



# วารสารพัฒนศาสตร์

วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

**PSDS JOURNAL OF DEVELOPMENT STUDIES,**  
Puey Ungphakorn School of Development Studies, Thammasat University

ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม – ธันวาคม 2565



ภาครัฐและผู้คน

ISSN 2630-0680 (Print)

E-ISSN 2774-0935 (Online)

“ภาครัฐและผู้คน”  
ออกแบบศิลปกรรม โดย ธิรัตน์ ศักดิ์วีระกุล  
แหล่งที่มาของภาพ จาก [canva.com](https://www.canva.com)



# วารสารพัฒนศาสตร์

วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

**PSDS JOURNAL OF DEVELOPMENT STUDIES,**  
Puey Ungphakorn School of Development Studies, Thammasat University

ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม – ธันวาคม 2565



ภาครัฐและผู้คน

ISSN 2630-0680 (Print)

E-ISSN 2774-0935 (Online)

# วารสารพัฒนศาสตร์

วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

PSDS Journal of Development Studies,

Puey Ungphakorn School of

Development Studies, Thammasat

University

ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม – ธันวาคม 2565

ISSN: 2630-0680 (Print)

E-ISSN: 2774-0935 (Online)

## วัตถุประสงค์

วารสารพัฒนศาสตร์ วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นสื่อกลางในการเผยแพร่ผลงานทางวิชาการ แลกเปลี่ยนแนวคิด ความรู้ ความก้าวหน้าใหม่ในลักษณะสหสาขาวิชาทางสังคมศาสตร์ โดยเปิดรับบทความวิชาการ บทความวิจัย และผลงานวิชาการลักษณะอื่นๆ ที่ครอบคลุมประเด็นศึกษาทั้งในมิติทางวัฒนธรรม การเมือง เศรษฐกิจ สังคม การบริหารจัดการทรัพยากรทางสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นการศึกษาการพัฒนาเพื่อการสร้างสรรค์นวัตกรรมเพื่อการพัฒนามนุษย์และสังคมในระดับชุมชนท้องถิ่นที่ไม่ได้เจาะจงอยู่เฉพาะท้องถิ่นชนบทแต่ยังขยายไปถึงความเป็นชนบทในเมืองและความเป็นเมืองที่มีส่วนสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับชนบท

## ข้อกำหนดการตีพิมพ์วารสาร

1. บทความที่เสนอเข้ามาเพื่อขอรับการตีพิมพ์ต้องไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่มาก่อน และไม่มีอยู่ในระหว่างพิจารณาของวารสารอื่น
2. บทความมีประเด็นหรือแนวคิดที่ชัดเจน มีสาระทางวิชาการที่ถูกต้องการวิเคราะห์ที่เป็นไปตามแนวคิดหรือทฤษฎีที่เหมาะสม มีข้อเท็จจริงทางวิชาการ ค้นคว้าอ้างอิงจากแหล่งข้อมูลที่หลากหลายและเชื่อถือได้

นำเสนอข้อมูลเข้าใจง่าย ใช้ศัพท์ และภาษาทางวิชาการที่ถูกต้องเหมาะสม และมีการอ้างอิงแหล่งที่มาที่เป็นไปตามรูปแบบการอ้างอิงที่วารสารกำหนด

3. ผู้นิพนธ์ยินยอมให้กองบรรณาธิการสรรหาผู้เชี่ยวชาญกลั่นกรองโดยอิสระ เพื่อพิจารณาคุณภาพของบทความและสามารถตรวจแก้ไขบทความได้ตามที่เห็นสมควร
4. บทความจะได้รับการกลั่นกรองเบื้องต้นโดยกองบรรณาธิการขั้นต้นและส่งให้ผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก (peer-reviewers) จำนวน 3 ท่านพิจารณาในรูปแบบ Double-Blinded จากนั้นจึงจะส่งผลการประเมินและข้อเสนอแนะกลับไปยังผู้นิพนธ์รับแก้ไขส่งกลับคืนวารสารตามเวลาที่กำหนด
5. บทความและข้อคิดเห็นในวารสารพัฒนศาสตร์เป็นของผู้นิพนธ์บทความ ผู้ประสงค์จะนำข้อความใด ๆ ไปพิมพ์เผยแพร่ต่อไปต้องได้รับอนุญาตจากผู้นิพนธ์และโปรดแจ้งให้ทางวารสารทราบ

## สำนักงานติดต่อ :

วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต ปทุมธานี 12121

โทรศัพท์ 02 – 564 – 4440 – 79 ต่อ 1321

โทรสาร 02 – 564 – 4429

จำนวนพิมพ์ : 20 เล่ม

เจ้าของ : วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กำหนดออกเผยแพร่ : ปีละ 2 ฉบับ

ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน เผยแพร่เดือนมิถุนายน

ฉบับที่ 2 กรกฎาคม – ธันวาคม เผยแพร่เดือนธันวาคม

พิมพ์ที่ : บริษัท ธนาเพรส จำกัด พ.ศ. 2565

โทรศัพท์ 0-2530-4114

โทรสาร 0-2108-8951

E-mail tanapress@gmail.com

## ที่ปรึกษาของบรรณาธิการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นิรันท์ วิศเวศวร  
วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

## บรรณาธิการ:

ดร. ติตารัตน์ ศักดิ์วีระกุล  
วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

## กองบรรณาธิการ:

ศาสตราจารย์ ดร.สุริชัย หวันแก้ว  
ศูนย์ศึกษาสันติภาพและความขัดแย้ง  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศาสตราจารย์ ดร.บัวพันธ์ พรหมพักพิง  
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์  
มหาวิทยาลัยขอนแก่น

รองศาสตราจารย์ ดร.สามชาย ศรีสันต์  
วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รองศาสตราจารย์ ดร.อภิวัฒน์ รัตนวราหะ  
คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ  
คณะรัฐศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชลิตา บัณฑ์วงศ์  
คณะสังคมศาสตร์  
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รมเย็น โกไศยกานนท์  
สำนักวิชาการจัดการ  
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

Dr.Bala Raju Nikku

Faculty of Education Social Work  
Thomson Rivers University

คณะผู้จัดทำ : ธิดาทิพย์ สุภาวงศ์

ออกแบบปก – ศิลปกรรม : ติตารัตน์ ศักดิ์วีระกุล

ภาพปก : ติตารัตน์ ศักดิ์วีระกุล

ข้อมูลเผยแพร่ : [www.pdsd.tu.ac.th](http://www.pdsd.tu.ac.th)

[www.tci-thaijo.org](http://www.tci-thaijo.org)

**TCI**

วารสารผ่านการประเมินเข้าอยู่ในฐานข้อมูล  
ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย TCI

(Thai Journal Citation Index Center)

สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ กลุ่มที่ 2



เป็นสมาชิกเครือข่ายวารสารวิชาการด้าน

สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

# บทบรรณาธิการ

“วารสารพัฒนศาสตร์” วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม – ธันวาคม 2565 มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นสื่อกลางในการเผยแพร่ผลงานทางวิชาการ แลกเปลี่ยนแนวคิด ความรู้ ความก้าวหน้าใหม่ในลักษณะสหสาขาวิชาทางสังคมศาสตร์ โดยเปิดรับบทความวิชาการ บทความวิจัย และผลงานวิชาการลักษณะอื่นๆ ที่ครอบคลุมประเด็นศึกษาทั้งในมิติทางวัฒนธรรม การเมือง เศรษฐกิจ สังคม การบริหารจัดการทรัพยากรทางสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่น การศึกษาการพัฒนาเพื่อการสร้างสรรค์นวัตกรรมเพื่อพัฒนามนุษย์ และสังคมในระดับชุมชนท้องถิ่นที่ไม่ได้เจาะจงอยู่เฉพาะท้องถิ่นชนบทแต่ยังขยายไปถึงความเป็นชนบทในเมืองและความเป็นเมืองที่มีส่วนสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับชนบท บทความทุกเรื่องที่ดีพิมพ์ในวารสารพัฒนศาสตร์นั้นได้ผ่านการพิจารณาถ่วงถ่วงจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องจำนวน 3 ท่านต่อหนึ่งเรื่อง เพื่อให้ผู้อ่านทุกท่านได้อ่านผลงานที่ผ่านการรับรองแล้วว่ามีความคุณค่าทางวิชาการสำหรับการนำไปใช้ประโยชน์ในการสร้างสรรค์ต่อยอดความรู้ใหม่ต่อไป

วารสารพัฒนศาสตร์ฉบับนี้ นำเสนอบทความวิจัยและบทความวิชาการ รวม 5 เรื่อง ในเนื้อหาของแต่ละบทความได้เสนอแนวคิดองค์ความรู้ใหม่ที่ได้จากการศึกษารวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลของผู้เขียนในมิติที่หลากหลายเกี่ยวข้องกับนโยบายและการบริหารจัดการของภาครัฐที่ส่งผลกระทบต่อผู้คนในสังคมทั้งในเชิงเศรษฐกิจ วิถีชีวิต การประกอบอาชีพ การศึกษา การจัดการภาคีสาธารณะ และการวิเคราะห์นโยบายสวัสดิการสังคม

บทความวิจัยเรื่อง “นวัตกรรมชุมชนกับการแก้ปัญหาหนี้ครัวเรือนในภาคชนบทไทย” ของ สุนทร คุณชัยมั่ง วีรบุรณ วิสารทสกุล และอารีย์ คงแจ่ม นำเสนอผลการศึกษาแนวทางและปัจจัยความสำเร็จในการจัดการหนี้ครัวเรือนในภาคชนบทที่พึ่งพารายได้จากการประกอบอาชีพทางการเกษตรเป็นหลัก ผ่านการศึกษาข้อมูลจากต้นแบบที่ประสบความสำเร็จไปสู่ข้อเสนอของการเป็นนวัตกรรมชุมชนสำหรับแก้ปัญหาความยากจนและการสร้างเศรษฐกิจชุมชนที่ขับเคลื่อนจากความสามารถของชุมชนฐานราก

บทความวิจัยเรื่องต่อมาเป็นการนำเสนอผลการศึกษาคือช่วยธรรมาภิบาล การศึกษาเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยอง เรื่อง “พลวัตของเครือข่ายธรรมาภิบาลการศึกษาเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยในท้องถิ่น จังหวัดระยอง: นัยยะเชิงนโยบาย” โดย พงศพงศ์ วิสุทธิ์ดวงดุขติ และพลอย สีสวิเศษ ซึ่งแสดงให้เห็นการเปลี่ยนผ่านของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น 3 ช่วงเวลา โดยมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ โรงเรียนที่มีการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ ในการนำนโยบายและมาตรฐานการพัฒนาเด็กปฐมวัยไปปฏิบัติ

เรื่องที่สามเป็นบทความวิจัยที่เสนอการวิเคราะห์บทบาทของนโยบายรัฐและ ทุนกับการเปลี่ยนแปลงระบบอาหารท้องถิ่น เรื่อง “นโยบายรัฐ ทุน กับการเปลี่ยนแปลง ระบบอาหารท้องถิ่น: กรณีศึกษาผู้ผลิตรายย่อยผู้ปลูกต้นหอม (หอมแบ่ง) ในพื้นที่ ตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม” ของ มุกดา สุวรรณศรี และบัวพันธ์ พรหมพักพิง ที่แสดงข้อค้นพบที่สำคัญเกี่ยวกับนโยบายรัฐที่เชื่อมโยงอยู่กับการจัดการ จัดระเบียบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ บทบาทต่อการปรับเปลี่ยนคุณประโยชน์ ของระบบนิเวศ และกิจกรรมของระบบอาหารท้องถิ่น ที่ส่งผลต่อการขยายตัวของตลาด การกระจายอาหารและเผชิญกับเงื่อนไขข้อจำกัดที่มีความซับซ้อนหลายด้านของผู้ผลิต รายย่อยภายในระบบอาหารท้องถิ่นที่ต้องอาศัยการบูรณาการแบบร่วมมือทั้งในเชิง แนวคิดและการปฏิบัติจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกมิติ

ต่อมาเป็นบทความวิชาการ “การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่กับการพัฒนา สังคมตามหลักการ BCG” ของ อุทิศ ทาหอม ที่นำเสนอการจัดการภาคีสาธารณะ แนวใหม่กับการพัฒนาสังคมตามหลักการ BCG ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทย และเป็นเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ไทยต้องการบรรลุในปี ค.ศ. 2030 โดย ผู้เขียนได้รวบรวมและนำเสนอกลยุทธ์ใหม่เพื่อให้เกิดการพัฒนาสังคมในยุคการเปลี่ยนแปลง ใหม่นี้วิธีปฏิบัติที่แตกต่างไปจากเดิมและสามารถดำเนินการแก้ปัญหาสังคมที่เกิดขึ้น ได้อย่างเป็นรูปธรรม

บทความเรื่องที่ห้าว่าด้วยเรื่อง “การเสริมสร้างความเข้มแข็งนโยบายสวัสดิการ สังคม: มุมมองแบบพหุลักษณะในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมของคนจน” โดย กฤษณะโชติ บัวหล้า ที่นำเสนอการวิเคราะห์รูปแบบและข้อจำกัดของนโยบายสวัสดิการ

สังคมสำหรับคนจน รวมทั้งสังเคราะห์แนวทางการเสริมสร้างนโยบายสวัสดิการสังคมที่เข้มแข็งสำหรับคนจนให้เกิดเป็นความเข้มแข็งและนำไปเป็นแนวทางที่จะช่วยให้ชุมชนมีสวัสดิการชุมชนที่ยั่งยืน

กองบรรณาธิการเชื่อมั่นเป็นอย่างยิ่งว่า บทความทุกเรื่องที่ดีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารฉบับนี้จะมีคุณค่าและประโยชน์ต่อการนำไปใช้ประโยชน์และสร้างองค์ความรู้ทางวิชาการด้านสังคมศาสตร์ต่อผู้อ่านทุกท่าน ขอขอบคุณผู้อ่านทุกท่านที่ให้ความสนใจและติดตามความก้าวหน้าของวารสารพัฒนาศาสตร์มาตลอด

ธิดารัตน์ ศักดิ์วีระกุล  
บรรณาธิการ

# สารบัญ

หน้า

## บทบรรณาธิการ

## บทความวิจัย

นวัตกรรมชุมชนกับการแก้ปัญหาหนี้ครัวเรือนในภาคชนบทของไทย 1  
Community Innovation for Solving Household Debt in  
Rural Thailand

สุนทร คุณชัยมั่ง

*Soontorn Koonchaimang*

วีรบูรณ์ วิสารทสกุล

*Weeraboon Wisartsakul*

อารีย์ คงแจ่ม

*Aree Kongjam*

พลวัตของเครือข่ายธรรมาภิบาลการศึกษาเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัย 26  
ในท้องถิ่นจังหวัดระยอง: นัยยะเชิงนโยบาย

Educational Governance Network Dynamics for Rayong  
Local Administration Early Childhood Development:  
Policy Implications

พฤษพงษ์ วิสุทธิ์ดวงดุษดี

*Phruksaphong Visuthduangdusdee*

พลอย สืบวิเศษ

*Ploy Suebvises*

นโยบายรัฐ ทุน กับการเปลี่ยนแปลงระบบอาหารท้องถิ่น: กรณีศึกษา 66  
ผู้ผลิตรายย่อยผู้ปลูกต้นหอม (หอมแบ่ง) ในพื้นที่ตำบลบ้านกลาง  
อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

State Policy, Capital and Local Food System Transition:  
A Case Study of Spring Onion Smallholders in Ban Klang  
Subdistrict, Mueang Nakhon Phanom District,  
Nakhon Phanom Province

มุกดา สุวรรณศรี

*Mukda Suwannasri*

บัวพันธ์ พรหมพักพิง

*Buapun Promphakping*

## บทความวิชาการ

การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่กับการพัฒนาสังคมตามหลักการ BCG	108
New Public Governance and Social Development According to Bioeconomic, Circular Economic, and Green Economic Principles	
อุทิศ ทาหอม	<i>Utis Tahom</i>
การเสริมสร้างความเข้มแข็งนโยบายสวัสดิการสังคม: มุมมอง	147
แบบพหุลักษณะในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมของคนจน	
Strengthening Social Welfare Policies: Plural Perspectives for Reducing Social Inequality among Impoverished Communities	
กฤษณะโชติ บัวหล้า	<i>Krisanachot Bualar</i>
แนะนำผู้เขียน	183
รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิวารสารพัฒนศาสตร์	187
ทำเนียบวารสารพัฒนศาสตร์	191
หลักเกณฑ์การเสนอดัชนีบทความ	196

# Community Innovation for Solving Household Debt in Rural Thailand<sup>1</sup>

Soontorn Koonchaimang<sup>2</sup>

Weeraboon Wisartsakul<sup>3\*</sup> and Aree Kongjam<sup>4</sup>

## Abstract

This research explored approaches to managing household debt in rural areas of Thailand relying mainly on agricultural income, including debt management success factors in career investment and daily expenses. Data was gathered from Community Fund Management Center (CFMC) operational documents, interview with community leaders and CFMC committee members from four communities in four regions of Thailand. In addition, four workshops

---

<sup>1</sup> This work was supported by The Senate Standing Committee on Poverty and inequality Reduction

<sup>2</sup> Lecturer at College of Social Innovation, Rangsit University, E-mail: soontorn.k@rsu.ac.th

<sup>3</sup> Assistant Professor at Puey Ungphakorn School of Development Studies, Thammasat University, E-mail: weeraboon.w@psds.tu.ac.th

<sup>4</sup> Officer at Right Livelihood Foundation, E-mail: Kongjam20@gmail.com

\* **Corresponding author:** Weeraboon Wisartsakul, Puey Ungphakorn School of Development Studies, Thammasat University, E-mail: weeraboon.w@psds.tu.ac.th

were organized. Results were that 1) macro level household debt correlated to overall economic expansion, but household debt for rural people shifted in the opposite direction, with three out of four CFMCs studied reducing ratios of household debt to household income to below the national average of 24.6% in 2019; 2) in addition to reducing debt management of participating household members, CFMCs also communicated intensively with individual members, implementing income-generating and household expenditure-reducing career development programs as parallel projects. These findings suggest that further expanding successful policy driven outcomes at the operational level should lead to poverty alleviation and building community economies impacted by community foundation capacity.

**Keywords:** Household debt, Community Fund Management Center, Community innovation, Community capability

# นวัตกรรมชุมชนกับการแก้ปัญหาหนี้ครัวเรือน ในภาคชนบทของไทย<sup>1</sup>

สุนทร คุณชัยมัง<sup>2</sup> วีรบูรณ์ วิสารทสกุล<sup>3\*</sup>  
และอารีย์ คงแจ่ม<sup>4</sup>

## บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางและปัจจัยความสำเร็จในการจัดการหนี้ครัวเรือนในภาคชนบทที่พึ่งพารายได้จากการประกอบอาชีพทางการเกษตรเป็นหลัก โดยศึกษาข้อมูลเอกสารของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนและโครงการบริหารจัดการหนี้ไปสู่อื่นๆ 1 ครัวเรือน 1 สัญญา การสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนและกรรมการกองทุน 4 แห่ง ใน 4 ภูมิภาค และการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการผลการศึกษา พบว่า (1) ในขณะที่หนี้ครัวเรือนในระดับมหภาคผันแปรไปตามการขยายตัวของเศรษฐกิจในภาพรวม แต่หนี้ครัวเรือนในภาคชนบทกลับเคลื่อนตัวในทางตรงกันข้าม (2) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชน ซึ่งเป็นองค์กรร่วมขององค์กร

<sup>1</sup> บทความวิจัยนี้มาจากโครงการวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนจากคณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ, วุฒิสภา

<sup>2</sup> อาจารย์ประจำ วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต อีเมล: soontorn.k@rsu.ac.th

<sup>3</sup> อาจารย์ประจำ วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อีเมล: weeraboon.w@psds.tu.ac.th

<sup>4</sup> เจ้าหน้าที่ มูลนิธิสยามฯ อีเมล: Kongjam20@gmail.com

\* ผู้ประพันธ์บรรณกิจ: วีรบูรณ์ วิสารทสกุล วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อีเมล: weeraboon.w@psds.tu.ac.th

ในชุมชน ได้ดำเนินการให้มีการลดมูลหนี้ จัดการหนี้ของสมาชิกที่ร่วมโครงการ ให้มีความสัมพันธ์กับรายได้ทางการเกษตร ด้วยการสื่อสารทำความเข้าใจอย่าง เข้มขันกับสมาชิกเป็นราย ๆ รวมทั้งจัดให้มีโครงการพัฒนาอาชีพที่สร้างรายได้ และ/หรือ ลดรายจ่ายครัวเรือนเป็นงานคู่ขนานไปพร้อมกัน ผลจากความสำเร็จ ดังกล่าว ทำให้ประชาชนที่มีปัญหาหนี้สินครัวเรือนที่อยู่ในขั้นวิกฤติ ได้ก้าวพ้น ไปจากการติดหล่มอยู่ในวงจรของการกู้หนี้แบบกู้วน การศึกษานี้ มีข้อเสนอ ให้ขยายผลความสำเร็จทั้งในระดับการปฏิบัติการ และการขับเคลื่อนนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้กลไกดังกล่าวเป็นเครื่องมือเพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหา ความยากจน และการสร้างเศรษฐกิจชุมชนที่ขับเคลื่อนไปจากความสามารถ ของชุมชนฐานราก

**คำสำคัญ:** หนี้ครัวเรือน, ศูนย์จัดการกองทุนชุมชน, นวัตกรรมชุมชน, ความสามารถ ของชุมชนฐานราก

## บทนำ

การศึกษานวัตกรรมชุมชนกับการแก้ปัญหาหนี้ครัวเรือนในภาคชนบทของไทย เป็นการศึกษาการจัดการหนี้และความยากจนในระดับครัวเรือนที่ดำเนินงานโดยศูนย์จัดการกองทุนชุมชน โดยเป็นหนี้ที่มาจากภารกิจเงินจากแหล่งเงินทุนในชุมชน เช่น กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ.) โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.) (สำหรับหมู่บ้านในโครงการหมู่บ้านยากจน) และกองทุนหมุนเวียนในโครงการต่าง ๆ ของรัฐ ในเบื้องต้นได้ใช้รายได้ครัวเรือน (โดยอาศัยข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน : จปฐ.) เพื่อเปรียบเทียบสัดส่วนของหนี้ต่อรายได้ (Debt Service Ratio : DSR) เช่นเดียวกับการศึกษาหนี้ครัวเรือนในระดับ Macro และศึกษาสถานะของหนี้ครัวเรือนและการบริหารงานของโครงการบริหารจัดการหนี้ไปสู่อีก 1 ครัวเรือน 1 สัญญา ซึ่งเป็นงานของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ที่ส่งเสริมให้มีการจัดตั้ง “สถาบันการจัดการเงินทุนชุมชน” ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 และต่อมาในปี พ.ศ. 2560 ได้ปรับเปลี่ยนพันธกิจพร้อมเปลี่ยนชื่อเป็น “ศูนย์จัดการกองทุนชุมชน” เพื่อจัดการหนี้ครัวเรือนของประชาชนที่กู้ยืมเงินจากแหล่งเงินทุนในชุมชนแล้วประสบกับปัญหาจนเข้าสู่วงจรหนี้หมุนเวียน (Turnover Debt Cycle) ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนหนี้สิน ที่กู้จากกองทุนหนึ่งเพื่อไปชำระหนี้ให้อีกกองทุนหนึ่ง กลุ่มหรือองค์กรการเงินชุมชนที่มีอยู่จึงเป็นเพียงแหล่งประคับประคองสถานการณ์เอาตัวรอดในระดับหนึ่งเท่านั้น

ประกอบกับการกู้เงินจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยส่วนใหญ่ มิได้เป็นไปเพื่อการสนับสนุนการผลิตทางเศรษฐกิจ แต่เป็นผลมาจากการประสบกับภาวะความยากจน ขาดแคลนปัจจัยในการดำรงชีพ ไม่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการขาดโอกาสทำงาน มีรายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย มีอาชีพที่ไม่มั่นคงหรือมีรายได้น้อย เข้าถึงแหล่งทุนได้ง่าย ผ่อนสินค้าที่ไม่มีความจำเป็นมาก ไม่มีการเก็บออม และไม่มีความรู้และวางแผนการใช้จ่ายทางการเงิน (สุริยะ หาญพิชัย, เฉลิมพล จตุพร, และวสุ สุวรรณวิหค,

2563; พิชญ์สินี วงษ์กาวิณ, 2560; พรทิพย์ อังศุมงคล, 2560; อุษา อมรรักษ์ยาวิจารณ์, 2560; พรภัทร อินทรวรพัฒน์, สิริรัตน์ เชษฐสุมน, และ ผ่องพรรณ ตริยมงคลกุล, 2560 อ้างถึงใน ชนาภวิวัฒน์ ชันทะ และสุภาศักดิ์พรรณ ตั้งตรงไพโรจน์, 2564)

การศึกษานี้ได้เลือกพื้นที่แบบเจาะจง (Purposive sampling) โดยมุ่งที่จะศึกษาบทเรียนและประสบการณ์ของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน ที่มีผลสำเร็จในการแก้ปัญหาหนี้สินครัวเรือนและการพัฒนาอาชีพให้กับสมาชิกขององค์กรชุมชน กระจายไปตามพื้นที่ภูมิภาคของไทย จำนวน 4 แห่ง ประกอบด้วย 1) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านซากไทย หมู่ที่ 4 ตำบลซากไทย อำเภอกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ 2) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านโป่ง หมู่ที่ 6 ตำบลป่าแดด อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย 3) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านบางโสก หมู่ที่ 5 ตำบลเขาต่อ อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่ และ 4) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านยางกระเดา หมู่ที่ 10 ตำบลท่าเมือง อำเภอดอนมดแดง จังหวัดอุบลราชธานี แล้วนำเอาข้อมูล มาวิเคราะห์และสรุปความคิดเห็นเป็นรายงานการศึกษาถึงปัจจัยความสำเร็จของการจัดการภาระหนี้สินภาคครัวเรือนของชุมชน การริเริ่มสร้างความสามารถของชุมชนในการจัดการตนเองโดยวิธีการรวมกลุ่ม (Self-help Group) เพื่อนำเอาปัจจัยความสำเร็จและการริเริ่มเหล่านั้นไปพิจารณาเป็นแนวทางขยายผลในการจัดการชุมชนแบบพึ่งตนเองและสนับสนุนต่อการแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมต่อไป

### วัตถุประสงค์

1. ศึกษาลักษณะของหนี้ และความจำเป็นในการใช้จ่ายของครัวเรือนในภาคชนบท
2. ค้นหาปัจจัยความสำเร็จและการขับเคลื่อนการจัดการหนี้สินภาคครัวเรือนเศรษฐกิจและการจัดการชีวิตประจำวันของประชาชนในภาคชนบท
3. จัดทำข้อเสนอต่อการจัดการหนี้สินภาคครัวเรือน เศรษฐกิจ และการจัดการชีวิตประจำวันของประชาชนในภาคชนบท

## แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

เพื่อความเข้าใจในการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนของประชาชนในภาคชนบท การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของชุมชน และการพัฒนาความสามารถของชุมชนด้วยการรวมกลุ่มและการใช้ประโยชน์จากทุนทางสังคมของชุมชน ผู้วิจัยได้สำรวจเอกสารที่เกี่ยวข้องโดยมีแนวคิดและทฤษฎีทั้งด้านเศรษฐศาสตร์และการพัฒนาชุมชนที่ใช้เป็นกรอบในการศึกษา ดังนี้

### 1. แนวคิดว่าด้วยการจัดการความสามารถและทุนมนุษย์ (Capability Approach & Human Capital)

การจัดการความสามารถ เป็นเรื่องของการจัดการศักยภาพของความสามารถ (Capacity) และการใช้งานตามความสามารถนั้นไปสร้างให้เกิดประโยชน์ และเป็นผลของงาน (Functioning) ซึ่งเป็นกรอบวิเคราะห์ว่าด้วยการแก้ปัญห ความยากจนของอมาตยา เซ็น (Amartya Sen) ที่เชื่อว่าความยากจนไม่ใช่จะจนแต่เรื่องของเงินและรายได้ แต่จะมีความเกี่ยวข้องต่อความสามารถที่มีอยู่และการนำเอาไปใช้งาน ในขณะที่มาร์ธา นูสบาม (Martha Nussbaum) มีความเห็นเพิ่มเติมว่า ความสามารถจะถูกนำมาใช้งาน ย่อมจะต้องเป็นไปตามลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมที่ทำหน้าที่กำกับด้วย ปัจเจกไม่ได้มีอิสระโดยลำพัง ดังนั้นการสร้างความสามารถที่จะประกอบกรสร้างงานและสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจได้ อาจจะต้องพิจารณาการจัดการความสัมพันธ์ทางสังคมและวัฒนธรรมกันใหม่ เช่น การรวมเป็นกลุ่มในชุมชน การจัดตั้งเป็นบริษัท และการสร้างกลไกของระบบ ซึ่งเป็นความสามารถของสังคมที่ไม่อาจพัฒนาขึ้นได้ตามความสัมพันธ์ของหน่วยปัจเจกและครัวเรือน (Nussbaum, M. and Sen, A., 1993; Sen, 1999; Nussbaum, 2011 as cited in Saigaran, Karupiah, and Gopal, 2015)

ในขณะที่พอล โรเมอร์ (Paul Romer) ซึ่งสนับสนุนแนวคิดว่าด้วยการเติบโตด้วยปัจจัยภายนอก (Exogeneous Growth Theory) ได้เสนอว่า การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไม่ได้ขึ้นอยู่กับที่การลงทุนและการสะสมทุนหรือการออมเท่านั้น แต่ต้องอาศัยปัญญา ความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ และความก้าวหน้าของการลงทุนมนุษย์ของระบบเศรษฐกิจและสังคมก่อนหน้านั้นให้เป็นองค์ประกอบ

ร่วมในการขับเคลื่อนทุน แรงงาน และเทคโนโลยีที่มีอยู่ อันเป็นการจัดการปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมให้เป็นการเติบโตไปจากภายใน (Endogenous Growth Theory) (Romer, 1994 อ้างถึงใน พลภัทร บุราคม, 2549)

2. แนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยการประกอบการของโยเซฟ ชุมปีเตอร์ ที่เห็นว่าเศรษฐกิจในระบบทุนนิยมมีกลไกการทำงานของการทำงานของการทำลายที่สร้างสรรค์เป็นกลไกที่ดำรงอยู่ภายในระบบ กลไกดังกล่าวเปิดโอกาสให้มีการสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์และบริการใหม่ไปแทนที่ผลิตภัณฑ์และบริการเก่าอยู่ตลอดเวลา การสร้างสรรค์ความใหม่เพื่อแทนที่ความเก่านั้นเป็นโอกาสที่เปิดกว้างสำหรับการทำงานของเทคโนโลยีและนวัตกรรม รวมทั้งบทบาทใหม่ของระบบเศรษฐกิจที่ดำเนินการโดยผู้ประกอบการที่จะเข้ามาพร้อม ๆ กับการเป็นเจ้าของเทคโนโลยีหรือนวัตกรรม (Schumpeter, 1943)

3. แนวคิดและทฤษฎีด้านการบริหารธรรมาภิบาลในระดับชุมชนและท้องถิ่น ที่เริ่มจากการท้าทายต่อความล้มเหลวของระบบเศรษฐกิจตลาด การคิดแบบครอบงำ และการผูกขาดอำนาจการบริหารของส่วนกลาง ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอว่าด้วยการผลิตร่วม (Co-production) ของเอลิเนอร์ ออสโตรอม และเอดการ์ คาคัน ที่เห็นว่า การบริหารงานร่วมกันระหว่างผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ จะทำให้มีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม ไม่ใช่การจัดการแบบผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองที่ผู้ปกครองผูกขาดอำนาจจัดการและตัดสินใจ (Ostrom, 1996; Cahn, 2000) แนวคิดและทฤษฎีเหล่านี้สอดคล้องกับประสบการณ์การจัดการงบประมาณท้องถิ่นตามกระบวนการ Participatory Budgeting ซึ่งบ่งบอกลักษณะของการจัดการการมีส่วนร่วมแบบระยะยาว เป็นกระบวนการที่มีกรอบระยะเวลาจัดการเป็นปี ๆ มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมารับผิดชอบอย่างเป็นทางการ เพื่อให้มีความต่อเนื่องส่งผลต่อประสิทธิภาพของการทำงานที่ดี (Souza, 2001)

4. ประสบการณ์การจัดการภาระหนี้สินครัวเรือน-หนี้รายย่อยของประชาชนของต่างประเทศ

## สหรัฐอเมริกา และยุโรป

ได้แก่ สหรัฐอเมริกา (Anna Zabai, 2017) สาธารณรัฐไอซ์แลนด์ (Olafsson Stefan, 2012) สาธารณรัฐโครเอเชีย (Teresa Buchen, Drometer Marcus, Katrin Oesingmann and Timo Wollmershauser, 2016) พบว่าหนี้ครัวเรือนที่กู้จากสถาบันการเงินโดยใช้บ้านและที่ดิน (อสังหาริมทรัพย์ของครัวเรือน) เป็นหลักทรัพย์สินค้ำประกัน ภาครัฐจะใช้นโยบายทางการเงิน กลไกของภาครัฐ และกฎหมายว่าด้วยการล้มละลายเข้ามาใช้เป็นเครื่องมือ ในสหรัฐอเมริกา มีการจัดตั้ง HOLC (Home Owners Loan Corporation) เป็นองค์กรที่รับเอาอสังหาริมทรัพย์จากสถาบันการเงินมาบริหารจัดการ พร้อมกับพัฒนาและช่วยเหลือให้ผู้สร้างรายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งประสบความสำเร็จมากกว่าร้อยละ 80

ขณะที่ สาธารณรัฐไอซ์แลนด์ ใช้การปรับโครงสร้างหนี้ที่มีเงื่อนไขการขยายระยะเวลาและการปรับลดหนี้ โดยมีศาลและที่ปรึกษาทางกฎหมายเข้ามามีส่วนร่วม ขณะที่ สาธารณรัฐโครเอเชีย มีกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย ที่กำหนดขั้นตอนว่าด้วยการจัดการหนี้เป็นลำดับขั้นก่อนจะมีการดำเนินการตามกฎหมายการจัดการต่อหนี้ครัวเรือน จะเป็นการจัดความสัมพันธ์เรื่องที่เกี่ยวข้องกับทั้งสถาบันการเงิน (ผู้ให้กู้) ครัวเรือน (ผู้กู้) และรัฐบาล (ผู้กำหนดนโยบาย กฎหมาย และกลไก รวมทั้งจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นกรณีพิเศษ) ให้มีความสมดุล ทั้งนี้ก็เพราะครัวเรือนเป็นกลไกระดับจุลภาพของระบบเศรษฐกิจ ที่สร้างการไหลเวียนของวงจรเศรษฐกิจ การใช้จ่ายครัวเรือนและหนี้ครัวเรือนที่มีความสัมพันธ์ที่เหมาะสมกับรายได้ย่อมจะเป็นผลเชิงบวกต่อการขับเคลื่อนในระบบเศรษฐกิจ

## บังคลาเทศ

การแก้ปัญหาความยากจนมาจากการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคม 3 องค์กร คือ Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC) Association for Social Advancement (ASA) และ Grameen Bank (GB) ที่มีส่วนต่อการมุ่งสร้างงานสร้างเศรษฐกิจสำหรับคนจนทั้งในเมืองและชนบท ทั้ง 3 องค์กรนี้ ให้บริการเงินกู้สำหรับผู้รายย่อย (Microfinance) คิดเป็น

สัดส่วนร้อยละ 69 ของการกู้เงินโดยรวมของประเทศ นั้นหมายความว่า การบริการเงินกู้สำหรับผู้รายย่อย มีส่วนสำคัญต่อการปฏิรูปเศรษฐกิจ และการดำเนินงานตามนโยบายเสรีทางการค้าและการแก้ปัญหาความยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของ Grameen Bank ที่เป็น Bank ของคนจนและ มุ่งต่อการแก้ไขปัญหาของคนรายได้ต่ำกว่าเส้นแบ่งความยากจนเป็นสำคัญ กล่าวโดยสรุป คือ ได้มีการสร้างเครื่องมือสำหรับการทำงานกับคนจน ใน 3 ลำดับ คือ (1) การผลิตเกษตรกรรมแบบปันสาม (2) Microfinance & Entrepreneurs (3) Social Business Model ซึ่งเป็นการร่วมระดมทุนเพื่อลงทุนในการแก้ปัญหา สังคมกับภาคธุรกิจ โดยพัฒนาการของการทำงานทั้ง 3 ลำดับ ต่างตั้งอยู่บน พื้นฐานของทุนทางสังคมของชุมชนว่าด้วยการรวมเป็นกลุ่มเพื่อสร้างความ เข้มแข็งและพึ่งพาตนเอง

#### คอสตาริกา

การจัดตั้งธนาคารหมู่บ้านของสาธารณรัฐคอสตาริกา กล่าวโดยสรุปได้ว่า ธนาคารหมู่บ้านของ FINCA Costa Rica มีพัฒนาการของผลิตภัณฑ์และบริการที่หลากหลาย ทั้งเงื่อนไขของระยะเวลา การค้าประกัน และการบริการ เงินออม/เงินฝาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับเปลี่ยนสถานะที่เป็นข้อจำกัดของ การค้าประกันแบบกลุ่มซึ่งเป็นเงื่อนไขที่เป็นมาตรการทางสังคมแบบแข็งที่อ มาเป็นการสร้างแรงจูงใจด้วยผลตอบแทนจากการร่วมปฏิบัติตามเงื่อนไข ของเงินกู้ (โดยค้าประกันตนเอง) ซึ่งแม้ว่าโดยหลักการจะเป็นการอิงกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติกลับนำเอาหลักการเกื้อกูลของสังคมชุมชนมาใช้ร่วมเพื่อกำกับ การชำระคืนเงินกู้ เหมือนกับการใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันของชุมชนมาเป็นมาตรการ

#### **วิธีดำเนินการวิจัย**

การศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ได้จากการเลือกพื้นที่แบบเจาะจง (Purposive sampling) เพื่อศึกษาบทเรียนและประสบการณ์ของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนที่มีผลสำเร็จ

ในการแก้ปัญหาหนี้สินครัวเรือนและการพัฒนาอาชีพให้กับสมาชิกขององค์กรชุมชน กระจายไปตามพื้นที่ภูมิภาคของไทย จำนวน 4 แห่ง ประกอบด้วย 1) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านชากไทย หมู่ที่ 4 ตำบลชากไทย อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี 2) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านโป่ง หมู่ที่ 6 ตำบลป่าแดด อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย 3) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านบางโสก หมู่ที่ 5 ตำบลเขาต่อ อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่ และ 4) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านยางกระเดา หมู่ที่ 10 ตำบลท่าเมือง อำเภอดอนมดแดง จังหวัดอุบลราชธานี การเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งในรูปแบบปฐมภูมิและทุติยภูมิ ประกอบด้วย การศึกษาทบทวนแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาหนี้สิน ความยากจน และความเหลื่อมล้ำ การดำเนินงานโดยรวมของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน และการเก็บรวบรวมข้อมูลแบบปฐมภูมิ ประกอบด้วย การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสอบถามข้อคิดเห็น ข้อมูลข้อเท็จจริงจากบุคคล และข้าราชการที่เกี่ยวข้อง การจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ระหว่างคณะทำงานกับคณะกรรมการดำเนินงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนและองค์กรเครือข่ายสนับสนุน ทั้งนี้ เพื่อรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ มาวิเคราะห์และสรุปความคิดเห็นเป็นรายงานการศึกษาถึงปัจจัยความสำเร็จของการจัดการภาระหนี้สินภาคครัวเรือน

### จริยธรรมในการวิจัย

โครงการนี้ไม่ได้ยื่นพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ เนื่องจากอาศัยแนวปฏิบัติในการดำเนินการวิจัยในมนุษย์ด้านพฤติกรรมศาสตร์ สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ของคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (กสว.) ลงวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2564 ข้อ 3 โครงการวิจัยฯ ที่ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการวิจัยในมนุษย์ของสถาบัน ในข้อ 3 ย่อย ระบุลักษณะเป็น “โครงการวิจัยที่ออกแบบสอบถาม สัมภาษณ์หรือสังเกตผู้รับการวิจัย ซึ่งมีได้กระทำต่อหรือมีผลต่อร่างกาย จิตใจ เซลล์ ส่วนประกอบของเซลล์สารพันธุกรรม สิ่งส่งตรวจ เนื้อเยื่อ สารคัดหลั่ง สุขภาพหรือพฤติกรรม ทั้งนี้ ซึ่งไม่สามารถระบุตัวบุคคลได้

ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม” ซึ่งหน่วยการวิเคราะห์ของงานวิจัยนี้เป็นหน่วยระดับชุมชน ซึ่งไม่สามารถระบุตัวบุคคลได้ อย่างไรก็ตามในระหว่างการศึกษาสัมภาษณ์ทีมวิจัยได้แจ้งสิทธิ์การไม่ให้ข้อมูล หรือการถอนตัวระหว่างการศึกษาสัมภาษณ์ รวมถึงได้แจ้งลักษณะของการใช้ข้อมูลวิจัยที่จะไม่ระบุตัวบุคคลที่ร่วมในการให้ข้อมูลแล้ว

## ผลการวิจัย

ผลการศึกษาวิจัย พบว่า

### 1. หนี้ภาคครัวเรือนในระดับ Micro เคลื่อนตัวไปในทางตรงกันข้ามกับ Macro

จากการศึกษาข้อมูลการจัดการหนี้สินภาคครัวเรือนของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนที่จัดตั้งขึ้น จำนวน 924 แห่ง (กระจายไปตามหน่วยอำเภอทั่วประเทศ) มีผลการดำเนินงาน ในระหว่างปี พ.ศ. 2560-2562 ดังนี้ ปี พ.ศ. 2560 มีจำนวนครัวเรือนในชุมชนแสดงความจำนงเข้าร่วมโครงการปรับหนี้ทั้งสิ้น 96,553 ครัวเรือน จำนวนหนี้สินรวม 4,655,440,674 บาท คิดเป็นหนี้เฉลี่ย 48,216 บาทต่อครัวเรือน มีจำนวนสัญญา 151,490 สัญญา (เฉลี่ย 1.6 สัญญาต่อครัวเรือน) ปี พ.ศ. 2561 มีครัวเรือนในชุมชนแสดงความจำนงเข้าร่วมโครงการปรับหนี้ทั้งสิ้น 76,890 ครัวเรือน จำนวนหนี้สินรวม 3,806,270,483 บาท คิดเป็นหนี้เฉลี่ย 49,503 บาทต่อครัวเรือน มีจำนวนสัญญา 134,417 สัญญา (เฉลี่ย 1.8 สัญญาต่อครัวเรือน) และในปี พ.ศ. 2562 มีครัวเรือนในชุมชนแสดงความจำนงเข้าร่วมโครงการปรับหนี้ทั้งสิ้น 62,595 ครัวเรือน จำนวนหนี้สินรวม 3,565,308,918 บาท คิดเป็นหนี้เฉลี่ย 56,958 บาทต่อครัวเรือน มีจำนวนสัญญา 108,313 สัญญา (เฉลี่ย 1.7 สัญญาต่อครัวเรือน) กล่าวได้ว่า สภาวะของการก่อหนี้ของประชาชนในพื้นที่ชนบท จะมีการกู้ยืมจากแหล่งทุนในชุมชนมากกว่า 1 แห่ง หากนำเอาจำนวนหนี้เฉลี่ยต่อครัวเรือนไปเปรียบเทียบกับรายได้ครัวเรือนของข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ในแต่ละปี พบว่า ปี พ.ศ. 2560 สัดส่วนของหนี้ต่อรายได้ จะอยู่ในอัตราร้อยละ 21.1 ในปี พ.ศ. 2561 ในอัตราร้อยละ 21.7

และปี พ.ศ. 2562 ในอัตราร้อยละ 24.6 สัดส่วนของหนี้ต่อรายได้ครัวเรือนข้างต้น เคลื่อนไปในอัตราที่เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นไปในทางตรงกันข้ามกับหนี้ครัวเรือนต่อรายได้ในระดับ Macro ที่คลายตัวลงไปจากร้อยละ 80.8 (ในปี พ.ศ. 2558) เป็นร้อยละ 79.1 (ในปี พ.ศ. 2562)

## 2. สัดส่วนหนี้ต่อรายได้ของครัวเรือนตามการบริหารงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน

จากพื้นที่ศึกษาทั้ง 4 แห่ง พบว่า โครงการบริหารจัดการหนี้ไปสู่ 1 ครัวเรือน 1 สัญญา ของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน สามารถปรับสัดส่วนหนี้ต่อรายได้ของครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการ ให้เป็นไปในทิศทางที่ลดลง กล่าวคือ 1) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านชากไทย ตำบลชากไทย อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี ปรับสัดส่วนหนี้ต่อรายได้จากร้อยละ 33 เหลือเพียงร้อยละ 22.2 2) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านยางกระเดา ตำบลท่าเมือง อำเภอดอนมดแดง จังหวัดอุบลราชธานี ปรับสัดส่วนหนี้ต่อรายได้จากร้อยละ 40.5 เหลือเพียงร้อยละ 31.6 3) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านโป่ง ตำบลป่าแดด อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย ปรับสัดส่วนหนี้ต่อรายได้ จากร้อยละ 22.2 เหลือเพียงร้อยละ 18.5 โดยสามารถลดสัดส่วนหนี้ลงไปร้อยละ 3.8 และ 4) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านบางโสก ตำบลเขาต่อ อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่ ปรับสัดส่วนหนี้ต่อรายได้จากร้อยละ 26.2 เหลือเพียงร้อยละ 23 รายละเอียดของการดำเนินงานปรับปรุงหนี้สินภาคครัวเรือนของประชาชนในพื้นที่ศึกษาทั้ง 4 แห่ง มีรายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 1 – ตารางที่ 3

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การปรับลดสัดส่วนหนี้ต่อรายได้ของครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการในพื้นที่ที่ศึกษาทั้ง 4 แห่ง เป็นผลมาจากการปรับลดลงของจำนวนหนี้ โดยในการจัดปรับจำนวนหนี้ของแต่ละพื้นที่จะมีหลักการโดยคร่าว ๆ คล้ายกัน ได้แก่รับจัดการเฉพาะหนี้ครัวเรือนจากแหล่งเงินกู้ในชุมชน มีการกำหนดหลักเกณฑ์ เช่น การจัดเรียงลำดับตามจำนวนหนี้ต่อสัญญา และพิจารณาวงเงินของแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำที่จะเข้ามารองรับ เป็นต้น

การปรับลดลงของจำนวนหนี้ข้างต้น จะมีส่วนช่วยบรรเทาแรงกดดันครัวเรือนที่ต้องการเงินโดยการกู้เงินจากแหล่งเงินกู้อื่น ๆ เพื่อมาชำระหนี้ที่มีระยะเวลาไม่สอดคล้องกับการผลิตทางการเกษตร

**ตารางที่ 1** แสดงหนี้ครัวเรือน ของครัวเรือนที่แสดงความจำนงเข้าร่วมโครงการ ณ ปี พ.ศ. 2562

	พื้นที่ศึกษา	จำนวนครัวเรือน ที่แสดง ความจำนง	จำนวนหนี้เฉลี่ย ต่อครัวเรือน (บาท)	รายได้ครัวเรือน เฉลี่ยตามข้อมูล ของ จปฐ.	สัดส่วนหนี้ ต่อรายได้ (%)
1	ชากไทย/จันทบุรี	62	60,414.1	212,817	28.38
2	บ้านโป่ง/เสวยราย	88	58,745.0	247,926	23.69
3	บางโสภ/กระบี่	97	37,773.8	219,571	17.20
4	ยางกระเดา/อุบล	94	122,223.4	259,303	47.14

หมายเหตุ : รวบรวมโดยทีมวิจัย และเป็นการแสดงจำนวนหนี้ครัวเรือนทั้งหมด

**ตารางที่ 2** แสดงหนี้ครัวเรือน เฉพาะครัวเรือนที่ได้รับการแก้ไข ณ ปี พ.ศ. 2562

	พื้นที่ศึกษา	จำนวนครัวเรือน ที่ได้รับการแก้ไข	จำนวนหนี้ (บาท)	จำนวนหนี้เฉลี่ย ต่อครัวเรือน (บาท)	สัดส่วนหนี้ ต่อรายได้ (%) ก่อนการปรับปรุง
1	ชากไทย/จันทบุรี	27	1,915,534	70,945.70	33.3
2	บ้านโป่ง/เสวยราย	88	4,875,838	55,407.25	22.3
3	บางโสภ/กระบี่	41	2,359,844	57,557.17	26.2
4	ยางกระเดา/อุบล	54	5,675,000	105,092.59	40.5

หมายเหตุ : รวบรวมโดยทีมวิจัย และเป็นการแสดงจำนวนหนี้เฉพาะหนี้จากแหล่งกองทุนต่าง ๆ ในชุมชน ไม่รวมหนี้จากสถาบันการเงินนอกชุมชน

**ตารางที่ 3** หนี้ครัวเรือน แบบ 1 ครัวเรือน 1 สัญญา ณ ปี พ.ศ. 2562 - หนี้ที่ปรับปรุงแก้ไขแล้ว

	พื้นที่ศึกษา	จำนวนครัวเรือนที่ได้รับปรับสัญญา	จำนวนหนี้เฉลี่ยต่อครัวเรือนก่อนการปรับปรุง (บาท)	จำนวนหนี้เฉลี่ยต่อครัวเรือนหลังการปรับปรุง (บาท)	สัดส่วนหนี้ที่ลดลงต่อรายได้ (%) หลังการปรับปรุง	การเปลี่ยนแปลงสัดส่วนหนี้ต่อรายได้ (%)
1	ชากไทย/จันทบุรี	27	70,945.70	47,343.11	22.2	11.09
2	บ้านโป่ง/เชียงราย	88	55,407.25	41,673.74	18.5	5.54
3	บางโสก/กระบี่	41	57,557.17	50,107.90	23	3.39
4	ยางกระเดา/อุบล	54	105,092.59	81,898.15	31.6	9.95

**หมายเหตุ :** รวบรวมโดยทีมวิจัย และเป็นการแสดงจำนวนหนี้เฉพาะหนี้จากแหล่งกองทุนต่าง ๆ ในชุมชน ไม่รวมหนี้จากสถาบันการเงินนอกชุมชน

### 3. ปัจจัยความสำเร็จของการปรับโครงสร้างหนี้

แนวทางการดำเนินงานตามโครงการบริหารจัดการหนี้ไปสู่อุ 1 ครัวเรือน 1 สัญญา ของคณะกรรมการกองทุนต่าง ๆ ในชุมชน จะยึดแนวทางคำแนะนำของกรมการพัฒนาชุมชน โดยให้นำปัญหาหนี้ที่ครัวเรือนใช้บริการแหล่งเงินทุนแบบกู้หลายที่ทำให้เป็นหนี้หลายทาง ประกอบการมีรายได้จากผลผลิตทางการเกษตรที่ไม่สัมพันธ์กับรอบเวลาของการชำระหนี้ ทำให้ครัวเรือนต้องกู้ยืมจากแหล่งทุนหรือกองทุนหนึ่งไปชำระอีกแหล่งทุนหรือกองทุนหนึ่ง ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าแบบผลลัทธิระยะไปข้างหน้าทำให้มีภาระดอกเบี้ยเป็นค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แนวทางการแก้ไขปัญหา จะต้องเริ่มประสานงานระหว่างกองทุนต่าง ๆ ในชุมชนเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศูนย์จัดการกองทุนชุมชน โดยให้มีคณะกรรมการร่วมกันขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ชักชวนให้สมาชิกที่กู้เงินแบบหลายกองทุน/หลายสัญญา มาร่วมโครงการปรับโครงสร้างหนี้ ทั้งนี้โดยให้พิจารณารายการตามวงเงิน อัตราดอกเบี้ย เงื่อนไขการชำระที่เหมาะสม คำนึงถึงรอบระยะเวลาที่สอดคล้องกับรายได้จากผลผลิตทางการเกษตร และรายได้อื่น ๆ

รวมทั้งการจัดให้มีการออมเงินเป็นรายเดือนเพื่อใช้เป็นหลักประกันในการชำระหนี้ที่มีรอบระยะเวลาการชำระเป็นรายปี เช่น หนี้ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ.) เป็นต้น

แนวทางการปรับลดหนี้ข้างต้น ได้สร้างผลลัพธ์ที่ดีต่อการจัดการหนี้ครัวเรือนของสมาชิกกองทุน และเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของกองทุนให้มีความก้าวหน้ากว่าเดิม ความสำเร็จดังกล่าวเป็นผลมาจากความร่วมมือขององค์กรชุมชนที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของสมาชิกเป็นที่ตั้ง ทั้งกองทุนที่เป็นเจ้าหนี้เดิมและศูนย์จัดการกองทุนชุมชนที่เป็นเสมือนองค์กรร่วมระหว่างกองทุนในชุมชนแล้วแปรเปลี่ยนกระบวนการทำงานร่วมกันเป็นขบวน ทั้งการจัดการต่อหนี้ตามความจำเป็น รายที่ไม่จำเป็นก็ให้มีการชำระคืนต่อกองทุน เพื่อกองทุนจะได้นำเงินที่ได้รับคืนไปให้บริการเป็นเงินกู้แก่สมาชิกที่มีความจำเป็นรายต่อไป การทำงานปรับโครงสร้างหนี้ของชุมชนนี้ ทำให้ชุมชนได้มีการสื่อสาร สร้างความเข้าใจซึ่งกันและกัน จนเอาชนะต่อความเชื่อเดิมที่มีต่อเรื่องการมีเงินกู้หลายที่ เป็นการแสดงถึงโอกาสและการสร้างความมั่นคงกับพฤติกรรมแบบก้าววน ผลักภาระไปข้างหน้า ซึ่งนอกจากจะไม่ได้เป็นการใช้เงินกู้เพื่อการผลิตแล้วยังเพิ่มความเสี่ยงโดยไม่จำเป็น ยิ่งไปกว่านั้นโครงการนี้ยังได้ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อสร้างรายได้เพิ่มเป็นกองทุนหมุนเวียน ส่งเสริมให้มีการประกอบอาชีพทั้งแบบครัวเรือนและแบบกลุ่ม กล่าวได้ว่า ความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการจัดการหนี้ภาคครัวเรือน ภายใต้โครงการบริหารจัดการหนี้ไปสู่อัน 1 ครัวเรือน 1 สัญญา เป็นผลมาจาก “กลไกขับเคลื่อนความสำเร็จ” (Mechanics Driving Force) 3 เรื่องด้วยกัน คือ 1) การแปรผลสู่การปฏิบัติด้วยความสามารถขององค์กรชุมชนที่มีความเข้มแข็งและสอดคล้องประสานงานร่วมกัน ภายใต้การหนุนเสริมจากกรมการพัฒนาชุมชน ในฐานะที่เป็นองค์กรสนับสนุน 2) การทำงานร่วมกันของกองทุนและศูนย์จัดการกองทุนชุมชน ซึ่งเป็นการสอดคล้องประสานการทำงานกันขององค์กร 2 รูปแบบ คือ แบบแนวตั้ง (Vertical collaboration) ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของกรมการพัฒนาชุมชนกับผู้นำชุมชนที่รับผิดชอบ

ในการจัดตั้งศูนย์จัดการกองทุนชุมชน กับแบบตัดขวาง (Horizontal collaboration) ที่เป็นความร่วมมือระหว่างผู้นำและผู้บริหารกองทุนต่าง ๆ ในชุมชน ซึ่งยินดีที่จะร่วมกันบริหารจัดการหนี้ของสมาชิก (คนเดียวกัน) ซึ่งช่วยลดความเป็นเขตแดนของความเป็นองค์กรที่ต่างฝ่ายต่างทำงานไปตามกรอบหน้าที่ของตน ไม่สร้างความร่วมมือระหว่างกันและกัน ทั้ง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับสมาชิกคนเดียวกัน และทุกกองทุนต่างก็มีวัตถุประสงค์การทำงานเพื่อแก้ปัญหาของชุมชนเหมือนกัน 3) การทำงานเชิงกระบวนการที่นำเอาเรื่องเศรษฐกิจครัวเรือนมาวิเคราะห์เชื่อมโยงกับการจัดการหนี้ครัวเรือนและออกแบบเป็นเมนูบริการที่เหมาะสมกับความสามารถของครัวเรือน ทั้งก่อนและหลังปรับโครงสร้างหนี้ ในขณะที่เดียวกันยังมุ่งที่จะสื่อสารทำความเข้าใจต่อที่คณะในการจัดการหนี้ การจัดการชีวิต และการคิดที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างรายได้ของครัวเรือนกับรายจ่ายที่เป็นการชำระมูลหนี้

### อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการศึกษาข้างต้น มีแนวทางของการสร้างความสำเร็จที่ประกอบไปด้วย 5 ประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. **ความสำเร็จของการปรับโครงสร้างหนี้ของชุมชน** พบว่า ความสำเร็จของการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ เป็นผลมาจากการทำงานแบบรวมกลุ่มของชุมชนที่ขับเคลื่อนจากความสามารถที่มีอยู่ให้เป็นการใช้งานที่ก่อให้เกิดเป็นผลผลิตและผลลัพธ์ตามแนวคิดของ Amartya Sen ในขณะที่เดียวกันบทบาทของกรมการพัฒนาชุมชนในฐานะผู้หนุนเสริมให้เกิดศูนย์จัดการกองทุนชุมชน และโครงการปรับโครงสร้างหนี้ไปสู่อีก 1 ครัวเรือน 1 สัญญา โดยกระตุ้นให้คณะกรรมการกองทุนและสมาชิกมีความเข้าใจ และร่วมกันดำเนินการ ก็เป็นไปตามความคิดของ Martha Nussbaum ที่ให้ความสำคัญต่อกลไกการทำงานของตัวกลางทางสังคมที่จะทำหน้าที่เป็นผู้สร้างความรู้ ความเข้าใจ และแนะนำแนวทางเลือกต่าง ๆ ที่มีต่อการจัดการภาระหนี้ครัวเรือน เพราะเรื่องเหล่านี้เกินวิสัยที่จะเกิดขึ้นได้เอง ด้วยศักยภาพของครัวเรือน

**2. การจัดการกองทุนชุมชน-ทุนของชุมชน** พบว่า การปรับโครงสร้างหนี้ของชุมชนที่แต่ละครัวเรือนมีสัญญาเงินกู้จากหลายแหล่งเงินทุนในชุมชนและหลายสัญญา ไปสู่การจัดการใหม่แบบ 1 ครัวเรือน 1 สัญญา โดยมีหลักการคือ 1) เป็นโครงการที่เกิดจากความสมัครใจของผู้กู้ 2) ความร่วมมือของกองทุน/แหล่งเงินทุนของชุมชน ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยมีการบริหารงานด้วยบุคลากรของชุมชน หรือจะเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่าเป็น “องค์กรแบบกึ่งทางการ” (Semifinal Organization) ที่เล็งเห็นถึงประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับสมาชิกผู้กู้และประสิทธิภาพหรือคุณภาพของการจัดการกองทุน 3) การรวมทรัพยากร คือ “ทุน” ที่มี (เงินและหนี้สิน) ของกองทุน/แหล่งเงินทุน ซึ่งมีทั้งทุนที่มาจากการสะสมของสมาชิกและทุนที่ได้รับการสนับสนุนมาจากการส่งเสริมของภาครัฐมาจัดการร่วมกัน ซึ่งเป็นองค์ประกอบของการจัดการที่เป็นไปตามหลักของแนวคิด Participatory Budgeting ที่จัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้นำไปสู่การใช้งานแบบมีประสิทธิภาพสูงสุด และมีการดำเนินงานตามแนวคิด Co-production ซึ่งเป็นการดำเนินงานร่วมกันระหว่างผู้ผลิตกับผู้ใช้ ในกรณีนี้จะเป็นการจัดการร่วมกันระหว่างผู้กู้กับผู้ให้กู้

