

วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีที่ 6 ฉบับที่ 1

(มกราคม-มิถุนายน พ.ศ. 2563)

ISSN: 2465-4043

ISSN: 2465-4043
ประธานงาน: นายชัยวัช สี่ฝ่องใส
ออกแบบปก: นางสาวสุนิศา จรวิเศษ
พิสูจน์อักษร: นางสาวสุทธิดา อ่องคล้าย
สารสนเทศ: นายกิตติพนธ์ แซ่เตีย

สำนักงาน: กองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์นิเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ท่าพระจันทร์)
เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200
โทรศัพท์: 0-2613-2301
โทรสาร: 0-2226-5651
E-mail: polsci.tu@gmail.com
Website: <http://www.polsci.tu.ac.th/>

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

ราคา: 220 บาท

Copyrights @ 2020 by วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ

บทความที่ได้รับการตีพิมพ์เป็นลิขสิทธิ์ของ “วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ” หากผู้ใดประสงค์ที่จะนำบทความในวารสารไปใช้ไม่ว่าจะด้วยกรณีใดๆ จะต้องได้รับความยินยอมจากบรรณาธิการบริหารของวารสารก่อนจึงจะนำเอาบทความไปใช้ได้ อีกทั้งข้อความที่ปรากฏในบทความแต่ละเรื่องในวารสาร เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้พิมพ์แต่ละท่าน ทางกองบรรณาธิการวารสารและผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความไม่มีส่วนเกี่ยวข้องใดๆ ต่อความผิดอันเกิดจากความเห็นส่วนตัวของผู้พิมพ์ หากมีความผิดพลาดที่เกิดจากความเห็นส่วนตัวของผู้พิมพ์ ผู้พิมพ์จะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำนั้นแต่เพียงผู้เดียว

คณะกรรมการ

ที่ปรึกษา:

คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บรรณาธิการ:

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ พวงศักรวิทย์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

กองบรรณาธิการ:

ศาสตราจารย์ ดร. ชัยวัฒน์ สถาอานันท์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

ศาสตราจารย์ ดร. จุฬิชา ชินวรรโณ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

ศาสตราจารย์ ดร. อัมพร อารังลักษณ์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิตติภัทร พูนขำ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

รองศาสตราจารย์ พ.ต.อ. ดร. ประพนธ์ สหพัฒนา

คณะรัฐประศาสนศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ประเทศไทย

รองศาสตราจารย์ ดร. ยุทธพร อิศรชัย

สาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,
ประเทศไทย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ณัฐนันท์ คุณมาศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ประเทศไทย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ประเทศไทย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธนภัทร ปัจฉิมม

โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต,
ประเทศไทย

ดร. สติธร ธนานิธิโชติ

สถาบันพระปกเกล้า, ประเทศไทย

อาจารย์ ดร. ภาณุวัฒน์ พันธุ์ประเสริฐ

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 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

ทางกองบรรณาธิการรู้สึกเป็นเกียรติอย่างยิ่งที่จะแจ้งให้ทุกท่านทราบว่า ตามผลการประเมินคุณภาพรอบล่าสุด ซึ่งเพิ่งประกาศออกมาเมื่อเดือนมกราคม “วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ” ได้รับการบรรจุเข้าสู่ฐานข้อมูลของ TCI เป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยถูกจัดให้เป็น “วารสารกลุ่มที่ 2”

ตลอดการทำงานกว่า 3 ปี ทางกองบรรณาธิการได้รับความอนุเคราะห์จากผู้คนมากมาย ไม่ว่าจะเป็นผู้เขียน ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความ เจ้าหน้าที่ประสานงาน ตลอดจนผู้อ่านทุกท่าน

อย่างไรก็ดี แม้ผลการประเมินคุณภาพจะเป็นที่น่าพึงพอใจ แต่ “วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ” ก็ยังคงจะต้องผ่านการพัฒนาต่อไปอีกมาก เพื่อรักษาและยกระดับคุณภาพให้สูงขึ้นกว่าเดิม ในอนาคต ทางกองบรรณาธิการมีความตั้งใจจะปรับปรุงการทำงานหลายด้าน โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการทางออนไลน์และความรวดเร็วในการจัดเตรียมต้นฉบับ

สำหรับ ณ ตอนนี้ ทางกองบรรณาธิการขอขอบพระคุณทุกท่านที่มีส่วนช่วยกันผลักดันคนละไม้คนละมือ จน “วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ” สามารถก้าวหน้ามาได้อย่างมั่นคง

พวกเราขอน้อมขอบพระคุณจากใจจริง

กองบรรณาธิการ

สารบัญ

บทบรรณาธิการ

(6)

“ความเป็นจริง” ในทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
แบบสังคมนิยม: บทวิเคราะห์เบื้องต้น จากงานเขียน

1

The Twenty Year's Crisis ของอี. เอช. คาร์

ภักคนันต์ เลื่องปัญญาวงศ์

State Transformation and Uneven Development

29

Across Southeast Asia's Cross-Border

Special Economic Zones

Charlie Thame

การศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการบริหารจัดการทางพิเศษ 69

ศึกษาเฉพาะกรณี การทางพิเศษแห่งประเทศไทย

เป็นผู้ดำเนินการเอง (สายบางพลี - สุขสวัสดิ์)

กับให้เอกชนเป็นผู้ร่วมลงทุนดำเนินการ

(สายศรีรัช - วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร)

โชติรวี สว่างศรีสุทธิกุล

เครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการอุทยานธรณีสตูล 99

สู่อุทยานธรณีโลกแห่งแรกในประเทศไทย

ภัสรา จิกคำ

“ความเป็นจริง” ในทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศแบบสังคมนิยม: บทวิเคราะห์เบื้องต้น จากงานเขียน The Twenty Year’s Crisis ของอี. เอช. คาร์

ภักคนันต์ เลื่องปัญญาวงศ์*

Received: 4 February 2020

Revised: 21 April 2020

Accepted: 20 May 2020

บทคัดย่อ

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยมเป็นสำคัญ และยังคงมีอิทธิพลในการอธิบายปรากฏการณ์ทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมาจนถึงปัจจุบัน บทความชิ้นนี้เป็นความพยายามศึกษาการใช้แนวคิดเกี่ยวกับ “ความเป็นจริง” โดยศึกษาฐานคิดของสังคมนิยมในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจากงานเขียน The Twenty Tears’ Crisis ของ อี. เอช. คาร์ ผู้เขียนพบว่างานเขียนของคาร์เป็นฐานสำคัญ ในการสร้างมุมมองทางทฤษฎีว่าด้วย “ความเป็นจริง” ของปรากฏการณ์ระหว่างประเทศ หมายถึง

* คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง; อีเมล: bajoj.ad@gmail.com

สิ่งที่ปรากฏให้เห็นและสามารถศึกษาได้ หาใช่สิ่งที่นักวิชาการหรือผู้กำหนดนโยบายปรารถนาจะให้เป็นอย่างนี้ “ความเป็นจริง” ของคาร์จึงกลายเป็นแนวทางหลักในการพัฒนากรอบทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยมในเวลาต่อมา

คำสำคัญ: สังคมนิยม, ความเป็นจริง, ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ,
อี. เอช. คาร์

Realism's "Reality": A preliminary analysis of "reality" usage in E. H. Carr's *The Twenty Year's Crisis*

Phakkanan Leongpanyawong**

Abstract

A study of international relations since post-WW2 period has been highly influenced by Realism, and international phenomena have been explained through its theoretical lens. The article aims to explore the assumption of 'reality' in E. H. Carr's *The Twenty Years' Crisis*. The Author found that this classic work has its main contribution in how International Relations conceptualized international 'reality'. Carr's 'reality', which is not Utopia, eventually became one of the fundamental conceptions of how Realism study international relations until now.

Keywords: Realism, reality, International Relations theory, E. H. Carr

** Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University; E-mail: bajoj.ad@gmail.com

กล่าวนำ

บทความฉบับนี้เขียนขึ้นเพื่อตอบคำถามเกี่ยวกับการใช้วลี “ความเป็นจริง (realities)” ของกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยม คำถามดังกล่าวคือ กลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยมมอง “ความเป็นจริง” ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างไร? ซึ่งการตอบคำถามนี้ ผู้เขียนพิจารณาจากงานเขียนของนักคิดที่ถือเป็นเสาหลักหรือบิดาผู้ให้กำเนิด แนวทางการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยม คือ อี. เอช. คาร์ (E.H. Carr) ผ่านงานเขียนสำคัญ *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*¹

เหตุผลของการเลือกคาร์และผลงานดังกล่าวเป็นกรณีศึกษาประเด็นเกี่ยวกับความเป็นจริงของกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยม ผู้เขียนพิจารณาจากข้อเท็จจริงสองประการ *ข้อเท็จจริงประการที่หนึ่ง* งานเขียนของคาร์ขึ้นดังกล่าวได้รับการพิจารณาว่าเป็นการวางรากฐานให้แก่ การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมถึงยังถือได้ว่างานเขียนขึ้นดังกล่าว เป็นงานเขียนหลักที่ใช้ศึกษาพัฒนาการความคิดทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือการเมืองระหว่างประเทศ ในประเด็นนี้ เราอาจอนุมานอิทธิพลที่งานเขียนของคาร์ได้เป็นฐานพิจารณาเกี่ยวกับความเป็นจริงให้กับผู้ศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในระดับหนึ่ง²

ข้อเท็จจริงประการที่สอง งานเขียนของคาร์ได้เปิดวิวาทะกับแนวคิด ทฤษฎีที่มีอิทธิพลต่อการเมืองระหว่างประเทศในช่วงระหว่างสงคราม (interwar) และทำให้แนวคิดของกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยม

¹ Edward H. Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*, ed. Michael Cox, (London: Palgrave Macmillan, 2016).

² W. Julian Korab-Karpowicz, “Political Realism in International Relations,” *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2018, <https://plato.stanford.edu/archives/sum2018/entries/realism-intl-relations/> (accessed 25 October 2019).

ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะวิวาทะกับแนวความคิดแบบเสรีนิยม ซึ่งนับจากจุดตั้งต้นนี้ แนวคิดของกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยม ได้กลายเป็นแนวทางหลักในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนกระทั่งลดความนิยมลงในช่วงทศวรรษ 1960 เมื่อถูกบดบังจากงานกลุ่มเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ (International Political Economy) และกลุ่มทฤษฎีการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างประเทศ (Interdependency)³ กลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยมกลับมาได้รับความนิยมในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 เมื่อเคนเนธ เอ็น. วอลทซ์ (Kenneth N. Waltz) นำเสนอผลงาน Theory of International Politics⁴ ซึ่งทำให้เป็นแกนหลักในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอีกครั้งหนึ่ง⁵

มากไปกว่านั้น ความสำคัญของประเด็นปัญหาว่าด้วยความเป็นจริงคือการที่กลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยม ใช้ประเด็นนี้อ้างความแตกต่างในการอธิบายการเมืองระหว่างประเทศ เช่น เปรียบเทียบกับกลุ่มทฤษฎีร่วมยุคสมัย นับตั้งแต่กลุ่มทฤษฎีแบบเสรีนิยม (Liberalism/Idealism)⁶ ไปจนถึงกลุ่มทฤษฎีแบบสัจนิยม (Constructivism)⁷ กล่าวคือ กลุ่มทฤษฎี

³ John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, (New York: W. W. Norton, 2001), 408, cited in Colin Elman and Michael A. Jensen, "Introduction," in Colin Elman and Michael A. Jensen (eds.), *Realism Reader*, (London: Routledge, 2014), 12.

⁴ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, (Reading, MA.: Addison-Wesley Pub. Co., 1979).

⁵ Elman and Jensen, "Introduction," Cited, 12.

⁶ Amitav Acharya and Barry Buzan, *The Making of Global International Relations, The Making of Global International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2019).

⁷ Fred Halliday, "The Future of International Relations: Fears and Hopes," in Steve Smith, Ken Booth, and Marysia Zalewski, (ed.), *International Theory: Positivism and Beyond*, (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 1996), 318-327.

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยม อ้างว่าข้อพิจารณาทางทฤษฎีของตน มีที่มาจากการสังเกตปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในการเมืองระหว่างประเทศ ทางด้านกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบเสรีนิยมนั้น ใช้ข้อพิจารณาบนฐานคติอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรี คาดหวังให้เกิดโลกพระศรีอารยต์ตามทฤษฎี จนละเลยการพิจารณาข้อเท็จจริงที่ปรากฏตรงหน้า

นอกจากนี้ หากพิจารณาวิวัฒนาการของทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การท้าทายครั้งใหญ่ต่อแนวการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศช่วงปลายศตวรรษที่ 20 เกิดขึ้นจากกลุ่มแนวคิดแบบหลังพฤติกรรมศาสตร์ (post-behavioral) หลังโครงสร้าง (post-structural) และหลังสมัยใหม่ (post-modern) ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกระแสท้าทายแนวคิดปฏิฐานนิยม (positivism) ในสังคมศาสตร์ ข้อท้าทายของกลุ่มนี้ตั้งคำถามโดยตรงไปยัง “ความเป็นจริง” ที่สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศใช้เป็นฐานคิดหลักในการศึกษา โดยในช่วงเวลาดังกล่าว ฐานคติที่ว่าวางอยู่บนชุดสมมุติฐานของกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยม⁸ สิ่งที่มาตามาคือคลื่นเถาเถาเข้ามาใจกลางของกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยมในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นำไปสู่ช่วงเวลาอันอลหม่านของการแสวงหาแนวทางการศึกษา⁹

⁸ ศุภมิตร ปิตีพัฒน์, “ไม่มีความสมานฉันท์ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ,” วารสารสังคมศาสตร์, ปีที่ 36, ฉบับที่ 1 (2548), 130-164.

⁹ ผู้เขียนหยิบยืมสำนวนของ ศุภมิตร ปิตีพัฒน์ ที่อธิบายปัญหาการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศช่วงปลายศตวรรษที่ 20 ได้อย่างเห็นภาพ และสามารถเข้าใจสภาวะปัญหาในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นอย่างดี ดังข้อความที่ยกมาเป็นตัวอย่าง ต่อไปนี้ “...เส้นทางการเดินเรือของ IR (International Relations หมายถึงสาขาวิชา, เพิ่มเติมโดยผู้เขียน) เพื่อพาผู้เรียนออกไปหาสินค้าอันมีค่า อันได้แก่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น แต่เดิมมาเป็นเพียงการแล่นเรือเลียบเลาะเกาะแก่งทางทฤษฎีในห้วงน้ำของความรู้อยู่ไม่กี่แห่ง ก็ได้สินค้ามากและพอแก่การ แต่ในบัดนี้ เส้นทางสายเก่าและสินค้าชุดเดิม ซึ่งเคยเป็นที่ยอมรับมาอย่างยาวนานนั้น ดูเหมือนว่าไม่อาจตอบสนองความต้องการอันซับซ้อนมากขึ้นได้อย่างเพียงพอ... ทั้งนี้อาจมั่นใจได้ว่าจะไร้อินค้าอันมีค่า หรือมีค่าแก่ใคร แม้สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์สาขาอื่น ๆ ที่ผ่านการท่องไปในทะเลแห่งความรู้มาอย่างยาวนานและโชกโชกน้ำของกว่า จะ

ด้วยเหตุข้างต้น การพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับ “ความเป็นจริง” ของกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยม ซึ่งใช้สรรพนามจากค่านามเชิงภววิทยาเกี่ยวกับความเป็นจริง เรียกแทนกลุ่มทฤษฎีของตน จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงข้อพิจารณาด้านภววิทยา ในการนี้ ผู้เขียนจึงเปิดประเด็นและสืบหาการใช้ “ความเป็นจริง” ของกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยมผ่านการพิจารณาคำดังกล่าวในงานเขียนขึ้นเอกของคาร์ ซึ่งผู้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศใช้เป็นพื้นฐานในการศึกษา¹⁰ ฮันส์ เจ. มอร์เกนธอ (Hans J. Morgenthau) ซึ่งงานของคาร์ “เผยให้เห็นข้อผิดพลาดของความคิดทางการเมืองร่วมสมัยในโลกตะวันตก ... เป็นงานเขียนชิ้นสำคัญในช่วงเวลาแห่งวิกฤติของความคิดทางการเมืองในโลกตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับการระหว่างประเทศ...”¹¹ คุณูปการจากผลงานของคาร์ ทำให้นักคิดรุ่นหลังสามารถปรับใช้มุมมองดังกล่าวในการพัฒนาแนวทางการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมถึงก่อให้เกิดฐานคิดร่วมชุดหนึ่งอันเป็นพื้นฐานในการอธิบายปรากฏการณ์ทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การพิจารณาเกี่ยวกับความเป็นจริงผ่านงานเขียนของคาร์ จึงอาจเป็นกรณีศึกษาที่ใช้

ได้ให้ผู้เรียนและผู้สอน IR หยิบยืมแผนที่นำทาง และเข็มทิศ...ซึ่งได้ช่วยขยายขอบเขตของการแสวงหาความรู้ในวงวิชาการ IR ออกไปอย่างกว้างขวาง และดูเหมือนกำลังจะยิ่งขยายวงต่อไปเรื่อย ๆ อย่างไรขอบเขตจำกัด ได้สร้างความรู้ที่สืบเนื่องมาโดยเฉพาะแก่ผู้ที่ยังต้องการยึดถือแผนที่ความรู้ชุดเดิม คนเหล่านี้พากันกังวลว่าการล่องไปตามกระแสความคิดทางเลือกใหม่ ๆ นั้น ในที่สุดแล้วไม่พ้นที่จะพัดพาเราเข้าหาวังน้ำวนและหินโสโครก แทนที่จะได้ขึ้นฝั่งอันอุดมไปด้วยสินค้าอันเป็นที่ต้องการ” (ศุภมิตร ปิติพัฒน์, “ไม่มีความสมานฉันท์ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ,” เพิ่งอ้าง.)

¹⁰ Milan Babik, “Realism as Critical Theory: The International Thought of E. H. Carr,” *International Studies Review* Vol. 15, No. 4 (2013), 491-514; Casper Sylvest, “John H. Herz and the Resurrection of Classical Realism,” *International Relations*, Vol. 22, No. 4 (2008), 441-455.

¹¹ Hans Morgenthau, “The Political Science of E. H. Carr,” *World Politics*, Vol. 1, No. 1 (1948), 127-134.

วิเคราะห์หมโนทัศน์ “ความเป็นจริง” ของกลุ่มทฤษฎีนี้ในระดับหนึ่ง

บทความแบ่งการนำเสนอออกเป็นสามส่วนหลัก ในส่วนแรก ผู้เขียนนำเสนอระเบียบวิธีที่ใช้ในการพิจารณา คือระเบียบวิธีการวิเคราะห์หมโนทัศน์ (Conceptual Analysis) ซึ่งเป็นระเบียบวิธีหนึ่งในการศึกษาทางปรัชญา และนำมาใช้วิเคราะห์ค้นหาลักษณะของหมโนทัศน์ ส่วนที่สอง อภิปรายพัฒนาการของกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยม และฐานคติของกลุ่มในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และส่วนที่สาม อภิปรายเกี่ยวเนื่อง “ความเป็นจริง” ในงานเขียน *The Twenty Years Crisis, 1919-1939* ของ อี. เอช. คาร์ การใช้วลีดังกล่าว ภายใต้บริบทของพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ความคิดทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หลังจากนั้นเป็นการสรุปในส่วนสุดท้าย

เครื่องมือในการศึกษา: กรอบการวิเคราะห์หมโนทัศน์

การวิเคราะห์หมโนทัศน์ (conceptual analysis/philosophical analysis) เป็นระเบียบวิธีของสาขาวิชาปรัชญาใช้ในการศึกษามโนทัศน์ซึ่งมีความซับซ้อน และต้องการการทำความเข้าใจองค์ประกอบ สมมุติฐาน และนิยาม ที่รวมยอดอยู่ในมโนทัศน์นั้น ๆ ระเบียบวิธีนี้ถือเป็นหนึ่งในระเบียบวิธีหลักของสาขาวิชาปรัชญา สามารถย้อนกลับไปถึงการสนทนาของ Plato ความคิดพื้นฐานคือการตั้งคำถามถึงมโนทัศน์ต่าง ๆ เช่น “อะไรคือความรู้” “อะไรคือความจริงแท้” การตอบคำถามเหล่านี้ย่อมอาศัยความเข้าใจอย่างถ่องแท้ของผู้ศึกษาในมโนทัศน์นั้น ผลลัพธ์จากการศึกษาจากการวิเคราะห์หมโนทัศน์ (conceptual analysis) คือคำนิยามหรือผลวิเคราะห์ เชื่อมโยงไปยังสิ่งที่เราต้องการศึกษา (X) คำนิยามหรือผลวิเคราะห์หมโนทัศน์ดังกล่าวต้องเพียงพอ เพื่อสร้างเป็นองค์ประกอบและบริบทแวดล้อมของการตอบว่า

X คืออะไร¹²

อนึ่ง แม้ว่าจะเปรียบเทียบวิธีนี้จะเป็นระเบียบวิธีทางมนุษยศาสตร์ โดยเฉพาะสาขาวิชาปรัชญาก็ตาม เราสามารถปรับใช้ได้ในการศึกษามโนทัศน์ทางสังคมศาสตร์ กล่าวคือ องค์ความรู้ทางสังคมศาสตร์โดยส่วนใหญ่วางอยู่บนฐานของความเป็นจริงที่ไม่อาจพิสูจน์ได้โดยตรงจากการสังเกต หรือการเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ (empirical evidence) ความเป็นจริงทางสังคม (social realities) จึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากการให้ความหมายหรือนิยามร่วมกันของสมาชิกในสังคม¹³ ดังนั้น มโนทัศน์ทางสังคมส่วนใหญ่จึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากการสร้างและให้ความหมาย รวมถึงใช้คำเฉพาะเพื่อแทนปรากฏการณ์หรือความเป็นจริงดังกล่าว การทำความเข้าใจความเป็นจริงทางสังคมจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงการทำความเข้าใจมโนทัศน์ที่ใช้แทนความเป็นจริงดังกล่าว ระเบียบวิธีการวิเคราะห์มโนทัศน์สามารถชี้ให้เห็นองค์ประกอบของมโนทัศน์ที่ทำการศึกษา และเปรียบเทียบความเหมือนหรือแตกต่างระหว่างมโนทัศน์ รวมถึงผู้ใช้มโนทัศน์หนึ่ง ๆ ในทางวิชาการ

สำหรับบทความฉบับนี้ ผู้เขียนจะทำการวิเคราะห์มโนทัศน์เกี่ยวกับ “ความเป็นจริง” ดังที่ปรากฏอยู่ในงานเขียนของคาร์ เพ็ธอนูมานความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นจริงในกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยมเนื้อหาในส่วนถัดไปเป็นการแสดงให้เห็นพัฒนาการและบริบทของฐานคิดหลัก

¹² Joachim Horvath, “Philosophical Analysis: The Concept Grounding View,” *Philosophy and Phenomenological Research*, Vol. 97 (2018), 724-750; David Braddon-Mitchell and Robert Nola, “Introducing the Canberra Plan,” in David Braddon-Mitchell and Robert Nola (ed.), *Conceptual Analysis and Philosophical Naturalism*, (Cambridge, MA: MIT Press, 2009), 1-20; Jens Kipper, *A Two-Dimensionalist Guide to Conceptual Analysis*, (Ontos, 2012).

¹³ Peter Berger and Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality*, (London: Penguin Books, 1991).

ของกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยม ผู้เขียนต้องการแสดงให้เห็นว่างานเขียนของคาร์ลมีอิทธิพลต่อพัฒนาการและฐานคติของกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยมอย่างมีนัยสำคัญ

พัฒนาการและสมมุติฐานหลักของกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยม

พัฒนาการของทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

พัฒนาการทางความคิดของการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอาจพิจารณาได้จาก “ข้อโต้แย้งครั้งใหญ่ (Great Debate)” ระหว่างนักคิดที่ใช้ฐานคติทางทฤษฎีภายใต้กลุ่มแนวคิดทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่าง ๆ โดยข้อโต้แย้งครั้งใหญ่เกิดขึ้นสี่ครั้ง นับตั้งแต่เมื่อแรกตั้งสาขาวิชาที่มหาวิทยาลัยแห่งแคว้นเวลส์ เมืองอเบอร์สตีทวิช (University College of Wales, Aberystwyth)¹⁴ ข้อโต้แย้งเหล่านี้ ประกอบด้วย 1) ข้อโต้แย้งระหว่างกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยม (Realism) กับ กลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบเสรีนิยม (Liberalism) 2) ข้อโต้แย้งระหว่างกลุ่มระเบียบวิธีการศึกษาแบบประเพณีนิยม (Traditionalism) กับ ระเบียบวิธีการศึกษาแบบพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioralism) 3) ข้อโต้แย้งระหว่างกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยมใหม่ (Neorealism) กับ กลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบเสรีนิยมใหม่ (Liberalism) และ 4) ข้อโต้แย้งระหว่างชุดทฤษฎีที่มีฐานคิดแบบเหตุผลนิยม (Rationalism) กับ ชุดทฤษฎีที่มีฐานคิดแบบลัทธิไตร่ตรอง (Reflectivism) โดยผู้เขียนเน้นความสนใจของบทความไปที่ข้อโต้แย้งใหญ่ครั้งที่หนึ่ง ดังนี้

¹⁴ ปัจจุบันคือ มหาวิทยาลัยอเบอร์สตีทวิช (Aberystwyth University)

ข้อโต้แย้งใหญ่ครั้งที่หนึ่ง เกิดขึ้นช่วงระหว่างสงคราม (interwar period) ซึ่งเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง บรรดานักคิดและผู้นำกำหนดนโยบายต่างคล้อยตามแนวทางแก้ปัญหาคความขัดแย้งที่ประธานาธิบดีวูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) แห่งสหรัฐอเมริกาเสนอ โดยตั้งอยู่บนฐานของความเป็นไปได้ในการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ และเชื่อว่าปัญหาของการขาดความร่วมมือ (นำไปสู่การเกิดสงคราม) นั้น เกิดขึ้นโดยตรงจากปัญหาของปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่าง ๆ ที่ไม่อาจสานสัมพันธ์ให้เกิดความเข้าใจพฤติกรรมของผู้อื่นได้ รวมถึงการล่องละเมิดสิทธิของรัฐอื่น เช่น การครอบครองดินแดนอาณานิคม จนถึงการครอบครองอย่างไม่ชอบธรรมหลังสงครามแนวคิดของวิลสันพิจารณาได้จากหลัก 14 ประการ (The Fourteen Points)¹⁵ ที่วางรากฐานปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศช่วงระหว่างสงครามบนความเชื่อมั่นในอุดมคติแบบเสรีนิยม

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแบบวิลสัน (Wilsonian resolution) ข้างต้นกลับแสดงให้เห็นปัญหาของเสรีนิยมในช่วงระหว่างสงคราม นักคิดด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะสายสังคมนิยมมองว่าเป็นความรู้ประสิทธิภาพของกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบเสรีนิยม เห็นได้จากตัวอย่างของการที่สมานติบัญญัติปฏิเสธรมิให้สหรัฐอเมริกาเข้าร่วมเป็นสมาชิกสันนิบาตชาติ (The League of Nations) ซึ่งในประเด็นนี้ นักคิดในกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยม ชี้ให้เห็นความรู้ดีียงสา (naïve) ในฐานคติทางทฤษฎีของกลุ่มทฤษฎีฯ เสรีนิยม¹⁶ ความรู้ดีียงสา

¹⁵ Woodrow Wilson, "The Fourteen Points," in Phil Williams, Donald M. Goldstein, and Jay M. Shafritz (eds.), *Classic Readings of International Relations*, (Belmont, CA: International Thompson Publishing, 1994), 18-20.

¹⁶ T. J. Knock, *To End All Wars: Woodrow Wilson and the Quest for a New World Order*, (New York: Oxford University Press, 1992), 239.

เช่นนี้ ยังนำไปสู่ความไร้เดียงสาของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของอีกหลายรัฐในทวีปยุโรป โดยเฉพาะการใช้นโยบายแบบเอาใจ (Appeasement Policy) เพื่อหลีกเลี่ยงการทำสงครามกับเยอรมนี กรณีที่เยอรมนีภายใต้การนำของฮิตเลอร์ เรียกร้องดินแดนและสิทธิคืนจากข้อผูกมัดในสนธิสัญญาแวร์ซายน์ (Versailles Treaty) รวมถึงการที่รัฐเหล่านั้นไม่เตรียมพร้อมในการเข้าสู่สงคราม เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 อุบัติขึ้น จึงเป็นการยืนยันข้อสมมุติฐานของกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสัจนิยมโดยปริยาย¹⁷

กระสุนนัดสำคัญมาจากงานเขียนของ อี. เอช. คาร์¹⁸ วิพากษ์แนวคิดของกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบเสรีนิยมว่า “...นักสัจนิยมโดยสมบูรณ์ จะยอมรับผลพวงของเหตุการณ์อย่างปราศจากเงื่อนไข และหาได้พยายามเปลี่ยนแปลงความเป็นจริงไม่ กลับกัน นักอุดมคตินิยมโดยสมบูรณ์จะปฏิเสธผลพวงที่ตามมา และคาดหวังว่าตนเองจะมีความเข้าใจต่อความเป็นจริงและหาทางเปลี่ยนแปลงมัน หรือจะหากระบวนการให้เกิดการเปลี่ยนแปลง...” หลังจากฝุ่นควันของสงครามโลกครั้งที่ 2 สงบลง แนวคิดของกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสัจนิยมได้กลายเป็นแนวทางหลักในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหลังสงคราม แต่ขณะเดียวกันรากเหง้าของแนวทางแบบเสรีนิยมยังดำรงอยู่ในองค์การระหว่างประเทศหลากหลายที่ปรากฏขึ้นหลังสงคราม

ข้อโต้แย้งใหญ่ครั้งที่สองและสาม เกี่ยวข้องโดยตรงกับระเบียบวิธีในการศึกษา กล่าวคือ ในช่วงทศวรรษ 1960 แนวทางการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบประเพณีนิยม ถูกโจมตีจากนักทฤษฎีสายพฤติกรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นผลพวงของพัฒนาการในองค์ความรู้ทางสังคมศาสตร์ที่หยิบยืม

¹⁷ ทักษิณ สุพร และภักคนันต์ เลื่องปัญญาวงศ์, “บทบาทขององค์การสันติประชาชาติในช่วงระหว่างสงคราม: ความฝันที่เป็นไป (ไม่ได้) ของแนวคิดเสรีนิยม? และนัยต่อการเมืองระหว่างประเทศ,” *วารสารยุโรปศึกษา*, ปีที่ 21, ฉบับที่ 2 (2556), 82-111.

¹⁸ Edward H. Carr, *Twenty Years' Crisis. 1919-1939*, Cited, 12.

