

# JPSA



PSU  
POLITICAL  
SCIENCE



วารสารวาระการเมืองและสังคม  
ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2566)

Journal of Political and Social Agenda

Vol. 2 No. 1 (January-June 2023)



## วารสารวารการเมืองและสังคม

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

Journal of Political and Social Agenda.

Faculty of Political Science, Prince of Songkla University, Pattani Campus.

ISSN 2821-9554 (Online) กองบรรณาธิการ

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อเผยแพร่ผลงานวิชาการของนักวิชาการ นักวิจัย คณาจารย์ นักศึกษา และผู้สนใจทั่วไป
2. เพื่อเผยแพร่องค์ความรู้ทางด้านรัฐศาสตร์ ในสาขาวิชาการเมืองการปกครอง การปกครองท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นโยบายสาธารณะ ปรัชญาและทฤษฎีการเมือง การเมืองการปกครอง เปรียบเทียบ เศรษฐศาสตร์การเมือง มานุษยวิทยาการเมือง สังคมวิทยาการเมือง อิสลามกับการเมือง และการบริหารรัฐกิจ/รัฐประศาสนศาสตร์
3. เพื่อสนับสนุนและกระตุ้นให้เกิดการค้นคว้า และการวิจัยอย่างต่อเนื่องในด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

### ขอบเขตเนื้อหา

วารสารวารการเมืองและสังคม เป็นวารสารของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ที่จัดพิมพ์ผลงานวิชาการ ผลงานวิจัย บทความปริทัศน์ และบทวิจารณ์หนังสือ ทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ ด้านรัฐศาสตร์ในสาขาวิชาการเมืองการปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นโยบายสาธารณะ การปกครองท้องถิ่น รัฐประศาสนศาสตร์ การสื่อสารทางการเมือง การเมืองเรื่องชาติพันธุ์ มานุษยวิทยาการเมือง สังคมวิทยาการเมือง ความขัดแย้ง สันติศึกษา และประเด็นทางสังคมศาสตร์

### กำหนดออกตีพิมพ์เผยแพร่

วารสารวารการเมืองและสังคม คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี เป็นวารสารวิชาการ ซึ่งตีพิมพ์บทความวิชาการและบทความวิจัย จากบุคคลทั้งภายนอกและภายในมหาวิทยาลัย วารสารมีกำหนดออกปีละ 2 ฉบับ ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม - มิถุนายน ฉบับที่ 2 เดือน กรกฎาคม - ธันวาคม

### เจ้าของ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

### สำนักงานกองบรรณาธิการ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

181 หมู่ที่ 6 ถนนเจริญประดิษฐ์ ตำบลรูสะมิแล

อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี 94000

โทรศัพท์/โทรสาร 073-330810

E-mail: jpsa.pn.psu@gmail.com

เว็บไซต์ : <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/polsciPSU/index>

## วารสารวารสารการเมืองและสังคม

### ที่ปรึกษา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรวุฒน์ ช่อไม้ทอง

คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์  
วิทยาเขตปัตตานี

### ที่ปรึกษาทีมบรรณาธิการฝ่ายจัดการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ยาสมิน ชัตตาร์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์  
วิทยาเขตปัตตานี

### บรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์เอกกรินทร์ ต่วนศิริ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์  
วิทยาเขตปัตตานี

### รองบรรณาธิการ

ดร.อาทิตย์ อุสมาน

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์  
วิทยาเขตปัตตานี

ดร.อันวาร์ กอมา

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์  
วิทยาเขตปัตตานี

## คณะกรรมการกองบรรณาธิการ

### กองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์ ดร.อรุณจักร์ สัตยานุรักษ์

คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ศาสตราจารย์ ดร.เจริญ มะลูลีม

วิทยาลัยอิสลามนานาชาติกรุงเทพ มหาวิทยาลัยเกริก

ศาสตราจารย์ ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รองศาสตราจารย์ ดร.ประจักษ์ ก้องกีรติ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รองศาสตราจารย์ ดร.พิเชฐ แสงทอง

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

รองศาสตราจารย์ ดร.ธนพฤษก์ ชามะรัตน์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

รองศาสตราจารย์ ดร.มุฮัมหมัดอิลยาส หน้ำปริง

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี

สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.แพรว ศิริศักดิ์ดำเกิง

คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นิพนธ์ โชะเฮง

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สิริพร สมบูรณ์บุรณะ

สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

## คณะกรรมการกองบรรณาธิการ

### International Editorial Board

Prof. Dr. Huseyin Bagci	Department of International Relations, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Middle East Technical University, Turkey
Prof. Dr. Jasser Auda	Al-Shatibi Chair of Maqasid Studies, International Peace College South Africa
Assoc. Prof. Dr. Kamaruddin Abdulsomad	Department of Economic History, School of Economics and Management, Lund University, Sweden
Assoc. Prof. Dr. Mohammad Evren Tok	College of Islamic Studies, Hamad Bin Khalifa University, Qatar
Assoc. Prof. Dr. Muge Aknur	Department of International Relations, Dokuz Eylul University, Turkey
Asst. Prof. Dr. Muhammad Arafat bin Mohamad	Faculty of Arts & Social Sciences, Universiti Brunei Darussalam

### บรรณาธิการผู้จัดการ

1. นางสาวบุษิดา อารียาภรณ์
2. นางสาวมาลินี มะโซ
3. นางสาวชานียะห์ มะสะอาว

### ออกแบบปกและจัดรูปเล่ม

นายอนุชรัตน์ แวหะยี

## ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินคุณภาพบทความ

1. รองศาสตราจารย์ ดร.วิชรพล พุทธิรักษา	คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร
2. รองศาสตราจารย์ ดร.ธนพฤกษ์ ชามะรัตน์	คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
3. รองศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
4. รองศาสตราจารย์ ดร.สามารถ ทองเฝือ	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี
5. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรอุจน์ ช่อไม้ทอง	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี
6. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรชา รักดี	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

- |   |  |
|---|--|
| 7. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชัยวัฒน์ โยธี          | คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์<br>วิทยาเขตปัตตานี       |
| 8. ผู้ช่วยศาสตราจารย์อสมมา มังกรชัย             | คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์<br>วิทยาเขตปัตตานี       |
| 9. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พัทธ์ธีรา นาคอุไรรัตน์ | สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล               |
| 10. ผู้ช่วยศาสตราจารย์อภิเชษฐ กาญจนดิฐ          | คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ                 |
| 11. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชลิตา บัณพุงศ์        | คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์                          |
| 12. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ปฐวี โชติอนันต์           | คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี                            |
| 13. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อาทิตย์ ทองอินทร์     | สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช                 |
| 14. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นิพนธ์ โชะเฮง         | คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ถนนรามคำแหง                   |
| 15. ดร.สมัชชา นิลปัทม์                          | คณะวิทยาการสื่อสาร<br>มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี |
| 16. ดร.ดารารัตน์ คำเชียงตา                      | คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น                        |
| 17. ดร.พรชนก เรืองวีรยุทธ                       | คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์<br>มหาวิทยาลัยเชียงใหม่        |
| 18. อาจารย์ศรยุทธ เอี่ยมเอื้อยุทธ               | คณะจิตรศิลป์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่                              |