**3. การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อการจัดการตนเอง** จากกรณีศึกษาทั้ง 4 พื้นที่ จะเห็นได้ว่าการจัดการของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน จะเริ่มจากการจัดการหนี้ครัวเรือนแล้ว ริเริ่มงานส่งเสริมอาชีพให้กับสมาชิกทั้งเป็นรายบุคคล และ/หรือ การทำงานเป็นกลุ่ม โดยเฉพาะเป็นการรวมกลุ่มและการทำงานสร้างอาชีพแบบวิสาหกิจต่าง ๆ ของชุมชนมีการดำเนินมาก่อนแล้ว เมื่อมีการจัดการหนี้ครัวเรือนของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน จึงเป็นการเพิ่มความสามารถที่เข้มแข็งให้กับชุมชนขึ้นไปอีกลำดับหนึ่ง ซึ่งผลพวงของการทำงานแบบรวมกลุ่มและความสามารถที่สะสมของผู้นำชุมชน เป็นการสร้างเครื่องมือเสริมสร้างซึ่งกันและกันของชุมชนระหว่างสมาชิกในฐานะผู้กู้กับกองทุนหมู่บ้าน ในฐานะที่เป็นผู้ให้กู้ รวมทั้งช่วยทำให้เกิดการไหลเวียนของเงินทุนสนับสนุนของภาครัฐไปสู่ชุมชนเป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเดิม

**4. การแก้ปัญหาหนี้ครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานรากอย่างยั่งยืน**  
พบว่า การจัดการร่วมกันของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กองทุนหมู่บ้าน กองทุน  
โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.) และกองทุนอื่น ๆ ด้วยการจัดลำดับ  
ของอัตราดอกเบี้ย เงื่อนไขการชำระคืนเงินต้น รวมทั้งรอบระยะเวลาที่เหมาะสม  
สามารถลดภาระหนี้ครัวเรือนที่มีต่อกองทุน/แหล่งทุนลงได้

จากการสำรวจพบว่า มีผู้ได้รับประโยชน์ทางตรงจากการลดภาระหนี้  
ร้อยละ 10-22 ของมูลหนี้เดิม โดยผลประโยชน์ทางตรงนี้ครอบคลุมจำนวน  
ประชากรเฉลี่ยร้อยละ 42 ของประชากรรวมของชุมชน และเนื่องจากคนใน  
ชุมชนส่วนใหญ่ร้อยละ 70 เป็นสมาชิกของสถาบันการเงินในชุมชน นั้นจึงทำให้  
การแก้ปัญหานี้มีผลโดยรวมต่อการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชุมชน  
ตามไปด้วย รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 4

**ตารางที่ 4** แสดงสัดส่วนประชากรที่ได้รับประโยชน์จากการปรับโครงสร้างหนี้  
ครัวเรือน

	ชาวไทย	บ้านโป่ง	บางไทร	ยางกระเดา	เฉลี่ย
สมาชิกของศูนย์จัดการกองทุน ชุมชน ต่อประชากรรวมทั้งหมู่บ้าน (ร้อยละ)	67	68	53	94	70
สมาชิกของศูนย์จัดการกองทุน ชุมชนที่ได้รับประโยชน์โดยตรงต่อ ประชากรรวมทั้งหมู่บ้าน (ร้อยละ)	21	68	22	56	42
สมาชิกของศูนย์จัดการกองทุน ชุมชนที่ได้รับประโยชน์โดยตรงต่อ จำนวนสมาชิกของศูนย์ฯ (ร้อยละ)	31	100	42	57	58

หมายเหตุ : รวบรวมโดยทีมวิจัย

ขณะเดียวกันในทุกพื้นที่ที่ได้รับเริ่มกองทุนสำนึกดีฯ เพื่อสนับสนุนให้สมาชิกที่ได้รับการปรับโครงสร้างหนี้ครัวเรือนแล้ว สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ เพื่อให้สมาชิกกู้ยืมไปริเริ่มการพัฒนาอาชีพและสร้างอาชีพในรูปแบบของวิสาหกิจครัวเรือน ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การจัดการภาระหนี้ครัวเรือนในภาคชนบทมีความจำเป็นที่จะต้องจัดการควบคู่ไปกับการพัฒนาอาชีพและการสร้างอาชีพ เพื่อเพิ่มรายได้ของครัวเรือนและเป็นหลักประกันที่เพียงพอต่อการชำระคืนเงินกู้

อย่างไรก็ตามการจัดการหนี้ครัวเรือนข้างต้นของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน ยังไม่ครอบคลุมถึงหนี้ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) สหกรณ์การเกษตร ญาติพี่น้องวงแชร์ บัตรเครดิต และแหล่งเงินกู้นอกระบบ ซึ่งในกรณีนี้จะต้องเป็นไปตามความสมัครใจของสมาชิกที่ยินดีจะเปิดเผยข้อมูลหนี้ที่มีกับแหล่งเงินกู้อื่นๆ เพื่อขอใช้สิทธิที่จะกู้เงินจากกองทุน/แหล่งเงินทุนของชุมชนไปปิดบัญชีเงินกู้อื่น ๆ ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญและมีความท้าทายอย่างมากสำหรับศูนย์จัดการกองทุนชุมชน

**5. บทบาทของรัฐและองค์กรตัวกลาง** การศึกษานี้ทำให้เห็นถึงบทบาทของภาครัฐที่สร้างกลไกเข้าไปสนับสนุนหรือพยุงให้ครัวเรือนยังทำหน้าที่เป็นหน่วยใช้จ่ายเงินหรือสร้างอุปสงค์ในระบบเศรษฐกิจ กรณีดังกล่าวนี้จะต่างไปจากการริเริ่มสร้างสรรค์เศรษฐกิจครัวเรือนขึ้นมาใหม่ โดยกระบวนการทำงานแบบกลุ่มของ Grameen Bank และธนาคารหมู่บ้านของ FINCA Costa Rica ซึ่งไม่ใช่กลไกของรัฐ แต่เป็นกลไกของ “องค์กรภาคประชาสังคม” ที่เข้าไปริเริ่มดำเนินงานแก้ไขปัญหาความขัดสนหรือการเข้าถึงไม่ถึงบริการทางการเงินในระบบเศรษฐกิจ ในขณะที่ของไทยเป็นการดำเนินงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน ซึ่งเป็นองค์กรจัดตั้งของชุมชนแบบกึ่งทางการที่สนับสนุนและกำกับงานโดยกรมการพัฒนาชุมชน

อย่างไรก็ตามทั้ง Grameen Bank, FINCA Costa Rica และศูนย์จัดการกองทุนชุมชน มีความเหมือนกัน คือ เป็นองค์กรที่ชุมชนรวมตัวกันแล้วจัดตั้งในลักษณะกึ่งทางการ ต่างจัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนให้ชุมชนสมาชิกกู้ยืมไปประกอบวิสาหกิจ ปัจจุบันการดำเนินงานตามตัวแบบ Grameen Bank และ

FINCA Costa Rica คือ การจัดการที่พัฒนาความเข้มแข็งของชุมชนที่พัฒนาจากกลุ่มแบบพึ่งตนเองที่มีความยั่งยืนมากขึ้นไปจากเดิม จากการริเริ่มแบบ Self-help Group ไปสู่การเป็น Entrepreneurs โดยการวิเคราะห์โอกาสของธุรกิจจากหลักการและการทำงานของ Creative Destruction ซึ่งเป็นคุณลักษณะสำคัญของกลไกเศรษฐกิจในระบบทุนนิยมที่เปิดโอกาสสำหรับผลิตภัณฑ์และบริการใหม่และผู้ประกอบการใหม่ มาปรับใช้เป็นการสร้างโอกาสของวิสาหกิจของชุมชนไม่ว่าจะเป็นกิจการแบบครัวเรือน แบบดำเนินงานเป็นกลุ่มหรือการลงทุนของกลุ่มในชุมชนที่เป็นประชาชนในระดับฐานราก

ในส่วนปัจจัยความสำเร็จของการปรับโครงสร้างหนี้ครัวเรือน ผ่านโครงการบริหารจัดการหนี้ไปสู่อีก 1 ครัวเรือน 1 สัญญา เป็นผลมาจาก “กลไกขับเคลื่อนความสำเร็จ” (Mechanics Driving Force) 3 เรื่องด้วยกัน คือ 1) การแปรผลสู่การปฏิบัติด้วยความสามารถขององค์กรชุมชนที่มีความเข้มแข็งและสอดคล้องประสานงานร่วมกับคำแนะนำจากกรมการพัฒนาชุมชน ในฐานะที่เป็นองค์กรสนับสนุน 2) การทำงานร่วมกันของกองทุนและศูนย์จัดการกองทุนชุมชน ซึ่งเป็นการสอดคล้องประสานการทำงานกันขององค์กร 2 รูปแบบ (แบบแนวตั้งกับแบบตัดขวาง) ซึ่งลดความเป็นเขตแดนของความเป็นองค์กรลงได้ โดยหันมามุ่งแก้ปัญหาให้สมาชิกเป็นเป้าหมายร่วม 3) การทำงานเชิงกระบวนการที่นำเอาเรื่องเศรษฐกิจ มาวิเคราะห์เชื่อมโยงกับการจัดการหนี้ครัวเรือนรวมถึงการออกแบบเป็นเมนูบริการที่มีความสอดคล้องกับแต่ละครัวเรือน ในขณะเดียวกันยังมุ่งที่จะสื่อสารทำความเข้าใจต่อทัศนคติในการจัดการหนี้ การจัดการชีวิต และการคิดที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างรายได้ทางเศรษฐกิจกับภาระหนี้สินที่ต้องชำระ

### องค์ความรู้ใหม่

การจัดการหนี้ครัวเรือนเกษตรกร นอกจากจะต้องลดภาระหนี้และแรงกดดันที่ต้องหาเงินมาจ่ายหนี้ โดยการปรับโครงสร้างหนี้แล้ว ยังจำเป็นต้องออกแบบการส่งเสริมรายได้และปรับความคิดในการจัดการชีวิตให้เหมาะสมกับครัวเรือน

## ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. การแก้ปัญหาความยากจน และเศรษฐกิจชุมชน ด้วยกลไกความร่วมมือแบบสอดประสานกลไกขับเคลื่อนความสำเร็จของการดำเนินงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน คือ การแปรเปลี่ยนศักยภาพขององค์กรชุมชนที่เข้มแข็งให้เป็นความสามารถในการสร้างความร่วมมือและขับเคลื่อนเป็นขบวนการร่วมกัน หรือที่เรียกว่า การทำงานความร่วมมือแบบสอดประสาน ซึ่งเป็นกระบวนการของการทำงานร่วมกันทั้งองค์กรชุมชน และองค์กรสนับสนุน (ไม่ว่าจะเป็นกรมการพัฒนาชุมชน และสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและพัฒนาชุมชนเมืองแห่งชาติ) และเป็นตัวอย่างของการแปรผลแนวคิด และนโยบายไปสู่การทำงานปฏิบัติจริงในพื้นที่ภาคสนาม โดยมีความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนและองค์กรสนับสนุนรวมทั้งการทำงานร่วมกันแบบสอดประสาน จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะขยายผลความสำเร็จนี้ออกไปในวงกว้างโดยจัดตั้งศูนย์จัดการกองทุนในระดับตำบลและระดับหมู่บ้าน ดังนั้น การขยายความสำเร็จของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนจากหน่วยระดับอำเภอ ไปเป็นหน่วยระดับตำบล และกระจายครอบคลุมไปทุกหมู่บ้านทั่วประเทศ ควรจะได้ยกระดับกรอบวัตถุประสงค์จากการจัดการหนี้สินภาคครัวเรือน ไปเป็น “การแก้ปัญหาความยากจนและการสร้างเศรษฐกิจชุมชนในระดับฐานรากอย่างยั่งยืน” โดยจัดให้มีการทำงานตามความร่วมมือแบบสอดประสานแบบหลายระดับ และทำงานไปพร้อมกัน หรือคู่ขนานกันไป จัดให้มีการวิเคราะห์ และจัดชั้น (Ranking) ความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนที่จะเข้าร่วมการดำเนินงานตามโครงการ ประสานองค์กรสนับสนุนจากทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาสังคมที่จะเข้าร่วมงานในด้านต่าง ๆ โดยจัดเป็นแผนปฏิบัติการที่รองรับต่อการแก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น หรือท้องถิ่น เป็นแผนระยะยาว สอดรับกับห้วงระยะเวลาของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และ/หรือสอดรับกับเป้าหมาย SDGs ในปี ค.ศ. 2030

2. การจัดทำแผนปฏิบัติการแบบเจาะจงต่อการจัดการปัญหาในพื้นที่  
ยากจน โดยการนำเอาประสบการณ์ของการทำงานแบบความร่วมมือแบบ  
สอดประสานและขับเคลื่อนร่วมกันเป็นขบวนการสร้างความสามารถในการ  
จัดการตนเองของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนทั้ง 4 แห่ง และการจัดการเศรษฐกิจ  
แบบพึ่งตนเองที่เชื่อมโยงเศรษฐกิจชุมชนกับระบบเศรษฐกิจการตลาด ซึ่งมี  
ตัวอย่างความสำเร็จ เช่น กรณีของบ้านบ้านนาต้นจั่น จังหวัดสุโขทัย บ้านน้ำเกียน  
จังหวัดน่าน และบ้านอุ่มแสง จังหวัดศรีสะเกษ ไปเป็น “ตัวแบบเบื้องต้น” (วีรบูรณ์  
วิจารณ์สกุล และคณะ, 2563) ขณะเดียวกัน ควรเพิ่มความเข้มข้นในการสร้าง  
ความร่วมมือกับภาคเอกชน และภาคประชาสังคมที่เข้ามาร่วมเป็นองค์กร  
สนับสนุนการทำงานขององค์กรชุมชน

3. การพัฒนาบทบาทของสถาบันเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น  
โดยการนำเอาบทเรียนและประสบการณ์ของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน ไปร่วม  
เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับในชุมชนและท้องถิ่น  
ร่วมกับสถาบันทางการเงินหรือธนาคารเพื่อการพัฒนา (Development Bank)  
เพื่อการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และธนาคาร  
เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร รวมทั้งสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น เพื่อให้  
มาร่วมทำหน้าที่เป็นองคาพยพในการเพิ่มพูนทักษะ ประสบการณ์ และการจัดการ  
ความรู้ให้กับบุคลากรของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

### ข้อเสนอแนะในระดับปฏิบัติการ

1. ขยายพื้นที่ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวง  
มหาดไทย ในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินงานตามโครงการบริหารจัดการหนี้ไปสู่  
1 ครัวเรือน 1 สัญญา ควรขยายขอบเขตการดำเนินงานตามโครงการบริหาร  
จัดการหนี้ไปสู่ 1 ครัวเรือน 1 สัญญา ให้กระจายไปตามจำนวนหมู่บ้าน (ชุมชน  
ภาคชนบททั่วประเทศ) จำนวน 75,032 หมู่บ้าน ซึ่งกระจายไปตามจำนวน  
อำเภอต่าง ๆ จำนวน 878 อำเภอ โดยขยายเพิ่มตามหน่วยอำเภอ ไปเป็น  
ตำบล แล้วขยายจากหน่วยตำบลให้ครอบคลุมหมู่บ้านในระยะถัดไป โดยให้คำนึงถึง  
กลไกขับเคลื่อนความสำเร็จ

2. การขยายพันธมิตรความร่วมมือกรมการพัฒนาชุมชน ในฐานะที่เป็นองค์กรสนับสนุน ควรกระตุ้น ชักชวนและพัฒนาความร่วมมือกับองค์กรชุมชนที่มีบริการในระดับชุมชน ทั้งการให้กู้ยืม การสนับสนุนงานสร้างอาชีพ สร้างรายได้ทางเศรษฐกิจ และการจัดการทางสังคม

3. การขยายผลลัพธ์การบริหารงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน โดยนำเอาผลลัพธ์ของการปรับลดหนี้และการสร้างอาชีพ สร้างรายได้ทางเศรษฐกิจ ไปอธิบายเชื่อมโยงเป็นส่วนหนึ่งของการริเริ่มงานพัฒนาในด้านคุณภาพด้านเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น และท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้น ยังสามารถนำไปอธิบายถึงผลการบริหารงานของกระทรวงมหาดไทย เพื่อรองรับเปลี่ยนแปลงตาม “เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน” (Sustainable Development Goals: SDGs) ซึ่งเป็นงานรณรงค์ขององค์การสหประชาชาติได้อีกมิติหนึ่งด้วย

## เอกสารอ้างอิงและบรรณานุกรม (References)

### ภาษาไทย

- ชนาภวิวัฒน์ ชันทะ และสุภาศักดิ์พรหม ตั้งตรงไพโรจน์. (2564) หนี้ครัวเรือนไทยกับแนวทางแก้ไขให้ยั่งยืน. *วารสารศิลปศาสตร์และวิทยาการจัดการ*, 8(1): 131-145
- พลภัทร บุราคม. (2549) กระบวนทัศน์ใหม่ของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับปัญหาด้านประสิทธิภาพในการจัดสรรและการกระจายผลประโยชน์ของรายจ่ายสาธารณะของไทย. *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ NIDA Development Journal*, 46(2-4/2006), 19-56.
- วีรบุรณ วิสารทสกุล และคณะ (2563) *โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนากลุ่มองค์กรฐานรากเพื่อรองรับต่อการจัดการปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ*. เสนอ กรมการพัฒนาชุมชน, สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

### ภาษาอังกฤษ

- Buchen, Teresa; Drometer, Marcus; Oesingmann, Katrin; Wollmer-shäuser, Timo (2016). Managing Household Debt in Croatia, CESifo Forum, ISSN 2190-717X, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 17, Iss. 1, pp. 12-16

- Cahn, E. (2000). No more throwaway people: the co-production imperative. Washington: Essential Books.
- International Monetary Fund. (2012). *World Economic Outlook: Growth Resuming, Dangers Remain*. Washington: International Monetary Fund.
- Johnson, C (2014). An Institutional theory of participatory budgeting, paper presented for presentation at American Political Science Association Annual Meeting, August, 28, 2014.
- Olafsson Stefan. (2012). *The Icelandic Way Out of the Crisis: Welfarism, redistribution and austerity (Working paper)*. University of Liceland.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development*, 24(6): 1073-1087
- Saigaran, N. Karupiah, P., and Gopal, P. (2015). The capability approach: comparing Amartya-Sen and Martha Nussbaum, USM international conference on social sciences (USM-ICOSS) 2015, 27<sup>th</sup>-28<sup>th</sup> August 2015.
- Schumpeter, J. (1943). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London and New York Routledge
- Souza, C. (2001). Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions. *Environment & Urbanization*, 13(1): 159-189
- Yunus, Muhammad & Jolis, Alan. (1999). *Banker to the Poor: The Autobiography of Muhammad Yunus, Founder of Grameen Bank*. Bangladesh: Public Affairs.
- Yunus, Muhammad. (2016). *Grameen bank: the struggle of Dr. Muhammad Yunus*. Dhaka: Adorn Publication.
- Zabai, Anna. (2017). *Household debt: recent developments and challenges*. Basel: Bank of International Settlements

# Educational Governance Network Dynamics for Rayong Local Administration Early Childhood Development: Policy Implications<sup>1</sup>

Phrueksaphong Visuthduangdusdee<sup>2</sup>  
and Ploy Suebvises<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> This paper submitted in partial fulfillment of Doctoral Dissertation in the Graduate School of Public Administration, National Institute Development Administration

<sup>2</sup> Graduate Student, Doctoral Degree in Graduate School of Public Administration, National Institute of Public Administration, Email: phrueksapho.vis@stu.nida.ac.th

<sup>3</sup> Associate Professor at Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration E-mail: ploy@nida.ac.th

\* **Corresponding author:** Phrueksaphong Visuthduangdusdee, Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration, E-mail: phrueksapho.vis@stu.nida.ac.th

## Abstract

This research studied educational governance network dynamics for Rayong Province local administration early childhood development. Qualitative research was done. Results were that local government early childhood education management evolved over time in three fundamental phases: before the Determining Plan and Process of Decentralization to Local Government Organization Act, B.E. 2542 (1999: The Act); after the Act; and development of a local government educational governance network for early childhood development after 2017, led by the Rayong Provincial Office for Local Administration and a local private sector network. Early childhood development centers and schools managing early childhood education affiliated with local governments served to implement early childhood development standards and policies.

**Keywords:** Network, Governance, Early childhood education, Local, Rayong Province

# พลวัตของเครือข่ายธรรมาภิบาลการศึกษา เพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัย ในท้องถิ่นจังหวัดระยอง: นัยยะเชิงนโยบาย<sup>1</sup>

พฤษพงษ์ วิสุทธิ์ดวงดุขตี<sup>2</sup>  
และพลอย สืบวิเศษ<sup>3</sup>

## บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอผลการศึกษาศือข่ายธรรมาภิบาลการศึกษาเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยอง การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ จากการศึกษา พบว่าพัฒนาการของการจัดการศึกษาในระดับปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยองมีการเปลี่ยนแปลง 3 ช่วงที่สำคัญ ได้แก่ ช่วงแรก คือ การจัด

<sup>1</sup> บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของดุขทินพนธ์ หลักรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหารทรัพยากรมนุษย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

<sup>2</sup> นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหารทรัพยากรมนุษย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ อีเมล: phrueksapho.vis@stu.nida.ac.th

<sup>3</sup> รองศาสตราจารย์ ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ อีเมล: ploy@nida.ac.th

\* ผู้ประพันธ์บรรณกิจ: พฤษพงษ์ วิสุทธิ์ดวงดุขตี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ อีเมล: phrueksaphong.vis@stu.nida.ac.th

การศึกษาปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนการกระจายอำนาจให้แก่  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ช่วงที่สอง คือ การจัดการศึกษาในระดับ  
ปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และช่วงที่ 3 คือ การพัฒนาเครือข่าย  
ธรรมาภิบาลการศึกษาเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ระดับจังหวัดหลัง พ.ศ. 2560 นำโดยสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น  
จังหวัดระยองและเครือข่ายภาคเอกชนในพื้นที่ โดยมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัด  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโรงเรียนที่มีการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยสังกัด  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ในการนำนโยบายและมาตรฐานการพัฒนา  
เด็กปฐมวัยไปปฏิบัติ

**คำสำคัญ:** เครือข่าย, ธรรมาภิบาล, การศึกษาเด็กปฐมวัย, ท้องถิ่น, จังหวัดระยอง

## บทนำ

ในปัจจุบันบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษาทุกระดับของประเทศไทยไม่ได้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ทุกภาคส่วนของสังคมในทุกระดับมีสิทธิและหน้าที่ในการจัดการศึกษาร่วมกัน โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของสถาบันทางสังคมต่าง ๆ ในการระดมทรัพยากรทางการศึกษา เพื่อใช้ในการขับเคลื่อนเพื่อการพัฒนา ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดว่า

“รัฐจะต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย...โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย ทั้งนี้รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ในการดำเนินการ ส่งเสริมและสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล...”

หากพิจารณาโครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในด้านการจัดการศึกษาทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น พบว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ ซึ่งมีองค์ประกอบของคณะกรรมการที่หลากหลายจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กและเยาวชนของประเทศ ทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้เชี่ยวชาญ ตลอดจนผู้แทนเด็กและเยาวชน ทำหน้าที่ในการเสนอนโยบายและแผนการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติเสนอต่อผู้บริหาร

ประเทศ (พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาระดับเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550, 2551) โดยให้อำนาจคณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย ซึ่งเป็นที่มาของอำนาจการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการส่งเสริมการพัฒนาระดับปฐมวัยระดับจังหวัด (จังหวัดระยอง, 2561ข)

นับตั้งแต่มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาปฐมวัยให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี 2545 เป็นต้นมา (ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2545) จังหวัดระยอง มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง มากถึง 127 แห่ง โดยมีโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดการศึกษาในระดับปฐมวัย จำนวน 22 โรงเรียน ครอบคลุมนักเรียนในระดับปฐมวัยกว่า 12,556 คน

ข้อมูลตามทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2562 ประชากรในจังหวัดระยองมีจำนวนทั้งสิ้น 734,753 คน มีจำนวนประชากรหญิงมากกว่าเพศชาย กล่าวคือ เป็นเพศหญิง 373,644 คน เพศชาย 361,109 คน และมีจำนวนครัวเรือนทั้งสิ้น 489,617 ครัวเรือน ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะข้อมูลประชากรเด็กในจังหวัดระยอง จะพบว่า ประชากรเด็กในจังหวัดระยองมีมากถึง 177,398 คน คิดเป็นร้อยละ 24.10 ของประชากรทั้งจังหวัด และเมื่อพิจารณาตามช่วงอายุ จะพบว่า มีรายละเอียดดังตารางที่ 1

### ตารางที่ 1 จำนวนประชากรเด็กในจังหวัดระยองจำแนกตามช่วงอายุ

ประชากรเด็ก	เพศ		รวม	ร้อยละ
	ชาย	หญิง		
เด็กปฐมวัย (อายุแรกเกิด-5 ปี)	23,783	27,314	51,097	28.80
เด็กวัยเรียนตามการศึกษาภาคบังคับ (อายุ 6 ปีขึ้นไป - 15 ปี)	50,957	48,278	99,235	55.94
เด็กวัยเรียน (อายุ 16 ปีขึ้นไป - 18 ปีบริบูรณ์)	13,801	13,265	27,066	15.26
<b>รวม</b>	<b>88,541</b>	<b>88,857</b>	<b>177,398</b>	<b>100.00</b>

**ที่มา:** กรมพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดระยอง (2563)

ปัจจุบันจังหวัดระยองได้รับการประกาศจัดตั้งให้เป็น 1 ใน 8 พื้นที่นวัตกรรม การศึกษาของประเทศ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติพื้นที่ นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 (กระทรวงศึกษาธิการ, 2561) ทั้งนี้เพื่อให้เกิด รูปแบบการบริหารจัดการการศึกษารูปแบบใหม่ ซึ่งเป็นการทดลองการกระจาย อำนาจการบริหารจัดการจากส่วนกลางไปยังจังหวัด โดยมีระบบและกลไก การบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่ (พระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562, 2562) โดยในปี 2564 คณะกรรมการนโยบายพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ได้มีประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัด ระยองขึ้นเพื่อเป็นกลไกหลักในการบริหารพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา โดยให้อำนาจ ในการกำหนดนโยบายและการบริหารการศึกษาในระดับจังหวัดไว้อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกสังกัด รวมถึงการจัดการศึกษาระดับ ปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือว่าเป็นความท้าทายเป็นอย่างยิ่งต่อ การพัฒนาการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยของจังหวัดระยอง (คณะกรรมการนโยบาย พื้นที่นวัตกรรมการศึกษา, 2564)

นอกจากนี้จังหวัดระยองและภาคเอกชนในพื้นที่เขตนิคมอุตสาหกรรม มาบตาพุดยังได้ริเริ่มเครือข่ายความร่วมมือทางการศึกษาปฐมวัยระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกว่า 19 หน่วยงาน ภายใต้บันทึก ข้อตกลงความร่วมมือโครงการ ดาว-อีเอฟ พัฒนาเยาวชนสู่ความสำเร็จเพื่อ ระยองผาสุก ในเขตพื้นที่อำเภอเมืองและอำเภอบ้านฉาง ซึ่งโครงการดังกล่าวได้ ดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2559 และสามารถขยายผลอย่างต่อเนื่อง มาจนถึงปัจจุบัน ส่งผลให้พื้นที่จังหวัดระยองมีความน่าสนใจอย่างยิ่งในฐานะ กรณีศึกษาการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับจังหวัด (Dow Thailand Group, 2020)

จากนโยบายการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยและการเป็น 1 ใน 8 จังหวัดพื้นที่ นำร่องที่ได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่นวัตกรรมทางการศึกษาของประเทศ และ ยังเป็นต้นแบบของการยกระดับเครือข่ายธรรมาภิบาลการศึกษา (Educational governance network) ผู้วิจัยจึงได้เล็งเห็นความสำคัญของการศึกษาพลวัต ของเครือข่ายธรรมาภิบาลการศึกษาเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การทำความเข้าใจ ปรากฏการณ์ในเชิงนโยบายที่เกิดขึ้นจริงในระดับพื้นที่กรณีศึกษา (case study) และสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อการยกระดับเครือข่าย ธรรมาภิบาลระดับจังหวัด เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กปฐมวัยและ ผู้ที่สนใจได้เข้าใจถึงความเปลี่ยนแปลงของการพัฒนาเด็กปฐมวัยของท้องถิ่น ในจังหวัดระยอง

### วัตถุประสงค์

เพื่อนำเสนอผลการศึกษาพลวัตการเปลี่ยนแปลงของเครือข่าย ธรรมาภิบาลการศึกษาเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดระยอง

## แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีเครือข่ายเชิงนโยบาย: ทฤษฎีการจัดการภาครัฐตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนั้น ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากความก้าวหน้าของทฤษฎีองค์การ และได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในองค์กรภาคเอกชนอย่างกว้างขวาง ซึ่งการศึกษาการนำทฤษฎีเครือข่ายมาประยุกต์ใช้กับการจัดการภาครัฐเกิดขึ้นในช่วงหลังปี 1980's ภายหลังจากสิ้นสุดของยุคสงครามเย็น นักทฤษฎีองค์การเริ่มมีการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์การทั้งในระดับบุคคล องค์กร ตลอดจนเครือข่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังปี 1990 การศึกษาเครือข่ายในระดับองค์การเริ่มมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นและอาจสรุปได้ว่า ทฤษฎีเครือข่ายเชิงนโยบายเป็นพัฒนาการของความพยายามที่จะลดข้อโต้แย้งในหลายประการทั้งในด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความเป็นประชาธิปไตยในการบริหารกิจการสาธารณะ ภายใต้อิทธิพลของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งถูกท้าทายมาโดยตลอดจากผู้ที่เห็นต่าง (Provan & Milward, 2001)

ในการศึกษาถึงพัฒนาการทางทฤษฎีเครือข่ายเชิงนโยบาย Stokman (2014) ได้กล่าวว่า ปกติแล้วทฤษฎีเครือข่ายเชิงนโยบายได้ให้ความสำคัญกับการนิยามและวิเคราะห์ถึงบริบทในการตัดสินใจร่วมกันของสาธารณะ ซึ่งเน้นไปที่การศึกษาชนิดของเครือข่าย โครงสร้างอำนาจและกระบวนการในการตัดสินใจของสมาชิกในเครือข่ายที่สำคัญ แต่อย่างไรก็ตามการศึกษาถึงเครือข่ายเชิงนโยบายตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันสามารถสรุปได้เป็น 5 ลำดับขั้นของการพัฒนาทางทฤษฎีที่สำคัญ ได้แก่ การศึกษาถึงโครงสร้างอำนาจและอิทธิพล (Power and influence studies) การศึกษาเข้าถึงศูนย์กลางอำนาจการตัดสินใจของเครือข่ายทางสังคม (Access: Influence Network Studies) การศึกษาถึงผลประโยชน์และอำนาจในการต่อรอง (Interests: Policy Positions and Salience in Policy Network Studies) การศึกษาตัวแบบกระบวนการในการแลกเปลี่ยนทรัพยากร (Policy Network Models Based on Exchange Processes) และการบูรณาการทางทฤษฎีโดยให้ความสำคัญกับเครือข่าย

เชิงนโยบายบนพื้นฐานของกระบวนการประสานเป้าหมายและผลประโยชน์ร่วมกัน (The integrated theory: policy networks based on fundamental processes of goal and interest alignment)

การบริหารกิจการของรัฐในลักษณะของเครือข่ายเชิงนโยบาย (policy networks) เป็นความร่วมมือที่มีความสัมพันธ์ในเชิงโครงสร้างที่หลากหลาย อันประกอบไปด้วยตัวแสดงหลัก ซึ่งอาจเป็นองค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน และองค์กรไม่แสวงหากำไร ซึ่ง O'Toole (1997) ระบุว่า การบริหารกิจการภาครัฐในปัจจุบันจำเป็นต้องบริหารงานในรูปแบบของเครือข่ายมากกว่า การบริหารงานในลักษณะของหน่วยงานเดี่ยว ซึ่งเครือข่าย คือ องค์กรหลาย ๆ องค์กรที่มีโครงสร้างในลักษณะที่พึ่งพาซึ่งกันและกัน โดยมีความเชื่อมโยงที่อาศัยความเกี่ยวพันกันในเชิงอำนาจ ความสัมพันธ์ในเชิงการแลกเปลี่ยน และความ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายใต้ผลประโยชน์ของกลุ่ม ซึ่งรูปแบบของความสัมพันธ์ ดังกล่าวอาจมีลักษณะเป็นเครือข่ายของระบบราชการ (Bureaucratic networks) ดังที่เมื่อนักวิชาการได้เสนอไว้ 3 รูปแบบ คือ 1) ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน ของรัฐบาลในระดับต่าง ๆ (intergovernmental relationships) กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐบาลกลาง หน่วยงานระดับรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งมีความสัมพันธ์กันในลักษณะแนวดิ่ง โดยถูกกำกับดูแลผ่านกลไกในระบบ รัฐสภาด้วยวิธีการต่างๆ 2) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาครัฐกับเอกชน (public-private partnerships) กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็น รูปแบบของการทำสัญญาระหว่างองค์กรภาครัฐกับองค์กรเอกชนที่แสวงหากำไร ในการอนุญาตให้ประกอบกิจการสาธารณะ 3) ความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน (interagency coordination) กล่าวคือ เป็นการทำงานร่วมกันของหน่วยงานต่าง ๆ ในลักษณะของการแบ่งปันข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนการหาข้อตกลงร่วมกัน (Gormley & Balla, 2004)

อย่างไรก็ตามหากแบ่งประเภทของเครือข่ายตามกระบวนการพื้นฐานของ การพัฒนาเครือข่ายจะพบว่า จุดเริ่มต้นของเครือข่ายเชิงนโยบายมี 3 ประเภท

ที่สำคัญ กล่าวคือ ประเภทแรก คือ เครือข่ายที่เกิดขึ้นจากการชักชวนหรือโน้มน้าวใจ (Persuasion) ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลสารสนเทศและความเชื่อถือไว้วางใจระหว่างสมาชิกในเครือข่าย ประเภทที่สอง คือ เครือข่ายที่เกิดขึ้นจากการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Logrolling) อยู่บนพื้นฐานของการต่อรองแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน และประเภทสุดท้ายคือ เครือข่ายที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement) ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของอำนาจและระบบราชการ ซึ่งทั้ง 3 รูปแบบนี้อาจมีลักษณะที่สำคัญอย่างใดอย่างหนึ่งหรืออาจมีลักษณะร่วมกันทั้ง 3 รูปแบบก็เป็นได้ (Stokman, 2014)

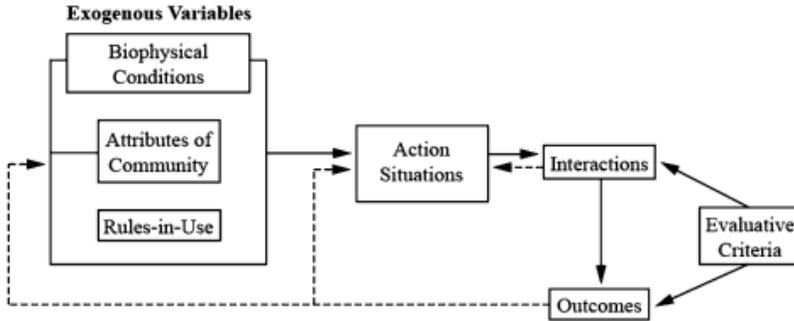
หากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของเครือข่ายเชิงนโยบายในการบริหารงานสาธารณะจะพบว่า มีวัตถุประสงค์สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรกเพื่อส่งเสริมค่านิยมประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งการจัดการแบบเครือข่ายทำให้ผู้บริหารภาครัฐต้องมีความรับผิดชอบสาธารณะในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ตลอดจนการยกระดับการเปิดกว้างทางการเมืองและการสร้างความไว้วางใจต่อสาธารณะชน ประการที่สองเพื่อการหาทางออกในการบริหารกิจการสาธารณะท่ามกลางความยากลำบากในการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ (O'Toole, 1997) ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เครือข่ายเชิงนโยบายเป็นความสัมพันธ์อย่างจริงจังและเป็นกระบวนการอันเกิดจากความต้องการภายในขององค์กรที่เป็นสมาชิกในการบรรลุวัตถุประสงค์ท่ามกลางข้อจำกัดต่าง ๆ ซึ่งการสร้างเครือข่ายมีอิทธิพลต่อค่านิยมในการบริหารกิจการสาธารณะ (Agranoff & McGuire, 1994)

แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาของผู้วิจัย พบว่า นักวิชาการจำนวนมากในปัจจุบันที่มีความสนใจทางด้านเครือข่ายการบริหารงานภาครัฐหรือด้านนโยบายสาธารณะได้ทำการศึกษาโดยใช้ชื่อเรียกแตกต่างกันไป อาทิ ธรรมภิบาลเชิงเครือข่าย (Network governance) หรือ ธรรมภิบาลเชิงความร่วมมือ (Collaborative governance) ซึ่งงานศึกษาเหล่านี้มีจุดเน้นไปที่การศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง (Actors) รูปแบบ (Modes) โครงสร้าง (Structure)

การบริหารจัดการ (Management) และภาวะการนำ (Leadership) ตลอดจน ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ของเครือข่าย มากกว่าที่จะให้ความสำคัญถึง อิทธิพลในเชิงสถาบัน (Institutional factors) ซึ่งเป็นตัวกำหนดถึงการมี ปฏิสัมพันธ์ของเครือข่าย ตัวแสดง และพฤติกรรมการตัดสินใจ (Collective decision making) ที่มีต่อการให้บริการสาธารณะ

ในปัจจุบันจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์นโยบาย ของผู้วิจัย พบว่า อิทธิพลของสถาบัน (Institutions) ที่มีต่อระบบธรรมาภิบาล ในการศึกษา นโยบายสาธารณะได้รับความสนใจในบรรดานักวิชาการด้านนโยบาย ศึกษา (Policy studies) หรือนักวิชาการด้านสหวิทยาการ (Interdisciplinary studies) เป็นอย่างมาก ซึ่งต่างให้ความสำคัญกับอิทธิพลของสถาบันมีต่อระบบ ธรรมาภิบาลที่ซับซ้อน (Complex governance systems) และได้ร่วมกันพัฒนา ตัวแบบการวิเคราะห์เชิงสถาบันและการพัฒนา (Institutional analysis and development framework) ขึ้นอย่างเป็นระบบเพื่อใช้ในการศึกษาระบบ ธรรมาภิบาลพหุลักษณะ (Polycentric governance) อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ต่อการทำความเข้าใจการมีปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดง (Actors) และการตัดสินใจ สาธารณะได้รับอิทธิพลจากสถาบันที่หลากหลายในระบบสังคมที่มีความซับซ้อน หลายระดับ (Multiple levels of social system) ยกตัวอย่างเช่น การวิเคราะห์ ระบบธรรมาภิบาลในบริบทด้านการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม (Climate change) ที่เป็นการร่วมมือระหว่างหน่วยงานในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค ระดับชาติ และระดับนานาชาติ (Lubell, 2015)

## ภาพประกอบที่ 1 กรอบการวิเคราะห์เชิงสถาบันและการพัฒนา (IAD framework)



ที่มา: Ostrom (2010 อ้างถึงใน McGinnis, 2011:172)

อย่างไรก็ตามแม้ว่ากรอบการวิเคราะห์เชิงสถาบันและการพัฒนา (IAD framework) จะมีจุดเน้นที่การวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสถาบัน (Institutional factors) ได้แก่ เงื่อนไขทางกายภาพ (Biophysical conditions) คุณลักษณะของชุมชน (Attributes of the community) และกฎ (Rules-in-use) ที่มีผลต่อการกำหนดพฤติกรรมหรือการกระทำของตัวแสดง (Actors) เป็นหลัก แต่หัวใจในการศึกษายังคงสนใจถึงการมีปฏิสัมพันธ์ (Interactions) ระหว่างตัวแสดงที่ปรากฏภายในเครือข่ายธรรมาภิบาล (Action situations) ตลอดจนเกณฑ์การประเมินผล (Evaluation criteria) และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น (Outcomes) ด้วยเหตุนี้ อาจกล่าวได้ว่าตัวแบบในการวิเคราะห์นโยบายดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลเชิงเครือข่าย (Network governance) ในฐานะระบบสังคมที่มีความซับซ้อนอันเป็นผลจากอิทธิพลของสถาบันที่ถูกสร้างขึ้นโดยมนุษย์ (North, 1994)

จากการศึกษา พบว่า ประสบการณ์ของต่างประเทศจำนวนมากแสดงให้เห็นว่าการทำงานแบบเครือข่ายมีส่วนช่วยยกระดับผลสำเร็จในการปฏิบัติงาน แต่อย่างไรก็ตามในกรณีของประเทศไทยนั้น การศึกษาในเชิงประจักษ์เพื่อมุ่ง

ตอบคำถามว่าเครือข่ายการทำงานมีส่วนเสริมสร้างศักยภาพหรือความสามารถในการแก้ปัญหาสาธารณะหรือไม่นั้น ยังมีจำนวนไม่มากนัก (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2550) แต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงการนำเอาทฤษฎีเครือข่ายเชิงนโยบายไปปฏิบัติในประเทศไทยจะพบว่า จุดเริ่มต้นของการนำเครือข่ายเชิงนโยบายไปประยุกต์ใช้กับการบริหารงานท้องถิ่นส่วนใหญ่จะมีสาเหตุมาจากความยากของงาน (Task difficulty) และข้อจำกัดในด้านขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Management capacity) ซึ่งความซับซ้อนของงานที่มีผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมากมาเกี่ยวข้อง ส่งผลให้มีแนวโน้มต่อการพัฒนาของเครือข่ายธรรมาภิบาลในการบริหารงานท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าเครือข่ายที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะเป็นเครือข่ายการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการจัดการสิ่งแวดล้อม สวัสดิการสังคม รวมถึงโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและบริการสาธารณะ มากกว่าเครือข่ายธรรมาภิบาลการศึกษาและวัฒนธรรม ซึ่งมีความแตกต่างกันจากข้อค้นพบในงานวิจัยจากต่างประเทศที่มีการนำแนวคิดการจัดการเครือข่ายไปใช้ในการจัดการศึกษาอย่างแพร่หลาย (Krueathep, Riccucci, & Suwanmala, 2010)

โดยสรุปแล้วอาจกล่าวได้ว่าการนำทฤษฎีเครือข่ายเชิงนโยบาย (Policy networks) หรือธรรมาภิบาลเชิงเครือข่าย (Network governance) มาประยุกต์ใช้ในกระบวนการนโยบายสาธารณะได้รับความนิมอย่างมากในปัจจุบันทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น กระทั่งเปรียบเสมือนแนวปฏิบัตินิยมทางการจัดการภาครัฐ (Public management fashion) แต่อย่างไรก็ดี สิ่งที่ทำหายนักวิชาการและนักบริหารงานภาครัฐในการประยุกต์ใช้ทฤษฎีดังกล่าวท่ามกลางบริบทของสังคมไทย ก็คือ การพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการบริหารจัดการเครือข่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งอิทธิพลในเชิงสถาบันที่มีความเกี่ยวข้องกับระบบธรรมาภิบาลที่มีความซับซ้อน ซึ่งประกอบไปด้วยธรรมาภิบาลหลายระดับ (Multi-level governance) ที่มีความเกี่ยวข้องกัน นอกจากนี้การพิจารณาถึงโครงสร้างและรูปแบบของเครือข่ายที่เหมาะสม

โดยพิจารณาตามประเภทของการให้บริการสาธารณะ ตลอดจนการพัฒนาตัวแบบ การประเมินประสิทธิผลของเครือข่ายการให้บริการสาธารณะ (Network governance effectiveness assessment) เป็นสิ่งจำเป็นที่ส่งผลถึงความสำเร็จและความยั่งยืนในการนำแนวคิดการบริหารงานสาธารณะแบบ เครือข่ายไปปฏิบัติ

## วิธีดำเนินการวิจัย

### ระเบียบวิธีวิจัย

การดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ซึ่งเป็นวิธีการศึกษาที่นิยมใช้ในการวิจัยนโยบายทางการศึกษารูปแบบหนึ่ง (Atkins, 2012) ที่เน้นการตีความ (Interpretation) และการให้ความหมาย (Meaning) ของผู้ที่เกี่ยวข้องในปรากฏการณ์ (Phenomenon) ที่ทำการศึกษา (Aspers & Corte, 2019) โดยมุ่งทำความเข้าใจเครือข่ายธรรมาภิบาลทางการศึกษาเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับ จังหวัดแบบกรณีศึกษา (Case study) ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดให้เครือข่ายการพัฒนา เด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ในเขตพื้นที่นวัตกรรม การศึกษาจังหวัดระยองเป็นกรณีศึกษา

### ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างเป็นการเลือกแบบเจาะจง (Purposive sampling) ในการเลือกผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (Key-informants) และกรณีศึกษา (Case study) เครือข่ายธรรมาภิบาลการศึกษาระดับจังหวัดในเขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา จังหวัดระยอง (Hamilton & Corbett-Whitteir, 2013) เนื่องจากเป็น 1 ใน 8 พื้นที่นวัตกรรมการศึกษาตามประกาศของรัฐบาล (กระทรวงศึกษาธิการ, 2561) นอกจากนี้ยังเป็นพื้นที่นำร่องเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยตาม โครงการ ดาว อีเอฟ พัฒนาเยาวชนสู่ความสำเร็จเพื่อเมืองระยองผาสุก (จังหวัด ระยอง, 2560)

## การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะเลือกใช้วิธีการต่าง ๆ ดังนี้

1) การศึกษาจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รายงานสถิติต่าง ๆ ของหน่วยงาน บันทึกการประชุมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกาศ คำสั่ง กฎหมาย ข้อบัญญัติท้องถิ่น นโยบาย และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง และเอกสารชั้นทุติยภูมิ ตลอดจนเอกสารรายงาน หรือข้อมูลที่ได้รับการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ในรูปแบบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทางด้านการศึกษาระดับปฐมวัย ตลอดจนรายงานผลการศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดศึกษาระดับปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง เป็นต้น

2) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) ผู้วิจัยใช้แนวการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกก่อนทำการศึกษาด้วยวิธีการสังเกตอย่างมีส่วนร่วม (Gunnulfson, 2021) โดยมีการกำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key-informants) จำนวน 10 คน ได้แก่ ผู้แทนคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับจังหวัดระยอง ท้องถิ่นจังหวัดระยอง ผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระยอง ผู้บริหารการศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง และเทศบาลเมืองมาบตาพุด ผู้บริหารสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กวัดห้วยโป่ง สังกัดเทศบาลเมืองมาบตาพุด ผู้แทนเครือข่ายภาคเอกชน ได้แก่ ผู้อำนวยการฝ่ายองค์กรสัมพันธ์/ผู้แทน บริษัท ดาว เคมิคอล (ประเทศไทย) จำกัด และผู้อำนวยการบริหาร บริษัท รักลูก โซเชียล เลิร์นนิ่ง จำกัด

3) การอภิปรายกลุ่ม (Focus-group interview) ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการสนทนากลุ่มระหว่างผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญในระดับของสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย เพื่อทราบความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับชุมชนตามประเด็นการสัมภาษณ์ที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ได้แก่ คณะกรรมการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กวัดห้วยโป่ง สังกัดเทศบาลเมืองมาบตาพุด จำนวน 10 คน

เนื่องจากเป็นสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยนำร่องในพื้นที่เทศบาลเมืองมาบตาพุดที่มีผลการปฏิบัติงานโดดเด่น (Hamilton และ Corbett-Whitteir, 2013) ตามคำแนะนำของสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดระยองและผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัยในระดับจังหวัดว่ามีความเหมาะสมในฐานะแบบอย่างที่เป็นเลิศ (Best practice) ของสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยในจังหวัดระยอง

4) การสังเกตอย่างมีส่วนร่วม (Participant observation) ผู้วิจัยใช้กระบวนการเก็บข้อมูลด้วยการสังเกตอย่างมีส่วนร่วมเพื่อช่วยสร้างความเข้าใจต่อปรากฏการณ์และพฤติกรรมที่แท้จริงของสมาชิกในเครือข่ายธรรมาภิบาลการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (Atkins, 2012) ซึ่งเป็นเครือข่ายระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสังเกตอย่างมีส่วนร่วมในการประชุม (meeting) สัมมนาเชิงปฏิบัติการ (workshop) ตลอดจนเวทีถอดบทเรียน (world café) ของเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง จำนวน 6 ครั้ง ในช่วงปี 2561-2562

### การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพในงานวิจัยครั้งนี้ ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) ตามวัตฤประสงค์ในการศึกษา (Parra, Said-Hung, & Montoya-Vargas, 2021) ซึ่งผู้วิจัยจะดำเนินการวิเคราะห์เนื้อหาของข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมทั้งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมาย นโยบาย มาตรการ และคำสั่งที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ (In-depth interview) การอภิปรายกลุ่ม (Focus group interview) และการสังเกตอย่างมีส่วนร่วม (Participant observation)

## จริยธรรมในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้ทำการทดลองในสัตว์หรือมนุษย์ และมีได้มีวัตถุประสงค์ที่จะทำการศึกษาในเด็กและเยาวชนหรือผู้ที่เป็นกลุ่มเปราะบางในสังคม แต่อย่างไรก็ตามผู้วิจัยได้ดำเนินการชี้แจงถึงวัตถุประสงค์ของการวิจัยและขออนุญาตเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัยครั้งนี้ ตลอดจนชี้แจงสิทธิอันพึงมีของผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญอย่างครบถ้วนตลอดระยะเวลาในการศึกษา

## ผลการวิจัย

จากการศึกษาผู้วิจัย พบว่า การจัดการศึกษาในระดับปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยองมีการเปลี่ยนแปลง 3 ช่วงที่สำคัญ ได้แก่ ช่วงแรก คือ การจัดการศึกษาปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ช่วงที่สอง คือ การจัดการศึกษาในระดับปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และช่วงที่ 3 คือ การพัฒนาเครือข่ายธรรมาภิบาลการศึกษาเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดหลัง พ.ศ. 2560 โดยมีรายละเอียดดังนี้

**1. การจัดการศึกษาปฐมวัยของท้องถิ่นก่อนการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542** ในอดีตการจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล ได้จัดการศึกษาปฐมวัยแก่เด็กอายุ 3-5 ขวบ ในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โดยใช้งบประมาณจากเงินรายได้เทศบาลเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ เพื่อมุ่งพัฒนาความพร้อมแก่เด็กในวัย 3-5 ขวบ ให้ได้รับการพัฒนาทั้งด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคม สติปัญญา และมีความพร้อมในการเข้ารับการศึกษต่อในระดับประถมศึกษา โดยส่วนราชการต่าง ๆ ที่ดำเนินการจัดตั้งสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ได้แก่ กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการในศูนย์เด็กเล็ก จำนวน

7,520 แห่ง กรมการศาสนา กระทรวงศึกษาธิการ (ปัจจุบันอยู่ในสังกัดกระทรวงวัฒนธรรม) ดำเนินการในวัด/มัสยิด เรียกว่า ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัด/มัสยิด จำนวน 4,155 แห่ง และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) ดำเนินการในโรงเรียน เรียกว่าการจัดการศึกษาอนุบาล 3 ขวบ จำนวน 2,651 แห่ง รวมทั้งสิ้น 14,326 แห่ง ส่วนราชการดังกล่าวต่างมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเด็กวัย 3-5 ขวบ ให้มีความพร้อมด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคม สติปัญญา มีคุณธรรมและจริยธรรม เพื่อศักยภาพในการศึกษาต่อในระดับประถมศึกษาเช่นเดียวกัน แต่ก็มีโครงสร้างการบริหารงานและความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของกรมการพัฒนาชุมชนบริหารงานโดยคณะกรรมการพัฒนาเด็ก ซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนผู้ปกครอง/ผู้นำท้องถิ่น ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัด/มัสยิดบริหารงานโดยคณะกรรมการบริหารศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัด/มัสยิด ประกอบด้วย ผู้แทนครูผู้สอน ผู้แทนครูพี่เลี้ยง ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีเจ้าอาวาส/อิหม่าม เป็นประธาน และการจัดการศึกษาอนุบาล 3 ขวบ ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) บริหารงานโดยผู้บริหารโรงเรียน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2559)

สำหรับกรณีจังหวัดระยอง ผู้วิจัย พบว่า ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในพื้นที่จังหวัดระยองก่อนการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ประกาศของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2545 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งได้รับการถ่ายโอนมาจากส่วนราชการอื่นได้แก่ กรมการศาสนาสำนักงานประถมศึกษาแห่งชาติ กรมพัฒนาชุมชน และศูนย์ที่จัดตั้งขึ้นเองตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระยอง, 2562) โดยมีรายละเอียดตามตารางที่ 2

**ตารางที่ 2** จำนวนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในพื้นที่จังหวัดระยองก่อนการถ่ายโอน  
 ภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตามสังกัด

อำเภอ	สังกัด				รวม
	กรมการ ศาสนา	กรมพัฒนา ชุมชน	สำนักงาน ประถมศึกษา แห่งชาติ	อปท. จัดตั้ง	
เมืองระยอง	9	4	1	14	28
แกลง	5	3	3	18	29
บ้านค่าย	14	8	1	3	26
บ้านฉาง	0	5	0	8	13
วังจันทร์	1	4	0	4	9
นิคมพัฒนา	1	0	4	4	9
เขาชะเมา	1	4	1	0	6
ปลวกแดง	1	1	0	7	9
<b>รวม</b>	<b>32</b>	<b>29</b>	<b>10</b>	<b>58</b>	<b>129</b>

ที่มา: ปรับปรุงจาก สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระยอง (2562)

2. การจัดการศึกษาปฐมวัยภายหลังการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ภายหลังการถ่ายโอนภารกิจตามประกาศของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้แก่ กรมพัฒนาชุมชน สำนักงานประถมศึกษาแห่งชาติ และกรมการศาสนา เป็นผู้ดำเนินการ ได้ถ่ายโอนให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น เพื่อรองรับการกระจายอำนาจจากรัฐบาล เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแทนตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ภายใต้การส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ และการพัฒนาบุคลากร มาตรฐานการดำเนินงาน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ประกาศคณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง แผนปฏิบัติการ กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2545)

อย่างไรก็ตามศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่ส่วนราชการต่าง ๆ ถ่ายโอนให้อ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นเอง ถือว่า เป็นสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ยังคงมีความ แตกต่างหลากหลาย ทั้งในด้านโครงสร้างการบริหารงาน ได้แก่ ด้านบุคลากร ด้านการบริหารจัดการ ด้านวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตร ด้านอาคาร สถานที่ สิ่งแวดล้อม และความปลอดภัย ด้านการมีส่วนร่วมและสนับสนุนจาก ชุมชน รวมถึงการพัฒนาคุณภาพ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบ การกิจการดำเนินการ จัดการศึกษาให้ได้คุณภาพและมาตรฐาน เพื่อให้ศูนย์ พัฒนาเด็กเล็กในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถานศึกษา แห่งแรกที่มีคุณภาพและมาตรฐานสามารถให้บริการตอบสนองชุมชนด้านการ จัดการศึกษาแก่เด็กปฐมวัย อายุ 2-5 ขวบ

นอกจากนี้ผู้วิจัย พบว่า ยังมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบางแห่งที่ยังคงมีการบริหาร จัดการร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับศาสนสถานซึ่งเป็นไปตาม ข้อเสนอแนะแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการศูนย์อบรมเด็กก่อนระดับ ประถมศึกษาในศาสนสถาน โดยมีการบริหารจัดการร่วมกันใน 3 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบแรก คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการ ศูนย์ทั้งหมด รูปแบบที่สอง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมและศาสนสถาน ร่วมกันบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และรูปแบบสุดท้าย คือ ศาสนสถาน เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการศูนย์ทั้งหมดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเป็นผู้รับผิดชอบการบริหาร จัดการยกเว้นรายการอาหารเสริม (นม) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้อง เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดซื้อจัดจ้าง (กระทรวงมหาดไทย, 2554)

ในปัจจุบันหากพิจารณาถึงการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรฐานสถานพัฒนาเด็กแห่งชาติ พ.ศ. 2562 จะพบว่าสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย หมายถึง สถานที่รับดูแล พัฒนา จัดประสบการณ์เรียนรู้ และการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย คลอบคลุมทารกแรกเกิดถึง 6 ปี หรือก่อนเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ที่ใช้ชื่อหลากหลายรวมทุกสังกัดในประเทศไทย ซึ่งกรณีของสังกัดกระทรวงมหาดไทย หมายถึง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและโรงเรียนอนุบาล ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย ด้วยเหตุนี้การพัฒนาเครือข่ายธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับประเทศและในระดับจังหวัดจะต้องให้ความสำคัญทั้งกับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและโรงเรียนในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลที่มีการจัดการศึกษาในระดับปฐมวัยไปพร้อม ๆ กัน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระยอง, 2564)

**ตารางที่ 3** สถานพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยองจำแนกตามประเภท

ประเภทสถานศึกษา	จำนวน	
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	127	6,321
โรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด	2	1,655
โรงเรียนสังกัดเทศบาลนคร	5	1,528
โรงเรียนสังกัดเทศบาลเมือง	1	394
โรงเรียนสังกัดเทศบาลตำบล	13	2,658
<b>รวม</b>	<b>148</b>	<b>12,556</b>

ที่มา: ปรับปรุงจาก สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระยอง (2564)

3. การพัฒนาเครือข่ายธรรมาภิบาลการศึกษาเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดหลัง พ.ศ. 2560 ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 มาตรา 29 กำหนดให้สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนโดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน และการแลกเปลี่ยนประสบการณ์พัฒนาระหว่างชุมชน นอกจากนี้ในมาตรา 58 ยังกำหนดให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุน ด้านงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน ทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น และต่างประเทศ มาใช้ในการจัดการศึกษา (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542, 2542)