เครื่องมือการศึกษาจากสาขาวิทยาศาสตร์มาใช้ศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคม นักคิดทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจึงเห็นว่าแนวทางดังกล่าวสามารถใช้ปลดแอกอิทธิพลของนักประวัติศาสตร์ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ และนักคิดทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยส่วนใหญ่ในช่วงเวลาดังกล่าว เชื่อว่าแนวทางแบบพฤติกรรมศาสตร์ สามารถใช้พัฒนาทฤษฎีได้ดีกว่าแนวทางแบบประเพณีนิยม¹⁹ ซึ่งในกลุ่มที่ใช้การศึกษาแบบพฤติกรรมศาสตร์ได้นำมาสู่ ข้อโต้แย้งใหญ่ครั้งที่สาม หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่าการโต้แย้งใหม่กับใหม่ (Neo-Neo Debate) ที่นำโดย เคนเนธ เอ็น. วอลทซ์ ซึ่งเป็นนักคิดคนสำคัญของสังคมนิยมใหม่²⁰ กับกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ใช้แนวทางการศึกษาสถาบันระหว่างประเทศ (International Regime) และทฤษฎีการรวมกลุ่ม (Integration Theory) โดยดิงเอาทฤษฎีเกมส์ (Games Theory) มาอธิบายพฤติกรรมความร่วมมือของรัฐในปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศ²¹ นักคิดคนสำคัญเช่น โรเบิร์ต โอ. เคอห์น (Robert O. Keohane) เสนอว่าความสัมพันธ์ข้ามชาติ (transnational relations) มีอิทธิพลต่อระบบระหว่างประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องปรับใช้พิจารณาปฏิสัมพันธ์ของรัฐ นอกเหนือไปจากการพิจารณาผ่านกรอบคิดการเมืองเรื่องอำนาจแต่เพียงด้านเดียว²²

¹⁹ M. Kaplan, "The New Great Debate: Traditionalism vs. Science in International Relations," in A. Linklater (ed.), *International Relations: Critical Concepts in Political Science*, 377-393 (New York: Routledge, 2000), 379-380.

²⁰ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Cited, 104.

²¹ S. Lamy, "Contemporary Mainstream Approaches: Neo-Realism and Neo-Liberalism," in J. Baylis, S. Smith, and P. Owens (eds.) *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, 4th ed., 124-141 (New York, 2008), 132.

²² Joseph S. Nye and Robert O. Keohane, "Transnational Relations and World Politics: An Introduction," *International Organization*, Vol. 25, No. 3 (1971), 329-349.

สำหรับข้อโต้แย้งใหญ่ครั้งที่สี่ เป็นการโต้แย้งทางญาณวิทยาและวิธีวิทยาระหว่างกลุ่มทฤษฎีแบบปฏิฐานนิยม (positivism) กับกลุ่มนักคิดแนวไตร่ตรอง (Reflectivist) ที่แย้งว่าวิธีวิทยาดังกล่าว เต็มไปด้วยความเอนเอียงเข้าข้างรัฐมหาอำนาจบางกลุ่ม รวมถึงกลุ่มคนที่มีอำนาจบางส่วนภายในรัฐ และแนวทางแบบปฏิฐานนิยมไม่อาจทำให้เราเข้าใจปรากฏการณ์ทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้อย่างแท้จริง นักคิดกลุ่มนี้สังกัดหลากหลายแนวความคิด เช่น นักคิดหลังสมัยใหม่ (post-modern) สรรค์สร้างนิยม (Constructivism) สตรีนิยม (Feminism) รวมถึงกลุ่มทฤษฎีวิพากษ์ (Critical Theory) อีกหลายแขนง จุดร่วมของกลุ่มคือความพยายามปลดแอกความคิดด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจากการกดทับของกลุ่มทฤษฎีกระแสหลัก (สังคมนิยมและเสรีนิยม) และเปิดโอกาสให้มีการเสนอคำอธิบายที่หลากหลาย สอดคล้องกับความแตกต่างของสถานะความเป็นจริงบนโลกมากขึ้น

โดยภาพรวมเราจะเห็นว่าพัฒนาการทางทฤษฎีของสาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น เป็นไปในแนวเดียวกับพัฒนาการของการศึกษารัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ กล่าวคือ ข้อโต้แย้งใหญ่ทั้งสี่ครั้งในสาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ต่างแสวงหาแนวทางการอธิบายปรากฏการณ์ทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศในแต่ละยุค พ่วงกับกระแสนิยมในการศึกษาของสาขาวิชาที่รับเอาระเบียบวิธีจากหลายสาขามาศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยผู้เขียนเห็นว่ามันใกล้เคียงกับ “ความเป็นจริง” ปรากฏในข้อโต้แย้งใหญ่ครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สี่อย่างชัดเจน ซึ่งในการโต้แย้งใหญ่ครั้งที่หนึ่งนั้นเป็นจุดเริ่มต้นของการแสวงหาแนวทางที่ถูกต้องและสอดคล้องกับ “ความเป็นจริง” ของปรากฏการณ์ทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หมายถึงสถานะระหว่างสงครามและหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในขณะที่การโต้แย้งใหญ่ครั้งที่สี่เป็นการตั้งคำถามต่อแนวทางที่ดำรงอยู่เดิมของการศึกษาปรากฏการณ์ระหว่าง

ประเทศ ตั้งคำถามต่อข้อสมมุติฐานความเป็นจริงของทฤษฎีกระแสหลัก และ ปฏิเสธความพยายามในการใช้ทฤษฎีทั่วไป (General Theory) อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพราะชุดของความเป็นจริงเริ่มหลากหลายมากขึ้น ดังพัฒนาการของโลกาภิวัตน์และการสื่อสารช่วงหลังสงครามเย็น

ฐานคติของกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยม

จากการพิจารณาพัฒนาการข้างต้น กลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยมจึงแบ่งอย่างกว้างเป็น 2 แนวทาง ได้แก่ กลุ่มสังคมนิยมคลาสสิก (Classical Realism) และกลุ่มสังคมนิยมใหม่ (Neorealism) ข้อแตกต่างสำคัญของทั้งสองกลุ่ม คือการพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับจริยธรรมในการเมืองระหว่างประเทศ โดยสังคมนิยมคลาสสิก ให้ความสนใจกับประเด็นเกี่ยวกับจริยธรรม ซึ่งกำกับแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐ ในทางตรงข้าม สังคมนิยมใหม่การพิจารณาเรื่องอำนาจในระบบระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

แม้ทั้งสองแนวทางจะมีความแตกต่างดังกล่าวข้างต้น แต่เมื่อพิจารณาฐานคติของทฤษฎี จะพบสมมุติฐานเดียวกันของแนวคิดต่าง ๆ ภายในกลุ่ม หนึ่งในหากพิจารณาพัฒนาการของงานเขียนช่วงต้นของกลุ่ม โดยเฉพาะงานเขียนของกลุ่มนักคิดที่เปรียบเสมือนบิดาผู้สถาปนาแนวทางการศึกษา เช่น อี. เอช. คาร์, ฮันส เจ. มอร์เกนธอ, ไรน์ฮอลด์ ไนบอร์ (Reinhold Niebuhr) เป็นต้น จะพบชื่อนักปรัชญาที่มักได้รับการอ้างอิงเสมอ ได้แก่ ธูซิไดดีส (Thucydides) มาคิอาเวลลี (Machiavelli) และโทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes)²³ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ฐานคติสำคัญที่นักคิดในกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยมใช้เป็นรากฐานในการต่อยอดความคิด อาจสรุปได้โดยอิงกับรากฐานความคิด

²³ W. Julian Korab-Karpowicz, "Political Realism in International Relations," Cited.

ทางปรัชญาการเมือง ซึ่งกรณีนี้ จูเลียน ดับบลิว. โครับ-คาร์โปวิช (Julian W. Korab-Karpowicz) ตีความอย่างสุดโต่งว่าฐานคติของกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยม หรือที่โครับ-คาร์โปวิช เรียกว่า สังคมนิยมทางการเมือง (political realism) สามารถอธิบายได้จากเนื้อความที่ปรากฏในข้อเขียนของธูซิดิดีส²⁴ ทั้งนี้ โครับ-คาร์โปวิช²⁵ เสนอว่า ฐานคติทั่วไปของกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยมมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) ธรรมชาติของมนุษย์ (Human Nature) เป็นความคิดหลักของแนวทางสังคมนิยมคลาสสิก นักคิดในกลุ่มนี้มองว่ามนุษย์มีความโหดเหี้ยมและเห็นแก่ตัว จนความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว (self-interest) สามารถกลบความคิดเชิงศีลธรรมของมนุษย์ได้

2) นักคิดแนวสังคมนิยม โดยเฉพาะนักคิดแนวสังคมนิยมใหม่ พิจารณามโนทัศน์อนาธิปไตย (การปราศจากรัฐบาลกลาง) ในการเมืองโลกว่าเป็นตัวกำหนดผลลัพธ์ทางการเมืองระหว่างประเทศที่สำคัญ การขาดซึ่งวิธีการสร้างกฎกติการ่วมกันและขาดหน่วยงานที่กำกับใช้กฎกติกาเหล่านั้น ทำให้ระบบระหว่างประเทศเป็นระบบแบบช่วยเหลือตนเอง (self-help system) ระบบดังกล่าวก่อให้เกิดสถานการณ์ที่อำนาจกลายเป็นปัจจัยหลักในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ

3) เมื่อนักคิดแนวสังคมนิยมมองว่าโลกอยู่ในสภาวะอนาธิปไตย ความมั่นคงจึงเป็นประเด็นสำคัญ รัฐจะพยายามเพิ่มอำนาจของตนในการถ่วงดุล

²⁴ W. Julian Korab-Karpowicz, "How International Relations Theorists Can Benefit by Reading Thucydides," *The Monist*, Vol. 89, No. 2 (2006), 232-244. อนึ่ง ผู้เขียนยกแนวทางการพิจารณาของโครับ-คาร์โปวิชเพราะเห็นว่าสามารถแสดงฐานคติในแนวความคิดแบบสังคมนิยมได้อย่างชัดเจน ไม่ได้แปลว่านักปรัชญากลุ่มดังกล่าว หรือ ธูซิดิดีสในที่นี้มีมุมมองเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แบบเดียวกับนักคิดในศตวรรษที่ 20

²⁵ W. Julian Korab-Karpowicz, "Political Realism in International Relations," Cited.

กับผู้อื่น (power-balancing) เพื่อป้องกันผู้รุกราน สงครามถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแข่งขันไม่ให้รัฐอื่นเพิ่มความเข้มแข็งทางการทหาร

4) โดยทั่วไป นักคิดแนวสังคมนิยมมักกังขาต่อประเด็นศีลธรรมกับการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งแนวคิดเช่นนี้นำไปสู่การปฏิเสธการดำรงอยู่ของศีลธรรมในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือการมีความตึงเครียดระหว่างความต้องการทางศีลธรรมกับเงื่อนไขของการประสบความสำเร็จทางการเมือง หรือการให้รัฐมีหลักศีลธรรมที่แตกต่างจากแนวทางศีลธรรมโดยทั่วไปของสังคม หรือการใช้ศีลธรรมเป็นเครื่องมือแสดงความชอบธรรมในการดำเนินนโยบายของรัฐ²⁶

เมื่อพิจารณาจากฐานคติของกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยมข้างต้นแล้ว สามารถสรุปได้ดังนี้

²⁶ ตัวอย่างสำคัญของการพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับศีลธรรมในการระหว่างประเทศ พิจารณาได้จากข้อเขียน “บทสนทนาของชาวมีลอส (Melian Dialogue)” (5.85-113) อันโด่งดังของธูซิดิดีสในสาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ที่ว่า “เราต่างรู้ว่าข้อตัดสินของความยุติธรรมที่เกิดขึ้นระหว่างมนุษย์ เกิดขึ้นเฉพาะเมื่อทั้งสองอยู่ในฐานะที่เท่ากัน หากผู้หนึ่งแข็งแกร่งกว่าแล้วไซ้ เขาย่อมได้รับมากตามที่เขาต้องการ และผู้อ่อนแอจักต้องยอมรับความต้องการของเขา” (Thucydides, *History of the Peloponnesian War*, Rex Warner, (trans.), (Harmondsworth: Penguin Books, 1972).) บทสนทนานี้ มักถูกยกเป็นข้อสรุปของการไม่ใช่ศีลธรรมในการเมืองระหว่างประเทศ เพราะด้านหนึ่ง ศีลธรรมที่ดำรงอยู่ในสังคมเกิดขึ้นเมื่อมีผู้บังคับใช้กฎหมายบังคับให้พลเมืองปฏิบัติตาม แต่เมื่อการเมืองระหว่างประเทศไม่ปรากฏว่ามีผู้ออกกฎหมายหรือบังคับใช้กฎกติการ่วม รัฐที่แข็งแกร่งกว่าจึงเป็นผู้บังคับให้รัฐที่อ่อนแอว่าปฏิบัติตามความต้องการของตน

ตารางที่ 1 ฐานคติของกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยม

	ฐานคติ	ระดับของการวิเคราะห์
ธรรมชาติของ ตัวแสดง	ความเห็นแก่ประโยชน์ ส่วนตัว (self-interest)	ระดับตัวแสดง
สภาพแวดล้อม ของตัวแสดง	อนาธิปไตย (anarchy)	ระดับโครงสร้าง
กลไกของตัวแสดง	การถ่วงดุลอำนาจ (power-balancing)	ระดับโครงสร้าง

จากตารางที่ 1 เมื่อพิจารณาฐานคติของกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยม ผู้เขียนแบ่งข้อพิจารณาในแต่ละฐานคติอันเป็นจุดเริ่มต้นในการสร้างทฤษฎีที่ใช้อธิบายปรากฏการณ์ระหว่างประเทศออกเป็นสองส่วน ส่วนที่หนึ่ง ฐานคติที่ใช้อธิบายจากมุมมองจากระดับการวิเคราะห์ตัวแสดงซึ่งภายใต้ฐานคตินี้ แนวทางการพิจารณาความเป็นจริงจะต้องพิจารณาจากลักษณะธรรมชาติของรัฐ ฐานที่เป็นตัวแสดงหลักในการก่อปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ส่วนที่สอง เป็นฐานคติที่ใช้อธิบายจากระดับโครงสร้าง การพิจารณาในส่วนนี้จะต้องดูความเป็นจริงของโครงสร้างที่กำกับพฤติกรรมของรัฐในระบบระหว่างประเทศ ในกรณีนี้ อนาธิปไตยและการถ่วงดุลอำนาจของรัฐ เป็นปัจจัยระดับโครงสร้างที่ใช้ในการพิจารณา

การพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับ “ความเป็นจริง” ในงาน The Twenty Years' Crisis

The Twenty Years' Crisis มีหัวใจหลักอยู่ที่การตั้งคำถามต่อวิธีการดำเนินนโยบายต่างประเทศ รวมถึงการจัดวางแนวทางปฏิบัติระหว่างประเทศแบบเสรีนิยมช่วงระหว่างสงคราม คาร์ต้องการชี้ให้เห็นว่าแนวทางที่กำลังเป็นไปในขณะนั้น เป็นลักษณะของการมองโลกแบบอุดมรัฐ (Utopia)²⁷ เพื่อผัดกับความสมบูรณ์แบบและความดีงามของมนุษย์ คาร์เลือกใช้คำนี้ เพราะในท้ายที่สุดแล้ว โลกดังกล่าวไม่มีอยู่จริง สิ่งที่ปรากฏคือความเป็นจริงของโลกที่เราอาศัยเท่านั้น งานชิ้นนี้จึงเป็นการว่ากล่าวต่อนักการเมืองและนักคิดที่เกี่ยวข้องกับกิจการระหว่างประเทศในขณะนั้นโดยตรง ช่วงเวลาของการตีพิมพ์ครั้งแรกก็เป็นเครื่องพิสูจน์แนวคิดของคาร์อย่างประจวบเหมาะ เพราะปีที่ The Twenty Years' Crisis (ค.ศ.1939) เผยแพร่สู่สาธารณชน เป็นปีที่ฮิตเลอร์นำกองทัพนาซีบุกโปแลนด์ และสัมพันธมิตรได้ประกาศสงครามเริ่มต้นสงครามโลกครั้งที่ 2 อย่างเป็นทางการ

ไมเคิล คอกซ์ (Michael Cox)²⁸ บรรณาธิการ The Twenty Years' Crisis ฉบับพิมพ์ปี 2016 ชี้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นจริงที่คาร์ใช้วิวาทะกับแนวคิดแบบเสรีนิยมนั้น มีลักษณะแบบองค์รวมมากกว่าการแยกออกเป็นส่วนของตัวแสดงและระบบ หมายความว่าความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (ที่เข้าใจในชุดทฤษฎียุคหลังว่าระบบระหว่างประเทศ) เกิดจากตัวแสดงรัฐ ความเปลี่ยนแปลงของรัฐ และนโยบายต่างประเทศที่รัฐใช้ซึ่งแน่นอน

²⁷ ผู้เขียนเลือกใช้คำว่า อุดมรัฐ เทียบเคียงกับ Utopia ตามการใช้ของราชบัณฑิตยสภา (ราชบัณฑิตยสภา, พจนานุกรมศัพท์ปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพฯ: สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, 2560), 263.)

²⁸ Michael Cox, "Introduction," in Edward H. Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*, xxv–lxxiv, (London: Palgrave Macmillan, 2016), lxxv–lxxvi.

ว่าการพิจารณาโครงสร้างและตัวแสดงในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้นเกิดขึ้นในช่วงหลังงานเขียนของเคนเนธ เอ็น. วอลทซ์ ข้อพิจารณาของคาร์จึงอาศัยสิ่งที่ปรากฏอยู่ภายในรัฐ ไม่ใช่ปฏิสัมพันธ์ของรัฐ อธิบายการเปลี่ยนแปลงในปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศในช่วงระหว่างสงคราม

“ความเป็นจริง” ซึ่งเป็นวัตถุในการศึกษาของบทความนี้นั้น ผู้เขียนใช้วิเคราะห์กับฐานคติของกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยม สืบเนื่องจากสมมุติฐานเบื้องต้นของบทความว่า งานเขียนของคาร์ขึ้นนี้ เป็นรากฐานหนึ่งของการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ดังนั้น การวิเคราะห์ความเป็นจริงในงานเขียนของคาร์ จึงเป็นการอภิปรายความสัมพันธ์ระหว่างการใช้วลี “ความเป็นจริง” และการอนุมานนัยทัศน์ “ความเป็นจริง” ของคาร์ในกลุ่มทฤษฎีฯ อ้างอิงถึงการมองโลกและเลือกมองความเป็นจริงของนักคิดในกลุ่มทฤษฎีฯ นี้

อนึ่ง ผู้เขียนไม่ได้อภิปรายงานของคาร์ในฐานะตัวบทที่ผู้อ่านสามารถวิเคราะห์หรือพิจารณาข้ามกาลเวลาได้ หากเป็นการทดสอบข้อสมมุติฐานเบื้องต้นเกี่ยวกับการเลือกอภิปรายปัจจัย ซึ่งแสดงเหตุแห่งความเป็นจริงของนักคิดในกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคหลัง กล่าวคือ การอ่านงานของนักคิดคนสำคัญ เราอาจสามารถพิจารณาได้จากสองแนวทางใหญ่ได้แก่ การพิจารณาแบบข้ามกาลเทศะ การอ่านงานเช่นนี้ ผู้อ่านมีอริปไตยในการตีความงานแยกออกจากตัวผู้เขียน และสามารถนำข้อคิดที่ได้จากงานขึ้นนั้น ไม่ว่าจะถูกเขียนขึ้นเมื่อใดก็ตามมาใช้ศึกษาสภาวะทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจของยุคต่าง ๆ ได้ ในขณะที่การพิจารณางานเขียนอีกแนวหนึ่ง ใช้การศึกษาองค์ประกอบของปัจจัยแวดล้อม เช่น บริบททางการเมือง อุดมการณ์ทางความคิดที่มีอิทธิพลของยุค คำถามและข้อโต้แย้งเชิงปรัชญาสำคัญของยุค เป็นต้น พิจารณาข้อเขียนของนักคิดต่าง ๆ ในกรอบบริบทของตัวนักคิดเอง แนวทางนี้อาจเรียกรวมได้ว่า แนวทางสำนักแคมบริดจ์ (Cambridge School of

Intellectual History)²⁹

เมื่อพิจารณาทั้งสองแนวทางนี้ ผู้เขียนเห็นด้วยกับการศึกษาในแนวหลัง หมายความว่า ผู้เขียนศึกษางานชิ้นนี้ในฐานะที่เป็นปัจจัยตั้งต้นของการกำเนิดแนวทางการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของกลุ่มทฤษฎีแบบสังคมนิยม โดยเฉพาะเมื่อคำเรียกแนวทางการศึกษาของคาร์เป็นส่วนหนึ่งของข้อโต้แย้งทางภววิทยาในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการเมืองโลกแบบอุดมรัฐกับการมองโลกความเป็นจริง ดังนั้นข้อพิจารณาต่อจากนี้จึงเป็นข้อพิจารณาซึ่งพยายามเชื่อมโยงการใช้วลี “ความเป็นจริง” และความหมายดังปรากฏในงานชิ้นนี้ของคาร์กับนักคิดในกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศซึ่งแสดงออกผ่านทางสมมุติฐานร่วมของนักคิดในกลุ่ม³⁰

²⁹ Rafael Major, “The Cambridge School and Leo Strauss: Texts and Context of American Political Science,” *Political Research Quarterly*, Vol. 58, No. 3 (2005), 477-485.

³⁰ อย่างไรก็ตาม หากใช้การตีความตัวบทศึกษาประเด็นเกี่ยวกับความเป็นจริงของคาร์ เราอาจได้มุมมองที่น่าสนใจในแง่ที่ว่าคาร์นั้นมอง “ความเป็นจริง” ที่เขาเสนออย่างไร ซึ่งในบทที่ 6 จะเห็นได้ว่าคาร์พยายาม “ปิด” ช่องโหว่ทางทฤษฎี โดยการเสนอการพิจารณา “ความเป็นจริง” ในอีกระดับหนึ่ง กล่าวคือ ในช่วงต้นของงาน คาร์โจมตีการเลือกดำเนินนโยบายต่างประเทศบนฐานคติแบบอุดมการณ์เสรีนิยม สากลนิยม ฯลฯ ซึ่งขัดแย้งกับภาพปรากฏของกิจกรรมในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดึงให้นักคิดที่มองโลกอุดมคติให้มาวางการดำเนินนโยบายบนการพิจารณาสิ่งที่ปรากฏและมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นั่นคือการดำเนินนโยบาย “จริง” ของรัฐ ว่าในบทที่ 6 คาร์เสนอว่าการใช้แนวคิด “สังคมนิยมบริสุทธิ์ (pure realism)” แม้ “จะมีตรรกะที่ชัดเจนในการอธิบาย แต่ไม่ได้กระตุ้นให้เกิดการปฏิบัติ” (Carr, *Twenty Years' Cris.* 1919-1939, Cited, 89.) นัยนี้ อาจกล่าวได้ว่าคาร์ไม่ได้หมายถึงนักสังคมนิยมเปลี่ยนแปลงเป็นนักอุดมคตินิยมในภายหลัง หากเป็นการปิดช่องถกเถียงของสังคมนิยมเรื่องการมีเป้าหมายของการปฏิบัติ ซึ่งเป็นจุดอ่อนของแนวคิดนี้ ยิ่งไปกว่านั้น หากพิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้วจะพบว่า การใช้แนวทางแบบอุดมคตินั้น “คิด” ดังกล่าวไม่ได้เกิดอย่างร่องรอยจากฐานทฤษฎีที่ไม่สามารถพิสูจน์ได้ แบบพวกอุดมคตินิยมที่คาร์กล่าวถึงมาตลอด (คาร์อธิบายประเด็นนี้ในบทที่ 5) หากเป็นอุดมคติที่เกิดจากการใช้ข้อพิจารณาสภาพที่ปรากฏขึ้นจริง ดังนั้น ข้อพิจารณาเชิงภววิทยาของอุดมคติที่ปรากฏในบทที่ 6 ของคาร์จึงแตกต่างจากแนวทางของนักอุดมคติในยุคสมัยที่คาร์กล่าวถึง

สำหรับประเด็นวิเคราะห์แรก เกี่ยวข้องกับความเป็นจริงในระดับตัวแสดง โดยคำสำคัญของการวิเคราะห์คือความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว (self-interest) ประเด็นนี้ ทฤษฎียุคหลังใช้เป็นตัวตั้งในการอนุมานว่ารัฐเปรียบเสมือนคน ซึ่งมีความสนใจแต่ตัวเองเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐอื่น³¹ ข้อพิจารณาที่คาร์ลข้ออภิปรายโต้ตอบกับแนวคิดแบบเสรีนิยม ที่เชื่อว่าคนมีเหตุผล และสามารถประสานความร่วมมือเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันได้ การใช้คำ “ความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว (self-interest)” ในตัวบทของคาร์ลปรากฏทั้งสิ้น 8 ครั้ง แบ่งออกเป็นสองส่วน โดยในส่วนแรกเป็นการอภิปรายประเด็นว่าด้วยความสนใจแต่ตัวเองจากปรัชญาอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) และตั้งคำถามต่อความเป็นไปได้ของการสานผลประโยชน์ (harmony of interest) ตามแนวทางของเสรีนิยม³² คาร์ลพยายามชี้ให้เห็นในส่วนนี้ ว่าสิ่งที่แนวคิดเสรีนิยมพยายามเสนอ ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ข้อเสนองานจริยธรรมที่ว่า “การสละเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวเพื่อผู้อื่นเป็นการทำดี เพราะการสละตัวเองนั้นจะได้รับผลลัพธ์ที่สูงกว่าการทำตามความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวของตนเอง” ไม่มีลักษณะที่เป็นเหตุเป็นผล เพราะว่าการเสียสละผลประโยชน์ของตนเพื่อผู้อื่นนั้น นำมาซึ่งความสรรเสริญจากคนในสังคม ในด้านหนึ่งย่อมหมายถึงการตอบสนองต่อความต้องการของตนอยู่ดี คาร์ลมองว่าการสละความสนใจแต่ตนเองตามแนวคิดแบบปัจเจกนิยมจะเกิดขึ้นในกรณีเดียว คือ การสมยอมต่อผู้มีอำนาจมากกว่า ซึ่งมีความสมเหตุสมผลมากกว่าประโยคก่อนหน้านี้

ด้านประเด็นที่เกี่ยวข้องกับรัฐ ปรากฏในส่วนที่สอง ซึ่งคาร์ลใช้ความคิดเกี่ยวกับความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวของมนุษย์ พิจารณาพฤติกรรมทางการเมือง

³¹ ประโยคนี้ในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีลักษณะของคตินิยมลดทอน (reductionism) อธิบายโครงสร้าง คือ รัฐ ด้วยลักษณะของปัจเจกบุคคล ดังนั้น ประโยคที่ว่ารัฐสนใจแต่ตัวเอง ไม่ได้หมายความว่ารัฐไม่สนใจประชาชนในประเทศ หากเป็นการกล่าวว่ารรัฐเมื่อมองดูรัฐอื่นแล้ว ก็จะไม่สนใจความต้องการของรัฐอื่น พิจารณาเฉพาะผลที่ได้ของตัวเองเท่านั้น

³² Edward H. Carr, *Twenty Years' Crisis. 1919-1939*, Cited, 42.

เมืองของรัฐ โดยคาร์มองว่ารัฐนั้นมีความสนใจแต่ประโยชน์ของตัวเอง และมักจะไมยอมให้ผลประโยชน์ของตน ถูกกำหนดจากข้อบังคับ ในกรณีนี้ ความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว ขัดแย้งกับการมีกฎหมายที่กำกับพฤติกรรม หรือควบคุมการแสวงหาประโยชน์ ครั้นที่รัฐสนใจแต่ประโยชน์ของตนเองนี้ กฎหมายระหว่างประเทศจึงล้มเหลวในการกำกับพฤติกรรมของรัฐ³³ และไม่อาจนำมาใช้แก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างกันดังที่แนวคิดเสรีนิยมพยายาม

ในประเด็นการวิเคราะห์แรกนี้ จะเห็นได้ว่าความเป็นจริงในระดับตัวแสดง เป็นความเป็นจริงของธรรมชาติมนุษย์ ซึ่งการวิจารณ์กลุ่มเสรีนิยมว่าเสนอแนะแนวทางที่ขัดแย้งกับความเป็นจริงโดยธรรมชาติ และเมื่อมนุษย์มีความเห็นแก่ตัว รัฐที่เกิดจากมนุษย์ ย่อมมีลักษณะเดียวกัน เพราะมนุษย์เป็นผู้ที่ขับเคลื่อนรัฐ โดยเฉพาะผู้กำหนดนโยบายซึ่งตัดสินใจดำเนินนโยบายต่างประเทศ การละเลยความเป็นจริงข้อนี้ ทำให้ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ทางการทูต วินิจฉัยสถานการณ์ผิดพลาด เพราะคิดว่ารัฐอื่นหรือผู้นำของรัฐเหล่านั้นจะยอมลดความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวลง และเริ่มมองเห็นอรรถประโยชน์จากความเสียสละของตัวเอง

ผลสรุปของข้อวิเคราะห์แรก นำไปสู่การตั้งคำถามเพื่อหาคำตอบในข้อวิเคราะห์ส่วนที่สอง คือ การวิเคราะห์ความเป็นจริงในระดับโครงสร้าง ซึ่งหาความเป็นจริงในระดับปัจเจกเป็นจริงแล้ว ธรรมชาติและกลไกของปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบใดที่รองรับต่อความเป็นจริงนั้น ในที่นี้ จำเป็นต้องพิจารณาจากคำสำคัญสองคำ คือ อนาธิปไตย (anarchy) และการถ่วงดุลอำนาจ (power balancing)

³³ Ibid., 159.

คำว่า อนาธิปไตย จากการวิเคราะห์ข้อเขียน พบว่า คาร์ลใช้คำนี้เพียงสองตำแหน่ง ที่เป็นการระบุความพยายามของเสรีนิยมในการจัดการกับความไร้เสถียรภาพของอนาธิปไตยในปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ตำแหน่งของการใช้คำที่สำคัญ คือประโยคที่ว่า “...ในบรรดาทฤษฎีของกฎหมายระหว่างประเทศ พวกความคิดแบบอุดมรัฐ มักจะครอบงำเหนือการมองโลกตามความเป็นจริงเมื่อเปรียบเทียบกับสาขากฎหมายอื่น และแนวโน้ม (ของการใช้กฎหมายระหว่างประเทศในการกำกับพฤติกรรมของรัฐ, เพิ่มเติมโดยผู้เขียน) ดังกล่าวจะมีมากขึ้นในช่วงเวลาที่อนาธิปไตยกลายเป็นข้อพิจารณาหลักในการดำเนินความสัมพันธ์ของรัฐส่วนใหญ่...”³⁴ แม้ว่าคาร์ลจะไม่ได้ใช้อนาธิปไตยเป็นตัวตั้งในการระบุพฤติกรรมของปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ แต่จะเห็นได้ว่าอนาธิปไตยเป็นความจริงที่สำคัญประการหนึ่งที่แนวคิดเสรีนิยมมองข้าม เพราะคิดว่าสามารถจัดการได้ อนาธิปไตยของคาร์ลในที่นี้คือคู่ตรงข้ามกับระเบียบ (order) ซึ่งคาร์ลมองว่าพัฒนาการของปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีแนวโน้มวางอยู่บนฐานของอนาธิปไตยกับระเบียบ ข้อผิดพลาดของกลุ่มเสรีนิยม คือการปฏิเสธความเป็นจริงของอนาธิปไตย โดยใช้เครื่องมือที่ไม่สอดคล้อง กล่าวคือ การใช้เครื่องมือ เช่นกฎหมายระหว่างประเทศ ที่อาจประสบความสำเร็จหากใช้กับช่วงเวลาที่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีระเบียบ มาจัดการกับอนาธิปไตย ซึ่งควรใช้การเมืองระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือในการจัดการ

ด้านประเด็นเกี่ยวกับการถ่วงดุลอำนาจ คาร์ลไม่ได้ใช้เป็นตัวแปรอธิบายอย่างชัดเจนในแง่ของการเป็นกลไกที่จัดการกับความสัมพันธ์ แต่ตัวอย่างที่คาร์ลยกมาเรื่องความหวาดกลัวต่อกองกำลังของแต่ละฝ่าย ระหว่างเยอรมนีและฝรั่งเศส³⁵ แสดงให้เห็นว่าการถ่วงดุลอำนาจเป็นกลไกทางการเมืองระหว่างประเทศ ที่ดำรงความเป็นจริงอยู่ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

³⁴ Ibid., 162.