ข้อความและความเห็นในสิ่งพิมพ์ฉบับนี้ เป็นของผู้เขียนแต่ละท่าน ไม่ใช่ของคณะรัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

## สารบัญ

	บทบรรณาธิการ	i-ii
1	ASEAN Possibilities to Address Loss and Damage from Climate Change: Lessons from ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution _____ ศุภวิชญ์ แก้วคุณอก	1-29
2	ชายแดนใต้/ปาตานีกับการเลือกตั้ง 2566: อັตลัษณ์ เงินตรา และการเปลี่ยนผ่าน? _____ อิมรอน ซาเหาะ	30-47
3	มหาเธร์ โมฮัมหมัดกับการรักษาการเป็นชนชั้นนำทางการเมือง มาเลเซีย _____ ชัยวัฒน์ มีสันฐาน	48-64
4	การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างการบริหารระบบราชการ จากรัฐบาลส่วนกลางสู่รัฐบาลส่วนท้องถิ่นในราชอาณาจักรกัมพูชา _____ ชุกเสียง แมน, ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว	65-86
5	ในนามีข้าว ในนาข้าวมีคน: บทสนทนาเบื้องต้นเกี่ยวกับชีวิตผู้คนปตานี ผ่านเรื่องราวของนาข้าว _____ อาทิตย์ ทองอินทร์	87-99
6	บทความปริทัศน์ The Number Bias: How Numbers Lead and Mislead Us _____ ทภิพร สุพร	100-104

## บทบรรณาธิการ

วารสารเข้าสู่ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 (มกราคม- มิถุนายน 2566) ประกอบไปด้วย 3 บทความวิจัย 2 บทความวิชาการ และ 1 ปริทัศน์หนังสือ 1. ASEAN Possibilities to Address Loss and Damage from Climate Change : Lessons from ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution โดย Suppawit Kaewkhunok เป็นการชี้ให้เห็นถึงความร่วมมือระหว่างประเทศโดยเฉพาะภูมิภาคอาเซียนต่อการรับมือกับภาวะโลกร้อน ผ่านข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution: AATHP)

ตลอดระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนต่างก็ได้เผชิญกับปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ อันเป็นผลกระทบที่เกิดจากภาวะโลกร้อน และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งแม้ว่าประเทศสมาชิกอาเซียนจะไม่ได้เป็นประเทศที่เป็นต้นเหตุ สำคัญของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกก็ตาม แต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ของโลกย่อมส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคมของภูมิภาคโดยไม้อาจหลีกเลี่ยงได้ หากพิจารณาเฉพาะประเทศไทย ก็จะเผชิญมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนทั้งเมืองหลวง กรุงเทพฯ และภาคเหนือของประเทศ

บทความวิชาการ การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างการบริหารระบบราชการจากรัฐบาลส่วนกลางสู่รัฐบาลท้องถิ่นในราชอาณาจักรกัมพูชา โดยชุกเฮียง แมน และยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว สะท้อนให้เห็นถึงทฤษฎีการกระจายอำนาจที่นำไปปรับใช้ในแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน แน่นนอนทั้งหมดก็ขึ้นอยู่กับโครงสร้างทางการเมืองของประเทศนั้น ๆ ว่ามีความเป็นประชาธิปไตยระดับใด ประเทศกัมพูชา ถือเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจยิ่งสำหรับผู้สนใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ

บทความวิจัย ชายแดนใต้/ปาตานีกับการเลือกตั้ง 2566: อັตลักษณ์ เงินตรา และการเปลี่ยนผ่าน โดย อิมรอน ซาเหาะ บทความชิ้นนี้ถือว่าเป็นบทความที่เกาะติดสถานการณ์ในช่วงการเลือกตั้งระดับชาติของประเทศ โดยมุ่งพินิจวิเคราะห์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้/ปาตานี จุดเด่นของบทความชิ้นนี้คือการลงพื้นที่เกาะติดสถานการณ์และประเมินให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลง ที่ยังเปลี่ยนไม่ผ่านอย่างเด่นชัด แม้ว่ามีสัญญาณหลายอย่างที่เกิดขึ้นในพื้นที่พร้อม ๆ กับพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศ แต่ต้องไม่ลืมว่าสนามพื้นที่ชายแดนใต้/ปาตานี มีผู้คนทางการเมือง กลุ่มทหาร และกลุ่มติดอาวุธต่อต้านรัฐเป็นสมการหลักอยู่เสมอ คำถามจึงมีอยู่ว่าพื้นที่ปาตานี/ชายแดนใต้ จะเปลี่ยนเป็นสีอะไรในอนาคตข้างหน้า โดยเฉพาะตามปฏิทินการเมือง สำหรับการเลือกตั้งใหญ่ใน พ.ศ. 2570

บทความวิชาการในนามีข้าว ในนามีคน: บทสนทนาเบื้องต้นเกี่ยวกับชีวิตผู้คนปาตานี ผ่านเรื่องราวของนาข้าว โดยอาทิตย์ ทองอินทร์ บทความชิ้นนี้ใช้แนวทางมานุษยวิทยาอาหารและแนวทางศึกษารัฐศาสตร์ หลังยุคพหุวัฒนธรรมศาสตร์ ที่ชวนให้ผู้อ่านได้เห็นถึงพลวัตความสัมพันธ์ของผู้คนกับนา ทั้งมิติด้านประวัติศาสตร์ และความแตกต่างของการทำนาโดยเฉพาะพื้นที่อำเภอหรือเสาะ จังหวัดนราธิวาส และอำเภอหนองจิก จังหวัดปัตตานี



บทความวิจัย มหาเธร์ โมฮัมหมัดกับการรักษาการเป็นชนชั้นนำทางการเมืองมาเลเซีย โดยชัยวัฒน์ มีสัญญาณ ใครมีอาจจะปฏิเสธได้เมื่อกล่าวถึงประเทศมาเลเซีย ก็ต้องนึกถึงอดีตนายกรัฐมนตรีนามอูโซ๊ะ ที่ทำให้มาเลเซียรุ่งโรจน์มากที่สุดในยุคหนึ่ง และเป็นนักการเมืองที่ยังมีชีวิตโลดแล่นอยู่ในเส้นทางการเมืองของประเทศมาเลเซียมาโดยตลอด กล่าวในทางวิชาการคือ มหาเธร์คือบุคคลชนชั้นนำทางการเมืองมาเลเซียที่ทำให้ใครมาเทียบได้ยาก ทั้งประสบการณ์ยาวนานและสำคัญยังมีชีวิตอยู่ บทความชิ้นนี้ทำให้ผู้อ่านได้เข้าใจวิธีการรักษาอำนาจของรัฐบุรุษของประเทศเพื่อนบ้าน และแน่นอนก็คงต้องมาย้อนดูสังคมการเมืองไทย