ด้วยเหตุนี้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยจึงได้จัดทำมาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้มีมาตรฐานและมีคุณภาพเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยแบ่งมาตรฐานออกเป็น 6 ด้าน คือ ด้านการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ด้านบุคลากร ด้านอาคาร สถานที่ สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย ด้านวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตร ด้านการมีส่วนร่วมและการส่งเสริมสนับสนุน และด้านการส่งเสริมเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เครือข่ายธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เริ่มปรากฏอยู่ในมาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรฐานที่ 5 และ 6 ทั้งในด้านการมีส่วนร่วมและส่งเสริมสนับสนุน ตลอดจนในด้านการส่งเสริมเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2559)

นอกจากนี้ยังได้กำหนดด้านส่งเสริมเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัยไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยที่มีคุณภาพและได้มาตรฐานในการอบรมเลี้ยงดู จัดประสบการณ์และส่งเสริมพัฒนาการเรียนรู้แก่เด็กปฐมวัยอย่างครอบคลุม กว้างขวาง เพื่อเสริมสร้างและส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัยในระดับพื้นที่ให้มีการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยอย่างมีคุณภาพ ดังนั้นศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง หัวหน้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ครูผู้ดูแลเด็ก ครูผู้ช่วยหัวหน้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ผู้ช่วยครู ผู้ดูแลเด็ก ผู้ดูแลเด็ก ผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องส่งเสริม การสร้างเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัยทั้งในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับภาค (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2559) ซึ่งในเวลาต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบมาตรฐานสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ ตามที่กระทรวงศึกษาธิการนำเสนอและให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องพิจารณานำมาตรฐานดังกล่าวไปใช้เป็นแนวทางในกาส่งเสริม สนับสนุน เพื่อยกระดับการพัฒนาให้มีคุณภาพตามมาตรฐาน ทั้งนี้ในวันที่ 1 มีนาคม 2562 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือแจ้งให้ทุกจังหวัดนำมาตรฐานสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติไปใช้ในการประกันคุณภาพการศึกษาภายในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งนับตั้งแต่ปีการศึกษา 2562 เป็นต้นไป (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2562)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักของการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเด็กปฐมวัยในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำมาตรฐานสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยดังกล่าวมาใช้ในการประกันคุณภาพการศึกษาปฐมวัยตั้งแต่ปีการศึกษา 2562 เป็นต้นมา และได้มีนโยบายการยกระดับมาตรฐานการจัดการศึกษาปฐมวัยในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศให้มีมาตรฐานและคุณภาพสูงขึ้น โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาปฐมวัยศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 2 ระดับ คือ ระดับส่วนกลาง และระดับจังหวัด โดยจังหวัดระยองได้มีคำสั่งจังหวัดระยอง

ที่ 541/2561 ลงวันที่ 19 มกราคม 2561 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาปฐมวัยศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (จังหวัดระยอง, 2561ก) ซึ่งต่อมาจังหวัดระยองได้ดำเนินการจัดประชุมคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาปฐมวัยศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับจังหวัด ครั้งที่ 1/2562 โดยมีมติเห็นชอบให้แต่งตั้งคณะกรรมการสร้างความเข้มแข็งการศึกษาปฐมวัยของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับอำเภอ โดยให้นายอำเภอและท้องถิ่นอำเภอเป็นที่ปรึกษา และให้คัดเลือกตัวแทนกองการศึกษา ครู และผู้ดูแลเด็ก เพื่อเป็นเครือข่ายต้นแบบในการนิเทศติดตามศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระยอง, 2563)

แม้ว่ากลไกการบริหารจัดการเครือข่ายธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดจะมีศูนย์กลางของเครือข่ายอยู่ที่ระบบราชการส่วนภูมิภาค โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักในระดับจังหวัดก็คือ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด แต่ในความเป็นจริงภาพรวมของการพัฒนาเด็กปฐมวัยในระดับจังหวัดยังมีคณะอนุกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับจังหวัดซึ่งแต่งตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมให้การขับเคลื่อนการดำเนินการพัฒนาเด็กปฐมวัยในระดับจังหวัดมีความชัดเจนเป็นรูปธรรม และสามารถประสานการทำงานร่วมกันแบบบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเชื่อมโยงการทำงานจากระดับนโยบายสู่ภูมิภาคได้อย่างเป็นระบบ ซึ่งอำนาจของคณะอนุกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับจังหวัดมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการพัฒนาเด็กปฐมวัยในระดับจังหวัดครอบคลุมทุกสังกัด สนับสนุนองค์ความรู้และทรัพยากรในการดำเนินงานด้านการพัฒนาเด็กปฐมวัยกับทุก

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด ตลอดจนติดตามผลการดำเนินงานการพัฒนาเด็กปฐมวัยในระดับจังหวัด นอกจากนี้ยังสามารถแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กปฐมวัยได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมอีกด้วย (จังหวัดระยอง, 2561ข)

อย่างไรก็ตามในกรณีของจังหวัดระยองไม่ได้มีเพียงคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาปฐมวัยศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับคณะอนุกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับจังหวัดระยองเท่านั้น ที่มีส่วนสำคัญกับการพัฒนาการจัดการศึกษาปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด แต่ยังมีคณะกรรมการขับเคลื่อนโครงการ ดาว-อีเอฟ พัฒนาเยาวชนสู่ความสำเร็จเพื่อเมืองระยองผาสุก (DOW-EF Development for Successful Youth & Rayong Happiness) (จังหวัดระยอง, 2560) ซึ่งเป็นตัวอย่างของความร่วมมือระดับจังหวัดระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเด็กปฐมวัยในพื้นที่อำเภอเมืองและอำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง

ด้วยเหตุนี้อาจกล่าวได้ว่าศูนย์กลางของอำนาจการตัดสินใจในรูปแบบเครือข่ายธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยในจังหวัดระยองมีหลายแห่ง (Multi decision making center) ซึ่งเป็นผลมาจากโครงสร้างอำนาจเชิงสถาบันที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ยังส่งผลให้มืองค์ประกอบของคณะกรรมการ อำนาจหน้าที่และขอบเขตการทำงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อนกัน (Overlapping) อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

โดยสรุปแล้วในปัจจุบันการพัฒนาเครือข่ายเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยในพื้นที่จังหวัดระยองมีกลไกการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการระดับจังหวัดที่รับผิดชอบโดยตรงที่สำคัญถึง 3 คณะ ซึ่งมีจุดเน้นที่แตกต่างกัน กล่าวคือ คณะอนุกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัยในระดับจังหวัดซึ่งเน้นการทำงานครอบคลุมสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยทุกสังกัด ส่วนคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับ

จังหวัดจะเน้นการทำงานครอบคลุมสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจังหวัด และสำหรับคณะกรรมการขับเคลื่อนโครงการ ดาว อีเอฟ พัฒนาเยาวชนสู่ความสำเร็จเพื่อเมืองระยองผาสุก จะมีจุดเน้นที่การบูรณาการการทำงานร่วมกับสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอเมืองและอำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง ทั้งนี้ยังไม่นับรวมถึงคณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดระยอง ที่อำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งครอบคลุมถึงการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยของทั้งจังหวัด (คณะกรรมการนโยบายพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา, 2564)

ในอนาคตอาจกล่าวได้ว่าทิศทางของการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดจะมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นโดยการมีส่วนร่วมผ่านเครือข่ายความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาระดับปฐมวัย ซึ่งแนวโน้มของการพัฒนาฐานข้อมูลสารสนเทศการพัฒนาเด็กปฐมวัยตามมาตรฐานชาติ และการพัฒนาเครือข่ายการนิเทศติดตามทั้งในระดับจังหวัดและในระดับอำเภอ จะเป็นประเด็นสำคัญที่ผู้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กปฐมวัย ทั้งในระดับชาติและในระดับจังหวัดจะให้ความสำคัญมากยิ่งขึ้นอย่างต่อเนื่อง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2563) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำข้อมูลสารสนเทศในระดับพื้นที่ขนาดใหญ่มาวิเคราะห์ (Big data analytics) เพื่อกำหนดนโยบายการพัฒนาเด็กปฐมวัยที่มีความเหมาะสมและสามารถแก้ไขสถานการณ์ปัญหาในพื้นที่ได้ตรงจุดมากยิ่งขึ้นต่อไป

**ตารางที่ 4** คณะกรรมการและคณะทำงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยอง

คณะกรรมการ	ที่มา	ปี	อำนาจหน้าที่	องค์ประกอบ							
				ขอบเขต การดำเนินงาน	รัฐ	เอกชน	อปท.	ประชา สังคม	ผู้ เชี่ยวชาญ	ศพท./ ร.ร.	รวม
คณะกรรมการ ส่งเสริมการพัฒนา เด็กปฐมวัยระดับ จังหวัดระยอง	จังหวัดระยอง โดย คำสั่งจังหวัดระยอง ที่ 2353/2559 และ 3820/2561 ตาม มาตรา 18 ของ พรบ. ส่งเสริมการพัฒนา เด็กและเยาวชน แห่งชาติ พ.ศ. 2550	2559, 2561	กำหนดนโยบาย สร้างเครือข่าย ส่งเสริมสนับสนุน ประเมิณผล	พัฒนาเด็กปฐมวัยใน จังหวัดระยองตลอด คลุมสถานพัฒนาเด็ก ปฐมวัยทุกสังกัด	11	-	2	6	1	-	20
คณะกรรมการ ขับเคลื่อน โครงการ ดาว-อีเอฟ พัฒนา เยาวชนสู่ความ สำเร็จเพื่อเมือง ระยองภาค ภาคเอกชน	จังหวัดระยอง โดย คำสั่งจังหวัดระยอง ที่ 10683/2560 และ 10603/2561 ภายใต้ ข้อตกลงความร่วมมือ ระหว่างภาครัฐและ ภาคเอกชน	2560, 2561	กำหนดนโยบาย สร้างเครือข่าย ส่งเสริม สนับสนุน ประเมิณผล	ขับเคลื่อนโครงการ พัฒนาเด็กและเยาวชน ในพื้นที่เป้าหมาย และในจังหวัดระยอง	12	2	9	2	1	-	26
คณะกรรมการ พัฒนา โรงเรียน อนุบาล จังหวัดระยอง	จังหวัดระยอง โดย คำสั่งจังหวัดระยอง ที่ 10683/2560 และ 10603/2561 ภายใต้ ข้อตกลงความร่วมมือ ระหว่างภาครัฐและ ภาคเอกชน	2560, 2561	กำหนดนโยบาย สร้างเครือข่าย ส่งเสริม สนับสนุน ประเมิณผล	ขับเคลื่อนโครงการ พัฒนาเด็กและเยาวชน ในพื้นที่เป้าหมาย และในจังหวัดระยอง	12	2	9	2	1	-	26

คณะกรรมการ	ที่มา	ปี	อำนาจหน้าที่	ขอบเขต การดำเนินงาน	องค์ประกอบ				รวม		
					รัฐ	เอกชน	อปท.	ประชาชน สังคม		ผู้ เชี่ยวชาญ	ศพด./ ร.ร.
คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพ การจัดการศึกษา ปฐมวัยศูนย์พัฒนา เด็กเล็กของ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	จังหวัดระยอง โดย คำสั่งจังหวัดระยอง ที่ 541/2561 โดยนโยบายของกรม ส่งเสริมการปกครอง ส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย	2561	กำหนดนโยบาย สร้างเครือข่าย ส่งเสริม สนับสนุน ประเมินผล	ส่งเสริมและพัฒนา คุณภาพศูนย์พัฒนา เด็กเล็กขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดระยอง	15	-	6	2	1	2	26
คณะกรรมการส่งเสริม ความเข้มแข็ง ของศูนย์พัฒนา เด็กเล็ก สังกัด องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ระดับจังหวัด	จังหวัดระยอง โดย คำสั่งจังหวัดระยอง ที่ 11566/2562 โดยความเห็นชอบ ของคณะกรรมการ ส่งเสริมและพัฒนา คุณภาพการจัดการ ศึกษาปฐมวัย ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ระดับจังหวัด	2562	แนะนำ ส่งเสริม สนับสนุน ติดตาม ประเมินผล	ส่งเสริมและพัฒนา ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นระดับ อำเภอในจังหวัด ระยอง	*16	-	*21	-	-	*50	87

คณะกรรมการ	ที่มา	ปี	อำนาจหน้าที่	ขอบเขต การค้าดำเนินงาน	องค์ประกอบ						
					รัฐ	เอกชน	อปท.	ประชา สังคม	ผู้ เชี่ยวชาญ	ศพด./ ร.ร.	รวม
คณะกรรมการ ขับเคลื่อนพื้นที่ นวัตกรรม การศึกษา จังหวัดระยอง	คณะกรรมการ นโยบายพื้นที่ นวัตกรรมการศึกษา โดยประกาศ คณะกรรมการ นโยบายพื้นที่ นวัตกรรมการศึกษา ที่ 4/2564	2564	กำหนดนโยบาย สร้างเครือข่าย ส่งเสริม สนับสนุน ประเมินผล	ส่งเสริมและพัฒนา นวัตกรรมทางการ ศึกษาทุกประเภท ในจังหวัดระยอง	4	3	1	3	7	3	21
<b>รวม</b>					<b>48</b>	<b>6</b>	<b>39</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>55</b>	<b>180</b>

**หมายเหตุ:** \* จำนวนองค์ประกอบของคณะกรรมการสร้างความเข้มแข็งการศึกษาปฐมวัยของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กรวม 8 อำเภอ ได้แก่ อ.เมือง อ.แกลง อ.บ้านฉาง อ.บ้านค่าย อ.ปลวกแดง อ.นิคมพัฒนา อ.วังจันทร์ และ อ.เขาชะเมา ตามลำดับ

## อภิปรายผลการวิจัย

ความท้าทายสำหรับเครือข่ายธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับจังหวัด

1. การวัดประสิทธิผลของเครือข่ายธรรมาภิบาล (Network effectiveness assessment) เพื่อการก้าวพ้นแนวปฏิบัตินิยม (Management fashion) ในการบริหารนโยบายสาธารณะ จากผลการศึกษา พบว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญให้ความสำคัญกับการวัดประสิทธิผลของเครือข่ายเฉพาะผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับผู้เรียนเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติพบว่า การประเมินผลศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยอง นอกจากจะใช้มาตรฐานสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติในการประเมินผลตามนโยบายของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังใช้เกณฑ์การประเมินผลโดยคำนึงถึงการปฏิบัติตามหลักสูตรการศึกษาปฐมวัย พ.ศ. 2560 และความสอดคล้องตามแผนยุทธศาสตร์การศึกษาของชาติและของจังหวัดอีกด้วย

แต่อย่างไรก็ตามผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า ในการประเมินประสิทธิผลของเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับจังหวัด นอกจากจะประเมินผลการจัดการศึกษาทั้งจากมิติด้านการบริหารจัดการสถานศึกษาและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากตัวผู้เรียนแล้ว ยังจำเป็นที่จะต้องมีการประเมินประสิทธิผลของการบริหารจัดการในรูปแบบเครือข่ายเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับจังหวัดด้วย ทั้งนี้เนื่องจากแนวคิดและทฤษฎีเครือข่ายธรรมาภิบาลถูกนำมาใช้ในการดำเนินนโยบายสาธารณะอย่างแพร่หลาย เสมือนเป็นแนวปฏิบัตินิยมเพื่อการบริหารจัดการสาธารณะ (public management fashion) โดยมีได้มุ่งตั้งคำถามถึงความมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลของการนำแนวความคิดดังกล่าวมาใช้แต่อย่างใด

ทั้งนี้จากการศึกษาผู้วิจัย พบว่า ตัวแบบการวัดประสิทธิผลของเครือข่ายนโยบายสาธารณะ (Network Effectiveness assessment) นอกจากจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงขีดสมรรถนะของเครือข่ายธรรมาภิบาล (Network-level

competencies) แล้ว ยังจำเป็นที่จะต้องมีการประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวของการบริหารจัดการเครือข่ายธรรมาภิบาลจากตัวบ่งชี้อื่น ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ ต้นทุนและประโยชน์ที่ได้รับของการจัดการเครือข่าย (Cost and benefits of network maintenance) ฉันทามติของสมาชิกที่มีต่อเป้าหมายของเครือข่าย (Network goal consensus) การเติบโตและความหลากหลายของจำนวนสมาชิกในเครือข่าย (Number of participants and diversity) ตลอดจนความเชื่อถือไว้วางใจของสมาชิกที่มีต่อเครือข่าย (Trust) เป็นต้น (Provan and Milward, 2001; Provan and Kenis, 2007)

**ตารางที่ 5** ตัวบ่งชี้ประสิทธิภาพของเครือข่ายที่สำคัญจำแนกตามรูปแบบของธรรมาภิบาล

รูปแบบธรรมาภิบาล (Governance Forms)	ความเชื่อมั่นไว้วางใจ (Trust)	จำนวนสมาชิก (Number of Participants)	ฉันทามติในเป้าหมาย (Goal Consensus)	ขีดสมรรถนะระดับเครือข่าย (Network-level Competencies)
เครือข่ายแบบมีส่วนร่วม (Shared governance)	สูง	น้อย	สูง	ต่ำ
เครือข่ายแบบมีองค์กรนำ (Lead organization)	ต่ำ, รวมศูนย์อำนาจสูง	ปานกลาง	ค่อนข้างต่ำ	ปานกลาง
เครือข่ายแบบมีองค์กรเพื่อการจัดการเครือข่าย (Network administrative organization)	ปานกลาง, กำกับติดตามโดยสมาชิก	ปานกลางถึงมาก	ค่อนข้างสูง	สูง

ที่มา: ปรับปรุงจาก Provan & Kenis (2007: 237)

**2. บทบาทของระบบราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับจังหวัด** ในประเทศไทยการปฏิรูปการศึกษาควรมุ่งเน้นที่ระดับ “จังหวัด” ทั้งนี้เนื่องจากข้อได้เปรียบที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ ความได้เปรียบเชิงขนาด (scale advantage) และความได้เปรียบ

จากการบูรณาการในพื้นที่ (ไกรยศ ภัทรวาท, 2558) นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษา โดยร่วมกับสถาบันการศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งจากองค์กรภาครัฐ และเอกชนต่าง ๆ รวมถึงกำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วม เช่น การยกย่องเชิดชูเกียรติให้กับองค์กร ตลอดจนหน่วยงานเอกชนที่เข้ามาเป็นเครือข่ายความร่วมมือ (นงเยาว์ อุทุมพร, 2554) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นผู้จูงใจให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการศึกษาหรือ และไตร่ตรองในเรื่องของท้องถิ่นร่วมกัน รวมถึงระดมขอความร่วมมือและความช่วยเหลือจากประชาชนอยู่เสมอ ตลอดจนจัดการศึกษาเพื่อการวิจัย และสร้างการมีส่วนร่วมทั้งในปัจจุบันและอนาคต สิ่งหนึ่งที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจทำได้เพื่อให้เกิดการศึกษาหรือของประชาชนทั้งจังหวัดในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นในระดับจังหวัด เพื่อให้มองเห็นปัญหาในระดับจังหวัด และช่วยกันคิดว่าจะแก้ไขปัญหาร่วมกันได้อย่างไร ซึ่งเป็นเสมือนการประชุมของคนทั้งจังหวัด ร่วมคิดร่วมทำไปพร้อม ๆ กัน (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2552)

แม้ว่าผลการศึกษามีข้อสรุปว่า เครือข่ายเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง จะอยู่ภายใต้การนำโดยราชการส่วนภูมิภาคและภาคเอกชน ซึ่งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระยอง มีบทบาทสูงในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษา พบว่า ในอนาคตองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเป็นหน่วยงานท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมและสามารถเป็นศูนย์กลางของเครือข่ายเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยในระดับจังหวัดได้เป็นอย่างดี ซึ่งสอดคล้องกับความพยายามในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ทั้งนี้จากการสังเกตอย่างมีส่วนร่วมของผู้วิจัย พบว่า ตั้งแต่ปี 2562 เป็นต้นมา องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองมีการตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย ซึ่งมีแนวทางการพัฒนาที่ได้เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการ เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2562 ได้แก่ การพัฒนาชุด

การเรียนรู้เพื่อพัฒนาเด็กปฐมวัยตามแนวทางการเลี้ยงดูด้วยความรักของ สมเด็จพระเจ้า การพัฒนาหลักสูตรระยะสั้นสำหรับครูและผู้ดูแลเด็ก พัฒนาสื่อและ อุปกรณ์ที่จำเป็นในการจัดกิจกรรมในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เปิดแผนการเรียน ชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายของโรงเรียนมัธยมสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมุ่งเน้นเป็นห้องเรียนเฉพาะทางสำหรับการดูแลเด็กปฐมวัย เป็นต้น

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ในอนาคตองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองจะ กลายเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญกับการเป็นศูนย์กลางของเครือข่าย การพัฒนาเด็กปฐมวัยของจังหวัดระยอง แม้ว่าบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค และภาคเอกชนจะยังคงอยู่ก็ตาม แต่ไม่ว่าหน่วยงานใดจะเข้ามามีบทบาทในการ เป็นผู้จัดการเครือข่าย (network manager) หน่วยงานดังกล่าวจะต้องสามารถ รับมือและเผชิญหน้ากับประเด็นท้าทายที่สำคัญต่อการพัฒนาและยกระดับ เครือข่ายธรรมาภิบาล อาทิ การรักษาเสถียรภาพกับความยืดหยุ่นในเชิงนโยบาย (flexibility versus stability) ประสิทธิภาพและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน (efficiency versus inclusiveness) ตลอดจนการสร้างความชอบธรรม ให้เกิดขึ้นระหว่างสมาชิกในเครือข่ายและผู้มีส่วนได้เสียภายนอก (internal versus external legitimacy) เป็นต้น ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชน และความ เป็นอิสระในการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายทางการศึกษาของผู้มีส่วนได้เสีย ในระดับพื้นที่ (Provan & Kenis, 2007)

### องค์ความรู้ใหม่

จากผลการวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยสามารถสรุปถึงพลวัตการเปลี่ยนแปลง ของเครือข่ายธรรมาภิบาลการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยองได้สามช่วงสำคัญ ช่วงที่หนึ่ง คือ การจัดการศึกษา ปฐมวัยของท้องถิ่นก่อนการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

พ.ศ. 2542 ช่วงที่สอง คือ การจัดการศึกษาปฐมวัยภายหลังการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และช่วงที่สาม คือ การพัฒนาเครือข่ายธรรมาภิบาลการศึกษาเพื่อพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดหลัง พ.ศ. 2560 ซึ่งการประยุกต์ใช้แนวความคิดในด้านการพัฒนาการศึกษาปฐมวัยแบบเครือข่ายระดับจังหวัดเพิ่งเริ่มเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงหลังปี พ.ศ. 2560 เป็นต้นมา ผ่านการกำหนดนโยบายระดับชาติจากราชการส่วนกลางผ่านการบูรณาการระดับกระทรวง ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ อย่างไรก็ตาม ในกรณีของสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยยังคงมีบทบาทสำคัญในการผลักดันนโยบายระดับชาติไปสู่ระดับจังหวัด ทั้งนี้การนำนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่จังหวัดยังคงอยู่ภายใต้การนำของผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ผ่านกลไกของสำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยองและคณะกรรมการระดับจังหวัดในพื้นที่ถึงสามคณะซึ่งมีขอบเขตของอำนาจหน้าที่และองค์ประกอบของคณะกรรมการที่แตกต่างกัน

## ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการศึกษา ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการยกระดับเครือข่ายธรรมาภิบาลการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยองดังนี้

1. ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับจังหวัดชุดใหม่ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดระยอง ทั้งนี้เพื่อความเป็นเอกภาพเชิงนโยบายและลดความ

เข้าซ้อนเชิงกลุ่มเป้าหมาย พื้นที่และองค์ประกอบของคณะกรรมการ โดยกำหนดขอบเขตและเป้าหมายของอนุกรรมการแต่ละคณะให้ชัดเจน (Clearly defined boundaries) และมอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเป็นฝ่ายเลขานุการโดยมีบทบาทเป็นผู้จัดการเครือข่าย

2. พัฒนาระบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ ที่ใช้ในการลงทุนทางการศึกษาปฐมวัยในระดับจังหวัดให้มีความเชื่อมโยงและเป็นปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรทางการศึกษา และสามารถดำเนินการศึกษาความคุ้มค่าของผลตอบแทนจากการลงทุนเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยในระดับจังหวัดทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (Cost and benefits)

3. พัฒนาตัวแบบและกลไกการประเมินประสิทธิผลระบบเครือข่ายธรรมาภิบาลการศึกษาปฐมวัย (Network governance assessment) ในระดับจังหวัด โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาและประยุกต์ใช้ฐานข้อมูลสารสนเทศขนาดใหญ่ (Big data) เพื่อกำหนดนโยบายการพัฒนาเด็กปฐมวัยและสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยเชิงพื้นที่

4. ยกกระตือรือร้นการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายของสมาชิกในเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัยทั้งในระดับพื้นที่และระดับจังหวัด โดยเฉพาะสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย บุคลากรทางการศึกษา ผู้ปกครอง องค์กรทางศาสนา องค์กรภาคประชาสังคม และผู้มีส่วนได้เสียในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5. พัฒนาระบบการให้รางวัลและสิ่งจูงใจ (Reward and motivation) สำหรับสมาชิกในเครือข่ายการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยทั้งในระดับสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยและบุคลากรทางการศึกษา

6. พัฒนากลไกการรับเรื่องราวร้องทุกข์ และการแก้ไขความขัดแย้ง (Conflict resolution mechanisms) ที่เกิดขึ้นในการจัดการศึกษาปฐมวัยระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผู้รับบริการทางการศึกษาและสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย รวมถึงความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายและอำนาจทางการปกครองระหว่างหน่วยงาน ผู้บังคับบัญชา และผู้ปฏิบัติงาน

7. จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อเปิดพื้นที่สาธารณะทั้งในระดับจังหวัด และระดับอำเภอเพื่อการทบทวนวิสัยทัศน์ สร้างการเรียนรู้ และการถอดบทเรียน จากการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง เพื่อยกระดับขีดความสามารถในเชิง ความร่วมมือที่ยั่งยืน (Sustained cooperative advantage) ในการจัดการศึกษา ระดับปฐมวัยร่วมกับภาคีเครือข่ายระดับจังหวัด

8. พัฒนาเครือข่ายการศึกษาปฐมวัยร่วมกันในระดับจังหวัด (Rayong educational partnership) ให้ครอบคลุมสถานศึกษาในทุกสังกัดที่มีการจัดการศึกษาในระดับปฐมวัย โดยเชื่อมโยงกับเครือข่ายการศึกษาปฐมวัยในระดับประเทศ

## เอกสารอ้างอิงและบรรณานุกรม (References)

### ภาษาไทย

- ไกรยศ ภัทรราชวท. (2558). *รีเซ็ตการศึกษาท้องถิ่นเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2559). *มาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559*. กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2562, มีนาคม 1). ที่ มท 0816.4/ว 806. มาตรฐานสถาน พัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2563, ธันวาคม 16). ที่ มท 0816.4/ว 3880. *การนิเทศ ติดตามการจัดการศึกษาของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตามมาตรฐานสถานพัฒนาเด็ก ปฐมวัยแห่งชาติ*.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระยอง. (2562). *แบบสรุปการบันทึกการประเมินตามมาตรฐานสถานพัฒนาเด็กแห่งชาติ ของศูนย์ พัฒนาเด็กเล็กในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยอง*. ระยอง: สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระยอง กรมส่งเสริมการปกครอง ส่วนท้องถิ่น.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระยอง. (2563). เอกสารประกอบการประชุมคณะทำงานสร้างความเข้มแข็ง การศึกษาปฐมวัย

- ของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับอำเภอ. สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระยอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระยอง. (2564). *แบบสรุประดับตนเองสำหรับสถานศึกษาระดับปฐมวัยในการเตรียมความพร้อมก่อนเปิดสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีการศึกษา 2564 เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19*. ระยอง: สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระยอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- กระทรวงมหาดไทย. (2554, มกราคม 21). มท 0893.4 /ว 276. *ข้อเสนอแนะแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการศูนย์อบรมเด็กก่อนระดับประถมศึกษาในศาสนสถาน*.
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2561, กันยายน 18). ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ. *การจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดระยอง*.
- คณะกรรมการนโยบายพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา. (2564, มีนาคม 15). ที่ 4/2564. *ประกาศคณะกรรมการนโยบายพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดระยอง*.
- จังหวัดระยอง. (2560, พฤษภาคม 31). ที่ 10683/ 2560. *คำสั่งจังหวัดระยอง เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อน โครงการ ดาว-อีเอฟ พัฒนาเยาวชนสู่ความสำเร็จเพื่อเมืองระยองผาสุก (DOW-EF Development for Successful Youth & Rayong Happiness)*.
- จังหวัดระยอง. (2561ก, มกราคม 19). ที่ 541/2561. *คำสั่งจังหวัดระยอง เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาปฐมวัยศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับจังหวัด*.
- จังหวัดระยอง. (2561ข, เมษายน 9). ที่ 3820 / 2561. *คำสั่งจังหวัดระยอง เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับจังหวัดระยอง*.
- นงเยาว์ อุทุมพร (2554). *การจัดการศึกษาขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2545). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับกฤษฎีกา 119, 23ง (13 มีนาคม): 22.
- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. (2542). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับกฤษฎีกา 116, 74ก (19 สิงหาคม): 1-25.

- พระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562. (2562). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับกฤษฎีกา 136, 56ก (30 เมษายน): 102-120.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550. (2551). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับกฤษฎีกา 125, 9ก (14 มกราคม): 1-15.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ (2550). *เครือข่าย: นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2552). *แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน : สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

### ภาษาอังกฤษ

- Agranoff, R., & McGuire, M. (1994). *Collaborative public management*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Aspers, P., & Corte, U. (2019). What is Qualitative in Qualitative Research. *Qualitative Sociology*, 42, 139-160. doi:10.1007/s11133-019-9413-7
- Atkins, L. (2012). *Qualitative research in education*. London; Los Angeles: SAGE.
- Dow Thailand Group. (2020). *2020 Sustainability report*. Bangkok: Dow Thailand Group. Retrieved from <https://th.dow.com/en-us/news/reports.html>
- Gormley, W. T., & Balla, S. J. (2004). *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance*. Washinton D.C.: CQ Press.
- Gunnulfson, A. E. (2021). Applying the Integration Dimensions of Quantitative and Qualitative Methods in Education Policy Research: Lessons Learned From Investigating Micro Policymaking in Norwegian Schools. *International Journal of Qualitative Methods*, 20, 1-13. doi:10.1177/16094069211028349
- Hamilton, L., & Corbett-Whitteir, C. (2013). *Using case study in education research*. Los Angeles, California; London: SAGE.
- Krueathep, W., Riccucci, N. M., & Suwanmala, C. (2010). Why Do Agencies Work Together? The Determinants of Network Formation at the Subnational Level of Government in Thailand. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, 157-185.
- Lubell, M. (2015). Collaborative partnerships in complex institutional systems. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 12, 41-47. doi:10.1016/j.cosust.2014.08.011

- McGinnis, M. D. (2011). An Introduction to IAD and the Language of the Ostrom workshop: A Simple Guide to a Complex Framework. *The Policy Studies Journal*, 39(1), 169-183.
- North, D. C. (1994). Economic Performance Through Time. *The American Economic Review*, 84(3), 359-368.
- O'Toole, L. (1997). The Implication for Democracy in Networked Bureaucratic World. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(3), 443-459.
- Parra, J. D., Said-Hung, E., & Montoya-Vargas, J. (2021). (Re)introducing critical realism as a paradigm to inform qualitative content analysis in causal educational research. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 34(2), 168-182. doi:10.1080/09518398.2020.1735555
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 229-252.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector *Organizational Networks*. *Public Administration Review*, 61(4), 414-423.
- Stokman, F. N. (2014). Policy Networks: History. In R. Alhajj, & J. Rokne (Eds.), *Encyclopedia of Social Network Analysis and Mining* (pp. 1291-1310). Springer.

# State Policy, Capital and Local Food System Transition: A Case Study of Spring Onion Smallholders in Ban Klang Subdistrict, Mueang Nakhon Phanom District, Nakhon Phanom Province<sup>1</sup>

Mukda Suwannasri<sup>2</sup> and Buapun Promphakping<sup>3</sup>

## Abstract

This paper analyzes the role of state policy and capital in local food system transition in Ban Klang Subdistrict, Mueang Nakhon Phanom District, Nakhon Phanom Province. Critical analysis is based on

---

<sup>1</sup> This paper submitted in partial fulfillment of Doctoral Dissertation in Development Science, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University. Supported by Mahidol University, Thailand Science Research and Innovation (TSRI) and Khon Kaen University

<sup>2</sup> Graduate Student, Doctoral Degree in Development Science, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University, E-mail: mukda.woo@mahidol.ac.th

<sup>3</sup> Professor at Department of Social Sciences, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University, E-mail: buapun@kku.ac.th

\* **Corresponding author:** Mukda Suwannasri, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University, E-mail: mukda.woo@mahidol.ac.th

secondary historical and rural economic data, and empirical phenomena collected by qualitative research, including in-depth interviews, focus group meetings, and non-participant observation.

Results indicate the key role of state policy in ecosystem service and local food system activity evolution. State policy linked to international political economic organization systemically integrated capital and agribusiness groups as modern input suppliers as well multi-level systemic urbanization and market expansion as food distributors. Over the past 60 years, local food system transition incorporated rural areas as part of the modern food system and integrated smallholders into the long food supply chain. This system afforded smallholders higher income and increased options, as they confronted more complex challenges and limitations than in the past. These findings suggest that to develop stallholder potential for those risking vulnerability, conceptual and practical collaborative integration should be expected from stakeholders in all dimensions.

**Keywords:** State policy, Capital, Local food system, Spring onion, Smallholder

# นโยบายรัฐ ทุน กับการเปลี่ยนแปลงระบบอาหาร ท้องถิ่น: กรณีศึกษาผู้ผลิตรายย่อยผู้ปลูกต้นหอม (หอมแบ่ง) ในพื้นที่ตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม<sup>1</sup>

มุกดา สุวรรณศรี<sup>2</sup> และบัวพันธ์ พรหมพักพิง<sup>3</sup>

## บทคัดย่อ

บทความนี้เสนอการวิเคราะห์บทบาทของนโยบายรัฐและทุนกับการเปลี่ยนแปลงระบบอาหารท้องถิ่น ทำการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลด้านประวัติศาสตร์และเศรษฐกิจท้องถิ่น จากเอกสารทุติยภูมิ ร่วมกับข้อมูล

<sup>1</sup> บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของปริญญาโทระดับดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ได้รับทุนสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยมหิดล และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกสว.) ร่วมกับมหาวิทยาลัยขอนแก่น

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาเอก สาขาวิชาพัฒนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น อีเมล: mukda.woo@mahidol.ac.th

<sup>3</sup> ศาสตราจารย์ ดร. ประจำภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น อีเมล: buapun@kku.ac.th

\* ผู้ประพันธ์บรรณกิจ: มุกดา สุวรรณศรี คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น อีเมล: mukda.woo@mahidol.ac.th

เชิงประจักษ์จากปรากฏการณ์ภาคสนาม ด้วยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมกลุ่มย่อย และการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม ผลการศึกษาชี้ข้อค้นพบที่สำคัญ ดังนี้ นโยบายรัฐที่เชื่อมโยงอยู่กับการจัดระเบียบ เศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ มีบทบาทต่อการปรับเปลี่ยนคุณประโยชน์ ของระบบนิเวศ และกิจกรรมของระบบอาหารท้องถิ่น ด้วยการเปิดโอกาสให้ กลุ่มทุนหรือธุรกิจเกษตร เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบ ในฐานะผู้จัดหางาน การผลิตสมัยใหม่ และยังมีบทบาทต่อการเติบโตของเมือง รวมถึงการขยายตัวของ ตลาดหลายระดับที่เข้ามาทำหน้าที่ผู้กระจายอาหาร ในกรณีพื้นที่ตำบล บ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม การเปลี่ยนแปลงภายในระบบอาหาร ท้องถิ่นกว่า 60 ปีที่ผ่านมา ชี้ให้เห็นถึงการผนวกรวมพื้นที่ชนบทเข้าเป็นส่วนหนึ่ง ของระบบอาหารสมัยใหม่ การผลักดันให้ผู้ผลิตรายย่อยก้าวเข้าสู่ห่วงโซ่ของอาหาร ที่มีอุปทานยาว และสะท้อนให้เห็นถึงผลลัพธ์ของระบบที่พบว่า ได้เอื้ออำนวยให้ ผู้ผลิตรายย่อยมีรายได้และมีทางเลือกที่หลากหลายมากขึ้น แต่ขณะเดียวกัน ก็ยังคงต้องเผชิญกับเงื่อนไขและข้อจำกัด ซึ่งมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเมื่อ เทียบกับในอดีต ด้วยเหตุนี้การแสวงหาแนวทางการพัฒนาศักยภาพของผู้ผลิต รายย่อยภายในระบบอาหารท้องถิ่นที่กำลังเผชิญกับความเปราะบางหลายด้าน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยการบูรณาการแบบร่วมมือ ทั้งในเชิงแนวคิดและ การปฏิบัติการจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกมิติ

**คำสำคัญ:** นโยบายรัฐ, ทุน, ระบบอาหารท้องถิ่น, ต้นหอม (หอมแบ่ง), ผู้ผลิต รายย่อย

## บทนำ

ระบบอาหาร (Food system) มีรากฐานทางความคิดจากมุมมองเชิงระบบ ที่เชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงภายในระบบย่อยหนึ่ง มีผลต่อระบบย่อยอื่น ๆ เมื่อเข้ามาอยู่ในบริบทเดียวกัน และส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนคุณลักษณะของระบบโดยรวม (Sobal et al., 1998; Ericksen, 2008; Tendall et al., 2015) ในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา เศรษฐกิจสังคมทั่วโลกเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เนื่องจากอิทธิพลของปัจจัยขับเคลื่อนหลายส่วน ไม่ว่าจะเป็นด้านจำนวนประชากร แบบแผนการบริโภค รายได้ ระบบขนส่ง เทคโนโลยีการผลิตและการแปรรูป การกลายเป็นเมือง รวมถึงนโยบายรัฐที่สนับสนุนการแข่งขันแบบเสรี (Timmer, 2009) และการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เน้นภาคอุตสาหกรรมและบริการ การเปลี่ยนแปลงปัจจัยขับเคลื่อนดังกล่าวได้มีส่วนให้ผู้ผลิตรายย่อย (Smallholders) ในภาคเกษตร กลายเป็นกลุ่มประชากรที่จำเป็นต้องเตรียมตัวและปรับเปลี่ยนตัวเองอย่างรวดเร็วกว่าที่เคยเป็นมา (UNEP, 2016)

ในทางสังคมศาสตร์ คำถามว่าด้วยการดำรงอยู่ของผู้ผลิตรายย่อยภายในภาคเกษตร ท่ามกลางการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบใหม่ที่มีภาคอุตสาหกรรมเป็นผู้ขับเคลื่อนหลัก ยังคงเป็นประเด็นการศึกษาที่มีความท้าทายต่อคำทำนายตามทฤษฎีคลาสสิก ที่เชื่อว่าวิถีการผลิตแบบชาวนาจะอ่อนตัวลงและหายไปอย่างไร้ที่ติตามตลอดระยะเวลากว่า 50 ปีที่ผ่านมา ประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ จำนวนมาก แสดงให้เห็นว่าการสูญสลายของสังคมเกษตร ไม่ได้เป็นไปตามการคาดการณ์ในทางทฤษฎีคลาสสิกโดยสิ้นเชิง (Timmer, 2009) ปัจจุบัน ผู้ผลิตรายย่อยยังคงเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ที่มีบทบาทสำคัญในระบบอาหาร ดังที่มีการประมาณการว่าทั่วโลกยังคงมีฟาร์มเกษตรมากกว่า 570 ล้านฟาร์ม ในจำนวนนี้ราวร้อยละ 90 เป็นฟาร์มขนาดเล็กและเป็นการผลิตระดับครัวเรือน (Lowder et al., 2016) งานศึกษาหลายกรณีที่กำลังกล่าวถึงการดำรงอยู่ของผู้ผลิตรายย่อยในชนบทพบว่าปรากฏในสองทิศทาง ทางแรกแสดงถึงความสามารถ กลยุทธ์ และการสนับสนุนเชิงสถาบัน ที่มีส่วนทำให้ผู้ผลิตรายย่อย

สามารถปรับตัวและดำรงอยู่ได้ (Gartaula et al., 2017; Teravest, 2019; Readon et al., 2019) ในมุมมองกลับกัน พบว่าผู้ผลิตรายย่อยจำนวนมากต่างกำลังเผชิญกับเงื่อนไขข้อจำกัดหลายประการ ตั้งแต่ภาคการผลิตไปจนถึงการตลาด ด้วยเหตุนี้ การศึกษาวิเคราะห์เพื่อทำความเข้าใจ และหาแนวทางการพัฒนาระบบอาหาร จึงยังคงเป็นประเด็นการศึกษาที่ไม่หยุดนิ่ง และมีความจำเป็นต้องอาศัยมุมมองแนวคิดใหม่ ๆ ในการแสวงหาทางออก

ท่ามกลางการเติบโตของอาหารภาคอุตสาหกรรม และการค้นหาแนวทางการพัฒนา ให้ระบบอาหารเอื้อต่อการดำรงอยู่ของผู้ผลิตรายย่อยภายในภาคเกษตรระบบอาหารท้องถิ่น (Local food system) เป็นแนวทางหนึ่งที่มีการกล่าวถึงในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา เพื่อตอบสนองต่อด้านลบของระบบอาหารภาคอุตสาหกรรม แม้ว่ายังคงเป็นแนวคิดใหม่และไม่มีคำจำกัดความที่เป็นสากล แต่มีการกล่าวถึงค่อนข้างเป็นไปในทิศทางตรงกัน ว่าเป็นระบบอาหารที่ดำเนินการโดยผู้ผลิตรายย่อยเป็นหลัก มีการใช้แรงงานคนต่อพื้นที่ในสัดส่วนที่สูง ใช้พื้นที่ขนาดเล็ก อาศัยทรัพยากรธรรมชาติเป็นหลัก ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ทางสังคมของผู้คนในท้องถิ่น การมีส่วนร่วมระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภคที่มีต่อระบบนิเวศ และมีห่วงโซ่อุปทานสั้น (Enthoven and Broeck, 2021; Suwannasri and Promphakping, 2022; Feenstra, 1997) ซึ่งการจะผลักดันกิจกรรมภายในระบบอาหารให้เป็นไปตามแนวทางดังกล่าว นั้น ต้องอาศัยมุมมองของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่มีต่ออาหารแตกต่างออกไปจากเดิม ที่มุ่งมุ่งกำลังให้กับการเพิ่มปริมาณผลผลิตด้วยเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมเพียงด้านเดียว

สำหรับประเทศไทย การปรับโครงสร้างในภาคเกษตรยังคงมุ่งเน้นการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก อย่างไรก็ตามข้อมูลจากหน่วยงานภายในประเทศหลายส่วนได้ชี้ให้เห็นว่า ทิศทางการพัฒนาดังกล่าวนี้อาจไม่ได้ส่งผลในทางบวกต่อผู้ผลิตรายย่อยเท่าที่ควร ผลสืบเนื่องจากนโยบายการพัฒนาของรัฐที่ผ่านมาได้เอื้อต่อการเคลื่อนย้ายทุนอย่างเสรี และการเติบโตของอุตสาหกรรมอาหาร ส่งผลให้ประเทศไทยสามารถผลิตอาหารส่วนเกินเพื่อการส่งออก (บัวพันธ์

พรหมพักพิง และมุกดา วงศ์อ่อน, 2563) และถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่ไม่อยู่ในภาวะพึ่งพิงอาหารนำเข้า (The Economist Intelligence Unit, 2017) ในปี พ.ศ. 2563 พบว่าประเทศไทยมีการส่งออกกลุ่มสินค้าเกษตรและอาหาร มูลค่ากว่า 1.08 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 15.10 ของสินค้าส่งออกทั้งหมด โดยส่งออกไปยังประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ทั้งกลุ่มประเทศเอเชีย อเมริกาและสหภาพยุโรป (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2564) ในทางกลับกันเมื่อพิจารณาระดับครัวเรือน กลับพบความซ้ำซ้อนของปัญหาในภาคเกษตรหลายประการ ทั้งด้านภาวะทางโภชนาการ ดังเช่นข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติที่ระบุว่าร้อยละ 87 ของครัวเรือนที่มีสมาชิกขาดสารอาหารเป็นครัวเรือนเกษตรกรและในจำนวนนี้กว่าร้อยละ 54 เป็นครัวเรือนที่ปลูกข้าว (อังกะไน ศยามล เจริญรัตน์, 2557) เช่นเดียวกับภาวะทางเศรษฐกิจที่พบว่า ครัวเรือนภาคเกษตรในเขตชนบทส่วนใหญ่ยังคงมีรายได้อยู่ใต้เส้นความยากจนเสมอมา มีสภาพคล่องต่ำ มีรายได้ไม่แน่นอน และมีหนี้สิน (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2564) ขณะเดียวกันผู้ผลิตรายย่อยก็ต้องเผชิญกับปัญหาด้านราคาตลาด และการแข่งขันของอาหารราคาถูกที่นำเข้าจากต่างประเทศ หรืออาจกล่าวได้ว่าผู้ผลิตรายย่อยในระบบอาหารท้องถิ่นปัจจุบัน ยังคงต้องเผชิญกับความเสี่ยงจากความสัมพันธ์ของตลาดและทุนนอกชุมชน

ด้วยความซับซ้อนของปรากฏการณ์ที่กล่าวมาข้างต้น การทำความเข้าใจระบบอาหารท้องถิ่น จึงไม่อาจทำการวิเคราะห์แบบแยกส่วนออกจากบริบททางเศรษฐกิจการเมืองเรื่องอาหารในระดับโลก ขณะเดียวกันก็ไม่อาจวิเคราะห์ผ่านมุมมองแนวคิดมหภาคเพียงเท่านั้น แต่มีความจำเป็นต้องควบคู่ไปกับการวิเคราะห์ลงสู่ห่วงโซ่ของอาหาร (Food supply chain) ที่มีผู้ผลิตรายย่อยเป็นผู้ดำเนินกรหลัก บทความนี้ พยายามนำเสนอภาพของความสัมพันธ์ในภาคเกษตร (Agrarian relations) เพื่อทำความเข้าใจระบบอาหารท้องถิ่นในเชิงลึกให้มากยิ่งขึ้น โดยใช้ต้นหอม (หอมแบ่ง) เป็นตัวแทนของอาหาร ที่แม้ว่าจะถูกผลิตขึ้นโดยผู้ผลิตรายย่อย แต่ได้ถูกดึงเข้าสู่ตลาดในระดับภูมิภาคและระดับ

ประเทศ โดยผู้แสดงอื่น ๆ ภายในระบบ ในการหาคำตอบว่าระบบอาหารท้องถิ่น มีพัฒนาการการเปลี่ยนแปลงอย่างไร กระบวนการพัฒนาดังกล่าวได้เอื้ออำนวย หรือเป็นเงื่อนไขข้อจำกัดต่อผู้ผลิตรายย่อยในระบบอาหารท้องถิ่นปัจจุบันอย่างไร บทความนี้พยายามตอบคำถามทั้งสองส่วนนี้ โดยเริ่มต้นจากการศึกษาวิเคราะห์ ภาพใหญ่ ด้วยแนวคิดระบบอาหาร (Food regime) เพื่อให้เห็นถึงบริบททาง ประวัติศาสตร์ของเศรษฐกิจการเมืองเรื่องอาหารระดับโลก ที่มีอิทธิพลต่อการ เปลี่ยนแปลงภายในระบบอาหารท้องถิ่น จากนั้นอาศัยแนวคิดระบบอาหาร (Food system) เป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ลึกลงสู่ภายในกิจกรรมของระบบ ตลอดห่วงโซ่ของต้นหอม (หอมแบ่ง) เพื่อให้เห็นถึงรายละเอียดของการดำเนิน กิจกรรม ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายในระบบ รวมถึงปัญหาข้อจำกัดที่ผู้ผลิตรายย่อย กำลังเผชิญอยู่

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงระบบอาหารท้องถิ่น ในพื้นที่ตำบล บ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม
2. เพื่อศึกษาบทบาทของนโยบายรัฐและทุน ที่มีต่อการดำเนินการผลิต และกระจายผลผลิตของผู้ผลิตรายย่อยผู้ปลูกต้นหอม (หอมแบ่ง) ในพื้นที่ตำบล บ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

### แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

**แนวคิดระบบอาหาร (Food regime)** มุ่งวิเคราะห์ทางประวัติศาสตร์เชิงภูมิรัฐศาสตร์ของระบบทุนนิยม (Geopolitical history of capitalism) โดย Friedmann and McMichael (1989) เสนอว่า ภาคเกษตรกรรมเกี่ยวข้อง โดยตรงกับการพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยมโลกและวิถีของระบบรัฐ การเปลี่ยนแปลง ในภาคเกษตรของพื้นที่หนึ่ง ๆ เชื่อมโยงอยู่กับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างสังคม เกษตรของประเทศ (Agrarian transformation) ซึ่งได้รับอิทธิพลจากการ

จัดระเบียบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ เพื่อกำหนดโครงสร้างการผลิตและการบริโภคอาหารระดับโลก ทำให้นับตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 เราได้พบกับจุดเปลี่ยนบนความสัมพันธ์ของอาหารระหว่างประเทศ ซึ่งสามารถแบ่งระบอบอาหารออกเป็น 3 ชุด ได้แก่ 1) ระบอบอาหารจักรวรรดินิยมที่มีอังกฤษเป็นศูนย์กลาง (The British-Centered Imperial Food Regime) 2) ระบอบอาหารเข้มข้นที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นศูนย์กลาง (The U.S.-Centered Intensive Food Regime) และ 3) ระบอบอาหารบริษัท (The Corporate Food Regime) ก่อให้เกิดระบบโยงโยของสินค้าจากภาคเกษตรระหว่างประเทศและการเพิ่มขึ้นของอาหารจากภาคอุตสาหกรรม รวมถึงการขยายอิทธิพลของบริษัทข้ามชาติด้านธุรกิจการเกษตร กระบวนการดังกล่าวนี้ล้วนมีอิทธิพลทำให้นับตั้งแต่ช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา พื้นที่การเกษตรของโลกหลายส่วน รวมถึงประเทศไทยถูกมองว่าได้ผนวกเป็นส่วนหนึ่งของระบอบอาหารโลกมาโดยตลอด (McMichael, 2013)

ในการวิเคราะห์ถึงระดับท้องถิ่น แนวคิดนี้ชี้ชวนให้เห็นว่า พื้นที่ชนบทในรัฐที่มุ่งรับเอาเทคโนโลยีการปฏิวัติเขียว (Green revolution) ตามแบบชาติมหาอำนาจไปใช้ มักได้รับอิทธิพลจากการถูกผนวกเข้ากับระบอบอาหารโลกนี้ด้วย เพราะนอกจากการปฏิรูปที่ดินแล้ว การพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตและธุรกิจการเกษตร ยังได้ขยายความสัมพันธ์แบบตลาดเข้าไปในชนบท ซึ่งต้องอาศัยธุรกิจเหล่านี้ในฐานะผู้จัดหางบจ่ายการผลิต ขณะเดียวกันอาหารที่ผลิตจากชุมชนท้องถิ่นก็ถูกลำเลียงป้อนเข้าสู่ตลาดในวงกว้าง รวมถึงเป็นวัตถุดิบในระบบการผลิตภาคอุตสาหกรรม เกิดเป็นห่วงโซ่จากการเชื่อมโยงระหว่างธุรกิจการเกษตรระดับโลก กับภาคเกษตรกรรมในชนบท (Global food supply chain)

การผนวกรวมชุมชนท้องถิ่นเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบอบอาหารโลกเช่นนี้เห็นได้อย่างชัดเจนดังกรณีการผลิตเมล็ดพันธุ์มะเขือเทศ ซึ่งเป็นการผลิตพันธุ์พืชอาหารให้ผลผลิตสูง (HVF) โดยบริษัทข้ามชาติจากฝั่งตะวันตกได้เข้ามาใช้ทรัพยากรธรรมชาติและแรงงานภาคเกษตรในภาคอีสานของไทยเป็นฐานการผลิต

ในรูปแบบเกษตรพันธสัญญา (Contract farming) ก่อนจะบรรจุภัณฑ์และจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ออกสู่ตลาดทั่วโลก เพื่อเพาะปลูกยังแหล่งผลิตต่าง ๆ ต่อไป (Rosset, Rice and Watts, 1999) หรือกรณีการเลี้ยงไก่พันธุ์ไข่ของผู้ผลิตรายย่อยในบริเวณจังหวัดนครพนม ที่มีการนำเข้าไก่ปู่-ย่าพันธุ์ลูกผสมมาจากต่างประเทศ รวมถึงวัสดุอุปกรณ์ระบบโรงเรือน อาหารสัตว์ วัคซีน ที่ล้วนแล้วแต่จัดหาโดยธุรกิจการเกษตรแบบครบวงจร (Suwannasri and Promphakping, 2022) กระบวนการดังกล่าว แม้ว่าจะมีส่วนให้อาหารจากภาคเกษตรมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น และมีส่วนให้ผู้ผลิตรายย่อยยังคงอยู่ในภาคเกษตรได้ แต่ก็ส่งผลให้ผู้ผลิตรายย่อยต้องเผชิญกับเงื่อนไข ข้อจำกัดหลายประการ ปรากฏการณ์เช่นนี้อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2554) สังเคราะห์งานวิจัยเศรษฐกิจชนบทภาคอีสานชี้ว่า ชุมชนชนบทอีสานได้เปิดมานานแล้ว โดยเฉพาะเปิดตัวเข้าสู่ระบบตลาดทุนนิยม ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการผลักดันของรัฐด้วยนโยบายการพัฒนาต่าง ๆ ในการปรับโครงสร้างชนบทภาคอีสานเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจฐานทุนนั้น แม้จะเปิดทางเลือกในการผลิตมากขึ้น แต่ก็มีส่วนให้ชาวบ้านต้องแบกรับภาระความเสี่ยงในลักษณะต่าง ๆ จากความสัมพันธ์กับตลาดและทุนนอกชุมชนมากขึ้นด้วย

**แนวคิดระบบอาหาร (Food system)** ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดนิเวศวิทยา ซึ่งถูกนำมาอธิบายระบบเกษตรกรรม ว่ามีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงอยู่กับระบบสังคมและระบบนิเวศ (Norgaard, 1984) โดยเป็นระบบที่เกิดจากการเชื่อมโยงสัมพันธ์กันของกิจกรรมหลายส่วน ตั้งแต่การผลิตไปจนถึงการบริโภค แต่ละกิจกรรมล้วนมีการเชื่อมโยงสัมพันธ์กันขององค์ประกอบย่อยต่าง ๆ ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และนิเวศวิทยา นอกจากนี้ ยังมีการปฏิสัมพันธ์กับบริบทแวดล้อมที่เกี่ยวข้องด้วย (Committee on World Food Security, 2015; Tendall et al., 2015; Ericksen, 2008)

ด้านการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับอาหาร นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา สถานการณ์ปัญหาความอดอยากและการขาดแคลนอาหารในระดับโลก นำไปสู่ความหวังยึดความมั่นคงทางอาหาร (Food security) และ

สถานะทางโภชนาการในระดับครัวเรือนและบุคคล เป็นเหตุผลให้ในช่วงทศวรรษที่ 1990 จนถึงปัจจุบัน การศึกษาวิจัยด้านอาหาร จึงมีการเปลี่ยนแปลงจากการพิจารณาในเชิงวัตถุ (Material perspective) ที่มุ่งเน้นการผลิตอาหารเพียงอย่างเดียว ไปสู่มุมมองทางสังคม (Social perspective) ที่มุ่งเน้นการเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนในการดำรงวิถียังชีพของตนเองร่วมด้วย และมีการเสนอให้หันมาแนวทางการศึกษาวิเคราะห์อาหารเชิงระบบมาใช้มากขึ้น ปัจจุบันระบบอาหารจึงถูกคาดหวังให้ทำหน้าที่ในเป้าหมายหนึ่งของการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ด้วยการทำหน้าที่รักษาความมั่นคงทางอาหาร สนับสนุนเศรษฐกิจสังคม และสิ่งแวดล้อม (FAO, 2018)

แนวทางการศึกษาวิเคราะห์อาหารด้วยมุมมองเชิงระบบ UNEP (2016) เสนอว่า ควรพิจารณาเริ่มตั้งแต่ปัจจัยนำเข้า (Inputs) ของระบบอาหาร คือ ทรัพยากรธรรมชาติ ที่ถูกนำมาเป็นวัตถุดิบ ตลอดจนปัจจัยที่ใช้ภายในกิจกรรมของระบบ (Food system activities) ได้แก่ การผลิตอาหาร การแปรรูปและการบรรจุภัณฑ์อาหาร การกระจายอาหาร และการบริโภคอาหาร ซึ่งล้วนเกี่ยวข้องกับตลาดในระดับต่าง ๆ เครือข่ายทางสังคม โครงสร้างพื้นฐาน เงินทุน ความรู้และเทคโนโลยี และวิธีการบริโภค รวมถึงผลลัพธ์ (Outputs) และผลกระทบ (Impacts) จากกระบวนการของระบบอาหาร การวิเคราะห์อย่างเป็นองค์รวมเช่นนี้ มีความเหมาะสมกว่ามุมมองเชิงวัตถุที่ผ่านมา ที่มักจะละเลยบทบาทของผู้กระทำการ องค์ความรู้ และพลังการขับเคลื่อน

การพิจารณาขอบเขตของระบบอาหาร สามารถแบ่งออกได้เป็นหลายระดับและหลายบริบท ทั้งระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และโลก หรือบริบทของเมืองและชนบท หากพิจารณาตามระดับขนาดของการผลิต โดยทั่วไประบบอาหารสามารถจำแนกออกเป็น 2 ระบบ คือ 1) ระบบอาหารเกษตรอุตสาหกรรม (Agri-industrial food system) คือ การผลิตอาหารด้วยระบบที่มีความสลับซับซ้อน มีห่วงโซ่อุปทานยาว มุ่งผลิตอาหารด้วยกระบวนการผลิตขนาดใหญ่ มีการใช้ที่ดินและเครื่องจักรในการผลิต การแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศ

การแข่งขันผ่านกลไกตลาด และเชื่อมโยงอาหารจากแต่ละประเทศไปยังผู้บริโภคที่อยู่ไกลออกไป 2) ระบบอาหารท้องถิ่นหรือภูมิภาค (Local or regional food systems) คือ การผลิตและการกระจายอาหารที่ดำเนินการโดยเกษตรกรรายย่อยในพื้นที่ขนาดเล็กที่อาศัยทรัพยากรจากธรรมชาติเป็นหลัก มีการใช้แรงงานคนต่อพื้นที่ในสัดส่วนที่สูงกว่าระบบแรก (เฮเลน่า นอร์เบอร์ก-ฮอดจ์ และคณะ, 2551) บทความนี้ มุ่งนำเสนอการดำเนินการของผู้ผลิตรายย่อยในระบบอาหารท้องถิ่นเป็นหลัก ดังนั้นคำว่าผู้ผลิตรายย่อย ในที่นี้จึงหมายถึง ผู้ที่ทำการผลิตอาหารภาคเกษตร ที่ยังคงใช้ที่ดินของตนเองเป็นหลัก และใช้แรงงานในครัวเรือนทั้งหมดหรือบางส่วนในการผลิต รวมถึงมีการกระจายผลผลิตออกสู่ตลาด

จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แนวคิดทั้งสองได้ชี้ให้เห็นว่า ระบบอาหารท้องถิ่นของไทยปัจจุบัน ได้เชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจสังคมภายนอกแล้วระดับหนึ่ง ในภาคเกษตรของไทย ปัจจุบันแม้เราจะพบว่าผู้ผลิตรายย่อยจำนวนมากกำลังตกอยู่ในสภาวะอ่อนแอ เสียเปรียบ และอยู่ภายใต้การควบคุมของตลาดมากแค่ไหนก็ตาม แต่งานศึกษาภาคสนามบางส่วนก็ได้ชี้ให้เห็นว่าผู้ผลิตรายย่อยในระบบอาหารท้องถิ่นยังคงอยู่ภายในระบบ ด้วยวิธีการที่หลากหลาย มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอาศัยทักษะความชำนาญเฉพาะด้าน และมีความสามารถที่จะดำรงอยู่ได้ในระบบตลาด ด้วยการแสวงหาวิธีการให้เข้าถึงช่องทางการตลาดสมัยใหม่และตลาดในเขตเมือง มีการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจด้วยทุนขนาดเล็ก ก่อให้เกิดการปรับตัวเป็นหนึ่งครัวเรือนสองวิธีการผลิต และบางรายสามารถทำการผลิตเพื่อการค้าเป็นหลักได้ โดยอาศัยความสัมพันธ์เชื่อมโยงแบบเครือข่าย (สุวิดา ธรรมมณีวงศ์, 2553) ซึ่งสอดคล้องกับความเชื่อบางประการที่ว่าชุมชนท้องถิ่นมีพลัง และมีความสามารถรักษาระบบเศรษฐกิจของตัวเองไว้ได้ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2550)

เมื่อมุ่งพิจารณาที่บทบาทของนโยบายรัฐและทุน ซึ่งในบทความนี้หมายถึงธุรกิจการเกษตรและบริษัทข้ามชาติ แนวคิดระบบอาหารและแนวคิดระบบอาหารต่างชี้ให้เห็นว่า ทั้งสองสถาบันนี้ไม่ได้มีบทบาทในกิจกรรม

การผลิตอาหารระดับโลกเท่านั้น แต่น่าจะแทรกตัวอยู่ในการยังชีพของผู้ผลิตรายย่อยในชุมชนท้องถิ่นด้วย ด้วยเหตุนี้การศึกษาระบบอาหารท้องถิ่น จำเป็นต้องศึกษาทั้งในภาพกว้างและการศึกษาเชิงลึก คือทั้งด้านประวัติศาสตร์ของเศรษฐกิจการเมืองเรื่องอาหารระดับโลก เพื่อให้เห็นบทบาทของปัจจัยขับเคลื่อนภายนอก ที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงภายในระบบอาหารท้องถิ่น ซึ่งบทความนี้อาศัยแนวคิดระบบอาหาร เป็นแนวทางศึกษาวิเคราะห์ อย่างไรก็ตามเนื่องจากแนวคิดระบบอาหาร เป็นแนวทางการวิเคราะห์ระดับมหภาค ทำให้ยังคงมีข้อจำกัดในการอธิบายเชิงกลไก และบทบาทของผู้กระทำการ ภายในห่วงโซ่ของอาหารที่ผลิตขึ้นในท้องถิ่น บทความนี้จึงอาศัยแนวคิดระบบอาหาร เพื่อทำความเข้าใจถึงความเชื่อมโยงของกิจกรรมภายในระบบกับผู้กระทำการต่าง ๆ ภายในห่วงโซ่ของอาหารภาคเกษตร

## วิธีดำเนินการวิจัย

### ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) เลือกกลุ่มตัวอย่างพื้นที่แบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) คือ ตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม เนื่องจากเป็นพื้นที่หนึ่งที่มีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของการเปลี่ยนแปลงภายในระบบอาหารท้องถิ่นมายาวนาน จนกระทั่งเป็นแหล่งผลิตอาหารภาคเกษตร โดยเฉพาะต้นหอม (หอมแบ่ง) ที่มีชื่อเสียงและมีความสำคัญต่อผู้บริโภคทั้งภายในและภายนอกท้องถิ่น

### การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามด้วยวิธีการดังนี้ การสัมภาษณ์เชิงลึก จากผู้ผลิตต้นหอม (หอมแบ่ง) จำนวน 6 คน และพ่อค้าคนกลาง จำนวน 2 คน การประชุมกลุ่มย่อย จำนวน 2 ครั้ง ผู้เข้าร่วมประกอบด้วย ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนจากสำนักงานเกษตรอำเภอ ผู้นำชุมชน ผู้ผลิต

รายย่อย ผู้ค้ารายย่อย และพ่อค้าคนกลาง จำนวนครั้งละ 15 คน และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม

### การวิเคราะห์ข้อมูล

ทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากปรากฏการณ์ภาคสนาม ร่วมกับข้อมูลด้านประวัติศาสตร์และเศรษฐกิจชุมชนจากเอกสารมือสอง ด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) โดยจัดระเบียบข้อมูลที่กระจัดกระจาย และสรุปเป็นรายประเด็น และเชื่อมโยงแต่ละประเด็นให้สัมพันธ์กัน (ชาย โพธิสิตา, 2556)

### จริยธรรมในการวิจัย

โครงการวิจัยนี้ได้ขอรับการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ สำหรับโครงการวิจัยด้านสังคมศาสตร์/มานุษยวิทยา โดยผ่านการรับรองจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2563 (เลขที่ HE623130) ในการดำเนินการวิจัย ผู้วิจัยตระหนักและให้ความสำคัญกับหลักจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ และได้ดำเนินการวิจัยตามหลักจริยธรรมการวิจัย (Research ethics) ทุกประการ

### ผลการวิจัย

ผู้วิจัยนำเสนอผลการศึกษาวิจัย เป็นหัวข้อดังนี้

#### 1. บริบทพื้นที่

ตำบลบ้านกลาง เป็นพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท ตั้งอยู่ทางด้านทิศใต้สุดของอำเภอเมืองนครพนม ติดกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 212 (นครพนม-ธาตุพนม) ห่างจากตัวจังหวัดนครพนมเป็นระยะทาง 28 กิโลเมตร และจากกรุงเทพมหานครเป็นระยะทาง 752 กิโลเมตร มีพื้นที่บางส่วนติดริมฝั่งแม่น้ำโขง ซึ่งเป็นพรมแดนระหว่างประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไป เป็นที่ดอนและมีที่ราบลุ่มเป็นบางส่วน รวมถึงที่ราบลุ่มน้ำท่วมถึง ทรัพยากรดินมีความอุดมสมบูรณ์ และมีความเหมาะสมในด้านการเกษตร

หรือเกษตรริมฝั่ง (Riparian agriculture) มีพื้นที่ทำการเกษตรประมาณ 10,665 ไร่ โดยเฉลี่ย 6.65 ไร่ต่อครัวเรือน ข้อมูลจากแผนที่กลุ่มชุดดิน (Soil Group) พบว่า ประกอบด้วยชุดกลุ่มดินที่ 6-ow และชุดกลุ่มดินที่ 6 เกือบทั้งหมด ความเหมาะสมของดินประเมินได้ว่ามีความเหมาะสมในการเพาะปลูกพืชชนิดข้าวและพืชผัก แม้โครงสร้างดินจะประกอบด้วยเนื้อดินค่อนข้างเหนียวและดินทราย และมีปัญหาน้ำท่วมทำให้ผลผลิตทางการเกษตรเสียหายในฤดูฝน (กรมพัฒนาที่ดิน, 2563)

ตำบลบ้านกลาง เป็นพื้นที่ที่มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ยาวนาน เชื่อว่าเดิมเป็นศูนย์กลางของ อาณาจักรศรีโคตรบูรที่เคยรุ่งเรืองในอดีต โดยมี แหล่งโบราณสถาน และหลักฐานทางประวัติศาสตร์ ที่ช่วยยืนยันความเชื่อที่ว่า บรรพบุรุษของคนในชุมชน เป็นกลุ่มคนจากทางฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขง ที่อพยพ มาตั้งถิ่นฐานอาศัยอยู่ในจังหวัดนครพนม ตั้งแต่ช่วงพุทธศตวรรษที่ 23 ระบบอาหารท้องถิ่นในยุคอดีต โดยเฉพาะช่วงก่อนการประกาศใช้แผนพัฒนาการ เศรษฐกิจฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) พบว่า เป็นระบบอาหารแบบดั้งเดิม (Traditional food system) คือ ผู้ผลิตรายย่อยทำหน้าที่เป็นผู้ผลิตและผู้บริโภคของระบบ โดยอาศัยแรงงานคนและสัตว์ รวมถึงอาศัยแหล่งทรัพยากรธรรมชาติบริเวณชุมชนเป็นปัจจัยการผลิตหลัก อาหารที่ผลิตได้ถูกกระจาย หมุนเวียนอยู่ภายในบริเวณชุมชนท้องถิ่น ดังข้อมูลจากรายงานของศูนย์วิจัย และพัฒนาการทหารระหว่างไทย-สหรัฐ (ม.ป.ป.) ที่บันทึกไว้ว่า

ในปี พ.ศ. 2506 พบว่าชาวนาในจังหวัดนครพนมประมาณ 95 เปอร์เซ็นต์ ใช้แรงงานสัตว์ในการทำนา อีก 5 เปอร์เซ็นต์ใช้แรงงานคน การใช้เครื่องจักร มีอยู่บ้างแต่จะปรากฏตามโครงการพัฒนาของรัฐ...ชาวนาทั่ว ๆ ไปยังเชื่อว่า น้ำมันเบนซินจะทำลายความอุดมสมบูรณ์ของดิน...ในการทำนา ชาวนา ไม่ต้องการเงินลงทุนมากนักตราบเท่าที่มีที่ดินและมีสุขภาพดี...โดยปกติ ชาวนามักจะปลูกพืชและเลี้ยงปศุสัตว์ในที่นาของตัวเองด้วย ทำให้มีพืชผล ที่ตนเองผลิตได้เพียงพอเลี้ยงครอบครัว และขายส่วนที่เกินความต้องการไปบ้าง เพื่อซื้อหาของที่จำเป็นอื่น ๆ

การเติบโตของเมือง (Urbanization) เป็นหนึ่งในปัจจัยขับเคลื่อนที่ทำให้ผู้ผลิตในระบบอาหารท้องถิ่น เริ่มปรับเปลี่ยนสู่การผลิตเพื่อตลาดและมุ่งผลกำไรมากขึ้น จากการศึกษาพบว่า ในช่วง พ.ศ. 2506-2518 บริเวณจังหวัดนครพนม ถูกเลือกเป็นที่ตั้งของฐานทัพอากาศสหรัฐอเมริกาในยุคสงครามเวียดนาม หรือแคมป์ทหารจีไอ การปรับเปลี่ยนบริบททางเศรษฐกิจสังคมของเมืองนครพนม ในยุคนี้นำให้เกิดการไหลเวียนของสินค้าและบริการ (Goods and services flow) ในบริเวณเมืองนครพนม โดยเฉพาะมิติความต้องการของผู้บริโภค การเข้ามาประจำการของทหาร กว่า 8,000 นาย มาพร้อมกับความตึงเครียดและเฟื่องฟูทางเศรษฐกิจอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ทั้งการเกิดขึ้นของร้านอาหาร ผับ บาร์ และอาชีพบริการอื่น ๆ อาทิ คนขับรถรับจ้าง นักร้องนักดนตรี โรงหนังและเมียเช่า รวมถึงการเดินทางเข้ามาค้าขายอาหารจากภาคเกษตร ของกลุ่มพ่อค้าแม่ค้าจากชุมชนท้องถิ่น (นิลวดี พรหมพักพิง และคณะ, 2563)

ปัจจุบัน ประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ตำบลบ้านกลางส่วนใหญ่เป็นคนท้องถิ่น โดยมีจำนวนประชากรรวม 8,592 คน มีจำนวนครัวเรือนทั้งหมด 2,225 ครัวเรือน แบ่งเขตการปกครองแบ่งออกเป็น 13 หมู่บ้าน อาชีพที่เป็นแหล่งรายได้หลักของครัวเรือนในชุมชนส่วนใหญ่คือ การเกษตรและปศุสัตว์ รวมถึงการรับจ้างในภาคเกษตร ส่วนการค้าขาย รับจ้างนอกภาคเกษตร และรับราชการพบว่ามีเพียงส่วนน้อย นอกจากนี้ยังพบว่า คนในชุมชนมีการรวมกลุ่มด้านอาชีพเสริม อาทิ กลุ่มอาชีพผู้เลี้ยงไก่ไข่ กลุ่มอาชีพผู้เลี้ยงโค กระบือ รวมถึงกลุ่มจักสาน ส่งผลให้มีรายได้หมุนเวียนตลอดทั้งปี (องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง, 2559)

เพื่อทำความเข้าใจถึงพัฒนาการเปลี่ยนแปลงภายในระบบอาหารท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น การศึกษานี้จะเริ่มต้นจากการนำเสนอข้อมูลทางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจการเมืองด้านอาหารในระดับโลก การปรับเปลี่ยนโครงสร้างภาคเกษตรของประเทศไทย และบทบาทของนโยบายรัฐและกลุ่มทุนต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงภายในระบบอาหารท้องถิ่น ดังรายละเอียดต่อไปนี้

## 2. การเปลี่ยนแปลงระบบอาหารท้องถิ่น ด้วยการปรับเปลี่ยน คุณประโยชน์ของระบบนิเวศ และการส่งเสริมปัจจัยการผลิตสมัยใหม่

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง การปรับโครงสร้างอาหารภาคเกษตรระดับโลกได้เริ่มต้นขึ้น และได้แผ่ขยายมาสู่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างในภาคเกษตรของประเทศโลกที่สามรวมถึงประเทศไทย โดยพบว่าในช่วงปี พ.ศ. 2489-2490 มีการก่อตั้งองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ข้อตกลงว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) การขยายฐานการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเกษตร หรือขยายตัวแบบอุตสาหกรรมเกษตรมายังประเทศโลกที่สามในฐานะผู้ผลิตอาหารของโลก โดยดำเนินการผ่านโครงการความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาและสหประชาชาติ

สำหรับประเทศไทย ตัวแบบอุตสาหกรรมเกษตรดังกล่าวนี้ ได้เริ่มปรากฏขึ้นผ่านนโยบายรัฐ โดยเฉพาะนับตั้งแต่การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 เป็นต้นมา เกษตรกรในชนบทมีการพึ่งพาน้ำจากการจัดการชลประทานมากขึ้น พร้อมกับการเข้ามาของการปฏิวัติเขียว ผ่านการศึกษาทดลองเกี่ยวกับระบบดิน ปุ๋ย การริเริ่มการปลูกพืชหลายชนิดไปพร้อม ๆ กับการปลูกข้าว รวมถึงการส่งเสริมการผลิตพืชพันธุ์ใหม่ เพื่อมุ่งไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ในเชิงนโยบายพบว่า การส่งเสริมการใช้ปุ๋ย สารเคมีควบคุมศัตรูพืช และพันธุ์พืชอาหารให้ผลผลิตสูง (HVF) เป็นกรณีการดำเนินการร่วมกันของรัฐและทุนที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบอาหารท้องถิ่นอย่างมาก ในช่วงปี พ.ศ. 2533 พบว่าประเทศไทยเป็นหนึ่งในผู้นำเข้าปุ๋ยและยาฆ่าแมลงที่สำคัญ และมีการกระจายสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศโดยหน่วยงานภาครัฐ ในปี พ.ศ. 2529 เกษตรกรทั่วประเทศมีการใช้ปุ๋ยราว 6.6 แสนตัน ในปี พ.ศ. 2538 พบว่าเพิ่มขึ้นเป็น 1.5 ล้านตัน เช่นเดียวกับการนำเข้าของสารเคมีทางการเกษตร ที่มีการนำเข้ากว่า 3.87 หมื่นตัน (Falvey, 2000)

ตำบลบ้านกลาง เป็นกรณีพื้นที่ชนบทแห่งหนึ่งที่ได้รับอิทธิพลจากการดำเนินนโยบายภาครัฐ ที่สนองตอบแนวทางการปรับโครงสร้างอาหารภาคเกษตร

ระดับโลก กระบวนการดังกล่าวพบว่า เริ่มต้นจากการปรับเปลี่ยนคุณสมบัติของระบบนิเวศ (Ecosystem service) ซึ่งเป็นปัจจัยนำเข้าของระบบอาหารท้องถิ่น ตามมาด้วยการปรับเปลี่ยนภายในกิจกรรมการผลิตอาหาร (Food production activities) ด้วยการส่งเสริมการใช้ปัจจัยการผลิตสมัยใหม่ ในด้านการปรับเปลี่ยนคุณสมบัติของระบบนิเวศ ผลจากการศึกษาพบว่า นโยบายรัฐได้เข้ามามีบทบาทต่อการปรับเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินและแหล่งน้ำ อาทิ การขยายพื้นที่เพาะปลูก การพัฒนาชลประทานเพื่อการเกษตร โดยมีการก่อสร้างคลองส่งน้ำรอบแปลงเกษตร อ่างเก็บน้ำ และสถานีสูบน้ำ สำหรับสูบน้ำจากแม่น้ำโขงมากักเก็บไว้ใช้ในช่วงฤดูแล้ง ส่วนด้านการใช้ปัจจัยการผลิตสมัยใหม่ พบว่ามีการจัดตั้งสถานีทดลองขยายพันธุ์พืช การจัดแปลงสาธิตเพื่อเพิ่มผลผลิตข้าว การแจกจ่ายปุ๋ย และพันธุ์พืชชนิดต่าง ๆ การพัฒนาดังกล่าวดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐ อาทิ กรมชลประทาน กรมการค้าข้าว กรมพัฒนาที่ดิน เร่งรัดพัฒนาชนบท (ร.พ.ช.) รวมถึงสำนักงานเกษตรจังหวัดนครพนม ที่ถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2510 นอกจากนี้ยังได้รับงบประมาณสนับสนุนส่วนหนึ่งจากโครงการช่วยเหลือในการพัฒนาเศรษฐกิจ (AID) และกองทุนร่วมของสหรัฐ (U.S. Counterpart Funds) โดยในปี พ.ศ. 2510 พบว่าจังหวัดนครพนมได้รับงบประมาณที่กันไว้สำหรับโครงการดังกล่าว คิดเป็นเงินกว่า 8.7 แสนบาท (รายงานของศูนย์วิจัยและพัฒนาการทหารระหว่างไทย-สหรัฐ, ม.ป.ป.)

ผลลัพธ์ของการพัฒนาข้างต้น ได้มีส่วนให้ระบบอาหารท้องถิ่นในพื้นที่ตำบลบ้านกลาง เริ่มขยับออกจากการผลิตเพื่อยังชีพสู่การผลิตเพื่อตลาดมากยิ่งขึ้น โดยพบว่านับตั้งแต่ พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา ผู้ผลิตรายย่อยสามารถผลิตอาหารได้หลากหลายชนิดทั้งในและนอกฤดูกาลเพาะปลูก โดยอาศัยน้ำจากสถานีสูบน้ำที่มีถึง 4 แห่ง และแหล่งน้ำสาธารณะ ได้แก่ อ่างเก็บน้ำและบ่อน้ำตื้น ที่ถูกสร้างขึ้นอีกกว่า 83 แห่ง รวมถึงอาศัยชนิดพันธุ์พืชอาหาร ที่เคยได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนผ่านหน่วยงานของรัฐ อาทิ พริก ต้นหอม (หอมแบ่ง) ละมุด ถั่วฝักยาว แตงกวา ตลอดจนการใช้ปุ๋ยและสารเคมีอื่น ๆ ที่จัดหาโดยธุรกิจการเกษตร

ปัจจุบันผู้ผลิตรายย่อยมีการผลิตอาหารแบบเข้มข้น (Intensification) และมีความหลากหลาย (Diversification) มากขึ้นเมื่อเทียบกับอดีตที่ผ่านมา นอกจากการเพาะปลูกข้าวนาปีในช่วงฤดูฝน และการเก็บหาอาหารจากแหล่งทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนแล้ว พื้นที่ตำบลบ้านกลางยังเป็นแหล่งเพาะปลูกพืชผักมีชื่อเสียง โดยเฉพาะต้นหอม (หอมแบ่ง) ในแต่ละปีผลผลิตส่วนเกินจากท้องถิ่น (Over supply) กว่า 3 แสนกิโลกรัม ถูกลำเลียงขนส่งเพื่อจำหน่ายยังตลาดสดในตัวเมืองนครพนม และตลาดภายนอกจังหวัด ซึ่งสร้างรายได้ให้กับครัวเรือนในชุมชนเป็นอย่างมาก

ในหัวข้อต่อไป จะเป็นการนำเสนอภาพของการผนวกรวมพื้นที่ชนบท (Rural) เข้าเป็นส่วนหนึ่งในห่วงโซ่ของอาหารที่ถูกกระจายสู่ผู้บริโภคทั้งภายในและภายนอกประเทศ บทความนี้ใช้ต้นหอม (หอมแบ่ง) เป็นตัวแทนของอาหารที่มีคุณลักษณะดังกล่าว

### 3. ต้นหอม (หอมแบ่ง): การเดินทางของพืชเศรษฐกิจ ในระบบอาหารท้องถิ่นพื้นที่ตำบลบ้านกลาง

ต้นหอม (หอมแบ่ง) มีชื่อทางวิทยาศาสตร์คือ *allium cepa* L. *aggregatum* ชื่อสามัญคือ green onion, spring onion มีแหล่งกำเนิดอยู่ในบริเวณเอเชียกลาง ตะวันออกเฉียงเหนือของอินเดีย และจีน ก่อนกระจายสู่ประเทศต่าง ๆ ในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Ijeomah et al., 2020; Kayat et al., 2021) สำหรับประเทศไทยนั้นไม่พบข้อมูลแน่ชัดว่าต้นหอม (หอมแบ่ง) เริ่มปรากฏขึ้นเมื่อใด มีเพียงบันทึกที่ระบุถึงหัวหอม ว่าเป็นพันธุ์พืชที่ถูกนำเข้ามาพร้อมกับพืชผักชนิดอื่น ๆ ภายหลังจากที่ไทยได้มีการติดต่อกับเขมร อินเดีย และกลุ่มพ่อค้าอื่น ๆ ในช่วงก่อนศตวรรษที่ 14 เป็นต้นมา (Falvey, 2000) การใช้ประโยชน์หรือการบริโภคต้นหอม (หอมแบ่ง) ส่วนใหญ่แล้วใช้เป็นเครื่องปรุงรสมากกว่าที่จะเป็นอาหารหลัก

การปรากฏตัวของการเพาะปลูกต้นหอม (หอมแบ่ง) เชิงพาณิชย์ ในพื้นที่ตำบลบ้านกลาง พบว่าเริ่มขึ้นในช่วง พ.ศ. 2510 จากการส่งเสริมของกรมพัฒนา

ที่ดินและสำนักงานเกษตรจังหวัดนครพนม ในยุคนั้นพบว่า ผู้ผลิตรายย่อยจาก ตำบลบ้านกลางหลายราย ได้เริ่มมีการจำหน่ายพืชอาหารหลายชนิด โดยเฉพาะ ต้นหอม (หอมแบ่ง) ให้กับหน่วยงานของรัฐรวมถึงตลาดในต่างจังหวัด ดึงข้อมูล จากรายงานของศูนย์วิจัยและพัฒนาการทหารระหว่างไทย-สหรัฐ (ม.ป.ป.) ที่บันทึกไว้ว่า

ที่ตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง ต้นหอมและกระเทียมเป็นสินค้าที่ทำรายได้ ให้แก่ชาวบ้านเป็นอันมาก ในระยะสี่ปีที่ผ่านมาชาวบ้านในตำบลบ้านกลาง ดังกล่าวหลายคน มีสัญญาที่จะจัดส่งต้นหอมให้แก่ฐานทัพอากาศของกองทัพ อากาศไทย แดงกว่าก็เป็นผักอีกชนิดหนึ่งที่นับว่าสำคัญ ซึ่งนครพนมสามารถ ส่งเป็นสินค้าออกไปยังจังหวัดต่าง ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งหมด และ ยังส่งมากรุงเทพฯ ด้วย

#### 4. คุณประโยชน์ของระบบนิเวศ ปัจจัยนำเข้าของการผลิตต้นหอม (หอมแบ่ง)

ต้นหอม (หอมแบ่ง) เป็นพืชที่ชอบดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ มีการระบายน้ำ และการถ่ายเทอากาศดี มีค่าความเป็นกรดต่าง (pH) ที่เหมาะสม 5.8-6.5 และ อุณหภูมิที่เหมาะสม 20-24 องศาเซลเซียส (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2562) ในปีเพาะปลูก 2561/2562 พบว่า ในพื้นที่ตำบลบ้านกลาง มีผู้ปลูกต้นหอม (หอมแบ่ง) ราว 120 ราย บนเนื้อที่ 360 ไร่ โดยเฉลี่ย 3 ไร่/ครัวเรือน โดยส่วนใหญ่ ทำการเพาะปลูกบนที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง กรณีผู้ผลิตบนเนื้อที่มากกว่า 10 ไร่ พบว่าจะเช่าที่ดินจากเพื่อนบ้านเพิ่มเติม โดยมีราคาเช่าไร่ละ 7,000 บาทต่อปี การผลิตต้นหอม (หอมแบ่ง) ยังคงอยู่ภายใต้เงื่อนไขของฤดูกาล และสภาพอากาศ เนื่องจากเป็นพืชอายุสั้นที่เน่าเสียง่ายและชอบอากาศเย็น ผู้ผลิตรายย่อยจึงนิยม ทำการเพาะปลูกในช่วงฤดูแล้ง หรือระหว่างเดือนตุลาคม ถึงเดือนกุมภาพันธ์ ทุกปีผู้ผลิตรายย่อยนิยมปลูกต้นหอม (หอมแบ่ง) บริเวณริมฝั่งแม่น้ำโขง หรือเป็น ลักษณะของการทำเกษตรริมฝั่ง เมื่อพิจารณาถึงด้านทำเลที่ตั้งของพื้นที่และระบบ นิเวศในบริเวณท้องถิ่น จากการสัมภาษณ์ ผู้ผลิตรายย่อยต่างให้เหตุผลตรงกันว่า

บริเวณริมฝั่งแม่น้ำโขงนี้เมื่อเข้าสู่ฤดูกาลเพาะปลูกจะมีอากาศหนาวเย็น ประกอบกับดินมีความอุดมสมบูรณ์และเหมาะสมต่อการเพาะปลูกพืชผัก ส่วนด้านแหล่งน้ำ ผู้ผลิตส่วนใหญ่อาศัยน้ำจากบ่อพักน้ำสาธารณะของชุมชน ขณะเดียวกันก็มีผู้ผลิตบางรายขุดเจาะบ่อบาดาลและบ่อดินไว้ใช้ส่วนบุคคล

## 5. การผลิตต้นหอม (หอมแบ่ง) ของผู้ผลิตรายย่อยในพื้นที่ตำบลบ้านกลาง

ในภาพรวมของประเทศ ข้อมูลปี พ.ศ. 2559 พบว่า ประเทศไทยมีจำนวนเกษตรกรผู้ปลูกต้นหอม (หอมแบ่ง) รวม 8,405 ราย กระจายอยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ เกือบทุกภูมิภาค ครอบคลุมพื้นที่เพาะปลูกรวม 50,566 ไร่ ในพื้นที่ตำบลบ้านกลางพบว่า แต่ละปีจะมีเกษตรกรผู้ปลูกต้นหอม (หอมแบ่ง) ราว 100-150 ราย มีปริมาณผลผลิตประมาณ 3.36 แสนกิโลกรัม/ปี (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2562) ในกิจกรรมการผลิตต้นหอม (หอมแบ่ง) ของผู้ผลิตรายย่อยในพื้นที่ตำบลบ้านกลาง พบว่ามีการใช้ปัจจัยการผลิต และมีความเกี่ยวข้องกับผู้แสดงที่หลากหลาย ทั้งจากภายในและภายนอกท้องถิ่น ดังนี้

### 5.1 การเตรียมพื้นที่เพาะปลูกต้นหอม (หอมแบ่ง) ในขั้นตอนนี้จากการศึกษาพบว่า ผู้ผลิตรายย่อยมีการใช้เครื่องจักรกลการเกษตรเป็นปัจจัยการผลิตหลัก ขณะเดียวกันก็ยังมีความจำเป็นต้องอาศัยแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรควบคู่กันไปด้วย กล่าวคือ เมื่อเริ่มเข้าสู่ฤดูกาลเพาะปลูก เจ้าของแปลงจะทำการจ้างรถไถขนาดกลางและขนาดใหญ่ สำหรับปรับหน้าดินและยกร่องคันดิน เจ้าของเครื่องจักรกลการเกษตรเหล่านี้พบว่า โดยส่วนมากเป็นเพื่อนบ้านหรือผู้ประกอบการที่อาศัยอยู่ภายในพื้นที่ตำบลบ้านกลางทั้งสิ้น ส่วนแรงงานรับจ้าง จากการศึกษาพบว่าต้นหอม (หอมแบ่ง) ยังคงเป็นอาหารภาคเกษตรที่ต้องอาศัยแรงงานมนุษย์อย่างเข้มข้น ตั้งแต่ขั้นตอนเตรียมพื้นที่ คือ การถางหญ้า การไถยกลบกลบหน้าดิน และการติดตั้งระบบน้ำ ในพื้นที่ตำบลบ้านกลางพบว่า ผู้ผลิตรายย่อยจำนวนมากมักอาศัยแรงงานรับจ้างเจ้าประจำ ซึ่งเป็นคนในชุมชนเดียวกัน ดังเช่นนายนิกร (นามสมมติ) ในรอบปีที่ผ่านมา นายนิกรทำการเพาะปลูก

ต้นหอม (หอมแบ่ง) บนที่ดินทำกิน 3 ไร่ ในขั้นตอนการเตรียมพื้นที่ ต้องจ้างแรงงานรับจ้างมาช่วยงานจำนวน 4-5 คน จึงจะแล้วเสร็จภายใน 1-2 วัน

**5.2 การจัดหาต้นพันธุ์** จากการศึกษาพบว่า ผู้ผลิตรายย่อยในพื้นที่ตำบลบ้านกลาง ใช้ต้นพันธุ์หอม (หอมแบ่ง) จากสองแหล่ง คือต้นพันธุ์ที่เก็บไว้เองจากฤดูกาลเพาะปลูกรอบที่ผ่านมาแต่ก็พบว่าเป็นส่วนน้อย เนื่องจากส่วนใหญ่จะนิยมสั่งซื้อต้นพันธุ์มาจากแหล่งผลิตในเขตอำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ (ห่างจากตำบลบ้านกลาง 656 กิโลเมตร) ซึ่งถึงแม้จะต้องใช้เงินลงทุนสูงเฉลี่ย 12,000 บาท/ไร่ แต่ก็ให้เหตุผลสอดคล้องกันว่า “พันธุ์หอมจากลับแล ปลูกแล้วแตกกอดี ใบหนาและลำต้นแข็งแรง” เมื่อเทียบกับต้นพันธุ์หอมที่เก็บไว้เอง วิธีการจัดหาต้นพันธุ์หอม (หอมแบ่ง) นี้พบว่า เริ่มขึ้นตั้งแต่ก่อนถึงฤดูกาลเพาะปลูก โดยผู้ผลิตรายย่อยจะทำการสั่งซื้อต้นพันธุ์จากพ่อค้าคนกลางในหมู่บ้าน ซึ่งมีจำนวนราว 3-5 ราย พ่อค้าคนกลางเหล่านี้จะทำการสั่งซื้อต้นพันธุ์หอมจากแหล่งผลิตมาอีกทอดหนึ่ง แหล่งผลิตพันธุ์หอมนี้พบว่าเป็นธุรกิจการเกษตรระดับท้องถิ่น คือโกดังรวบรวมต้นพันธุ์หอมที่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ หลังจากทำการตกลงซื้อขายกันผ่านทางโทรศัพท์เป็นที่เรียบร้อยแล้ว เจ้าของโกดังจะทำการจัดส่งสินค้าด้วยการจ้างรถวิน (รถกระบะ) ลำเลียงขนส่งต้นพันธุ์หอมมาทางถนนสายหลัก โดยมีค่าจ้างขนส่งกิโลกรัมละ 5 บาท จากนั้นพ่อค้าคนกลางจึงจะนำต้นพันธุ์ที่ได้รับมาจำหน่ายให้กับผู้ผลิตรายย่อยที่สั่งซื้อไว้

ด้านความสัมพันธ์ระหว่างพ่อค้าคนกลาง กับเจ้าของโกดังรวบรวมต้นพันธุ์หอม จากการสัมภาษณ์นายบุญ (นามสมมติ) พ่อค้าคนกลางในพื้นที่ตำบลบ้านกลางรายหนึ่ง ซึ่งทำหน้าที่ผู้จัดหาต้นพันธุ์หอมมาจำหน่ายให้ผู้ผลิตรายย่อยพบว่า พ่อค้าคนกลางรายนี้จะรับซื้อพันธุ์หอมจากเจ้าของโกดังแหล่งหนึ่งในเขตอำเภอลับแล โดยรับซื้อจากโกดังแห่งนี้เพียงแห่งเดียวมานานกว่า 20 ปี เหตุผลเนื่องจากทำการซื้อขายกันมานาน และมีความเห็นว่าโกดังแห่งนี้ผลิตต้นพันธุ์ที่มีคุณภาพให้กับตน ดังที่กล่าวไว้

“ชาวบ้านเกือบ 80 เปอร์เซนต์สั่งซื้อพันธุ์หอมจากพ่อเพราะหาของดีมาให้ เอาพันธุ์มาจากโกดังเฮียข้างที่เดี่ยวนมา 20 ปีแล้ว เขาคัดพันธุ์มาดี แดกกอสวย แข็งแรง” (สัมภาษณ์, 2563)

**5.3 การลงมือเพาะปลูก และการบำรุงรักษาต้นหอม (หอมแบ่ง)**  
**จนกระทั่งเก็บเกี่ยวผลผลิต** ในขั้นตอนการลงมือเพาะปลูกและการบำรุงรักษาจากการศึกษาพบว่า ต้นหอม (หอมแบ่ง) ยังคงเป็นอาหารภาคเกษตรที่ต้องอาศัยแรงงานมนุษย์อย่างเข้มข้น เริ่มตั้งแต่การตกแต่งต้นพันธุ์และลงมือเพาะปลูก รวมถึงขั้นตอนการให้ปุ๋ยและสารกำจัดศัตรูพืช ไปจนถึงขั้นตอนการเก็บเกี่ยวผลผลิต คือ การถอนออกจากแปลง การล้างทำความสะอาดและมัด เพื่อเตรียมส่งสินค้าให้กับผู้รับซื้อต่อไป ในขณะที่เดียวกันต้นหอม (หอมแบ่ง) ก็เป็นพืชเศรษฐกิจที่ผู้ผลิตรายย่อยต้องใช้เงินลงทุนที่ค่อนข้างสูง ไม่เพียงแต่ค่าต้นพันธุ์เท่านั้น แต่ยังรวมถึงค่าใช้จ่ายสำหรับปุ๋ย สารเคมีกำจัดศัตรูพืช และค่าจ้างแรงงานรับจ้างอีกด้วย

ในขั้นตอนนี้พบว่าการจัดการและใช้แรงงานรับจ้างเจ้าประจำ เป็นวิธีการหนึ่งที่ช่วยลดความเสี่ยงในด้านการขาดแคลนแรงงานภาคเกษตรเมื่อเข้าสู่ฤดูกาลเพาะปลูก เนื่องจากผู้ผลิตต้นหอม (หอมแบ่ง) ต้องใช้แรงงานจำนวนมาก และอาศัยทักษะด้านเกษตรกรรมที่ผู้ผลิตรายย่อยในตำบลบ้านกลางต่างมีความชำนาญมาแต่เดิม สำหรับเกษตรกรที่ปลูกหอมแบ่งครั้งละ 5 ไร่ขึ้นไป พบว่าในบางช่วงอาจจะใช้แรงงานรับจ้างมากถึง 30 คนต่อวัน จึงจะสามารถทำการเพาะปลูกและเก็บเกี่ยวได้ทันเวลา หรือถึงแม้ว่าจะทำการผลิตเพียง 1 ไร่ แต่ผู้ผลิตรายย่อยส่วนใหญ่ที่จำเป็นต้องอาศัยแรงงานเพิ่มเติมจากที่มีอยู่ภายในครัวเรือนของตนเอง ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่า สำหรับต้นหอม (หอมแบ่ง) นั้น แม้ว่าจะเป็นการเพาะปลูกพืชอายุสั้นเพียง 30-45 วัน แต่ก็ทำให้เกิดการจ้างงานในภาคเกษตรหมุนเวียนภายในชุมชน

## ภาพประกอบที่ 1 การผลิตต้นหอม (หอมแบ่ง) ของผู้ผลิตรายย่อย ในพื้นที่ตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม



ที่มา: มุกดา สุวรรณศรี และบัวพันธ์ พรหมพักพิง. 2563

ปุ๋ย และสารเคมีกำจัดศัตรูพืช เป็นปัจจัยการผลิตที่จำเป็นอย่างหนึ่ง ในกระบวนการผลิตต้นหอม (หอมแบ่ง) จากการสัมภาษณ์พบว่า ผู้ผลิตรายย่อย ในพื้นที่ตำบลบ้านกลางทุกราย มีการใช้ปุ๋ยและสารเคมีกำจัดศัตรูพืช โดยบางราย จัดซื้อมาจากธุรกิจการเกษตรในบริเวณจังหวัดนครพนม บางรายซื้อจากตัวแทน จำหน่ายของบริษัทขนาดใหญ่ที่เดินทางเข้ามาถึงในแปลงเกษตร ค่าใช้จ่ายส่วนนี้ พบว่าต้องใช้เงินลงทุนเฉลี่ย 7,000 บาท/ไร่ ในมุมมองของผู้ผลิตรายย่อยต่อการ ใช้ปุ๋ยและสารเคมีกำจัดศัตรูพืชเหล่านี้ ข้อมูลจากการประชุมกลุ่มย่อยพบว่า แม้ผู้ผลิตรายย่อยจะตระหนักดีว่าปัจจัยการผลิตส่วนนี้เป็นต้นทุนการผลิตที่สูง ส่งผลกระทบต่อสุขและสิ่งแวดล้อม แต่ผู้ผลิตรายย่อยก็ยากที่จะหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากต้นหอม (หอมแบ่ง) เป็นพืชอาหารที่มีโรคและแมลงศัตรูพืชมาก แม้จะมี หน่วยงานภาครัฐได้เข้ามาส่งเสริมและสนับสนุนด้านการใช้สารประเภทอื่น เช่น การใช้สารชีวภัณฑ์ในการควบคุมศัตรูพืช รวมถึงให้ความรู้เกี่ยวกับผลกระทบต่อ สุขภาพ แต่สำหรับผู้ผลิตรายย่อยแล้วเห็นว่ายังไม่มีประสิทธิภาพจนสามารถมา ทดแทนการใช้สารเคมีได้ ด้วยเหตุนี้ การลดความเสี่ยงจากความเสียหาย ของผลผลิต และคงความสวยงามของผลผลิตด้วยการใช้สารเคมี จึงยังคงเป็น ทางเลือกที่จำเป็นต่อเศรษฐกิจของครัวเรือน

การใช้ปุ๋ย และสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ของผู้ผลิตต้นหอม (หอมแบ่ง) ในพื้นที่ตำบลบ้านกลาง ไม่เพียงแต่เกี่ยวข้องกับ การตัดสินใจของผู้ผลิตรายย่อย เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับ ผู้แสดงอื่น ๆ ในห่วงโซ่ โดยเฉพาะพ่อค้าคนกลางและผู้บริโภคของระบบรวมด้วย ข้อมูลจากการประชุมกลุ่มย่อยพบว่า สำหรับพ่อค้าคนกลาง “ความสวยงาม” ของต้นหอม (หอมแบ่ง) ในแปลง เป็นส่วนสำคัญที่สุดต่อการตัดสินใจรับซื้อผลผลิต เพื่อนำไปจำหน่ายต่อยังตลาดขายส่งสินค้าเกษตร เนื่องจากความสวยงามคือตัวชี้วัดที่มีผลต่อราคาสินค้า จากข้อมูลเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของตลาดสี่มุมเมือง ต้นหอม (หอมแบ่ง) คุณภาพดีมาก (เกรดA) จะพิจารณาจากผิว สี และรูปทรง โดยหากมีผิวสวยไม่มีตำหนิ สีเขียว ลำต้นถูกหุ้มด้วยใบ ปลายแหลม ในภายในกลวง จะขายได้ราคาที่สูงกว่าต้นหอม (หอมแบ่ง) ที่มีคุณภาพรองลงมา ความสวยงามของสินค้านี้ พบว่ายังเกี่ยวข้องกับ การตัดสินใจซื้อของผู้บริโภคด้วย ในมุมมองของผู้ค้ารายย่อยให้ความเห็นว่า ปัจจุบันผู้บริโภคจำนวนมากมีพฤติกรรมเลือกซื้อผักที่มีลักษณะสวยงาม ดูสดใหม่ เงื่อนไขดังกล่าวจึงวนกลับมาให้กลุ่มพ่อค้าคนกลาง ต้องเลือกรับซื้อ ต้นหอม (หอมแบ่ง) จากแปลงที่มีลำต้นสมบูรณ์สวยงาม เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค เช่นเดียวกันเงื่อนไขดังกล่าวก็มีส่วนผลทำให้ผู้ผลิตรายย่อย ดำเนินกิจกรรมการผลิตโดยใช้ปุ๋ยและสารเคมีในการบำรุงต้นพืชของตนเอง เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ที่มารับซื้อผักจากแปลงเกษตรกร

ปัจจัยการผลิตทั้งหมดที่กล่าวมา จากการศึกษาพบว่า ผู้ผลิตรายย่อย จะต้องจัดหาโดยใช้เงินลงทุนจำนวนมาก โดยเฉพาะจะมีต้นทุน 30,000-45,000 บาท/ไร่ ดังกรณีตัวอย่างต้นทุนการผลิตของผู้ผลิตรายหนึ่ง

**ตารางที่ 1** ต้นทุนในการผลิตหอมแบ่ง เฉลี่ยต่อไร่

ประเภทค่าใช้จ่าย	ค่าใช้จ่ายเฉลี่ย (บาท/ไร่)
ค่าต้นพันธุ์	12,000
ค่าจ้างไถ และยกร่องแปลง	1,200
ค่าจ้างถางหญ้า และติดตั้งระบบให้น้ำ	2,700
ค่าจ้างโรยแกลบกลบหน้าดิน	600
ค่าจ้างตกแต่งพันธุ์เตรียมปลูก	600
ค่าจ้างปลูก	6,000
ค่าปุ๋ย และเคมีกำจัดศัตรูพืช	7,000
*ค่าจ้างเก็บเกี่ยว ล้าง และมัด	15,000

\* ผู้ผลิตที่ขายแบบเหมาสวน ไม่มีค่าใช้จ่ายส่วนนี้

## 6. ช่องทางการกระจายต้นหอม (หอมแบ่ง) จากแปลงเพาะปลูกเข้าสู่

### ตลาด

ต้นหอม (หอมแบ่ง) เป็นอาหารจากภาคเกษตรที่เน่าเสียง่ายและมีอุปทานส่วนเกินในท้องถิ่น อีกทั้งยังมีลักษณะเป็นสินค้าโภคภัณฑ์ (Commodity goods) ที่มีการผลิตตามจังหวัดต่าง ๆ เกือบทุกภูมิภาคของประเทศ ประกอบกับราคาในตลาดจะขึ้นลงรวดเร็วแตกต่างกันมาก ระหว่างช่วงต้นฤดูและช่วงกลางฤดูด้วยเหตุนี้ การจำหน่ายผลผลิตครั้งละจำนวนมากหรือจำหน่ายทั้งหมดในคราวเดียว ให้กับพ่อค้าคนกลางหรือผู้รวบรวมผลผลิต ที่เดินทางเข้ามารับซื้อผลผลิตถึงในแปลงเกษตร จึงเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดสำหรับครัวเรือนที่ไม่มีทักษะการขาย เครือข่าย หรือยานพาหนะเพื่อลำเลียงขนส่งสินค้าจำนวนมากจากแปลงเกษตรเข้าสู่ตลาด ด้านช่องทางการจำหน่าย จากการศึกษาพบว่า ผู้ผลิตรายย่อยในพื้นที่ตำบลบ้านกลาง มีช่องทางการจำหน่ายต้นหอม (หอมแบ่ง) 3 ช่องทาง ดังนี้

1. การจำหน่ายให้กับพ่อค้าคนกลาง ด้วยการตกลงซื้อขายล่วงหน้า ช่องทางนี้เมื่อเริ่มเข้าสู่ฤดูกาลเพาะปลูก พ่อค้าคนกลางจะวางเงินมัดจำ (ปกติประมาณ 10 เปอร์เซ็นต์ของมูลค่าการขายทั้งหมด) ให้กับเจ้าของสวนตั้งแต่ต้น เพื่อเป็นการรับรอง เจ้าของสวนจะทำการดูแลผลผลิต และรอจำหน่ายให้กับพ่อค้ารายนั้น โดยเจ้าของสวนอาจจะเป็นผู้เก็บเกี่ยวเอง หรือพ่อค้าคนกลางจะเป็นผู้จ้างแรงงานในหมู่บ้านมาถอนผลผลิตออกจากแปลงก็แล้วตกลงกัน เมื่อส่งมอบสินค้าแล้วจึงชำระเงินส่วนที่เหลือ ซึ่งราคารับซื้อผลผลิตช่องทางนี้ พ่อค้าและผู้ผลิตรายย่อยจะสามารถต่อรองราคากันได้ ซึ่งก็จะขึ้นอยู่กับราคาตลาดในช่วงนั้น หากต้นหอม (หอมแบ่ง) ในตลาดราคาตกต่ำพ่อค้าก็มีสิทธิที่จะเงินมัดจำ ทำให้ผู้ผลิตรายย่อยต้องเป็นผู้หาตลาดเอง

2. การจำหน่ายให้กับพ่อค้าคนกลางเมื่อใกล้ถึงฤดูเก็บเกี่ยว ช่องทางนี้เมื่อใกล้ถึงฤดูเก็บเกี่ยว พ่อค้าคนกลางจะตระเวนดูแปลงต้นหอม (หอมแบ่ง) เพื่อประเมินผลผลิตและเสนอราคา หากเจ้าของสวนตกลงก็จะทำการจ่ายเงิน โดยที่พ่อค้าคนกลางจะเป็นผู้จ้างแรงงานในหมู่บ้านมาถอนต้นหอม (หอมแบ่ง) ออกจากแปลง และขนส่งสินค้าไปยังตลาด

3. การผลิตและจำหน่ายภายใต้สัญญาระหว่างพ่อค้าคนกลาง (หรือผู้ลงทุน) และผู้ผลิต โดยมีวิธีการตกลงซื้อขาย คือ โดยส่วนใหญ่พ่อค้าคนกลางจะเป็นผู้ลงทุน จัดหาปัจจัยการผลิต ส่วนผู้ผลิตหรือเจ้าของที่ดินจะเป็นผู้ปลูก ดูแลรักษา และเก็บเกี่ยวผลผลิต ราคารับซื้อผลผลิตช่องทางนี้ พ่อค้าคนกลางจะเป็นผู้กำหนดราคา ซึ่งอาจจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงจากที่เคยได้พูดคุยหรือตกลงกันไว้ ขึ้นอยู่กับราคาตลาดเช่นเดียวกัน

## 7. ตลาด

ตลาด (Market) ที่ต้นหอม (หอมแบ่ง) จากพื้นที่ตำบลบ้านกลางถูกกระจายออกไปนั้น พบว่ามีทั้งที่เป็นตลาดสดท้องถิ่นและตลาดขายส่งสินค้าเกษตร ในส่วนตลาดสดท้องถิ่น อาทิ ตลาดสดในจังหวัดนครพนม สกลนคร มุกดาหาร อุดรธานี และบึงกาฬ ส่วนตลาดขายส่งสินค้าเกษตรพบว่า ในแต่ละปีต้นหอม (หอมแบ่ง)

จากตำบลบ้านกลางส่วนใหญ่จะถูกขนส่งไปยังตลาดกลางสินค้าเกษตรระดับภูมิภาค คือตลาดศรีเมืองทอง จังหวัดขอนแก่น และระดับประเทศ คือตลาดสี่มุมเมือง จังหวัดปทุมธานี

ตลาด นอกจากหมายถึงพื้นที่ไหลเวียนของสินค้ามานานาชนิดแล้ว ยังรวมถึงการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารที่จำเป็น จากการมีความสัมพันธ์กันของเครือข่ายภายในระบบตลาด ข้อมูลเหล่านี้พบว่า เป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับผู้ที่อยู่ภายในห่วงโซ่อุปทานของสินค้าชนิดนั้น ๆ เป็นอย่างมาก รวมถึงพ่อค้าคนกลางเช่น นายไพรวลัย (นามสมมติ) หนึ่งในพ่อค้าคนกลาง หรือ “เจ้าแก่รายใหญ่” ที่รับซื้อต้นหอม (หอมแบ่ง) จากผู้ผลิตรายย่อยในพื้นที่ตำบลบ้านกลาง ก่อนลำเลียงขนส่งเข้าสู่ตลาดขายส่งสินค้าเกษตรระดับประเทศ คือตลาดสี่มุมเมือง ปัจจุบันครอบครัวของนายไพรวลัย มีบ้านหลังใหญ่ที่ดูทันสมัยอยู่ในตำบลบ้านกลาง จากการสัมภาษณ์ทราบว่าบ้านหลังนี้มีเพียงนายไพรวลัย และญาติที่มาช่วยขับรถบรรทุกขนส่งสินค้าเท่านั้นที่พักอาศัย ส่วนภรรยาของนายไพรวลัยและลูกอีกสองคน พักอาศัยอยู่ที่ห้องชุด (คอนโดมิเนียม) ที่ครอบครัวซื้อไว้บริเวณไม่ไกลจากตลาดสี่มุมเมือง สำหรับการรับซื้อและขายส่งต้นหอม (หอมแบ่ง) นั้น นายไพรวลัยกล่าวว่าตนเองนั้นได้รับประสบการณ์จากความผิดพลาดมาแล้วนับครั้งไม่ถ้วน จนกระทั่งมีประสบการณ์การค้าขาย และที่สำคัญคือมีเครือข่ายคนรู้จักที่เป็นพ่อค้าแม่ค้าด้วยกันจำนวนมาก

ในการกระจายอาหารจากท้องถิ่นเข้าสู่ตลาดสี่มุมเมือง ข้อมูลข่าวสารในระบบตลาด ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลปริมาณการผลิตและผลผลิตต้นหอม (หอมแบ่ง) ที่ผลิตภายในประเทศแต่ละช่วงเวลา และแนวโน้มการนำเข้าต้นหอม (หอมแบ่ง) จากประเทศจีน ล้วนมีส่วนในการกำหนดกำไรขาดทุนของพ่อค้าคนกลาง และผู้ผลิตรายย่อยในระบบอาหารท้องถิ่นเป็นอย่างมาก จากการสัมภาษณ์พบว่า เมื่อเข้าสู่ฤดูกาลเก็บเกี่ยว ทุกวันในกลุ่มไลน์ (Line application) พ่อค้าแม่ค้าที่รับซื้อต้นหอม (หอมแบ่ง) จากพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศจะแจ้งข้อมูลด้านปริมาณต้นหอม (หอมแบ่ง) ที่จะเดินทางมุ่งหน้าเข้าสู่ตลาดสี่มุมเมือง ข้อมูลเหล่านี้ช่วยให้

พ่อค้าเช่นนายไพรวัลย์สามารถคาดการณ์ราคาสินค้าในแต่ละช่วงเวลาได้ และเกี่ยวเนื่องมาถึงการตัดสินใจรับซื้อผลผลิตจากผู้ผลิตรายย่อยในพื้นที่ตำบลบ้านกลาง หรือการตัดสินใจยอมทิ้ง “เงินมัดจำสวน” ที่ได้จ่ายให้กับเจ้าของสวนไปก่อนหน้านี้ ดังที่เล่าว่า

“ช่วงเริ่มต้นเลาะขายไปเรื่อย ๆ ไม่มีจุดหมาย เพราะยังไม่รู้ตลาด บางทีกะว่าจะไปอุบลฯ ก็หมดตั้งแต่อำเภอเลิงนกทา แต่บางเที่ยวก็ขายไม่หมด ต้องมาเทหอมทิ้งข้างทางเพราะมันเน่า...เข้าสู่ลิ้มเมืองแรก ๆ ขาดทุนซ้ำซากให้กับลิ้มเมือง เราไม่รู้อะไรแต่คนในตลาดเขารู้ข้อมูล เข้า ๆ ออก ๆ ลิ้มเมืองจนรู้ว่าทั่วประเทศปลูกหอมแบ่งที่ไหนบ้าง ที่ไหนปลูกมาก ใครเป็นใครในลิ้มเมือง ช่วงไหนหอมถูก ช่วงไหนหอมแพง ถูกแพงเพราะอะไร ก็ต้องมีข้อมูลหมด จนตอนนี้รู้ข้อมูลหมดว่าหอมโคราช ร้อยเอ็ด อุดร บ้านกลาง หอมแต่ละที่จะออกวันละกี่ตัน ถ้าช่วงไหนหอมแบ่งไม่มีเยอะ ราคาก็ขึ้น เราซื้อเหมาไปขายส่งต่อเราก็ได้กำไรเยอะ” (สัมภาษณ์, 2563)

ในมุมมองของพ่อค้าคนกลางเช่นนายไพรวัลย์ (นามสมมติ) มองว่าเป็นเรื่องไม่ถ่วงน้ำหนักสำหรับผู้ผลิตรายย่อยในพื้นที่ตำบลบ้านกลาง ที่จะเป็นผู้นำสินค้าที่ตนเองผลิตได้เข้าไปจำหน่ายในตลาดขายส่งสินค้าเกษตรด้วยตัวเอง ดังนั้นการจำหน่ายผลผลิตครั้งละจำนวนมาก หรือขายส่งให้กับผู้รับซื้อสินค้าเจ้าประจำ จึงน่าจะเป็นทางเลือกที่ดีสำหรับอาหารภาคเกษตรที่เน่าเสียง่ายและมีการแข่งขันสูงเช่นต้นหอม (หอมแบ่ง)

## 8. การบริโภครวม

ต้นหอม (หอมแบ่ง) เป็นพืชอาหาร ที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มพืชผักสวนครัวที่สามารถเพาะปลูกเพื่อบริโภคในครัวเรือนได้ทั่วไป ในเชิงพาณิชย์ถูกจัดอยู่ในกลุ่มสินค้าเกษตรประเภทพืชรอง (Minor crop) หมายถึง สินค้าเกษตรด้านพืชที่มีการบริโภคเป็นปริมาณน้อยตามเกณฑ์ที่กำหนด หรือมีการผลิตเป็นการค้าน้อย (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2559) ในปีเพาะปลูก 2561 พบว่าทั่วประเทศมีปริมาณผลผลิต 36.5 ล้านกิโลกรัม (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2562) จากการ

สัมภาษณ์พบว่าต้นหอม (หอมแบ่ง) ส่วนใหญ่ที่กระจายเข้าสู่ตลาดขายส่งสินค้าเกษตรระดับประเทศ เช่น ตลาดสี่มุมเมือง จะถูกกลุ่มพ่อค้ามารับซื้อไปจำหน่ายต่อยังตลาดขายส่งสินค้าเกษตรตามภูมิภาคต่าง ๆ ก่อนเข้าสู่ตลาดสดท้องถิ่นเพื่อขายปลีกให้กับผู้บริโภค ซึ่งได้แก่ ผู้ประกอบการร้านอาหาร และผู้บริโภคระดับครัวเรือน นอกจากนี้ยังพบว่าต้นหอม (หอมแบ่ง) เป็นหนึ่งในพืชอาหารที่ถูกนำเข้าไปเป็นวัตถุดิบในภาคอุตสาหกรรม เพื่อแปรรูปด้วยเทคโนโลยีอบแห้งด้วยลมร้อน เพื่อใช้เป็นส่วนประกอบในผลิตภัณฑ์อาหารกึ่งสำเร็จรูป เช่น ข้าวอาหารเส้น ซุปกึ่งสำเร็จรูป ผลิตภัณฑ์เครื่องปรุงรส และขนมขบเคี้ยว อีกทั้งยังถูกบรรจุอยู่ในรายการพืชผักส่งออกโดยรวมอยู่ในกลุ่มจำพวกหอม กระเทียม และอื่น ๆ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2564) รวมถึงการส่งจำหน่ายไปยังประเทศเพื่อนบ้าน คือ สปป.ลาว โดยผู้ผลิตรายย่อยเอง

## 9. เงื่อนไขและข้อจำกัดของผู้ผลิตรายย่อย ภายในระบบอาหารท้องถิ่นปัจจุบัน

ข้อมูลจากการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเวทีประชุมกลุ่มย่อย เมื่อทำการจัดลำดับความสำคัญและความรุนแรงของปัญหาที่มีอิทธิพลต่อครัวเรือน ข้อเสนอจากเวทีประชุมโดยผู้ผลิตรายย่อยต่างชี้ว่า ระบบตลาดและกลไกราคา เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อครัวเรือนของตนเองมากเป็นอันดับที่หนึ่ง รองลงมาคือด้านต้นทุนการผลิตที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และด้านโรคพืชและแมลงศัตรูพืช ตามลำดับ เหตุผลเนื่องจากการผลิตต้นหอม (หอมแบ่ง) นั้น นอกจากต้องอาศัยเงินลงทุนในการผลิตที่เพิ่มสูงขึ้นแล้ว ผู้ผลิตรายย่อยยังต้องเผชิญกับความเสี่ยงด้านฤดูกาลและสภาพภูมิอากาศ เช่น ความเสี่ยงจากฝนทิ้งช่วง หรือสภาพอากาศที่ร้อนจัด/หนาวจัด เงื่อนไขเหล่านี้เกี่ยวข้องกับโดยตรงกับโรค แมลงศัตรูพืช และปริมาณผลผลิตที่คาดหวัง

การกระจายผลผลิตเข้าสู่ตลาดศูนย์กลางหรือตลาดขายส่งสินค้าเกษตรซึ่งทำให้ต้นหอม (หอมแบ่ง) เป็นอาหารที่มีห่วงโซ่อุปทานยาว (Long supply chain) ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญ ที่ทำให้ผู้ผลิตรายย่อยในระบบอาหารท้องถิ่น