³⁵ Ibid., 99-100.

ในช่วงเวลาที่ปราศจากระเบียบ ปัจจัยอำนาจจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่าง ๆ เมื่อรัฐพิจารณาปัจจัยด้านอำนาจเป็นหลักแล้ว การเปรียบเทียบอำนาจระหว่างกัน (การเมืองแบบหนึ่งตามมุมมองของคาร์) จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น คาร์ชี้ว่า แม้ว่าจะมีความพยายามสร้างรัฐบาลโลกขึ้น (หมายถึงการมีรัฐบาลดูแลปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศ) แต่รัฐบาลที่ว่าไม่อาจดำรงอยู่โดยปราศจากอำนาจสนับสนุนการปกครอง ดังนั้นเมื่อผู้แสดงบทบาทปกครองไม่มีอำนาจเสียแล้ว การปกครองดังกล่าวย่อมล้มเหลวโดยปริยาย คาร์ยกกรณีของความพยายามของกลุ่มพันธมิตรผู้ชนะสงครามหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ว่า ละเลยการพิจารณาปัจจัยด้านอำนาจ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับเยอรมนีในช่วงทศวรรษ 1930 แล้วลดลงอย่างเห็นได้ชัด³⁶ ดังนั้นผลพวงของการละเลยความเป็นจริงข้อนี้ของแนวคิดเสรีนิยม จึงนำมาสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 ในเวลาต่อมา

การวิเคราะห์ในส่วนที่สองนี้ จะเห็นได้ว่าคาร์พิจารณาเกี่ยวกับอนาธิปไตยและการถ่วงดุลอำนาจอยู่ในงานเขียน ซึ่งถือเป็นความเป็นจริงประการหนึ่งที่กลุ่มแนวคิดแบบเสรีนิยมละเลย ไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควร ประเด็นกลุ่มนี้จะมามีบทบาทอีกครั้งในช่วงที่เคนเนธ เอ็น. วอลทซ์ สร้างทฤษฎีเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ระหว่างประเทศผ่านระดับการวิเคราะห์ระดับโครงสร้าง ซึ่งชี้ให้เห็นความสัมพันธ์อย่างชัดเจนของสองตัวแปรนี้ ต่อพฤติกรรมของรัฐในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ³⁷ กล่าวคือ วอลทซ์แสดงให้เห็นว่า ตัวแปรเชิงโครงสร้างมีอิทธิพลต่อการแสดงพฤติกรรมของรัฐ และทำให้รัฐให้ความสนใจกับตัวเองเป็นหลัก อย่างไรก็ตามในแง่ของการพิจารณาความเป็นจริงของสองฐานคติในระดับโครงสร้างจากงานของคาร์ จะพบว่า คาร์ไม่ได้ละเลยการพิจารณาทั้งสองประเด็น ซึ่งคาร์มองว่าทั้งสองประเด็นเป็นส่วนหนึ่ง

³⁶ Ibid., 100-101.

³⁷ โปรดดู Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, cited.; Kenneth Waltz, *Realism and International Politics* (New York: Routledge, 2008).

ของตัวแสดงอันเป็นองค์ประกอบในนโยบายต่างประเทศของรัฐ และเป็นความเป็นจริงที่กลุ่มแนวคิดเสรีนิยมละเลย

จากการวิเคราะห์ในทัศนคติความเป็นจริงในงานเขียน The Twenty Years' Crisis ของ อี. เอช. คาร์ จะพบได้ว่าความเป็นจริงของคาร์ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หมายถึงความเป็นจริงทางการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นพฤติกรรมโดยพื้นฐานของรัฐในการแสดงปฏิสัมพันธ์กับรัฐอื่น คาร์ใช้คำว่า “การเมือง” และ “ลัทธินิยม” แทนปรากฏการณ์ที่รัฐแสดงช่วงระหว่างสงคราม ก่อนการอุบัติขึ้นของสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งทั้งสองคำนี้ เป็นแนวคิดที่กลุ่มเสรีนิยมซึ่งมีอิทธิพลในขณะนั้นละเลย คำถามที่ตามมาคือ ความเป็นจริงดังกล่าวสามารถใช้อธิบายความเป็นจริงของกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบลัทธินิยมได้หรือไม่?

คำตอบคือ สามารถใช้ปรับมุมมองได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น เพราะความเป็นจริงของคาร์ แตกต่างจากความเป็นจริงในแนวทางของวอลท์ กล่าวคือ ความเป็นจริงของคาร์ เป็นข้อพิจารณาจากพฤติกรรมของรัฐที่สร้างเหตุการณ์ และสามารถสังเกตหรือศึกษาได้จากข้อบันทึกเหตุการณ์ (ประวัติศาสตร์) ส่วนความจริงของวอลท์ ซึ่งเป็นทฤษฎีในชั้นหลัง อาศัยพัฒนาการในปรัชญาวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์ แสดงให้เห็นลักษณะความเป็นเหตุของโครงสร้าง (causal mechanism) ต่อพฤติกรรมของรัฐ อันเป็นความเป็นจริงตามแนวทางของลัทธินิยมแนววิพากษ์ ซึ่งพัฒนาโดยรอย ภาสการ์ (Roy Bhaskar) ช่วงทศวรรษ 1970³⁸

³⁸ โปรดดู Margaret Archer et al., (eds.), *Critical Realism: Essential Readings*, (London: Routledge, 1998); Chris Brown, “Situating Critical Realism,” *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 35, No. 2 (2007), 409-416; Fred Chernoff, “Critical Realism, Scientific Realism and International Relations Theory,” *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 35, No. 2 (2007), 399-407; Fred Chernoff, “The Ontological Fallacy: A Rejoinder on the Status of Scientific Realism in International Relations,” *Review of International Studies*, Vol. 35, No. 2 (2009): 371-395; Jonathan Joseph and Colin

กล่าวโดยสรุป การวิเคราะห์ในทัศนคติความเป็นจริงจากงานเขียนของคาร์มีลักษณะของความเป็นจริงที่เกิดจากการเปรียบเทียบกับกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบเสรีนิยม ผ่านการพิจารณาเหตุการณ์ที่ปรากฏข้อถกเถียงด้านหนึ่งจึงเป็นข้อถกเถียงในเชิงสัจนิยมทางการเมือง เช่นเดียวกับงานเขียนของแมคอาเวลี นักปรัชญาชาวอิตาลี ช่วงศตวรรษที่ 15 โดยคาร์ปรับระดับการอธิบายพ้นจากขอบเขตของรัฐ ไปยังปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ซึ่งมีข้อถกเถียงเกี่ยวกับการยึดถือจริยธรรมกับการใช้การเมืองเป็นเครื่องมือของในปฏิสัมพันธ์กับรัฐอื่น ความสำเร็จในการมองความเป็นจริงตามทัศนะของคาร์ คือการอุบัติขึ้นของสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งทำให้เห็นว่าตลอด 20 ปีหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 เป็นต้นมา เป็นช่วงเวลาแห่งวิกฤติที่แนวคิดแบบเสรีนิยมได้สร้างขึ้น ตามข้อหนังสือเล่มนี้

กล่าวสรุป

บทความฉบับนี้ศึกษาในทัศนคติความเป็นจริงในงานเขียน The Twenty Years' Crisis ของ อี. เอช. คาร์ ซึ่งเขียนขึ้นเพื่ออภิปรายปัญหาของการใช้แนวทางจริยธรรมแบบเสรีนิยม ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศช่วงระหว่างสงคราม (1919-1939) ซึ่งคาร์ได้ชี้ให้เห็นว่าปัญหาของการมองโลกแบบเสรีนิยมในช่วงนั้น ไม่ได้มองโลกบนพื้นฐานของความเป็นจริง ความเป็นจริงกล่าวคือความเป็นจริงความสัมพันธ์ ประกอบด้วย ตัวแสดงที่มีความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว (self-interest) สภาพแวดล้อมในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่ไม่มีระเบียบระหว่างประเทศคอยกำกับพฤติกรรมของรัฐ รัฐทั้งหลาย

Wight, (eds.), *Scientific Realism and International Relations*, (New York: Palgrave Macmillan, 2010); Milja Kurki, "Critical Realism and Causal Analysis in International Relations," *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 35, No. 2 (2007), 361-378; Seán Molloy, "Realism: A Problematic Paradigm," *Security Dialogue*, Vol. 34, No. 1 (2003), 71-85.

จึงแสดงพฤติกรรมตามสภาพแวดล้อมที่รัฐมองว่าเป็นอนาธิปไตย (anarchy) เมื่อผู้ตัดสินใจดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐตะวันตกส่วนหนึ่ง ใช้กรอบจริยธรรมแบบเสรีนิยมมองโลกแล้ว การดำเนินนโยบายต่างประเทศจึงละเลยการพิจารณาการถ่วงดุลทางอำนาจ (power-balancing) ซึ่งเป็นความเป็นจริงประการหนึ่งในการดำเนินปฏิสัมพันธ์ของรัฐตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 ดังนั้น จึงสามารถคาดการณ์ผลลัพธ์ที่เป็นสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้

อย่างไรก็ตาม ความเป็นจริงที่ควรนำเสนอนี้ แตกต่างจากความเป็นจริงของกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยมในชั้นหลัง ซึ่งได้ใช้ปัจจัยเชิงโครงสร้างเข้ามาอธิบายพฤติกรรมของรัฐ แตกต่างจากแนวทางของคาร์ซึ่งใช้ปัจจัยภายในรัฐเป็นหลัก การศึกษาเพิ่มเติมในอนาคตโดยพิจารณางานเขียนของเคนเนธ เอ็น. วอลทซ์ จะช่วยเติมเต็มการตอบคำถามเกี่ยวกับความเป็นจริงของกลุ่มทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบสังคมนิยมได้ครบถ้วนยิ่งขึ้น กระนั้น หากพิจารณาไปยังฐานคติของกลุ่มทฤษฎีฯ นี้แล้ว เรายังคงเห็นร่องรอยคุณูปการของคาร์ในการวางรากฐานแนวทางการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศให้แก่ นักคิดสำคัญในยุคถัดมา ซึ่งยังคงมีบทบาทในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมาจนถึงปัจจุบัน

State Transformation and Uneven Development Across Southeast Asia's Cross-Border Special Economic Zones*

Charlie Thame**

Received: 4 February 2020

Revised: 26 April 2020

Accepted: 20 May 2020

Abstract

Cross-border special economic zones are a new type of transnational special economic zone under development worldwide. This paper introduces the concept, rationale, and status of development in mainland Southeast Asia informed by qualitative research on zones

* This paper draws on research conducted on behalf of the Mekong Institute's "Joint Development of Cross-Border Economic Zones" (2018-2021) project which received funding from the Lancang-Mekong Cooperation Special Fund. I extend appreciation to staff at the Mekong Institute for facilitating data collection, the editor of this journal, and two anonymous reviewers for comments that helped refine the argument advanced here. Any remaining errors are my own.

** Lecturer at Faculty of Political Science, Thammasat University; Email: charliethame@me.com

under development or consideration on China's borders with Laos, Myanmar, and Vietnam, and Thailand's borders with Myanmar, Laos, and Cambodia. It finds terminology to be inconsistent and governance models highly context specific. Divergence is analysed with reference to literature on state transformation and two broad trends shaping political and economic outcomes are identified: the first relates to legacies of colonialism and war; the second to struggles between domestic and transnational social forces from above and below. Previous studies have identified close cooperation and inclusivity as conditions of CSEZ success but the paper finds no evidence of this happening in the region. Instead, it argues zones contribute to broader global trends toward anti-democratic and technocratic forms of governance insulated from popular control and will likely exacerbate existing conditions of uneven development, with political and economic outcomes reflecting and reinforcing existing configurations of power. The paper concludes optimistic hopes of zones contributing to sustainable development professed by exponents will likely be frustrated.

Keywords: Special economic zones, Southeast Asia, state transformation, uneven development

Introduction

Special economic zones (SEZs) have been built across Asia since the 1960s and play an important role facilitating regional economic integration. Cross-border special economic zones (CSEZs) are a new type of SEZ developed by China since the early 2000s, sometimes called cross-border economic cooperation zones (CBECZs). China and Thailand are currently promoting establishment of CBECZs at key border crossings to encourage development of border areas, enhance efficiency of international logistics, and expand international and trans-national supply chains. Global trends toward regional rather than multilateral cooperation and featuring prominently in China's Belt and Road Initiative means more CSEZs will likely be developed across the world in coming years.

This paper introduces the concepts of CBECZs and CSEZs and explains their rationale. It provides a summary of their status in mainland Southeast Asia and key challenges encountered to date. It argues development of CSEZs may be understood in terms of broader global trends toward anti-democratic and technocratic forms of governance insulated from popular control. Divergent outcomes across CSEZs are explored with reference to literature on state transformation. Concerned with trends toward post-Westphalian forms of governance and statehood in an era of globalisation, this emphasises the importance of struggles between domestic and transnational social forces, themselves subject to certain structural dynamics characterising manifold political, social, and institutional contexts. Two general trends

shaping variegations across CSEZs are identified. The first is that legacies of colonialism and war may help explain divergent responses to overtures from China to develop CSEZs along borders shared with Laos, Vietnam, and Myanmar, with official responses by partner states characterised as dyadic dependence, deferral, and consolidation through co-optation respectively. The second is that specific outcomes are further shaped by struggles between social forces from above and below. Although forces from above wield greater resources, social forces from below have nonetheless managed to influence or obstruct development of some CSEZs. Previous studies have emphasised the crucial importance of close cooperation and inclusive development as conditions of success but the paper finds little evidence of this happening in the region. It argues instead that CSEZs will exacerbate uneven development with political and economic outcomes reflecting and reinforcing existing configurations of power, undermining hopes they might contribute to sustainable development.

The paper is informed by research conducted in 2018 including secondary and primary data collection across six countries. A document review of studies on SEZs, cross border economic zones, CBECZs, and CSEZs was conducted prior to primary data collection in Cambodia, China, Laos, Myanmar, Thailand, and Vietnam. This included field visits to seven border crossings and five border SEZs, nine key informant interviews held with thirty-two respondents from the public and private sector, and six focus group discussions with a total of one hundred and thirty-five respondents. Due to time limitations, potential CSEZ sites on

borders between China and Myanmar, Laos and Vietnam and Vietnam and Cambodia were not included in the field visits and interviews.¹

SEZs, Border SEZs, and Cross Border SEZs

SEZs are usually defined in spatial or technical terms.² Sometimes used as a catch all to include a wide range of regulatory frameworks such as export processing zones, free ports, and free trade zones,³ a commonly cited description is provided by Farole and Akinci for the World Bank:

Demarcated geographic areas contained within a country's national boundaries where the rules of business are different from those that prevail in the national territory. These differential rules principally deal with investment conditions, international trade and customs, taxation, and the regulatory environment; whereby the zone is given a business environment that is intended to be more liberal from a policy perspective and more effective from an administrative perspective than that of the national territory.⁴

¹ For detailed methodology see Charlie Thame, *Joint Study and Survey of Special Economic Zones (SEZs) and Cross Border Economic Zones (CBEZs)*, (Khon Kaen: Mekong Institute, December 2018), 8-12.

² Cf. Patrick Neveling, "Free Trade Zones, Export Processing Zones, Special Economic Zones and Global Imperial Formations 200 BCE to 2015 CE," in *The Palgrave Encyclopedia of Imperialism and Anti-Imperialism*, (ed.), I Ness and Z Cope, (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016), 1007-1016.

³ Jean-Pierre Singa Boyenge, *ILO Database on Export Processing Zones (Revised)* (Geneva: International Labour Office, 2007), https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2007/107B09_80_engl.pdf (accessed June 7, 2019).

⁴ Thomas Farole and Gokhan Akinci, *Special Economic Zones* (Washington DC: The World Bank, 2011), 3.

SEZs have proliferated globally since the first export processing zone established in Puerto Rico in 1947.⁵ From nine globally at the end of the 1960s, to 500 in 1995, there were at least 5400 SEZs in 147 countries by 2018.⁶ Since the 1970s most have functioned as free trade zones, export processing zones, or a combination of both. From the 1990s a variety of hybrid models were developed to stimulate industrial transformation from reliance on labour intensive manufacturing toward a range of higher value-added activities such as the service economy, eco-industry, and innovation.⁷ In Southeast Asia, SEZs have played a pivotal role facilitating subregional economic integration through the Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Scheme (GMS) since the mid 1990s; at the turn of the 2020s exponents claim they can help states meet sustainable development goals and improve public health for workers.⁸

⁵ Patrick Neveling, "Export Processing Zones, Special Economic Zones and the Long March of Capitalist Development Policies During the Cold War," in *Decolonization and the Cold War*, (ed.), Leslie James and Elisabeth Leake, (London: Bloomsbury, 2015), 63-84.

⁶ UNCTAD, *World Investment Report 2019: Special Economic Zones*, (New York: United Nations Publications, 2019).

⁷ UNIDO, *Economic Zones in the ASEAN*, (Hanoi: UNIDO Country Office in Vietnam, 2015).

⁸ On SEZs role facilitating subregional integration in the GMS, see Charlie Thame, *SEZs and Value Extraction from the Mekong*, (Bangkok: Focus on the Global South, July 2017). UNCTAD floated the idea of a "sustainable development goal" model SEZ and the ADB launched a "healthy border special economic zones" project in 2019. See UNCTAD, *World Investment Report 2019*; ADB, "Greater Mekong Subregion Healthy Border Special Economic Zones Project," ADB, www.adb.org/projects/documents/reg-53290-001-ipsa (accessed March 10, 2020).

Establishing a SEZ close to an international border allows developers to capitalise on economic and political discontinuities that have developed as a result of borderlines, including labour costs, regulatory regimes, and other geographical advantages such as access to resources and markets. Policies associated with SEZs allow authorities to manipulate porosity of the border in the interests of capital accumulation. Workers from low-wage areas may migrate to border regions in search of jobs or higher wages while factories may relocate to take advantage of the availability of low-cost labour. SEZs facilitate circulation of capital and commodities to and from the border through targeted incentives such as tax breaks and infrastructure: both hard, such as transportation connectivity and power supply, and soft, such as access to public institutions. To combine productively either workers need to cross the border to work in the factories, or factories need to be built on the other side to employ the workers. Capital and commodities need to move quickly and cost effectively to and from the border area, either as inputs to the production process or to markets as outputs. However, while border trade thrives when circulation is quick and cost effective, border industry develops when the border is retentive of a particular comparative advantage specific to that location, such as low-cost labour.⁹ Zoning technologies allow authorities to resolve this

⁹ For a discussion, see Toshihiro Kudo and Masami Ishida, "Prologue: Progress in Cross-Border Movement and the Development of Border Economic Zones," in Masami Ishida (ed.), *Border Economies in the Greater Mekong Sub-Region*, (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013).

contradiction though selective exploitation of the porosity of the border: of goods, capital, and people.

CSEZs are a new type of special economic zone that traverse a border and span two or more states. As conceptualised by Abonyi and Zola they refer to:

An area established in close collaboration by two (or more) governments, with synchronized rules and regulations, for example in trade facilitation and customs. It involves creating an interdependent operational and administrative environment for business.¹⁰

The central rationale for CSEZs is to facilitate transnational cooperation to develop comparative advantages of a border area, capitalising on complementary inputs from different economies such as access to low-cost labour on one side of a border and access to capital-intensive processes on the other.¹¹

¹⁰ George Abonyi and Anthony M Zola, *Support for Implementing the Action Plan for Transport and Trade Facilitation in the GMS: Scoping Study on Developing Border Economic Areas and Cross-Border Linkages Between Thailand and Its Neighbours*, (Bangkok: Asian Development Bank, 2014).

¹¹ Ibid., 10-11.

CSEZs should not be confused with cross border economic zones, the former distinguished from the latter by virtue of the level of formal institutionalisation. A border economic zone has a low level of formal institutionalisation and may pertain when economic activities are promoted in border areas, such as Thailand's 1993 policy to promote all border provinces as investment promotion zones.¹² A cross border economic zone is an extension of a border economic zone where cross-border linkages such as customs procedures and logistics are established to develop comparative advantage of border areas. While economic zone policies should be guided by a coherent vision and strategy they need not be subject to a special governance structure with a separate administration, administration, and services which commonly distinguish SEZs.¹³ CSEZs, by contrast, are characterised by a high level of formal institutionalisation. In principle, they would be established through amalgamation of adjacent SEZs in respective countries, themselves formally incorporated and subject to a single management or administration with synchronised rules and regulations related to trade, investment, and customs. As Abonyi and Zola describe them, CSEZs are the "most complicated form of cross-border economic cooperation involving agreements on specific linkages between

¹² Choen Krainara, *What Is Economic Zoning? History of Economic Zoning in Thailand and Relate It with Domestic and Foreign Direct Investment (FDI)*, (Bangkok: School of Environment, Resources, and Development. Asian Institute of Technology, 2009), 3.

¹³ Abonyi and Zola, *Support for Implementing the Action Plan*, Cited, 4.

adjacent SEZs” and “at the limit, joint sovereignty.”¹⁴

Somewhat confusingly however, no existing CSEZs are labelled as such. There are several explanations for this. Firstly, China’s preferred terminology is the more inclusive “cross-border economic cooperation zone” which does not clearly distinguish between CSEZs and cross border economic zones. Secondly, there is no successful CSEZ model to replicate and development plans are developed bilaterally based upon specific border crossings, thus vary significantly from location to location. This means that while some of China’s “cross-border economic cooperation zones” would qualify as a CSEZ as defined above, such the ones on the borders with Kazakhstan and Laos, others would not yet, such as those on the borders with Vietnam and Myanmar.¹⁵ Thirdly, officials can be reluctant to use the terms “special” or “cross-border” due to contentious issues relating to sovereignty and concerns about public opinion. These issues notwithstanding, several planned zones nonetheless adopt the CSEZ terminology. For example, Thailand officially announced plans to develop “cross-border special economic zones” to “link special economic zones in Thailand with those in MLC countries” in 2016,¹⁶ while the African Union and the Organisation for

¹⁴ Ibid., 12.

¹⁵ Cf. Xiangmin Chen, “Change and Continuity in Special Economic Zones: a Reassessment and Lessons From China,” *Transnational Corporations*, Vol. 20 (2019), 49-74.

¹⁶ “Thailand Proposes Early Harvest Projects Under the Mekong-Lancang Cooperation Framework,” Thailand’s Government Public Relations Department, https://thailand.prd.go.th/ewt_news.php?nid=2927&filename=index (accessed June 7, 2019).

Economic Co-operation and Development have referred to “cross-border SEZs” recently launched by Burkina Faso, Côte d'Ivoire, and Mali.¹⁷

CSEZs in Mainland Southeast Asia

China's CSEZs

China and Thailand are the principal exponents of CSEZs in Asia. CSEZs have been characterised by Chen as an evolution and extension of China's SEZs, a new model and phase of SEZ development.¹⁸ China developed a variety of SEZs from the late 1970s including Special Economic Zones, National Economic and Technological Development Zones, High Tech Industrial Development Zones, Free Trade Zones, Export Processing Zones, Bonded Logistics Zones, Cross-Border Economic Zones, and Overseas Economic and Trade Cooperation Zones. The term SEZ is usually applied to the seven zones developed in the late 1970s and early 1980s: Shenzhen, Zhuhai, Shantou, Xiamen, Hainan, Shanghai Pudong New Area, and Tianjin Binhai New Area. National Economic and Technological Development Zones are a variant on these SEZs built in coastal cities between 1984 and 1988 and later in river deltas.¹⁹ Seventeen National Border

¹⁷ AUC/OECD, *Africa's Development Dynamics 2019: Achieving Productive Transformation*, (Paris: OECD Publishing, 2019), 80.

¹⁸ Chen, *Change and Continuity in Special Economic Zones*, Cited, 64.

¹⁹ Douglas Zhihua Zeng, *China's Special Economic Zones and Industrial Clusters: Success and Challenges*, (Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy Working Paper, 2012).

Economy Cooperation Districts were established along inland borders with neighbouring countries from 1992, commonly referred to as Border Economic Cooperation Zones.²⁰ These followed a 1992 decision by China's State Council to give host cities open status and legal powers to attract foreign investment.²¹

Zones along China's northern and eastern borders promote cohesion of the Chinese state in areas with high concentrations of ethnic minorities while those along China's eastern and southern borders are principally aimed at economic integration with North Korea, Russia, Vietnam, Laos, and Myanmar. There are currently six on China's southern borders including two in Guangxi Province: Pingxiang Border Economy Cooperation District and Dongxing Border Economy Cooperation District, and four in Yunnan province: Wanding Border Economy Cooperation District, Hekou Border Economy Cooperation District, Ruili Border Economy Cooperation District, and Lincang Border Economy Cooperation District. "Cross border economic cooperation zones" emerged in the early 2000s as a transnational extension of border economic cooperation zones to promote international cooperation with neighbouring countries and facilitate transnational coordination and co-development of border regions. Three National Key Development and Opening-up Experimental Zones were approved in 2012 to propel

²⁰ Project Management International Lt. *Progress Report I Volume 1: GMS Capacity Development for Economic Zones in Border Areas*, (Unpublished Consultant Report, 2017), 27.

²¹ Christopher Wood and Clarence Siziba, *The Potential for Border Development Zones (BDZs) on South Africa's Northern Border*, (Unpublished Draft, 2015), 7.

development of cross border economic cooperation in priority areas and serve as a demonstration for other zones, followed by four more between 2014-2016. Dongxing and Ruili were among the first approved, followed by Mohan in 2015 and Pingxiang in 2016.²²

China's National Development and Reform Commission published the *"Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st- Century Maritime Silk Road"* in 2015 which serves as an overall development strategy for the Belt and Road Initiative.²³ Emphasising Guangxi Zhuang Autonomous Region and Yunnan Province, it promotes development of transportation infrastructure and enhanced cooperation with GMS countries, including transport corridors to connect southwestern and mid-south regions of China with the GMS and facilitating international logistics through "single-window" customs clearance facilities at border points. A central objective is to use the GMS region as a "pivot" for China's opening up to South and Southeast Asia. The document cites two kinds of SEZs to expedite this pivot: overseas economic and trade cooperation zones and cross-border economic cooperation zones. The first have been built worldwide since 2006, including the Thai-Chinese Rayong Industrial Zone in Thailand, the Sihanoukville Special Economic Zone in

²² Project Management International Lt. *Progress Report I Volume 1*, Cited, 27.

²³ "Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st Century Maritime Silk Road," National Development and Reform Commission, http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html (accessed June 7, 2019).

Cambodia, the Long Jiang Industrial Park in Vietnam, and the Vientiane Saysettha Development Zone in Laos.²⁴ As of 2018 there were at least twelve CBECZs under construction across China. Five in the northeast of the country, with Manzhouli, Heihe, and Suifenhe under development on China's border with Russia, Erenhot on the border with Mongolia, and Hunchun on China's border with Russia and North Korea. One is located in Korgos on China's border with Kazakhstan and six are located in the southwest. Three on China's border with Vietnam, in Hekou, Dongxing, and Pingxiang, one on China's border with Laos, at Mohan, and another at Ruili on China's border with Myanmar. There are currently five planned cross border economic zones on China's borders with Southeast Asia: Hekou (PRC) - Lao Cai (Viet Nam); Mohan (PRC) - Boten (Laos); Ruili (PRC) - Muse (Myanmar); Dongxing (PRC) - Mong Cai (Viet Nam); and Pingxiang (PRC) - Dong Dang (Vietnam). China also signed a memorandum of understanding with Nepal in 2017 to construct a CSEZ²⁵ while recent reports suggest several CBECZs are planned.²⁶

²⁴ "Overseas Economic and Trade Zones," CCCME, www.cccme.org.cn/cp/cooperation/zones.aspx (accessed June 7, 2019).

²⁵ "Nepal, China to Construct Cross-Border SEZ," The Himalayan Times, <https://thehimalayantimes.com/business/nepal-china-construct-cross-border-special-economic-zone/> (accessed June 7, 2019).

²⁶ Xinhua, "Xi Says China Ready to Advance Friendly Cooperation with Nepal," Xinhua, www.xinhuanet.com/english/2019-10/13/c_138468936.htm (accessed June 7, 2019).

China-Kazakhstan

Not all cross-border economic cooperation zones have been developed as CSEZs, only two to date: on borders with Kazakhstan and Laos. The China-Kazakhstan Khorgos International Centre for Boundary Cooperation is a cross-border special economic zone that connects the Chinese city of Khorgas and the Kazakh city of Horgos. It was China's first CBECZ, approved by the State Council in 2006 with official cooperation commencing in December 2011. The SEZ straddles the border with 1.85km² in Kazakhstan and 3.43km² in China. The Chinese city is on the Jinghe-Khorgas railway, a major route across Xinjiang province connecting a planned freight route that would extend to Germany. It is supposed to act as a hub for trade, entertainment, and intercultural exchange for merchants and travellers from China, Europe, Russia, and Turkey to enter visa free to communicate and trade.²⁷ Investors are exempt from land use fees for up to ten years and enjoy tax benefits. However, despite being promoted as a model for other countries to emulate the zone has faced serious difficulties due to weak cooperation locally and bilaterally, corruption among customs officials, remote location, and imbalance in the relative capacities of the Chinese and Kazakh states. It is also regarded with suspicion from other members of the Eurasian Economic Union such as Russia, seen as a vehicle for Chinese firms to access import markets duty free.²⁸ The

²⁷ Chen, *Change and Continuity in Special Economic Zones*, Cited.

²⁸ Wood and Siziba, *The Potential for Border Development Zone*, Cited; David Trilling, "On China Kazakhstan Border Lies a Lopsided Free Trade Zone," Eurasia. Net <https://eurasianet.org/on-china-kazakhstan-border-lies-a-lopsided-free-trade-zone> (accessed August 3, 2018).

zone has thus struggled to develop beyond a duty-free outpost for small scale merchants and shoppers.

China-Laos

The Mohan Boten Cross Border Economic Zone on the Laos-China border was China's second CSEZ approved in 2016. This appears to incorporate two existing border SEZs into a joint CSEZ.²⁹ The Mohan SEZ on the Chinese side was established as a border trading zone in 2001 with Boten SEZ founded on the Laos side the following year. Although designed as a warehouse, tourism, and trade centre, most activity centred on a casino. The Boten SEZ collapsed in 2011 when China cut all ties as a result of rampant crime and ransoming of Chinese citizens who could not pay their gambling debts.³⁰ In 2015 the governments of Laos and China signed a framework agreement on the joint construction of the Mohan-Boten Economic Cooperation Zone with an initial masterplan formally approved in 2016. Official terminology refers to the zone as a "border cooperation zone" rather than a CSEZ or even a *cross border* economic cooperation zone due to political sensitivities in Laos. The master plan envisions a city of 300,000 people based upon a vision of the CSEZ as a modern international land port city connecting southern China to the whole of ASEAN.³¹ A concession

²⁹ Details of the agreement are not publicly available.

³⁰ UNCTAD, *World Investment Report 2019*, Cited, 160, Ron Gluckman, "Bungle in the Jungle" Forbes, www.forbes.com/global/2011/0808/companies-laos-china-economy-gambling-gangsters-bungle-jungle.html (accessed June 7, 2019).