บทปริทัศน์หนังสือ The Number Bias: How Numbers Lead and Mislead US ของซานเน เบลาว (Sanne Blauw) ปริทัศน์โดยทภิพร สุพร เป็นหนังสือที่นำเสนอประเด็นได้คมชัด และกระตุ้นเตือนให้ผู้อ่านอย่างเรา ๆ สำนวญตรวจสอบคำตอบการทำงานของ “ตัวเลข” ที่ไม่ได้เท่ากับ “ข้อเท็จจริง” เป็นหนังสือที่ชวนให้เราเผชิญหน้ากับข้อมูลและตัวเลข ที่เราเจออยู่ทุกเมื่อเชื่อวัน ไม่ว่าจะตัวเลขทางด้านเศรษฐกิจ ตัวเลขด้านนโยบาย ตัวเลขงบประมาณ ฯลฯ

สุดท้ายวารสารเล่มนี้ หวังว่าผู้อ่านทุกท่านคงได้เพลิดเพลินกับการอ่านบทความต่าง ๆ ที่อยู่ในวารสารเล่มนี้ หวังว่าเราได้พบกันอีกในฉบับหน้า

27 มิถุนายน 2566

รองศาสตราจารย์เอกรินทร์ ต่วนศิริ

บรรณาธิการวารสาร



## **ASEAN Possibilities to Address Loss and Damage from Climate Change: Lessons from ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution**

**Abstract** \_\_\_\_\_

*Suppawit Kaewkhunok<sup>1</sup>*

Climate change is a major challenge in international cooperation and one of the greatest threats to humanity. Under a global environmental regime that seeks to mitigate and adapt to climate change, the concept of loss and damage was born to address the failures of both concepts. As the international community faces debate in advancing the concept of loss and damage, this research attempts to shed light on the potential of regional cooperation frameworks in advancing the concept. The research applies qualitative methodology to accomplish robust and reliable outcomes. This research uses ASEAN as a case study on the possibility of managing the loss and damage from climate change through the framework of environmental regionalism and environmental governance. The findings show that the common face of the threats of climate change among ASEAN Member States is highly demanding their seriousness in addressing them. Moreover, shared experiences and working structures to tackle transboundary haze are positive factors that may encourage ASEAN to better manage the losses and damages from climate change. Thus, this research argues that advancing the concept of loss and damage can occur at the regional level as well without having to wait for clarity on global advocacy.

**Keywords:** Climate Change, Environmental Governance, Loss and Damage, Regionalism

*Received: 25 April 2023 Revised: 1 June 2023 Accepted: 22 June 2023*



<sup>1</sup>School of Management, Xiamen University, China. Email: [suppawitkaew@stu.xmu.edu.cn](mailto:suppawitkaew@stu.xmu.edu.cn)



## **Introduction** \_\_\_\_\_

Climate change and global warming are common challenges for the international community in political, economic, and social dimensions (Nordhaus, 2019; Raza et al., 2019). The United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) is one of the key areas contributing to the development of the global climate regime through negotiations by States Parties and non-governmental actors (Vanhala & Hestbaek, 2016). Over the years, concerted efforts by States Parties to mitigate and adapt to climate change have made both concepts key pillars of the global climate regime (Scown et al., 2022). However, there are many efforts by countries hardest hit by climate change to adapt to push forward the concept of loss and damage (L&D) (Burkett, 2014). This concept has been widely debated within the UNFCCC over the past two decades. Although this conceptual framework was promoted and clarified by the Fund after the 27th Conference of the Parties (COP27), disagreements between developed and developing countries remained an obstacle in determining the direction of this issue (Laybourn-Langton et al., 2022; Pflieger, 2023).

In fact, global cooperation to address climate change is not the only way to address the problem, as regional cooperation is another way to alleviate it. Southeast Asia is one of the most progressive regions in the world for cooperation in addressing climate change and environmental issues across borders. Vulnerability to climate change, as well as the severe life and economic impacts of natural disasters, encourage countries in the region to actively work together (Lassa et al., 2016). The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) is a regional cooperation organization that is essential to solving common problems among member countries (Chandio et al., 2022). Although ASEAN's origins were largely due to security issues during the Cold War, ASEAN has already extended cooperation frameworks beyond its origins including environmental issues (Cook, 2021). ASEAN has been interested in environmental issues since 1977, especially the issue of transboundary pollution, which is a major environmental challenge for the region (Zhang & Savage, 2019). The issue entails the passage of binding regional collective agreements with the States Parties and drives the establishment of regional environmental regionalism and environmental governance (Ding & Beh, 2022). Cooperation in monitoring, preventing, and mitigating the impacts of transboundary pollution and mutual assistance to Member States affected by climate change is an important handicap for ASEAN.

Thus, the key question of this research is how the impact of extreme climate change and the lessons learned from tackling transboundary pollution increase the opportunity for ASEAN to deal with the loss and damage from climate change. This research uses an analytical framework based on regionalism theory that emphasizes values, norms, and shared experiences that result in cooperation, as well as the emphasis on legalism and institutionalism. This research aims to highlight the possibility of advancing the concept of L&D at the regional level by using ASEAN case studies to suggest ways to mitigate conflicts from unclear explanations of such a concept.

## Literature reviews

### 1. The development of Loss and damage concept

At the United Nations Framework Convention for Climate Change (UNFCCC) negotiations in 1991, the idea that material losses caused by climate change should be addressed by the global community emerged. In 1991, Vanuatu proposed an international insurance pool for small island developing states (SIDS) to compensate them for damages caused by rising sea levels on behalf of the Alliance of Small Island States (AOSIS) (Doelle & Seck, 2020; McNamara & Jackson, 2019). One of the reasons for backing the plan was to reveal the time and cost of climate change in order to increase mitigation ambition. Insurance was included in the text of the Convention as a possible solution to developing countries' special needs (United Nations, 1992). Such talks are considered a key starting point for the development of the L&D concept. Although the idea has been pushed since the start of international climate change negotiations, it has not received much attention compared to the idea of mitigation and adaptation (Calliari et al., 2019).

L&D regains international attention as the issue of climate change becomes more acute and the push for ideas of mitigation and adaptation, two of the cornerstones of the global climate regime, faces challenging problems (Jackson et al., 2023). Climate change mitigation has primarily concentrated on improving energy systems and transportation, with less emphasis on lowering deforestation and greening sustainable agriculture (Beck & Oomen, 2021). Over the years, many countries have made great efforts to advance renewable energy policies that have grown exponentially (Stoddard et al., 2021). Some countries are pushing for the implementation of carbon accounting and trading systems, which are essential for promoting

a green economy and reducing carbon emissions into the atmosphere (Su et al., 2022). Although international efforts and focus have been made to mitigate impacts through the aforementioned measures, the economic recession of 2008 and the recent COVID-19 crisis forced many countries to pay attention to economic recovery. As a result, carbon emissions continue to increase (Bogojević, 2020; Jackson et al., 2023). Delays and policy uncertainties in mitigating the impacts of climate change are the first part of the equation contributing to global loss and damage.