ปัจจุบัน ต้องพบกับปัญหาข้อจำกัดที่สำคัญคือ ระบบตลาดและกลไกราคา การจำหน่ายผลผลิตในช่องทางดังกล่าวนี้ ผู้ผลิตรายย่อยแทบจะไม่สามารถ กำหนดราคาผลผลิตของตนเองได้ ในบางรายเนื่องจากรับเงินมัดจำสำหรับการ ตกลงซื้อขายกันไว้ล่วงหน้าแล้ว จึงจำเป็นต้องขายผลผลิตตามราคาที่พ่อค้า คนกลางเสนอให้ หลายครั้งที่มีความรู้สึกว่าได้รับราคาไม่เป็นธรรม แต่ก็มีทางเลือก ไม่มากนัก จึงยังต้องเผชิญกับความเสี่ยงในเรื่องกำไร-ขาดทุน ที่ผู้ผลิตรายย่อย ยากจะคาดเดาล่วงหน้าได้ ดังที่ผู้ผลิตรายย่อยรายหนึ่งอธิบายว่า

“หลักๆ ก็มีปัญหาเรื่องราคาผลผลิตตกต่ำ ปัญหาอื่น ๆ ไม่ค่อยมีมากนัก หรือหากมีปัญหาเช่น ปัญหาหนอน แมลงก็สามารถแก้ไขได้ เรื่องราคาผลผลิต อาจส่งผลกระทบต่อเกษตรกรค่อนข้างมาก ยิ่งลงทุนสูงผลิตมากหากราคา ผลผลิตตกต่ำก็จะได้รับผลกระทบค่อนข้างหนัก” (สัมภาษณ์, 2563)

เมื่อขยายภาพออกไปถึงสถานการณ์ของตลาดในระดับประเทศ จาก การสัมภาษณ์พ่อค้าคนกลาง หรือ “เถ้าแก่” รายหนึ่ง ซึ่งรับซื้อต้นหอม (หอมแบ่ง) จากตำบลบ้านกลาง ไปจำหน่ายยังตลาดสี่มุมเมืองเป็นประจำทุกปีช่วยให้เห็นภาพ ว่า ปัจจุบันพ่อค้าแม่ค้าในตลาดสี่มุมเมือง สามารถขายสินค้าได้ในปริมาณน้อยลง และมีกำไรที่ลดลง เมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา ซึ่งพ่อค้าคนกลางรายนี้วิเคราะห์ว่า นอกจากปัจจัยทางเศรษฐกิจภายในประเทศแล้ว นโยบายทางการค้าระหว่าง ประเทศ ที่เอื้อต่อการนำเข้าพืชอาหาร ซึ่งรวมถึงต้นหอม (หอมแบ่ง) จากต่างชาติ ได้มีส่วนกำหนดสถานการณ์ของตลาดภายในประเทศเป็นอย่างมาก

“ปีนี้ขายของได้น้อยมาก เทียบกับเมื่อก่อน ถ้ามีหอม 50 ตัน แต่ก่อนขายได้ 50 บาท/กิโล ตอนนี้อายุได้ 30 บาท/กิโล เพราะคนซื้อได้น้อยลง เศรษฐกิจไม่ดี อีกอย่างพอหอมเป็นราคา คือ ถ้าราคาขายได้เกินกิโลละ 50 บาท หอมจีน (ต้นหอมนำเข้าจากประเทศจีน) ก็มาทันที มาทุกปี คิดว่าส่วนหนึ่ง นโยบายยกเว้น ภาษีสินค้าเกษตรกับจีนนี่แหละตัวปัญหา” (สัมภาษณ์, 2563)

ข้อมูลจากปรากฏการณ์ภาคสนามที่กล่าวมาข้างต้นชี้ให้เห็นว่า ภายใน ระบบอาหารท้องถิ่น ที่แม้ว่าอาหารภาคเกษตรถูกผลิตขึ้นจากผู้ผลิตรายย่อย

เป็นหลัก มีการใช้แรงงานคนต่อพื้นที่ในสัดส่วนที่สูง ใช้พื้นที่ขนาดเล็กและอาศัยทรัพยากรธรรมชาติ แต่การที่ผู้ผลิตรายย่อยเชื่อมโยงห่วงโซ่กิจกรรมการผลิตส่วนหนึ่ง ด้วยการใช้งบจ่ายการผลิตที่จัดหาโดยกลุ่มทุนขนาดใหญ่ เช่น ธุรกิจการเกษตร รวมถึงการเชื่อมโยงผลผลิตเข้าสู่ตลาดที่มีห่วงโซ่อุปทานที่ยาวไกลออกไปจากผู้บริโภคในชุมชนท้องถิ่น ได้มีส่วนให้ผู้ผลิตรายย่อยในระบบอาหารท้องถิ่นตกอยู่ภายใต้กลไกราคาในระบบตลาดของประเทศ ซึ่งไม่เพียงแต่มีคู่แข่งเป็นผู้ผลิตรายย่อยภายในประเทศด้วยกันเองเท่านั้น แต่ยังรวมถึงผู้ผลิตจากต่างประเทศอีกด้วย ในแง่นี้จึงกล่าวได้ว่า นโยบายรัฐที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าสินค้าเกษตรจากต่างประเทศ จึงมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดสถานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือนผู้ผลิตรายย่อยในตำบลบ้านกลางด้วยเช่นกัน

### อภิปรายผลการวิจัย

ผลการศึกษาการเปลี่ยนแปลงระบบอาหารท้องถิ่น ในกรณีพื้นที่ตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม เป็นการยืนยันข้อเสนอของแนวคิดระบอบอาหาร ว่าพื้นที่ชนบทไม่ใช่ระบบปิดและหยุดนิ่ง ผลพวงของนโยบายรัฐที่สนองตอบแนวทางการปรับโครงสร้างอาหารภาคเกษตรระดับโลก มีอิทธิพลต่อมีปรับเปลี่ยนโครงสร้างสังคมเกษตรของนานาประเทศ (Friedmann and McMichael, 1998) ในพื้นที่ตำบลบ้านกลาง กระบวนการดังกล่าวเริ่มด้วย การปรับเปลี่ยนคุณสมบัติของระบบนิเวศ ตามมาด้วยการปรับเปลี่ยนภายในกิจกรรมการผลิตอาหาร ด้วยการส่งเสริมการใช้ปัจจัยการผลิตสมัยใหม่ ปัจจัยขับเคลื่อนเหล่านี้ทำให้ระบบอาหารท้องถิ่นขยับออกจากการผลิตเพื่อยังชีพสู่การผลิตเพื่อตลาด และสามารถตอบสนองต่อการเติบโตของเมือง ที่มาพร้อมกับความต้องซื้อของผู้บริโภค

ข้อมูลจากปรากฏการณ์ภาคสนามจากการศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า ภายในระบบอาหารท้องถิ่นปัจจุบัน ประกอบด้วยผู้แสดง (Actors) หลายระดับ ทั้งระดับครัวเรือนซึ่งก็คือ ผู้ผลิตรายย่อยที่ยังคงทำหน้าที่ผู้ดำเนินการหลักในกิจกรรม

การผลิต ไปจนถึงผู้แสดงในระดับที่กว้างขึ้น ตั้งแต่พ่อค้าคนกลาง ผู้ประกอบการท้องถิ่น อุตสาหกรรมอาหาร รวมถึงธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่ที่เป็นผู้ผลิตอาหารแบบครบวงจร ซึ่งได้ขยายความสัมพันธ์แบบตลาดเข้ามาภายในระบบ เพื่อทำหน้าที่ผู้จัดหาปัจจัยการผลิตและกระจายผลผลิต การที่ผู้ผลิตรายย่อยสามารถผลิตอาหารส่วนเกินจากท้องถิ่น เพื่อป้อนเข้าสู่ตลาดศูนย์กลาง หรือตลาดขายส่งสินค้าเกษตรระดับประเทศ และผลผลิตส่วนหนึ่งถูกใช้เป็นวัตถุดิบในภาคอุตสาหกรรม รวมถึงจำหน่ายสู่ผู้บริโภคภายนอกประเทศ ขณะเดียวกันก็ต้องเผชิญหน้ากับผู้ผลิตอาหารชนิดเดียวกันจากต่างประเทศเช่นนี้ สอดคล้องกับนักวิชาการหลายท่านกล่าวในทิศทางที่ตรงกันว่า ปัจจุบันระบบอาหารของไทยได้ขยับขอบเขตจากระบบอาหารดั้งเดิม มาสู่ระบบอาหารสมัยใหม่เช่นเดียวกับระบบอาหารโลกแล้ว (จามะรี เชียงทอง, 2560; Banwell et al., 2016)

เมื่อวิเคราะห์ที่ลึกลงสู่ภายในกิจกรรมของระบบอาหาร ตลอดห่วงโซ่ของต้นหอม (หอมแบ่ง) ด้วยแนวคิดระบบอาหาร ข้อมูลจากปรากฏการณ์ภาคสนามร่วมกับข้อมูลทฤษฎีภูมิชี้ให้เห็นว่า ระบบอาหารท้องถิ่น เป็นระบบที่มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันขององค์ประกอบย่อยภายใน ทั้งด้านนิเวศวิทยา เศรษฐกิจ การเมืองและความสัมพันธ์ของผู้คนภายในระบบ ตั้งแต่กิจกรรมการผลิตไปจนถึงการบริโภค

1) ด้านกิจกรรมการผลิตอาหาร (Food production activity) ความเหมาะสมของทำเลที่ตั้ง ความอุดมสมบูรณ์ของดิน และแหล่งน้ำที่ได้รับการก่อสร้างและจัดสรรโดยงบประมาณของรัฐ ได้ถูกนำมาใช้หมุนเวียนเป็นปัจจัยนำเข้า (Inputs) ของระบบที่สำคัญ เช่นเดียวกับแรงงานมนุษย์ที่ยังคงมีการใช้อย่างเข้มข้นในแทบทุกขั้นตอน ควบคู่กับเครื่องจักรกลการเกษตรที่เป็นเจ้าของโดยคนในชุมชน การใช้ปัจจัยการผลิตภายในชุมชนท้องถิ่นเช่นนี้ เป็นคุณลักษณะที่ต่างออกไปจากระบบอาหารสมัยใหม่ อย่างไรก็ตามพบว่า การผลิตต้นหอม (หอมแบ่ง) ยังอาศัยปัจจัยการผลิตจากแหล่งผลิตภายนอกร่วมด้วย โดยเฉพาะต้นพันธุ์ ปุ๋ย และสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่ากิจกรรมการผลิตของระบบอาหารท้องถิ่นไม่ได้ถูกกำหนดโดยผู้ผลิตรายย่อยเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับ

ผู้แสดงอื่น ๆ ในห่วงโซ่ รวมถึงนโยบายรัฐและทุน ทั้งที่เป็นธุรกิจการเกษตรระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ ซึ่งมีบทบาทต่อการไหลเวียนของปัจจัยการผลิตเข้าสู่ระบบ (Capital flows)

ในกรณีของต้นหอม (หอมแบ่ง) ปฏิเสธไม่ได้เลยว่า การผลิตอาหารเชิงพาณิชย์อย่างเข้มข้น ได้ส่งผลให้ผู้ผลิตรายย่อยต้องเผชิญกับผลกระทบต่อสุขภาพและระบบนิเวศจากการใช้ปุ๋ย และสารเคมีกำจัดศัตรูพืช เช่นเดียวกับผู้ผลิตต้นพันธุ์หอมในอำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ ที่ได้รับผลกระทบทั้งสุขภาพกายและสุขภาพจิตจากการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชมายาวนาน (พงษศักดิ์ อ้นมอย และพิรญา อึ้งอุดรภักดิ์, 2559) แม้ผู้ผลิตรายย่อยจะตระหนักดีว่า กิจกรรมการผลิตต้นหอม (หอมแบ่ง) ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและระบบนิเวศ แต่ผู้ผลิตรายย่อยก็ยากที่จะหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากยังไม่มีวิธีการหรือเทคโนโลยีใดที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะเข้ามาทดแทนได้ ชี้ให้เห็นว่าในประเทศไทยแม้ว่าการแสวงหาแนวทาง เพื่อพัฒนาให้ระบบอาหารท้องถิ่นเอื้อต่อหน่วยย่อยต่าง ๆ ภายในระบบอย่างครอบคลุมทุกมิติ จะมีความพยายามมาเป็นระยะเวลาานานจากการเคลื่อนไหวของการทำเกษตรรูปแบบต่าง ๆ อาทิ เกษตรผสมผสาน เกษตรอินทรีย์ เกษตรทฤษฎีใหม่ แต่ก็ยังมีข้อจำกัดหลายประการรวมถึงทิศทางเชิงนโยบายของภาครัฐ (กิตติศักดิ์ ทองมีทิพย์, 2564) การคลี่คลายปัญหาส่วนนี้ ผู้ผลิตรายย่อยจึงไม่อาจดำเนินการได้เพียงฝ่ายเดียว แต่เกี่ยวข้องกับผู้แสดงอื่น ๆ ในห่วงโซ่ ตั้งแต่ธุรกิจการเกษตร กลุ่มพ่อค้าคนกลาง ผู้บริโภค รวมถึงนโยบายรัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้ปุ๋ยและสารเคมีกำจัดศัตรูพืช และการส่งเสริมการใช้สารอินทรีย์ ซึ่งหน่วยงานภาครัฐก็ยังไม่สามารถปรับปรุงแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ได้เท่าที่ควร

2) ด้านกิจกรรมการกระจายผลผลิตออกสู่ตลาดและผู้บริโภค (Food distribution activities) ผลจากการศึกษาชี้ให้เห็นว่า การผลิตอาหารที่มีช่วงโซ่อุปทานยาวไกลออกไปจากผู้บริโภคในท้องถิ่น ไม่ได้ก่อให้เกิดผลลัพธ์ในเชิงลบต่อผู้ผลิตรายย่อยเพียงด้านเดียว แต่ได้เอื้ออำนวยให้ผู้ผลิตรายย่อยมีรายได้และ

มีทางเลือกที่หลากหลายมากขึ้นเมื่อเทียบกับอดีตที่ผ่านมา ในกรณีของต้นหอม (หอมแบ่ง) แม้จะเป็นกิจกรรมการผลิตที่ต้องใช้เงินลงทุนและมีความเสี่ยงสูง แต่การเพาะปลูกพืชอายุสั้นเพียง 30-45 วัน ก็ได้ก่อให้เกิดการจ้างงานในภาคเกษตร และการไหลเวียนของเงินตรา ที่ส่วนหนึ่งกลับเข้ามาเป็นเงินทุนหมุนเวียนในภาคเกษตร (Capital flow) ทิศทางดังกล่าวนี้ Readon et al. (2019) ชี้ว่าเป็นความสามารถของผู้ผลิตรายย่อยเพื่อให้ดำรงอยู่ได้ในระบบตลาด ด้วยการแสวงหาวิธีการให้เข้าถึงช่องทางการตลาดสมัยใหม่และตลาดในเขตเมือง เข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการใช้ทักษะความชำนาญเฉพาะด้าน ซึ่งล้วนมีผลให้พวกเขา มุ่งไปสู่ทิศทางของผู้ชนะ

อย่างไรก็ตาม ปฏิเสธไม่ได้อีกเช่นเดียวกันว่า การมุ่งผลิตอาหารออกสู่ตลาดที่มีช่วงโซ่อุปทานยาวไกลออกไปจากผู้บริโภคในท้องถิ่น ได้ส่งผลให้ผู้ผลิตรายย่อยตกอยู่ภายใต้กลไกราคาและระบบตลาด ด้วยเหตุนี้การแสวงหาแนวทางให้ระบบอาหารท้องถิ่น เอื้อต่อความยั่งยืนในการดำรงชีพของผู้ผลิตรายย่อย โดยนำแนวทางของการเกษตรทางเลือกในรูปแบบต่าง ๆ มาร่วมวิเคราะห์ เพื่อให้ เกิดเป็นห่วงโซ่อาหารที่เปิดโอกาสให้ผู้ผลิตรายย่อยได้มีพลังต่อรองในฐานะผู้มี ส่วนได้เสียในระบบ จึงน่าจะเป็นหนึ่งทางออกที่สำคัญ แนวทางการพัฒนาระบบอาหาร โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าวนี้ ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับ Marianne et al. (2017) ที่เสนอว่า ควรมีการสร้างเวทีให้เกิดการพูดคุย โดยประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสียหลายระดับ หลายขนาด และหลายตัวแสดง โดยเริ่มจาก 1) บรรยายเกี่ยวกับสถานการณ์ความยั่งยืนของระบบอาหารโดยใช้ตัวชี้วัดและ คำอธิบาย 2) กำหนดวิสัยทัศน์ความยั่งยืน 3) กำหนดลักษณะการริเริ่มสู่ความยั่งยืน 4) ระบุเส้นทางการเปลี่ยนแปลงร่วมกันโดยอยู่บนพื้นฐานของการจัด ประเภทและการปรับเปลี่ยน 5) พัฒนายุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการ

3) ด้านการบริโภคอาหาร (food consumption activities) กลุ่มผู้บริโภค เป็นอีกหนึ่งผู้แสดงที่มีอิทธิพลต่อระบบอาหารท้องถิ่นเป็นอย่างมาก แม้ว่า ต้นหอม (หอมแบ่ง) จะถูกจัดอยู่ในกลุ่มสินค้าเกษตรประเภทพืชรอง (minor

crop) ที่มีการบริโภคเป็นปริมาณน้อย แต่ก็ยังคงเป็นพืชอาหารที่เป็นที่ต้องการของผู้บริโภคในตลาดสดท้องถิ่น ใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมอาหาร รวมถึงจำหน่ายสู่ผู้บริโภคภายนอกประเทศ ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่ากิจกรรมการผลิตและการบริโภคนั้น ไม่อาจแยกออกจากกันโดยสิ้นเชิง สำหรับผู้บริโภคในปัจจุบัน ความสวยงามและสดใหม่ของพืชผัก ยังคงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจซื้ออาหาร ซึ่งมีอิทธิพลต่อเนื่องกลับไปถึงการใช้จ่ายและสารเคมีของผู้ผลิตรายย่อยร่วมด้วย สะท้อนให้เห็นว่าผู้บริโภคไม่เพียงแต่ทำหน้าที่ซื้อหาอาหาร เพื่อนำไปบริโภคตามนิยามความหมายข้างต้นเท่านั้น แต่ยังทำหน้าที่ร่วมกำหนดรูปแบบการผลิตอาหาร ด้วยเหตุนี้ การปรับเปลี่ยนทัศนคติหรือพฤติกรรมของผู้บริโภค ให้คำนึงถึงคุณภาพชีวิตของผู้ผลิต สุขภาพของตนเองและระบบนิเวศ จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่สำคัญและมีส่วนช่วยพัฒนาระบบอาหารท้องถิ่นได้อีกทางหนึ่ง (Louise, 2009)

### องค์ความรู้ใหม่ที่เกิดขึ้นจากการวิจัย

ปัจจุบันระบบอาหารท้องถิ่นของไทย ได้ขยับขอบเขตจากระบบอาหารดั้งเดิม มาสู่ระบบอาหารสมัยใหม่เช่นเดียวกับระบบอาหารโลก (จามะรี เชียงทอง, 2560; Banwell et al., 2016) อย่างไรก็ตามในมิติการยังชีพของผู้ผลิตรายย่อยภายในระบบ คำถามว่าจะทำอย่างไรให้ผู้ผลิตรายย่อยสามารถดำรงอยู่ได้ บนเส้นทางการขยับเข้าสู่ระบบอาหารสมัยใหม่นั้น พบว่ายังมีข้อจำกัด โดยเฉพาะข้อมูลเชิงประจักษ์ เพื่อรองรับคำอธิบายและแสวงหาคำตอบดังกล่าวโดยละเอียด และเนื่องจากเราไม่อาจทำความเข้าใจสถานะความเป็นอยู่ของผู้ผลิตรายย่อยภายในระบบอาหารท้องถิ่นได้ หากพิจารณาจากภาพใหญ่ระดับประเทศเพียงด้านเดียว หรือหากจำกัดอยู่เพียงการวิเคราะห์ผ่านเส้นทางการเดินอาหารแบบเส้นตรง ดังนั้นการค้นหาข้อสรุป แนวทางหรือวิธีการ ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ผลิตรายย่อยในระบบอาหารท้องถิ่นอย่างครอบคลุม จึงยังคงเป็นประเด็นการศึกษาที่ไม่ควรหยุดนิ่ง เพียงแต่มีความจำเป็นต้องอาศัยมุมมองแนวคิดใหม่ ๆ เข้ามาช่วยเพิ่มเติม

บทความนี้ ฉายภาพของระบบอาหารท้องถิ่น ในบริบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย ทั้งในภาพกว้างออกไปถึงความเชื่อมโยงของชุมชนท้องถิ่นกับทิศทางการพัฒนาในระดับโลก และในเชิงลึกถึงองค์ประกอบย่อยที่อยู่ภายในระบบ ผ่านมุมมองสองแนวคิดคือ แนวคิดระบบอาหารและแนวคิดระบบอาหาร ซึ่งยังเป็นแนวคิดที่มีการนำมาใช้เป็นแนวทางการศึกษาในบริบทของประเทศไทยไม่แพร่หลายนัก โดยชี้ให้เห็นว่า ภายในระบบอาหารท้องถิ่นปัจจุบัน ผู้ผลิตรายย่อยไม่ได้ตัดขาดตัวเองออกจากบริบทของท้องถิ่น แม้กรณีการผลิตอาหารที่มีห่วงโซ่อุปทานยาวเช่นต้นหอม (หอมแบ่ง) ผู้ผลิตรายย่อยยังคงอาศัยคุณประโยชน์ของระบบนิเวศ ใช้พื้นที่ขนาดเล็ก ใช้แรงงานมนุษย์อย่างเข้มข้น และอาศัยความสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชน ข่ายใยดังกล่าวนี้แสดงถึงความแตกต่างระหว่างอาหารที่ผลิตขึ้นจากชุมชนท้องถิ่น และอาหารจากภาคอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังชี้ให้เห็นว่า ความเปราะบางที่ผู้ผลิตรายย่อยกำลังเผชิญอยู่นั้น ผู้ผลิตรายย่อยไม่อาจแก้ไขได้เพียงลำพัง เนื่องจากเกี่ยวข้องโดยตรงกับผู้แสดงอื่นในห่วงโซ่ ตั้งแต่ธุรกิจการเกษตร กลุ่มพ่อค้าคนกลาง ผู้บริโภค รวมถึงนโยบายรัฐ

ด้วยเหตุนี้การพัฒนาาระบบอาหารท้องถิ่นในปัจจุบัน จึงยังคงต้องอาศัยองค์ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีการผลิตที่เอื้อต่อความยั่งยืนของระบบนิเวศ การนำแนวทางของการเกษตรในรูปแบบต่าง ๆ มาร่วมวิเคราะห์ รวมถึงการสร้างเวทีการพูดคุยที่ประกอบด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายระดับหลายขนาด อย่างครอบคลุมตลอดห่วงโซ่ของอาหาร ตลอดจนการส่งเสริมด้านทัศนคติและพฤติกรรมของผู้บริโภค ให้สามารถเล็งเห็นถึงความสอดคล้องระหว่างอาหารกับคุณภาพชีวิตของผู้ผลิตรายย่อย ของตนเอง และระบบนิเวศ เพื่อให้เกิดเป็นห่วงโซ่อาหาร ที่เปิดโอกาสให้ผู้ผลิตรายย่อยได้มีพลังต่อรองในฐานะผู้มีส่วนได้เสียในระบบ เกิดผลในทางบวกต่อสุขภาพของผู้บริโภคในระบบ และสุขภาวะของระบบนิเวศในเวลาเดียวกัน

## ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลระบบอาหารท้องถิ่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานเกษตรอำเภอ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล สำนักงานพาณิชย์จังหวัด ควรมีการจัดทำแผนการทำงานเชิงบูรณาการร่วมกัน ในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. สนับสนุนและส่งเสริมการใช้ปัจจัยการผลิต และเทคโนโลยีการผลิต พืชผักปลอดภัยหรือพืชผักอินทรีย์
2. สนับสนุนและส่งเสริมการกระจายพืชผักปลอดภัย สู่ตลาดสดในท้องถิ่น และผู้บริโภคในเมือง
3. สร้างความตระหนักและการปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้ผลิตและผู้บริโภค ด้านสารเคมีปนเปื้อนในอาหาร

### ข้อเสนอแนะในระดับปฏิบัติการ

1. ควรมีการจัดเวทีพูดคุย โดยประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสียที่ครอบคลุม ตลอดทั้งห่วงโซ่ของต้นหอม (หอมแบ่ง) ไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิตรายย่อย พ่อค้าคนกลาง ผู้ค้ารายย่อย หน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทหน้าที่โดยตรง รวมถึงผู้บริโภคเชิงสถาบัน ในท้องถิ่น เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล เพื่อร่วมวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของผู้ผลิตรายย่อยผู้ปลูกต้นหอม (หอมแบ่ง) และจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมกัน
2. ควรมีการสร้างกลไกความร่วมมือหรือเครือข่ายทางสังคมระดับท้องถิ่น ระหว่างผู้ปลูกต้นหอม (หอมแบ่ง) ด้วยกันเองและพ่อค้าคนกลางในท้องถิ่น เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและมาตรการการรับมือ กรณีประสบกับการแพร่ระบาดของแมลงศัตรูพืช ภัยธรรมชาติ รวมถึงปัญหาด้านราคาตลาด

## เอกสารอ้างอิงและบรรณานุกรม (References)

### ภาษาไทย

- กรมพัฒนาที่ดิน. (2563). *ระบบนำเสนอแผนที่ชุดดิน (Soil Series) มาตราส่วน 1:25,000*. ระบบการบริหารจัดการการตัดสินใจเชิงพื้นที่ (Executive Information System-EIS ด้านการพัฒนาที่ดิน). <http://eis.ldd.go.th/lddeis/SoilView.aspx>
- กรมส่งเสริมการเกษตร. (2562). *ต้นหอม หอมแบ่ง ปี 2559-2561*. ระบบสารสนเทศการผลิตทางด้านเกษตร Online. <https://production.doae.go.th/site/login>
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2559). *การจัดกลุ่มสินค้าเกษตร: พืช. มาตรฐานสินค้าเกษตร*. สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ. [https://www.acfs.go.th/standard/download/CLASSIFICATION\\_AGRICULTURAL\\_COMMODITIES-CROP.pdf](https://www.acfs.go.th/standard/download/CLASSIFICATION_AGRICULTURAL_COMMODITIES-CROP.pdf)
- กิตติศักดิ์ ทองมีทิพย์. (2564). พัฒนาการเกษตรกรรมของประเทศไทย: ในมิติด้านการพัฒนาชุมชนและคุณภาพชีวิต. *วารสารพัฒนศาสตร์*, 4(1), 132-162
- จามะรี เชียงทอง. (2560). *สังคมชนบทในโลกสมัยใหม่*. เชียงใหม่: หจก.วนิดาการพิมพ์.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2550). *แนวคิดเศรษฐกิจชุมชน ข้อเสนอทางทฤษฎีในบริบทต่างสังคม*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์ จำกัด.
- ชาย โขธิสิตา. (2556). *ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ*. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- นิลวดี พรหมพักพิง และคณะ. (2563). *ผู้หญิง ชาวดีพันธุ์ ผู้ค้ารายย่อยในตลาดจังหวัดนครพนม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.
- บัวพันธ์ พรหมพักพิง และมุกดา วงศ์อ่อน. (2563). การเกษตรและอาหาร: ประเด็นปัญหาเก่าในวาระใหม่ของการวิจัยและการพัฒนา. *MFU Connexion: Journal of Humanities and Social Sciences*; 9(1), 1-18.
- พงษ์ศักดิ์ อ้นมอย และพิรญา อึ้งอุตรภักดี. (2559). การประเมินผลกระทบทางสุขภาพและพฤติกรรมกรรมการป้องกันตนเองจากการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชในเกษตรกรผู้ปลูกหอมแดงตำบลชัยชุมพล อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์. *วารสารพัฒนาชุมชนและคุณภาพชีวิต*, 4(3), 417 – 427.
- ศยามล เจริญรัตน์. (2557). *ความมั่นคงทางอาหาร ป่าชุมชน กับการผลิตต้นไม้เรื่องความเป็นธรรมเพื่อชุมชนท้องถิ่น*. (อิเล็กทรอนิกส์) เอกสารการประชุมวิชาการประจำปี 57. สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ศูนย์วิจัยและพัฒนาการทหารระหว่างไทย-สหรัฐฯ. (ม.ป.ป.) *คู่มือประจำจังหวัดนครพนม ประเทศไทย เล่ม 3 สภาพทางเศรษฐกิจ*. องค์การวิจัยโครงการขั้นสูง (Project AGILE) และควบคุมหน่วยวิจัยแห่งกองทัพบกสหรัฐที่ DURHAM.
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2564). *สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2563*. ศูนย์สารสนเทศการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/587334>
- สำนักงานสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2564). ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2563. กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม (กขส). [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=11972&filename=Social\\_Poverty](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=11972&filename=Social_Poverty)
- สุวิดา ธรรมณวิวงศ์. (2553). ตลาดสด: การสร้างเศรษฐกิจชาติในเขตเศรษฐกิจและวัฒนธรรม. *วารสารมหาวิทยาลัยศิลปากร*, 30(2), 132-148.
- องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง. (2559). *แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี 2561-2564*. งานนโยบายและแผน สำนักงานปลัด. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม.
- อานันท์ กาญจนพันธ์. (2554). *ชนบทอีสานปรับโครงสร้าง ชาวบ้านปรับอะไร?*. รายงานการสังเคราะห์งานวิจัยเศรษฐกิจชนบทภาคอีสาน เสนอต่อสถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เฮเลน่า นอร์เบอร์ก-ฮอดจ์, ทอดด์ เมอร์ฟีลด์ และสตีเวน กอร์ลิก. (2551). *นำอาหารกลับบ้าน*. (ไพโรจน์ ภูมิประดิษฐ์, ผู้แปล). (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สงวนเงินมีมา.

### ภาษาอังกฤษ

- Banwell, C., Kellya, M., Dixon, J., Seubsmanb, S-A. & Sleigh, A. (2016). Trust: the missing dimension in food retail transition in Thailand. *Anthropological Forum*, 26(2), 138-154.
- Committee on World Food Security. (2015). The future food system: the world on one plate?. <http://www.fao.org/cfs/home/blog/blog-articles/article/en/c/448182/>
- Ericksen, P. J. (2008). Conceptualizing food systems for global environmental change research, *Global Environmental Change*, 18(1), 234-245.
- Enthoven, L., & Broeck, G. (2021). Local food systems: Reviewing two decades of research. *Agricultural Systems*, 193:103226.

- Falvey, L. (2000). *Thai Agriculture: Golden Cradle of Millennia*. Kasetsart University Press. Thailand.
- FAO. (2018). *Sustainable food systems: concept and framework*. Brief. Rome
- Feenstra, G.W. (1997). Local Food Systems and Sustainable Communities. *American Journal of Alternative Agriculture*, 12(1), 28-36.
- Freidmann, H., & McMichael, P. (1989). Agriculture and the State System: The Rise and Decline of National Agricultures, 1870 to the Present. *Sociologica Ruralis*, 29(2), 93-117.
- Gartaula, H., Patel, K., Johnson, D., Devkota, R., Khadka, K., & Chaudhary, P. (2017). From food security to food wellbeing: examining food security through the lens of food wellbeing in Nepal's rapidly changing agrarian landscape. *Agriculture and human values*, 34(3), 573-589.
- Ijeomah, C., Amuda, O., Babatunde, B., & Abutu, P. (2020). Evaluation of Genetic Diversity of Spring Onions (*Allium fistulosum*) Based on DNA Markers. *Journal of Experimental Agriculture International*, 42(3), 23-33.
- Kayat, F., Mohammed, A., & Ibrahim, M.A. (2021). Spring Onion (*Allium fistulosum* L.) Breeding Strategies. *Advances in Plant Breeding Strategies: Vegetable Crops*, 135-182.
- Louise, O.F. (2009). Challenges for food system adaptation today and tomorrow. *Environmental Science & Policy*, 12, 378-385.
- Lowder, S. K., Skoet, J. & Raney, T. (2016). The Number, Size, and Distribution of Farms, Smallholder Farms, and Family Farms Worldwide, *World Development*, 87, 16-29.
- Marianne, H., Fleur, M., Ine, C., Koen, M., Lies, D. & GuidoVan, H. (2017). A new agri-food systems sustainability approach to identify shared transformation pathways towards sustainability. *Ecological Economics*, 131, 52-63.
- McMichael, P. (2013). *Food Regimes and Agrarian Questions (Agrarian Change And Peasant Studies)*. Fernwood Books Ltd, Canada.
- Norgaard, R. B. (1984). Coevolutionary Agricultural Development. *Economic Development and Cultural Change*, 32(3), 525-546.

- Readon, T et al. (2019). Rapid transformation of food systems in developing regions: Highlighting the role of agricultural research & innovations. *Agriculture systems*, 172, 47-59.
- Rosset, P., Rice, R. & Watts, M. (1999). Thailand and the world tomato: globalization, new agricultural countries (NACs), and the agrarian question. *International Journal of the Sociology of Agriculture and Food*, 8, 71-94.
- Sobal, J., Khan, L. & Bisogni, C. (1998). A conceptual model of the food and nutrition System, *Social Science & Medicine*, 47(7), 853-863.
- Suwannasri, M. & Promphakping, B. (2022). Sustainability of Smallholders in the Local Food System: A Study of Chicken Layer Farms in Nakhon Phanom Province, Northeast Thailand. *Sustainability*, 14(10), 5997.
- Tendall, D.M., Joerin, J., Kopainsky, B., Edwards, P., Shreck, A., Le, Q.B., Kruetli, P., Grant, M. & Six, J. (2015). Food system resilience: Defining the concept. *Global Food Security*, 6, 17-23.
- Teravest, D. (2019). Diversifying conservation agriculture and conventional tillage cropping systems to improve the wellbeing of smallholder farmers in Malawi. *Agricultural Systems*, 171, 23-35.
- Timmer, C. Peter. (2009). *A world without agriculture: the structural transformation in historical perspective*. the American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C.
- The Economist Intelligence Unit. (2017). *Global food security index 2017:4 Measuring Food security and the impact of resource risk*. [https://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=GFSI2017](https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=GFSI2017)
- UNEP. (2016). *Food systems and natural resource. A report of working group on food systems of the international resource panels*. <https://www.resourcepanel.org/reports/food-systems-and-natural-resources>

# New Public Governance and Social Development According to Bioeconomic, Circular Economic, and Green Economic Principles<sup>1</sup>

Utis Tahom<sup>2</sup>

## Abstract

This research presents a new approach to public partnership management and social development according to bioeconomic, circular economic, and green economic (BCG) principles, the developmental strategy of Thailand. Bioeconomy focuses on cost-effective use of biological resources to increase productivity. A circular economy shares, leases, reuses, repairs, and recycles existing materials and products as long as possible for maximum

---

<sup>1</sup> Academic Article

<sup>2</sup> Associate Professor Program Social Development Faculty of Humanities and Social Sciences Buriram Rajabhat University, E-mail: Arm.utit.tahom@gmail.com

\* **Corresponding author:** Utis Tahom, Faculty of Humanities and Social Sciences Buriram Rajabhat University, E-mail: Arm.utit.tahom@gmail.com

benefit. The green economy balances economic, social, and environmental development. Seventeen sustainable development relate to resolving climate change, poverty reduction, unemployment, environmental degradation, hunger, and malnutrition. These goals are expected to be achieved by 2030. Social development in an era of change require new approaches. Situational occurrences and change of direction are needed to analyze and correction social issues concretely. New public governance (NPG) plays an important role with management emphasizing mutual collaboration from public, private, academic, and individual sectors by integrating planning and budgets. Social development based on BCG principles, might consist of a social partnership, ownership, development, renewable energy, and equality (PODEE) strategy.

**Keywords:** Public governance, Social development, Bioeconomy, Circular economy, Green economy

# การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ กับการพัฒนาสังคมตามหลักการ BCG<sup>1</sup>

อุทิศ ทาหอม<sup>2</sup>

## บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้นำเสนอการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่กับการพัฒนาสังคมตามหลักการ BCG ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทย ได้แก่ B : Bio economy (เศรษฐกิจชีวภาพ) มุ่งเน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพอย่างคุ้มค่า C : Circular economy (เศรษฐกิจหมุนเวียน) มุ่งเน้นการหมุนเวียนใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด G : Green economy (เศรษฐกิจสีเขียว) มุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาที่สมดุลทั้ง 3 ด้าน ด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เป็นเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน 17 ประการ เกี่ยวกับการแก้ปัญหาสภาพภูมิอากาศ การลดความยากจน การว่างงาน ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ความหิวโหยและภาวะทุพโภชนาการและต้องการบรรลุในปี ค.ศ. 2030 การพัฒนา

<sup>1</sup> บทความวิชาการ

<sup>2</sup> รองศาสตราจารย์ สาขาวิชาการพัฒนาสังคม คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ อีเมล: Arm.utit.tahom@gmail.com

\* ผู้ประพันธ์บรรณกิจ: อุทิศ ทาหอม คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ อีเมล: Arm.utit.tahom@gmail.com

สังคมในยุคการเปลี่ยนแปลงจำเป็นต้องมีวิธีปฏิบัติที่แตกต่างไปจากเดิม ต้องการวิเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์และทิศทางการเปลี่ยนที่เกิดขึ้น เพื่อที่จะสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาสังคมเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม การจัดการภาคีสาธารณะ (NPG) นั้นมีบทบาทสำคัญในยุคศตวรรษที่ 21 มุ่งเน้นให้ทุกภาคส่วนงานร่วมกัน ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ (สถาบันการศึกษา) และภาคประชาสังคมได้บูรณาการกิจกรรม แผน งบประมาณร่วมกัน การพัฒนาสังคมบนหลักการ BCG นั้นผู้เขียนขอแนะนำกลยุทธ์ PODEE ประกอบด้วย 1. P = Partnership การเป็นหุ้นส่วนทางสังคม 2. O = Ownership สิทธิความเป็นเจ้าของ 3. D = Development การพัฒนา 4. E = Energy การใช้พลังงานทดแทน 5. E Equally ความเท่าเทียม

**คำสำคัญ:** การจัดการภาคีสาธารณะ, การพัฒนาสังคม, เศรษฐกิจชีวภาพ, เศรษฐกิจหมุนเวียน, เศรษฐกิจสีเขียว

## บทนำ

การจัดการภาคีสาธารณะเน้นการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ต่อประชาชน โดยยึดถือภาระหน้าที่ขององค์กรมาสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาเรื่องใด เรื่องหนึ่งร่วมกัน มีระบบการจัดการความสัมพันธ์เชิงเครือข่ายมีการประนีประนอม เพื่อสร้างเงื่อนไขสำหรับการตัดสินใจร่วมกัน พร้อมทั้งลงมือปฏิบัติให้เกิดผลลัพธ์ต่อส่วนรวม ซึ่งประโยชน์การทำงานกับภาคีสาธารณะมี 4 ประการ คือ 1. การวางกรอบข้อตกลงร่วมกันในการพัฒนาสาธารณะ 2. การกล่าวถึงบทบาทภาระหน้าที่ขององค์กร กลุ่มบุคคล เพื่อให้ทราบถึงเหตุผลการเข้าร่วมดำเนินการแก้ไขปัญหาสาธารณะ 3. การสนับสนุนส่งเสริม และอำนวยความสะดวกต่อการลงมือปฏิบัติ 4. การมีส่วนร่วมโดยตรงในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะ (Vasudha & Stoker 2009 : 982) การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance : NPG) จึงมีความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมแบบสมัครใจ พร้อมทั้งมีการสร้างความไว้วางใจ การเอื้ออาทรแบ่งปันทรัพยากร ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบัน ภาครัฐไม่สามารถดำเนินการได้เพียงลำพังจำเป็นต้องแสวงหาภาคีสาธารณะมาเป็นเครื่องมือในการไขแก้ปัญหาร่วมกัน ขณะเดียวกันการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (NPG) สะท้อนให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนการกำหนดนโยบายจากบนลงล่าง (Top-down) มาเป็นจากล่างขึ้นบน (Bottom-up) (Löffler, 2003 : 68) นับเป็นการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ 2 ประการ ได้แก่ 1. ทางตรง ทุกภาคส่วนได้สะท้อนปัญหาและความต้องการของตนเองต่อระดับนโยบาย 2. ทางอ้อมเป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติ พร้อมทั้งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาธิปไตยที่เน้นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งการพัฒนาสังคมจะให้บรรลุผลสำเร็จได้นั้นต้องทำงานร่วมกับภาคีสาธารณะ ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคประชาชน เข้ามีส่วนร่วมตั้งแต่การระดมสมอง การใช้ทรัพยากรร่วมกัน การสนับสนุนงบประมาณ ตลอดจนการปฏิบัติการปัญหาสังคมร่วมกันด้วย ความ

ร่วมมือของภาคีสาธารณะนับเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาประเทศให้เกิดความยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระแสการพัฒนาสังคมตามหลักการ BCG ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทยไปสู่ความยั่งยืน ได้แก่ B : Bio economy (เศรษฐกิจชีวภาพ) มุ่งเน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพอย่างคุ้มค่าเพิ่มผลิตภาพและสร้างมูลค่าเพิ่ม C : Circular economy (เศรษฐกิจหมุนเวียน) มุ่งเน้นการหมุนเวียนใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ลดการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดและการลดของเสีย นำกลับมาใช้ใหม่และ G : Green economy (เศรษฐกิจสีเขียว) มุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาที่สมดุลทั้ง 3 ด้าน ด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม (Seesung, W.,2021: 84) ซึ่งหลักการพัฒนา BCG จะเป็นตัวแบบที่จะช่วยให้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนเกิดขึ้นเป็นรูปธรรมโดยการส่งเสริมการเกษตร การใช้พลังงานสะอาด การบริโภคและการผลิตที่รับผิดชอบต่อสังคม รองรับการอนุรักษ์และการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และการป้องกันสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ (อุทิศ ทาหอม, 2561: 40) ในบทความนี้ นำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับ การจัดการภาคีสาธารณะกับการพัฒนาบนหลักการ BCG โดยมีเนื้อหา 3 ประการ คือ 1. การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ 2. หลักการพัฒนาสังคมตามหลัก BCG 3. การจัดการภาคีสาธารณะกับการพัฒนาบนหลักการ BCG เพื่อเป็นหลักคิด กรอบการอธิบายและทำความเข้าใจเกี่ยวกับความร่วมมือในการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

### วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่กับการพัฒนาสังคมตามหลักการ BCG

### ขอบเขตเนื้อหา

บทความวิชาการนี้ได้นำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดการภาคีสาธารณะกับการพัฒนาบนหลักการ BCG แบ่งออก 3 ประการ คือ ประการแรก การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ ประการที่สอง หลักการพัฒนาสังคมตามหลัก BCG ประการที่สาม การจัดการภาคีสาธารณะกับการพัฒนาบนหลักการ BCG เพื่อให้

ผู้อ่านได้เข้าใจพัฒนาการที่มาของ BCG คือ เศรษฐกิจชีวภาพ (Bio economy) เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular economy) และเศรษฐกิจสีเขียว (Green economy) ขณะเดียวกันผู้เขียนได้นำเสนอกลยุทธ์ PODEE เพื่อเป็นทิศทางในการนำองค์ความรู้ไปสู่การปฏิบัติต่อไป

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. จัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ คือ ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจบริการตามกลไกการตลาด ประสิทธิภาพการทำงานและความรับผิดชอบต่อสังคม มุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือกับภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม ได้เข้ามาบูรณาการกิจกรรม แผน งบประมาณในการพัฒนาสังคมร่วมกัน

2. การพัฒนาสังคม คือ การนำนโยบายมาใช้ในการพัฒนาประเทศ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม เศรษฐกิจ การเมือง สิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งเป็นกรอบทิศทาง การวางแผนประเทศให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก

3. หลักการ BCG หมายถึง หลักการทางนโยบายที่รัฐบาลกำลังให้ความสำคัญสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนประกอบด้วย 3 ประการ คือ 1. เศรษฐกิจชีวภาพ (Bio economy) เป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพอย่างคุ้มค่า เพิ่มผลิตภาพ และสร้างมูลค่าเพิ่ม 2. เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular economy) เป็นระบบการหมุนเวียนใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ลดการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดและการลดของเสีย นำกลับมาใช้ใหม่ 3. เศรษฐกิจสีเขียว (Green economy) มุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาที่สมดุลทั้ง 3 ด้าน ด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม นับเป็นความสัมพันธ์ที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคต

### วิธีการศึกษา

บทความวิชาการนี้ใช้แนวทางการศึกษายาไต้กระบวนทัศน์ตีความนิยม (interpretivism) โดยการทบทวนเอกสารทางวิชาการ ได้แก่ บทความวิจัย ตำรา หนังสือทั้งไทยและต่างประเทศ เพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น สำหรับกระบวนทัศน์ (Paradigm) ในการแสวงหาความรู้ประกอบด้วย 3 ประการ

1. ภาววิทยา (Ontology) สภาวะความจริงมีหลากหลายและมีความสัมพันธ์กับบริบทของสังคมไทยภายใต้นโยบายของรัฐบาลที่เป็นกรอบในการนำไปสู่การปฏิบัติทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม

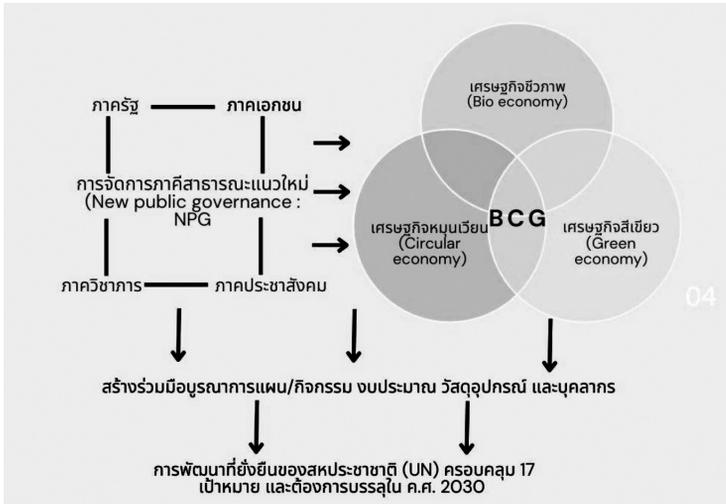
2. ญาณวิทยา (Epistemology) ความรู้สำหรับการพัฒนาสังคมไม่มีรูปแบบตายตัว มีการปรับเปลี่ยนไปตามกาลเวลาขึ้นอยู่กับบริบท ความเชื่อและสถานการณ์ทางสังคมนั้น ๆ การแสวงหาความรู้จึงจำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้เป็นกรอบสู่การพัฒนาเพื่อให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม

3. วิธีการศึกษา (Methodology) เป็นแบบบรรณปริวัตต์และวิภาษวิธี (hermeneutic and dialectic) เป็นการตีความจากปรากฏการณ์และทำการวิเคราะห์ วิพากษ์ เพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่กับการพัฒนาสังคมตามหลัก BCG

## กรอบความคิด

บทความวิชาการนี้ได้นำเสนอการจัดการภาคีสาธารณะ ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม ได้สร้างความร่วมมือบูรณาการแผนงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และบุคลากร เพื่อพัฒนาสังคมให้ครอบคลุมทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี เป็นต้น พร้อมทั้งแนวทางการพัฒนา BCG คือ เศรษฐกิจชีวภาพ (Bio economy) เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular economy) และเศรษฐกิจสีเขียว (Green economy) ผ่านโครงการต่าง ๆ เช่น การปลูกป่า การทำเกษตรที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การใช้พลังงานทดแทน การพัฒนาสินค้าและผลิตภัณฑ์จากวัสดุธรรมชาติ การสร้างแหล่งอาหารในระดับครัวเรือน ชุมชน ประเทศ เป็นต้น เป็นไปตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ (UN) ครอบคลุม 17 เป้าหมาย และต้องการบรรลุใน ค.ศ. 2030

## ภาพประกอบที่ 1 กรอบความคิด



ที่มา: อุทิศ ทาหอม, 2565

### การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance : NPG)

เมื่อโลกก้าวเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 พบว่า ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ชุมชน องค์การพัฒนาเอกชนและกลุ่มผลประโยชน์ทางด้านวิชาชีพต่าง ๆ ได้มีความประสงค์และกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมดำเนินงานสาธารณะในรูปแบบของการจัดการภาคีอันหลากหลาย เช่น ภาคธุรกิจและภาคประชาสังคมเข้าร่วมกับหน่วยงานปกครองในการวางแผนการพัฒนาระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ชุมชนเข้าร่วมเป็นภาคีกับรัฐในการจัดการศึกษาการรักษาความปลอดภัยของชุมชนเอง การสร้างศูนย์เลี้ยงเด็ก การดำเนินงานเกี่ยวกับกิจกรรมของผู้สูงอายุ การจัดการป่าชุมชน การจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมในรูปแบบคณะกรรมการที่ประกอบด้วยภาคีอันหลากหลาย แม้ว่าการจัดการภาคีสาธารณะ (New public Governance : NPG) มีอาจเข้าไปแทนที่ระบบราชการรัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration : TPA) และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public

Management : NPM) ได้ทั้งหมด นอกจากนี้ยังพบอีกว่าการจัดการภาครัฐในรูปแบบดั้งเดิมและการจัดการภาครัฐแนวใหม่ยังคงเป็นรูปแบบหลักในหลาย ๆ ประเทศ แต่การจัดการภาคีสาธารณะเกิดการขยายตัวเป็นอย่างมากในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2564 : 134-135) การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance : NPG) สร้างขึ้นจากสังคมวิทยาองค์กรและทฤษฎีเครือข่ายเพื่อสะท้อนผลกระทบต่อการจัดการภาคีสาธารณะแนวของการกำกับดูแลเครือข่ายองค์กรและการทำงานร่วมกัน คล้ายกับแนวคิดการสร้างคุณค่าสาธารณะ (Public Value : PV) แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ซึ่งแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance : NPG) เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความท้าทายและการวิพากษ์วิจารณ์ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ความล้มเหลวในการดำเนินการตามการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) (Waheduzzaman, 2019 : 694)

สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วสะท้อนถึงความไม่เหมาะสมกับการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารงานของภาครัฐ จึงได้เสนอแนะต่อผู้กำหนดนโยบายของประเทศกำลังพัฒนาว่า ไม่ควรนำหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากเน้นการจัดการเชิงธุรกิจมากเกินไป องค์กรภาครัฐไม่มีความคุ้นเคยและไม่สามารถดำเนินการได้ ขณะเดียวกันการมองประชาชนเป็นเพียงลูกค้าเท่านั้น ในความเป็นจริงองค์กรภาครัฐไม่ได้มองประชาชนเป็นลูกค้า แต่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้การจัดการภาครัฐแนวใหม่มุ่งเน้นการเปลี่ยนระบบราชการให้เล็กลง บางครั้งระบบราชการมีความเหมาะสมกับการจัดการปัญหาระดับใหญ่ เพราะจำเป็นต้องใช้ข้อมูลและข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถดำเนินโครงการให้เกิดประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ภาครัฐ เริ่มดำเนินการปฏิรูปธรรมาภิบาลสาธารณะใหม่ หรือ การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance : NPG) เป็นกระบวนการแสวงหาความร่วมมือกับทุก

ภาคส่วนในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ สาธารณะสำคัญของการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (NPG) ให้มีความสำคัญกับการกระจายอำนาจ บริการตามกลไกการตลาด ประสิทธิภาพการทำงานและความรับผิดชอบต่อสังคมจากการทบทวนวรรณกรรม สามารถระบุเหตุผล 3 ประการ สำหรับการไม่มีประสิทธิภาพของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ส่งผลให้เกิดการปฏิรูปไปสู่การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (NPG)

ประการแรก การเปลี่ยนจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ : ปรัชญาใหม่ของการจัดการบริการสาธารณะระบุว่าพลเมืองไม่ใช่ลูกค้าหรือผู้รับบริการสาธารณะจากบนลงล่างอีกต่อไป การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มองประชาชนเป็นเพียงลูกค้าที่เข้ามาใช้บริการจากภาครัฐ จึงไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม ซึ่งหลักการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (NPG) มองประชาชนเป็นพลเมืองเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการกำกับดูแล และควรมีส่วนร่วมสำหรับการจัดการภาครัฐ

ประการที่สอง การแยกการเงินออกจากการจัดการ : แนวทางการแข่งขันทางการเงินและการตลาดที่นำมาใช้ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) จากแนวคิดมองว่าทุกอย่างต้องทำให้เกิดกำไร แต่สำหรับหน่วยงานภาครัฐไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากฐานคิด จุดยืนคือการทำงานเพื่อตอบสนองประชาชน เช่น ห้องสมุด สวนสาธารณะสิ่งรัฐสร้างขึ้นไม่ได้ทำให้เกิดกำไร แต่เป็นการบริการให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์

ประการที่สาม ลักษณะงานและโครงสร้างองค์กร : ลักษณะงานของภาครัฐแตกต่างไปจากภาคเอกชนเป็นอย่างมาก ภาครัฐมีโครงสร้างขนาดใหญ่ มีกฎหมาย กฎระเบียบ ลำดับขั้นตอน มีการแบ่งบทบาทหน้าที่ และมีการตัดสินใจเป็นลำดับขั้นตอน ส่วนเอกชน ไม่มีกฎหมายและลำดับขั้นตอนมาก และมุ่งเน้นทำให้เกิดกำไรต่อบริษัท ดังนั้นการนำทัศนคติและทฤษฎีของภาคเอกชนไปใช้ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เพื่อให้บริการสาธารณะจึงไม่เหมาะสมกับการทำงานในภาครัฐในปัจจุบัน (Waheduzzaman, 2019 : 695)

การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG) ให้ความสำคัญกับพลเมือง ผลประโยชน์ สาธารณะและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร แนวคิดดังกล่าวเสนอโดย Osborne (2010 : 10) มองว่าสังคมเริ่มเข้าสู่วัฒนธรรมที่เรียกว่า รัฐพหุลักษณะ (Pluralist State) หมายถึง การรวมตัวขององค์กรที่หลากหลายองค์กร ทั้งหน่วยงานของภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและหน่วยงานที่ไม่แสวงหากำไร องค์กรข้างต้นต้องมี การพึ่งพาอาศัยกันและกันเพื่อร่วมกันในการจัดหาบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ดังนั้นจุดเด่นของการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (NPG) มุ่งเน้นค่านิยมในหลักของความเป็นพลเมืองทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีบทบาทในการอำนวยความสะดวก มุ่งตอบสนองความต้องการของพลเมืองการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตแนวคิดธรรมาภิบาล (Governance) คือ สามารถตรวจสอบได้ (accountable) คุณลักษณะสำคัญของการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ ประกอบด้วย 5 ประการ คือ

- 1) การจัดการสาธารณะเชิงสังคมการเมือง (Social- Political Governance)
- 2) การจัดการสาธารณะในรูปแบบนโยบายสาธารณะ (Public Policy Governance)
- 3) การบริหารจัดการสาธารณะ (Administrative Governance)
- 4) การบริหารการจัดการสาธารณะในรูปแบบของระบบสัญญา (Contract Governance)
- 5) การบริหารการจัดการสาธารณะในรูปแบบของเครือข่าย (Network Governance) (ไททัศน์ มาลา, 2561)

นอกจากนี้ Osborne (2010 : 10) ได้เปรียบเทียบความแตกต่างของการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (NPG) กับการจัดการสาธารณะแบบดั้งเดิม (PA) และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มีรายละเอียดดังตารางที่ 1

**ตารางที่ 1** เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม (PA) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (NPG)

ประเด็นเปรียบเทียบ	การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม	การจัดการภาครัฐแนวใหม่	การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่
รากฐานของทฤษฎี	ทฤษฎีรัฐศาสตร์ การเมืองและนโยบายสาธารณะ	หลักเหตุผล (rational) ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (public choice)	ทฤษฎีประชาธิปไตยและทฤษฎีเครือข่าย
ธรรมชาติของรัฐ	รัฐเดี่ยว (unitary state)	รัฐที่มีการกระจายตัว (disaggregated)	รัฐพหุนิยม (pluralist state)
ค่านิยม	ประสิทธิภาพ	การแข่งขันและการตลาด	ความเป็นพลเมือง
ความสนใจ	นโยบายสาธารณะ เช่น การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผล	สนใจการบริหารภายในองค์กร (intra-organization)	สนใจการจัดการภาคีสาธารณะระหว่างองค์กร
มุ่งเน้น	การนำนโยบายไปปฏิบัติ	ปัจจัยนำเข้าและปัจจัยนำออก	กระบวนการให้บริการและผลสัมฤทธิ์
ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐ	ความสัมพันธ์เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้	ความสัมพันธ์เป็นไปในเชิงคู่แข่งทางการค้า	ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้รับบริการ
กลไกของการจัดการสาธารณะ	ลำดับชั้น การบังคับบัญชา	กลไกตลาด	ความเชื่อถือและความผูกพัน
ค่านิยม	พื้นฐานทางสังคมที่มีอยู่ร่วมกันของกลุ่มคนของภาครัฐ	ประสิทธิภาพของการแข่งขันและการทำงานของตลาด	ความร่วมมือของรัฐและกลุ่มผลประโยชน์

ที่มา : Osborne (2010 : 10)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าความแตกต่างระหว่างการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) กับการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (NPM) มีความแตกต่างกันในเชิงกระบวนการและผลลัพธ์ ซึ่งการจัดการภาคีสาธารณะใหม่ (New Public Management : NPM) ให้ความสนใจกับการวัดผลลัพธ์ (ทั้งรายบุคคลและองค์กร) มากกว่าในแง่ของผลลัพธ์ธรรมาภิบาลสาธารณะ หรือ การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (NPG) ให้ความสำคัญกับวิธีการที่ทำให้เกิดผลลัพธ์และการบรรลุสำเร็จที่สูงขึ้น นอกจากนี้การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (NPG) เห็นว่ากระบวนการที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความสำคัญต่อการทำให้เกิดผลลัพธ์ ดังคำที่ว่า “สิ่งที่สำคัญไม่ใช่สิ่งที่เราทำ แต่ผู้คนที่รู้สึกอย่างไรเกี่ยวกับสิ่งที่เราทำ” (Bovaird, T., & Löffler, E., 2015: 8-9) การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (NPG) จึงมีความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมแบบสมัครใจ พร้อมทั้งมีการสร้างความไว้วางใจ การแบ่งปันทรัพยากร ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบัน ภาครัฐไม่สามารถดำเนินการได้เพียงลำพังจำเป็นต้องแสวงหาภาคีสาธารณะมาเป็นเครื่องมือในการไขแก้ปัญหาร่วมกัน มุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือ ทำข้อตกลงร่วมกัน เพื่อให้เกิดเป็นฉันทามติร่วมในการทำงานร่วมกัน ให้ความสำคัญกับความโปร่งใส ความเท่าเทียม การยึดหลักจริยธรรม และความรับผิดชอบต่อสังคม เพื่อให้เกิดทิศทางการพัฒนาสังคมร่วมกัน