³¹ Chen, *Change and Continuity in Special Economic Zones*, Cited, 67.

to build the zone was granted to a private real estate development company based in Kunming under a bilateral agreement at the national level and administration of the zone is a bilateral affair at three levels.³² Vice ministers from the Ministry of Planning and Finance (Laos) and the Ministry of Commerce (PRC) chair a high-level Joint Coordinating Committee, with vice governors of Luang Namtha Province (Laos) and Yunnan Province (PRC) acting as vice chairs. A working group is co-chaired at the director general level from the Ministry of Planning and Investment (Laos) and the Ministry of Commerce (PRC). As of 2018 there were plans to develop a Joint Cooperation Zone Management Committee to administer the zone. Should this be established and incentives harmonised across adjacent SEZs the zone would become the first CSEZ in mainland southeast Asia.

China - Vietnam

Vietnam has developed industrial parks, export processing zones, and economic zones nationwide since the 1986 Doi Moi reforms. Mong Cai Economic Zone was established on the border with China in 1996 as a pilot project, followed in 1998 by Moc Bai Border Gate Economic Zone on the border with Cambodia, and Lao Bao Special Economic Commercial Zone on the border with Laos. China and Vietnam signed MOUs between 2005 and 2007 to develop four CBECZs at Pingxiang (PRC) - Dong Dang (VN), Dongxing (PRC) - Mong Cai

³² Ibid., 71.

(VN), Longbang (PRC) - Tra Linh (VN), and Hekou (PRC) - Lao Cai (VN). Vietnam's prime minister issued a decision in 2008 on the creation and management of 30 border-gate economic zones, including seven new ones, up to 2020. The United Nations Development Program launched a USD3million project to support the development of cross border economic cooperation zones along the border between 2007-2009, and Dongxing and Pingxiang were both established as National Key Development and Opening-up Experimental Zones by China in 2012 and 2016 respectively, indicating a renewed push by China to develop these border crossings.³³ The Asian Development Bank provided further technical assistance on the development of this border crossing from 2017 to 2019 with financial support from China.³⁴ Despite international support and strong commitment from China to develop four cross border economic zones since 2005, none had been established as of early 2020. For example, Hekou and Lao Cai have been established as adjacent border SEZs and informal cross-border meetings are held twice a year. A joint master plan to develop them as a cross border economic cooperation zone has been under discussion since 2015 but various bilateral financial and political issues have slowed progress. There is concern among stakeholders in Vietnam that a cross border

³³ Government of the People's Republic of China and UNDP, "Enhancing China-ASEAN Economic Integration: Cross-Border Economic Cooperation Zones at the China-Vietnam Border (CBEZ)," UNDP, <https://www.undp.org/content/dam/china/docs/ProDocs/UNDP-CH-PR-Prodcs-CBEZ.pdf> (accessed June 7, 2019).

³⁴ ADB, *Policy Coordination and Planning of Border Economic Zones of the People's Republic of China and Viet Nam*, (Manila: Asian Development Bank, 2017).

economic cooperation zone would gift China leverage. It appears political disagreements and public perceptions of China in Vietnam may prevent the establishment of CSEZs on this border.

China - Myanmar

Myanmar has three SEZs at varying stages of development: Thilawa, south of Yangon, Dawei in southern Myanmar, and Kyaukphyu on the east coast in Rakhine state. These are the only zones currently covered by the 2014 Myanmar Special Economic Zone Law. Some private developers along Myanmar's borders have assumed the term "SEZ" but establishing an SEZ in Myanmar requires approval from Myanmar's parliament (the *Pyidaungsu Hluttaw*) which has not been granted to any border zones. Zones in Myawaddy (Karen State) and Mong La (Shan State) have instead been permitted by local ethnic armed groups and are of questionable legality. Given controversies surrounding the three existing SEZs and ongoing resistance to them it is unlikely that *bona fide* border SEZs will be established in Myanmar in the foreseeable future unless laws are amended and public opinion toward SEZs changes.³⁵

China's State Council approved establishment of border economic cooperation zones in Ruili and Wanding in 1992. Adjacent to China's border with Myanmar at Muse, both were incorporated into the Ruili Border Economy Cooperation District when it was approved

³⁵ On Myanmar's SEZs, see Thame, *SEZs and Value Extraction*, Cited, Part 2.

as a National Key Development and Opening-up Experimental Zone in 2012. Negotiations between Yunnan and the Myanmar government to establish cross-border economic cooperation zones are ongoing, with memoranda of understanding signed in 2016 and in May 2017, a joint committee set up, leading to approval from the Myanmar government to establish three CBECZs at Kanpiketi, Chinshwehaw, and Muse in 2018, followed by a further MOU on expediting the Muse-Ruili zone in January 2020. The Kanpiketi development was officially renamed “Kanpiketi Business Park Project” during an October 2019 meeting of the Myanmar-China Cross Border Economic Cooperation Zone Central Committee in Myitkyina, suggesting Myanmar officials may share the reticence of their Lao counterparts regarding the application of SEZ terminology to the zones.³⁶ Priority is given to the Muse-Ruili zone as a major oil and gas transit point and trading hub that will link to Kyaukphyu SEZ on Myanmar’s coast on the Bay of Bengal. Chen discusses links between the Jiegao border economic development zone located on the China side of the border in Ruili and the Kyaukphyu SEZ in Myanmar as a “trans-local expansion” of China’s SEZs, referring to “SEZ-like” policies in Muse that may suggest movement in the direction of CSEZ model here similar to the one on the Laos-China border.³⁷ However, given most of Myanmar’s northern border is under control of ethnic armed groups

³⁶ “Kachin State Approves Chinese- Backed Business Park in Border Town,” The Irrawaddy, www.irrawaddy.com/news/burma/kachin-state-approves-chinese-backed-business-park-border-town.html (accessed June 7, 2019).

³⁷ Chen, *Change and Continuity in Special Economic Zones*, Cited, 64.

and the improbability of official establishment of border zones as SEZs, a different model will likely be developed on Myanmar's borders.

Thailand's CSEZs

Thailand established border economic zones in 1993 when all border provinces were classified as investment promotion zones by the Board of Investment. Plans to upgrade these to SEZs emerged in 2002 with Chiang Rai SEZ established as a pilot project. Development slowed due to domestic political discontinuity and political and legal issues related to decentralisation of powers from the central government to SEZ authorities. Yingluck Shinawatra's government announced Mae Sot would be developed as an SEZ in 2011, although it was not until the National Council for Peace and Order took power in 2014 that plans proceeded. Ten border areas were prioritised for SEZ development with the first phase of five border SEZs commencing in 2015. These were in Tak, Mukdahan, Sakaeo, Trat, and Songkhla provinces. A second phase commenced in 2016 including Nongkhai, Narathiwat, Chiang Rai, Nakhon Phanom, and Kanchanaburi. Substantial public funds were allocated for three years between 2015-2017 to develop infrastructure for these SEZs and land allocated to government agencies to use, or for the Industrial Estate Authority of Thailand or private sector to rent and develop.

Thailand announced plans to develop CSEZs connecting border SEZs with SEZs in neighbouring countries in 2016.³⁸ Chiang Khong district in Chiang Rai was touted as the first, to connect with Mohan-Boten CSEZ 230 kilometres away overland.³⁹ Prematurely applied in the China-Myanmar case, establishing formal links between these SEZs may represent what Chen termed a “trans-local expansion” of China’s SEZs.⁴⁰ Development of all Thailand’s SEZs has been stymied by local resistance, land speculation, and minimal interest from investors. Since 2016 the government prioritised development of the Eastern Economic Corridor, its flagship SEZ, casting further shade on border SEZs. Rising wages and preferential access to import economies for exports from neighbouring countries have also undermined Thailand’s competitiveness as a production base and forced the government to rethink earlier SEZ strategy that envisaged border zones as sites for labour intensive industries. In 2018 Deputy Prime Minister Somkid Jatusripitak announced Thailand would concentrate on the joint development of SEZs with neighbouring countries and focus on logistics on its side of the border.⁴¹

³⁸ “Thailand Proposes Early Harvest Projects under the Mekong-Lancang Cooperation Framework,” Thailand’s Government Public Relations Department, https://thailand.prd.go.th/1700/ewt/thailand/sub_convert.php?nid=2927 (accessed June 7, 2019).

³⁹ *Bangkok Post*, www.bangkokpost.com/business/1566826/chiang-khong-focus-of-border-sez (accessed June 7, 2019).

⁴⁰ Chen, *Change and Continuity in Special Economic Zones*, Cited, 64.

⁴¹ Apornrath Phoonphongphiphat, “Thailand Scraps New Economic Zones and Plans Regional Linkups,” *Nikkei Asian Review*, <https://asia.nikkei.com/Economy/Thailand-scraps-new-economic-zones-and-plans-regional-linkups> (accessed June 7, 2019).

Mae Sot - Myawaddy

In addition to Chiang Rai, Mae Sot - Myawaddy on the border with Myanmar, Mukdahan - Savannakhet on the border with Laos, and Aranyaprathet - Poipet on the border with Cambodia are potential sites for Thai CSEZs. Located on the border with Myanmar, Mae Sot developed as a hub for labour intensive manufacturing and agriculture from the mid to late 1980s when refugees and migrant workers began crossing the border in greater numbers. A relaxed attitude is taken to irregular migration in the area as migrants are seen as sources of low-cost labour.⁴² Although few receive the minimum daily wage there has been significant upward pressure on wages since the mid 2000s and the introduction of a 300THB minimum wage in 2013 provided further fillip for labour intensive industries to relocate. With this in mind, Abonyi and Zola offer a rationale for and potential mutual benefits of establishing a CSEZ between Myawaddy and Mae Sot, recommending a focus on labour intensive manufacturing in garments and textiles.⁴³ This CSEZ would follow a co-production model and “in-bond” processing whereby firms based in Mae Sot establish branch factories in Myawaddy to which labour intensive activities such as cutting, making, and packing are offshored. This would allow Thai based firms to capitalise on lower labour costs and preferential access to import markets for factories in

⁴² For a discussion of Mae Sot’s labour regime, see Stephen Campbell, *Border Capitalism, Disrupted: Precarity and Struggle Asian Industrial Zone*, (Ithaca: Cornell University Press, 2018).

⁴³ Abonyi and Zola, *Support for Implementing the Action Plan*, Cited, 23.

Myanmar, while retaining higher value added and knowledge intensive activities on the Thai side.⁴⁴

To do so would require SEZs on both sides of the border, however. Although several zones have been established in Myawaddy, none are covered by trade and investment rules associated with a SEZ necessary for a CSEZ. An industrial zone has been developed by Nyi Naung Oo Company since 2013 and a self-described “special economic zone” has been under construction since 2017 in Shwe Kokko by Yatai International Holdings Group with permission from a local ethnic armed organisation.⁴⁵ Both have been approved by the Myanmar Investment Commission and are governed by Myanmar’s 2016 Investment Law but not the 2014 SEZ Law. Although they could potentially be upgraded to the status of SEZ, this is unlikely as it would require parliamentary approval. Lack of cross-border coordination between Thai and Myanmar authorities on cooperative development of the border area and the rapid construction of the Shwe Kokko project has stoked fears among authorities and businesses in Mae Sot that Tak SEZ will be undercut and usurped by a rival across the border.⁴⁶

⁴⁴ Ibid., 58.

⁴⁵ Naw Betty Han, “Shwe Kokko: a Paradise for Chinese Investment,” *Frontier Myanmar*, <https://frontiermyanmar.net/en/shwe-kokko-a-paradise-for-chinese-investment> (accessed June 7, 2019).

⁴⁶ Assawin Pinitwong, “Kokko Chinatown Project Sparks Concerns in Tak,” *Bangkok Post*, www.bangkokpost.com/business/1700208/kokko-chinatown-project-sparks-concerns-in-tak (accessed December 9, 2019).

Sakaeo - Banteay Meanchey

Several SEZs have been established on both sides of the Thai - Cambodia border close to towns of Aranyaprathet and Poipet. The first in Cambodia was the O'Neang Special Economic Zone (POSEZ) in 2006 followed by the SANCO Cambo special economic zone (SEZ) in 2014 and Poipet PP SEZ in 2015. Thailand designated Sakaeo province an SEZ in 2015 and the Sakaeo Industrial Estate was developed inside by the Industrial Estate Authority of Thailand, opening in 2018. It may be feasible to establish a CSEZ on this border given the presence of existing SEZs on both sides. Cambodia's Council for the Development of Cambodia and Thailand's National Economic and Social Development Board have engaged in high level discussions toward this end since 2013. Although a model has been agreed, challenges have been faced coordinating domestic implementation. On the Thai side this is complicated by securitisation of border areas. Abonyi and Zola note Section 190 of Thailand's 2007 constitution required all cross-border treaties to be approved by Parliament and that addressing key border issues could involve as many as nine border security committees.⁴⁷ Similar provisions are included under Section 178 of the 2017 constitution. There is also significant divergence between aspirations of Thailand's central government and those of the local government and business community regarding appropriate development strategy for the area. Most cross-border trade originates from elsewhere in Thailand

⁴⁷ Abonyi and Zola, *Support for Implementing the Action Plan*, Cited, 73.

and generates little revenue for local businesses. Locals have found the business environment more challenging since the imposition of martial law following the 2014 coup and the establishment of the Sakaeo SEZ in 2015.⁴⁸

As with most SEZs in the region, interests of local communities have not been taken into consideration. Aspirational divergence between the central government and local communities and the lack of traction in border areas from bilateral discussions at the national level toward establishing a CSEZ suggests development of this border area is unlikely to be cooperative and inclusive. As of 2018, SEZ developers on both sides of the border aimed to attract labour intensive manufacturing industries relocating from elsewhere in Thailand as a result of rising wages. One constraint faced by Cambodia's non-border SEZs is access to a reliable source of low-cost electricity, while a key constraint in Thailand is the availability of low-cost labour. Cambodia's border SEZs import electricity from Thailand and a 2015 Thai cabinet resolution allows migrants from Myanmar, Laos, and Cambodia to engage in seasonal work for up to three months and stay in border areas for up to 30 days per visit, permitting them to work in border SEZs. In the absence of cross-border coordination and the inclusion of local stakeholders in the development of a shared vision for the border area, equalisation of productive factors on both sides of the border raises the prospect of another site where adjacent border SEZs compete for investment.

⁴⁸ Ibid., 72-3.

Mukdahan - Kaysone Phomvihane

Savan-Seno SEZ was established in Kaysone Phomvihane province of southern Laos on the border with Thailand in 2002-2003. Savan Park SEZ was established inside Savan - Seno SEZ in 2008 and targets labour intensive industries such as shoes, garments, toys, automotive and aerospace industries, electronics and electrical appliances, and agriculture and agricultural products. A dry dock and trade facilitation measures in addition to upgraded road links and bridges along the GMS East-West Economic Corridor has helped the SEZ integrate into the supply chain for higher-value and time-sensitive goods in China's Shenzhen SEZ. Mukdahan province in Thailand is adjacent to Savan-Seno SEZ and was established as an SEZ in 2015 in the first phase of border SEZ development. There is potential for this site to also develop as a CSEZ and integrate into regional supply chains with Thailand's Eastern Economic Corridor as a base. However, cross border consultations happen only annually at a provincial level and there is no vision or plan to develop the area collaboratively, meaning that development of the respective SEZs will likely be uncoordinated. Local traders report challenges obtaining certificates of origin that would permit them to export goods tax free under free trade agreements, complaining big companies thereby enjoy competitive advantage when it comes to exports to Vietnam and China. This suggests development of cross-border trade here may also be exclusive of local business communities, as has been the case along the China-Pakistan Economic

Corridor and the Bangladesh-China-Myanmar Economic Corridor.⁴⁹

Having provided an overview of CSEZs in mainland Southeast Asia with a focus on China and Thailand, the next section discusses challenges and implications of CSEZ development with reference to state transformation.

CSEZs, State Transformation and Uneven Development

Previous studies on border SEZs in mainland southeast Asia have characterised them as zones of exception from which state power is withdrawn, or as regimes that extend state power over new territories and populations as former conflict zones are turned into areas of functional cooperation. Ong for instance argues SEZs represent spaces of “graduated sovereignty” wherein states cede power to quasi-state authorities, creating new capitalist spaces intensifying fragmentation of citizenship along distinctions of race, ethnicity, gender, class, and region.⁵⁰ This contention that SEZs represent an exception to broader national orders of power is challenged by Arnold, who argues Cambodia and Thailand’s border SEZs reflect, reinforce, and expand states’ reach and control over populations and economic activities in border areas as

⁴⁹ Alessandro Rippa, “Mapping the Margins of China’s Global Ambitions: Economic Corridors, Silk Roads, and the End of Proximity in the Borderlands,” *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 61, No. 1 (January 2020), 1-22.

⁵⁰ Aihwa Ong, “Graduated Sovereignty in South-East Asia,” *Theory, Culture & Society*, Vol. 17, No. 4 (2000), 55-75; Aihwa Ong, “The Chinese Axis: Zoning Technologies and Variegated Sovereignty,” *Journal of East Asian Studies*, Vol. 4, Issue 1 (2006), 69-96.

they integrate into globalised manufacturing networks.⁵¹ CSEZs across mainland Southeast Asia may lend empirical support to both approaches. The “zone of exception” is the preferred model for some Yunnan officials, while SEZs in Tak, Sakaeo, Poipet, Hekou, and Lao Cai have been established by states on sites of previous border skirmishes. This paper nonetheless argues the state transformation approach represents a more illuminating framework to analyse CSEZ development in mainland Southeast Asia due to its sensitivity to contextual idiosyncrasies and emphasis on political and economic outcomes being shaped by struggles between competing social forces.

As Hameiri et al. explain, a body of literature has developed in international relations concerned with transformations of statehood in an era of globalisation. This shares an interest in the political, legal, and institutional disaggregation and reconfiguration of governance and state power, broadly represented by trends towards state fragmentation, decentralisation, and internationalisation, resulting in post-Westphalian forms of governance and statehood. This process is contested, manifesting differently across countries and political contexts subject to particular social, political, and institutional contexts, generating uneven political and economic outcomes.⁵² These trends have been explored

⁵¹ Dennis Arnold, “Administration, Border Zones and Spatial Practices in the Mekong Subregion,” (PhD Thesis, University of North Carolina at Chapel Hill, 2010); Dennis Arnold, “Spatial Practices and Border SEZs in Mekong Southeast Asia,” *Geography Compass*, Vol. 6, No. 12 (December 2012), 740-751.

⁵² Shahar Hameiri, Lee Jones, and John Heathershaw, “Reframing the Rising Powers Debate: State Transformation and Foreign Policy,” *Third World Quarterly*, Vol. 40, No. 8 (2019), 1397-1413.

by Tubilewicz and Jayasuriya in the context of Yunnan's engagement with sub regional economic governance through the Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program. Following Glassman, they argue internationalisation of capital and internationalisation of the state go hand in hand, with governance rescaling "closely linked with the rescaling of capital," since new policies, institutions, and strategies are needed to support expansion of provincial capital and facilitate new zones of sub regional economic activity across state borders.⁵³ This analysis can be extended downward to CSEZs as a new geographical scale at which such processes unfurl.

In theory CSEZs should follow a "two country one zone" model but what this means in practice is highly context specific. For example, provincial officials in Yunnan would prefer authorities both sides of the border retreat from CSEZ territory to create an extra-statal space. Goods and people would enter freely, only subject to regulations when exiting either side. Although Jiegao Border Trade Zone in Ruili remains subject to Chinese law, border geography allows this model in practice. Goods cross the Myanmar border at Muse where transshipment to Chinese trucks occurs, screened only as they leave the zone. In Mohan-Boten a more complicated bilateral administrative

⁵³ Czeslaw Tubilewicz and Kanishka Jayasuriya, "Internationalisation of the Chinese Subnational State and Capital: the Case of Yunnan and the Greater Mekong Subregion," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 69, No. 2 (December 2014), 185-204; Jim Glassman, *Bounding the Mekong*, (Honolulu: University of Hawaii Press, 2010).

arrangement is under discussion involving authorities at national and provincial levels and respective management committees from SEZs both sides of the border. Should plans to establish a Joint Cooperation Zone Management Committee and harmonise rules inside the zone come to fruition, this may represent the first example of pooled sovereignty in mainland Southeast Asia. It remains to be seen what models Vietnam and Myanmar agree to but neither are likely to cede as much control over domestic territory to Chinese-based state or business interests as Laos. If CBECZs are developed at these border crossings at all, they will not likely be formally institutionalised CSEZs. The same applies to Mae Sot - Myawaddy. Notably, civil society has little input into this process, with institutions and regulations developed through state-state and state-business engagements with limited if any public consultation. CSEZ development may thus be understood as part of broader global trends towards increasingly anti-democratic and technocratic forms of governance insulated from popular control.

CSEZ sites across the region will therefore manifest idiosyncratic governance arrangements. Variation across models may be further explained with reference to struggles between domestic and transnational social forces themselves subject to structural dynamics from manifold social, political, and institutional contexts. In-depth analysis of specific CSEZs is constrained by data availability because authorities do not make information about policies, strategies, and models available publicly, but two general observations can be made nonetheless.

First, there is widespread concern among officials and publics across the region regarding implications for sovereignty. Divergent outcomes in the cases of CSEZs in Laos (dyadic dependence), Vietnam (deferral), and Myanmar (consolidation through co-optation), are influenced by legacies of colonialism and war.

Phornchanok argues contemporary Lao elites commonly subscribe to a national doctrine focussed on attainment of rapid economic development informed by state formation in the context of severe social underdevelopment following the second Indochinese conflict, owing partly to use of *corvée* labour by French colonists and subjection to violence and bombing by the United States. She suggests this may explain acquiescence to asymmetric and exploitative relationships with neighbouring states successfully deploying diplomatic powers to mediate entry of state-backed consortia supported by discourse of south-south comradeship appealing to shared “catch up experiences and the ability of a smaller Laos to benefit from a mutual win-win dyadic partnership with a much bigger ally.”⁵⁴ On the Vietnam-China border, discussions over joint development of the Hekou-Lao Cai CSEZ have been ongoing since 2007 with masterplan proposals bouncing back and forth from Kunming to Hanoi since 2015. What may be interpreted as a strategy of foot-dragging by Vietnamese officials has impeded CSEZ development here. Concerns about

⁵⁴ Phornchanok Souvannaseng, “Losing ground: the political economy of dependency and development in the Lao People’s Democratic Republic,” (PhD Thesis, The London School of Economics and Political Science, 2019), 160, 212.

national sovereignty are aggravated by centuries of subjugation by forces originating from China, relatively recent border skirmishes, and ongoing territorial disputes, rousing intense suspicion of Chinese motives and overtures that could gift leverage over Vietnam. In Myanmar, central government officials reported they do not intend to officially designate border zones as SEZs. De facto SEZs may develop under the authority of ethnic militias instead. One self-described SEZ on the Thai border north of Myawaddy is being built in territory controlled by the Democratic Karen Buddhist Army, while the CSEZ developed at Kanpiketi on the China border is linked to New Democratic Army-Kachin militia. Both ethnic armed organisations were incorporated as Border Guard Forces under command of the Myanmar military in 2009.⁵⁵ Ethnic groups located predominantly in Myanmar's border areas have struggled for greater autonomy since winning independence from the British in 1948. In recent years Naypyidaw has pursued a strategy of co-opting ethnic elites, rewarding those who sign ceasefires with lucrative business opportunities. This has been characterised by Meehan as a negotiated form of statehood with the Myanmar state acting as a manager through brokerage and coalition building rather than monopolising governance.⁵⁶ Myanmar's CSEZs will likely swell this current.

⁵⁵ "Gambling Away Our Lands," Karen Peace Support Network, <http://kesan.asia/wp-content/uploads/2020/03/Gambling-Away-Our-Lands-English.pdf> (accessed March 20, 2020).

⁵⁶ Patrick Meehan, "Fortifying or Fragmenting the State?: The Political Economy of the Opium/Heroin Trade in Shan State, Myanmar, 1988-2013," *Critical Asian Studies*, Vol. 47, No. 2 (May 2015), 253-282.

Second, outcomes in specific zones are further shaped by struggles between domestic and transnational social forces from above and below, themselves interacting in institutional contexts characterised by varying degrees of centralisation and fragmentation. Although forces from above wield greater organisational resources and capacity, social forces from below have nonetheless managed to influence and even obstruct CSEZ development.

Governance and development of Thailand's SEZs is highly centralised under the office of the Prime Minister, with border SEZs and the Eastern Economic Corridor established by a military junta under the controversial Article 44 of an interim constitution imposed after seizing power in 2014. This regime has been criticised for cultivating a hierarchical form of capitalism characterised by corporatist relations between the military, conglomerates, and the state.⁵⁷ Thailand's CSEZs will likely reflect and reinforce this bent. Business communities in Aranyaprathet, Mae Sot, and Mukdahan report SEZ policy has made the local business environment more challenging, not less, with larger corporations better positioned to capitalise on economic opportunities created and constrained by new regulations.⁵⁸ On the other hand

⁵⁷ Prajak Kongkirati and Veerayooth Kanchoochat, "The Prayuth Regime: Embedded Military and Hierarchical Capitalism in Thailand," *TRaNS: Trans-Regional and-National Studies of Southeast Asia*, Vol. 6 (July 2018), 279-305; Prapimphan Chiengkul, "Uneven Development, Inequality and Concentration of Power: a Critique of Thailand 4.0," *Third World Quarterly*, Vol. 40, No. 9 (May 2019), 1689-1707.

⁵⁸ For further analysis of social forces from below resisting SEZs in Cambodia and Myanmar, see Thame, *SEZs and Value Extraction*, Cited.

however, officials in Laos are reluctant to use the terms “cross-border” or “SEZ” with reference to the Mohan-Boten CSEZ because they anticipate inflaming domestic opposition. Vietnam’s National Assembly had to postpone a vote authorising development of three new SEZs in June 2018 in response to nationwide protests; one was planned on Vietnam’s border with China, another on the border with Cambodia. In Thailand, SEZs in Chiang Rai, Poipet, and Mae Sot have been subject to robust opposition from local residents, farmers, and business communities influencing and even halting development. Chiang Khong district in Chiang Rai is the preferred location of Thailand’s Ministry of Commerce and Chamber of Commerce for a transboundary CSEZ connecting with Mohan-Boten CSEZ, but local communities have mobilised successfully to protect biodiversity and resist development of 700 rai (1.12km²) land as an industrial estate. Oppositional forces may lack power, but not agency.

Taking a wider view, Abonyi and Zola and Verbiest have emphasised close cooperation and coordination and development of a shared vision and strategy inclusive of key stakeholders and their aspirations as a condition of CSEZ success.⁵⁹ Yet this not happening anywhere in the region: CSEZ development has been top down and exclusive. Authority is decentralised to provincial authorities in China and close bilateral cooperation is occurring with authorities in Laos

⁵⁹ Abonyi and Zola, *Support for Implementing the Action Plan*, Cited, 13-14; Project Management International Lt. Progress Report I Volume 1, Cited.

and Myanmar, but this does not include local communities. In Thailand, aspirations of local communities appear at odds with the development of CSEZs, including those of provincial authorities and businesses. Local and bilateral cooperation is further undermined by the absence of decentralised powers enjoyed by authorities in China and securitisation of border areas. It is therefore unlikely Thailand's border SEZs will expand to CSEZs. More alarmingly, failure to develop strong and inclusive governance mechanisms risks potentially ruinous competition for investment between border SEZs. SEZs are commonly criticised for precipitating a "race to the bottom" whereby authorities offer increasingly generous incentives to attract investment, undercutting protections for the environment, local communities, and workers.⁶⁰ Proximity of SEZs in mainland Southeast Asia exacerbates this risk and nascent competition between zones in Myawaddy and Mae Sot, and Sakaeo and Poipet, indicate failures managing it. This bodes ill for the future of Asia's border areas. Optimistic hopes professed by exponents of SEZs and CSEZs such as the Asian Development Bank and United Nations Conference on Trade and Development that they might contribute to inclusive and sustainable development are therefore likely to be frustrated.⁶¹

⁶⁰ Ronald B. Davies and Krishna Chaitanya Vadlamannati, "A Race to the Bottom in Labor Standards?: An Empirical Investigation," *Journal of Development Economics*, Vol. 103 (2013), 1-14; Richard Perkins and Eric Neumayer, "Does the 'California Effect' Operate Across Borders?: Trading- and Investing-Up in Automobile Emission Standards," *Journal of European Public Policy*, Vol. 19, No. 2 (March 2012), 217-37.

⁶¹ ADB, "Greater Mekong Subregion," Cited; UNCTAD, *World Investment Report 2019*, Cited.

Conclusions

This paper has introduced the “cross-border special economic zone”, a new type of transnational SEZ promoted by China and Thailand across borders with neighbouring countries. These are an extension of border economic zones and border SEZs built in China and Thailand since the early 1990s. Terminology used to refer to CSEZs can be confusing. As understood here, a CSEZ is developed when formal linkages are established between SEZs across international borders. At one end this could be limited to formal cooperation over cross-border movement of people and goods. At the other, it could entail joint sovereignty over a territory and complete harmonisation of rules and regulations relating to trade and investment. Adjacent border SEZs are therefore a precondition of a CSEZ, although it is conceivable that a “trans-local” CSEZ could be developed based upon formal linkages between non-adjacent SEZs.

Based on a survey of CSEZs under development in the region this paper has argued CSEZ development may be understood as part of broader trends towards increasingly anti-democratic and technocratic forms of governance. CSEZ models are highly context specific, with different locations manifesting idiosyncratic governance arrangements. Two broad trends shaping development of Southeast Asia’s CSEZs have been identified. Firstly, legacies of colonialism and war help explain divergence between models developed by China with its neighbours, with outcomes characterised in terms of dyadic dependence (Laos), deferral (Vietnam), and consolidation through

co-optation (Myanmar). Secondly, specific zones are further shaped by struggles between domestic and transnational social forces from above and below. Although lacking relative power, social forces from below have nonetheless managed to influence and even obstruct CSEZ development. More broadly, the paper argues political and economic outcomes will be uneven. Regulations and governance arrangements are developed through state-state and state-business consultations with little public input, thus increasingly insulated from democratic accountability. Economic and political outcomes will thus reflect and reinforce existing configurations of power. Large corporations, state owned enterprises, and well-connected public officials will profit, small businesses, local communities, and the environment, will be disadvantaged. Rather than contributing to sustainable development, CSEZs will likely exacerbate uneven development.

This argument is subject to several limitations. Potential CSEZ sites on borders between China and Myanmar, Laos and Vietnam, and Vietnam and Cambodia were not included in the study. Although one site on the Yunnan-Vietnam border was, a site on the Guanxi-Vietnam border was not, which may result in bias. In-depth analysis of governance arrangements at specific CSEZ sites was not possible because this information is not disclosed by authorities. Lastly, public and private sector respondents were overrepresented in the study relative to civil society. Further research could address these shortcomings.

Conflict of interest

In accordance with Thammasat University policy and my ethical obligation as a researcher I am reporting that I was employed as a short-term consultant by the Mekong Institute between July – October 2018.

การศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการบริหารจัดการ
การทางพิเศษ ศึกษาเฉพาะกรณี
การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
เป็นผู้ดำเนินการเอง (สายบางพลี - สุขสวัสดิ์)
กับให้เอกชนเป็นผู้ร่วมลงทุนดำเนินการ
(สายศรีรัช - วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร)

โชติรวี สว่างศรีสุทธิกุล*

Received: 2 October 2019

Revised: 6 December 2019

Accepted: 20 May 2020

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งชี้ให้เห็นถึง 1) รูปแบบการบริหารจัดการโดยการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นผู้ลงทุนและบริหารเอง 2) รูปแบบการให้เอกชนเป็นผู้ร่วมลงทุนดำเนินการในลักษณะคู่ความร่วมมือในการให้บริการ และ 3) เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างรูปแบบการบริหารจัดการโดยการทางพิเศษแห่งประเทศไทย และรูปแบบการให้เอกชนเป็นผู้ร่วมลงทุนดำเนินการ ส่งผลต่อประสิทธิภาพ

* นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; อีเมล: prikpaoss@gmail.com

ที่ต่างกันหรือไม่ อย่างไร โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มีผู้ให้ข้อมูล (สัมภาษณ์) จำนวน 10 คน และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา ซึ่งการบริหารจัดการทางพิเศษ กรณี กทพ. ดำเนินการเอง (สายบางพลี-สุขสวัสดิ์) มีวิธีการดำเนินการในรูปแบบของการทำสัญญาจ้างเหมากับบริษัทเอกชน ส่วนการบริหารจัดการทางพิเศษ กรณี การให้เอกชนร่วมลงทุนในการดำเนินการ (สายศรีรัช-วงแหวนรอบนอก) มีวิธีการดำเนินการในรูปแบบของการทำสัญญาสัมปทาน 30 ปี ซึ่งแต่ละกรณีมีกระบวนการที่เหมือนกันในขั้นตอนก่อนการดำเนินการ กล่าวคือ มีการศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการ ซึ่งโดยปกติแล้วจะมีการพิจารณาว่า แต่ละโครงการเหมาะกับการบริหารจัดการในรูปแบบใด ก่อนการดำเนินการ ซึ่งในแต่ละรูปแบบของสัญญาที่ต่างกัันนั้น ส่งผลต่อความพึงพอใจของประชาชนในบริการสาธารณะไม่แตกต่างกันมากนัก แต่รัฐก็ยังมิ خس่เสียเปรียบกับเอกชนภายหลังการก่อสร้างแล้วเสร็จ

คำสำคัญ: ประสิทธิภาพ, การบริหารจัดการ, กระบวนการ, สัญญาสัมปทาน, สัญญาจ้างเหมาบริการ

Comparative Study of Expressway Management Model, A Case Study by Exat Conduction Their Own (Bang Phli-Suksawat Line) and Privatization Invest in the Operation of (Si Rat-Outer Ring Road Bangkok)

Chotrawee Swangsrisutthigul**

Abstract

The aims of this research study are as follows: 1) To investigate the management model employed by EXAT on projects where they are the sole investor and manage the project internally. 2) To investigate the model employed when allowing third party enterprises to invest as partners and manage collaborative projects and 3) to compare and record differences between the two approaches mentioned above. This was followed by in depth interviews with a total of ten administrators and other personnel employed by EXAT along with administrators and government officials from the State Enterprise Policy Office (SEPO). The

** Master's Degree Candidate in Political Science, Thammasat University; Email: prikpaoss@gmail.com

results of the study showed that the Bang Phli-Suksawat expressway, which was managed solely by EXAT without contributions from third parties, and the Srirat-Outer Ring Road expressway, they allowed private third party investors to contribute funding over a 30 year period and manage the project as partners through a concession contract. A feasibility study is carried out as standard practice before commencing projects. Although different management strategies and contractual agreements have little effect on public satisfaction with the projects there are often post contractual disadvantages that the government should be aware of and take into consideration.

Keywords: Effectiveness, Management, Process, Concession contract, Service contract

บทนำ

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และบริการสาธารณะของภาครัฐในประเทศต่างๆ โดยทั่วไปจะคำนึงถึงความต้องการด้านสาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ซึ่งแต่ละประเทศก็มีความต้องการทางด้านสาธารณะที่มีคุณภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของคนภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบในเชิงพาณิชย์ เช่น ทางด่วน การสื่อสาร รถไฟฟ้า และทางด้านสังคม เช่น โรงพยาบาล โรงเรียน เป็นต้น ซึ่งโดยปกติบริการสาธารณะตามโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว ที่รัฐจะต้องเป็นผู้จัดสรรให้กับคนในประเทศนั้น ถ้าหากรัฐต้องลงทุนเองก็มีข้อจำกัดทางด้านทรัพยากร ด้านงบประมาณ ขั้นตอนการได้มาซึ่งงบประมาณก็มีความล่าช้า ไม่ทัน่วงที่ เพราะต้องทำตามระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง ด้านการเลือกสรรเทคโนโลยีก็ไม่ได้มีความทันสมัยมากพอในการตอบสนองในส่วนของการต้องการของคนในประเทศข้างต้นพร้อมๆ กันได้ ในการจัดซื้อจัดจ้างแบบเดิมก่อนที่จะให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการ รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดระดับคุณภาพและปริมาณของบริการที่ต้องการ โดยภาคเอกชนจะออกแบบและผลิตให้ตามที่รัฐบาลกำหนด ผ่านการเจรจาต่อรองราคากับภาคเอกชนโดยวิธีการยื่นประมูล รัฐบาลอาจจะระบุถึงแบบของผลิตภัณฑ์หรือการสาธารณะที่ต้องการและใช้สินค้าหรือบริการสาธารณะดังกล่าวเป็นปัจจัยในการนำเข้าสู่การสร้างและส่งมอบบริการให้กับประชาชน และรัฐก็เป็นผู้รับความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องในการมอบบริการสาธารณะทั้งหมด อย่างไรก็ตาม การระดมทุนเพื่อการลงทุนของภาครัฐดังกล่าวจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากที่ภาครัฐเพียงภาคส่วนเดียว ก็ไม่สามารถระดมเงินทุนได้เพียงพอ เนื่องจากมีข้อจำกัดในการกักเงิน และการดำเนินนโยบายการลงทุนต้องคำนึงถึงเสถียรภาพฐานะการคลังของประเทศ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับการลงทุนที่ให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ หรือที่เรียกว่า Public Private Partnership (PPP) นั้น รัฐมีหน้าที่เป็นเพียง

ผู้กำหนดระดับคุณภาพและปริมาณที่ต้องการเท่านั้น และมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการในรูปแบบของสัญญาสัมปทาน โดยรัฐจะได้รับสินค้าและบริการที่มีคุณภาพสูงสุดตามราคาที่ดีที่สุด เพื่อกระจายความเสี่ยงที่มีและเพื่อพัฒนาระบบสาธารณูปโภคให้กับประชาชน ทั้งรัฐและเอกชนทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการ โดยมีการทำข้อตกลงร่วมกันในรูปแบบของสัญญาสัมปทานและรัฐก็ไม่จำเป็นต้องระดมทุนเองแบบที่ผ่านมา รูปแบบการมอบบริการสาธารณะให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการได้นั้น แต่เดิมสำหรับประเทศไทย จะต้องได้รับ “พระบรมราชานุญาต” จากพระมหากษัตริย์ การประกอบกิจการค้าขายใดๆ ที่เป็นสาธารณูปโภคอันใดในประเทศจะทำได้ ถ้าไม่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากพระมหากษัตริย์ ซึ่งการให้สัมปทานแก่เอกชนในการจัดทำสาธารณะในอดีตนั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัย หรือความผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีการแก้ไขโดยเปลี่ยนจากพระมหากษัตริย์เป็นรัฐบาล และเพิ่มการประกอบกิจการประเภทคลังสินค้าเข้าไปด้วย เนื่องจากกิจการดังกล่าวจะกระทบถึงความปลอดภัยและความผาสุกของประชาชน ต่อมาจึงได้มีการวางหลักเกณฑ์โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ลงวันที่ 27 มกราคม 2516 โดยมีการกำหนดให้รัฐเป็นเจ้าของกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เอกชนรายใดจะประกอบกิจการดังกล่าวจะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีเสียก่อน¹ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ถูกก่อตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 290² (ปร.290) เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 ให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล ดำเนินงานในรูปแบบ

1 ประภา บุญคุ้ม, “ปัญหาการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2560), บทที่ 1

² ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290, ข้อ 2.

รัฐวิสาหกิจภายใต้สังกัดกระทรวงคมนาคม โดยมีวัตถุประสงค์ในการแก้ไข
 ปัญหาการจราจรในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ด้วยการก่อสร้างและ
 บริหารกิจการทางพิเศษ อันประกอบด้วยทางพิเศษและระบบขนส่งมวลชน
 เป็นต้น เนื่องจากภารกิจของ กทพ. ดังกล่าว ก็ได้เกิดโครงการทางด่วนเฉลิม
 มหานคร (โครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 1) โดย กทพ. เป็นผู้บริหารและดำเนิน
 กิจการเองโครงการแรก เพื่อบรรเทาปัญหาการจราจรของประชาชน โดยใน
 ขณะนั้น กทพ. ก็ได้เน้นการบริหารงานภายในโดยใช้เครื่องมืออุปกรณ์ตลอดจน
 การนำเทคโนโลยีที่สมัยใหม่ในขณะนั้นมาประยุกต์ใช้ จัดวางแผนการดำเนินงาน
 ต่างๆ อย่างเป็นขั้นเป็นตอน เพิ่มพูนประสิทธิภาพการดำเนินงานของบุคลากร
 โดยการจูงใจพนักงานในการปฏิบัติงานไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา การดูงาน
 ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนการศึกษาวិเคราะห์ แนวโน้มความ
 เป็นไปได้เพิ่มเติมในการก่อสร้างทางด่วน เพื่อรองรับการจราจรที่จะเกิดขึ้น
 ในอนาคต ในส่วนของการควบคุมจากหน่วยงานอื่นๆ นั้น ก็ได้มีสำนักงาน
 คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ควบคุมในด้านแผนงาน
 และโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ การเสนอขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ
 ทั้งทางด้านการเงิน กู้ยืม, สำนักงานประมาณ ควบคุมในด้านงบประมาณ
 พิจารณาประมาณรายรับ รายจ่าย กำหนดรูปแบบการจ่าย, สำนักงานคณะ
 กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ควบคุมในเรื่องการบัญชี, กระทรวงการคลัง ควบคุม
 ในด้านการกำหนดข้อบังคับทางการเงิน เช่น การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และ
 กรมบัญชีกลาง เป็นผู้ควบคุมดูแลการเบิกจ่ายเงินที่ กทพ. ได้รับเงินอุดหนุน
 จากรัฐบาล ซึ่งดำเนินการสร้างเมื่อปี พ.ศ. 2521 และเปิดให้ใช้บริการ 29
 ตุลาคม 2524 แต่ทว่า ในขณะนั้น กทพ. ยังเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่และ
 ยังขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์โดยตรง
 เกี่ยวกับโครงการ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านวิศวกรรม
 แม้การบริหารจัดการดังกล่าวจะทำให้มีกำไร แต่ กทพ. ก็ยังมีสินทรัพย์ หนี้สิน

และทุน ที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี กระแสเงินสดรับในขณะนั้นน้อยกว่ากระแสเงินสดจ่าย ทั้งนี้เนื่องจากต้องมีค่าใช้จ่ายดำเนินการชำระหนี้คืนเงินกู้ แม้ว่าจะมีการประมาณการว่าจะมีกระแสเงินสดจ่ายมากกว่ากระแสเงินสดรับในอนาคต แต่ก็ เป็นจำนวนไม่มาก³ ตามข้อมูลของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (2561) กล่าว ว่าหลังจากได้มีการสร้างโครงการทางด่วนขั้นที่ 1 ไปแล้ว กทพ. ได้มีโครงการ ทางพิเศษศรีรัช (ระบบทางด่วนขั้นที่ 2) ซึ่งเป็นการทำสัญญาระหว่าง กทพ. กับ บริษัททางด่วนกรุงเทพ จำกัด โดยจัดทำสัญญาขึ้นเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2531 เป็นการทำสัญญาโดยให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการฉบับแรกของ กทพ. แต่เนื่องจากการอนุญาตหรือการให้อนุญาตหรือการให้สัมปทานในสมัยนั้น ยังไม่มีแนวทางการปฏิบัติหรือหลักเกณฑ์ที่แน่นอน จึงเกิดปัญหาที่ว่าเอกชน ไม่สามารถจะดำเนินการให้มีประสิทธิภาพ เพราะดำเนินการไปตามอำเภอใจ และยังไม่มีกระบวนการใดๆ ที่จะเข้าสู่กระบวนการตามกฎหมายได้ แต่ข้อดี ก็คือ รัฐบาลไม่ต้องกังวลเรื่องการระดมทุนใดๆ เพราะเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ให้ทั้งหมด ต่อมา กทพ. ก็ได้ดำเนินการสร้างทางพิเศษโดยวิธีกรดำเนินการ เอง ในปี พ.ศ. 2539 และ พ.ศ. 2541 และมีการเปิดให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุน ในโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ หรือที่เรียกว่า Public Private Partnership (PPP) เข้ามาร่วมลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ หรือที่เรียกว่า Public Private Partnership (PPP) เป็นสัญญาสัมปทานระหว่าง บริษัท NECL กับ กทพ. เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2539 โดยดำเนินการในสายทาง พิเศษอุดรรัถยา ตามข้อมูลของสถาบันพระปกเกล้า (2561) กล่าวว่า รัฐบาลไทย ได้มีการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างระบบการ บริหารและการบริการภาครัฐที่รวดเร็ว เสมอภาค และเป็นธรรม มีความสามารถ

³ อติสรณ์ อโนทัยสินทวี, “การศึกษาการดำเนินงานโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 1 ของการทาง พิเศษแห่งประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะพาณิชยศาสตร์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2529), บทที่ 1.

ในการให้บริการและพัฒนา และให้มีการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพการลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ในช่วงเวลานั้นจึงเกิดการโอนอำนาจหน้าที่จากเดิมที่เป็นของกระทรวงมหาดไทย มาเป็นของกระทรวงคมนาคม หลังจากการโอนอำนาจนั้น กทพ. ก็ได้เปิดให้บริการทางพิเศษบางนา-อาภากรณรงค์ เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2548 โดย กทพ. ดำเนินการเอง การเปลี่ยนแปลงในรูปแบบการการบริหารจัดการทางพิเศษ ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน มีการเปลี่ยนแปลงตามกฎหมาย นโยบายรัฐบาลโดยการประเมินความคุ้มค่าจาก สศช. และสถานการณ์ทางการเมืองอยู่ตลอดเวลา จึงเป็นที่มาของการศึกษาว่า การบริหารจัดการโดยที่ กทพ. บริหารจัดการเอง กรณีทางพิเศษสายบางพลี-สุขสวัสดิ์ กับให้เอกชนเป็นผู้ร่วมลงทุนดำเนินการ กรณีทางพิเศษสายศรีรัชวงแหวนรอบนอก มีลักษณะและกระบวนการแตกต่างกันอย่างไร ส่งผลต่อผลการดำเนินงานที่ต่างกันหรือไม่ ผลของการศึกษาในครั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางที่จะเป็นประโยชน์สูงสุดในการพิจารณาการทำสัญญาร่วมทุนกับเอกชนของ กทพ. ต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษารูปแบบการบริหารจัดการโดยการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นผู้ลงทุนและบริหารเอง
2. เพื่อศึกษารูปแบบการให้เอกชนเป็นผู้ร่วมลงทุนดำเนินการในลักษณะคู่ความร่วมมือในการให้บริการ
3. เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างรูปแบบการบริหารจัดการโดยการทางพิเศษแห่งประเทศไทย และรูปแบบการให้เอกชนเป็นผู้ร่วมลงทุนดำเนินการ

แนวคิดวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1. การบริหารของรัฐที่มีผลต่อการเกิดรัฐวิสาหกิจ

พิจารณาจากแนวคิดและการปรับใช้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ในภาพรวมจะเห็นลักษณะเด่นที่ปรากฏให้เห็นทั่วไปครอบคลุม 6 เรื่องหลัก ได้แก่ การปรับใช้หลักการจัดการนิยมนของภาคเอกชนมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ การแตกหน่วยงาน การแข่งขัน การกระจายอำนาจ การมอบอำนาจให้กับพลเมือง และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น โดยรัฐได้เปลี่ยนบทบาทจากเดิมในการดำเนินกิจกรรมของรัฐในฐานะผู้จัดหาและให้บริการ รัฐมีหน้าที่รับผิดชอบหลักต่อประชาชนโดยตรง บริบทการบริหารงานของเอกชนมีขอบเขตการแบ่งแยกที่ชัดเจน แต่เมื่อมีการรับเข้าแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เข้ามาในช่วงของการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นทั่วโลก รัฐและระบบราชการอันเป็นกลไกหลักในการส่งมอบบริการของรัฐได้ปรับบทบาทของตนเองมาเป็นผู้กำกับดูแล (steering) มากกว่าที่จะเป็นผู้ให้บริการโดยตรง กิจกรรมที่รัฐเคยเป็นเจ้าของ และผู้รับผิดชอบให้บริการได้มีการทำสัญญาให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ/หุ้นส่วน ร่วมรับผิดชอบในการผลิตและส่งมอบบริการแทนภาครัฐ หรือบางครั้งมีการร่วมลงทุนในกิจการที่รัฐเห็นว่าทรัพยากรภาคเอกชนมีความเข้มแข็งกว่าแต่ขาดเงินในการลงทุน⁴ การปฏิรูประบบราชการไทยที่ผ่านมาจะเป็นไปในรูปแบบของการปรับปรุงขั้นตอน ระเบียบกฎเกณฑ์ การจัดโครงสร้าง การกำหนดแผนงาน และการพัฒนา โดยนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้เพื่อให้หน่วยราชการปรับปรุงประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ความพยายามดังกล่าวของรัฐบาลก็ยังไม่ทันกับ

⁴ อัมพร อารังลักษณ์, *การบริหารปกครองสาธารณะ การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*, (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), 13.

ความต้องการและความคาดหวังของประชาชนที่อยากเห็นการบริการอย่าง
 จับใจจากหน่วยงานภาครัฐ แม้ว่าจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาตามลำดับ
 แต่ยังเป็นกลไกที่มีปัญหาในการทำงาน ภาครัฐไม่ได้ปรับเปลี่ยนให้สอดคล้อง
 กับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการแก้ไขปัญหาล่าช้า
 ไม่ตรงประเด็นทำให้ปัญหาหมักหมมและสิ้นเปลืองทรัพยากรเกินความจำเป็น
 ในการแก้ไขวิกฤตการเงินในปี 2540 ได้ส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและ
 สังคมด้านต่างๆ มากมาย และกลายเป็นตัวชี้วัดที่บ่งบอกถึงความอ่อนล้า
 อ่อนแอของภาครัฐ จึงมีกระแสเรียกร้องจากภาคส่วนต่างๆ ให้มีการปฏิรูปภาค
 รัฐเพิ่มขึ้นตามลำดับ⁵

2. แนวคิดการบริหารในรูปแบบการให้เอกชนร่วมลงทุนใน กิจกรรมของรัฐ (Public Private Partnership (PPP))

⁵ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., *สรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง มิติใหม่ในการปรับโครงสร้างและการบริหารงานภาครัฐ*, (กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เอ.ลีฟวิ่ง จำกัด, 2544), 26.

Build-Transfer-Operate (BTO)	Build-Operate-Transfer (BOT)	Designed-Build-Finance-Operate (DBFO)	Build-Own-Operate (BOO)
เอกชนผู้รับสัมปทานจะได้รับสิทธิ์ดำเนินงานตามช่วงเวลาในสัญญา โดยเป็นผู้รับผิดชอบทั้งในด้านเงินทุน ออกแบบและการก่อสร้าง จะถูกโอนเป็นของรัฐเมื่อสร้างเสร็จ	เอกชนผู้รับสัมปทานจะถือกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินตลอดระยะเวลาที่ให้บริการและมีความเป็นเจ้าของสินทรัพย์นั้นไปจนกระทั่งสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา	เอกชนดำเนินการตั้งแต่การออกแบบก่อสร้าง จัดหาเงินทุนและให้บริการสาธารณะ สาธารณะ ภายใต้สัญญาซึ่งภาคเอกชนจะลงทุนผ่านการตั้ง Special Purpose Vehicle (SPV) เพื่อบริหารจัดการโครงการเมื่อสิ้นสุดสัญญา เอกชนจะต้องโอนทรัพย์สินคืนให้ภาครัฐ	เอกชนผู้รับสัมปทานจัดหาแหล่งเงินทุน ทำการออกแบบก่อสร้างดำเนินการและบำรุงรักษาทรัพย์สินโดยมีความเป็นเจ้าของสินทรัพย์ และให้บริการหลังจากการก่อสร้างแล้วเสร็จ ภาครัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบผลผลิตจากเอกชน ทั้งนี้ไม่มีข้อกำหนดในการโอนย้ายสินทรัพย์กลับมาเป็นของรัฐในภายหลังสิ้นสุดสัญญา

หมายเหตุ: การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน การรับประกันนี้ของรัฐบาลและความเสี่ยงทางการคลัง (19 กุมภาพันธ์ 2562) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ. สืบค้นจาก <http://www.fpo.go.th/FPO/admin/scripts/getpdf.php?id=918>

3. ข้อดีและข้อเสียของการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ

ข้อดี	ข้อเสีย
1. เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการสร้างทางเลือกในการทำงานมากยิ่งขึ้น เพื่อลดข้อจำกัดด้านงบประมาณในการลงทุนในด้านต่างๆ ของภาครัฐกับประชาชน 2. ช่วยให้รัฐสามารถประหยัดต้นทุน รัฐไม่ต้องแบกรับความเสี่ยงไว้แต่เพียงคนเดียว รัฐก็สามารถนำงบประมาณดังกล่าวไปลงทุนในโครงการอื่นที่มีความจำเป็นและความเหมาะสมมากขึ้น 3. เพิ่มโอกาสในการทำธุรกิจให้กับภาคเอกชน ในการให้บริการสาธารณะด้วยความมีประสิทธิภาพ 4. ประชาชนผู้รับบริการสามารถได้รับบริการในประสิทธิภาพและราคาที่เหมาะสม	1. การตีความในสัญญาสัมปทาน อาจทำให้การบริหารจัดการไม่เป็นไปตามรูปแบบที่รัฐบาลต้องการ ต้องมีการระบุให้ชัดว่าทำสัญญาในรูปแบบใด 2. การดำเนินการเวนคืนที่ดินโดยรัฐ มีความล่าช้า ส่งผลต่อการดำเนินการที่ล่าช้าไปด้วย 3. ปัญหาด้านการเมือง อาจมีผลต่อการบริการสาธารณะที่ไม่เป็นไปตามสัญญาสัมปทาน 4. อาจมีการตอรองเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์ที่นอกเหนือจากประโยชน์สาธารณะ 5. รัฐบาลยังขาดความเชี่ยวชาญด้านการคำนวณความคุ้มค่าต่อประโยชน์สาธารณะถ้าเทียบกับเอกชน ส่งผลให้ถูกเอารัดเอาเปรียบในด้านข้อสัญญา

หมายเหตุ: Macroeconomic Analysis Briefing. (วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2562). สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. สืบค้นจาก <http://www2.fpo.go.th/FPO/admin/script/getpdf.php?id=6987>.

4. หลักสำนักรับผิดชอบ (Accountability)

สำนักรับผิดชอบหรือ accountability หมายถึง การให้คำมั่นสัญญาว่าจะมีการบริหารจัดการสาธารณะที่ยุติธรรม และเป็นธรรมในเชิงของอำนาจมีความสัมพันธ์ของการสำนักรับผิดชอบ accountability relationship หมายถึง การที่ผู้อยู่ในตำแหน่งที่สามารถกระทำการโดยใช้อำนาจได้จะต้องมีภาระความรับผิดชอบในการชี้แจงเหตุผลที่จะกระทำต่อผู้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงานในองค์การหน่วยการตรวจสอบภายนอกหรือต่อภาคประชาชนที่อยู่ภายนอก ความสำนักรับผิดชอบจะร่วมกิจกรรม 3 อย่าง ได้แก่ (1) การตั้งคำถามเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานที่ผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานต้องตอบให้ได้ (2) ผู้ที่มีหน้าที่ควบคุมงานนั้นจะมีการวินิจฉัย (3) ผลจากการวินิจฉัยอันส่งผลให้เจ้าหน้าที่ได้รับการลงโทษหรือได้รับคำชมเชย สำนักรับผิดชอบนั้นจึงรวมขั้นตอนของการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำ ขั้นตอนการตั้งคำถามจากเวทีการชี้แจงให้อธิบายเพิ่มเติม และขั้นตอนที่สาม เป็นการวินิจฉัยถึงพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจหน้าที่ ถ้าออกมาในเชิงลบก็ต้องมีมาตรการลงโทษหรือให้รางวัลถ้าออกมาในทางบวก ดังนั้นจากเหตุดังกล่าวความสำนักรับผิดชอบจึงถูกมองเป็นความสัมพันธ์ทางสังคม (Social relation) ที่ประกอบด้วยความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ กับผู้บังคับบัญชาตามสายงาน และเวทีของการซักถามและการตอบคำถาม ตลอดจึงต้องมีผลจากการชี้แจงการปฏิบัติงานในทางบวกหรือลบ และความสัมพันธ์นี้อาจหมายถึงภาระผูกพันที่เจ้าหน้าที่จะต้องชี้แจงในการกระทำของตนและเหตุผลในการกระทำดังกล่าว

ประเภทของสำนักรับผิดชอบประกอบด้วย 4 ประเภท อันได้แก่

ประเภทที่ 1 ต้องมีการสำนักรับผิดชอบต่อใครบ้าง ซึ่งหน่วยงาน/เจ้าหน้าที่รัฐตามระบอบประชาธิปไตยจะต้องรับผิดชอบต่อหลายหน่วยงานตามความสัมพันธ์ สำนักรับผิดชอบที่หลากหลาย ได้แก่

แบบที่ 1 สำนักรับผิดชอบทางการเมือง (Political Accountability) ฝ่ายบริหาร ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ จะต้องมีสำนักรับผิดชอบจากตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง พรรคการเมือง ผู้ออกเสียงเลือกตั้ง และสื่อ รวมถึงฝ่ายการเมืองที่ได้รับเลือกตั้ง

แบบที่ 2 สำนักรับผิดชอบตามกรอบกฎหมาย (legal. Accountability) ยกตัวอย่างเช่น ศาล และองค์การตรวจสอบภายนอกที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

แบบที่ 3 สำนักรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร (Administrative Accountability) ได้แก่ หน่วยงานที่ใช้ตรวจสอบภายในของฝ่ายบริหารเอง เช่น สำนักงานตรวจสอบภายใน ผู้ตรวจสอบภายใน

แบบที่ 4 สำนักรับผิดชอบทางวิชาชีพ (Professional accountability) อันได้แก่ สมาคมที่ทำหน้าที่ตรวจสอบมาตรฐานทางวิชาชีพต่างๆ

แบบที่ 5 สำนักรับผิดชอบทางสังคม (Social Accountability) ภาคประชาชนจะเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล เนื่องจากมีความไม่ไว้วางใจในระบบราชการในประเทศประชาธิปไตย ทั้งนี้อาจรวมถึงลูกค้าขององค์การผู้มีส่วนได้เสีย ภาคประชาสังคมและประชาชน เป็นต้น

ประเภทที่ 2 ใครเป็นผู้ต้องมีสำนึกรับผิดชอบ ในปัจจุบันเป็นการยากที่ภารกิจของภาครัฐจะถูกจัดทำโดยหน่วยงานเป็นหน่วยงานเดียวเบ็ดเสร็จ เช่น การแก้ปัญหามลพิษหรือการแพร่กระจายของยาเสพติดที่มีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง สิ่งที่ต้องพิจารณาต่อมาก็คือ เป็นการยากที่จะระบุลงไปว่าหน่วยงานหรือบุคลากรใด ที่จะรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นและจะต้องรับผิดชอบต่อขนาดไหน ซึ่งเป็นปัญหาที่มีหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง the problem of many hands นโยบายจะผ่านหลายมือหรือหลายคณะกรรมการหลายกฎระเบียบ ดังนั้นจึงมีข้อเสนอของ Bovens ได้เสนอว่าการแก้ปัญหานี้ควรจัดประเภทของผู้ใช้ต้องมีความรับผิดชอบออกเป็น

แบบที่ 1 สำนึกรับผิดชอบระดับหน่วยงาน (Corporate Accountability) ในระดับนี้ ความสัมพันธ์ของหน่วยงานมีสำนึกรับผิดชอบในระดับองค์การ กล่าวคือองค์การหรือหน่วยงานเปรียบเสมือนหนึ่งหน่วยที่ต้องรับผิดชอบและชี้แจงให้เหตุผลการกระทำและการตัดสินใจที่เกิดขึ้นในฐานะของหน่วยงานหนึ่งๆ

แบบที่ 2 สำนึกรับผิดชอบแบบสายการบังคับบัญชา (hierarchical accountability)

แบบที่ 3 สำนึกรับผิดชอบแบบองค์คณะ (collective accountability) ตามรูปแบบนี้เจ้าหน้าที่แต่ละคนเป็นส่วนประกอบขององค์การหรือหน่วยงานของตนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการกระทำหรือการตัดสินใจขององค์การจะตกอยู่กับบรรดาสมาชิก ยกตัวอย่างเช่น คณะรัฐมนตรี

แบบที่ 4 สำนึกรับผิดชอบแบบปัจเจกบุคคล (individual accountability) ได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่ในฐานะปัจเจกบุคคลต้องมีความสำนึกรับผิดชอบต่อผลการกระทำที่เกิดขึ้น เช่น สำนึกรับผิดชอบแบบวิชาชีพ ถ้าหมอรักษาพลาย่อมต้องรับผิดชอบต่อผลที่ตามมาตามมาตรฐานวิชาชีพนั้น

ประเภทที่ 3 ประเด็นหรือเรื่องที่ต้องมีสำนักรับผิดชอบขึ้นอยู่กับว่าเป็นสำนักรับผิดชอบด้านใด ถ้าเป็นสำนักรับผิดชอบทางกฎหมายประเด็นที่ต้องมีสำนักรับผิดชอบจะต้องเป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในมิติของกฎหมาย นอกจากนี้ประเด็นหรือเรื่องที่ต้องมีสำนักรับผิดชอบเองครอบคลุมเรื่องกระบวนการหรือวิธีการหรือแนวทางปฏิบัติ ก็อาจจนผลผลิตของนโยบายการตัดสินใจที่ออกมา

ประเภทที่ 4 ทำไมต้องร่วมในกระบวนการสำนักรับผิดชอบ สามารถสรุปได้ 2 ประเด็น 1) เข้าร่วมโดยสภาพที่ถูกบังคับ 2) สมัยครี ในเรื่องนี้จะพบว่าการจัดลักษณะกระบวนการจัดทำสำนักรับผิดชอบออกมาเป็น 3 ระดับ ได้แก่

ระดับแนวตั้ง มีการบังคับใช้อำนาจตามกรอบกฎหมาย เรียกว่า vertical accountability บ่งบอกได้ว่ากระบวนการสำนักรับผิดชอบที่เกิดขึ้นมีลักษณะเป็นทางการตามสายการบังคับบัญชา ระหว่างผู้ต้องแสดงสำนักรับผิดชอบกับผู้มอบสำนักรับผิดชอบ ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐที่ต้องมีสำนักรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีที่ดูแลกระทรวงนั้นๆ

ระดับแนวนอน horizontal accountability ได้แก่ สำนักรับผิดชอบทางสังคม อะไรก็ตามที่ไม่มีการใช้สายการบังคับบัญชาระหว่างผู้ต้องแสดงสำนักรับผิดและผู้รับแต่ผู้แสดงสำนักรับผิดชอบจะต้องมีการแสดงพฤติกรรมสำนักรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลายและเป็นการแสดงสำนักรับผิดชอบโดยสมัครใจที่เกิดจากจิตสำนึกว่าจะต้องแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชน เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงนัยทางคุณธรรมของหน่วยงานนั้น โดยทั่วไปสำนักรับผิดชอบในแนวนอนจะมีลักษณะในการแสดงออกของสำนักรับผิดชอบระหว่างบุคคลสองฝ่ายทั้งผู้ให้และผู้รับต้นทางอำนาจที่เท่าเทียมกัน