Alongside efforts to mitigate the impacts of climate change, the concept of adaptation has been one of the key pillars in the global climate regime that has been continuously driven since the beginning of the 21st century. A number of studies on this concept that were so influential in the 1990s and 2000s sought to highlight the importance of a human-centered process of adaptation that targets societal causes of vulnerability (Adger et al., 2003; Berrang-Ford et al., 2011). However, Climate Change Adaptation (CCA) under global climate regimes focuses on the adaptation of economic sectors (e.g., industry, agriculture), promoting a horizontal understanding based on the same problem, and intervention through “command and control” (O’BRIEN et al., 2007). Some studies reflect that there is limited evidence that climate change adaptation policy implementation affects adaptation in reducing vulnerability. Eriksen et al. (2021) demonstrated and analyzed that adaptation negatively affects vulnerability if maladaptation occurs, and that it may also contribute to the persistence of vulnerability too. The misdirection in pushing adaptation concepts fosters the second part of the loss and damage equation.

L&D started as a political movement to highlight unequal efforts to emissions and substantial vulnerability, which led to a request for material resource allocation, also known as compensation for inescapable climate-related damages (Handmer & Nalau, 2019; Mechler et al., 2019). While the text of justice and fairness was successfully integrated, L&D was primarily defined as an economic instrument, logically linked to an “insurance pool” for more vulnerable countries (Schinko et al., 2019). L&D is specifically mentioned in the 2013 Warsaw International Mechanism (WIM) and in Article 8 of the 2016 Paris Agreement (Mechler et al., 2020). This was the official debut of L&D as a “third pillar” of the UNFCCC. The key concept of L&D is an attempt to address the failures of driving sustainable development, which includes not only mitigation and adaptation but also creates equity and fairness including varying

degrees of the impact of the vulnerabilities of people and places (Scown et al., 2022; van der Geest et al., 2019). L&D is more than just the consequences of extreme weather phenomena and slow onset changes. It also takes into account impacts that occur outside of the scope of adaptation (Boyd et al., 2021). Although there have been attempts to explain and define the L&D by researchers studying climate change as well as those of the fragile countries affected by it, the international community has not been able to agree on a clear way to advance this concept, both in terms of international law and the institutional structure to put it into practice both internationally and domestically (Simlinger & Mayer, 2019).

Doelle and Seck (2020) found that losses and damages are still troubling in legal aspects, for example, the problem of framing damages from climate change is lacking a viable tool. Likewise, the question of who should claim remedies is another big question that remains difficult to answer. An ongoing issue that creates another challenge for legal institutions and regimes in responding to the inevitable L&D is what level of appropriate remedies should be. What's more, the huge impact of loss and damage results in a large number of defendants, which raises the important question of who should be defended and held accountable for these incidents. These ambiguities resulted in a comprehensive resolution for L&D under the climate regime has been slow to move especially at the international level. Thus, efforts to shift away from the global climate regime alone may not be the only solution to mitigate the L&D caused by climate change. The role of regional cooperation may be another important factor that could facilitate the distribution of such mitigation measures. Therefore, this study uses the concept and theory of regionalism as an important framework for exploring and analyzing the potential for regional cooperation frameworks to guide loss and damage approaches.

## 2. Neoliberal institutionalism and Regionalism

The theory of regionalism is based primarily on neoliberal institutional theory in the study of international relations (Joseph S. Nye, 1967). The neoliberal institutional theory is based on a different view than structural realism theory, which describes anarchy in international regimes in which states strive for the best and selfish interests (Mearsheimer, 2018). While Structural Realism views international cooperation in all dimensions as the pursuit of increasing the capacity of States to survive in international regimes, the neoliberal institutional theory

holds that cooperation and increasing interdependence in both economic and political dimensions result in the peaceful cooperation of states (Keohane, 2020). In addition, a number of neoliberal institutional theorists have argued that facing common international barriers will result in states developing more cooperation in resolving problems through institutional mechanisms (Ovodenko & Keohane, 2012). In this way, neoliberal institutional theory contributes significantly to the foundations of international institutions that drive cooperation in the pursuit of common interests rather than competition (Keohane, 2005).

At the same time, these international institutions can also play an important role in resolving conflicts between states to prevent the spread of the problem (Hamilton & Lubell, 2019). In addition to the institutional mechanisms that play an important role in ensuring international cooperation, international law is also an important tool for making cooperation more effective (Joyner, 2005). International law is one of the most important mechanisms that govern the role of member states within international institutions to act in accordance with mutual agreements and promote resolution and mutual benefit within a cooperative framework (Alhammedi, 2022). Thus, the fundamental foundations of institutional neoliberal theory (institutional structure and international law) have contributed greatly to the development of past and present international organizations and the development of regional cooperation frameworks, which have resulted in regionalism (Söderbaum, 2003).

The theory of regionalism is the creation of a common set of values and collective identities of member states that go beyond inter-state cooperation and institutional arrangements in the pursuit of common interests (Acharya, 2012). It is important to note that ‘regionality’ is an inferential element of a region, which is rooted in the way political actors define and recognize the notion of a region as well as the new perspective of a shared identity, commonly known as a ‘we-feeling’ or ‘we-ness’ of a region (Hettne, 2005). This process is influenced by two factors: the norms of collective action and the socialization of identity. By shaping agendas and defining the policy context within which actors identify their interests, ideas, values, and norms acquire importance (Mansfield & Solingen, 2010). As a result of rationalist-strategic concerns, such as relative gains in power and wealth, states’ interests and their willingness to adhere to norms and obligations are not driven solely by exogenous factors. Socialization and learning lead to the understanding that national interests are best met and protected through collective action and adherence to regional norms (Acharya, 2003).

Different norms and values result in the formation of regionalism in different regions.

Scholars of regionalism have often compared the differences in the formation of regionalism between Europe and Asia to show that successful interstate cooperation creates multinational governance arrangements does not necessarily follow the precedent of Europe's formal constitutionalism (Elliott, 2012). Early studies of regionalism in the Asian especially Northeast Asia reflected the formation of cooperation an integrative aspect of participation and networking in which social dynamics are built various political connections (Beeson, 2005). This is markedly different from the European regionalist formation characterized by top-down connectivity based on government-driven and formal institutional structures (Yeo, 2010). At the same time, neither explanation can explain regionalism in Southeast Asia, where states dominate regional governance arrangements (Acharya, 2014).

The aforementioned review of the theoretical literature reflects that on the basis of different values and actors on an issue, there is a significant impact on working together to drive fix regional issues. Under the framework of regionalism that emphasizes norms, values, and experiences, it is interesting to study and analyze the advocacy of the concept of L&D from climate change at the regional level. The issue of L&D from climate change may also have different responses from region to region as a result of differing values, experiences, and norms. The study, therefore, chose to use this analytical framework to reflect the opportunities for institutional design and to drive remedies for L&D at the regional level, using ASEAN as a case study.