## การพัฒนาสังคมตามหลักการ BCG

ความกังวลเกี่ยวกับความยั่งยืนแสดงให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างพลวัตของทรัพยากรกับพลวัตทางเศรษฐกิจมหภาคและสังคม หลังจากได้สร้างความตระหนักรู้และการรับรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ปัญหาสิ่งแวดล้อม ความยากจนและความเป็นธรรมระหว่างรุ่นสู่รุ่น แนวคิดเรื่อง “การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable development)” ปัจจุบันได้รับการยอมรับในวงกว้างว่าเป็นหลักการสำคัญ สำหรับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาสังคม อย่างไรก็ตามแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ได้ถูกหยิบยกมาเป็น

นโยบายทางด้านเศรษฐศาสตร์ว่าช่องว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ คือ ที่ไม่คำนึงถึงข้อจำกัดด้านทรัพยากรธรรมชาติ การผลิตที่ไม่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม การใช้ทรัพยากรไม่คุ้มค่า ทางเลือกสำคัญให้เกิดการจัดการทรัพยากรแบบหมุนเวียน อนาคตทรัพยากรจากธรรมชาติจะลดลงเรื่อย ๆ เนื่องจากมนุษย์จะสะสมปัจจัยการผลิตโดยไม่คำนึงถึงคนรุ่นหลังในการใช้ทรัพยากร ประเทศที่พัฒนาแล้วได้พยายามกำหนดมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นให้กับประเทศกำลังพัฒนา

การศึกษาโดยองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) ได้ชี้ให้เห็นว่า “อุตสาหกรรมส่วนใหญ่นำเข้าเทคโนโลยีที่สะอาดขึ้น เนื่องจากมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศใหม่บังคับให้ทำเช่นนั้น (Shows that “industries had mainly imported cleaner technology because new domestic environmental standards forced them to do so)” และการนำมาสร้างข้อตกลงระหว่างประเทศ เช่น ในการประชุมเจรจาใหม่ขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) สหภาพยุโรปได้พยายามนำเสนอประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม ในวาระการประชุมมีการคาดการณ์ถึงความจำกัดทางการค้า ต้องกำหนดมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม ในทางตรงกันข้ามประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ต่อต้านสิ่งเหล่านี้ โคฟี อันนัน (Kofi Annan) เลขาธิการสหประชาชาติ ได้โต้แย้งว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่ควรใช้เป็นข้ออ้างในการจำกัดการค้า (Kofi Annan has supported this position, arguing that environmental issues should not be used as pretexts for trade restrictions.) เขาชี้ให้เห็นว่าในทางตรงกันข้าม “ประสบการณ์ในทางปฏิบัติแสดงให้เห็นว่าการค้าและการลงทุนไม่เพียงแต่นำมาซึ่งการพัฒนาทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังนำมาซึ่งมาตรฐานที่สูงขึ้นในด้านสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้วย (Practical experience has shown that trade and investment not only bring economic development, but often bring higher standards of human rights and environmental protection as well)” บางครั้งควรมองรายได้ที่สูงขึ้นสำหรับประเทศกำลังพัฒนาด้วย” (Cunha-E-Sa, M. A., & Reis, A. B., 2007: 36)

ในขณะที่ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมยังคงเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว จากรายงานจากคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (IPCC) เรียกร้องให้มีการดำเนินการทันที มีความจำเป็นต้องลงมือปรับรูปแบบการเติบโตตามศตวรรษที่ 20 สำหรับการเปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบและวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจคาร์บอนต่ำและเพื่อการบรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable development) ซึ่งครอบคลุมด้านเศรษฐกิจ มนุษย์ สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยี และเศรษฐกิจสีเขียว ซึ่งเศรษฐกิจสีเขียว (Green economy) มีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ของมนุษย์และความเท่าเทียมทางสังคม ลดความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมและความขาดแคลนทางนิเวศวิทยา เศรษฐกิจสีเขียวอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจที่ว่าเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและ การอยู่ร่วมกันของคนและธรรมชาติ การพัฒนาที่ยั่งยืนเศรษฐกิจเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมจะสามารถเพิ่มประโยชน์การใช้ทรัพยากรที่คุ้มค่า (Sertyesilisik, B., & Sertyesilisik, E., 2017: 45)

การประชุมสุดยอดเศรษฐกิจชีวภาพโลก (Global Bio economy summit) ในช่วงปลายปี ค.ศ. 2015 ได้ข้อสรุปแนวโน้มที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การที่จะไปถึงเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของสหประชาชาติ (UN Sustainable Development Goals) ทั้ง 17 ข้อใน ค.ศ. 2030 ได้นั้น จำเป็นต้องมีการนำเรื่องเศรษฐกิจชีวภาพเข้ามาบูรณาการในนโยบาย แผนกลยุทธ์และแผนงานด้วยในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2015 คณะกรรมาธิการยุโรป (The European Commission) ได้นำเอากลยุทธ์เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular economy) มาใช้ในระบบอุตสาหกรรมของประเทศสมาชิก พร้อมทั้งเพิ่มกระบวนการที่ทำให้ของเสียกลายเป็นศูนย์ (Zero waste) หรือไม่มีของเสียเกิดขึ้นระหว่างกระบวนการเลยสารทุกอย่างที่เกิดขึ้นนำไปใช้ประโยชน์ได้ เศรษฐกิจชีวภาพจึงเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจหมุนเวียนอย่างแน่นนอน นอกจากนี้เศรษฐกิจชีวภาพยังมีส่วนซ้อนทับกับเศรษฐกิจสีเขียว (Green economy) ที่เน้นระบบเศรษฐกิจที่ดีต่อระบบนิเวศและต่อโลกในระยะยาว มุ่งเน้นแก้ปัญหามลพิษที่เผชิญอยู่ ทั้งที่คาดการณ์กันว่าเศรษฐกิจชีวภาพจะเป็นระบบเศรษฐกิจฐานความรู้แบบหนึ่งที่จะผนวกรวม (Convergence)

เข้ากับเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information technology/informatics) เข้ากับปัญญาประดิษฐ์จนทำให้เกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งใหม่และการขับเคลื่อนเศรษฐกิจโลก (สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, 2561 : 11-12) จะเห็นได้ว่ากระแสการพัฒนาที่ยั่งยืนมุ่งเน้นการให้ความสำคัญกับหลักการพัฒนาบน BCG คือ เศรษฐกิจชีวภาพ (Bio economy) เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular economy) และเศรษฐกิจสีเขียว (Green economy) มีรายละเอียดดังนี้

1. เศรษฐกิจชีวภาพ (Bio economy) เศรษฐศาสตร์ชีวภาพ เป็นการใช้ทรัพยากรชีวภาพหมุนเวียนจากดินและในทะเล เช่น พืช ผลไม้ ป่าไม้ ปลา สัตว์ และจุลินทรีย์เพื่อผลิตอาหาร วัสดุและพลังงาน ซึ่งเศรษฐกิจชีวภาพกล่าวว่าเป็นกระบวนการทางเศรษฐกิจรอบด้าน มีความสัมพันธ์กระบวนการทำ วิธีการทำเพื่อก่อให้เกิดความยั่งยืน เป็นคำมั่นสัญญาทางอุตสาหกรรมโดยการปฏิบัติเทคโนโลยีชีวภาพ ย้อนไปถึง ค.ศ. 1918 คำว่า เศรษฐกิจชีวภาพได้รับการประกาศเกียรติคุณจาก Baranoff นักชีววิทยาทางทะเลชาวรัสเซียนำเสนอเกี่ยวกับปัญหาการใช้ทรัพยากรหมุนเวียน Baranoff กล่าวถึงงานของตนเองว่า “Bionomics” หรือ “Bio-economics” แม้ว่าจะกล่าวถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจนเพียงเล็กน้อยก็ตาม” ซึ่ง Baranoff ได้จับคู่ของคำว่า “ชีวภาพ” และ “เศรษฐกิจ” เพื่อระบุว่าการจัดการทางเศรษฐกิจของการประมงจำเป็นต้องพิจารณา 2 ประการ ประการแรกผลตอบแทนทางเศรษฐกิจจากการลงทุน ประการที่สอง ความเสี่ยงที่การใช้ขีดความสามารถของระบบนิเวศทางน้ำมากเกินไปอาจทำให้จำนวนปลาหมดไปได้ ดังนั้นจึงลดผลิตภาพในระยะยาวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (ปัญหาทางนิเวศวิทยา) งานของ Baranoff มีความสำคัญในการเสนอคำศัพท์ “เศรษฐกิจชีวภาพ” เพื่อระบุให้เห็นว่า การหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรต้องคำนึงถึงข้อจำกัดและการไม่เอารัดเอาเปรียบระบบนิเวศ พร้อมทั้งทำให้เกิดการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจ ใน ค.ศ. 1970 เมื่อนักเศรษฐศาสตร์ชื่อว่า Georgescu-Roegen ได้ตีพิมพ์งานเขียนชื่อว่า “ตำนานด้านพลังงานและเศรษฐกิจ” และ “เศรษฐศาสตร์ชีวภาพ มุมมองใหม่เกี่ยวกับธรรมชาติของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (Energy and Economic Myths)” and “Bioeconomics : a new look at the

nature of economic activity” มุ่งเน้นการอธิบายเศรษฐศาสตร์ชีวภาพให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นคือ “เศรษฐศาสตร์ชีวภาพเป็นคำที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ทุกคนระลึกถึงต้นกำเนิดทางชีววิทยาของกระบวนการทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้จึงเน้นย้ำถึงปัญหาการดำรงอยู่ของมนุษยชาติด้วย แหล่งทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด มีอยู่อย่างไม่เท่าเทียมกันและเหมาะสมอย่างไม่เท่ากัน” ( D’Amato, D., Droste, N., Allen, B., Kettunen, M., Lähtinen, K., Korhonen, J., & Toppinen, A, 2017 : 168) เป็นการผสมผสานของแนวคิดเศรษฐศาสตร์กับชีวภาพเข้าด้วยกัน ทำให้เข้าใจความหมายปัญหาของธรรมชาติด้วยคำว่า เศรษฐกิจชีวภาพ (bio economy) เป็นแนวคิดในการใช้ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนเป็นวงรอบ เพื่อกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศที่พัฒนาแล้ว ถือได้ว่าเป็นทางออกที่ดีและมีความประสงค์ทำให้วิธีการทางชีวภาพเป็นแนวทางการสร้างความคาดหวังของมนุษย์(Giampietro, M., 2019 : 144)

## ภาพประกอบที่ 2 พัฒนาการของเศรษฐกิจชีวภาพ



ที่มา: อุทิศ ทาหอม, 2565

ตามข้อมูลขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) เศรษฐกิจชีวภาพ คือ “การผลิต การใช้และการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพ รวมถึงความรู้ที่เกี่ยวข้องวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม เพื่อให้ข้อมูล ผลิตภัณฑ์ กระบวนการและบริการแก่ภาคเศรษฐกิจทั้งหมด เพื่อมุ่งสู่เศรษฐกิจที่ยั่งยืน” (The production, use and conservation of biological resources, including related knowledge, science, technology, and innovation to provide information, products, processes and services to all economic sectors with the aim of moving towards a sustainable economy)” คำว่า bio economy ได้รับความนิยมนในทศวรรษแรกของศตวรรษที่ 21 ภายหลังการยอมรับโดยสหภาพยุโรป (European Union : EU) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) เพื่อเป็นกรอบในการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีชีวภาพ เพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ ตั้งแต่นั้นมาทั้งสหภาพยุโรปและ OECD ได้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพ เช่น ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจชีวภาพของสหภาพยุโรป ครอบคลุมทุกภาคส่วนและระบบที่พึ่งพาทรัพยากรชีวภาพ ได้แก่ สัตว์ พืช จุลินทรีย์ และชีวมวลที่ได้รับรวมถึงขยะอินทรีย์ เป้าหมายสูงสุด คือ การปกป้องสิ่งแวดล้อม หลีกเลี่ยงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมากเกินไปและเพิ่มความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการของเศรษฐกิจหมุนเวียน ได้แก่ การใช้ซ้ำ การซ่อมแซมและการนำกลับมาใช้ใหม่ ปริมาณขยะทั้งหมดและผลกระทบจะลดลง นอกจากนี้ยังประหยัดพลังงาน ลดมลภาวะของดิน อากาศและน้ำ จึงช่วยป้องกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ภูมิอากาศและความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นพื้นฐานสำคัญของเศรษฐศาสตร์ชีวภาพ เศรษฐกิจชีวภาพเป็นวาระ ค.ศ. 2030 ครอบคลุม 17 เป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ได้รับการรับรองโดยสหประชาชาติ (UN) ในปี 2558 แม้ว่าเป้าหมายทั้งหมดเหล่านี้จะได้รับประโยชน์จากการประยุกต์ใช้เศรษฐกิจชีวภาพมีพื้นฐานที่สำคัญ 4 ประการ

1. เศรษฐศาสตร์ชีวภาพมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการยุติความยากจน ความหิวโหยให้เป็นศูนย์และการลดความเหลื่อมล้ำ

2. เศรษฐศาสตร์ชีวภาพเกี่ยวข้องกับเป้าหมายของความสะอาดของน้ำ และการสุขภาพ เมืองและชุมชนที่ยั่งยืน และการบริโภคและการผลิตอย่างมีความรับผิดชอบต่อ

3. เศรษฐกิจชีวภาพขับเคลื่อนอุตสาหกรรมและโครงสร้างพื้นฐานที่ยั่งยืน ตลอดจนส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจและการทำงานที่เหมาะสม

4. เศรษฐกิจชีวภาพส่งเสริมสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีและการดำเนินการด้านสภาพอากาศ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อชีวิตทั้งใต้น้ำและสิ่งมีชีวิตในระบบนิเวศบนบก (Stegmann, P., Londo, M., & Junginger, M., 2020) ระบบเศรษฐกิจชีวภาพมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพอย่างคุ้มค่า เพิ่มผลผลิตและสร้างมูลค่าเพิ่มจากวัสดุเหลือใช้ที่เกิดจากภาคอุตสาหกรรมและภาคการเกษตร ดังนั้นเศรษฐกิจชีวภาพให้ความสำคัญกับวัสดุและผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดครบวงจร ตั้งแต่การผลิต การบริโภคไปจนถึงการจัดการของเสีย ด้วยกระบวนการใช้ซ้ำ (Reuse) หมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) และผลิตใหม่ (Re-material) อันจะทำให้เกิดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าลดมลภาวะที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม (Zero Waste) ในภาพรวมของเศรษฐกิจชีวภาพนั้น มุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรฐานชีวภาพ (พืช สัตว์ จุลินทรีย์) รวมถึงวัสดุเหลือทิ้งทางการเกษตร ของเสียและน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมด้วย

2. เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular economy) ในทศวรรษที่ 1960 Kenneth Boulding (1966) ได้เริ่มกล่าวถึงความจำเป็นในการเชื่อมโยงเศรษฐกิจเข้ากับระบบนิเวศที่เป็นวัฏจักร (Started discussing the need of connecting the economy to the cyclical ecological system) แบบเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular economy) ได้รับความสนใจในช่วงครึ่งหลังปี 1970 โดยกำหนดแนวความคิดเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ของการเปลี่ยนแปลงในนวัตกรรมทางธุรกิจและพฤติกรรมผู้บริโภค ซึ่งทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคให้ความสำคัญกับการ

แปรรูป ฟื้นฟู ปรับปรุง และนำวัสดุและผลิตภัณฑ์นำกลับมาใช้ใหม่ เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular economy) ได้นำเสนอว่าเป็นแบบจำลองทางเลือกสำหรับเศรษฐกิจนีโอคลาสสิก (neo-classical) จากมุมมองทางทฤษฎีและปฏิบัติ เนื่องจากรับรู้บทบาทพื้นฐานของสิ่งแวดล้อม ตลอดจนหน้าที่และการมีส่วนร่วมสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมและระบบเศรษฐกิจ ความท้าทายของมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมและปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรทั่วโลก เศรษฐกิจแบบหมุนเวียนมีจุดมุ่งหมาย เพื่อส่งต่อจากพฤติกรรมการผลิต การบริโภค ขยะมูลฝอยไปสู่การบริโภคการผลิต การนำกลับมาใช้ใหม่ โดยให้ความสำคัญความยั่งยืนทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงไปสู่เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular economy) ต้องอาศัยความร่วมมือทุกภาคส่วนช่วยกันจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางสังคม และรูปแบบการดำเนินธุรกิจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า (ysa, E., Kruja, A., Rehman, N. U., & Laurenti, R.,2020 :3-4)

จากนั้นในทศวรรษ 1970 วอลเตอร์ สตาเฮล (Walter Stahel) สถาปนิกและนักเศรษฐศาสตร์ ได้หารือถึงความจำเป็นในการสร้างเศรษฐกิจบนพื้นฐานของหมุนเวียน ซึ่งเป็นเศรษฐกิจเกิดการนำกลับมาใช้ใหม่ ต่อมาวอลเตอร์ สตาเฮล (Walter Stahel) ได้บัญญัติศัพท์คำว่า Performance Economy โดยแยกว่า “ระหว่างการผลิต ประสิทธิภาพการขาย (แทนสินค้า) และการรักษาประสิทธิภาพอย่างไรก็ตามในช่วงต้นทศวรรษ 1990 “แบบจำลองเศรษฐกิจหมุนเวียนใช้การทำงานของระบบนิเวศเป็นแบบอย่างสำหรับกระบวนการทางอุตสาหกรรม โดยเน้นที่การเปลี่ยนแปลงไปสู่ผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและพลังงานหมุนเวียน (The circular economy model uses the functioning of ecosystems as an exemplar for industrial processes, emphasizing a shift towards ecologically sound products and renewable energy.)” (Berndtsson, M., 2015 : 17)

เศรษฐกิจหมุนเวียนได้ถูกหยิบยกขึ้นมาโดยนักเคมี Braungart และสถาปนิก McDonough ซึ่งประสบความสำเร็จในการเปิดตัวแนวคิดเรื่อง cradle to cradle (C2C) ในปี 2002 นักเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมสองคน คือ Pearce and Turner เป็นคนแรกที่สร้างคำว่า เศรษฐกิจหมุนเวียนในงานเขียนเรื่อง “เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Economics of natural resources and the environment)” และนำมาใช้โดยกลยุทธ์ยุโรป 2020 ผ่านโครงการริเริ่มที่มีประสิทธิภาพด้านทรัพยากรของยุโรป ปักหมุดเปิดตัวในรายละเอียดในแผนงานสำหรับยุโรปอย่างมีประสิทธิภาพด้านทรัพยากร (By the Europe 2020 Strategy through the Resource Efficient Europe Flagship initiative rolled out in details in the Roadmap to a Resource Efficient Europe.) เป้าหมายโดยรวม คือ การลด ใช้ซ้ำ และรีไซเคิลให้ได้มากที่สุด (reduce, reuse and recycle as much as possible) เพื่อรักษาการหมุนเวียนของวัสดุในระบบเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง โดยเลียนแบบกระบวนการในธรรมชาติ

### ภาพประกอบที่ 3 พัฒนาการของเศรษฐกิจหมุนเวียน



แผนปฏิบัติการเศรษฐกิจหมุนเวียนของสหภาพยุโรป ได้ให้ความหมายว่า การใช้วัตถุดิบอย่างมีประสิทธิภาพโดยลดความต้องการในการผลิต ในกระบวนการ และการออกแบบผลิตภัณฑ์ โดยให้เหตุผลความต้องการการบริโภคและการจัดการของเสียอย่างมีประสิทธิภาพ จากนั้นจึงเปลี่ยนเส้นทางวัสดุไปสู่เศรษฐกิจ (In processes and product design rationalized consumption needs and effective waste management, then redirecting material to the economy) คณะกรรมาธิการระบุว่า การบริโภคอาจได้รับการปรับโครงสร้างใหม่ได้ดีที่สุด โดยการรณรงค์ข้อมูล การติดตามผลิตภัณฑ์ การส่งเสริมกิจกรรมการนำกลับมาใช้ใหม่ และการจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมกับการจัดการขยะมีการกำหนดเป้าหมายการนำกลับมาใช้ใหม่ในระยะยาว บทบัญญัติจะจัดทำขึ้นเพื่อส่งเสริมการใช้สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ แผนความรับผิดชอบของผู้ผลิตที่ขยายออกไปจะได้รับการควบคุมในรายละเอียดมากขึ้นและลำดับขั้นของเสียจะได้รับการสนับสนุนที่ดีขึ้น คณะกรรมาธิการได้ดำเนินการเกี่ยวกับกฎที่เรียกว่า “การสิ้นสุดของเสีย” ซึ่งกำหนดจุดที่ของเสียเข้าสู่สถานะผลิตภัณฑ์เป็นหัวข้อที่ละเอียดอ่อน เนื่องจากของเสียและผลิตภัณฑ์อยู่ภายใต้กฎหมายที่ต่างกัน พื้นที่ลำดับความสำคัญของแผนปฏิบัติการ ได้แก่ พลาสติก เศษอาหาร วัตถุดิบที่สำคัญของเสียจากการก่อสร้าง การรีไซเคิลและชีวมวล (The Commission undertook to work on the so-called ‘end-of-waste’ rules, which define the point when waste enters product status. This is a sensitive topic, as waste and product fall under totally different legislation. The priority areas of the Action Plan are plastic, food waste, critical raw materials, construction and demolition waste and biomass.) (Geissdoerfer, M., Savaget, P., Bocken, N. M., & Hultink, E. J., 2017 : 143) ดังนั้นระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนมุ่งเน้นการหมุนเวียนใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ลดการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดและการลดของเสีย นำกลับมาใช้ใหม่

3. เศรษฐกิจสีเขียว (Green economy) ใน ค.ศ.1970 อภิปรายเกี่ยวกับนโยบายสิ่งแวดล้อม เพื่อรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม แนวคิดของเส้นทางเศรษฐกิจสีเขียว (Blueprint for a Green Economy) นั้นเน้นการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจเพิ่มรายได้ต่อหัวของประชาชน แต่ต้องให้ความสำคัญกับการปรับปรุงคุณภาพด้านสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปด้วย ซึ่งเส้นทางเศรษฐกิจสีเขียวได้โต้แย้งว่าการแลกเปลี่ยนเพื่อให้เศรษฐกิจเติบโตเพียงอย่างเดียวโดยไม่สนใจสิ่งแวดล้อมเป็นมุมมองที่แคบ การพัฒนาที่ดีต้องมีนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไปเป็นส่วนสำคัญด้วย อย่างไรก็ตามการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างไม่คุ้มค่าส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศและต่อสวัสดิการของมนุษย์ เช่น การใช้ภูมิทัศน์ทางธรรมชาติที่สวยงามพักผ่อน การบำรุงรักษาชนิดพันธุ์พืช การควบคุมการกัดเซาะตลิ่ง การป้องกันปัญหาน้ำท่วม หรือ พายุ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงผลประโยชน์ทางนิเวศ (Ecological benefits) ความสัมพันธ์ที่สำคัญระหว่างการจัดการทุนธรรมชาติและการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืนเป็นประเด็นสำคัญในเส้นทางเศรษฐกิจสีเขียว (Blueprint for a Green Economy : BGE) ในช่วงปลายทศวรรษ 1980 แนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนได้กลายเป็นที่นิยมในช่วงปลายทศวรรษ 1980 ได้ถูกเสนอโดยคณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (the World Commission on Environment and Development : WCED) ซึ่ง นายกรัฐมนตรี Gro Harlem Brundtland WCED กำหนดการพัฒนาที่ยั่งยืน คือ “การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการในปัจจุบันโดยไม่ลดทอนความสามารถของคนรุ่นต่อไปในการตอบสนองความต้องการของตนเอง” คำจำกัดความของคณะกรรมการ Brundtland ดึงดูดนักเศรษฐศาสตร์เป็นพิเศษ เนื่องจากสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน กล่าวคือเป็นการรวมการจัดการทุนทางเศรษฐกิจรวมถึงทุนธรรมชาติ เพื่อธำรงรักษาทรัพยากรให้คนรุ่นปัจจุบันและอนาคต (Barbier, E. B., & Markandya, A., 2013 : 2,4-5)

คำว่า “เศรษฐกิจสีเขียว” ถูกนำมาใช้ครั้งแรกใน ค.ศ. 1989 ในรูปของรายงานต่อรัฐบาลสหราชอาณาจักรโดยกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมรายงานดังกล่าว

ชื่อพิมพ์เขียวเศรษฐกิจสีเขียว (Blueprint for a Green Economy) ใน ค.ศ. 1991 และ ค.ศ. 1994 ผู้เขียนเส้นทางดังกล่าวได้แก่ Pearce, Markandya และ Barbier ได้เขียนเส้นทางเศรษฐกิจสีเขียวต่อเนื่องออกมาชื่อว่า Blueprint 2: Greening the world economy และ Blueprint 3: Measuring Sustainable Development ตามลำดับเส้นทางฉบับแรกกล่าวถึงเศรษฐกิจที่สามารถช่วยนโยบายสิ่งแวดล้อมได้ ส่วนอีกสองฉบับหลังนั้นเป็นการเขียนถึงปัญหาระดับโลกไม่ว่าจะเป็นโลกร้อน การลดลงของโอโซน การลดลงของป่าเขตร้อนและทรัพยากรที่หายไปของประเทศกำลังพัฒนา ต่อมาปี ค.ศ. 2008 โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Environment Programme : UNEP) ได้ริเริ่ม Green Economy Initiative เพื่อการสนับสนุนนโยบายการลงทุนในธุรกิจสีเขียว จากการริเริ่มครั้งนี้ ได้มีการผลิตรายงานชื่อ Global Green New Deal : GGND) ใน ค.ศ. 2009 ได้เสนอปฏิบัติการทางนโยบายหลายแบบ เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและยกระดับความยั่งยืนของเศรษฐกิจโลก GGND เสนอให้รัฐบาลนานาชาติสนับสนุนให้มีกองทุนเพื่อภาคส่วนที่เป็นดำเนินเศรษฐกิจสีเขียว ในปีเดียวกันได้มีการประชุม UN Climate Change Conference ที่ Copenhagen มีการออกคำแถลงการณ์ (Statement) เพื่อสนับสนุนเศรษฐกิจสีเขียวให้เป็นการเปลี่ยนผ่านเพื่อแก้ปัญหาวิกฤติหลายแบบ เศรษฐกิจสีเขียวถูกกล่าวถึงเรื่อยมาในวาระระดับโลก จนกระทั่งการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่เป็นเป้าหมายร่วมกันของนานาชาติตั้งแต่การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UN Conference on Environment and Development: UNCED) (โสมาร์ตัน จารุสมบัติ, 2562 : 7)

ใน ค.ศ. 1992 เกิดแนวทางเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนยังคงไม่ถูกทำให้เกิดเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างนานาชาติ จนกระทั่งการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (United Nation Conference on Sustainable Development: UNCED) หรือเรียกกันว่า Rio+20 (ริโอบวกยี่สิบ) ที่จะจัดขึ้นระหว่างวันที่ 20-22 มิถุนายน 2555 (ค.ศ. 2012) นี้ ณ นครริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ในโอกาสครบรอบ 20 ปีของ การประชุมสหประชาชาติว่าด้วย

สิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nation Conference on Sustainable Development : UNCSD) ที่จัดขึ้นครั้งแรกเมื่อ 20 ปีที่แล้ว (ค.ศ. 1992) ณ นครริโอ เดอเจนีวโก การประชุมครั้งนี้มีหัวข้อการประชุมหลัก 2 เรื่อง คือ เศรษฐกิจสีเขียว ในบริบทการพัฒนาที่ยั่งยืนและขจัดความยากจนกับกรอบเชิงสถาบันเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนมีจุดเน้นให้นานาประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมประเทศเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เศรษฐกิจสีเขียว (Green economy) ได้ถูกเสนอขึ้นมาเป็นวิธีการที่กระตุ้นให้เกิดการพัฒนา นโยบายระดับประเทศและความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนร่วมกัน (โสภารัตน์ จารุสมบัติ, 2562)

#### ภาพประกอบที่ 4 พัฒนาการของเศรษฐกิจสีเขียว



ที่มา: อุทิศ ทาหอม, 2565

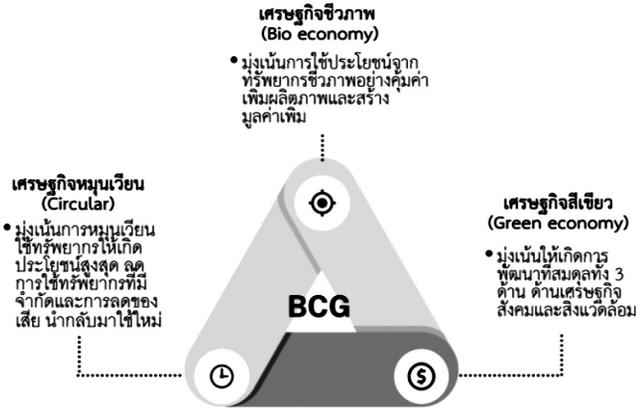
สำหรับโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) ให้คำจำกัดความว่าเศรษฐกิจสีเขียวเป็นเศรษฐกิจที่ส่งผลให้เกิด “ความผาสุกของมนุษย์และความเท่าเทียมทางสังคมที่ดีขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ลดความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมและความขาดแคลนทางนิเวศวิทยาได้อย่างมาก (improved human well-being

and social equity, while significantly reducing environmental risks and ecological scarcities)” ในรูปแบบที่ง่ายที่สุด เศรษฐกิจสีเขียว คือ คาร์บอนต่ำ ใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและรวมสังคมในเศรษฐกิจการเพิ่มประสิทธิภาพของทรัพยากรและป้องกันการสูญเสียมูลค่าหลากหลายทางชีวภาพและบริการระบบนิเวศ องค์ประกอบสำคัญของเศรษฐกิจนี้คือการพัฒนาทางเศรษฐกิจมองว่าทุนธรรมชาติเป็นสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจที่สำคัญและเป็นแหล่งสาธารณประโยชน์ ซึ่งเป้าหมายรวมของการเปลี่ยนผ่านไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวคือการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมทั้งระยะสั้นและระยะยาว โดยรวมเศรษฐกิจสีเขียวเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้ “ความเป็นอยู่ของมนุษย์ดีขึ้นและความเท่าเทียมทางสังคม ในขณะที่ช่วยลดความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมและความขาดแคลนทางนิเวศวิทยาได้อย่างดี” ผลประโยชน์ของการเติบโตทางเศรษฐกิจมาจากค่าใช้จ่ายของสิ่งแวดล้อม กระบวนการที่คนสีเขียวบังคับให้ต้องหยุดยั้งปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม เช่น มลพิษและทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม ให้มีความสำคัญกับการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ควรสนับสนุนป้องกันสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน การเติบโตเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมได้กลายเป็นกระบวนการพัฒนาแบบใหม่เพื่อตอบสนองต่อพลังงานที่ยั่งยืน ซึ่งองค์การเพื่อการดำเนินงานและการพัฒนาเศรษฐกิจ (The Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) ได้มองว่าการเติบโตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจพร้อมกับดูแลให้ทรัพย์สินทางธรรมชาติให้คงอยู่และให้ทรัพยากรและบริการด้านสิ่งแวดล้อมเป็นที่อยู่อาศัยและพึ่งพาได้ เศรษฐกิจสีเขียวเป็นนวัตกรรมส่งผลต่อความยั่งยืนและก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจใหม่ ๆ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับประเทศที่พัฒนาแล้ว จำเป็นต้องปรับปรุงอุตสาหกรรมและวิถีชีวิตที่สิ้นเปลืองต่อทรัพยากรของตน สำหรับประเทศกำลังพัฒนาสามารถหลีกเลี่ยงสิ่งที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ความท้าทายในประเทศพัฒนาแล้วการเปลี่ยนผ่านไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวคือ การเปลี่ยนวิถีชีวิตและลดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้อยู่ในระดับที่ยั่งยืน สำหรับความท้าทายของประเทศกำลังพัฒนา คือ การกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เศรษฐกิจสีเขียวสอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน

ในลักษณะต่าง ๆ คือ 1. การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในการเติบโตทางเศรษฐกิจ (More effective use of natural resources in economic growth) 2. ระบบนิเวศที่มีคุณค่า (Valuing ecosystems) 3. นโยบายเศรษฐกิจระหว่างรุ่น (Inter-generational economic policies) 4. การใช้พลังงานหมุนเวียนเพิ่มขึ้น (Increased use of renewable sources of energy) 5. การปกป้องทรัพย์สินที่สำคัญจากภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับสภาพอากาศ (Protection of vital assets from climate-related disasters) 6. ลดการสูญเสียทรัพยากร (Reduced waste of resource) (Brears, R. C., 2018)

แม้ว่าการขับเคลื่อนไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวจะมีความยากลำบากอยู่ แต่ด้วย กระแสและทิศทางการเปลี่ยนแปลงของโลกมุ่งเน้นการสร้างร่วมมือกับภาคี สาธารณะ (Public Governance) ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ (สถาบันการศึกษา) และภาคประชาสังคมให้เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง พร้อมทั้งส่งเสริม สนับสนุนการรับมือกับสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลง การดูแล ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การนำวัสดุของเหลือจากธรรมชาตินำกลับมาใช้ใหม่ พร้อมทั้งสร้างมูลค่าจากวัสดุเหลือใช้ ขณะเดียวกันเศรษฐกิจสีเขียวได้ถูก นำไปบรรจุในนโยบายทางการเมืองทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลัง พัฒนาให้ตระหนักและห่วงใยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนองค์การ สหประชาชาติได้เป็นผู้นำการวางเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน 17 ประการ เกี่ยวกับการ แก้ปัญหาสภาพภูมิอากาศ การลดความยากจน การว่างงาน ความเสื่อมโทรม ของสิ่งแวดล้อม ความหิวโหยและภาวะทุพโภชนาการและต้องการบรรลุในปี ค.ศ. 2030 ดังนั้นการพัฒนาสังคมบน BCG ได้แก่ เศรษฐกิจชีวภาพ (Bio economy) คือ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพอย่างคุ้มค่า เพิ่มผลิตภาพและสร้างมูลค่าเพิ่ม เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular economy) คือ การหมุนเวียนใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ลดการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดและการลดของเสีย นำกลับมา ใช้ใหม่ เศรษฐกิจสีเขียว (Green economy) มุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาที่สมดุลทั้ง 3 ด้าน ด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม นับเป็นความสัมพันธ์ที่จะนำไปสู่ การพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคต

## ภาพประกอบที่ 5 ความสัมพันธ์ของระบบเศรษฐกิจ BCG (เศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียนและเศรษฐกิจสีเขียว)



ที่มา: อุทิศ ทาหอม, 2565

### การจัดการภาคีสาธารณะกับการพัฒนาสังคมบนหลักการ BCG

การพัฒนาสังคมในยุคการเปลี่ยนแปลงจำเป็นต้องตีกรอบและวิธีปฏิบัติที่แตกต่างไปจากเดิม จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์และทิศทางการเปลี่ยนที่เกิดขึ้น เพื่อที่จะสามารถดำเนินการครอบคลุมทุกประเด็นปัญหาที่จะเกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคต การแก้ไขปัญหาสังคมไม่สามารถดำเนินการเพียงลำพังได้ เพราะทุกปัญหาต้องมีความสัมพันธ์กับองค์กร หน่วยงาน ตลอดจนภาระหน้าที่ขององค์กรนั้น ๆ การจัดการภาคีสาธารณะ (NPG) นับมีบทบาทสำคัญในยุคศตวรรษที่ 21 มุ่งเน้นให้ทุกภาคส่วนงานร่วมกัน ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ (สถาบันการศึกษา) และภาคประชาสังคม ได้บูรณาการกิจกรรม แผนงบประมาณร่วมกัน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาสังคม โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ จำเป็นต้องอาศัยภาคีทุกภาคส่วนได้มีความรู้ ความเข้าใจร่วมกัน การสร้างความร่วมมือ การนำไปประยุกต์ใช้ในหน่วยงาน องค์กร และชุมชน เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จที่ได้ตั้งไว้ การพัฒนาสังคมบนหลักการ BCG นั้น

ผู้เขียนขอเสนอกลยุทธ์ PODEE เพื่อเป็นทิศทางในการนำองค์ความรู้ไปสู่การปฏิบัติ มีรายละเอียดดังนี้

1. P = Partnership การเป็นหุ้นส่วนทางสังคมนับเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียนและเศรษฐกิจสีเขียวต้องอาศัยความร่วมมือทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคประชาสังคมให้ความร่วมมือ ในการระดมสมอง ออกแบบกิจกรรม สนับสนุนงบประมาณ ปฏิบัติการแก้ไขปัญหา ตลอดจนถ่ายทอดองค์ความรู้ให้กับคนในองค์กรและสังคมผ่านกิจกรรมต่าง ๆ เช่น โครงการปลูกป่า โครงการส่งเสริมการใช้พลังงานทางเลือก โครงการเพิ่มมูลค่าสินค้าจากของเหลือใช้ การพัฒนาผลิตภัณฑ์สินค้าจากวัสดุธรรมชาติ เป็นต้น กิจกรรมทั้งหมดล้วนเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันต่อระบบนิเวศ และเป็นการสร้างความตระหนักในคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

2. O = Ownership สิทธิความเป็นเจ้าของ คือ สร้างจิตสำนึกความเป็นเจ้าของ (Ownership Quotient) เป็นระดับความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อการพัฒนาประเทศ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในปัญหาและความรู้สึกที่ทุกคนมีคุณค่าหรือมีบทบาทสำคัญต่อการป้องกันสภาวะโลกร้อน สภาพภูมิอากาศ และการพัฒนาสังคมให้ยั่งยืน การสร้างความเป็นเจ้าของมีรายละเอียดดังนี้

2.1 สร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเป้าหมายและความสำเร็จที่จะเกิดจากความร่วมมือของประชาชน เช่น การลด ละ เลิกการใช้การเคมี การประหยัดพลังงาน ลดการเผาไหม้ การพัฒนาผลิตภัณฑ์จากวัสดุธรรมชาติ การสร้างพลังงานทดแทน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นการลดการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดการใช้ประโยชน์

2.2 จุดประกายความคิดว่าการกระทำของประชาชนทุกคนมีผลต่อการแก้ไขปัญหาของโลก เช่น การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การปลูกต้นไม้ในวันสำคัญของชาติ เช่น วันเข้าพรรษา วันอาสาฬหบูชา วันแม่แห่งชาติ เป็นต้น

2.3 การออกเป็นข้อกำหนด กฎกติกา ข้อบังคับตั้งแต่ระดับชุมชนเกี่ยวกับเศรษฐกิจชีวภาพ (Bio economy) เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular economy) และเศรษฐกิจสีเขียว (Green economy) ได้แก่ ภาครัฐ ประกาศเป็นนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าสำคัญธุรกิจที่ทำลายสิ่งแวดล้อม ภาคเอกชน มุ่งเน้นการทำธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งทำกิจกรรมรับผิดชอบต่อสังคม ภาควิชาการมุ่งเน้นการจัดการเรียนการสอน การทำวิจัย และการบริการวิชาการปลูกฝังนักศึกษา ประชาชนให้เข้าใจถึงการดูแลสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งส่งเสริมการพัฒนาสินค้าและผลิตภัณฑ์จากธรรมชาติ การนำวัสดุเหลือใช้กลับมาใช้ใหม่ ภาคประชาชน ภาคประชาสังคมร่วมมือการดำเนินโครงการไปสู่การปฏิบัติ โดยการออกเป็นกติกากฎของชุมชนเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

3. D = Development การพัฒนานั้นจำเป็นต้องทำความเข้าใจทิศทางการพัฒนาสังคม ซึ่งจากการรายงานของ World Economic Forum (2022 : 32-33) ได้กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศทวีความรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะสถานการณ์โควิด 19 มีผลทำให้สังคมต่างกันอย่างยิ่งขึ้น ทำให้การพัฒนาหยุดชะงักในหลายมิติ สำหรับบางประเทศสามารถฟื้นฟูเศรษฐกิจได้เร็วขึ้น รัฐบาล ภาคธุรกิจ นักลงทุนและชุมชนต่างหันมาให้ความสำคัญเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง มีนโยบายที่ส่งเสริมสนับสนุนให้มีความสำคัญการทำธุรกิจเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ลดคาร์บอนเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จากการสำรวจสถานการณ์ความเสี่ยงทั่วโลก (Global Risk Report : GRPS) พบว่า ปี 2564-2565 เป็นความล้มเหลวในการดำเนินการด้านสภาพอากาศ เป็นภัยคุกคามที่สำคัญที่สุดต่อโลกทั้งในระยะกลาง (2-5 ปี) และระยะยาว (5-10 ปี) ที่มีศักยภาพสูงสุดที่จะสร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสังคม เศรษฐกิจและโลก

ดังนั้นกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นจุดเริ่มต้นในการลดสถานะเสี่ยงสภาพภูมิอากาศและสร้างแหล่งอาหารในระดับครัวเรือนให้เพียงพอ พร้อมทั้งเป็นการวางรากฐานไปสู่การสร้างมูลค่าสินค้าทางและบริการที่ยั่งยืน ดังนั้นการพัฒนาในอนาคตจำเป็นต้อง

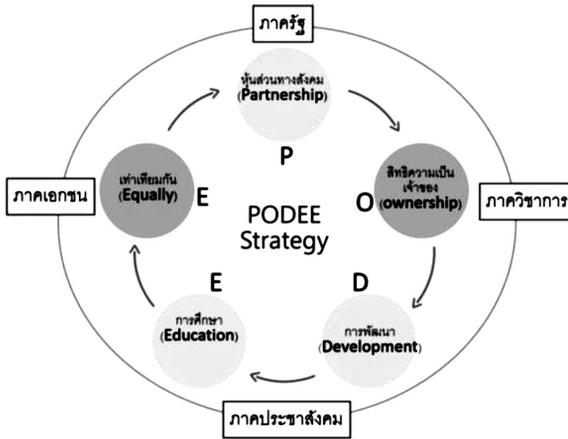
สร้างการเรียนรู้ ปรับตัวให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลกที่มุ่งเน้นการให้ความสำคัญสำคัญกับระบบนิเวศ เข้าถึงแหล่งอาหาร มีอาหารที่เพียงพอ มีเสถียรภาพ ตลอดจนเกิดรายได้ที่มั่นคง เพียงพอต่อการดำรงชีวิต การพัฒนาจึงต้องส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนได้ใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นที่มีความพร้อมผลิตอาหารให้เพียงพอต่อความต้องการ และต้องมีระบบการจัดการผลิตอาหาร สุขภาพ การจัดการสิ่งแวดล้อมและการจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งนำพื้นที่รกร้าง ปรับสภาพดินให้อุดมสมบูรณ์ การทำการผลิตแบบหมุนเวียน เป็นต้น ซึ่งระบบนิเวศในท้องถิ่นมีฐานทรัพยากรที่มีความพร้อมมากกว่าในสังคมเมือง (Havas & Salman, 2011: 6) นอกจากนี้ยังต้องมุ่งเน้นการพัฒนาสินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การพัฒนาบรรจุภัณฑ์จากธรรมชาติ สำหรับภาคการเกษตรต้องส่งเสริมเกษตรที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เช่น มาตรฐานเกษตรปลอดภัย มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นการนำวัตถุดิบที่มีอยู่จากธรรมชาติกลับมาใช้ใหม่ให้เกิดประโยชน์ เช่น การทำปุ๋ยหมัก การทำน้ำหมักชีวภาพ เป็นต้น

4. E = Energy การใช้พลังงานทดแทนเพื่อเป็นการลดปัญหาสภาวะโลกร้อนและการนำพลังงานทางเลือกมาใช้ให้เกิดประโยชน์ เช่น โครงการด้านพลังงานทดแทนเพื่อประยุกต์ใช้ในการเกษตร เช่น โครงการโซลาร์ฟาร์มสหกรณ์การเกษตร โครงการโซลาร์เซลล์ที่ติดตั้งบนหลังคาบ้าน เป็นต้น เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักการนำพลังงานทดแทนมาประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวันมากยิ่งขึ้น (สำนักวิเคราะห์โครงการลงทุนภาครัฐและกองทุนศาสตร์การพัฒนาระบบโลจิสติกส์, 2560 : 48) ปัจจุบันการใช้พลังงานทางเลือกประชาชนใช้จำนวนมากขึ้น โดยเฉพาะภาคการเกษตรเกี่ยวกับการผันน้ำ การทำนา ทำไร่ ทำสวน ส่วนภาคเอกชนก็นำมาใช้ในสำนักงาน เพื่อลดรายจ่ายและยังเป็นการส่งเสริมพลังงานสะอาดอีกด้วย

5. E Equally ความเท่าเทียมกันนั้นในโลกของความก้าวหน้าด้านอุตสาหกรรมบางคนมีชีวิตที่ดี บางคนก็ตกอยู่ในความยากจน ช่องว่างระหว่างโอกาสชีวิตที่ดีที่สุดและสิ่งที่ย่ำแย่ที่สุด บุคคลที่มีรายได้มั่นคงกับบุคคลที่รายได้ไม่เพียงพอ การมีทรัพยากรที่ไม่เท่ากัน ดังนั้นการทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทาง

สังคม คือ โอกาสที่ไม่เท่าเทียมกันของแต่ละบุคคล จึงเป็นช่องว่างที่สำคัญในโลกแห่งการแข่งขันของยุคเสรีนิยมที่มุ่งเน้นการสะสมทุนและความมั่งคั่งทางรายได้ จนบางครั้งทำให้เกิดการเข้าถึงไม่ถึงโอกาสของคนกลุ่มเล็กกลุ่มน้อย (อุทิศ ทาหอม, 2564 : 64) สิ่งเหล่านี้ซึ่งก่อให้เกิดความมั่นคงทางอาหาร (Food Security) สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วแม้จะมีการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ การเงินและรายได้ แต่อาหารไม่เพียงพอ (มีเงิน แต่อาหารไม่เพียงพอ) ส่วนประเทศกำลังพัฒนานั้น แม้สามารถผลิตอาหารได้มีทรัพยากรเพียงพอ แต่มีรายได้ที่ไม่มั่นคง (มีอาหารเพียงพอ แต่ไม่มีเงิน) สะท้อนเห็นถึงความเหลื่อมล้ำและความไม่เท่ากันของสังคม (Leroy, J. L., Ruel, M., Frongillo, E. A., Harris, J., & Ballard, T. J., 2015 : 168) องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ได้กล่าวถึงความมั่นคงทางอาหาร ได้แก่ 1. การมีอาหารเพียงพอ (Food Availability) 2. การเข้าถึงอาหาร (Food Access) การใช้ประโยชน์จากอาหาร (Food Utilization) ความมีเสถียรภาพอาหาร (Food Stability) (Gibson, M. (2012 : 19-20) ดังนั้นการกระจายทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกันนับเป็นจุดสำคัญที่จะทำให้ทุกคนสามารถเข้าถึงอาหาร พร้อมทั้งได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพ เช่น สร้างพื้นที่สีเขียวใจกลางเมือง การนำพื้นที่ว่างเปล่ามาสร้างแหล่งอาหารทั้งชุมชนชนบทและชุมชนเมือง เป็นต้น สิ่งเหล่านี้แม้จุดเริ่มต้นในการกระจายทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้นการเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนจะทำให้โลกให้ดีขึ้นภายในปี 2573 เป้าประสงค์ที่ 2 คือยุติความหิวโหยและสร้างหลักประกันให้ทุกคนโดยเฉพาะคนที่ยากจนที่อยู่ในภาวะเปราะบาง อันรวมถึงทารกได้เข้าถึงอาหารที่ปลอดภัย มีโภชนาการและเพียงพอตลอดทั้งปี ภายในปี 2573

## ภาพประกอบที่ 6 กลยุทธ์พอดี (PODEE Strategy) กับการพัฒนาสังคมบนหลักการ BCG



ที่มา: อุทิศ ทาหอม, 2565

### บทสรุป

#### องค์ความรู้ใหม่จากการวิเคราะห์เรียง

การจัดการภาคีสาธารณะเน้นการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ต่อประชาชน โดยยึดถือภาระหน้าที่ขององค์กรมาสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาเรื่องใด เรื่องหนึ่งร่วมกัน โดยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วม ระดมสมอง แบ่งปันทรัพยากร สนับสนุนงบประมาณ ปฏิบัติการร่วมกันเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระแสการพัฒนาสังคมตามหลักการ BCG ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทย ได้แก่ B : Bio economy (เศรษฐกิจชีวภาพ) มุ่งเน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพอย่างคุ้มค่า เพิ่มผลิตภาพและสร้างมูลค่าเพิ่ม C : Circular economy (เศรษฐกิจหมุนเวียน) มุ่งเน้นการหมุนเวียนใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ลดการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดและการลดของเสียนำกลับมาใช้ใหม่และ G : Green economy (เศรษฐกิจสีเขียว) มุ่งเน้นให้เกิด

การพัฒนาที่สมดุลทั้ง 3 ด้าน ด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เป็นเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน 17 ประการ เกี่ยวกับการแก้ปัญหาสภาพภูมิอากาศ การลดความยากจน การว่างงาน ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ความหิวโหย และภาวะทุพโภชนาการและต้องการบรรลุในปี ค.ศ. 2030 การพัฒนาสังคมในยุคการเปลี่ยนแปลงจำเป็นต้องมีวิถีปฏิบัติที่แตกต่างไปจากเดิม เช่น ภาครัฐ ควรมีนโยบาย มาตรการ ส่งเสริมให้ประชาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง เช่น โครงการพัฒนาบรรจุภัณฑ์จากธรรมชาติ โครงการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในชุมชนเมือง เป็นต้น สำหรับภาคเอกชน ให้ความสำคัญกับธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการใช้บรรจุภัณฑ์จากธรรมชาติ หรือ มีการย่อยสลายงาน ไม่เป็นมลภาวะทางสิ่งแวดล้อม และภาคประชาชน ควรให้ความสำคัญกับการทำเกษตรกรรมยั่งยืน ได้แก่ 1. ระบบไร่หมุนเวียน 2. ระบบเกษตรผสมผสาน (Integrated farming) 3. ระบบไร่นาสวนผสม (Mixed/Diversified/ Polyculture Farming) 4. ระบบไร่นาป่าผสมหรือวนเกษตร (Agro Forestry) 5. เกษตรธรรมชาติ (Natural farming) 6. เกษตรทฤษฎีใหม่ 7. เกษตรกรรมประณีต 8. เกษตรอินทรีย์ (Organic farming) เป็นต้น เพื่อตอบสนองทิศทางของโลกเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างเป็นรูปธรรม การจัดการภาคีสาธารณะ (NPG) นับมีบทบาทสำคัญในยุคศตวรรษที่ 21 มุ่งเน้นให้ทุกภาคส่วนงานร่วมกัน ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ (สถาบันการศึกษา) และภาคประชาชนสังคม ได้บูรณาการกิจกรรม แผน งบประมาณร่วมกัน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาสังคม โดยเฉพาะประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศต้องอาศัยภาคีทุกภาคส่วน การสร้างความร่วมมือการนำไปประยุกต์ใช้ในหน่วยงาน องค์กรและชุมชน เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย การพัฒนาสังคมบนหลักการ BCG ดังที่ได้กล่าวไว้ในเบื้องต้น

### แนวทางการนำไปใช้

ผู้เขียนขอแนะนำเสนอกลยุทธ์ PODEE เพื่อให้ผู้อ่านได้นำองค์ความรู้ไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนาสังคม ดังนี้

1. P = Partnership การเป็นหุ้นส่วนทางสังคมเป็นสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคประชาสังคมปฏิบัติการแก้ไข ปัญหา ตลอดจนถ่ายทอดองค์ความรู้ให้กับคนในองค์กรและสังคมผ่านกิจกรรมต่าง ๆ เช่น โครงการปลูกป่า โครงการส่งเสริมการใช้พลังงานทางเลือก โครงการเพิ่มมูลค่าสินค้าจากของเหลือใช้ เป็นต้น

2. O = Ownership สิทธิความเป็นเจ้าของ (Ownership Quotient) เป็นระดับความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อการพัฒนาประเทศ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในปัญหาและความรู้สึกที่ทุกคนมีคุณค่า หรือมีบทบาทสำคัญต่อการป้องกัน สภาวะโลกร้อน สภาพภูมิอากาศ และการพัฒนาสังคมให้ยั่งยืน

3. D = Development กระแสการพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นจุดเริ่มต้นในการลดสถานะเสี่ยง สภาพภูมิอากาศและสร้างแหล่งอาหารในระดับครัวเรือนให้เพียงพอ พร้อมทั้งเป็นการวางรากฐานไปสู่การสร้างมูลค่าสินค้าทางและบริการที่ยั่งยืน โดยมุ่งเน้นการพัฒนาสินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การพัฒนาบรรจุกัญญาจากธรรมชาติ สำหรับภาคการเกษตรต้องส่งเสริมเกษตรที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เช่น มาตรฐานเกษตรปลอดภัย มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ เป็นต้น

4. E = Energy การใช้พลังงานทดแทนเพื่อเป็นการลดปัญหาสภาวะโลกร้อนและการนำพลังงานทางเลือกมาใช้ให้เกิดประโยชน์ เช่น โครงการด้านพลังงานทดแทนเพื่อประยุกต์ใช้ในการเกษตร เช่น โครงการโซลาร์ฟาร์มสหกรณ์ การเกษตร โครงการโซลาร์เซลล์ที่ติดตั้งบนหลังคาบ้าน เป็นต้น เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักการนำพลังงานทดแทนมาประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวันมากยิ่งขึ้น

5. E Equally ความเท่าเทียมเป็นการกระจายทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกันนับเป็นจุดสำคัญที่จะทำให้ทุกคนสามารถเข้าถึงอาหาร พร้อมทั้งได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพ เช่น สร้างพื้นที่สีเขียวใจกลางเมือง การนำพื้นที่ว่างเปล่ามาสร้างแหล่งอาหารทั้งชุมชนบพและชุมชนเมือง เป็นต้น

ดังนั้นเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนจะทำให้โลกดีขึ้นภายในปี 2573 เป้าประสงค์ที่ 2 คือยุติความหิวโหยและสร้างหลักประกันให้ทุกคนโดยเฉพาะ คนที่ยากจนที่อยู่ในภาวะเปราะบาง อันรวมถึงทารก ได้เข้าถึงอาหารที่ปลอดภัย มีโภชนาการและเพียงพอตลอดทั้งปี ภายในปี 2573

### ข้อเสนอแนะต่อยอดองค์ความรู้จากบทความ

ผู้อ่านควรนำบทความวิชาการนี้ไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดเป็นกรอบ การวิจัย ได้แก่ 1. การสร้างหุ้นส่วนทางสังคมกับการพัฒนาวิทยาศาสตร์ BCG 2. การจัดการพลังทางทางเลือกตามหลักการ BCG 3. การเข้าถึงทรัพยากรของ ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมกับการพัฒนา BCG เป็นต้น ทั้ง 3 ประการเป็นองค์ความรู้ ที่จะให้ผู้อ่านได้นำไปสู่การพัฒนาต่อยอดในเชิงวิชาการต่อไป

## เอกสารอ้างอิงและบรรณานุกรม (References)

### ภาษาไทย

- ไททัศน์ มาลา. (2561). การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) : แนวคิดและการประยุกต์ใช้ในการจัดการปกครองท้องถิ่น. *วารสาร วิทยาลัยการณบริหารศาสตร์ (มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)*. 8(1), 179-194.
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. (2564). *ธรรมมาภิบาลและความรับผิดชอบต่อสังคม*. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ. (2561). *เศรษฐกิจชีวภาพ*. กรุงเทพฯ : สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี
- โสภารัตน์ จารุสมบัติ. (2562). *เส้นทางเศรษฐกิจสีเขียว*. กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อุทิศ ทาหอม. (2561). *การพัฒนาแบบยั่งยืน*. บุรีรัมย์ : คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์.
- อุทิศ ทาหอม. (2564). การพัฒนาชุมชนท้องถิ่นบนฐานวัฒนธรรม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ทางสังคม. *วารสารสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์*. 16 (2), 55-73.

## ภาษาอังกฤษ

- Barbier, E. B., & Markandya, A. (2013). *A new blueprint for a green economy*. Routledge.
- Brears, R. C. (2018). The green economy and the water-energy-food nexus. In *The green economy and the water-energy-food nexus* (pp. 23-50). Palgrave Macmillan, London.
- Berndtsson, M. (2015 : 17). *Circular economy and sustainable development*. Master thesis in. Sustainable Development at Uppsala University.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2015). Understanding public management and governance. In *Public management and governance* (pp. 29-39). Routledge.
- Cunha-E-Sa, M. A., & Reis, A. B. (2007). *The optimal timing of adoption of a green technology*. In *Sustainable Resource Use and Economic Dynamics* (pp. 35-52). Springer, Dordrecht.
- D'Amato, D., Droste, N., Allen, B., Kettunen, M., Lähtinen, K., Korhonen, J., & Toppinen, A. (2017). Green, circular, bio economy: A comparative analysis of sustainability avenues. *Journal of cleaner production*. 168, 716-734.
- Franco, E. G. (17<sup>th</sup> Edition). *The global risks report 2022*. In World Economic Forum.
- Gibson, M. (2012 : 19-20). Food security—a commentary: what is it and why is it so complicated?. *Foods*, 1(1), 18-27.
- Geissdoerfer, M., Savaget, P., Bocken, N. M., & Hultink, E. J. (2017). The Circular Economy—A new sustainability paradigm?. *Journal of cleaner production*. 143, 757-768.
- Giampietro, M. (2019). On the circular bioeconomy and decoupling: implications for sustainable growth. *Ecological economics*. 162, 143-156.
- Havas, K., & Salman, M. (2011: 6). Food security: its components and challenges. *International Journal of food safety, nutrition and public health*. 4(1), 4-11.
- Hysa, E., Kruja, A., Rehman, N. U., & Laurenti, R. (2020). Circular economy innovation and environmental sustainability impact on economic growth: An integrated model for sustainable development. *Sustainability*. 12(12), 4831.

- Löffler, E. (2003). Governance and government: Networking with external stakeholders. *Public management and governance*. 163-174.
- Osborne, S. P. (2010). Introduction The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?. In *The new public governance?* (pp. 17-32). Routledge.
- Stegmann, P., Londo, M., & Junginger, M. (2020). The circular bioeconomy: Its elements and role in European bio economy clusters. *Resources, Conservation & Recycling: X*, 6, 100029.
- Seesung, W. (2021). Media Exposure and Knowledge of the” BCG Model” Economic Development Policy of the Thai People. *Jurnal Komunikasi Pembangunan*. 19(02).
- Sertyesilisik, B., & Sertyesilisik, E. (2017). *Ways of fostering green economy and green growth*. In *Sustainable Economic Development* (pp. 49-65). Springer, Cham.
- Vasudha, C., & Stoker, G. (2009). Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach. *Journal of Public Administration*. 87(4), 982-983.
- Waheduzzaman, W. (2019). Challenges in transitioning from new public management to new public governance in a developing country context. *International Journal of Public Sector Management*.