ระดับแนวทแยง diagonal accountability ได้แก่ สำนักรับผิดชอบของฝ่ายบริหารที่จะเห็นได้จากผู้ตรวจการรัฐสภา สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจสอบด้านบัญชี เป็นต้น พวกนี้ไม่ได้มีความสัมพันธ์

กับสายการบังคับบัญชาโดยตรงต่อหน่วยงานภาครัฐและมีอำนาจบังคับใช้ที่ต่ำ และหน่วยงานเหล่านี้สามารถรายงานผลการตรวจไปยังรัฐมนตรีหรือรัฐสภา พวกเขาจะมีอำนาจแบบไม่เป็นทางการและเป็นอำนาจทางอ้อม สำเนักรับผิดชอบแบบ diagonal จึงถูกเรียกว่าเป็น Shadow of hierarchy หรือเงาของสำเนักรับผิดชอบแบบสายการบังคับบัญชา

จากผลการศึกษาสำเนักรับผิดชอบ อาจารย์พัชร สีโรรส ได้สรุปข้างต้นว่า หลักสำเนักรับผิดชอบที่เหมาะสมจะนำมาใช้กับประเทศไทยควรมีลักษณะดังนี้

ลักษณะที่ 1 เป็นสำเนักรับผิดชอบแบบแนวนอนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมภาคเอกชนเข้ามาร่วมมีบทบาท เคียงคู่กับการสำเนักรับผิดชอบภายในองค์กร แม้จะมีสำเนักรับผิดชอบตามกรอบกฎหมายธรรมนูญแล้ว แต่กลไกดังกล่าวจะยังไม่สมบูรณ์เนื่องจากเป็นกลไกที่มาจากภาครัฐเพียงอย่างเดียว ในบริบทปัจจุบันที่ภาคเอกชนจะเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐตามรัฐธรรมนูญปี 2560

ลักษณะที่ 2 สมควรให้ภาคประชาชนมีบทบาทต่อระบบสำเนักรับผิดชอบที่จะสร้างขึ้น รัฐต้องส่งเสริมให้ภาคประชาชน เข้ามาร่วมในการตรวจสอบในการสร้างกลไกต่างๆ รองรับ ดังต่อไปนี้

ข้อหนึ่ง หน่วยงานรัฐต้องมีข้อมูลที่มีคุณภาพช่วยให้สำเนักรับผิดชอบแนวนอนเกิดขึ้น และเข้ามามีบทบาทให้ภาคเอกชนมีประสิทธิภาพ

ข้อสอง ต้องมีมาตรการคุ้มครองประชาชนผู้ให้ข้อมูลการทุจริตประชาชนที่ทำการสอดส่องตรวจตราประเมินการทำงานของรัฐบาลออกเป็นกฎหมาย whistle blower

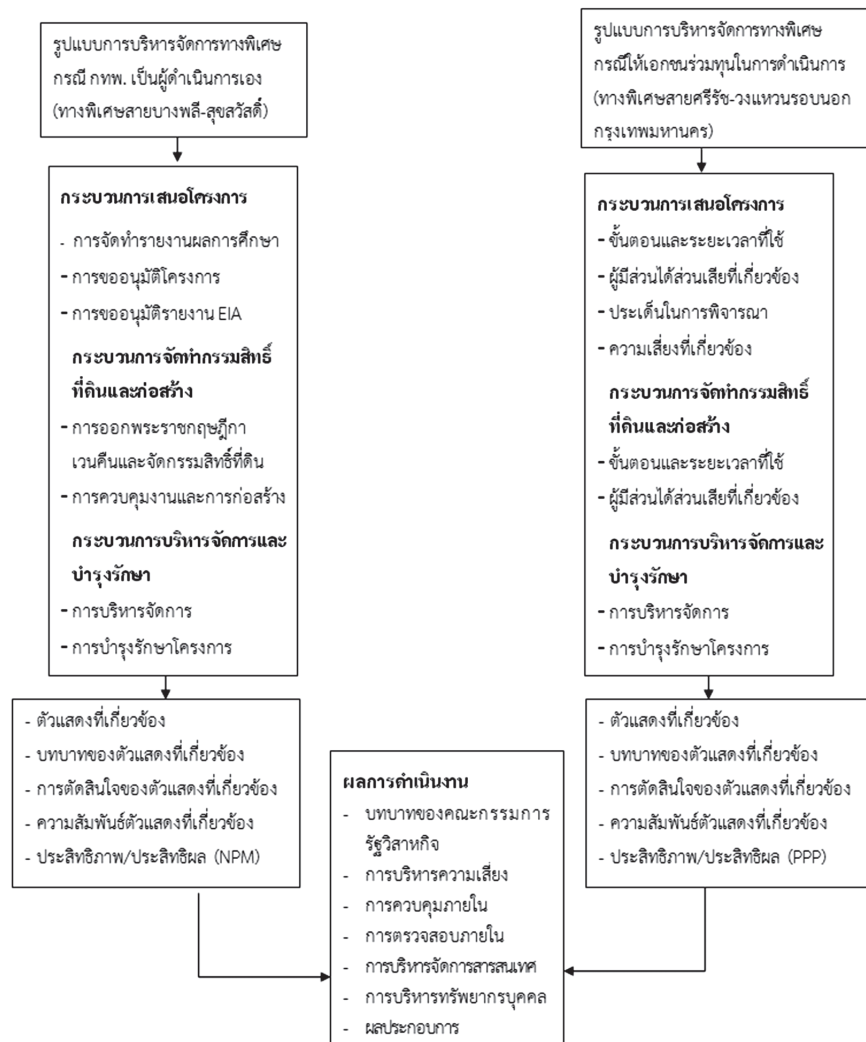
ข้อสาม ต้องส่งเสริมให้ภาคประชาชนสามารถเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือส่งเสริมการสร้างศักยภาพในการตรวจสอบฝึกอบรมเทคนิค การตรวจสอบสร้างทักษะในการตรวจสอบสวนให้โดยวิทยากรผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์ลงพื้นที่จริง

หน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่ตรวจสอบทำงานลักษณะเครือข่ายกับภาคประชาชน รัฐต้องบังคับใช้กฎหมายการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและต้องกำหนดขอบข่ายของ ประเด็นความมั่นคงแล้วต้องเสริมสื่อให้มีอิสระ สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้อย่างอิสระปราศจากการครอบงำของรัฐ⁶

กรอบแนวคิด

ในการศึกษารูปแบบการบริหารจัดการเองของ กทพ. และการให้ เอกชนร่วมลงทุนในการดำเนินการ ผู้วิจัยจึงได้แบ่งการดำเนินงานสำคัญเป็น 3 ขั้นตอน และบทบาทของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องที่ส่งผลให้ผลการดำเนินงานที่ แตกต่างกันไป ดังนี้

⁶ พัชรีย์ ลิเวรส, หลักสำนึกกับผิดชอบ ใน หลักธรรมาภิบาล: จากแนวคิดสู่การปฏิบัติในสังคมไทย, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2561), 35-75.



ที่มา: ผู้ศึกษา, 2562.

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการบริหารจัดการ การทางพิเศษ ศึกษาเฉพาะกรณีการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการเอง กรณีทางพิเศษสายบางพลี-สุขสวัสดิ์ กับให้เอกชนเป็นผู้ร่วมลงทุน ดำเนินการ กรณีทางพิเศษสายศรีรัช-วงแหวนรอบนอก เป็นการศึกษาเพื่อมุ่งหารูปแบบการบริหารจัดการโดยที่ กทพ. บริหารจัดการเอง กับให้เอกชนเป็นผู้ร่วมลงทุนดำเนินการ มีความสอดคล้องกันในด้านวิธีการใดบ้าง และมีวิธีใดที่เป็นข้อบกพร่องในการดำเนินการ ผลของการศึกษาในครั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางที่จะเป็นประโยชน์สูงสุดในการพิจารณาการทำให้สัญญาฯร่วมทุนกับเอกชนของ กทพ. ผู้วิจัยได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการรวบรวมเอกสาร (Documentary Search) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ส่วนบุคคล (Personal Interview) โดยมีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 10 คน และใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ตรงกับเรื่องที่ต้องการศึกษา

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

1. รูปแบบการบริหารจัดการโดยการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นผู้ลงทุนและบริหารเอง เป็นการใช่วิธีการดำเนินการแบบวิธีจ้างเหมากับเอกชน โดยมีการทำสัญญาระหว่างรัฐกับเอกชน โดยมีข้อผูกพันแค่เอกชนต้องทำงานให้เสร็จตามสัญญาแต่เพียงเท่านั้น ทรัพย์สินยังเป็นของรัฐ โดยเอกชนไม่มีสิทธิ์ยึดถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตลอดระยะเวลาที่ก่อสร้าง ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้บริหาร และพนักงานของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย รวมไปถึงผู้บริหารและข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ สรุปได้ว่า เนื่องจากการโอนโครงการมาจากกรมทางหลวงตามนโยบายของรัฐบาล แม้จะมีนโยบายให้จัดหาเอกชนเข้ามาร่วมทุน แต่รัฐก็ไม่สามารถหาเอกชน

เข้าร่วมทุนได้ทันตามระยะเวลาเร่งรัดของรัฐบาลได้ อีกทั้งรัฐต้องแบกรับภาระความเสี่ยงทั้งหมดแทนเอกชน ประกอบกับสายการบังคับบัญชาของระบบราชการทำให้เกิดความล่าช้า และเกิดความคล่องตัวค่อนข้างน้อย

2. รูปแบบการให้เอกชนเป็นผู้ร่วมลงทุนดำเนินการในลักษณะคู่ความร่วมมือในการให้บริการ เป็นรูปแบบของการทำสัญญาสัมปทานแบบ Build-Transfer-Operate (BTO) เป็นระยะเวลา 30 ปี เป็นรูปแบบที่ความเป็นเจ้าของของโครงการจะถูกโอนเป็นของรัฐเมื่อสร้างเสร็จ โดยเอกชนผู้รับสัมปทานจะได้รับสิทธิในการดำเนินงานตามช่วงเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา โดยเป็นผู้รับผิดชอบทั้งในด้านเงินทุนการออกแบบและดำเนินการก่อสร้าง ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้บริหาร และพนักงานของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย รวมไปถึงผู้บริหารและข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ สรุปได้ว่า การดำเนินการมีความคล่องตัวมากขึ้น เพราะเอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้านเงินทุน ออกแบบ และการก่อสร้างทั้งหมด แต่สิ่งที่ยังต้องแก้ไขคือข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม เพราะรัฐยังต้องแบกรับในเรื่องของความเสียหายที่เกิดขึ้นหลังการก่อสร้าง และที่ไม่ถูกระบุไว้ในสัญญา

3. ความแตกต่างระหว่างรูปแบบการบริหารจัดการโดยการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นผู้ลงทุนและบริหารเอง กับรูปแบบการให้เอกชนเป็นผู้ร่วมลงทุนดำเนินการในลักษณะคู่ความร่วมมือในการให้บริการ

1) กระบวนการเสนอโครงการ

ขั้นตอนการเสนอโครงการ ไม่มีความแตกต่างกัน เพราะดำเนินการโดย กทพ. ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐ จะมีในเรื่องของการศึกษาความเหมาะสม โดยสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) เป็นหน่วยงานที่คอยสนับสนุนในการให้ข้อมูล และการดำเนินการอนุมัติตามความเหมาะสม ซึ่งกินระยะเวลาประมาณ 18 เดือน และนำเสนอแบบเบ็ดเสร็จว่าจะดำเนินการภายใต้รูปแบบใด ซึ่งทางพิเศษสายบางพลี-สุขสวัสดิ์ จะมีความยุ่งยากกว่า

ทางพิเศษสายศรีรัช-วงแหวนรอบนอก เนื่องจากแต่เดิมทางพิเศษเส้นนี้ ซึ่งในขณะนั้นเรียกว่า ทางหลวงพิเศษวงแหวนกาญจนาภิเษกด้านใต้ ช่วงบางพลี-สุขสวัสดิ์ เป็นโครงการของกรมทางหลวง แต่เนื่องจากกระทรวงคมนาคมได้พิจารณารูปแบบการลงทุนและแนวทางการจัดหาเงินที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินการ แล้วนำเสนอมติคณะรัฐมนตรีพิจารณาในการประชุมในวันที่ 5 สิงหาคม 2546 ซึ่งรัฐบาลควรมีนโยบายที่จะให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนตั้งแต่นั้นเริ่มแรก เพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้าในขั้นตอนการดำเนินโครงการ ซึ่งมีตัวแสดงเข้ามาเกี่ยวในเรื่องของการถ่ายโอนโครงการมาให้ กทพ. สอดคล้องกับหลักทฤษฎีเครือข่ายการจัดการปกครอง (Governance Network) การทำงานของเครือข่ายเป็นไปเพื่อก่อให้เกิดผลต่อประโยชน์สาธารณะ (production of public purpose) กล่าวคือ การทำงานของเครือข่ายสะท้อนให้เห็นถึงเป้าหมายที่เป็นประโยชน์ของสาธารณะในมิติต่างๆ อาทิ วิสัยทัศน์ (visions) ค่านิยม (values) แผน (plans) ทันทนโยบาย (policies) และระเบียบกฎเกณฑ์ (regulations) ซึ่งต้องมุ่งสู่การก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมโดยรวม (general public) เพราะกระทรวงคมนาคมในฐานะตัวแสดงหนึ่ง มองว่า ต้องดำเนินโครงการทางพิเศษวงแหวนกาญจนาภิเษกด้านใต้ ช่วงบางพลี-สุขสวัสดิ์ ให้แล้วเสร็จตามกำหนดการเปิดใช้ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ จึงมอบหมายให้ กทพ. เป็นผู้รับผิดชอบแทนกรมทางหลวงตามนัยมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 6 พฤษภาคม 2546 โดยให้กรมทางหลวงรับผิดชอบในการดำเนินการของการจัดกรรมสิทธิ์โครงการ เป็นข้อดีของการนำหลักเครือข่ายการจัดการปกครองมาใช้เพราะช่วยในการตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องสาธารณะต่างๆ ได้อย่างรอบคอบ กล่าวคือ เครือข่ายการจัดการปกครอง เป็นเครื่องมือสำคัญในการระดมรวบรวมข้อมูลความรู้ และการประเมินปัญหาในมุมมองที่หลากหลาย จากตัวแสดงที่อยู่ในองค์กรทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจากการร่วมกันประเมินปัญหาจะส่งผลให้การตัดสินใจร่วมกันนั้นมีความรอบคอบรัดกุมมากที่สุด เพราะตัวแสดงที่มีส่วนร่วมในแต่ละภาคส่วน

ต่างก็มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับประเด็นปัญหาสาธารณะ หรือการบริหารกิจการสาธารณะในบริบทที่แตกต่างกันออกไป เมื่อตัวแสดงทั้งหลายเหล่านั้นนำความรู้ที่ตนเองมีอยู่มาหลอมรวมกันเข้าด้วยกัน ก็ย่อมทำให้เกิดทางเลือกการตัดสินใจที่ชาญฉลาด ในแง่ที่เป็นการตัดสินใจที่มีความสอดคล้องกับสภาพ และสถานการณ์ความเป็นจริงและมีความเป็นไปได้อย่างสูงในการปฏิบัติโดยให้เกิดผลตรงตามเป้าหมายมากที่สุด

2) กระบวนการระหว่างดำเนินการ

ในส่วนของกระบวนการก่อสร้างทางพิเศษสายบางพลี-สุขสวัสดิ์ ได้ทำสัญญาจ้างเหมาเอกชน กับ บริษัท ช การช่าง ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎี การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ในการปรับเปลี่ยน การบริหารจัดการภาครัฐโดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบของภาค ราชการและการแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งไปสู่ความเป็น เลิศ โดยนำเอาแนวทางการบริหารงานรวมทั้งวิธีการของภาคเอกชนมาปรับ เพื่อใช้กับระบบการบริหารงานของภาครัฐ เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขัน การให้บริการสาธารณะ ซึ่งหากพิจารณาแล้วทางพิเศษสายบางพลี-สุขสวัสดิ์ เกิดในยุคการบริหารรัฐวิสาหกิจยุคที่ 2 (ยุคการบริหารโดยใช้เป้าหมาย) คือ ให้น้ำหนักต่อความสำคัญของวัตถุประสงค์และเป้าหมายหรือผลสัมฤทธิ์ของ องค์การที่จะต้องบรรลุความสำเร็จ และหาวิธีการบริหารที่มุ่งหวังให้บรรลุผลตาม เป้าหมายภารกิจขององค์การ เมื่อบริษัทดำเนินการแล้วเสร็จ ก็ส่งมอบให้กับ รัฐบาล โดยไม่มีผลผูกพันเป็นภาระซึ่งกันและกัน ตามช่วงระยะเวลาที่กำหนด ตามสัญญา โดยไม่มีปัญหาเรื่องความล่าช้า เพราะถูกระบุไว้ในสัญญาจ้าง เหมา มีปัญหาที่เพียงแต่บุคลากรของรัฐในการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง ประกอบ กับภาครัฐที่มีสายการบังคับบัญชาที่ยาวเหยียด ทำให้เอกชนกว่าจะดำเนินการ ได้ก็ต้องรอให้การดำเนินการจากทางรัฐบาลเสร็จสิ้นกระบวนการ การทำงาน ดังกล่าวสะท้อนว่า การนำหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาช่วยในการทำงาน

ของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพและเกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ ภาครัฐก็ยังไม่มีการพัฒนาการดำเนินการในส่วนของรัฐเองที่จะทำให้การดำเนินการอนุมัติโครงการมีความคล่องตัวเทียบเท่ากับเอกชนได้

ในส่วนของการบูรณาการก่อสร้างสายศรีรัช-วงแหวนรอบนอก กทพ. ได้ทำสัญญาสัมปทานกับบริษัท BECL ซึ่งเป็นการใช้หลักทฤษฎีการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (Public Private Partnership) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการร่วมดำเนินงานระหว่างรัฐและเอกชน โดยภาครัฐไม่ต้องแบกรับภาระความเสี่ยงจากการลงทุน และผลจากการลงทุนไปให้กับเอกชนพร้อมกับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น โดยที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหานี้สาธารณะกับรัฐ ซึ่งหากพิจารณาแล้ว การเกิดทางพิเศษสายศรีรัช-วงแหวนรอบนอก เกิดขึ้นในยุคการบริหารรัฐวิสาหกิจยุคที่ 3 (ยุคการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการ) โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายของรัฐที่มีเป็นจำนวนมากเนื่องจากโครงสร้างทางการบริหารที่ใหญ่และจำนวนบุคลากรที่มาก และเป็นการปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐให้มีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือกึ่งรัฐวิสาหกิจ และพัฒนาความร่วมมือกับภาคเอกชนในการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐ ซึ่ง BECL ก็ได้ใช้หลักการทฤษฎีตัวแทนโดยการว่าจ้างตัวแทน (Agent) ให้ดำเนินการบริหารจัดการแทนตนเอง ให้ดำเนินการบริหารจัดการแทนตนเองในบางเรื่อง เช่น ว่าจ้างบริษัท ช การช่าง ให้ช่วยดำเนินการสร้างระบบจัดเก็บค่าผ่านทาง

โดยรวมกระบวนการระหว่างดำเนินการมีความคล่องตัว ดำเนินการได้เร็ว เพราะไม่ต้องติดปัญหาเรื่องการดำเนินการทางด้านการจัดซื้อจัดจ้าง แต่มีความแตกต่างเรื่องการดำเนินการ ในด้านการจัดการปัญหาทางด้านทางพิเศษสายศรีรัช-วงแหวนรอบนอก เพราะมีปัญหาเรื่องการศึกษาความเหมาะสมจากภาครัฐ (สนข.) โดยออกแบบให้ทางพิเศษไปซ้อนทับโครงข่ายระบบรถไฟฟ้าชานเมือง (สายสีแดง) ช่วงบางซื่อ-รังสิต การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย (รฟท.) ซึ่ง

สนข. ก้อนุมัติการสร้างโครงการนี้เช่นเดียวกัน เมื่อพื้นที่ซ้อนทับกันอยู่ในระดับ
อันตราย กทพ. เลยต้องหารือกับการรถไฟ เพื่อหาทางหลบเลี่ยงเส้นทางที่ซ้อน
ทับกันดังกล่าว ไม่เพียงเท่านั้น สนข. ออกแบบพื้นดังกล่าว โดยไม่บูรณาการ
กับภาคส่วนเอกชนของ กทพ. เกิดปัญหาที่ประชาชนร้องเรียนตอนก่อสร้าง
ทางพิเศษกาญจนาภิเษก-บางซื่อ เพื่อไปเส้นพระราม 6 นั้น ไม่มีการออกแบบ
ทางพิเศษเพื่อให้เชื่อมเส้นทางมวงศ้วน ทั้งที่ระยะทางห่างกันเพียง 1 กิโลเมตร
เท่านั้น จนกระทั่งก่อสร้างจนแล้วเสร็จ สุดท้ายแล้วเอกชนไม่รับผิดชอบเรื่องนี้
โดยอ้างว่า ไม่ได้ถูกกำหนดในสัญญา เป็นความล้มเหลวของรัฐบาลที่ทำตัวเป็น
คุณพ่อรู้ดี คิดงานที่ละโครงการ โดยไม่บูรณาการหรือหารือแลกเปลี่ยนร่วมกัน
เพราะผู้รับผิดชอบต่างกัน และไม่ถามความต้องการของประชาชน

ท้ายที่สุดรัฐบาลก็ต้องมารับผิดชอบแทนเอกชน สูญเสียเงินงบประมาณอันมาจากภาษีของประชาชน จากความไม่มีการเชื่อมโยงนโยบายกับ
โครงการลงทุนเข้าด้วยกัน ซึ่งในส่วนของทางพิเศษสายบางพลี-สุขสวัสดิ์ เกิด
ปัญหาน้ำรั่วใต้ทางด่วน ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชน กทพ. ก็ดำเนินการแก้ไข
ปัญหาได้ทันที เพราะคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก สิ่งเหล่านี้สะท้อน
ให้เห็นว่า รัฐบาลมีความสำนึกรับผิดชอบทางสังคม (Social Accountability)
แสดงพฤติกรรมสำนึกรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลาย และเป็นการ
แสดงสำนึกรับผิดชอบโดยสมัครใจที่เกิดจากจิตสำนึกกว่าจะต้องแสดงความ
รับผิดชอบต่อประชาชน เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงนัยทางคุณธรรมของ
หน่วยงาน ซึ่งคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นหลักมากกว่าที่จะคำนึงถึงผล
กำไร เพราะอย่างไรเสีย การก่อสร้างทางพิเศษก็ดำเนินการเพื่อที่จะตอบสนอง
ความต้องการของประชาชนในรูปแบบของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเชิง
พาณิชย์ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการจากรัฐบาลที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตที่ดี
ยิ่งขึ้น ดังนั้น สำนึกรับผิดชอบทางสังคม จึงเป็นสิ่งที่ไม่ควรมองข้ามอย่างยิ่ง

3) กระบวนการหลังดำเนินการ

ณ ปัจจุบัน ทางพิเศษสายศรีรัช-วงแหวนรอบนอก มีการทำ O&M รวมไปกับสัญญาสัมปทาน ซึ่งปัจจุบัน ไม่มีปัญหาอะไร ทางด้านบางพลี ที่ กทพ. ทำเอง มีการให้บริการประชาชนที่ดีเยี่ยมมาโดยตลอด โดยวัดจาก KPI ของ กทพ. และผลความพึงพอใจของประชาชน ซึ่งโดยภาพรวมหากวัดจาก แบบประเมินความพึงพอใจ ประชาชนมีความพึงพอใจกับการให้บริการทั้งสองสายทางนี้ รายละเอียดปรากฏดังตารางต่อไปนี้

ทางพิเศษ	ปี	ระดับความ พึงพอใจ (คะแนนเต็ม 5)	ระดับความ พึงพอใจ (ร้อยละ)
● ศรีรัช- วงแหวนรอบนอก	2560	4.56	91.20
	2561	4.71	94.20
● กาญจนภิเษก (บางพลี-สุขสวัสดิ์)	2560	4.58	91.60
	2561	4.74	94.80

ที่มา: ผู้ศึกษา, 2561.

ซึ่งหากวิเคราะห์จากตารางแล้ว ประชาชนมีความพึงพอใจในการได้รับบริการจากการใช้ทางพิเศษเรียบร้อยแล้ว มีค่าความพึงพอใจอยู่ในระดับที่สูงเหมือนกันแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย โดยที่คะแนนความแตกต่างเป็นของทางพิเศษสายบางพลี-สุขสวัสดิ์ ที่มีคะแนนความพึงพอใจของประชาชนมากกว่า ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ประชาชนผู้รับบริการไม่ทราบว่า กทพ. เสียเปรียบเอกชนทางด้านการบริการหลังการดำเนินการหากเกิดความเสียหายในส่วนที่ไม่ได้ระบุในสัญญาแทนเอกชน หากมีการร้องเรียนจากประชาชน

เพราะรัฐบาลนำหลักทฤษฎีสำนึกรับผิดชอบ (Accountability) มาใช้ในการให้บริการประชาชน แสดงพฤติกรรมสำนึกรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลายและเป็นการแสดงสำนึกรับผิดชอบโดยสมัครใจที่เกิดจากจิตสำนึกว่า จะต้องแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชน เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงนัยทางคุณธรรมของหน่วยงานนั้นโดยทั่วไป มากกว่าเอกชนที่มองหลักทฤษฎีตัวแทน (Principle Agent Theory) ในการแสวงหาประโยชน์สูงสุดจากการลงทุน โดยการว่าจ้างตัวแทน (Agent) ให้ดำเนินการบริหารจัดการแทนตนเองในบางเรื่อง และในขณะเดียวกันก็พยายามควบคุมไม่ให้ตัวแทนดำเนินการต่างๆ ที่ไม่เหมาะสม

ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

1) สนข. ภายใต้สังกัดกระทรวงคมนาคม ควรมีการบูรณาการกับหน่วยงานภาคส่วนที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการสร้างทางพิเศษ หรือทำผลสำรวจความต้องการของประชาชน เพื่อไม่ให้ประสบปัญหาพื้นที่ทับซ้อนกับหน่วยงานอื่น อันจะส่งผลถึงการแก้ไขปัญหาที่ตามมา

2) กทพ. ควรมีการตั้งคณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญในการคิด วิเคราะห์ พิจารณาถึงปัจจัยความเสี่ยงในการร่างสัญญาสัมปทาน หรือสัญญาอื่นที่จะเกิดการร่วมทุนกับภาคเอกชนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต อาจประกอบไปด้วย ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายจากศาลปกครอง ผู้เชี่ยวชาญจากสำนักงานงบประมาณ ผู้เชี่ยวชาญจากกระทรวงการคลัง เป็นต้น เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับกิจการสาธารณะอันจะส่งผลไปสู่ประชาชน และเพื่อไม่ให้เสียเปรียบกับภาคเอกชน และเกิดปัญหาความไม่รับผิดชอบในความเสียหายซึ่งเกิดภายหลังการดำเนินงาน ซึ่งอยู่นอกเหนือภายใต้เงื่อนไขของสัญญา ยกตัวอย่าง เช่น มีการระบุไว้ในเงื่อนไขของสัญญาว่า เอกชนจะต้องรับผิดชอบต่อความ

เสียหายจากการก่อสร้างทางพิเศษที่มีผลกระทบต่อภาคประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นใด ทุกกรณี หากเอกชนไม่รับผิดชอบต่อความเสียหายใดๆ จะต้องถูกปรับเป็นจำนวนเงินเท่าใด และเสียสิทธิในเรื่องใดบ้าง เพื่อกระตุ้นให้ภาคเอกชน คำนึงถึงการสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม (Social Accountability) มากยิ่งขึ้น

3) กทพ.ควรมีคณะกรรมการที่ติดตามกำกับดูแลการทำงานของภาคเอกชน ระหว่างการดำเนินงาน และหลังดำเนินการ ไปตลอดจนกว่าจะสิ้นสุดการรับประกันงาน อันประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านวิศวกรของ กทพ. และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ร่วมกับที่ปรึกษาด้านวิศวกรจากภาคเอกชน เพื่อป้องกันพฤติกรรมความไม่โปร่งใสในการตรวจรับการก่อสร้าง เนื่องจากแต่เดิม กทพ. ทำสัญญาจ้างที่ปรึกษาด้านวิศวกรเพียงอย่างเดียว ไม่ได้ลงไปควบคุมกำกับดูแลอย่างเข้มงวด และเพื่อควบคุมการก่อสร้างทางพิเศษตรวจสอบว่าเป็นไปตามมาตรฐานของ กทพ. หรือไม่ เพื่อมิให้เกิดความเสียหายจากการก่อสร้างทางพิเศษที่ไม่ได้มาตรฐาน

4) รัฐบาล ควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชน ได้มีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานของตน เพื่อสร้างความโปร่งใสในการทำงาน เสริมสร้างระบบสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม (Social Accountability) รัฐบาลควรมีมาตรการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลการทุจริต เช่น อาจออกเป็นกฎหมายคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูล เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนสร้างเครือข่ายความร่วมมือที่มีความเข้มแข็งและรัฐบาลทำหน้าที่เป็น Facilitator สร้างช่องทางการร้องเรียนของประชาชนในรูปแบบใหม่ ที่มีความปลอดภัยในการเปิดเผยตัวตน ยกตัวอย่างเช่น ให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการจัดทำแอปพลิเคชันให้ประชาชนสามารถส่งเรื่องราวร้องเรียนออนไลน์ได้โดยสะดวก รวดเร็ว ปลอดภัย ป้องกันการบิดเบือนข้อมูลโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการสูญหายของข้อมูล

เครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการ อุทยานธรณีสตูล สู่อุทยานธรณีโลกแห่งแรก ในประเทศไทย

ภัสรา จิกคำ*

Received: 9 October 2019

Revised: 22 March 2020

Accepted: 20 May 2020

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่อง เครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการอุทยานธรณีสตูล สู่อุทยานธรณีโลกแห่งแรกในประเทศไทย มุ่งศึกษาการขับเคลื่อนการบริหารราชการของอุทยานธรณีสตูล ที่มีรูปแบบล่างขึ้นบน หรือ Bottom up ร่วมทำงานในลักษณะเครือข่าย จนประสบความสำเร็จเป็นสมาชิกอุทยานธรณีโลกแห่งแรกของประเทศไทย

โดยใช้แนวคิดการบริหารการปกครอง Governance โดยดำเนินการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม Participation Governance และกรอบแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือ Collaborative Governance รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกรอบในการศึกษา และใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ทั้งการรวบรวมเอกสาร และการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสิ้น 10 คน

* ผู้สื่อข่าว ไทยพีบีเอส องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.);
อีเมล: Patsaraj@hotmail.com

จากการศึกษาพบว่า ผู้นำท้องถิ่นมีบทบาทหลักในการประสานความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ จนกระทั่งประสบความสำเร็จสอดคล้องกับแนวคิด Governance แล้ว ยังถือว่าเป็นการทำงานในลักษณะ Multi-Level Governance ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับโลก

คำสำคัญ: เครือข่ายความร่วมมือ, การมีส่วนร่วม, อุทยานธรณีสตูล, องค์การยูเนสโก

The Collaborative Networks for Satun Geopark Management to be the First Global Geopark in Thailand

Patsara Jikkham**

Abstract

Qualitative research was used to study the collaboration network (CN) of Satun Geopark in southern Thailand, the Kingdom's first United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) Global Geopark, from a management perspective. Satun Geopark operates through a public administration process progressing from citizens with a local administrative unit, using participatory and collaborative governance. Local government organizational association was also taken into consideration. As an associative network, Satun Geopark was launched with corresponding roles and cooperation format, factors, and policy instruments to achieve successful operative status. Samples were ten staff members involved in the daily operations of Satun Geopark. Data was gathered by in-depth interviews and examination of the documentary literature.