## Methodology

### 1. Analytical framework

This section introduces an analytical framework to suggest the possibility of advancing ASEAN remedies for the losses and damages caused by climate change through regionalism theory and environmental governance.

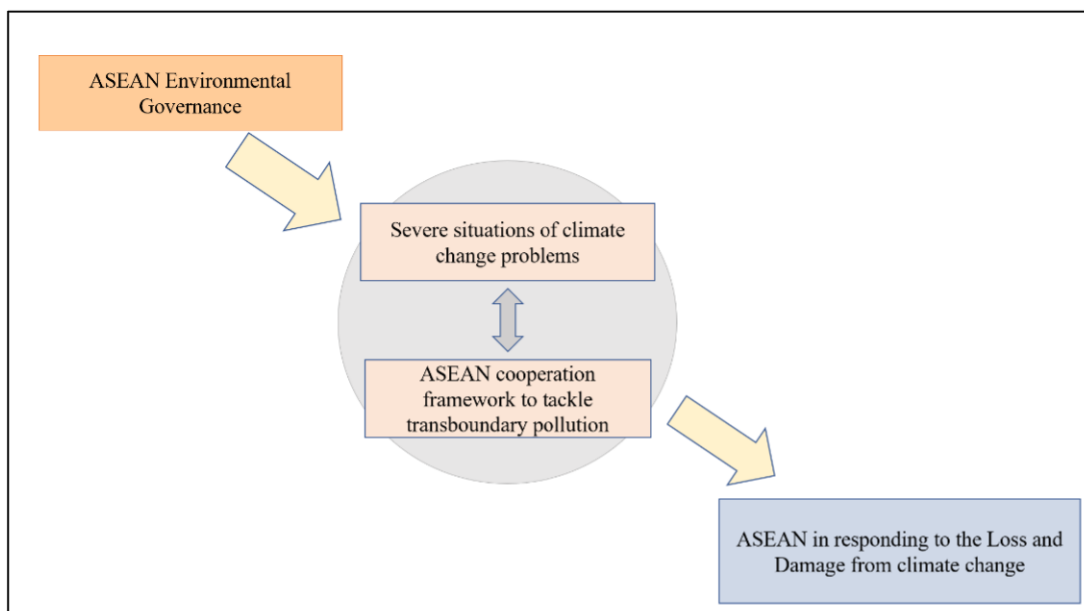
Based on the basic assumption of regionalism, a preliminary analysis needs to focus on regional environmental issues as a common barrier. The analytical framework of this study focuses on analyzing the impacts of climate change and natural disasters that have direct and indirect impacts on ASEAN Member States. Because such problems result in a shared perception of the problem and reflect a sense of belonging to the same impact.



The next part of the analysis focuses on the ASEAN cooperation framework to tackle transboundary pollution, which is considered a very important environmental framework for the region. This study selects this lesson as a regional experiential variable contributing to the strengthening of ASEAN’s regionalism in addressing transboundary haze issues through institutionalization and financing. Tackling ASEAN’s transboundary pollution problem also has a significant impact on the development of regional environmental governance. This parameter is therefore crucial for the possibility of enhancing cooperation in combating climate change and helping vulnerability in the region.

Under this analysis, the study focuses on the common climate change issues faced by ASEAN Member States, as well as their experience in transboundary pollution, to reflect the opportunities and possibilities of ASEAN in responding to the L&D from climate change. The analytic framework of ASEAN possibilities to address L&D from Climate Change based on regionalism is presented in Figure 1.

*Figure 1 An analytic framework of ASEAN Possibilities to Address Loss and Damage from Climate Change*





## 2. Data

In this section, the research discusses the research methodology to answer our main research questions. In this regard, the study focuses on the use of qualitative research methods to seek answers. The qualitative data used in the analysis of this research include academic reviews, discussion with experts through seminars, and other materials through online investigation. Our document reviews include the treaty, governmental documents, historical files, research articles, agreements, the speech of the leader, newspaper articles, and database of the administration, research institutions, universities, and other channels.

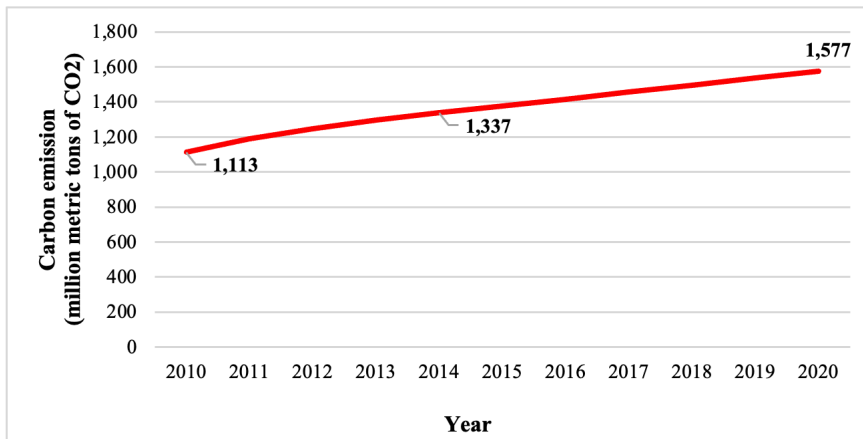
### Climate change and the Environmental Regionalism of ASEAN

Although the origins of ASEAN were based on regional security issues, ASEAN has developed a number of cooperation frameworks that extend far beyond their origin and cover all political, economic, and societal dimensions (Cook, 2021). Environmental issues are one of the important dimensions that ASEAN has been interested in since its establishment only 10 years ago. Environmental concerns were first put on the agenda of ASEAN in 1977, which was one of the few regional frameworks that discussed the issue at the time (Ding & Beh, 2022). The progress in addressing environmental concerns reflects the importance of advancing the environmental agenda to raise awareness among members (Lassa et al., 2016). The reason ASEAN is focusing on this issue is that Southeast Asia is one of the regions that face ongoing environmental challenges

that are increasingly difficult to solve effectively without some form of regional cooperation (Islam & Kieu, 2020). Moreover, ASEAN has been a region with steadily increasing carbon emissions since 2010 (Figure 2). This refers to issues that create clearly transboundary externalities, including air or marine pollution, as well as those that are so frequent and widely encountered that it makes sense to discuss policy experience and decrease financing costs in responding to issues (Chandio et al., 2022).