# Strengthening Social Welfare Policies: Plural Perspectives for Reducing Social Inequality among Impoverished Communities<sup>1</sup>

Krisanachot Bualar<sup>2</sup>

## Abstract

Social welfare policies are a key for reducing social inequality. However, Thai society still contains inequality, especially among impoverished communities. This article aims to analyze policy formulation types and limitations of current social welfare policies for impoverished communities in Thailand and synthesize suitable recommendations. The findings can be categorized into 5 topics as follows: 1) a top-down approach; 2) limitations on budgetary and tax measure limitations; 3) database and registration system inefficiency;

---

<sup>1</sup> Academic Article

<sup>2</sup> Lecturer at School of Human Ecology, Sukhothai Thammathirat Open University, E-mail: krisanachot@gmail.com

\* **Corresponding author:** Krisanachot Bualar, School of Human Ecology, Sukhothai Thammathirat Open University, E-mail: krisanachot@gmail.com

4) lack of integration with other disciplines; and 5) legal restrictions. The results from research synthesis suggests that a pluralism model should be used to improve social welfare policies based on the following components according to mainstream welfare with: 1) policies designed following a multidisciplinary approach; 2) decentralized local governmental and individual sector processes; 3) much-needed legal and budgetary reform; 4) focused and improved database systems and relevant technologies. For alternative social welfare policies, community-based welfare should be promoted by means of community empowerment.

**Keywords:** Social welfare policy, Inequality, Pluralism, Impoverished communities

# การเสริมสร้างความเข้มแข็ง นโยบายสวัสดิการสังคม: มุมมองแบบพหุลักษณะ ในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมของคนจน<sup>1</sup>

กฤษณะโชติ บัวหล้า<sup>2</sup>

## บทคัดย่อ

นโยบายสวัสดิการสังคมเป็นเครื่องมือสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม แต่ในสังคมไทยยังคงปรากฏความเหลื่อมล้ำขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะกับกลุ่มคนจน บทความนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์รูปแบบและข้อจำกัดของนโยบายสวัสดิการสังคมในกระแสหลักและเพื่อสังเคราะห์แนวทางในการเสริมสร้างนโยบายสวัสดิการสังคมทางเลือกที่เข้มแข็งสำหรับคนจน ข้อค้นพบเกี่ยวกับรูปแบบและข้อจำกัดของนโยบายสวัสดิการสังคมนั้น ประกอบด้วย 1) โครงสร้างการกำหนดนโยบายแบบ “บนลงสู่ล่าง” ทำให้นโยบายสวัสดิการสังคมมีรัฐเป็น

<sup>1</sup> บทความวิชาการ

<sup>2</sup> อาจารย์ประจำ สาขาวิชามนุษยนิเวศศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช  
อีเมล: krisanachot@gmail.com

\* ผู้ประพันธ์บรรณกิจ: กฤษณะโชติ บัวหล้า สาขาวิชามนุษยนิเวศศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช  
อีเมล: krisanachot@gmail.com

เจ้าของ 2) มีข้อจำกัดด้านงบประมาณและมาตรการระบบภาษี 3) ฐานข้อมูลและระบบการลงทะเบียนยังไม่มีประสิทธิภาพ 4) นโยบายสวัสดิการสังคมยังขาดการบูรณาการความรู้และการวิจัย และ 5) มีข้อจำกัดทางกฎหมายในการดำเนินนโยบาย จากการสังเคราะห์งานวิจัย พบว่า มีข้อเสนอให้เสริมสร้างนโยบายสวัสดิการสังคมรูปแบบพหุลักษณะที่เข้มแข็ง ซึ่งควรประกอบด้วย การดำเนินนโยบายที่คู่ขนานกันทั้งในส่วนของนโยบายสวัสดิการสังคมกระแสหลัก ประกอบด้วย 1) ผู้กำหนดนโยบายควรออกแบบนโยบายสังคมอย่างบูรณาการศาสตร์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง 2) กระจายอำนาจการเมืองและการคลังให้หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชน 3) ปฏิรูปกฎหมายและงบประมาณ และ 4) พัฒนาระบบฐานข้อมูลให้มีประสิทธิภาพและส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม ร่วมกับการดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมทางเลือกที่ส่งเสริมการจัดสวัสดิการชุมชนให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืนด้วยหลักการเสริมสร้างพลังอำนาจชุมชน

**คำสำคัญ:** นโยบายสวัสดิการสังคม, ความเหลื่อมล้ำทางสังคม, พหุลักษณะ, คนจน

## บทนำ

“มนุษย์เราเกิดมามีร่างกายและปัญญา สมองไม่เสมอกัน...เมื่อเริ่มต้นก็เกิดความอยุติธรรมเสียแล้วเช่นนี้ ก็เป็นหน้าที่ของสังคมที่จะขจัดปิดเป่าความไม่เสมอภาคนั้นให้เหลือน้อยลงที่สุด” (ปวย อึ้งภากรณ์, 2512) ถ้อยคำดังกล่าวจุดประกายให้เห็นว่า ความเหลื่อมล้ำเป็นสิ่งที่มนุษย์ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในยามกำเนิด แต่สามารถหลุดพ้นได้ด้วยสวัสดิการอันเป็นสิทธิพื้นฐานทางสังคม (Social Basic Right) (Neuhauss, 1979) นักวิชาการจำนวนมากจึงพยายามผลักดัน “นโยบายสวัสดิการสังคม” ในฐานะที่เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้สังคมหลุดพ้นจากความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นอยู่ที่ดีของคนในสังคม (Social Well-Being) (วันทนีย์ วาสิกะสิน และคณะ, 2553; ระพีพรรณ คำหอม และคณะ, 2560; กมลทิพย์ แจ่มกระจ่าง, 2563) โดยเฉพาะกับสังคมไทยที่ปัญหาความเหลื่อมล้ำฝังรากลึก เรื้อรังและเป็นเรื่องที่ถูกถกเถียงเสมอมา ผลจากความเหลื่อมล้ำทำให้เป็นสังคมที่เต็มไปด้วยลำดับชั้นทางสังคม เกิดความแตกต่างด้านรายได้ โอกาสการเข้าถึงบริการและทรัพยากรของภาครัฐ อันนำไปสู่ความขัดแย้งในสังคม และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยเริ่มมีการรอบความคิดในการลดความเหลื่อมล้ำของสังคมโดยใช้นโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อคุ้มครองทางสังคมให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ที่ประสบความสำเร็จและได้รับการยอมรับจากประชาคมโลก (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2564) โดยเฉพาะการเพิ่มการเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่จำเป็นแต่ก็เป็นเพียงกลไกมิติเดียวเท่านั้นที่ช่วยสร้างหลักประกันสุขภาพแก่คนในสังคมได้ระดับหนึ่ง แต่เมื่อมีการแพร่ระบาดของโควิด-19 ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและการใช้ชีวิตของคนในสังคม นั้นทำให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำทางสังคมด้านอื่น ๆ กลับชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำทางรายได้และทางโอกาส (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2564) เกี่ยวกับประเด็นนี้ Robert Morris (1979) ได้กล่าวว่านโยบายสวัสดิการสังคมเป็นกลไกที่รัฐบาล

จัดทำขึ้นเพื่อแก้ไขความไม่เสมอภาคที่เกิดขึ้น ปรับปรุงสภาพปัญหาและความทุกข์ยากของผู้ด้อยโอกาสและช่วยเหลือผู้ด้อยอำนาจในสังคม อย่างไรก็ตามสวัสดิการสังคมจะได้รับการสนับสนุนและขับเคลื่อนมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับระบบวิธีการให้คุณค่า อุดมการณ์ต่อสวัสดิการสังคมของรัฐว่าอยู่ในลักษณะใด สังคมที่พัฒนาแล้วย่อมให้คุณค่าแก่ชีวิตของประชาชนมากกว่าสังคมด้อยพัฒนา (สมเกียรติ วันทะนะ, 2536 อ้างถึงใน กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์, 2544)

เป็นที่ทราบกันว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำนั้นไม่ใช่เงื่อนไขที่จะแก้ได้ภายในระยะเวลาอันสั้น แม้ว่าที่ผ่านมาประเทศไทยจะมีพัฒนาการในเรื่องของนโยบายสวัสดิการสังคมก้าวหน้าตามลำดับ แต่ในทางปฏิบัตินโยบายสวัสดิการสังคมที่มีอยู่ยังเป็นไปในลักษณะที่รัฐเป็นเจ้าของ ที่ยังคงเน้นระบบการจัดบริการโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม (social safety net) ทำให้รูปแบบนโยบายสวัสดิการสังคมมักมุ่งเน้นแก้ปัญหาแก้ปัญหาระยะสั้นหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นจากวิกฤตในแต่ละครั้งคราว สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2563) รายงานว่าในปี 2563 ยังมีคนจนเร่ร่อนอย่างน้อย 6.8 ล้านคน เมื่อเทียบกับสัดส่วนประชากรทั้งหมดคิดเป็นเกือบร้อยละ 10 ที่ยังติดอยู่ในกับดักความยากจนมาเป็นเวลานาน คนเหล่านี้ขาดโอกาสที่จะได้รับผลประโยชน์จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ขาดการมีส่วนร่วมทางการเมือง ขาดศักดิ์ศรี อีกทั้งยังถูกเบียดบังและไม่ได้รับการช่วยเหลือด้านสวัสดิการเท่าที่ควร หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นคนจนในทุกมิติ และส่งต่อความยากจนไปสู่ลูกหลาน เกิดปัญหาเชิงโครงสร้างทำให้มี “ชนชั้นคนจนข้ามรุ่น” เป็นโครงสร้างที่กดทับให้คนเหล่านี้ไม่สามารถขยับหรือเลื่อนสถานะได้ ดังนั้นคนจนจึงเป็นภาพสะท้อนความเหลื่อมล้ำที่ชัดเจนและมักได้รับผลกระทบมากที่สุดเมื่อเกิดความเสียหายทางสังคม โดยคนจนเหล่านี้กระจายอยู่ในกลุ่มเปราะบางที่สังคมต้องให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์ นอกจากนี้สถานความยากจนยังมีหลายระดับ คนจนบางกลุ่มอาจเป็นคนจนในมิติเศรษฐกิจ ในขณะที่เดียวกันคนจนบางกลุ่มไร้สิทธิ์ ไร้โอกาส ทำให้เกิดสถานะเหลื่อมล้ำที่ต้องจนทั้งเงินจนอำนาจ จนโอกาสและศักดิ์ศรี เกิดความไม่ยุติธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีในชีวิต (อภิถญา เวชยชัย และกิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์, 2546)

ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นที่จะต้องเร่งจัดปัดเป่าปัญหาและสร้างสวัสดิการสังคมที่เข้มแข็งและเหมาะสมกับคนจน เพราะหากสังคมใดมีระบบสวัสดิการอ่อนแอ จะกลายเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความยากจนและด้อยโอกาสไม่รู้จัก (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2546) อีกทั้งระบบสวัสดิการที่อ่อนแอมีส่วนในการซ้ำเติมคนจน ตัดสิทธิด้านการศึกษา สาธารณสุข ที่อยู่อาศัยและโอกาสที่จะดำรงชีวิตให้อยู่รอด แต่ในทางตรงกันข้ามหากสังคมใดมีระบบสวัสดิการที่เข้มแข็งจะพอช่วยประคับประคองให้คนจนมีชีวิตอยู่รอดได้ ผู้เขียนบทความนี้จึงให้ความสนใจไปที่ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของนโยบายสวัสดิการสังคม: มุมมองแบบพหุลักษณะ ในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมของคนจน โดยต้องการหาแสงหาคำตอบที่ว่า ในเมื่อ “นโยบายสวัสดิการสังคม” คือเครื่องมือสำคัญในการสร้างความเท่าเทียม ต่อชีวิตและเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการพัฒนาสังคมแล้ว เหตุใดความเหลื่อมล้ำ ยังคงปรากฏอยู่ในสังคมไทย รูปแบบนโยบายสวัสดิการที่กำลังดำเนินการอยู่นั้น มีประสิทธิภาพในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมอย่างไร และนโยบายสวัสดิการสังคมควรเป็นแบบใดจึงจะสามารถเป็นเครื่องมือลดความเหลื่อมล้ำของคนจนได้อย่างแท้จริง

### วัตถุประสงค์

การศึกษาทางวิชาการครั้งนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์รูปแบบและข้อจำกัดของนโยบายสวัสดิการสังคมในกระแสหลัก และเพื่อสังเคราะห์แนวทางในการเสริมสร้างนโยบายสวัสดิการสังคมทางเลือกที่เข้มแข็งสำหรับคนจน

### ขอบเขตเนื้อหา

เนื้อหาในบทความนี้ นำเสนอประเด็นการศึกษานโยบายสวัสดิการสังคมแบบพหุลักษณะในการลดความเหลื่อมล้ำของคนจน โดยเน้นไปถึงประสิทธิภาพในการลดความเหลื่อมล้ำในช่วงโควิด-19 และข้อจำกัดของนโยบายสังคมกระแสหลักที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน พร้อมทั้งนำเสนอแนวทางในการเสริมสร้างสวัสดิการสังคมทางเลือกที่ได้จากการสังเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ

### คำจำกัดความหรือนิยามศัพท์เฉพาะ

1. นโยบายสวัสดิการสังคม เป็นแนวทางการบริหาร กระบวนการวางแผน และการกำหนดโครงการครอบคลุมทั้งส่วนที่เป็นการดำเนินงานของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนเอง ที่มีผลต่อความเป็นอยู่ที่ดีและสวัสดิภาพของประชาชน

2. การจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุลักษณะ เป็นรูปแบบสวัสดิการที่เน้นให้ภาครัฐเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมได้เข้ามามีบทบาทในการรับผิดชอบสวัสดิการสังคมของประชาชนในประเทศการใช้ความร่วมมือระหว่างภาคีเครือข่ายภาคส่วนต่าง ๆ ในการควบคุมดูแลซึ่งกันและกัน ให้ความสำคัญกับการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาและความต้องการที่หลากหลายของแต่ละบริบทเชิงพื้นที่ เน้นความเป็นธรรมทางสังคมและความเสมอภาค ความสามารถในการเข้าถึงความต้องการของกลุ่มผู้รับบริการ และความยั่งยืนของสวัสดิการ

3. คนจน หมายถึง กลุ่มคนที่ขาดโอกาสเข้าถึงสิทธิการถือครองทรัพย์สิน และปัจจัยการผลิต ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตที่ต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยของสังคม ทั้งการประกอบอาชีพที่มั่นคง การเข้าถึงบริการพื้นฐาน การมีอำนาจต่อรองทางการเมือง การมีสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต

### พัฒนาการนโยบายสวัสดิการสังคมไทย: รูปแบบและการขับเคลื่อน

**พัฒนาการสวัสดิการสังคมของไทย** สวัสดิการสังคมของไทยนั้นเกิดขึ้นมาก่อนที่คณะราษฎรจะวางนโยบายการจัดสวัสดิการสังคม เช่น สภาอุณาโลมแดง เป็นต้น เพียงแต่ยังไม่ได้ถูกกล่าวถึงมากนัก ภายหลังคณะราษฎรได้พยายามร่างแผนเศรษฐกิจเพื่อปฏิรูปที่ดินและรัฐสวัสดิการแก่ประชาชน หรือที่รู้จักกันในนาม “สมุดปกเหลือง” ซึ่งสะท้อนถึงความพยายามในการสร้างระบบสวัสดิการที่ทั่วถึงแก่ประชาชน แต่ทว่าการจัดระบบสวัสดิการสังคมที่ปรากฏอย่างเด่นชัดนั้นเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2516 จากแนวคิด “จากครรภ์มารดาสู่เชิงตะกอน” (From womb to tomb) ของ ศ.ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ที่สะท้อนความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์

ตั้งแต่เกิดจนตาย จนแนวคิดดังกล่าวได้กลายเป็นหมุดหมายที่นำไปสู่การถกเถียง  
ในวงกว้างว่ารัฐควรมีบทบาทในการทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีได้อย่างไร  
ก่อนหน้านั้นนโยบายสวัสดิการสังคมที่ผ่านมากฎทำให้เข้าใจว่าเป็นการดำเนินงาน  
โดยภาครัฐเป็นหลัก จนละเลยการจัดสวัสดิการสังคมโดยภาคอื่น ๆ ที่เป็นส่วนร่วม  
สำคัญทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นการให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนมาร่วมกำหนด  
และร่วมตัดสินใจกำหนดแนวทางเลือกของบริการสังคมด้วยตนเอง เป็นหลักประกัน  
ของการผลักดันให้นโยบายสวัสดิการสังคมทั่วถึง เป็นธรรม เหมาะสมและ  
สอดคล้องกับความต้องการแท้จริงของ สำหรับประเทศไทยในระยะแรกนโยบาย  
ที่มีอยู่ถือว่าการให้สวัสดิการสังคมในลักษณะแคบๆ ที่ให้คุณค่าว่า สวัสดิการ  
สังคมเป็นกิจกรรมที่เก๋อบก เน้นบรรเทาทุกข์ ช่วยเฉพาะคนจน (Residual model  
of welfare) การดำเนินนโยบายและการจัดระบบสวัสดิการสังคมจึงอยู่ในฐานคิด  
เชิงสงเคราะห์ด้วยการบรรเทาทุกข์แบบชั่วคราว ผู้รับการสงเคราะห์ต้องผ่าน  
การทดสอบคุณสมบัติความจน (Means-test) (กิติพัฒน์ นนทปัทมดลย์, 2563)

ในปี พ.ศ. 2546 พัฒนาการของสวัสดิการสังคมได้มีการเปลี่ยนแปลง  
ครั้งสำคัญซึ่งเป็นผลมาจากพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม  
พ.ศ. 2546 ที่ได้ทำให้การจัดสวัสดิการสังคมของไทยมีความชัดเจนมากขึ้นจาก  
การบังคับใช้ โดยในหลักการสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ได้ส่งเสริมและ  
สนับสนุนในการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการ  
สังคมร่วมกับภาครัฐ มีฐานคิดระบบสวัสดิการที่เกิดขึ้นจากแนวคิดซ้ายใหม่ (The  
new left) ซึ่งเป็นรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุลักษณะ (Pluralism  
welfare) ปრაกฏเห็นชัดมากขึ้นในปัจจุบัน สืบเนื่องจากการเจริญเติบโตด้าน  
เศรษฐกิจที่สร้างความเหลื่อมล้ำในสังคม จึงมีข้อเสนอหลักในการปฏิรูประบบ  
ราชการและความสัมพันธ์ใหม่ที่เน้นการมีส่วนร่วม (Participation) จากกลุ่มทาง  
สังคม (Giddens, 2000) สอดคล้องกับแนวทางที่ ธีระ ศรีธรรมรักษ์ และวิทย์  
ชนะภัย (2538 อ้างถึงใน ระพีพรรณ คำหอม, 2557) ที่ได้เสนอว่าหลักการจัด  
สวัสดิการสังคมโดยใช้ภาคประชาชนเป็นฐาน ควรคำนึงถึงหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

1) การจัดสวัสดิการให้ตรงตามความต้องการของประชาชน 2) ควรให้ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมรับผิดชอบในการจัดสวัสดิการ 3) ต้องจัดสวัสดิการให้ประชาชนทุกระดับโดยเท่าเทียมกัน 4) ต้องมีความสม่ำเสมอในการกระจายซ้ำในสวัสดิการสังคม และ 5) สวัสดิการที่ประชาชนได้รับนั้นจะต้องไม่เป็นภาระแก่ประชาชน

สาระสำคัญของการจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุลักษณะ คือ ต้องมีโครงการคุ้มครองทางสังคม เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้ยากจนและคนด้อยโอกาสให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมั่นคง (ระพีพรรณ คำหอม, 2557) ระบบสวัสดิการสังคมนี้ยอมรับความแตกต่างหลากหลาย เน้นหุ้นส่วนทางสังคมเข้ามามีส่วนร่วมและความเป็นประชาธิปไตย มีเป้าประสงค์ในการขยายโอกาสให้เกิดความเป็นอยู่ที่ดีและการสร้างความมั่นคงทางสังคมให้กับประชาชน รวมไปถึงการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม โดยไม่เป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของประเทศและไม่กระทบกระเทือนกับผู้เสียภาษี (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2546) ระบบสวัสดิการพหุลักษณะยังมีความเชื่อในเรื่องการเสริมสร้างพลังอำนาจและความเข้มแข็งให้กับกลุ่ม ชุมชน และภาคประชาสังคม ควบคู่ไปกับการลดบทบาทหน้าที่ของภาครัฐ เน้นไปที่การกระจายอำนาจและปฏิรูประบบราชการ อีกทั้งให้ความสำคัญกับการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาและความต้องการที่หลากหลายของแต่ละบริบทเชิงพื้นที่เป็นสำคัญ ซึ่งหลักการเหล่านี้สะท้อนอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546

### **การขับเคลื่อนนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ**

มีการเริ่มต้นถกเถียงในยุคเสรีนิยมใหม่ (neo-liberalism) ช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1980 เนื่องจากสังคมทุนนิยมได้แพร่ขยายอย่างรวดเร็วทำให้เกิดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนในวงกว้าง เกิดปัญหาการกระจายทรัพยากรที่ขาดสมดุลนำไปสู่ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในเชิงโครงสร้าง มักจะเกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาที่พลเมืองก้าวหน้าไม่ทันกับระบบเศรษฐกิจ จึงเกิดข้อเสนอการจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบต่าง ๆ ในลักษณะสังคมประชาธิปไตย (social

democracy) เช่น ระบบรัฐสวัสดิการ ระบบสวัสดิการพหุลักษณะ ต่อมาเมื่อข้อเสนอใหม่ว่าด้วยการจัดระบบสวัสดิการที่เน้นผลิตภาพนิยมหรือระบบสวัสดิการเชิงรุกที่เน้นผลิตภาพเชิงเศรษฐกิจ (Productive Welfare) เน้นการพัฒนาศักยภาพและการสร้างแรงจูงใจประชาชน (คนจน) ในการเข้าสู่ตลาดแรงงาน (Workfare) แทนนโยบายการให้แบบสงเคราะห์ของรัฐ เน้นการนำทรัพยากรมาจัดสรรและกระจายใหม่ ซึ่งในขณะนี้ระบบการจัดสวัสดิการแบบเน้นผลิตภาพนิยมเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออก (Hwang, 2011; Kim, 2016 อ้างถึงใน กฤษฎา ศุภกิจไพศาล, 2563)

ในขณะที่รูปแบบการขับเคลื่อนสวัสดิการสังคมของต่างประเทศมีพลวัตอย่างต่อเนื่อง มองย้อนกลับมาที่ประเทศไทย หลังจากวิกฤตต้มยำกุ้ง ในปี 2540 รูปแบบสวัสดิการสังคมมีการขับเคลื่อนไปในลักษณะ การจัดสวัสดิการแบบพหุลักษณะ (Nontapattamadul, 2014) เน้นการช่วยเหลือจากรัฐและหุ้นส่วนทางสังคมเข้ามามีส่วนร่วม โดยมีโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า หรือ “30 บาทรักษาทุกโรค” เป็นจุดเริ่มต้นและพลิกโฉมการจัดสวัสดิการสังคมที่ชัดเจนสามารถทำให้ประชาชนทุกคนการเข้าถึงบริการสุขภาพอย่างทั่วถึงและราคาถูก (Gough, 2007) ผลของนโยบายนี้ทำให้เกิดการตื่นตัวเรื่องการจัดสวัสดิการสังคมถ้วนหน้า จนกระทั่งรัฐบาลได้มีวาระแห่งชาติโดยกำหนดเป้าหมายให้ประชาชนได้รับสวัสดิการถ้วนหน้าภายใน ปี พ.ศ. 2560 โดยเน้นความสำคัญกับการคุ้มครองทางสังคม 4 ระบบ ได้แก่ 1) ระบบบริการสังคม (Social services) ที่เน้นให้เกิดการจัดสวัสดิการถ้วนหน้า (Universal coverage) ทั้งในด้านสุขภาพ การศึกษา บริการสังคม ที่อยู่อาศัย การมีงานทำและรายได้ และนันทนาการ 2) ระบบประกันสังคม (Social Insurance) เป็นการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของคนทำงาน โดยเพิ่มข้อเสนอที่น่าสนใจที่เป็นระบบที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคชุมชน 3) ระบบการช่วยเหลือทางสังคม (Public Assistance) การกระจายอำนาจและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทหน้าที่ในการจัด

บริการช่วยเหลือทางสังคม โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง และ 4) การสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม (Social support partnership promotion) เน้นการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบทางสังคมของผู้ประกอบการทางสังคม ภาคประชาสังคม ท้องถิ่น เพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมไทยไปสู่สังคมสวัสดิการ (ระพีพรรณ คำหอม, 2557)

การขับเคลื่อนนโยบายสวัสดิการสังคมของไทยในภาพรวมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้มีความก้าวหน้าไปมาก โดยเฉพาะในช่วงของการแพร่ระบาดของโควิด-19 ที่สร้างผลกระทบต่อสังคมเป็นวงกว้างในทุกมิติ แต่ก็มียุทธศาสตร์สวัสดิการหลายนโยบาย โครงการที่สามารถบรรเทาความทุกข์ยากของประชาชนให้ผ่านพ้นวิกฤตดังกล่าวไปได้ โดยได้รวบรวมและวิเคราะห์นโยบายที่เกี่ยวข้องเพื่อสะท้อนให้เห็นถึง การจัดสวัสดิการสังคมให้กับประชาชนในช่วงเวลาดังกล่าว

### ตารางที่ 1 การวิเคราะห์นโยบายสวัสดิการสังคมของไทย

นโยบาย	คุณประโยชน์ที่ได้รับ	ข้อจำกัด
นโยบายประกันสังคม (เริ่มปี พ.ศ. 2533)	ผู้ประกันตน ทั้ง 3 มาตรา คือ มาตรา 33 39 และ 40 (ส่วนมากใช้มาตรา 33 คือ ได้รับความคุ้มครอง 7 กรณี ได้แก่ ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพ ว่างาน)	มาตรการเหล่านี้พอจะช่วยบรรเทาปัญหาได้ระยะสั้น เพราะวิกฤตดังกล่าวครอบคลุมเวลามากกว่า 2 ปี และแรงงานอิสระ 20.4 ล้านคน เข้าไม่ถึงระบบประกันสังคม 10 ล้านคน (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2564)
นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (เริ่มปี พ.ศ. 2536 ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย และมีความต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันแบบค่อยเป็นค่อยไป)	เป็นเงินช่วยเหลือที่ภาครัฐจัดสรรไว้ให้กับผู้สูงอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป เพื่อแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายในแต่ละเดือนโดยรัฐจ่ายเงินตรงเข้าบัญชีให้แก่ผู้มีสิทธิ	ผู้สูงอายุจำนวน 10.03 ล้านคน ได้รับเบี้ยยังชีพ 600-1,000 บาท ต่ำกว่าเส้นความยากจนประมาณ 3 เท่า ทำให้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต และไม่มีการปรับเพิ่มนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554

นโยบาย	คุณประโยชน์ที่ได้รับ	ข้อจำกัด
นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (เริ่มปี พ.ศ. 2545)	เป็นนโยบายสำคัญที่ทำให้ประชาชนมีหลักประกันสุขภาพ นโยบายสวัสดิการนี้ได้รับการครอบคลุมสิทธิหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Universal Health Coverage) มีผู้ลงทะเบียนใช้สิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าจำนวน 66.4 ล้านคน ครอบคลุมร้อยละ 99.39 (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2564)	เป็นโครงการที่ใช้งบประมาณที่สูงมาก และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี โดยการจัดสรรงบประมาณให้โรงพยาบาลต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับจำนวนหัวของประชากร ทำให้โรงพยาบาลรัฐแบกรับภาระ บุคลากรทางการแพทย์ไม่เพียงพอกับสัดส่วนของผู้รับบริการ
นโยบายสวัสดิการเงินอุดหนุนเด็กเล็กถ้วนหน้า ช่วงอายุ 0-6 ปี (เริ่มปี พ.ศ. 2558)	เป็นนโยบายลงทุนด้านทรัพยากรมนุษย์ตามแผนบูรณาการการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิตที่มุ่งเน้นให้เด็กแรกเกิดได้รับการเลี้ยงดูที่มีคุณภาพและมีพัฒนาการเหมาะสมตามวัย เพื่อเติบโตเป็นประชากรที่มีคุณภาพในอนาคต รวมทั้งเป็นหลักประกันให้เด็กได้รับสิทธิด้านการอยู่รอด และการพัฒนาตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก โดยมีเงื่อนไข (means testing) ผู้มีสิทธิ์เลี้ยงดูต้องมีรายได้ไม่เกิน 100,000 บาท/คน/ปี โดยได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด 600 บาทต่อเดือน	นโยบายนี้ยังมีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสวัสดิการ โดยพบว่า มีคนจำนวน 2.8 ล้านคนที่ยังไม่ได้รับสิทธิ์เพราะความยุ่งยากในการลงทะเบียนกับเกณฑ์การพิสูจน์ตัวเอง ในขณะที่เดียวกันก็พบว่าคนที่ได้รับสวัสดิการก็ยังไม่สอดคล้องกัน เป้าประสงค์ของนโยบาย ปัจจุบันมีหลายฝ่ายพยายามผลักดันนโยบายให้เป็นแบบถ้วนหน้า แต่ภาครัฐยังมีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณจากสถานการณ์โควิด-19 นโยบายแบบถ้วนหน้าจึงอาจจะใช้ระยะเวลา 2-3 ปี เมื่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น

นโยบาย	คุณสมบัติที่ได้รับ	ข้อกำหนด
นโยบาย “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” บัตรคนจน (เริ่มปี พ.ศ. 2560)	เป็นมาตรการในการแก้ไขความยากจนเรื้อรัง (Chronic Poverty) โดยการจัดสวัสดิการทางสังคมอย่างเจาะจง (Targeting) ให้แก่กลุ่มผู้ที่มีรายได้ไม่เกิน 100,000 บาท/ปี ไม่มีทรัพย์สินทางการเงิน มีที่ดินในการอยู่อาศัยและทำกิน อย่างจำกัด ครอบคลุมจำนวนผู้มีสิทธิทั้งหมด 20 ล้านคน	มีช่องโหว่และจุดบกพร่องที่ต้องแก้ไขอย่างมากโดยเฉพาะในเรื่องฐานข้อมูลที่คนจนที่สุดมักจะไม่มีโอกาสในการเข้าถึงการลงทะเบียนและถูกละเลย ในขณะที่บางคนอาจจะไม่ใช่คนจนแต่มีสิทธิจากช่องว่างข้อมูล (สมชัย จิตสุชน, 2560)

กล่าวโดยสรุป ประเทศไทยมีการพัฒนานโยบายสวัสดิการสังคมแบบค่อยเป็นค่อยไป ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 ที่นโยบายประกันสังคมเริ่มมีผลบังคับใช้ จากนั้นได้ปรากฏนโยบายสวัสดิการสังคมด้านต่าง ๆ อีกมากมาย จากตัวอย่างนโยบายสวัสดิการสังคมในตารางที่ 1 สะท้อนให้เห็นว่านโยบายสวัสดิการสังคมยังมีข้อจำกัดในตัวเอง แม้แต่นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่จะสร้างคุณูปการในการมีหลักประกันสุขภาพของคนไทยแต่ก็ยังมีความเหลื่อมล้ำในค่าใช้จ่ายระบบสุขภาพที่มีความแตกต่างกันระหว่างสิทธิประกันสุขภาพ สิทธิข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ และสิทธิประกันสังคม เช่นเดียวกันกับนโยบายอื่น ๆ เช่นระบบประกันสังคม สวัสดิการเด็กเล็ก เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และบัตรคนจน ยังคงต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุงระบบการบริการสังคมจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการให้ทั่วถึงกับกลุ่มเป้าหมาย เพราะยังมีประชาชนที่เป็นคนจนจำนวนมากยังไม่สามารถเข้าถึงการบริการและได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ มิเช่นนั้นนโยบายที่ต้องการลดความเหลื่อมล้ำอาจจะกลายเป็นเครื่องมือที่ซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำแก่คนจนเสียเอง

### ความยากจน คนจน: การให้นิยามและความหมาย

“ความยากจน” (poverty) และ “คนจน” (the poor) นั้นมีความหมายกว้าง และในหลากหลายมุมมอง ในทางสังคมศาสตร์นักวิชาการเช่น ฌ็อง-ฌัก กูแซร์ และในหลากหลายมุมมอง

(2546) ได้เปรียบเปรยอย่างเห็นภาพไว้ว่า “คนจน” ก็เหมือน “อาการของสังคม” และที่สังคมเปรียบเทียบกับได้กับ “ชีวิตคน ๆ หนึ่ง” อาการของสังคมก็คืออาการที่เกิดจากอุบัติเหตุของคนหนึ่ง ๆ ในการจะรักษาคน ๆ หนึ่งจะต้องเร่งห้ามเลือดและให้เลือดเสียก่อน เมื่อมีเลือดเพียงพอแล้วจึงจะทำการรักษาผ่าตัดต่อไป เช่นเดียวกับอาการความยากจนในสังคม สิ่งแรกที่ต้องกระทำคือ การให้สวัสดิการแก่คนจน เพื่อโอกาสในการมีชีวิตรอด จากนั้นจึงรักษาอาการยากจนด้วยมาตรการต่าง ๆ ซึ่งการให้นิยามและความหมายความยากจนนั้นสามารถพิจารณาได้จากหลายเงื่อนไข เช่น ความยากจนที่พิจารณาจากสิ่งจำเป็นพื้นฐานของชีวิต (Basic needs)<sup>1</sup> ความยากจนที่พิจารณาจากมาตรฐานการครองชีพ (Standard of living)<sup>2</sup> และ ความยากจนที่พิจารณาจากเส้นความยากจน (Poverty line)<sup>3</sup> ซึ่งเส้นความยากจนของประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2561 อยู่ที่ 3,214 บาทต่อเดือน ดังนั้นหากพิจารณาเกณฑ์ความยากจนตามเส้นความยากจนนี้แล้วคนไทยผู้มีรายได้ต่ำกว่า 3,214 บาท จึงถือว่าเป็นคนจน (สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม, 2562) ทั้งนี้เส้นความยากจนในสังคมหนึ่ง ๆ อาจจะสูงกว่าหรือต่ำกว่าเส้นความยากจนของอีกสังคมหนึ่ง การวัดความยากจนของบุคคลจากเส้นความยากจนจึงเป็นเรื่องมีที่นิยมใช้กันแพร่หลายโดยเฉพาะกับภาครัฐ เพื่อแบ่งแยกว่าคนในสังคมมีคณน้อยน้อยเพียงใด ดังนั้นคนจนในความหมายแบบนี้จึงทำให้สังคมไทยมีคณน้อยมากถึง 6.8 ล้านคนที่รัฐมีในฐานข้อมูล (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและ

<sup>1</sup> เป็นความยากจนในแง่ของการขาดแคลนปัจจัยสี่ คือ ขาดอาหาร ขาดเครื่องนุ่งห่ม ไม่มีที่อยู่อาศัย และขาดยารักษาโรค บุคคลใดที่ขาดปัจจัยเหล่านี้นับได้ว่าเป็นคนจน (Rowntree, 1901) นอกจากนี้จะขาดแคลนปัจจัยสี่แล้วยังต้องรวมถึงสิ่งจำเป็นอื่น ๆ ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพทางสังคมด้วย เช่น การขาดข่าวสาร ขาดเทคโนโลยี และการศึกษานับว่าขาดสิ่งจำเป็นในสังคมยุคปัจจุบัน (George, 1988)

<sup>2</sup> เป็นการขาดแคลนเงินทองที่จะสนองความต้องการที่จำเป็นตามมาตรฐานของสังคมหนึ่ง ๆ (Ashton, 1984) มาตรฐานที่ใช้วัดจึงเป็นพลวัตที่สังคมนั้น ๆ ยึดถือซึ่งเป็นภาวะที่ไม่สามารถเข้าถึงหรือไม่สามารถบรรลุมาตรฐานขั้นต่ำ (Minimal standard) ของการครองชีพ (World Bank, 1990)

<sup>3</sup> เป็นความยากจนที่อิงกับระดับรายได้ที่เป็นตัวเงินของบุคคลที่ไม่เพียงพอต่อการนำไปบริโภคปัจจัยสี่อย่างเพียงพอ เป็นระดับรายได้ที่ทำให้การครองชีพต่ำกว่ามาตรฐาน (Gordon & Spicker, 1998)

สังคมแห่งชาติ, 2563) ซึ่งในความเป็นจริงแล้วเป็นที่ทราบกันดีว่ายังมีคนจนแฝง และคนจนเมืองอีกจำนวนมากที่รัฐไม่สามารถเข้าถึงและจัดเก็บข้อมูลเพื่อมาประมวลให้ครบถ้วนได้

อย่างไรก็ตามการศึกษานี้เห็นด้วยกับ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2546) ที่เสนอว่า ความยากจนควรศึกษาทั้งมิติเศรษฐกิจและมิติสังคมไปพร้อมกัน (ความยากจนสัมบูรณ์และความยากจนเชิงสัมพัทธ์) ด้วยมุมมองที่กว้างและครอบคลุมมากกว่าการพิจารณาความจนที่อิงจากเส้นความยากจนเท่านั้น คนจนที่ถูกกล่าวถึงในการศึกษารุ่นนี้จึงหมายถึง คนทุกกลุ่มทั้งในสังคมที่ไม่มีทรัพย์สินและปัจจัยการผลิต มีความสามารถในการตอบสนองความต้องการชีวิตต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยของคนในสังคม มีอำนาจการต่อรองทางการเมืองและสังคมต่ำ ไม่มีสิทธิและโอกาสที่จะได้รับบริการพื้นฐาน ไม่ได้ประกอบอาชีพที่มั่นคงและมีสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น อันนำมาซึ่งการจนทรัพย์ จนโอกาส จนอำนาจ และจนศักดิ์ศรี

### **การคุ้มครองทางสังคมสำหรับคนจน: สวัสดิการชุมชนและการเสริมพลังอำนาจชุมชน**

การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) เป็นแนวปฏิบัติที่จะสามารถลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ (ระพีพรรณ คำหอม, 2557; สมชัย จิตสุชน, 2558) โดยธนาคารโลกและองค์การแรงงานโลก (ILO) เสนอให้การคุ้มครองทางสังคมซึ่งประกอบด้วยกลุ่มของมาตรการ ที่มุ่งให้ความช่วยเหลือบุคคล คริวเรือน และชุมชนในการจัดการกับความเสี่ยง อันจะนำไปสู่ความไม่มั่นคงด้านต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างความต่อเนื่องของการบริโภค สนับสนุนความเท่าเทียม และส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีส่วนร่วม (Holzmann & Jørgensen, 2000; World Bank, 2001 อ้างถึงใน นฤมล นิราทร, 2563)

**สวัสดิการชุมชน (community welfare)** สวัสดิการชุมชนเป็นสวัสดิการรูปแบบหนึ่งที่ช่วยเติมเต็มให้การคุ้มครองทางสังคมของไทยเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น และเป็นแนวคิดที่เสนอทางออกเชิงปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาในเชิงพื้นที่ซึ่งมีความ

สลับซับซ้อนมากเกินไปที่รัฐส่วนกลางจะเข้าใจ ดังนั้นสวัสดิการชุมชนจึงมักจะ ถูกนำเสนอว่าเป็นทางออกที่จะสามารถลดความเหลื่อมล้ำสำหรับคนยากจน (กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์, 2550; อาแว มะแส, 2555) สวัสดิการชุมชน เป็นการขับเคลื่อนการจัดสวัสดิการภายใต้การสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคมทุกภาคส่วน โดยถือเป็นสวัสดิการทางเลือกที่หนุนเสริมศักยภาพและบทบาทของพลังชุมชน และมีหลักการดังนี้คือ 1) ทำจากสิ่งที่เป็นจริง 2) เริ่มจากเล็กไปใหญ่ 3) เงิน เป็นเพียงเครื่องมือไม่ใช่เป้าหมาย 4) ระบบสวัสดิการที่ดีต้องช่วยเหลือแบบ ไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกในชุมชน และ 5) เป็นองค์รวมที่ทุกอย่างเชื่อมโยงเข้าหากัน (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2552)

#### ยุทธศาสตร์การเสริมพลังอำนาจชุมชน (Community Empowerment)<sup>5</sup>

เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เน้น “คน” เป็นศูนย์กลางจึงเป็นสิ่งที่จะเป็นกุญแจสำคัญ สำหรับการปลดปล่อยความเหลื่อมล้ำในสังคมและส่งเสริมให้เกิดสังคมสวัสดิการ ที่พึงปรารถนา (ระพีพรรณ คำหอม, 2557) ในขณะที่สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (2564) ได้เสนอแนวคิดการเสริมพลังชุมชนของ Glenn Laverack<sup>6</sup> ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์หนึ่ง ที่จะช่วยเสริมสร้างพลังอำนาจของชุมชนในการปฏิบัติโครงการต่าง ๆ โดยมี ฐานคิดว่าชุมชนที่มีการเสริมพลังจะกลายเป็นชุมชนเข้มแข็ง มีความสามารถในการจัดการตนเอง อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและการพัฒนาที่ดำเนินการ ได้เองโดยอาศัยความร่วมมือของสมาชิกภายในชุมชนเป็นหลัก ซึ่งการเสริมพลัง ชุมชนต้องคำนึงถึง 9 องค์ประกอบหลัก (Key Domains) ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วม

<sup>5</sup> เป็นการเปลี่ยนบุคคลจากสภาวะผู้ไร้อำนาจให้กลายเป็นผู้มีอำนาจที่สามารถตัดสินใจและกระทำการ เปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับชีวิตของตนเองได้ การเสริมพลังจะสามารถเกิดขึ้นเมื่อผู้ไร้อำนาจได้เปลี่ยน วิธีการประเมินตัวเองใหม่จากคนที่อ่อนแอไร้ความสามารถ ช่วยตัวเองได้จำกัด และพึ่งพิงผู้อื่นให้ กลายเป็นคนที่มีความเข้มแข็ง เชื่อมั่นในความรู้ความสามารถที่ตัวเองมีอยู่ มั่นใจในตัวเอง และเชื่อว่า ตนสามารถกระทำการเปลี่ยนแปลงชีวิตของตนเพื่อให้บรรลุในสิ่งที่ตนปรารถนาได้

<sup>6</sup> เป็นนักคิดทางด้าน “การเสริมพลังชุมชน” (Community Empowerment) ชื่อนำในปัจจุบัน และ เป็นศาสตราจารย์กิตติมศักดิ์ที่ University of Southern, Denmark

2) ภาวะผู้นำท้องถิ่น 3) โครงสร้างองค์การ 4) การประเมินปัญหา 5) การถามว่า “ทำไม” 6) การระดมทรัพยากร 7) เชื่อมโยงกับเครือข่าย 8) บทบาทของภายนอก และ 9) การจัดการโครงการ (Laverack, 2007) นอกจากนี้ข้อเสนอของ Laverack ยังมีความน่าสนใจในประเด็นทางออกของความขัดแย้งระหว่าง การออกแบบโครงการด้วยวิธีการ “จากบนลงสู่ล่าง” ที่มีเป็นโครงการที่รัฐส่วนกลางเป็นผู้กำหนด กับวิธีการ “จากล่างขึ้นสู่บน” ซึ่งเป็นโครงการที่ชุมชนเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการ (ตารางที่ 2) โดยต้องใช้หลักการ “ทางคู่ขนาน” (Parallel Track)<sup>7</sup> ในการนำเอา หลักการ “ทางคู่ขนาน” มาใช้เป็นวิธีการที่เหมาะสมสำหรับการจัดสวัสดิการชุมชน โดยเฉพาะสังคมที่มีสวัสดิการแบบพหุลักษณะนั้น กระบวนการการออกแบบโครงการ การกำหนดวัตถุประสงค์ การพัฒนาแนวทางยุทธศาสตร์ และการนำโครงการไปปฏิบัติ จะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของทั้งสองฝ่าย มีการเสริมพลังชุมชนอย่างจริงจังควบคู่ไปกับการประเมินผลการดำเนินงานด้านการเสริมพลังชุมชนนั้นโดยภาครัฐ ทั้งนี้เจ้าหน้าที่รัฐและองค์การภายนอกจะต้องไม่ครอบงำ โดยการใช้ “อำนาจที่เหนือกว่า” (Power-over)<sup>8</sup> แต่ควรทำหน้าที่เอื้ออำนวยให้เกิด “อำนาจจากภายใน” (Power from within)<sup>9</sup> เพื่อนำไปสู่ “อำนาจร่วม” (Power-with)<sup>10</sup> ในการสร้างสรรค์สวัสดิการสังคมที่เหมาะสมแก่ชุมชน

<sup>7</sup> วิธีการดำเนินการโครงการ “จากบนลงสู่ล่าง” พร้อม ๆ กับ “จากล่างขึ้นสู่บน” ในขณะเดียวกัน การมีส่วนร่วมของชุมชนบนเส้นทาง “จากล่างขึ้นสู่บน” ก็จะต้องปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องและเข้ากันได้กับการดำเนินงาน “จากบนลงสู่ล่าง” (Laverack, 2007)

<sup>8</sup> มักเกิดขึ้นท่ามกลางการปฏิสังสรรค์ระหว่างบุคคล เป็นอำนาจที่ทำให้กดทับฝ่ายตรงข้ามให้อยู่ในสภาวะไร้อำนาจ

<sup>9</sup> เป็นอำนาจส่วนบุคคล (Personal Power) หรืออำนาจทางจิตวิทยา (Psychological Power) ที่เกิดขึ้นภายในตัวของบุคคลเกิด มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการนำมาประยุกต์ใช้เพื่อก่อให้เกิด “กระบวนการเสริมพลัง”

<sup>10</sup> การใช้อำนาจร่วมกันระหว่างภาคีต่าง ๆ อย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่าง “โครงการจากบนลงสู่ล่าง” และ “โครงการจากล่างขึ้นสู่บน”

ประเด็น	โครงการจากบนลงสู่ล่าง (Top-down)	โครงการจากล่างขึ้นสู่บน (Bottom-up)
1. ความหมาย	โครงการที่ตัดสินใจ/ดำเนินการจากส่วนกลาง (คนจน ชุมชนเป็นเพียงผู้รับบริการ)	ชุมชนมีส่วนร่วมระบุปัญหาและร่วมดำเนินการ (โดยข้างบนสนับสนุน)
2. การกำหนดกรอบเวลาของโครงการ	กำหนดกรอบเวลาตามงบประมาณ (1-3 ปี) ที่ชัดเจน เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารงบประมาณประจำปีขององค์กรที่สนับสนุนเงินทุน	การดำเนินงานเพื่อเสริมพลังชุมชนจะบรรลุผลต้องใช้เวลานาน (5-7 ปี) แต่การขอขยายเวลาก็มักถูกองค์การเงินทุนมองว่าโครงการล้มเหลว
ประเด็น	โครงการจากบนลงสู่ล่าง (Top-down)	โครงการจากล่างขึ้นสู่บน (Bottom-up)
3. การระบุปัญหาที่จะนำมาแก้ไข	ระบุปัญหาโดยใช้ระเบียบวิธีปฏิฐานนิยมและให้ความสำคัญกับผู้เชี่ยวชาญ	ระบุปัญหาโดยชุมชน ซึ่งให้ความสำคัญกับปัญหาที่ประสบบ่อย ๆ โดยอาจไม่ตรงกับผู้เชี่ยวชาญก็ได้
4. การควบคุมเกี่ยวกับการจัดการโครงการ	การจัดการโครงการโดยเจ้าหน้าที่จากภายนอกที่เน้นประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญ คาดว่าชุมชนจะทำตาม	เปิดให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารโครงการ โดยกระจายความรับผิดชอบให้สมาชิกช่วยดำเนินการด้านต่าง ๆ
5. การประเมินผลโครงการ	ประเมินผลโดยผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งการบรรลุเป้าประสงค์ และผลลัพธ์หรือประเมินประสิทธิภาพของโครงการ	ประเมินผลโดยการมีส่วนร่วมเน้นประเมินกระบวนการ และการพัฒนาขีดความสามารถของสมาชิกในการเข้าร่วม
6. จุดแข็ง	ทำให้เกิดประสิทธิภาพเชิงผลลัพธ์สูง	ประชาชนได้พัฒนาความรู้และทักษะตอบสนองความต้องการชีวิตและสร้างเสริมพลังชุมชน

ที่มา: สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (2564)

## ภาวะความเหลื่อมล้ำ รูปแบบนโยบายและข้อจำกัดในการจัดสวัสดิการสังคม

นโยบายสวัสดิการสังคมที่ยังไม่ครอบคลุมความต้องการของแต่ละกลุ่มเป้าหมาย อาจเป็นเพราะยังมีอุปสรรคและข้อจำกัดหลายประการที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและความเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่ประชาชนประสบ ในส่วนนี้เป็นการสังเคราะห์ประเด็นที่เห็นว่าโจทย์สำคัญที่ควรต้องพิจารณาประการแรก ๆ มีรายละเอียดดังนี้

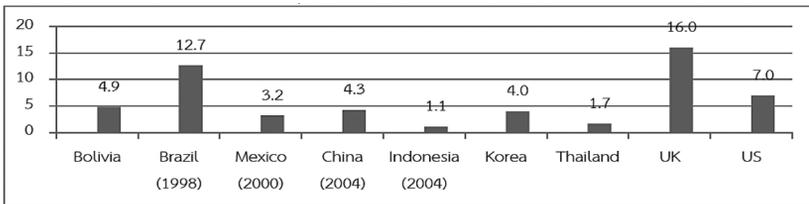
**1) รูปแบบโครงสร้างการบริหาร “บนลงสู่ล่าง”** ระบอบการเมืองและการบริหาร มีความสัมพันธ์กับการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยเฉพาะนโยบายสวัสดิการสังคม ซึ่งคุณค่าของสวัสดิการในแต่ละสังคมจะอยู่ในลักษณะใด (กว้างหรือแคบ) นั้นเกี่ยวข้องกับอุดมการณ์ทางการเมืองที่รัฐยึดถือด้วย แต่ปัญหาสำหรับสังคมไทยการกำหนดและออกแบบนโยบายสังคมยังอยู่ในลักษณะจากบนลงสู่ล่าง (Top-down planning) ชนชั้นนำ (Policy Maker) ยังมองสวัสดิการสังคมในกรอบคิดลักษณะที่แคบ ทำให้นโยบายสวัสดิการของประเทศส่วนใหญ่ยังอยู่ในลักษณะของโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคมโดยมีรัฐเป็นเจ้าของนโยบายต่าง ๆ ซึ่งเน้นให้ความช่วยเหลือเพียงปัจจัยพื้นฐานขั้นต่ำชั่วคราวสำหรับคนจน เช่น โครงการเราชนะ คนละครึ่ง เราไม่ทิ้งกัน ดังที่ได้เห็นในช่วงที่ผ่านมา ฯลฯ ซึ่งนโยบายเหล่านี้เน้นเพียงการแก้ไขปัญหาสังคมได้ในระยะสั้นและปลายเหตุ แล้วยังสร้างความลักลั่นในการบริการแก่ประชาชน อันสะท้อนถึงการให้เงินว่ายังไม่สามารถแสดงถึงคุณค่าสวัสดิการสังคมในลักษณะกว้างที่มุ่งความเป็นอยู่ที่ดีของสังคมได้อย่างชัดเจน

การปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมด้วยโครงสร้างบริหารการพัฒนาจากบนลงสู่ล่าง (มักจะกำหนดนโยบายด้วยตัวแบบชนชั้นนำ) โดยจะให้ความสำคัญในการให้บริการแก่ประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มคนจน ไว้ในตอนท้าย ๆ ของนโยบายหลัก (อภิถินญา เวชยชัย และกิติพัฒน์ นนทปัทมเดชุลย์, 2546) มีการรวมศูนย์อำนาจในเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์และการปฏิบัติตามมาตรการ และ

โครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคม แม้จะสามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้ดีแต่ก็จะมีปัญหาในเรื่องการมีธรรมาภิบาล โดยเฉพาะความโปร่งใสของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันเนื่องจากการกระจายผลที่ไม่ทั่วถึง ทำให้มีคนบางกลุ่มถูกทิ้งไว้ข้างหลัง การดำเนินการจึงอาจไม่ตอบเป้าประสงค์ที่แท้จริงได้ ในขณะที่เดียวกันการคิณนโยบายเป็นไปในลักษณะที่สำเร็จรูป ซึ่งเน้นการแก้ปัญหาแบบปุพรม จึงไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการและบริบทเชิงพื้นที่และไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนได้อย่างยั่งยืนและตรงจุด

2) **งบประมาณและมาตรการระบบภาษี** เป็นผลสืบเนื่องมาจากประเด็นก่อนหน้านี้รัฐไม่ได้ให้ความสำคัญกับการให้ความคุ้มครองและพัฒนาสวัสดิการสังคมแก่กลุ่มเป้าหมายโดยเฉพาะ ทำให้การพิจารณางบประมาณใช้หน่วยการวิเคราะห์เป็นรายบุคคล (Individual Cost) โดยไม่ได้คำนึงถึงต้นทุนสังคม (Social Cost) ส่งผลทำให้รัฐบาลไทยยังใช้จ่ายในเรื่องการคุ้มครองทางสังคม (ไม่รวมเรื่องสุขภาพ) อยู่ในระดับต่ำกว่าประเทศอื่นมากพอสมควร (ภาพประกอบที่ 1) เมื่อเทียบกับประเทศในภูมิภาคลาตินอเมริกาที่ต้นทุนของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสูง รัฐบาลไทยยังใช้งบประมาณน้อยกว่า 2 ถึง 7 เท่าตัว และเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชีย เช่น จีนและเกาหลีใต้ งบประมาณของประเทศไทยยังน้อยกว่า ประมาณ 2.5 เท่า ในขณะที่หากเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างสหรัฐอเมริกาและอังกฤษของประเทศไทยยังตามหลังอยู่ไกลมาก

**ภาพประกอบที่ 1** รายจ่ายด้านการคุ้มครองทางสังคมของรัฐบาลไทย  
กับต่างประเทศ (ร้อยละของ GDP ปี 2005)



ที่มา: International Labor Organization (ILO) (2005 อ้างถึงใน สมชัย จิตสุชน, 2558)

ภาพดังกล่าวอาจสะท้อนถึงการให้ความสำคัญกับการจัดสวัสดิการของรัฐบาลไทยที่เน้นการเป็นสินค้า (commodification) และเน้นไปที่โครงข่ายการคุ้มครองทางสังคม ซึ่งทำให้การใช้งบประมาณในเรื่องของสวัสดิการสังคมของรัฐอยู่ในระดับประคับประคองและใช้ไปในลักษณะระยะสั้นเพื่อการสงเคราะห์บรรเทาทุกข์ชั่วคราวเสียมาก ดังจะเห็นได้จาก โครงการต่าง ๆ ในช่วงวิกฤตโควิด-19 ที่รัฐไม่มีงบประมาณเพียงพอเพราะไม่ได้สำรองไว้เพื่อใช้ในการคุ้มครองสังคม ขณะที่แผนงานด้านการคุ้มครองทางสังคมด้านอื่น ๆ ยังมีข้อจำกัด แม้ว่าประเทศไทยจะประสบความสำเร็จกับการให้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าก็ตาม แต่ก็ยังต้องปฏิรูประบบคุ้มครองทางสังคมอีกหลายด้านที่ยังต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอ เช่น การประกันรายได้ เงินอุดหนุนเด็กเล็ก เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ยังไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต ฯลฯ

สำหรับมาตรการทางด้านระบบภาษี สังคมไทยยังมีช่องว่างอยู่มาก ดังจะเห็นได้จากที่สมชัย จิตสุชน (2558) เสนอไว้ว่านโยบายที่มีผลต่อความเหลื่อมล้ำได้มากที่สุดคือการใช้จ่ายของรัฐด้านสวัสดิการสังคมและนโยบายภาษี ซึ่งที่ผ่านมา รัฐบาลไทยทุกยุคสมัยยังมีได้ใช้นโยบายทั้งสองด้านนี้ในการลดความเหลื่อมล้ำมากเท่าที่ควรโดยเฉพาะเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วทั่วไป แม้ว่าในปัจจุบันรัฐมีการจัดรูปแบบการเก็บภาษีจากประชาชนในอัตราพอสมควร แต่ยังไม่มีการปฏิรูประบบภาษีแบบอัตราก้าวหน้า ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดกและภาษีที่ดินที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดความชอบธรรมระหว่างคนรวยกับคนจน “ตามหลักเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข” ซึ่งการจะทำให้ดินนี้รัฐต้องมีหลัก “ธรรมมาภิบาล” เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจ แล้วเกิดความไว้วางใจจากประชาชน หลักการนี้จะผลักดันให้เกิดการกระจายทรัพยากรซ้ำ (Redistribution of resources) อันเป็นกลไกสำคัญของสวัสดิการที่เน้นการคุ้มครองสังคม (กิตติพัฒน์ นนทปัทมเดชกุลย์, 2563) สำหรับสังคมไทยยังมีข้อจำกัดอยู่มากเพราะทุกคนยังคงจ่ายภาษีทางอ้อมที่เรียกเก็บจากการบริโภคสินค้าในประเทศในอัตราที่เท่ากัน และความก้าวหน้าในเรื่องของภาษีอัตราก้าวหน้า ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดกและภาษีที่ดินยังเป็นสิ่งที่ต้องผลักดันอีกมาก

**3) ระบบฐานข้อมูลและการลงทะเบียน** ฐานข้อมูลของหน่วยงานรัฐยังมีความล้าสมัย ไม่เสถียร ขาดการบูรณาการข้อมูลและยังคงต้องพัฒนาระบบอย่างต่อเนื่อง ในการจัดทำฐานข้อมูลคนจนซึ่งการระบุความยากจนดังที่เสนอไปแล้วว่าไม่ควรมีแค่มิติของ “รายได้” เท่านั้น แต่ทว่าการดำเนินการที่ผ่านมา เช่น โครงการเราชนะ ที่ให้ประชาชนลงทะเบียนกับรัฐโดยตรงจะพบว่าคนจนบางกลุ่มยังไม่สามารถเข้าถึงบริการนี้ได้ เพราะข้อจำกัดในการลงทะเบียนโดยเฉพาะกลุ่มคนจนที่เป็นแรงงานนอกระบบ และคนจนที่เป็นผู้สูงอายุที่ไม่มีความรู้ทางเทคโนโลยีและเครื่องมืออุปกรณ์ อีกทั้งยังมีผลต่อการเข้าถึงการประกันสังคม และความช่วยเหลือทางสังคมรูปแบบอื่น ๆ ดังเช่นในช่วงวิกฤตโควิด-19 ที่รัฐได้ดำเนินการจัดสวัสดิการและมาตรการช่วยเหลือต่าง ๆ ด้วยโครงการเราชนะ เราไม่ทิ้งกัน คนละครึ่งผ่านสมาร์ตโฟนหรืออินเทอร์เน็ต แม้จะเพิ่มความสะดวกในการเข้าถึงบริการ แต่ก็สร้างความเหลื่อมล้ำทางโอกาสให้กับคนจนจำนวนไม่น้อย เพราะการไม่มีสมาร์ตโฟนเพื่อใช้งานแอปพลิเคชัน “เป่าตั้ง” ดังสะท้อนจากการศึกษาของบุญเลิศ วิเศษปรีชา และคณะ (2563) ที่พบว่า การเข้าถึงสวัสดิการหรือมาตรการให้ความช่วยเหลือของภาครัฐยังมีความเหลื่อมล้ำสูง เนื่องจากไม่ครอบคลุมคนที่มีโทรศัพท์แต่ไม่มีความสามารถเข้าถึงสิทธิเพราะขาดความรู้ทักษะทางเทคโนโลยีในการลงทะเบียน เงินใจที่ยุ่งยากของระบบ รวมไปถึงความผิดพลาดของระบบคัดกรองข้อมูลผู้ลงทะเบียน อาทิ ระบบแจ้งว่าหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชนไม่ตรงกับฐานข้อมูล เป็นต้น ทำให้คนจนหลายคนไม่สามารถได้รับบริการทางสังคมเหล่านี้ได้ สิ่งจำเป็นเร่งด่วนจึงต้องพัฒนาระบบฐานข้อมูลที่มาตรฐานบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่สามารถระบุคนจนเป้าหมายที่ต้องการความช่วยเหลือเร่งด่วน ป้องกันความซ้ำซ้อน และมีความแม่นยำที่จะบ่งบอกได้ว่า “ใครคือคนจนที่แท้จริง” เพื่อประโยชน์ในแง่ของการตัดสินใจและมาตรการช่วยเหลือแบบมุ่งเป้า