Results were that the CN operated according to participatory and collaborative governance with local leaders playing primary roles in

** News Reporter of the Thai Public Broadcasting Service (Thai PBS); Email: Patsaraj@hotmail.com

ensuring cooperation between local residents and relevant government agencies. Together, they implement procedures of multi-level governance, from local to global levels, according to regulations of international organizations, including UNESCO. These findings indicate that policy and operational proposals and suggestions for further research on the CN model for Satun Geopark management would be indicated to continue progressive development.

Keywords: Collaboration network (CN), Participation, Satun Geopark, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)

บทนำ

การบริหารราชการรูปแบบเดิม ที่เน้นสายบังคับบัญชา สั่งการจากบนลงล่าง (Top Down) กำลังจะหมดยุคลงและทิศทางการบริหารจัดการราชการไทยกำลังมุ่งเน้นกลไกการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่นๆ ให้ความสำคัญต่อตัวแสดงนอกภาครัฐมากขึ้น หรือเรียกว่าแนวคิด Governance ที่เชื่อว่าจะเข้ามาช่วยแก้ปัญหาสาธารณะได้ โดยใช้รูปแบบการทำงานแบบเครือข่าย ซึ่งเชื่อว่าการบริหารเครือข่ายที่ดีจะช่วยแก้ปัญหาที่มีความซับซ้อน หรือ wicked problems¹

ขณะเดียวกัน การขับเคลื่อนประเทศ ผ่านนโยบายต่างๆ ยังใช้การพัฒนาเชิงพื้นที่ ไม่นำเอาหน่วยประเทศเป็นภาพใหญ่หรือตั้งต้นเหมือนในอดีต แต่เน้นความพร้อมและศักยภาพของพื้นที่เป็นตัวตั้ง ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงถือว่าเป็นหน่วยราชการขนาดเล็กที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยก็มีจุดมุ่งหมายสำคัญ คือ การจัดทำบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ทั้งถึงและตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่จะทำให้การบริหารงานตรงตามจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ ดังนั้น การกระจายอำนาจของรัฐไปยังองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน และดึงเอาศักยภาพความพร้อมของพื้นที่ จึงเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศในปัจจุบัน

สอดคล้องกับการผลักดันให้เกิดอุทยานธรณีสตูล จากความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของเครือข่ายและภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาคประชาชน ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อย่าง อบต.ทุ่งหว้า อำเภอทุ่งหว้า จังหวัดสตูล

¹ พัชรี ลิ่วรส, “การจัดการปกครองและนโยบายสาธารณะ,” วารสารการเมือง การปกครอง, ปีที่ 4, ฉบับที่ 2 (2547), 2.

นักวิชาการ รวมทั้งกรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยใช้ทุนด้านทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในพื้นที่ที่มีความโดดเด่น และได้รับการยอมรับทางวิชาการว่าเป็นดินแดนดึกดำบรรพ์ที่สามารถอธิบายวิวัฒนาการของสิ่งมีชีวิตบนโลกในทางธรณีวิทยาหาได้ยาก จึงเป็นกรณีศึกษาหนึ่งที่มีความน่าสนใจ เนื่องจากการบริหารงานด้วยรูปแบบเครือข่ายที่เกิดขึ้น สามารถดำเนินการจนประสบความสำเร็จ โดยมีตัวชี้วัดจากการรับรองให้อุทยานธรณีสตูล เป็นอุทยานธรณีโลกแห่งแรกในประเทศไทยขององค์การระหว่างประเทศอย่างยูเนสโก

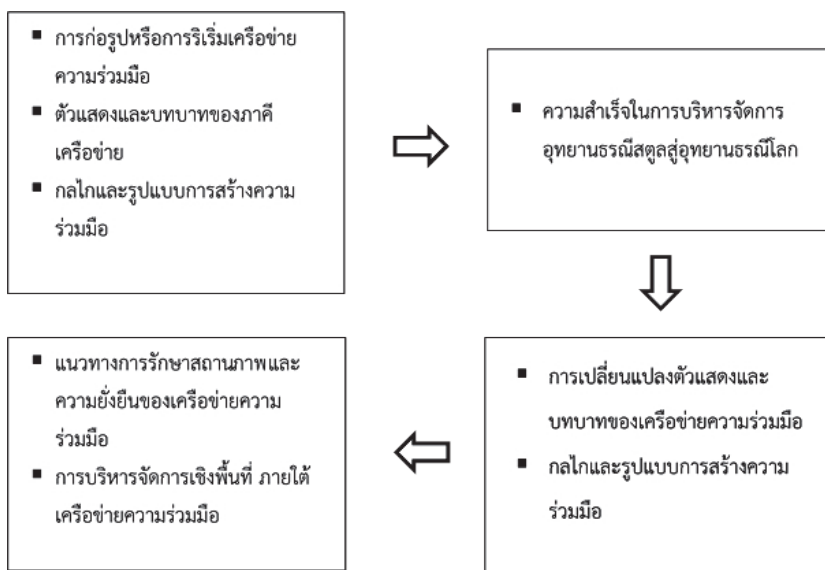
อย่างไรก็ตาม ถือว่าเป็นเพียงความสำเร็จในก้าวแรก แต่ก้าวต่อไปยังคงต้องบริหารงานต่อไปให้เกิดความเข้มแข็งและยั่งยืน เพื่อรักษาสถานะอุทยานธรณีโลกให้ผ่านตามเกณฑ์การประเมินของยูเนสโกใน 4 ปีข้างหน้า ขณะเดียวกัน สิ่งสำคัญคือการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของเครือข่ายและภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ จึงน่าสนใจศึกษาการก่อรูป รูปแบบบทบาทและพัฒนาการของเครือข่ายความร่วมมือเชิงพื้นที่ของอุทยานธรณีสตูล และปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการสร้างเครือข่าย รวมทั้งเครื่องมือนโยบายในการบริหารจัดการขององค์กรความร่วมมือ เพื่อรักษาสถานะอุทยานธรณีโลก และรักษาเครือข่ายความร่วมมือให้เกิดความเข้มแข็งและยั่งยืน

หลังจากศึกษาเรื่องนี้ คาดว่าผลการศึกษจะสามารถเป็นต้นแบบและกระตุ้นให้เกิดการขับเคลื่อนการบริหารจัดการภาครัฐ โดยอาศัยความร่วมมือเชิงพื้นที่ได้ ขณะเดียวกันคาดว่าจะสามารถนำไปปรับปรุงการบริหารจัดการองค์กรความร่วมมือ และเสนอแนวทางในการบริหารจัดการให้เกิดความยั่งยืนในการขับเคลื่อนการทำงานต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาการก่อตัว รูปแบบ บทบาทและพัฒนาการของเครือข่ายความร่วมมือเชิงพื้นที่ ภายในอุทยานธรณีสตูล อุทยานธรณีโลกแห่งแรกของประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในพื้นที่ จนสามารถขับเคลื่อนการบริหารงานไปสู่การตั้งอุทยานธรณีสตูล อุทยานธรณีโลกแห่งแรกของไทย
3. เพื่อศึกษาเครื่องมือนโยบายในการบริหารจัดการขององค์กรความร่วมมือ เพื่อรักษาสถานะอุทยานธรณีโลกและรักษาเครือข่ายความร่วมมือให้เกิดความเข้มแข็งและยั่งยืน

กรอบแนวคิดในการศึกษา



แผนผังแสดงกรอบแนวคิดในการศึกษา

จากแผนภาพข้างต้น ผู้ศึกษาจะเริ่มศึกษาจากการก่อรูปหรือการริเริ่มเครือข่ายความร่วมมือ หมายถึง ความเป็นมาของความร่วมมือ การริเริ่มผลักดันให้เกิดการรวมตัวบุคคลหรือหน่วยงาน เพื่อให้ความร่วมมือเกิดขึ้นโดยจะศึกษาจากบทบาทของผู้นำ และผู้ที่ริเริ่ม ก่อนจะประกาศให้อุทยานธรณีสตูลเป็นอุทยานธรณีโลก ซึ่งจะรวบรวมข้อมูลจากเอกสารความเป็นมาของหน่วยงาน และการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการพิพิธภัณฑ์อุทยานธรณีสตูล ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มและมีข้อมูลเกี่ยวกับอุทยานธรณีสตูลตั้งแต่ต้น

ตัวแสดงและบทบาทของภาคีเครือข่าย หมายถึง ตัวแสดงจากภาคส่วนต่างๆ ที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันเพื่อขับเคลื่อนการทำงานหรือการบริหารจัดการอุทยานธรณีสตูลและการดำเนินการไปสู่การเป็นอุทยานธรณีโลกแห่งแรกของประเทศไทย โดยศึกษาตัวแสดงทั้งภาครัฐในระดับพื้นที่ สัมภาษณ์ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ส่วนภาคประชาสังคมและประชาชน หมายถึงเครือข่ายที่เข้ามาเกี่ยวข้อง อย่างกลุ่มวิสาหกิจนำเที่ยวถ้ำเลสเตโกดอน ที่เป็นชาวบ้านในพื้นที่และเป็นเครือข่ายที่เข้าร่วมกับอุทยานธรณีสตูล และกลุ่มบัณฑิตศึกษา ซึ่งเป็นเครือข่ายที่ร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการประเมินของยูเนสโกให้อุทยานธรณีสตูลเป็นอุทยานธรณีโลก

กลไกและรูปแบบการสร้างความร่วมมือ หมายถึง การกำหนดโครงสร้างการทำงาน ขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบและการจัดสรรทรัพยากรร่วมกัน ภายใต้กรอบกติกาที่เครือข่ายตกลงร่วมกัน โดยพิจารณาทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมทั้งกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนไปอุทยานธรณีสตูลไปสู่อุทยานธรณีโลก

จากกรอบแนวคิดข้างต้น เป็นการถอดบทเรียนของเครือข่ายความร่วมมือ ซึ่งผ่านตัวชี้วัดจากการประกาศให้อุทยานธรณีสตูลเป็นสมาชิกอุทยานธรณีโลก ซึ่งเป็นเป้าหมายที่ตั้งไว้ อย่างไรก็ตาม การบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการเป็นเพียงความสำเร็จก้าวแรก ยังคงต้องมีการบริหารจัดการพื้นที่

อย่างต่อเนื่อง โดยมีปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้อง คือการรักษาสถานะการเป็นสมาชิก มรดกโลก ที่ต้องผ่านการประเมินของยูเนสโกทุกๆ 4 ปี และบริหารจัดการเชิงพื้นที่ ท่ามกลางความต้องการของประชาชน ผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียด้วย การศึกษา ในส่วนนี้ จึงต้องพิจารณาถึงพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงของเครือข่ายความร่วมมือ โดยเปรียบเทียบโครงสร้าง ตัวแสดง บทบาทและกลไกรูปแบบความร่วมมือทั้งก่อนและหลังการประกาศให้อุทยานธรณีสตูลเป็นอุทยานธรณีโลก

ผลการศึกษา

จากการรวบรวมข้อมูลทั้งจากเอกสารและสัมภาษณ์เชิงลึก สามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ตามช่วงเวลา ประกอบด้วย 1. ก่อนที่ยูเนสโกจะประกาศให้อุทยานธรณีสตูล เป็นอุทยานธรณีโลก และ 2. หลังการประกาศให้อุทยานธรณีสตูลให้เป็นอุทยานธรณีโลก ดังนี้

1. การบริหารจัดการอุทยานธรณีสตูล ก่อนเป็นสมาชิกอุทยานธรณีโลก

ความพยายามก่อรูป ริเริ่มความร่วมมือ² เกิดขึ้นจากชาวบ้านค้นพบซากฟอสซิลโดยบังเอิญภายในถ้ำวังกล้วย อำเภอทุ่งหว้า จังหวัดสตูล แต่ไม่มีความรู้ด้านธรณีวิทยา ทำให้เข้าใจว่าเป็นเพียงกระดูกจระเข้ และนำไปมอบให้กับนายณรงศ์ฤทธิ์ ทุ่งปรือ นายก อบต.ทุ่งหว้า จังหวัดสตูล เพราะเชื่อว่าวัตถุชิ้นนี้อยู่ในบ้านแล้วจะเกิดสิ่งไม่ดี ทำให้มีการเผยแพร่ข่าวผ่านสื่อมวลชนถึงการค้นพบครั้งนี้ จนกระทั่งผศ.ดร.ประเทือง จินตกุล ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยไม้กลายเป็นหิน เห็นภาพข่าว และติดต่อมายังนายก อบต.ทุ่งหว้า เพื่อแจ้งให้ทราบว่าซากที่ชาวบ้านค้นพบ เป็นซากฟอสซิลช้างดึกดำบรรพ์ อายุ

² สัมฤทธิ์ ทิพย์มณี, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 23 พฤษภาคม 2562.

กว่า 1.8 ล้านปี กระทั่งนำไปสู่การนำนักวิชาการด้านธรณีวิทยาเข้ามาสำรวจ ฟอสซิลอย่างจริงจังในพื้นที่ ร่วมกับชาวบ้านในพื้นที่ซึ่งมีความชำนาญในเส้นทาง จนพบหลักฐานทางธรณีวิทยาจำนวนมาก และมีคุณสมบัติเป็นอุทยานธรณีตามเกณฑ์ของกรมทรัพยากรธรณี³

ต่อมา มีความพยายามให้ผลักดันไปสู่การเป็นอุทยานธรณีโลก⁴ เนื่องจากหลักฐานทางธรณีวิทยาที่โดดเด่น หาได้ยาก ซึ่งจะช่วยกระตุ้น เศรษฐกิจและการท่องเที่ยวในพื้นที่ ทาง อบต.ทุ่งหว่า และนักวิชาการจาก กรมทรัพยากรธรณี จึงวางแผน เพื่อขับเคลื่อนอุทยานธรณีสตูลให้เป็นสมาชิก อุทยานธรณีโลก ตามเกณฑ์ของยูเนสโก ซึ่งเน้นการมีส่วนร่วม และบริหาร งานผ่านเครือข่ายความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่ และเกิดการชักชวนและ แนะนำกลุ่มต่างๆ ให้ทำงานร่วมกันโดยอาศัยความสนิทสนม และไว้นื้อเชื่อใจ ระหว่างผู้นำชุมชนและประชาชนในพื้นที่ เช่น กลุ่มบัณฑิต⁵ กลุ่ม นำเที่ยวถ้ำเลสเตโกดอน และกลุ่มจักสานคลุ้ม ที่ยอมรับว่าเข้าร่วมขับเคลื่อน ด้านอุทยานธรณี เพราะไว้วางใจและสนิทสนมกับผู้นำท้องถิ่น ซึ่งต้องเกิดจาก ความสมัครใจ และไม่มีเงินทุนสนับสนุน มีเพียงความช่วยเหลือด้านข้อมูลทาง วิชาการ และเป้าหมายร่วมกัน โดยมีส่วนราชการระดับท้องถิ่น และส่วนกลาง เป็นผู้อำนวยการความสะดวกให้ขับเคลื่อนการทำงานไปสู่เป้าหมาย คือการได้ รับรองจากยูเนสโกให้อุทยานธรณีสตูลเป็นอุทยานธรณีโลก จนประสบความสำเร็จ

³ คมฉาน ตะวันฉาย, *Amazing Fossils in Satun Geopark คู่มือท่องเที่ยวอุทยานธรณีสตูล*, (กรุงเทพฯ: กรมทรัพยากรธรณี, 2560).

⁴ กรมทรัพยากรธรณี, “การเสนอเรื่อง อุทยานธรณีสตูลเป็นสมาชิกอุทยานธรณีโลกของยูเนสโก (UNESCO Global Geoparks) เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี,” กรมทรัพยากรธรณี http://www.dmr.go.th/n_more_news.php?nid=96896&filename=index (สืบค้นเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2562).

⁵ กอบกุล โชติสกุล, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 23 พฤษภาคม 2562.

2. การบริหารจัดการอุทยานธรณีสตูล หลังเป็นสมาชิกอุทยานธรณีโลก

หลังยูเนสโกรับรองให้อุทยานธรณีสตูลเป็นสมาชิกอุทยานธรณีโลกสำเร็จ ทำให้การขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายความร่วมมือของอุทยานธรณีสตูลและเป้าหมายเปลี่ยนแปลงไป โดยต้องขับเคลื่อนงานต่อไปเพื่อรักษาสถานะการเป็นสมาชิกอุทยานธรณีโลก ที่ต้องได้รับการประเมินอีกครั้งภายใน 4 ปี อย่างไรก็ตาม จึงมีการขับเคลื่อนงานโดยการสร้างความเข้มแข็งให้เครือข่ายที่มีอยู่และขยายเครือข่ายออกไป ซึ่งทางจังหวัดว่าจ้างนักวิชาการลงพื้นที่⁶ เพื่อศึกษาความเป็นไปได้และศักยภาพในระดับพื้นที่ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน รวมทั้งมีการตั้งนิติบุคคลขึ้น เพื่อให้มีอำนาจและสามารถดำเนินการต่างๆ ได้อย่างคล่องตัว โดยเฉพาะด้านงบประมาณ และบุคลากร เนื่องจากตัวแสดงสำคัญอย่างนายก อบต.ทุ่งหว้า ยังต้องใช้งบประมาณส่วนตัวสำหรับการเดินทางเข้าร่วมประชุมกับยูเนสโก ประกอบกับสถานะการเป็นนายก อบต.ทุ่งหว้า ไม่สามารถสั่งการ นายก อบต.อื่นๆ ได้ เนื่องจากอยู่ในลำดับชั้นเดียวกัน จึงจัดตั้งในลักษณะสมาคม ที่เป็นหน่วยงานไม่แสวงกำไร โดยใช้ชื่อว่า สมาคมอุทยานธรณีสตูล ซึ่งในช่วงแรก ริเริ่มโดยให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดสตูล นั่งเป็นประธานกรรมการสมาคม และให้นายก อบต.ทุ่งหว้า ในฐานะผู้ขับเคลื่อนหลัก ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมฯ เพื่อให้เข้าหลักเกณฑ์ที่ไม่ต้องการให้การขับเคลื่อนงานดำเนินการโดยรัฐเท่านั้น

ขณะที่ทางจังหวัดสตูล หยิบยกการเป็นสมาชิกอุทยานธรณีโลกเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาจังหวัด และนำโครงการพัฒนาต่างๆ เข้ามาเสริม พร้อมกับประสานงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการวางแผนแม่บทในการขับเคลื่อนอุทยานธรณีสตูลให้ทำงานไปในทิศทางเดียวกัน และเป็น

⁶ จารุวัฒน์ เกลี้ยงเกล้า, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 21 พฤษภาคม 2562.

ไปตามเป้าหมายที่วางไว้ คือการรักษาสถานะของอุทยานธรณีโลกและการพัฒนาที่ยั่งยืน

ส่วนหน่วยราชการส่วนกลาง มีบทบาทเข้ามาทำหน้าที่ที่สัมพันธ์กับกรมหรือกระทรวงที่รับผิดชอบ เช่น กระทรวงศึกษาธิการ รับผิดชอบด้านวิชาการ คอยช่วยเหลือเกี่ยวกับการออกแบบหลักสูตร รวมทั้งการอนุมัติตามขั้นตอนต่างๆ เพื่อให้หลักสูตรสามารถบังคับใช้ได้เฉพาะพื้นที่จังหวัดสตูล ส่วนกรมทรัพยากรธรณี หลังจากเป็นหน่วยสนับสนุนให้จนสามารถผลักดันให้อุทยานธรณีสตูลเป็นอุทยานธรณีโลกแล้ว ยังคงทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา และลดบทบาทลง โดยหันไปผลักดันอุทยานธรณีในพื้นที่อื่นๆ เพื่อผลักดันให้เป็นอุทยานธรณีโลก แห่งที่ 2 ซึ่งเป็นการนำประสบการณ์จากอุทยานธรณีสตูลเป็นต้นแบบ ทำให้กรมทรัพยากรธรณีมีบทบาทในการชักจูงและเชิญชวนให้เจ้าหน้าที่ ผู้นำชุมชน และประชาชนจากในพื้นที่อุทยานธรณีอื่นๆ มาร่วมเป็นเครือข่าย และเรียนรู้จากอุทยานธรณีสตูล ก่อนจะนำไปปรับใช้ตามบริบทในพื้นที่อื่นๆ

บทวิเคราะห์

การศึกษาเรื่อง เครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการอุทยานธรณีสตูล สู่อุทยานธรณีโลกแห่งแรกในประเทศไทย สามารถอธิบายผ่านแนวคิด Governance เน้นการมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วน โดยมีปฏิสัมพันธ์ในรูปแบบเครือข่าย ซึ่งจะอธิบายลักษณะของเครือข่ายที่เกิดขึ้น ดังนี้

1. การก่อรูปหรือการริเริ่มเครือข่ายความร่วมมือ และพลวัตของเครือข่ายความร่วมมือ

จากการศึกษาพบว่า มีการก่อรูปหรือเริ่มต้นเครือข่ายจากการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินจากล่างขึ้นบน Bottom up โดยเริ่มจากปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งหว้า ซึ่งเกิดขึ้นระหว่างประชาชน และผู้นำในท้องถิ่น ในลักษณะพึ่งพาอาศัยกัน ด้วยความไว้วางใจ

โดยมีตัวแสดงสำคัญคือ นายณรงฤทธิ์ พุงปรือ นายก อบต.ทุ่งหว้า ที่ผู้เกาะเกี่ยวภาคส่วนต่างๆ เข้ามาทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์มีความเชื่อมโยงกันในแนวราบ นำตัวแสดงนอกพื้นที่อย่างนักวิชาการจากสถาบันวิจัยไม้กลายเป็นหินเข้ามามีส่วนร่วม โดยแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน และเข้ามาด้วยความสมัครใจ เพียงเพราะมีความสนใจต่อสิ่งที่เกิดขึ้นผ่านการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนเท่านั้น จึงเป็นการเกาะเกี่ยวแบบหลวมๆ เท่านั้น ไม่ต้องใช้เวลาหรืออาศัยความไวเนื้อเชื้อใจกัน โดยอาศัยการให้ข้อมูล Inform เกี่ยวกับประโยชน์ที่ชาวบ้านจะได้รับหากร่วมกันทำงานจนสำเร็จ ซึ่งเป็นการทำงานด้วยความสมัครใจ โดยแต่ละกลุ่มมีบทบาทและหน้าที่แตกต่างกัน แต่ยังมีเป้าหมายร่วมกันและเห็นตรงกันว่าจะได้ประโยชน์ร่วมกันจากความร่วมมือกัน จนประสบความสำเร็จ

ขณะที่ นักวิชาการจากกรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นอีกตัวแสดงหนึ่งที่เลือกและตั้งใจจะเข้ามาศึกษาพื้นที่ตามภารกิจของหน่วยงาน สำรวจแหล่งธรณีวิทยา เพื่อจัดทำข้อมูลพื้นที่แหล่งอนุรักษ์ธรณีวิทยา และจัดตั้งอุทยานธรณีสัณฐาน จึงเข้ามาเชื่อมโยงกับจังหวัดสตูล ในฐานะผู้อำนวยการความสะดวก และประสานงานผ่าน นายก อบต. ทุ่งหว้า ในฐานะเจ้าของพื้นที่ จึงเกิดเป็นเครือข่ายที่จัดตั้งขึ้น โดยให้การประสานความร่วมมือกันทำงาน Collaboration ระหว่างประชาชนและหน่วยงานของรัฐ เพื่อปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนข้อมูล และทำงานร่วมกันผ่านกลไกของคณะกรรมการอุทยานธรณีสตูล โดยผลักดันให้ นายณรงค์ฤทธิ์ เป็นผู้อำนวยการอุทยานธรณีสตูล และมีเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัด และนักวิชาการกรมทรัพยากรธรณีร่วมเป็นกรรมการด้วย

นอกจากนี้ ยังมีการขับเคลื่อนงานตามรูปแบบสายบังคับบัญชา Hierarchy ในเรื่องการอนุมัติ อนุญาตตามขั้นตอน และลำดับขั้นตามตำแหน่งของกระทรวงที่รับผิดชอบ จนกระทั่งเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ในฐานะฝ่ายบริหาร และศูนย์กลางของอำนาจ

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า การบริหารงานอุทยานธรณีในขั้นแรก มีนายณรงค์ฤทธิ์ ห่งปรีอ นายก อบต.ทุ่งหั่ว เป็นตัวแสดงหลักที่มีความสำคัญ สามารถยึดโยงเครือข่ายให้มีการเกาะเกี่ยวกัน โดยดึงตัวแสดงภาครัฐ ทั้ง นักวิชาการจากกรมทรัพยากรธรณี ผู้บริหารระดับจังหวัดและนายก อบจ.สตูล เข้ามาร่วมทำงาน รวมทั้งตัวแสดงนอกภาครัฐ อย่างประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม อย่างสมัครใจได้ จึงทำให้เกิดความเชื่อมโยงและก่อรูปเป็นเครือข่ายความร่วมมือของอุทยานธรณีสตูลได้ โดยทำหน้าที่ในการเป็น Coordinator ของเครือข่าย หรือประสานความร่วมมือในระดับกลุ่ม และภาคส่วนต่างๆ นอกจากนี้ นักวิชาการจากกรมทรัพยากรธรณี ก็ถือเป็นตัวแสดงสำคัญด้วยเช่นกัน โดยเกาะเกี่ยวระหว่างผู้นำชุมชน และผู้บริหารของกรม กระทรวง จนถึง คณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม การทำงานของอุทยานธรณีตั้งแต่ปี 2554 จนถึงปัจจุบัน พบว่ามีพลวัตหรือความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น โดยเฉพาะช่วงรอยต่อหลังจาก ที่อุทยานธรณีสตูลได้รับการรับรองจากยูเนสโกแล้ว ทำให้อุทยานธรณีสตูล ในฐานะอุทยานธรณีโลก กลายเป็นศูนย์กลาง และมีการบริหารงานที่เน้นการใช้ประโยชน์เชิงพื้นที่มากขึ้น ขณะเดียวกันก็นำมาซึ่งตัวแสดงนอกพื้นที่ โดยเฉพาะตัวแสดงภาครัฐ ที่มาจากส่วนกลาง โดยเน้นการทำหน้าที่อำนวยความสะดวก และสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาในพื้นที่ อย่างกลุ่มนักวิชาการที่เข้ามา ร่วมวิจัย เพื่อสร้างความเชื่อมโยงในพื้นที่ แต่เป็นการเข้ามาร่วมมือกันทำงาน ไม่ใช่สั่งการตามสายบังคับบัญชาในอดีต และมีความพยายามสนับสนุน ให้เกิดการจัดการในพื้นที่ด้วยการขับเคลื่อนของท้องถิ่นเอง จึงทำให้ตัวแสดง บางส่วนเปลี่ยนแปลงบทบาทของตัวเอง อย่างนักวิชาการกรมทรัพยากรธรณี ก็ทำหน้าที่เป็นเพียงที่ปรึกษาแทนที่เข้ามามีบทบาทสำคัญเหมือนช่วงแรก

นอกจากนี้ ยังมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างจากคณะกรรมการอุทยาน ธรณีสตูล ให้เป็นรูปแบบสมาคมอุทยานธรณีสตูล เพื่อให้เกิดความคล่องตัว

และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และยังเป็นการก่อรูปและจัดตั้งเครือข่ายขึ้นใหม่ กลายเป็นสถาบันที่จำเป็น และมีบทบาท มีตัวตนในฐานะนิติบุคคลหนึ่ง เพื่อเข้ามาบริหารจัดการอุทยานธรณีสตูลที่มีเครือข่ายขยายตัวมากขึ้นด้วย

2. ตัวแสดง บทบาท และรูปแบบความร่วมมือของเครือข่ายอุทยานธรณีสตูล

จากการศึกษาโดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานอุทยานธรณีสตูล ทำให้พบว่าเครือข่ายอุทยานธรณีสตูลมีตัวแสดงที่หลากหลาย ทั้งจากภายในและภาคนอกภาครัฐ ซึ่งต่างมีบทบาทในการขับเคลื่อนงานของอุทยานธรณีสตูล จึงจะรวบรวมข้อมูลตัวแสดง บทบาท และรูปแบบความร่วมมือ รวมทั้งทุนทรัพยากรของตัวแสดงต่างๆ ดังนี้

2.1 นายก อบต.ทุ่งหว้า มีบทบาทเด่นในการประสานความร่วมมือในกลุ่มต่างๆ โดยใช้รูปแบบการให้ข้อมูลประชาชน เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้อย่างไม่เป็นทางการ โดยการสานเสวนา (dialogue) ใช้เครือข่ายชุมชนขณะเดียวกัน ทำหน้าที่ประสานความร่วมมืออย่างเป็นทางการด้วย เนื่องจากมีทุนทรัพยากรเป็นผู้นำอย่างเป็นทางการในฐานะ อบต. จึงมีงบประมาณขับเคลื่อนงาน และไม่เป็นทางการ โดยสนิทสนมและได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งบรรดาผู้นำอื่นๆ ที่มีบทบาทในการขับเคลื่อน เช่น นายก อบจ.สตูล ผู้ว่าราชการจังหวัดสตูล และนักวิชาการ

2.2 นักวิชาการ กรมทรัพยากรธรณี มีบทบาทสนับสนุนความรู้ทางวิชาการ ด้านธรณีวิทยา และแนวทางการอนุรักษ์แหล่งทรัพยากรและออกแบบแนวทางการดำเนินการภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ โดยอาศัยการปรึกษาหารือหรือ Deliberation ร่วมกับชาวบ้านและผู้นำชุมชน เพื่อให้มีการวิพากษ์ตัดสินใจอย่างมีเหตุผล ประกอบกับเปิดโอกาสให้มีการทำงานร่วมกันระหว่างชาวบ้านและนักวิชาการ ด้วยรูปแบบการมีส่วนร่วม Participation นอกจากนี้

เป็นที่ปรึกษาให้ชาวบ้านและผู้นำชุมชน รวมทั้งผู้บริหารระดับภูมิภาค ผ่านคณะกรรมการอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้อาศัยทุนทรัพยากรด้านความรู้ ความเชี่ยวชาญทางวิชาการ ด้านการอนุรักษ์และการทำงานเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ตามพันธกิจและหน้าที่ของหน่วยงานที่ชัดเจน จึงมีงบประมาณและบุคลากรในการดำเนินการ รวมทั้ง สามารถเข้าถึงผู้บริหาร ในการอนุมัติ อนุญาตดำเนินงาน

2.3 ผู้ว่าราชการจังหวัดสตูล มีบทบาทประสานงาน เชื่อมโยงระหว่างกลุ่มหรือบุคคล และเชื่อมโยงการทำงานของส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดนโยบายในภาพรวม ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก เป็น Facilitator และประสานงานระหว่างกลุ่ม Coordinator อย่างเป็นทางการ ผ่านคำสั่ง และมติการประชุมต่างๆ ในขับเคลื่อนโครงการต่างๆ เพื่อสนับสนุนงานของอุทยานธรณีสตูล เนื่องจากมีงบประมาณบุคลากร และอำนาจสั่งการระดับพื้นที่ เข้าถึงหน่วยงานส่วนกลาง ในฐานะหน่วยงานของรัฐ