Figure 2 Carbon emission in overall ASEAN since 2010 (Ritchie & Roser, 2021)



Extreme weather conditions and heat waves have already been felt in the region, with anthropogenic factors being the major causes of climate change (Cook, 2021). Farming practices have grown increasingly intense, mechanized, industrialized, and reliant on a high usage of herbicides and pesticides, which immediately makes soils more prone to acidity and waterlogging, making them less fruitful and productive (Shadman et al., 2016). The rapid economic growth of many countries has resulted in rapid growth and expansion of cities within ASEAN which urban lifestyles consume more energy and resources—as well as produce more pollution per capita—than rural lives (Overland et al., 2021). Manufacturing capacity expansion is frequently occurring in highly polluting businesses that employ old technology and function under environmental laws with minimal or no enforcement (Ding & Beh, 2022). Unsustainable development has left policymakers with an environmental burden (Elliott, 2012). The impact of past economic development imbalances combined with more extreme climate change has made ASEAN one of the world’s most affected and exposed to economic and non-economic risks (Uy & Shaw, 2010). Of the ten countries in the world most affected by climate change (in terms of the number of people likely to be affected), four are in Southeast Asia: Vietnam, Indonesia, Thailand, and the Philippines according to the report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2007).



For example, facing coastal erosion from rising sea levels has caused many countries in ASEAN to lose a lot of land. Thailand’s capital, Bangkok, is among the cities most vulnerable to sea level rise due to global warming, which means a huge loss of economic and property value for its citizens (Thanvisitthpon et al., 2018). Similarly, climate change has caused the Philippines to experience more frequent and intense typhoons and tropical storms (Table 1), resulting in massive loss of life and property (Leon de & Pittock, 2017). In addition to the examples shown above, other countries in Southeast Asia face similar impacts that have a profound impact on overall economic development and people’s quality of life (Lassa et al., 2016). Facilitating and acknowledging the impacts of climate change at the national level is crucial for converging the common environmental values of ASEAN Member States to drive regional cooperation (Uy & Shaw, 2010). While awareness of tackling and reducing the impacts of climate change and global warming was heightened in the early 1990s, leading to the creation of the UNFCCC (Calliari et al., 2019). ASEAN had a formal dialogue on environmental issues in 1977 (Ding & Beh, 2022). As a result of the forum, the ASEAN Ministerial Meeting on the Environment (AMME) has become a common regional policy discussion and decision-making platform since 1981. Concurrently, a working group at the ASEAN Senior Officials on the Environment (ASOEN) was established, as well as its subsidiary working groups to develop joint policy proposals and promote regional environmental cooperation (Elliott, 2003).

**Table 1** The frequent and intense of typhoon and storm in Philippines since 2010

Year	Number of typhoons and storms	Strongest typhoon or storm
2010	19	Megi (Odette)
2011	19	Nesat (Pedring)
2012	17	Bopha (Pablo)
2013	25	Haiyan (Yolanda)
2014	19	Rammasun (Glenda)
2015	15	Koppu (Lando)
2016	13	Haima (Lawin)
2017	22	Lan (Paolo)

2018	20	Mangkhut (Ompong)
2019	20	Kammuri (Tisoy)
2020	21	Goni (Rolly)

Source: (PAGASA, 2021)

The concerted efforts of ASEAN Member States in the fast-moving move towards establishing environmental cooperation in Southeast Asia is another common norm to form a concrete form of an “ASEAN” regional identity. Conservation-focused environmental projects were formally driven under the 1978 Regional Policy on Environment, a model of sub-regional environmental programs (ASEP I) (Elliott, 2012). However, under a mutual agreement and ASEAN’s fundamental norm of non-interference in each other’s internal affairs, cooperation on climate change was based on voluntary rather than legal obligations in the early phase (Aviel, 2000). Environmental movements surrounding both international and domestic levels in the late 1970s had a significant effect on the collective decision of ASEAN member states to upgrade environmental regionalism (SASAOKA, 2014). In 1985, ASEAN passed the ASEAN Declaration on Heritage Parks and Reserves, which is an ASEAN environmental and climate change mitigation agreement that is legally binding on its member states. The Declaration aims to commit Member States to the commitment to reduce the impact of transboundary environmental problems (Koh & Md. Saiful, 2016). In addition, ASEAN has passed many environmental policy agreements and action plans to reduce the impact of climate change as well as promote sustainable development at the regional level, such as the 1987 Jakarta Resolution on Sustainable Development, the 1995 Cooperation Plan on Transboundary Pollution, ASEAN Strategic Plan on the Environment (ASPE), and ASEAN Year of the Environment (Elliott, 2012). The enhanced cooperation frameworks that were raised during the 1990s contributed significantly to the building of environmental regionalism as well as the building of ASEAN’s greater sense of community in addressing environmental issues (Antonio P., 2016).

Since the early 2000s, ASEAN has placed great emphasis on building a shared community identity to address environmental issues and mitigate climate change impacts through the ASEAN Vision 2020 and the ASEAN Charter (Uy & Shaw, 2010). Today, the ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC) Blueprint 2025 and the ASEAN Strategic Plan on Environment (ASPEN) are



used as a common approach for ASEAN to advance work on climate change together, both as a regional cooperation and as a unified actor at the international level (Overland et al., 2021). These Action Plans are an important result of the response efforts to drive climate change mitigation and adaptation approaches, which are central concepts in the global climate regime (Koh & Md. Saiful, 2016). ASEAN’s commitment to climate change also includes the ratification of the 2015 Paris Agreement by ten-member states (Ding & Beh, 2022). Under the Paris Agreement, ASEAN Member States have actively worked together to mitigate and adapt to climate change through the establishment of multiple sectoral agencies and frameworks, particularly in agriculture and energy sector (Chandio et al., 2022). These phenomena reflect ASEAN’s regionalism based on a common norm of dealing with the impacts of climate change, which has become an important positive factor for ASEAN in advancing policy advocacy. Although ASEAN’s institutional structures and collective agreements are primarily focused on climate change mitigation and adaptation, the shared lessons learned in addressing ASEAN’s transboundary pollution, which discusses in the next section, are significant costs that could encourage ASEAN to design solutions to mitigate the L&D from climate change within regional cooperation.

### **Transboundary Pollution and ASEAN’s Handicap in Solving Common Environmental Problems**

The issue of transboundary haze pollution is one of the first environmental cooperation challenges faced by ASEAN. The problem has continued and has made an impact on many levels over the years (Zhang & Savage, 2019). The pollution is a major result of efforts to expand maize, palm, and rubber plantations through burning, which mostly takes place in landowners’ vast plantations (Sunchindah, 2015). This is because, in many ASEAN Member States, there is no clear legislation to deal with land-clearing burnings and law enforcement against such actions remains weak (Ben, 2016). These factors influenced both large and small farmers to choose the method of burning to clear their land because such action greatly reduces economic costs and the enforcement of the law is unclear (Antonio P., 2016). The pollution situation from the burning of agricultural land has become even more severe as many ASEAN countries have experienced rapid economic growth and the agricultural sector has become more sales-oriented (Koh & Md. Saiful, 2016). Combined with the increasingly

severe global climate change, resulting in the severity of the pollution problem becomes more severe and expands from the domestic level to the international level, resulting in cross-border pollution problems in ASEAN (Yu Zhang et al., 2019).