#### **4) ขาดการบูรณาการความรู้และการวิจัย**

การกำหนดนโยบายสังคมหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะด้านสังคม ซึ่งปัญหาที่มี

ความซับซ้อน ผู้กำหนดนโยบายยังขาดฐานคิดของนโยบายที่มาจากการศึกษาวิจัย เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายสังคม และผู้บริหารที่มีหน้าที่รับผิดชอบในโครงการพัฒนาต่าง ๆ มักอาศัยองค์ความรู้ในศาสตร์ที่ตนเชี่ยวชาญ คิดจากประสบการณ์ของตน หรือคิดนโยบายที่เอื้อประโยชน์แก่ตนเองและพรรคพวก (ระบบอุปถัมภ์) เป็นสำคัญ ไม่ใช่เพื่อประชาชนโดยรวม จึงไม่ได้ใช้องค์ความรู้จากผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้นโยบายและทิศทางการแก้ปัญหาขาดการประเมินความต้องการของผู้รับบริการที่แตกต่างกัน รวมไปถึงการมองปัญหาหรือความเสี่ยงทางสังคมที่เน้นในมิติใดมิติหนึ่งเป็นส่วนมาก นโยบายสวัสดิการสังคมที่เกิดขึ้นในสังคมจึงปรากฏออกมาในลักษณะแยกส่วน ซ้ำซ้อนและยังขาดการบูรณาการ ออกแบบเป็นชิ้นส่วนไม่รอบด้าน สวัสดิการสังคมที่จัดขึ้นจึงอาจไม่ตอบเป้าประสงค์ที่แท้จริงได้ ดังที่ อภิญา เวชชัย และกิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์ (2546) ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า นโยบายสังคมบางโครงการจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการจากส่วนกลางและไม่ได้เป็นความต้องการของคนในท้องถิ่น ทำให้ไม่เกิดประโยชน์ตามที่คาดหวังไว้ อีกทั้งการวางแผนและสั่งการเป็นลักษณะจากบนลงล่าง ทำให้การบริหารเป็นไปภายใต้โครงการที่สลับซับซ้อน การดำเนินการล่าช้ามากและไม่สามารถให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายได้ทันการ

##### 5) ข้อจำกัดทางกฎหมายในการดำเนินนโยบาย

นโยบายการพัฒนาสังคมของประเทศไทยที่ผ่านมา แม้จะให้ความสำคัญกับ “คนจน” ที่เริ่มปรากฏชัดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 8 ที่เน้นพัฒนาคนเป็นศูนย์กลาง แต่จนถึงปัจจุบันนี้ในแผนฯ ฉบับที่ 12 ยังสะท้อนว่าสาระสำคัญที่ต้องดำเนินการด้านสวัสดิการยังไม่ถูกให้ความสำคัญ และไม่ได้ถูกนำมาปฏิบัติ ตลอดจนดำเนินการอย่างจริงจัง ดังที่ ระพีพรรณ คำหอม และคณะ (2557) ได้กล่าวไว้ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ไม่ค่อยมีผลในการบังคับใช้ในทางปฏิบัติเท่าที่ควร เนื่องจากการขอรับงบประมาณสนับสนุนจากกองทุนค่อนข้างมีความยุ่งยาก มีมาตราและอนุบัญญัติปลีกย่อยมากมาย กฎหมายเน้นเพียงการส่งเสริมการจัดสวัสดิการเท่านั้น แต่ไม่มีบทลงโทษ

หากไม่ปฏิบัติตาม ทำให้สัดส่วนประชาชนเข้าไปเป็นกรรมการน้อยและไม่มีอำนาจการบริหารจัดการที่แท้จริง และการบริหารจัดการขาดความคล่องตัว ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมอย่างจริงจังจากคนในท้องถิ่นและตัวแทนเอกชน ไม่สอดคล้องกับปัญหาเชิงพื้นที่ ละเลยการเสริมพลังชุมชนและจำกัดอำนาจของท้องถิ่น ทำให้องค์กรภาครัฐต้องดำเนินการช่วยเหลือประชาชนตามคำสั่ง ยึดกับกฎระเบียบของราชการส่วนกลางเสียมาก หลายนโยบายขาดความต่อเนื่องและความชัดเจนในการปฏิบัติ ดังเช่น โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง เป็นต้น (มรุสิทธิ์ โยคี และประพนธ์ สหพัฒนา, 2564)

### ข้อเสนอเพื่อการเสริมสร้างนโยบายสวัสดิการสังคมที่เข้มแข็ง: สวัสดิการสังคมกระแสหลักและทางเลือก

นโยบายสวัสดิการสังคมของไทยควรมีลักษณะผสมแบบลักษณะพหุลักษณะ (Pluralism welfare mix) กล่าวคือ รัฐในฐานะที่เป็นเจ้าของโครงการไม่อาจหลีกเลี่ยงการดำเนินงาน “จากบนลงล่าง” เพราะต้องรับผิดชอบในการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการดำเนินการ การบริหารโครงการ และการกำกับติดตามเพื่อให้โครงการดำเนินไปสู่เป้าประสงค์ ในขณะที่เดียวกันมีการผนวกให้หุ้นส่วนทางสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการในลักษณะ “ล่างขึ้นสู่บน” เพื่อเปิดโอกาสให้ชุมชนที่มีความหลากหลายในปัญหาและความต้องการได้มีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา การวิเคราะห์ปัญหา และการเสนอรูปแบบสวัสดิการที่พึงประสงค์ จะเกิดประโยชน์ในการเสริมพลังชุมชนและจะทำให้ชุมชน ท้องถิ่นเข้มแข็ง การศึกษานี้จึงไม่อาจจะพิจารณานโยบายสวัสดิการสังคมในกระแสใดกระแสหนึ่งเท่านั้น เมื่อแนวทางการแนวทางการพัฒนาสวัสดิการสังคมของประเทศอยู่ภายใต้ความเป็นพหุลักษณะ ผู้เขียนได้สังเคราะห์ข้อมูลจากหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ผ่านมา มีข้อเสนอจำเป็นต้องพิจารณาเพื่อเป็นกลไกให้เกิดสวัสดิการสังคมที่เข้มแข็งสำหรับคนจนทั้งสองด้านควบคู่กัน ดังนี้

## 1. นโยบายสวัสดิการสังคมสังคมกระแสหลัก

สังคมไทยยังคงต้องยกระดับการจัดสวัสดิการภาคบังคับของรัฐที่จัดให้กับประชาชน โดยคำนึงถึงความยุติธรรมและการกระจายอย่างทั่วถึง เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของคนในสังคมในลักษณะกว้าง ซึ่งครอบคลุมด้านการศึกษา สุขภาพอนามัยที่อยู่อาศัย การมีงานทำและมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และการเข้าถึงบริการสังคม อันจะนำไปสู่สังคมสวัสดิการที่พึงปรารถนา ด้วยประเด็นดังต่อไปนี้

### 1.1 การออกแบบนโยบายสังคมแบบบูรณาการศาสตร์

นโยบายสวัสดิการสังคมส่วนใหญ่ที่ถูกกำหนดขึ้นมามากจะเป็นลักษณะการวิ่งตามปัญหาชั่วคราว ทำให้โครงการต่าง ๆ ที่เป็นผลจากนโยบายไม่มีความยั่งยืนและไม่สามารถตอบโจทย์สังคมในระยะยาว ดังที่ได้เสนอมาก่อนหน้านี้ว่าการกำหนดนโยบายสังคมจากผู้มีอำนาจมักจะเป็นการกำหนดขึ้นจากกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งที่มีมองปัญหาจากบนลงล่าง ไม่ได้เข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่หรือท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทและกลุ่มคนที่มีสภาพความเป็นอยู่ที่แตกต่างจากคนที่กำหนดนโยบายเป็นอย่างมาก ผู้กำหนดนโยบายจึงไม่อาจจะเข้าใจในวิถีชีวิตและความต้องการที่แท้จริงได้เป็นผลให้มิชอบจำกัดในการคิดและกำหนดนโยบายที่ครอบคลุม ลุ่มลึกและรอบด้าน ด้วยเหตุนี้เพื่อตอบโจทย์ของการแก้ปัญหาที่แท้จริงของสังคม นโยบายสวัสดิการสังคมจึงต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคีจากหลายภาคส่วน และตั้งอยู่บนหลักวิชาการมากกว่าการเมือง อีกทั้งยังควรปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมเสียใหม่ การกำหนดนโยบายที่สามารถนำไปปฏิบัติ เพื่อสร้างหลักประกันในการมีคุณภาพชีวิตของคนจนหรือกลุ่มเป้าหมายเฉพาะนั้นจึงต้องอาศัยความเอาใจใส่ของรัฐและการบูรณาการความรู้เพื่อแก้ปัญหา แต่การเข้าใจปัญหาอย่างถ่องแท้ของผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารจากภาครัฐอาจจะมีเงื่อนไขที่เป็นข้อจำกัดในการเข้าใจคนแต่ละกลุ่มแต่ละพื้นที่ ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบาย ภาครัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องจึงต้องทำความเข้าใจในบริบททางสังคมและวัฒนธรรมอย่างลึกซึ้ง การรับความต้องการที่แท้จริงของผู้รับบริการที่มีความหลากหลาย และสามารถมีช่องทางในการให้

ผู้รับบริการสามารถเสนอแนวทางที่ผู้รับบริการต้องการผ่านกระบวนการต่าง ๆ ก่อนที่จะนำไปสู่การพัฒนาเป็นนโยบายสังคม

1.2 กระจายอำนาจการเมืองและการคลังให้หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชน เป็นการนำหลักการในพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550) มาปฏิบัติควบคู่ไปกับการยกระดับธรรมาภิบาลของหน่วยงานรัฐและท้องถิ่นอย่างจริงจัง เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีศักยภาพสามารถปกครองตนเองได้ มีอิสระทั้งทางการบริหารและการพัฒนาการเมือง รวมถึงการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในเชิงพื้นที่ และยังมีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยมุ่งหวังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดชะตาชีวิตของท้องถิ่นและสามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาว (อภิญา เวชชัย และกิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์, 2546; ฐากร จิตตานุรักษ์, 2559) นอกจากนี้ การกระจายอำนาจยังจะเอื้อให้เกิดเครือข่ายองค์กรชุมชนต่างๆ ที่มีส่วนร่วมในเชิงพื้นที่ พร้อมกับมีการกระจายอำนาจทางการคลัง เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารการเงินการคลังที่สอดคล้องกับแนวทางของรัฐบาลส่วนกลาง กระบวนการเช่นนี้จะทำให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และสามารถจัดสรรทรัพยากรของตนเอง และพึ่งพาตนเองโดยไม่ต้องรอความช่วยเหลือจากรัฐ ดังนั้นการกระจายอำนาจย่อมทำให้โครงการสวัสดิการสังคมต่าง ๆ มีลักษณะจากล่างขึ้นสู่บนมากขึ้น

1.3 ปฏิรูปกฎหมาย และงบประมาณ ควรตรากฎหมายกลางว่าด้วยการบริหารสวัสดิการสังคมฉบับใหม่ที่กำหนดให้มีการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมตั้งแต่ระดับชาติสู่ระดับท้องถิ่น (มาตี ลิมสกุล, 2558) โดยที่ส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับระบบภาษี ซึ่งควรเริ่มการพิจารณากฎหมายที่เพิ่มด้านรายได้และการกระจายการถือครองทรัพย์สินของผู้ที่มีรายได้สูง ให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรมมากขึ้น เพื่อเพิ่มงบประมาณในการจัดสวัสดิการสังคม (ดวงมณี เลหากุล, 2561 อ้างถึงใน กมลทิพย์ แจ่มกระจ่าง, 2563) อีกทั้งยังควรจัดให้ตราพระราชบัญญัติที่ส่งเสริมการจัดกองทุนบำนาญภาคประชาชนที่ขยายผลไปสู่

กองทุนสวัสดิการชุมชน (ระพีพรรณ คำหอม, 2557) สำหรับการพิจารณางบประมาณนโยบายสวัสดิการสังคมนั้น ควรคำนวณถึงต้นทุนทางสังคม สำหรับกลุ่มเป้าหมายบางกลุ่ม อาจคำนวณงบประมาณโดยใช้ครัวเรือน (Household unit) เป็นหน่วยในการวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจ เพราะสำหรับคนบางกลุ่มการคำนวณงบประมาณแบบรายหัวอาจจะไม่ตอบโจทย์ เนื่องจากเพราะต้องมีค่าใช้จ่ายแฝงที่เกิดจากสมาชิกในครอบครัว โดยเฉพาะในกรณีของกลุ่มเป้าหมายที่ต้องให้ความช่วยเหลือเร่งด่วน แบบมุ่งเป้า เช่น กลุ่มคนจนที่เป็นแม่เลี้ยงเดี่ยว คนจนคนสูงอายุที่พิการ คนจนสูงอายุที่ต้องเลี้ยงหลาน คนพิการที่อยู่ร่วมกันในครัวเรือน เป็นต้น ซึ่งการพิจารณางบประมาณด้วยหน่วยครัวเรือนจะช่วยให้คนกลุ่มนี้สามารถรอดำรงชีวิตอยู่ได้ ในขณะที่การกระจายอำนาจการคลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเป็นรูปธรรมนั้น จะทำให้ท้องถิ่นสามารถพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลกันคนในชุมชนได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากเป็นผู้ใกล้ชิดบุคคลเป้าหมายและพื้นที่ จึงจะสามารถเข้าใจสภาพปัญหาและบริบทได้ดี

1.4 พัฒนาระบบฐานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพและเพิ่มการใช้เทคโนโลยี ในปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐเช่น สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) และสำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พยายามนำระบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big data) มาบูรณาการกับข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) เพื่อพัฒนาระบบการบริหารจัดการข้อมูลการพัฒนาคนแบบชี้เป้า (TPMAP) (สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, 2564) ซึ่งจะช่วยสร้างความแม่นยำในการระบุคนจนที่แท้จริงได้มากยิ่งขึ้น เช่นเดียวกับการเพิ่มช่องทางการใช้เทคโนโลยี และข้อมูลสารสนเทศเพื่อลดช่องว่างทางดิจิทัลในประเทศไทย และขยายโอกาสให้กลุ่มคนจน อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลคนจนอย่างต่อเนื่อง แต่หากประชาชนกลุ่มเป้าหมายโดยเฉพาะคนจนยังไม่มีความสามารถทางเทคโนโลยี ความสามารถในการเข้าถึงฐานข้อมูลและการลงทะเบียนที่ไม่เท่าเทียมกันก็อาจจะเป็นช่องทาง

ที่เพิ่มความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้ ดังนั้น การเพิ่มทักษะทางเทคโนโลยีสารสนเทศ จึงเป็นปัจจัยสำคัญเพื่อลดช่องว่างทางดิจิทัลของคนจนให้มากที่สุด

## 2. นโยบายสวัสดิการสังคมทางเลือก

การสร้างหลักประกันและความมั่นคงในชีวิตของคนในชุมชนอย่าง ครอบคลุมวิถีชีวิตตั้งแต่เกิดจนตายที่เหมาะสมกับคนจน จะต้องเริ่มจากการ เปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ใหม่ในการจัดสวัสดิการสังคม โดยเน้นให้คนจนเข้ามา มีส่วนร่วม และรัฐเป็นเพียงผู้ส่งเสริมและสนับสนุนเท่านั้น (อภิญา เวชชัย และ กิติพัฒน์ นนทปัทมเดชุลย์, 2546; สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2553; ระพีพรรณ คำหอม, 2560; อ่ำไพรัตน์ อักษรพรหม และกฤษณา รุ่งโรจน์วิชัย, 2560) การพัฒนารูปแบบสวัสดิการชุมชนได้เริ่มต้นอย่างเป็นทางการ ในปี พ.ศ. 2547 ซึ่งมักจะเริ่มจากกองทุนสวัสดิการชุมชน (กลุ่มสัจจะออมทรัพย์) ที่มุ่งให้เป็น ฐานรากของการสร้างหลักประกันความมั่นคงของคนในชุมชน บนพื้นฐาน “ให้ อย่าง มีคุณค่า รับอย่างมีศักดิ์ศรี” เป็นการรวมตัวกันของเครือข่ายสวัสดิการชุมชน เพื่อ ค้นหาแนวทางพัฒนารูปแบบการจัดสวัสดิการชุมชน พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ คนในชุมชนสำรวจ วิเคราะห์ปัญหา สร้างการมีส่วนร่วมของหุ้นส่วนทางสังคม เพื่อกำหนดรูปแบบสวัสดิการอันพึงประสงค์ของชุมชน อย่างไรก็ตามการจะทำให้ นโยบายสวัสดิการสังคมในทางเลือกเช่นนี้มีความยั่งยืนได้นั้น จำเป็นจะต้อง พิจารณาหลักการสำคัญดังต่อไปนี้

2.1 ส่งเสริมการจัดสวัสดิการชุมชนเข้มแข็ง ที่ผ่านมาได้มีความพยายาม ผลักดันให้สวัสดิการชุมชนเป็นวาระแห่งชาติ เพราะสามารถใช้เป็นเครื่องมือที่ คนจนเข้าถึงได้ง่ายและยั่งยืนกว่าสวัสดิการสังคมที่มาจากของรัฐส่วนกลาง ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดสวัสดิการชุมชนนั้นเกิดขึ้นจากการรวมตัวของกลุ่มเป้าหมาย (คนจน) ในพื้นที่ ๆ หนึ่ง ด้วยความสมัครใจ เช่น การรวมตัวกันในระดับตำบล ระดับชุมชน และระดับหมู่บ้าน ฯลฯ โดยมีเป้าหมายสำคัญในการดูแลซึ่งกัน และกันตั้งแต่เกิดจนตาย หรืออาจจะเรียกว่า “ตลอดวงจรชีวิต” บนพื้นฐานของ ความเอื้ออาทรต่อกันของสมาชิกในชุมชน (ระพีพรรณ คำหอม, 2551) โครงการ

ที่ชุมชนเป็นเจ้าของนี่มักจะสร้างสวัสดิการชุมชนที่มีพลังเข้มแข็ง เพราะมีลักษณะโครงการจากล่างขึ้นสู่บน (Bottom-up) จะช่วยส่งเสริมให้เกิดกระบวนการรวมกลุ่มและเชื่อมเป็นเครือข่ายที่เหนียวแน่น พร้อมช่วยหนุนเสริมซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกและภาคี

2.2 เสริมสร้างพลังอำนาจชุมชน เป็นแนวทางสำคัญอย่างยิ่งที่ต้องนำมาใช้ในโครงการพัฒนาที่ใช้ชุมชนเป็นฐาน (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม และสุพรรณิไชยอำพร, 2560) โดยเฉพาะการจัดสวัสดิการชุมชนที่เข้มแข็งแก่คนจนอย่างยั่งยืนได้นั้น จะต้องผ่านกระบวนการให้ความรู้ พัฒนาทักษะขีดความสามารถชุมชน เปิดโอกาสและพื้นที่เพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติหรือ “ท่าทีต่อชีวิต” อันช่วยให้เกิดอำนาจจากภายในและนำไปสู่การใช้อำนาจที่มีร่วมกันในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ผลักดันให้ท้องถิ่นเห็นคุณค่าและศักยภาพของชุมชน ตลอดจนเปิดโอกาสให้ชุมชนสามารถเข้าถึงแหล่งทุนรูปแบบต่าง ๆ โดยชุมชนเป็นผู้ริเริ่มสร้างสรรค์ร่วมกันสร้างระบบหลักประกันที่ตอบสนองและสอดคล้องกับบริบท วิถีชีวิตและวัฒนธรรม การศึกษาแนวคิดการเสริมพลังชุมชนของ Glenn Laverack (2007) นั้น ไม่ได้ให้ความสำคัญไปที่ชุมชนมากจนเกินไป หากแต่เน้นการวิเคราะห์ร่วมกันระหว่างนักพัฒนา เจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรท้องถิ่นกับสมาชิกชุมชน ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่ายเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจโดยทั่วไปแล้วนักพัฒนามักจะมีอำนาจเหนือกว่าคนในชุมชนอย่างเด่นชัดเนื่องจากครอบครองทรัพยากรเชิงอำนาจที่สูงกว่า หากใช้อำนาจในด้านลบก็ไม่อาจจะเป็นการเสริมพลังชุมชนที่ดีได้ (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2564) ดังนั้นการเสริมพลังชุมชนที่จะประสบความสำเร็จได้ ก็ต่อเมื่อนักพัฒนาใช้อำนาจที่เหนือกว่าด้านบวก (Positive Manner of power-over) ควบคู่ไปกับการสร้างอำนาจจากภายใน (Power from-within) ให้แก่ชุมชน เพื่อให้เกิดการใช้ “อำนาจร่วม” (Power with) ในที่สุด

## บทสรุป

“นโยบายสวัสดิการสังคม” คือเครื่องมือสำคัญในการสร้างความเป็นอยู่ที่ดีแก่ทุกคนและเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการพัฒนาสังคม รูปแบบนโยบายสวัสดิการของประเทศไทยมีการพัฒนาการอย่างค่อยเป็นค่อยไปบนข้อจำกัดหลายประการ ซึ่งข้อจำกัดเหล่านี้ทำให้คนจนจำนวนไม่น้อยยังไม่ได้รับสวัสดิการที่เหมาะสมและทั่วถึง อาจจะเป็นเพราะการตกอยู่ในสภาวะไร้อำนาจ จนทรัพย์สิน จนโอกาส และจนศักดิ์ศรี การนำนโยบายสังคมรูปแบบพหุลักษณะซึ่งมีมุมมองในการขยายโอกาสในการมีวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดี การสร้างความมั่นคงให้กับประชาชน รวมไปถึงการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม โดยไม่เป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของประเทศและไม่กระทบกระเทือนกับผู้เสียภาษี มากำหนดและไปปฏิบัตินั้นเป็นแนวทางที่จะช่วยให้คนจนได้รับหลักประกันในชีวิตที่เป็นธรรมมากขึ้น

### องค์ความรู้ใหม่จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบ

การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้นโยบายสวัสดิการสังคมของไทย ควรให้ความสำคัญกับสวัสดิการสังคมกระแสหลักและทางเลือก สำหรับนโยบายสวัสดิการสังคมกระแสหลักรัฐในฐานะที่เป็นเจ้าของโครงการต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการดำเนินการ การบริหารโครงการ และการกำกับติดตาม เพื่อให้โครงการดำเนินไปสู่เป้าหมาย เพื่อให้ให้นโยบายสวัสดิการสังคมกระแสหลักมีประสิทธิภาพและลดความเหลื่อมล้ำของคนจนจึงต้องมีการกำหนดนโยบายที่อย่างบูรณาการศาสตร์เพื่อตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของผู้รับสวัสดิการกระจายอำนาจทางการเมืองและการคลังให้หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่น ปฏิรูปกฎหมายและงบประมาณที่เป็นข้อจำกัด และพัฒนาระบบฐานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพและเพิ่มการใช้เทคโนโลยีที่สามารถให้บริการคนจนแบบมุ่งเป้า ในขณะที่นโยบายสวัสดิการสังคมกระแสทางเลือกนั้นจะต้องดำเนินควบคู่กันไปโดยเฉพาะการจัดสวัสดิการชุมชนให้มีความเข้มแข็ง เพราะเป็นหลักประกันให้แก่คนจนสามารถ

ช่วยเหลือเกื้อกูลกันได้ตลอดช่วงชีวิต โดยต้องอาศัยหลักการเสริมสร้างพลังอำนาจชุมชนซึ่งเป็นกุญแจสำคัญที่จะทำให้โครงการของชุมชนหรือสวัสดิการชุมชนมีความยั่งยืน

### แนวทางการนำไปใช้

บทความนี้ได้เสนอแนวทางในการเสริมสร้างนโยบายสวัสดิการสังคม ทั้งกระแสหลักและกระแสทางเลือก ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบหรือกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคม สามารถนำข้อเสนอไปประกอบการพิจารณาเพื่อให้ นโยบายสวัสดิการสังคมกระแสหลักมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ส่วนการจัดสวัสดิการชุมชนหรือโครงการของชุมชนให้เข้มแข็งและยั่งยืน ผู้ที่เกี่ยวข้องยังสามารถนำหลักการ “ทางคู่ขนาน” มาใช้เพื่อเสริมพลังชุมชนควบคู่ไปกับการทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ

### ข้อเสนอแนะต่อยอดองค์ความรู้จากบทความ

สวัสดิการสังคมแบบพหุลักษณะเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของการจัดสวัสดิการสังคมที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน แต่ปัจจุบันกระแสการจัดสวัสดิการสังคมแบบเชิงรุกที่เน้นผลิตภาพเชิงเศรษฐกิจ (Productive Welfare) ได้เริ่มเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงควรมีการศึกษารูปแบบ ข้อจำกัด และความเหมาะสมในบริบทของสังคมไทยโดยต่อยอดข้อมูลองค์ความรู้จากการศึกษานี้

## เอกสารอ้างอิงและบรรณานุกรม (References)

### ภาษาไทย

- กฤษฎา ศุภกิจไพศาล. (2563). การพัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมที่มีความเป็นธรรมเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ. ในการประชุมวิชาการระดับชาติ “สังคมสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม: การปลดปล่อยความเหลื่อมล้ำสู่ความยั่งยืน”. 83-99. [https://socadmin.tu.ac.th/uploads/socadmin/file\\_research/research\\_Split/6.pdf](https://socadmin.tu.ac.th/uploads/socadmin/file_research/research_Split/6.pdf)
- กิติพัฒน์ นนทปัทมคุลย์. (2544). นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม (พิมพ์ครั้งที่ 3). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์. (2550). *สวัสดิการสังคมเพื่อคนด้อยโอกาส: นโยบายว่าด้วยการกินดี อยู่ดี มีสุข มีสิทธิ*. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์. (2563). *สวัสดิการที่เน้นผลผลิตภาพและสวัสดิการที่เน้นการคุ้มครองกับการลดความเหลื่อมล้ำ*. ในการประชุมวิชาการ “สังคมสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม: การปลดล็อกความเหลื่อมล้ำสู่ความยั่งยืน” คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. [https://socadmin.tu.ac.th/uploads/socadmin/file\\_document/Proceeding66year.pdf](https://socadmin.tu.ac.th/uploads/socadmin/file_document/Proceeding66year.pdf)
- ฐากร จิตตานุรักษ์. (2559). *การกำกับดูแลและความเป็นอิสระองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย*. ศูนย์บัณฑิตศึกษา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. <https://bit.ly/339LT2o>
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, ชัตติยา วรรณสุด, กนกศักดิ์ แก้วเทพ, กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์, จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร, อภิญา เวชชัย. (2544). *การศึกษาคำความเป็นไปได้ในการจัดสวัสดิการโดยภาคชุมชน รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2546). *บทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์*. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นฤมล นิราทร. (2563). *องค์กรของผู้ค้าแผงลอย: เส้นทางสู่การคุ้มครองทางสังคมแนวเบรียนรูป*. ในการประชุมวิชาการ “สังคมสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม: การปลดล็อกความเหลื่อมล้ำสู่ความยั่งยืน” คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. [https://socadmin.tu.ac.th/uploads/socadmin/file\\_document/Proceeding66year.pdf](https://socadmin.tu.ac.th/uploads/socadmin/file_document/Proceeding66year.pdf)
- บุญเลิศ วิเศษปรีชา และคณะ. (2563). *ผลกระทบโควิด-19 ต่อชีวิตของกลุ่มคนไร้บ้านและคนจนเมือง*. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.). <https://www.tsri.or.th/dl/312/TSRI-Factsheet>
- ป่วย อึ้งภากรณ์. (2512). *สุนทรพจน์ของนายป่วย อึ้งภากรณ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในงานเลี้ยงอาหารค่ำประจำปี 2512 ของสมาคมธนาคารไทย (ต้นฉบับ)*. หอสมุดแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. [https://digital.library.tu.ac.th/tu\\_dc/frontend/Info/item/dc:127366](https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:127366)
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550. (2550, 28 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 ตอนที่ 100 ก. หน้า 12-20.

- ภูษงค์ เสนานุช และ ธนาชัย สุนทรอนันตชัย. (2561). การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม. *วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์*, 26(1), 146-164.
- มธุสิทธิ์ โยคี และ ประพนธ์ สหพัฒนา. (2564). ความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบาย “โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง”. *วารสารชุมชนวิจัยมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา*, 15(4), 13-27.
- มาตี ลิ้มสกุล. (2558). กฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย. *วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์*, 23(1), 28-54.
- ระพีพรรณ คำหอม, เล็ก สมบัติ, วนิดา ตุงศ์ฤทธิชัย, อำไพรัตน์ อักษรพรหม, ภูษงค์ เสนานุช, สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์, ระริน สุรวพัฒน์นันท์, กมลทิพย์ ชลัษฐธรรมเนียม, นพน์ฐ จำปาเทศ, รัฐศิรินทร์ วงกานนท์, กฤษณา รุ่งโรจน์วณิชย์, และ ธนาชัย สุนทรอนันตชัย. (2560). *รายงานการวิจัยเพื่อท้องถิ่น โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ระพีพรรณ คำหอม และคณะ. (2563). *การพัฒนานวัตกรรมสำหรับผู้สูงอายุกับทางเลือกการลดความเหลื่อมล้ำของผู้สูงอายุไทย*. ในการประชุมวิชาการ “สังคมสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม: การปลดล็อกความเหลื่อมล้ำสู่ความยั่งยืน” คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. [https://socadmin.tu.ac.th/uploads/socadmin/file\\_research/research\\_Split/4.pdf](https://socadmin.tu.ac.th/uploads/socadmin/file_research/research_Split/4.pdf)
- ระพีพรรณ คำหอม. (2557). *สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 4). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วันทนี วาลิกะสิน สุรางรัตน์ วศินารมณ และกิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์. (2553). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์* (พิมพ์ครั้งที่ 7). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วันทนี วาลิกะสิน สุรางรัตน์ วศินารมณ และกิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์. (2553). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์*. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. (2552). *คู่มือการดำเนินงานโครงการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชน*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แอมป์ฟ้า ฟรินด์ิง กรุ๊ป จำกัด.
- สมชัย จิตสุชน. (2558). *รายงานการวิจัยความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย: แนวโน้ม นโยบายและแนวทางขับเคลื่อนนโยบาย*. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. <https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2017/06/Synthesis-Report-Year-2-Inclusive-Growth.pdf>

- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม และสุพรรณิ ไชยอำพร. (2560). สวัสดิการชุมชนกับการสร้างสังคมเข้มแข็งในเขตกรุงเทพมหานคร. *วารสารร่วมพหุภาษณ์มหาวิทยาลัยเอริก*. 35(1). 139-161. <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/romphruekj/article/view/93533/73246>.
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. (2564). แนวคิดของเกเลนแลฟเวอแลคว่าด้วย "การเสริมพลังชุมชน". *วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์*, 29(1), 1-30. <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/swjournal/article/view/252435>
- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. (2564). *โควิด-19 วิกฤติซ้อนวิกฤติสังคมไทย เร่งเกิดสวัสดิการสังคมรองรับ. "20 ปี ภาควิชาสังคมสงเคราะห์: นวัตกรรมความสุขที่ยั่งยืน"*. <https://www.bangkokbiznews.com/social/971627>
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2563). *รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2563*. กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2564). (ร่าง) *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 พลิกโฉมประเทศไทยสู่ เศรษฐกิจสร้างคุณค่า สังคมเดินหน้าอย่างยั่งยืน*. <https://www.nesdc.go.th/download/document/Yearend/2021/plan13.pdf>
- สำนักสารสนเทศและประเมินผลลัพธ์สุขภาพ กลุ่มภารกิจยุทธศาสตร์และการประเมินผล สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. (2564). *ผลการดำเนินงานการสร้างระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ 6 เดือน (1 ตุลาคม 2563 – 31 มีนาคม 2564) ปีงบประมาณ 2564*. สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. <https://www.nhso.go.th/storage/downloads/operatin-gresult/48>
- สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม. (2562). *ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน*. สำนักงานสถิติแห่งชาติ. [https://social.nesdc.go.th/SocialStat/StatReport\\_Final.aspx?reportid=854&template=2R1C&yearlype=M&subcatid=59](https://social.nesdc.go.th/SocialStat/StatReport_Final.aspx?reportid=854&template=2R1C&yearlype=M&subcatid=59)
- สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ. (2564). 3 *ทศวรรษ สวทช. ก้าวการขับเคลื่อนประเทศด้วยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี: ดิจิทัล*. พิมพ์ครั้งที่ 1. ปทุมธานี: บริษัท แพลน พรินท์ติ้ง จำกัด.
- อภิญา เวชยชัย และ กิติพัฒน์ นนทปัทมเดกุลย์. (2546). *การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส: กลุ่มคนจนและผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหา*

ทางสังคม ภายใต้ ชุดโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อาแว มะแส. (2555). การจัดสวัสดิการชุมชนผ่านกลุ่มออมทรัพย์: ทางเลือกในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในชนบทไทย. *วารสารพัฒนาสังคม*, 14(2).

อำเภอรัตน์ อักษรพรหม และกฤษณา รุ่งโรจน์วนิชย์. (2560). *การพัฒนาาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับครอบครัวที่มีผู้สูงอายุเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ฝ่ายวิจัยเพื่อท้องถิ่น.

### ภาษาอังกฤษ

Giddens, A. (2000). *The third way and its critics*. Polity Press.

Gough, I. (2007). *Wellbeing and welfare regimes in four countries*. In: *WeD International Conference 2007 - Wellbeing in International Development*, 2007-06-28 - 2007-06-30, Bath, United Kingdom.

Laverack, G. (2007a). *Health Promotion Practice: Building Empowered Communities*. Open University Press.

Morris, R. (1985). *Social policy of the American welfare state: An Introduction to Policy Analysis*. Addison-Wesley Longman Limited.

Neuhaus, R. (1979). *Social Security, how it Works in the Federal Republic of Germany*. Friedrich-Ebert-Stiftung.

Nontapattamadul, K. (2014). Social work in Thailand: A struggle through various constructions of meanings. In C. Aspalter (Ed.), *Social Work in East Asia* (pp. 93-104). Ashgate Publishing.

## แนะนำผู้เขียน

### สุนทร คุณชัยมั่ง

ตำแหน่งทางวิชาการ

อาจารย์ ดร.

หน่วยงานที่สังกัด

วิทยาลัยวิศวกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต

การศึกษา

ระดับปริญญาเอก สาขาวิชาการพัฒนาระบบบริหาร

มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม

ความสนใจทางวิชาการ

นวัตกรรมสังคม ทูทางสังคม การเคลื่อนไหวทางสังคม

และความสัมพันธ์ทางสังคม

E-mail

soontorn.k@rsu.ac.th

### วีรบูรณ์ วิสารทสกุล

ตำแหน่งทางวิชาการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์

หน่วยงานที่สังกัด

วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์

มหาวิทยาลัยวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การศึกษา

ระดับปริญญาโท ด้านเทคโนโลยีการบริหารสิ่งแวดล้อม

มหาวิทยาลัยมหิดล

ความสนใจทางวิชาการ

งานพัฒนาชุมชน งานวางแผน ติดตาม

และประเมินผลโครงการอย่างมีส่วนร่วม

E-mail

weeraboon.w@psds.tu.ac.th

### อารีย์ คงแจ่ม

หน่วยงานที่สังกัด

เจ้าหน้าที่ มูลนิธิสัมมาชีพ

การศึกษา

ระดับปริญญาตรี สาขาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม

คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต

ความสนใจทางวิชาการ

งานส่งเสริมและพัฒนาชุมชน วิทยาการกระบวนการ

และงานสังเคราะห์ วิเคราะห์ ถอดบทเรียน ชุมความรู้

E-mail

Kongjam20@gmail.com

## พฤษพงษ์ วิสุทธิ์ตวงดุขดี

หน่วยงานที่สังกัด

The Ostrom Workshop, Indiana University  
Bloomington

การศึกษา

กำลังศึกษาระดับปริญญาเอก  
สาขาการบริหารทรัพยากรมนุษย์  
คณะรัฐประศาสนศาสตร์  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

E-mail

phrueksapho.vis@stu.nida.ac.th

ความสนใจทางวิชาการ

- Urban commons
- Social-ecological systems
- Polycentric governance
- Sustainability

## พลอย สืบวิเศษ

ตำแหน่งทางวิชาการ

รองศาสตราจารย์ ดร.

หน่วยงานที่สังกัด

คณะรัฐประศาสนศาสตร์  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

การศึกษา

Doctor of Philosophy (Development  
Administration) National Institute of  
Development Administration, Thailand

ความสนใจทางวิชาการ

- Organization Studies: Organization Theory,  
Organizational Behavior
- Human Resource Management and  
Development
- Development studies: Social Capital,  
Sustainable Development
- Ethics and Good Governance

E-mail

ploy@nida.ac.th

**มุกดา สุวรรณศรี**

ตำแหน่งทางวิชาการ  
หน่วยงานที่สังกัด

อาจารย์

สาขาวิชานวัตกรรมการจัดการสังคมและสิ่งแวดล้อม  
มหาวิทยาลัยมหิดล วิทยาเขตอำนาจเจริญ

การศึกษา

กำลังศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาวิชาพัฒนศาสตร์  
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์  
มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ความสนใจทางวิชาการ

ระบบอาหารท้องถิ่น การจัดการทรัพยากรชุมชน  
การพัฒนาชุมชน ความอยู่ดีมีสุข

E-mail

mukda.woo@mahidol.ac.th, mukda.woo@  
mahidol.edu

**บัวพันธ์ พรหมพักพิง**

ตำแหน่งทางวิชาการ  
หน่วยงานที่สังกัด

ศาสตราจารย์ ดร.

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยขอนแก่น

การศึกษา

Ph.D. (Development Studies) University of  
Bath, U.K.

ความสนใจทางวิชาการ

พัฒนศาสตร์ ความอยู่ดีมีสุข ทูตทางสังคม การจัด  
สวัสดิการชุมชน การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่  
องค์กรชุมชน บทบาทหญิงชายการแต่งงานข้าม  
วัฒนธรรม แรงงานข้ามชาติ และการวิจัยเกี่ยวกับการ  
การควบคุมและบริโภคบุหรี่ ยาสูบ ยาเส้น

E-mail

buapun@kku.ac.th

**อุทิศ ทาหอม**

ตำแหน่งทางวิชาการ

รองศาสตราจารย์

หน่วยงานที่สังกัด

สาขาวิชาการพัฒนาสังคม

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

การศึกษา

กำลังศึกษาปริญญาเอก สาขาการเมืองและ

ยุทธศาสตร์การพัฒนา

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ความสนใจทางวิชาการ

ยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรกร ผู้ประกอบการ

ทางสังคม การวิจัยเพื่อท้องถิ่น การ วิจัยเชิงปฏิบัติ

การแบบมีส่วนร่วม อาหารพื้นถิ่น เกษตรกรรมยั่งยืน

การพัฒนาที่ยั่งยืนทุนทางวัฒนธรรม และชุมชนเข้มแข็ง

E-mail

arm.utit.tahom@gmail.com

**กฤษณะโชติ บัวหล้า**

ตำแหน่งทางวิชาการ

อาจารย์

หน่วยงานที่สังกัด

สาขาวิชามนุษยนิเวศศาสตร์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

การศึกษา

ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารการพัฒนาสังคม)

คณะพัฒนาสังคมและยุทธศาสตร์การบริหาร

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ความสนใจทางวิชาการ

จิตพฤติกรรมศาสตร์ การพัฒนาสังคม นวัตกรรม

การพัฒนาผู้เรียนระดับอุดมศึกษา

E-mail

krisanachot@gmail.com

## รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความ

## ผู้ทรงคุณวุฒิภายในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รศ.ดร.กิติพัฒน์ นนทปัทมະดลย์	คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์
รศ.ดร.ระพีพรรณ คำหอม	คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์
รศ.ดร.วรวุฒิ โรมรัตน์พันธ์	วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์
รศ.ดร.นภาพร อติวานิชยพงศ์	วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์
รศ.ดร.อรศรี งามวิทยาพงศ์	วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์
รศ.ดร.สามชาย ศรีสันต์	วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์
รศ.ดร.สุภาวดี ขุนทองจันทร์	วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์
ผศ.วีรบูรณ์ วิสารทสกุล	วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์
ผศ.ดร.ณัฐเดชชน์ ชุ่มปลั่ง	วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์
อ.ดร.เกศกุล สระกะวี	วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์
อ.ดร.ธิดารัตน์ ศักดิ์วีระกุล	วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์
อ.ดร.มณฑาวดี ครุฑมีชัย	วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์
รศ.ดร.กิริยา กุลกลการ	คณะเศรษฐศาสตร์
รศ.ชานนท์ โกมลมาลย์	คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์
ผศ.ดร.ภาสกร อินทุमार	คณะศิลปกรรมศาสตร์
ผศ.ดร.นลินี ต้นธวัณิตย์	คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา
ผศ.ดร.วีไลวรรณ จงวีไลเกษม	คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน
ผศ.ดร.ทรงชัย ทองปาน	คณะศิลปศาสตร์
อ.ดร.ลินดา เยห์	คณะวิทยาการวิจัยและศึกษาศาสตร์

## ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

ศ.ดร.สมพงษ์ จิตระดับ	ข้าราชการบำนาญ
ศ.ดร.อรุณจักร์ สัตยานุรักษ์	คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ศ.ดร.บัวพันธ์ พรหมพักพิง	คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
ศ.ดร.ปาริชาติ วัลย์เสถียร	ข้าราชการบำนาญ
รศ.พอ.ดร.ถวัลย์ ฤกษ์งาม	ข้าราชการบำนาญ
รศ.ศุภรัตน์ รัตนมุขย์	ข้าราชการบำนาญ
รศ.ดร.ศิริณา จิตต์จรัส	ข้าราชการบำนาญ
รศ.อรุณี วิริยะจิตรา	คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
รศ.ดร.กนกวรรณ มะโนรมย์	คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
รศ.ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
รศ.ดร.วัชรพล พุทธิรักษา	คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร
รศ.ดร.เจษฎา นกน้อย	คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยทักษิณ
รศ.ดร. ณัฐฐา วินิจฉัยภาค	คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
รศ.ดร.สมศักดิ์ ศรีสันติสุข	คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ม.ขอนแก่น
รศ.ดร.พิมพ์ระวี โรจน์รุ่งส์ตย์	คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี
รศ.ดร.ชนศักดิ์ สายจำปา	สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
รศ.ดร.สมชัย ภัทรชนานันท์	คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ผศ.ดร.บัณฑิต จันทน์โรจนกิจ

ผศ.สมชาย นิลอาธิ

ผศ.ดร.กัมปนาท บริบูรณ์

ผศ.ดร.ชลิตา บัณขุวงศ์

ผศ.นาตยา อยู่คง

ผศ.วิไลวรรณ เทียงตรง

ผศ.ดร.ปรัดถ พรหมมี

ผศ.ดร.ธนพฤษช์ ขามะรัตน์

ผศ.ดร.ปรีชญานันท์ นักพ็อน

ผศ.ดร.พฤษช์ เกาถวิล

ผศ.ดร.มุกดาวรรณ ศักดิ์บุญญ

ผศ.ดร.ปาณิภา สุขสม

ผศ.ดร.มานะ นาคำ

ผศ.ดร.ไชยณรงค์ เศรษฐเชื้อ

ผศ.ดร.เกศรา สุกเพชร

ผศ.ดร.วินัย ผลเจริญ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะศิลปประยุกต์และสถาปัตยกรรมศาสตร์

มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

คณะศึกษาศาสตร์

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

คณะสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยขอนแก่น

คณะสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

คณะสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

คณะกรรมการการท่องเที่ยว

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

อ.ดร.เนตรดาว เถาถวิล

อ.ดร.กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์

อ.ดร.กนกพร ต้นวัฒนะ

อ.อริศรา เหล็กคำ

อ.ดร.ปรีชัย ดาวอุดม

อ.ดร.สุรศักดิ์ เก้าเอี้ยน

อ.ดร.เอกพันธ์ ปิณฑุณิซ

อ.ดร.ชัยพงษ์ สำเนียง

อ.ดร.บุศรินทร์ เลิศขวลิตสกุล

คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์

มหาวิทยาลัยศิลปากร

ภาควิชาสังคมวิทยา คณะมนุษยศาสตร์

และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

สำนักวิชานิติศาสตร์มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชาพัฒนศึกษาศาสตร์

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา

มหาวิทยาลัยมหิดล

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร  
ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม-ธันวาคม 2547  
“วิพากษ์นโยบายประชาชน” (ฉบับปรับปรุง)



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร  
ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 มกราคม-มิถุนายน 2548  
“สำนักอาสาในยุคโลกาภิวัตน์”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร  
ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม-ธันวาคม 2548  
“ธรรมาภิบาลกับการปกครองท้องถิ่น”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร  
ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 มกราคม-มิถุนายน 2549  
“1 ปี สนิมกับการฟื้นฟูชุมชน”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร  
ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม-ธันวาคม 2549  
“สร้างสรรค์สุขภาวะชุมชนถั่วหน้า”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร  
ปีที่ 3 ฉบับที่ 2 มกราคม-มิถุนายน 2550  
“คัญภาพภาคประชาชนกับคุณภาพชีวิตเมืองและชนบท”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร  
ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม-ธันวาคม 2550  
“หลากหลายชีวิตคนชายขอบ:  
ความรู้และความจริง”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร  
ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 มกราคม-มิถุนายน 2551  
“อาสาสมัคร: จากชุมชนสู่สังคม”

ทำเนียบวารสารพัฒนาศาสตร์

# ทำเนียบวารสารพัฒนาศาสตร์



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร  
ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม-ธันวาคม 2551  
“พลวัตชุมชน: เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม” “ชุมชน สังคมไทยท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลง”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร  
ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 มกราคม-มิถุนายน 2552



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร  
ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม-ธันวาคม 2552  
“40 ปี สำนักบัณฑิตอาสาสมัคร”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร  
ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 และ ปีที่ 7 ฉบับที่ 1  
ประจำเดือนมกราคม-ธันวาคม 2553  
“งานอาสาสมัครกับการแก้ปัญหาเชิงสันติวิธี”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร  
ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 มกราคม-มิถุนายน 2554  
“ผู้นำจิตอาสาไร้พรมแดน”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร  
ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม-ธันวาคม 2554  
“สิทธิคนยากจนในสังคมไทย”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร  
ปีที่ 8 ฉบับที่ 2 มกราคม-มิถุนายน 2555  
“ถอดบทเรียน “น้ำท่วม” สังคมไทย”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร  
ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม-ธันวาคม 2555  
“วัฒนธรรมชนบท การประกอบสร้างและการช่วงชิงพื้นที่ของการถูกกำหนดนิยาม”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร  
ปีที่ 9 ฉบับที่ 2 มกราคม-มิถุนายน 2556  
“อาสาศัมคร ข้าวมพรแดน”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร  
ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม-ธันวาคม 2556  
“ความเป็นอื่นและการพัฒนา”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร  
ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 มกราคม-มิถุนายน 2557  
“รaketงู้า: ส่วนที่ถูกนั้บ เพื่อกั้จะไม่นั้บรรม”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร  
ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม-ธันวาคม 2557  
“ชุมชนกั้งตนเองทางออกหรือความฝั้น”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร  
ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 มกราคม-มิถุนายน 2558  
“เพทศกภาพกั้บการพัฒนากั้”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร  
ปีที่ 12 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม-ธันวาคม 2558  
“คศช. คน ชุมชน สั้งคม ในงานพัฒนากั้”



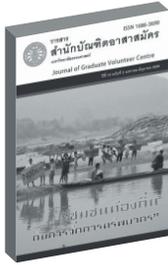
วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร  
ปีที่ 12 ฉบับที่ 2 มกราคม-มิถุนายน 2559  
“คั้วคน คนพัฒนากั้”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร  
ปีที่ 13 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม-ธันวาคม 2559  
“รอบรู้ รู้อรอบ ในงานพัฒนากั้”

ทำเนียบวารสารศาสตร์  
พัฒนาศาสตร์

# ทำเนียบวารสารพัฒนศาสตร์



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร  
ปีที่ 13 ฉบับที่ 2 มกราคม-มิถุนายน 2560  
“ชุมชนท้องถิ่น กับการจัดการทรัพยากร”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร  
ปีที่ 14 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม-ธันวาคม 2560  
“งานอาสาสมัครกับการพัฒนา”



วารสารพัฒนศาสตร์  
ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2561  
“เศรษฐกิจ การเมือง การท่องเที่ยว”



วารสารพัฒนศาสตร์  
ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม 2561  
“ไทยบอกแผ่นดินไทย”



วารสารพัฒนศาสตร์  
ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2562  
“โครงการที่ผมรัก”



วารสารพัฒนศาสตร์  
ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม 2562  
“มองชนบทผ่านการเมืองของการพัฒนา”



วารสารพัฒนาศาสตร์  
ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2563  
“ทุนทางวัฒนธรรมของท้องถิ่นกับการพัฒนา”



วารสารพัฒนาศาสตร์  
ปีที่ 3 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม 2563  
“ผู้นำรุ่นใหม่ สิทธิ การเรียนรู้  
การมีส่วนร่วมทางสังคม”



วารสารพัฒนาศาสตร์  
ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2564  
“วิถีไทยใหม่ ในภาวะโรคระบาด”



วารสารพัฒนาศาสตร์  
ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม 2564  
“ภูมิทัศน์การเมืองใหม่  
สังคมไทยในโลกที่เปลี่ยนแปลง”



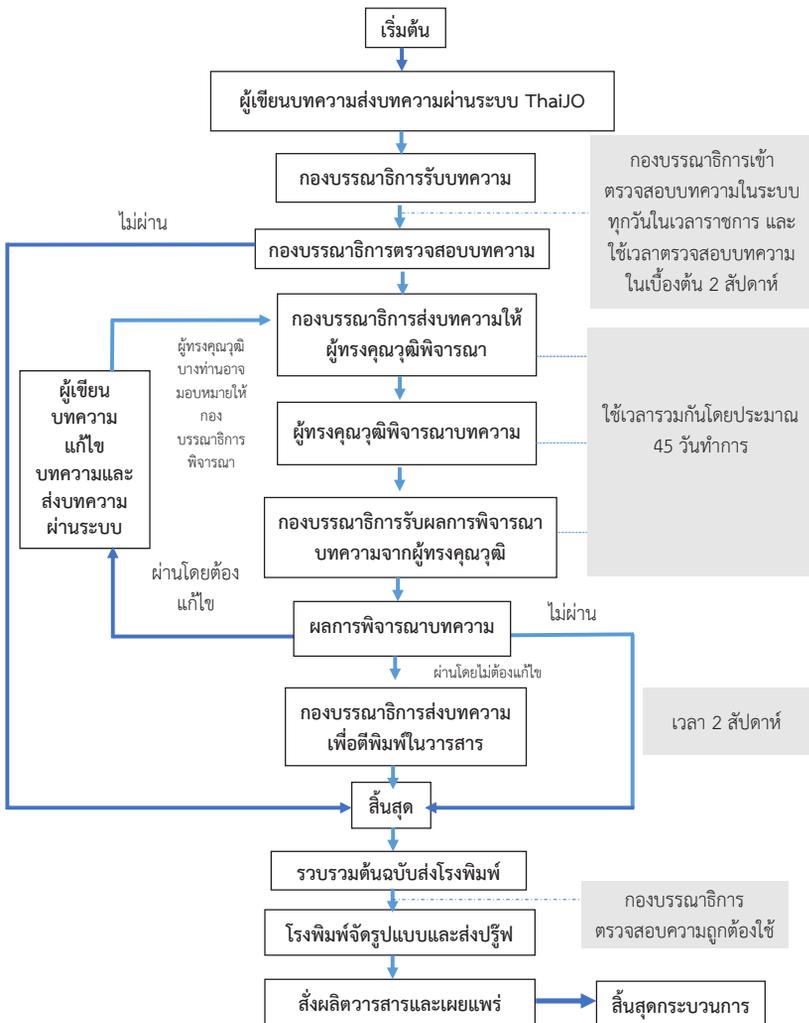
วารสารพัฒนาศาสตร์  
ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2565  
“ที่ดิน ทุนมนุษย์ การคุ้มครองทางสังคม”

# หลักเกณฑ์การเสนอต้นฉบับบทความ

## 1. การส่งบทความเพื่อตีพิมพ์

ส่งบทความออนไลน์ได้ที่ Website วารสารพัฒนศาสตร์ [www.tci-thaijo.org/index.php/gvc-tu/index](http://www.tci-thaijo.org/index.php/gvc-tu/index) ดูขั้นตอนการส่งบทความ (Submission) ได้ที่ [https://drive.google.com/file/d/1rY03W1bGlb9q77m4gvZdNeD19mxagx\\_e/view](https://drive.google.com/file/d/1rY03W1bGlb9q77m4gvZdNeD19mxagx_e/view)

## 2. ขั้นตอนการพิจารณาบทความ



### 3. ข้อกำหนดการตีพิมพ์บทความ

1) บทความที่เสนอเข้ามาเพื่อขอรับการตีพิมพ์ต้องไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่มาก่อน และไม่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของวารสารอื่น

2) บทความมีประเด็นหรือแนวคิดที่ชัดเจน มีสาระทางวิชาการที่ถูกต้อง การวิเคราะห์เป็นไปตามแนวคิดหรือทฤษฎีที่เหมาะสม มีข้อเท็จจริงวิชาการ คำนคว้าอ้างอิงจากแหล่งข้อมูลที่หลากหลายและเชื่อถือได้ นำเสนอข้อมูลเข้าใจง่าย ใช้ศัพท์ และภาษาทางวิชาการที่ถูกต้องเหมาะสม และมีการอ้างอิงแหล่งที่มาที่เป็นไปตามรูปแบบการอ้างอิงที่วารสารกำหนด

3) ผู้นิพนธ์ยินยอมให้กองบรรณาธิการสรรหาผู้เชี่ยวชาญกลั่นกรองโดยอิสระ เพื่อพิจารณาคุณภาพของบทความและสามารถตรวจแก้ไขบทความได้ตามที่เห็นสมควร

4) บทความจะได้รับการกลั่นกรองเบื้องต้นโดยกองบรรณาธิการขั้นต้นและ ส่งให้ผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก (peer-reviewers) จำนวน 3 ท่าน พิจารณาในรูปแบบ Double-Blinded จากนั้นจึงส่งผลการประเมินและข้อเสนอแนะกลับไปยังผู้นิพนธ์ ปรับแก้ไขส่งกลับคืนวารสารตามเวลาที่กำหนด

5) ทศนะและข้อคิดเห็นในวารสารพัฒนศาสตร์เป็นของผู้นิพนธ์บทความ ผู้ประสงค์จะนำข้อความใด ๆ ไปพิมพ์เผยแพร่ต่อไปต้องได้รับอนุญาตจากผู้นิพนธ์ และโปรดแจ้งให้ทางวารสารทราบ

### 4. รูปแบบการเขียนบทความ และการอ้างอิงบทความ



สามารถดาวน์โหลดรูปแบบการเขียนบทความ  
และการอ้างอิงบทความ ได้ที่

<https://so05.tci-thaijo.org/index.php/gvc-tu>  
หรือ QR Code

### 5. สำนักงานติดต่อ

กองบรรณาธิการวารสารพัฒนศาสตร์ วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เลขที่ 99 หมู่ที่ 18 ต.คลองหนึ่ง อ.คลองหลวง จ.ปทุมธานี 12121

โทรศัพท์ 02-564-4429 เลขานุการกองบรรณาธิการ 087- 6894446

E-mail: psdsjournal.tu@gmail.com

### 6. สมาชิกวารสาร

ผู้ส่งต้นฉบับบทความเข้ามาพิจารณาเพื่อตีพิมพ์ในวารสาร จะได้เป็นสมาชิกวารสารโดยอัตโนมัติ และจะได้รับข้อมูลข่าวสารของวารสารก่อนใคร

ต้องการวารสารพัฒนศาสตร์ (เดิมชื่อ วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร) วิทยาลัย  
พัฒนศาสตร์ ปวย อึ้งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ฉบับย้อนหลัง โปรดกรอก  
รายละเอียดตามแบบฟอร์ม พร้อมทั้งโอนเงินบริจาคสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสาร  
ในอัตราเล่มละ 150 บาท มาที่

ชื่อบัญชี ออมทรัพย์ วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ปวย อึ้งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
เลขที่ 984-2-38985-5 ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาท่าพระจันทร์

ชื่อ-สกุล.....

ที่อยู่ให้จัดส่ง.....

.....

หมายเลขโทรศัพท์.....

ต้องการวารสาร

ฉบับที่.....จำนวน.....เล่ม	ฉบับที่.....จำนวน.....เล่ม
ฉบับที่.....จำนวน.....เล่ม	ฉบับที่.....จำนวน.....เล่ม
ฉบับที่.....จำนวน.....เล่ม	ฉบับที่.....จำนวน.....เล่ม

รวม..... เล่ม โดยได้โอนเงินสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสาร  
เป็นจำนวน ..... บาท

โปรดส่งแบบฟอร์มพร้อมสำเนาการโอนเงินมาที่

กองบรรณาธิการวารสารพัฒนศาสตร์ (เดิมชื่อ วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร)

วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ปวย อึ้งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

โทรสาร 0-2564-4429

หรือทาง E-mail: psdsjournal.tu@gmail.com





พิมพ์ที่ : บริษัท ธนาเพรส จำกัด, พ.ศ. 2565  
โทรศัพท์ 0-2530-4114  
โทรสาร 0-2108-8951  
E-mail: tanapress@gmail.com





PSDS JOURNAL OF DEVELOPMENT STUDIES  
THAMMASAT UNIVERSITY

ISSN 2630-0680



9 772630 068002

วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ศูนย์รังสิต โทรศัพท 02-564-4440-79 ตอ 1044 โทรสาร 02-564-4430  
ทำพระจันทร์ อาคารอเนกประสงค์ 1 ชั้น 6  
โทรศัพท 02-613-3604 โทรสาร 02-613-3605  
Website: [www.psds.tu.ac.th](http://www.psds.tu.ac.th)

ราคา 150 บาท