2.4 นายก อบจ.สตูล มีบทบาทประสานงาน เชื่อมโยงระหว่างกลุ่ม ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก Facilitator ประสานงานระหว่างผู้นำท้องถิ่น และริเริ่มโครงการที่สนับสนุนให้เกิดการขับเคลื่อนอุทยานธรณีได้ เนื่องจากมีงบประมาณ บุคลากร และมีอำนาจสามารถอนุมัติโครงการขนาดใหญ่ เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนงานได้ ขณะเดียวกันมีอำนาจในการสั่งการ ผู้นำท้องถิ่นในการดำเนินงานต่างๆ ท่วมกลางปฏิสัมพันธ์อันดีกับผู้นำท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่

2.5 กลุ่มบัณฑิตอาสา และกลุ่มจิตอาสาคลั่ง มีบทบาทร่วมมือทำงานในฐานะคนในชุมชน โดยการคิดค้นผลิตภัณฑ์ชุมชน โดยใช้รูปแบบเครือข่ายภาคประชาชนที่ร่วมมือกับอุทยานธรณีสตูล โดยอาศัยทุนทรัพยากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง หรือภูมิปัญญาของกลุ่ม และมีความสัมพันธ์อันดีที่เชื่อมโยง และโน้มน้าวบุคคลอื่นๆ มารวมกลุ่มได้ รวมทั้งมีความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้นำชุมชน

2.6 กลุ่มนำเที่ยวถ้ำเลสเทโกดอน มีบทบาทร่วมมือกับภาครัฐ ในฐานะเครือข่ายประชาชน โดยอาศัยความรู้ ความชำนาญในพื้นที่ มีทักษะในการนำเที่ยว และมีความใกล้ชิดผู้นำชุมชน และชาวบ้านด้วยกัน

2.7 คณะรัฐมนตรี มีบทบาทในการอนุมัติงบประมาณ สำหรับโครงการที่เกี่ยวข้องกับอุทยานธรณีสตูล โดยใช้รูปแบบความร่วมมืออย่างเป็นทางการ ในฐานะศูนย์กลางอำนาจผ่านการพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีอำนาจตัดสินใจเด็ดขาด สั่งการจากระดับบนลงล่างได้

2.8 นักวิชาการนอกพื้นที่ มีบทบาทศึกษาวิจัยพื้นที่ เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการสนับสนุนให้ประชาชนในพื้นที่เชื่อมโยงกับอุทยานธรณีสตูล ผ่านการออกแบบผลิตภัณฑ์ เพื่อหารายได้จากการเป็นอุทยานธรณีโลก โดยใช้รูปแบบปรึกษาหารือกับชาวบ้าน และเน้นการมีส่วนร่วม โดยนำความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านวิชาการ สำหรับออกแบบนวัตกรรม และได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากเป็นผู้ที่ไม่มีส่วนได้ ส่วนเสีย

2.9 หน่วยงานภาครัฐจากส่วนกลาง มีบทบาทสนับสนุนงบประมาณและเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการต่างๆ โดยอาศัยส่วนร่วมแบบ Participation ผ่านการอนุมัติและอนุญาตดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องตามพันธกิจ และหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ เนื่องจากมีงบประมาณ บุคลากร มีความรู้ และประสบการณ์ตามพันธกิจนั้นๆ ทำให้การขับเคลื่อนอุทยานธรณีมีความหลากหลาย

2.10 ชาวบ้านในพื้นที่ ในฐานะผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียโดยตรง มีความรู้ความชำนาญในพื้นที่ และมีความต้องการใช้ประโยชน์พื้นที่ ซึ่งแตกต่างกันไป จึงต้องเป็นผู้ให้ความร่วมมือ ทั้งแบบทางการและไม่เป็นทางการ ต่อตัวแสดงอื่นๆ

จากตัวแสดงข้างต้น พบว่าการขับเคลื่อนการทำงานมีทั้งภาครัฐ และนอกภาครัฐ ทั้งที่อยู่ในและนอกพื้นที่ โดยแต่ละตัวแสดงก็มีทุนทรัพยากร

ที่แตกต่างกันตามความเชี่ยวชาญและความสนใจ รวมทั้งตามตำแหน่งและภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานของตนเองด้วย จึงทำให้บทบาทแตกต่างกันไป แต่ตัวแสดงทุกส่วนทำงานร่วมกัน โดยอาศัยกลไกและรูปแบบความร่วมมือต่างๆ ทั้งการให้ข้อมูล การสนทนา การปรึกษาหารือและการเข้าร่วมทำงาน รวมทั้งการอำนวยความสะดวกเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนงานไปได้ ซึ่งรูปแบบที่เกิดขึ้นมีทั้งที่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการ จากการประชุมหารือของคณะทำงานระดับจังหวัด ระดับประเทศ และไม่เป็นทางการ เช่น การพูดคุยขอความช่วยเหลือระหว่างผู้นำท้องถิ่นกับชาวบ้าน เพื่อขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายเดียวกัน โดยมีเกณฑ์ของยูเนสโก เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนนโยบายเป็นหลัก

บทสรุป

1. เครือข่ายความร่วมมืออุทยานธรณีสตูล

การขับเคลื่อนการบริหารจัดการอุทยานธรณีสตูล เป็นการทำงานโดยอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วน ทั้งภาครัฐและนอกภาครัฐ มีการบูรณาการและประสานงานร่วมกัน ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน รวมทั้งหน่วยงานอิสระอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วมด้วยช่วยกัน โดยมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเดียวกัน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารปกครอง Governance เป็นการบริหารจัดการรูปแบบใหม่ เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนในสังคมที่หลากหลายและต่างระดับเข้ามาทำงานร่วมกัน และมีการกำหนดนโยบายและมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายแบบแนวนอน ผ่านการจัดการเครือข่าย ซึ่งกลุ่มต่างๆ ที่เข้าร่วมเป็นเครือข่ายมีปฏิสัมพันธ์กัน เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและพึ่งพาอาศัยทรัพยากรแก่กันและกัน มีการเจรจา พูดคุยกันภายใต้ความไว้วางใจกัน

อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนงานของอุทยานธรณีสตูล ยังพบว่าเครือข่ายการทำงานที่เกิดขึ้นดำเนินไปอย่างเป็นพลวัต และมีรูปแบบความ

ร่วมมือที่หลากหลาย จากการศึกษาพบว่า ระยะแรกเป็นการทำงานภายใต้การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม หรือ Participatory Governance ตามแนวคิดของพัชรี สิริธส และพรทิพย์ แก้วมูลคำ⁷ ที่สอดคล้องกับการขับเคลื่อนงานในอุทยานธรณีสตูล ที่เริ่มจากการแก้ปัญหาในการปกครองระดับท้องถิ่น โดยการประสานงานเพื่อแก้ปัญหากันเอง โดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัยภาครัฐเข้ามาช่วยแก้ปัญหา แต่เมื่อพบว่ามีปัญหาอุปสรรคและประชาชนในพื้นที่มีความรู้ไม่เพียงพอ รัฐก็ทำหน้าที่ส่งเจ้าหน้าที่มาให้ข้อมูลที่จำเป็น โดยเฉพาะข้อมูลทางวิชาการและคอยอำนวยความสะดวก เพื่อให้การขับเคลื่อนของพื้นที่หรือประชาชน สามารถดำเนินการต่อไปได้ด้วยตนเอง

สอดคล้องกับการจัดระดับการมีส่วนร่วมที่ภาครัฐเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และกระบวนการสาธารณะ 5 ระดับ ซึ่งการขับเคลื่อนงานอุทยานธรณีสตูล มีการเปิดให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมตั้งแต่วิธีที่ 1 จนถึงระดับที่ 4 และกำลังขับเคลื่อนไปสู่ระดับที่ 5⁸ กล่าวคือ การมีส่วนร่วมในระดับที่ 1 คือ การให้ข้อมูลแก่ประชาชน เพื่อก่อตั้งอุทยานธรณีสตูล ระดับที่ 2 การปรึกษาหารือ เพื่อรับฟังความคิดเห็น ประกอบการตัดสินใจ ผ่านการลงพื้นที่ และพูดคุยกับประชาชนและเจ้าหน้าที่ระดับพื้นที่ ระดับที่ 3 ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยการร่วมกันสำรวจและพึ่งพาข้อมูลซึ่งกันและกัน และระดับที่ 4 การร่วมมือร่วมทำ โดยให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามาเป็นภาคี หรือเป็นหุ้นส่วน มีบทบาทในการทำงาน จนกลายเป็นเครือข่ายของอุทยานธรณีและมีผลต่อการดำเนินการขับเคลื่อนงาน

⁷ พัทรี สิริธส และพรทิพย์ แก้วมูลคำ, “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ตัวแบบและกรณีศึกษาสู่ความสำเร็จ,” *วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน*, ปีที่ 24, ฉบับที่ 2 (2560), 141-142.

⁸ ธิติรัตน์ และอาจินต์ สงทับ, “แนวทางการมีส่วนร่วมภาคีเครือข่ายในการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุเพื่อก้าวสู่ศตวรรษที่ 21,” *วารสารเครือข่ายวิทยาลัยพยาบาลและการสาธารณสุขภาคใต้*, ปีที่ 5, ฉบับที่ 1 (2561), 321.

ส่วนระดับที่ 5 การเสริมอำนาจให้ประชาชน โดยให้ประชาชนเป็นผู้เล่นหลัก ซึ่งการขับเคลื่อนอุทยานธรณีสตูล มีความต้องการในอนาคตว่าต้องการให้ประชาชนขับเคลื่อนด้วยตัวเอง แต่ยังคงอยู่ระหว่างการศึกษาความเป็นไปได้

นอกจากการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม หรือ Participatory Governance ในขั้นตอนการริเริ่มก่อตั้งอุทยานธรณีสตูลแล้ว พบว่าระดับการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ได้ขับเคลื่อนและเปลี่ยนแปลงไปสู่การทำงานแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน หรือ Collaborative Governance มีภาคส่วนต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้น มีตัวแสดงที่หลากหลาย โดยแต่ละส่วนมีปฏิสัมพันธ์กันแบบเครือข่ายที่มีความอิสระต่อกัน พึ่งพาอาศัย แลกเปลี่ยนทรัพยากร และต่างมีบทบาทของตนเอง เพื่อดำเนินการไปยังเป้าหมายเดียวกัน แต่ภาครัฐมักทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก และสนับสนุนด้านต่างๆ เพื่อให้เครือข่ายสามารถขับเคลื่อนการทำงานได้ด้วยตัวเอง

หากวิเคราะห์ตามเงื่อนไขพื้นฐานของแนวคิดเครือข่ายความร่วมมือ หรือ ตัวแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันตามที่ วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ⁹ เสนอ 6 ข้อ ประกอบด้วย

1. การริเริ่มความร่วมมือ ซึ่งเป็นการเปิดพื้นที่การทำงานร่วมกัน โดยหน่วยงานของรัฐ โดยเครือข่ายอุทยานธรณีสตูลก็เป็นการเปิดพื้นที่โดยเริ่มจากนายก อบต.ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่น รวมทั้งมีกรมทรัพยากรธรณีเป็นหน่วยงานที่เข้ามาขับเคลื่อนในระยะแรก

⁹ วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, *โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาและรวบรวมตัวอย่างการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน*, (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.ร., 2557), 406-407; ศักดิ์สิทธิ์ สมารเลิศ และอลงกต สารกาล, “ว่าด้วยแนวคิดการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น บนฐานเครือข่ายความร่วมมือ On the Concepts of Collaborative Local Governance,” *วารสารสังคมศาสตร์ นิติรัฐศาสตร์*, ปีที่ 1, ฉบับที่ 2 (2560), 94-98.

2. ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในที่นี้มีทั้งภาครัฐและไม่ใช่ภาครัฐ ซึ่งมีหลากหลายกลุ่มและหลายระดับเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนงาน

3. การแสดงบทบาท สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมโดยมีการปรึกษาหารือร่วม ไม่ได้เป็นการตัดสินใจโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ในอุทยานธรณีสตูลมีการจัดประชุมร่วมกันทั้งลักษณะเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

4. การจัดโครงสร้างการทำงาน มีการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ ทำให้ทุกฝ่ายเข้ามาแสดงบทบาทร่วมกัน ในส่วนของอุทยานธรณีสตูล มีการจัดโครงสร้างไว้อย่างเป็นทางและครอบคลุมงานในทุกด้านตามที่ยูเนสโกกำหนด

5. การตัดสินใจ เป็นการตัดสินใจที่เอื้อประโยชน์ให้สมาชิกเครือข่ายทุกฝ่าย ทำให้เป็นที่ยอมรับได้ และ

6. เป้าหมายการทำงานร่วมกัน เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ ซึ่งอุทยานธรณีสตูล มีเป้าหมายในการขับเคลื่อนงาน โดยแต่ละกลุ่มที่เข้าร่วมเป็นเครือข่ายต่างได้ประโยชน์ร่วมกัน ทั้งการบรรลุพันธกิจของหน่วยงาน หรือประโยชน์ทางด้านสังคม เศรษฐกิจ เป็นต้น

โดยรูปแบบความร่วมมือในการขับเคลื่อนงานของอุทยานธรณีสตูล ก็มีทั้ง 3 แบบ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาและรวบรวมตัวอย่างการบริหารจัดการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน ที่ศึกษาโดยวันด์ เหลืองประภัสร์ และคณะ¹⁰ โดยอธิบายรูปแบบความร่วมมือ 3 แบบ ได้แก่ 1. การประสานงาน

¹⁰ พุฒจักร สิริ, การศึกษาและรวบรวมตัวอย่างการบริหารจัดการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน, (กรุงเทพฯ: รายงานฉบับสมบูรณ์เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างสุขภาพ (สสส.), 2557).

Co-ordination เป็นการประสานงานระหว่างหน่วยย่อยในองค์กรเดียวกัน หรือ การต่างองค์กร เพื่อดำเนินการบางอย่างร่วมกัน 2. การประสานความร่วมมือ Co-operation เป็นการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงเชิงสถาบัน ในลักษณะ ทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่มเครือข่ายที่อยู่ต่างภาคส่วนกัน และ 3. การเข้ามา ร่วมกันทำงาน Collaboration การเข้ามาทำงานร่วมกันของบุคคล กลุ่มคน จากภาคส่วนที่มีความหลากหลายและแตกต่างกัน ภายใต้การจัดองค์กรที่เป็นทางการ เช่น การตั้งคณะกรรมการ และมีเป้าหมายในการทำงานร่วมกัน

ขณะเดียวกัน ยังพบว่า กลุ่มคนหรือบุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วมซึ่งมีความหลากหลายและมีที่มาแตกต่างกัน และมาทำงานร่วมกันเป็นเครือข่าย ก็มีความเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์และสภาพแวดล้อมในช่วงเวลานั้นๆ เช่น การลดบทบาทตัวเองลงของหน่วยงานภาครัฐ โดยขยับจากตัวแสดงหลัก ในช่วงแรก ไปสู่การเป็นผู้สังเกตการณ์หรือเป็นเพียงที่ปรึกษา หรือการให้ความสำคัญต่อตัวแสดงใหม่ๆ เพื่อเชิญชวนให้กลุ่มคนเหล่านั้นเข้าร่วมเครือข่าย โดยเฉพาะกลุ่มประชาชนหรือชาวบ้านในพื้นที่ รวมทั้งยังมีความเปลี่ยนแปลงการจัดกาเชิงสถาบัน Institutions โดยมีการจัดตั้งสมาคม นิติบุคคลที่สร้างความมั่นใจให้เครือข่ายและทำให้การทำงานขับเคลื่อนไปได้คล่องตัว มีความยืดหยุ่นมากขึ้น เนื่องจากลดข้อจำกัดด้านกฎ ระเบียบที่เข้มงวดของหน่วยงานรัฐ ซึ่งเป็นการลดบทบาทความเป็นหน่วยงานภาครัฐ และเป็นการสร้างกฎ กติกา ธรรมเนียมปฏิบัติ หรือค่านิยมที่กำหนดพฤติกรรมขึ้นภายในสถาบันนั้นๆ เอง เพื่อขับเคลื่อนการทำงานต่อไป

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะเน้นการขับเคลื่อนงานในรูปแบบ Governance ผ่านเครือข่ายความร่วมมือของอุทยานธรณีสตูล แต่ยังคงพบว่าบางเรื่องยังจำเป็นต้องใช้การบริหารราชการแบบเดิม หรือ Government ร่วมด้วย ซึ่งจะต้องมีการสั่งการผ่านสายบังคับบัญชาตามระบบขั้นตอนและลำดับชั้น จึงกล่าวได้ว่า การขับเคลื่อนงานของอุทยานธรณีสตูลต้องทำงานควบคู่กันไประหว่างการบริหาร

กิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือ และการจัดการปกครองที่ต้องอาศัยอำนาจตัดสินใจจากศูนย์กลาง เนื่องจากเกี่ยวข้องกับงานด้านต่างประเทศ

นอกจากนี้ ยังพบว่า การขับเคลื่อนของอุทยานธรณีสตูล ยังสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมพหุระดับ หรือ Multi-Level Environmental Governance ของ Shpresa Halimi ที่ สุพจน์ตรัคคี หนูขาว¹¹ อ้างถึง กล่าวคือ มีการเน้นการกำหนดนโยบายและจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีความเชื่อมโยงกันตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับโลก มีการขับเคลื่อนงานในลักษณะที่มีความเชื่อมโยงในแนวตั้ง และแนวนอน มีความเชื่อมโยงเชิงสถาบันที่กำหนดแต่ไม่มีสายบังคับบัญชาของตัวแสดงต่างๆ โดยความสัมพันธ์จะถูกกำหนดโดยชุดกฎเกณฑ์ บรรทัดฐาน และกระบวนการที่เกิดจากการเจรจาร่วมกัน โดยการบริหารการปกครองดำเนินการด้วยผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย และมีการบวนการตัดสินใจร่วมกันบนพื้นฐานความเสมอภาค ความรับผิดชอบ ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม รวมทั้งการเข้าถึงข้อมูล ซึ่งกรณีอุทยานธรณีสตูลเป็นการดำเนินการตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ไปสู่ระดับประเทศ และระดับโลก ซึ่งหมายถึงองค์การยูเนสโก ที่ได้รับการยอมรับจากสากล

2. ปัจจัยความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ

จากการศึกษาตัวแสดง บทบาท รูปแบบความร่วมมือของอุทยานธรณีสตูล ทำให้พบว่ามีหลายปัจจัยที่ทำให้อุทยานธรณีสตูลประสบความสำเร็จในการสร้างและขยายเครือข่ายความร่วมมือ โดยสามารถสรุปเป็นรายชื่อ ดังนี้

2.1 บทบาทผู้นำ

ผู้นำ ซึ่งในที่นี้หมายถึง นายณรงค์ฤทธิ์ ทุ่งปรีธ นายก อบต.ทุ่งหว่า และดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการอุทยานธรณีสตูล ทำหน้าที่ผลักดันให้เกิดความ

¹¹ สุพจน์ตรัคคี หนูขาว, “การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม: ความหมาย ระดับ และรูปแบบกลไกการบริหารปกครอง,” *วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง*, ปีที่ 4, ฉบับที่ 1 (2558).

ร่วมมือในการทำงานขับเคลื่อนอุทยานธรณีสตูล และเป็นตัวแสดงสำคัญของ การขับเคลื่อนงานตั้งแต่ต้นจนสำเร็จและยังเป็นสานต่อการทำงาน โดยใช้ บทบาทผู้นำตามธรรมชาติและผู้นำอย่างเป็นทางการ อีกทั้งมีความสัมพันธ์ ที่ดีกับตัวแสดงอื่นๆ ทั้งแนวตั้งและแนวนอน

หากวิเคราะห์ตามแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า การขับเคลื่อนงานอุทยานธรณีสตูล เริ่มต้นจากการปกครองในระดับท้องถิ่น โดย อบต.ทุ่งหว้า อาศัยการบริหารจัดการท้องถิ่น Local Governance ที่เน้น ความร่วมมือกับหลายฝ่าย โดยใช้รูปแบบเครือข่าย เน้นประสานงานร่วมกับกลุ่ม ชุมชน วิชากรกิจชุมชนต่างๆ รวมทั้งประสานเครือข่ายกับ อบต.ใกล้เคียง โดย ไม่จำเป็นต้องมีหน่วยงานเข้ามากำกับดูแล แต่ใช้การเจรจาต่อรอง สร้างความ ไว้วางใจ

ส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่นกับการพัฒนาชุมชน พบว่า อบต.ทุ่งหว้า มีการจัดการชุมชนที่โดดเด่น ตามที่อุทัย ปริญญาสุทธินันท์ กล่าวถึง ทั้งเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง มีทรัพยากรในพื้นที่ อย่างภูมิปัญญา ท้องถิ่น และมีทรัพยากรธรรมชาติที่โดดเด่นและมีคุณค่าทางธรณีวิทยา ขณะ เดียวกัน ผู้นำมีความรู้เท่าทัน และปรับเปลี่ยนเข้ากับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นอย่าง เหมาะสม นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการที่เข้ามาช่วยสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการ มีการสื่อสารถ่ายทอดนโยบายได้ จนทำให้เป็นการขับเคลื่อนนโยบายจากล่าง ขึ้นบน ไม่ได้รอให้รัฐเข้ามากำหนดนโยบายเพียงอย่างเดียว ซึ่งการประเมินของ ยูเนสโกเป็นตัวชี้วัดการขับเคลื่อนนโยบายแบบนี้

2.2 ความสัมพันธ์ของตัวแสดงในเครือข่ายความร่วมมือ

แม้ว่าตัวแสดงในเครือข่ายความร่วมมือของอุทยานธรณีสตูลจะ มีความหลากหลาย และมีที่มาแตกต่างกัน แต่ตัวแสดงแต่ละกลุ่มที่เข้าร่วม เป็นเครือข่าย ต่างมีความเชื่อใจและไว้วางใจ (Trust) ซึ่งเป็นหนึ่งในปัจจัย ความสำเร็จของการบริหารเครือข่าย ซึ่งไม่ได้หมายความว่าทุกคนมีความเชื่อ

และทำในสิ่งเดียวกัน แต่ทุกคนในเครือข่ายต่างมีความคาดหวังที่เหมือนกัน มีเป้าหมายเดียวกัน จึงทำให้มีการปฏิสัมพันธ์กันอย่างสม่ำเสมอ ทั้งในแบบเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ นอกจากนี้ ระยะเวลาของการทำงานร่วมกันอย่างยาวนานก็ช่วยทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างกันมากขึ้น เนื่องจากต้องมีการแลกเปลี่ยนและพึ่งพาอาศัยกันตามความถนัดของแต่ละกลุ่มเพื่อร่วมกันเป็นเครือข่าย

2.3 เครื่องมือนโยบายที่ใช้บริหารจัดการองค์กรความร่วมมือ

จากการศึกษาการขับเคลื่อนงานอุทยานธรณีสตูล พบว่ามีการใช้เครื่องมือนโยบายที่มีความหลากหลาย หากนำแนวคิดเกี่ยวกับเครื่องมือนโยบายมาวิเคราะห์จะพบว่า มีการใช้เครื่องมือนโยบายทั้งแบบบังคับและแบบไม่บังคับ โดยเครื่องมือนโยบายหลักที่ใช้และถูกกล่าวถึงเสมอในการดำเนินการและกลายเป็นทิศทางการขับเคลื่อนงาน เป็นเครื่องมือแบบบังคับซึ่งหมายถึงเกณฑ์ที่องค์การยูเนสโกกำหนด และเครือข่ายความร่วมมือของอุทยานธรณีสตูล พยายามดำเนินการอย่างเคร่งครัด

ขณะที่เครื่องมือนโยบายแบบไม่บังคับ ในการขับเคลื่อนงานอุทยานธรณีสตูลใช้วิธีการให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะจากเจ้าหน้าที่รัฐ หรือผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ รวมทั้งมีการเจรจาต่อรอง เพื่อโน้มน้าวให้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและเข้าร่วมเป็นเครือข่าย ซึ่งเป็นการตัดสินใจทางเลือกด้วยความสมัครใจ นอกจากนี้ยังนำรูปแบบความร่วมมือในเชิง Governance มาขับเคลื่อนงาน ได้แก่ การสนทนา Dialogue ซึ่งเป็นการให้ข้อมูล เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ทำให้เกิดความเข้าใจและเรียนรู้ จนกระทั่งเกิดความเชื่อมั่นในการขับเคลื่อนงานนั้น ก่อนที่จะไปสู่การตัดสินใจร่วมกันในรูปแบบการปรึกษาหารือ Deliberation โดยใช้หลักการเหตุผลและมีผลต่อการตัดสินใจของบุคคลหรือกลุ่มที่จะเข้ามาร่วมเป็นภาคีเครือข่าย

ส่วนภาครัฐได้ลดบทบาทจากการเป็นผู้เล่น มาเป็นเพียงผู้อำนวยความสะดวก คอยทำหน้าที่ในการสนับสนุนข้อมูลงบประมาณ ไม่ได้มุ่งเน้นการผูกขาดอำนาจตามกฎหมาย จึงปรับเปลี่ยนจากการควบคุมสั่งการมาเป็นการเจรจา เชิญชวน รวมทั้งเสริมสร้างทักษะ ความพร้อมของบุคลากร โดยกระตุ้นให้เกิดการสร้างเครือข่ายและทำงานร่วมกันโดยการพึ่งพาอาศัยกันและกัน

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการศึกษาถึงการขับเคลื่อนงานในอุทยานธรณีสตูล พบว่า เป็นการดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จ ด้วยการริเริ่มจากการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด สามารถเชื่อมโยงและเกาะเกี่ยวประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ข้อเสนอแนะจากการศึกษาวิจัยชิ้นนี้ จึงเสนอให้ภาครัฐ ใช้เครือข่ายความร่วมมือของอุทยานธรณีสตูลเป็นต้นแบบในการบริหารการปกครอง โดยเฉพาะงานด้านทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น จึงต้องเน้นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นที่มีความพร้อม เปิดโอกาสให้มีอำนาจตัดสินใจ กำหนดทิศทางและดำเนินการนโยบายตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยใช้ความรู้ความชำนาญและทุนทรัพยากรที่มีอยู่ขับเคลื่อนงานจากล่างขึ้นบน

ขณะที่ภาครัฐต้องลดบทบาทในการสั่งการและคอยทำหน้าที่ในการสนับสนุนทั้งข้อมูลที่จะช่วยเสริมศักยภาพเพื่อกระตุ้นให้เกิดการริเริ่ม และสนับสนุนนโยบายที่ทำให้เกิดการรวมตัวสร้างเครือข่ายให้เกิดความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน สร้างกติการ่วมกัน ซึ่งจะได้รับการยอมรับของคนในพื้นที่มากกว่าการออกกฎ กติกาจากส่วนกลางและเน้นบังคับใช้กฎหมายมากเกินไป นอกจากนี้ ต้องสนับสนุนงบประมาณ

เพื่อสามารถขับเคลื่อนงานได้ และทำหน้าที่ในการกำกับดูแลอยู่ห่างๆ อย่งไรก็ตาม ยังต้องทำหน้าที่ตามสายบังคับบัญชา เพื่อให้เกิดการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาพื้นที่ได้จริง โดยอาจใช้โมเดลของ Participatory Governance ก่อนแล้วจึงขยับไปสู่การทำงานร่วมกันแบบ Collaborative Governance และใช้การพัฒนาในรูปแบบ Empower ซึ่งเป็นระดับการมีส่วนร่วมขั้นสูงสุด เมื่อมั่นใจว่าประชาชนสามารถขับเคลื่อนงานต่อไปได้ด้วยตัวเอง

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

หลังจากมีการบริหารงานอย่างมีส่วนร่วม จนกระทั่งกลายเป็นรูปแบบความร่วมมือแบบ Collaboration ซึ่งเป็นระดับความร่วมมือในระดับที่ 4 ดังนั้น จึงควรพัฒนาการมีส่วนร่วมให้ไปถึงระดับที่ 5 หรือ Empower ในการมอบอำนาจตัดสินใจให้ประชาชน เพื่อสามารถขับเคลื่อนงานได้ด้วยตัวเอง ซึ่งอาจเริ่มต้นจากเครือข่ายชุมชนภาคประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งมีความรักและรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของ ประกอบกับมีประสบการณ์จากการสนับสนุนและขับเคลื่อนงานกับภาครัฐมาพอสมควร จึงควรมอบอำนาจในการตัดสินใจให้เครือข่าย เช่น การออกแบบการท่องเที่ยวที่สามารถทำได้ด้วยประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นเครือข่ายความร่วมมือที่มีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ และมีความพร้อม โดยภาครัฐก็ต้องมีความไว้วางใจ และเชื่อมั่นในศักยภาพของประชาชน และทำหน้าที่ที่พี่เลี้ยงหรือที่ปรึกษา และอำนวยความสะดวก หากเกิดปัญหาข้อขัดข้องขึ้น โดยให้ประชาชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม

ขณะเดียวกัน การกำหนดแผนแม่บทในการขับเคลื่อนงานอุทยานธรณีสตูล เพื่อรักษาสถานะของอุทยานธรณีโลก ควรเกิดจากความร่วมมือของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ในการกำหนดทิศทางการดำเนินงาน ภายใต้ความเป็นไปได้ของศักยภาพที่มีอยู่ และการยอมรับร่วมกัน มากกว่าการกำหนดแผนขึ้น เพื่อบังคับให้ดำเนินการตาม ซึ่งจะทำให้เกิดความยั่งยืน

มากขึ้น ทั้งนี้ แผนที่จัดทำขึ้น ต้องมีความยืดหยุ่น สามารถปรับเปลี่ยนใหม่ เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย

3. ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยในอนาคต

(1) ควรศึกษาการใช้ประโยชน์ที่ดินของประชาชนในพื้นที่อุทยานธรณีสตูล ในฐานะอุทยานธรณีโลก ทั้งภาครัฐ เอกชนและประชาชนว่าแต่ละภาคส่วนมีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไร และมีผลต่อสถานภาพของอุทยานธรณีสตูลหรือไม่

(2) ควรศึกษาพัฒนาการและพลวัตของเครือข่ายความร่วมมือของอุทยานธรณีสตูล หลังจากมีการประเมินของยูเนสโกในปี 2564 ไม่ว่าจะเป็นผ่านหรือไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินก็ตาม

(3) ควรศึกษาการบริหารจัดการอุทยานธรณีอื่นๆ ในประเทศไทย และความเป็นไปได้ที่จะผลักดันไปสู่การเป็นสมาชิกอุทยานธรณีโลก เช่นเดียวกับอุทยานธรณีสตูล

คำแนะนำสำหรับผู้เขียน

วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นวารสารวิชาการเล่มใหม่ของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทางกองบรรณาธิการมีความยินดีรับพิจารณาผลงานวิชาการ ทั้งในรูปแบบบทความวิจัย บทความวิชาการ และบทปริทัศน์หนังสือ ตามขอบเขตสาขาวิชาที่ระบุไว้ในนโยบายของวารสาร ซึ่งต้องเป็นบทความที่ยังไม่เคยตีพิมพ์หรือเผยแพร่ที่ไหนมาก่อน นอกจากนี้ ผลงานที่ส่งยังต้องไม่ถูกเสนอต่อวารสารฉบับอื่นไปพร้อมกัน

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

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