ASEAN’s moves on the issue have been swift and progressive since the region was hit with severe transboundary pollution in 1997, an unprecedented phenomenon that ASEAN is on the verge of environmental disaster (Antonio P., 2016). Massive burns from both palm plantations and unplanned logging have raged across the Indonesian islands of Sumatra and Kalimantan. In addition, wind shifts, partly due to climate change, have caused pollution from Indonesia to spread to Brunei Darussalam, Malaysia, the Philippines, Singapore, and Thailand (Muhammad, 2022). The damage from such pollution catastrophes is estimated to be US\$9 billion in terms of economic, social, and environmental losses (Sunchindah, 2015). The environmental and economic catastrophe caused by such transboundary pollution has made ASEAN Member States more active in seeking joint solutions to address the issue. A collaborative mechanism has been designed through the Regional Haze Action Plan and specialized institutions under the ASEAN Cooperation Framework have been established to monitor, prevent, and mitigate the impacts of transboundary fires and pollution (Nurhidayah et al., 2015). ASEAN has decided to push forward a number of initiatives to focus on combating haze pollution by opening up opportunities for agencies and advocates from outside the region to help combat the crisis (Nazeer & Furuoka, 2017). A major breakthrough in terms of a mutual agreement to guide the formulation and amendment of legislation at the national level of ASEAN Member States is the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP), which was formally signed by all ASEAN member states in 2002 and came into force in 2004 through the ratification of the six ASEAN nations; Brunei Darussalam, Malaysia, Myanmar, Singapore, Thailand, and Viet Nam (Varkkey, 2014). However, the agreement was valid and emerged as ASEAN’s only environmental legislation in 2015 following Indonesia’s ratification of the agreement (Heilmann, 2015).

The contents within the Agreement are substantially consistent with International Environmental Law Standards, in particular the concept of “no harm”, which is clearly stated in Article 3 of the Agreement. This key principle underscores the obligation of States to not cause environmental harm to other States or territories outside of their jurisdiction. That is to say, a State cannot authorize or permit any action within its jurisdiction that would cause

environmental damage to other States or to the global environmental ecosystem as a whole (Purwendah & Mangku, 2018). AATHP is, thus, regarded as an important piece of international environmental legislation in ASEAN that lays the foundation for the concept of “no harm”. In addition, the agreement also has an important goal of promoting cooperation among the parties to monitor, prevent, and assist Member States against transboundary pollution issues addressed in Articles 7, 9, and 12 of the Agreement (ASEAN Secretariat, 2002). Therefore, this environmental agreement of ASEAN not only solves the root cause or remedies the problem but also forces member countries to be vigilant in working together to prevent and monitor the problem of transboundary haze pollution (Jones, 2006). While this Agreement is binding on States Parties to take joint action to address regional issues, its provisions allow States Parties to exercise discretion in designing their own policies and measures (Heilmann, 2015). Moreover, the Agreement also allows the provision of assistance between member states on the basis of the request and consent of the requesting country (Nazeer & Furuoka, 2017).

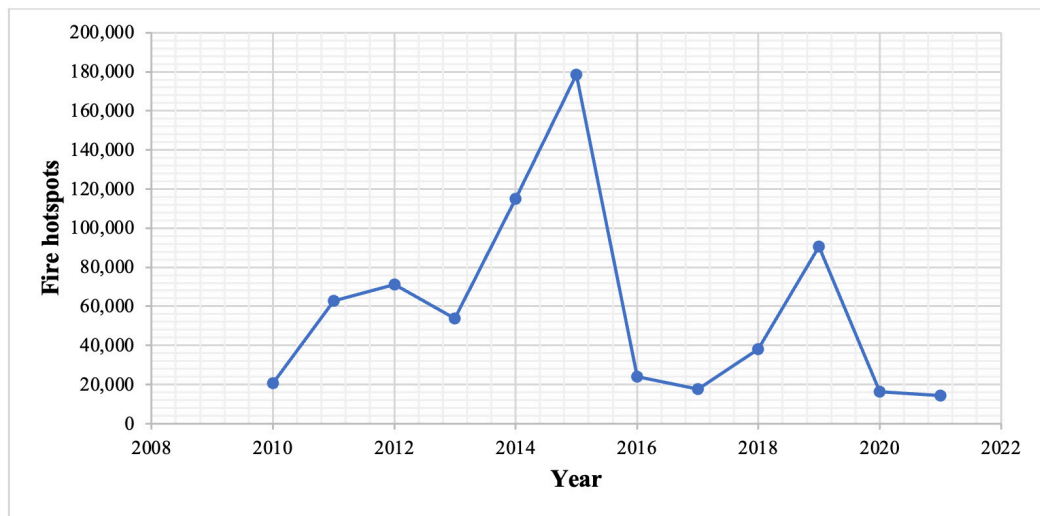
In addition to ASEAN’s international legal dimension through the AATHP in dealing with transboundary pollution, ASEAN has set up a number of organizations and institutions to monitor, prevent, and mitigate the impact of such problems (Muhammad, 2022). The establishment of agencies and institutions to tackle the problem of transboundary pollution reflects ASEAN’s enhanced environmental governance. In order to drive the AATHP towards the interoperability goals of ASEAN Member States, the Agreement relies on an institutional structure consisting of 1) the Co-ordinating Centre for Transboundary Haze Pollution Control that acts as a regional center for information exchange and cooperation among member states in dealing with the impacts of transboundary pollution (Elliott, 2012). The agency, therefore, plays an important role in promoting transparency and coordination of information related to transboundary pollution issues in order to collect, standardize, and disseminate information among Member States. Although the main goal of the agency is to provide information and knowledge assistance to Member States as the main actors who have to play the first role in resolving the problems that arise in the country. In cases where Member States are facing environmental problems so severe that they are unable to deal with them, they may request assistance from this Center in accordance with Article 5 of the Agreement (ASEAN Secretariat, 2002). 2) The Secretariat in which the ASEAN Secretariat conducts its operations has an important role in supporting the convening of the Conference of the Parties and assisting in activities related to the implementation of the Agreement (Hurley & Lee, 2021). And 3) the



ASEAN Transboundary Haze Pollution Control Fund, established under Article 20 of the Agreement, is administered by the ASEAN Secretariat upon the advice of the States Parties (Muhammad, 2022).

ASEAN’s efforts to monitor, prevent, and mitigate the impacts of transboundary pollution through AATHP is an important milestone for ASEAN in enhancing regional environmental governance. Shared experiences and impacts, as well as the increasingly serious environmental issues within the region, have strengthened the cooperation of Member States. While there are some limitations to this agreement, the reduction of fire hot spots in Indonesia (Figure 3) after joining the agreement in 2015 is one prime example of the agreement’s success. The international agreements and institutional structures to address the issue of transboundary pollution described above are important positive factors that may help ASEAN to enhance its response to climate change in particular focusing on the concept of loss and damage.

Figure 3 Fire hotspot in Indonesia since 2010 (NASA, 2022)



### An Analysis of ASEAN Possibilities to Address Loss and Damage

The framework of this research aims to present the possibilities of ASEAN in addressing the loss and damage from climate change through a holistic analysis based on regionalism. The empirical study of this research is in line with the regionalist framework on building cooperation and collaboration in solving regional problems through the shared values, norms,



and experiences of member states. The above information reflects the key factors that increase the possibilities of ASEAN in enhancing regional environmental governance to cover loss and damage. Facing the joint problem of climate change that has gone beyond adaptation and the failure to mitigate its impacts has become the first factor helping ASEAN expand its scope of environmental cooperation. At the same time, the shared experience of dealing with transboundary pollution, which has encouraged the creation of legally binding international agreements and the design of institutional structures to monitor, prevent, and mitigate the issues, has become another key factor driving ASEAN to go beyond the existing environmental cooperation.

ASEAN's foundation for environmental cooperation and facing the severe impacts of climate change is one of the key shared values that promote ASEAN's regionalism. These include efforts to respond to an international climate regime that seeks to mitigate and strengthen adaptation to climate change, two key pillars in the regime. Many of ASEAN's agreements, action plans, and visions on climate change are aligned with the two pillars of the global climate regime. At present, ASEAN does not have a clear regional goal or framework for raising the level of dealing with climate change under the concept of loss and damage. However, this was not so unexpected as described in the review of the literature on problems related to the concept of loss and damage that have not been clearly explained. At the same time, the concept also faces multidimensional challenges in terms of designing legislation and building international cooperation to advance it.

Although ASEAN has not explicitly included such concepts in its environmental governance practices at the regional level, the empirical studies from Section 5 reflect the possibility of ASEAN advancing the concept of losses and damages. Lessons and experiences from ASEAN's joint efforts to tackle cross-border pollution that promote ASEAN's regionalism have become clearer and enhanced regional environmental governance. Legislative mechanisms that bind States parties but allow them the freedom to design measures and policies to address the root causes of the haze problem are among the factors that can be applied to the design of remedial L&D agreements.

Firstly, one debate of L&D focuses on seeking perpetrators or defendants to hold those states or organizations accountable for the problems they cause (Marjanac et al., 2017). In addressing ASEAN's transboundary pollution problem, despite clearly knowing who the

problem-causing countries are, ASEAN decided to put the problem aside, choosing to hold all States Parties accountable together. The idea allows polluting countries to not feel overly condemned and to be part of the drive for the agreement, while solving the problem progresses and States parties can work together under the limitation of resources (Money, technology, and man). This experience enables the advocacy of the concept of loss and damage based on shared responsibility and mutual assistance to be possible in the regionalism of ASEAN.

Secondly, the debate over who deserves remedies and aid is one where the international community still cannot find common ground on L&D (Burkett, 2014; Simlinger & Mayer, 2019). However, ASEAN’s experience in pushing for solutions to transboundary pollution in the region reflects that remedies and aid can be achieved on the basis of consensus among member states. ASEAN views that member states are all affected by the problem of transboundary pollution together, and therefore all countries are entitled to apply for assistance under the AATHP, especially in cases where the problem is more severe than their national capacity. Moreover, AATHP also opens up the opportunity for mutual assistance of member countries as well as enabling central ASEAN agencies to provide assistance in financial, technological, and manpower dimensions. This concept results in a joint obligation of States Parties to assisting other Member States in the event of serious environmental situations. These things, therefore, encourage ASEAN to have a common sense of environmental regionalism. This experience is a positive cost of cooperation and mutual assistance that can enable ASEAN to advance towards regional remediation of L&D.

Finally, the controversy over funds and subsidies is another major issue that hampers the international drive for the remediation of L&D. This is because countries affected by climate change have sharply different opinions from those seen as the cause of the problem, who view unilateral demands for funding may be unfair (Calliari et al., 2019). That’s not to mention efforts to get the private sector involved in the development of such funds to mitigate losses and damages, which still faces significant hurdles in coming up with a clear solution (Handmer & Nalau, 2019). In contrast, the empirical study from Section 5 reflects that ASEAN’s response to transboundary pollution has been set up on a mutual funding basis rather than a call on either party to support it. The fund’s background concept is the result of a key precursor to the AATHP, which focuses on the responsibility that ASEAN member

states must take to address these environmental issues together. Moreover, ASEAN also opens the way for additional support from non-regional organizations and countries wishing to jointly address regional issues, greatly reducing ASEAN's resource constraints. This lesson provided ASEAN with the essential know-how to design a fund based on mutual funding and external assistance, which has greatly strengthened ASEAN's environmental regionalism and environmental governance. The conceptual basis for the establishment of this fund is another positive factor in which ASEAN can promote another specific fund to deal with and mitigate the L&D from climate change at the regional level.

When environmental values and norms (extreme impacts of climate change) and lessons learned in managing environmental issues of the past (tackling transboundary pollution) converge together, the possibility of ASEAN cooperation to tackle the loss and damage from climate change can become more real. Within the framework of the analysis described above, the results of this analysis reflect that the possibility of ASEAN enhancing common legislation and institutions to deal with L&D is based on environmental regionalism with shared norms and lessons. Particularly lessons learned in addressing transboundary pollution, ASEAN has a very distinctive model, concept, structure, and fund that has contributed to the elimination of disagreements on the transboundary pollution of the State Party. Principles of shared responsibility, mutual assistance, and voluntary funding are all positive factors that encourage the design of institutionalism and regional legislation to deal with L&D from climate change. However, the analysis and recommendations of this research are placed in the framework of the aforementioned analysis, which needs to be further developed for the realization of ASEAN L&D management in the future.

## Conclusion

The growing concern over climate change has resulted in many countries making great efforts to mitigate and adapt to such changes. However, the 2008 economic crisis, the COVID-19 pandemic, and the Russian-Ukrainian conflict have delayed efforts to mitigate the effects of climate change (Behnassi & El Haiba, 2022; Bogojević, 2020; Stoddard et al., 2021). At the same time, the severity of the impacts of climate change is too great to adjust in a timely manner, causing many countries to face environmental and economic failures (Berrang-Ford et al., 2011; Schipper et al., 2020). These factors have resulted in the concept of L&D being adopted

to address both failures in order to help fragile countries survive in this new environment (Jackson et al., 2023). The complex impact of climate change lead to many stakeholders involving in driving this concept. The large number and diversity of actors on a global scale has delayed the implementation of this concept due to differences in opinion. Of course, mitigating losses and damages does not only require global cooperation, regional cooperation can play a part in resolving the problem as well.

To explore the possibilities of addressing the L&D from climate change at the regional level, this paper analyzes the environmental regionalism and environmental governance of ASEAN to advance towards remedy of L&D. Based on a regionalist analytical framework that emphasizes shared values, norms, and experiences in forging cooperation among countries within a region, the empirical study of this paper reflects that the shared value of climate change concerns, which has made Southeast Asia the most vulnerable and affected region from the crisis, has contributed to ASEAN forging a sense of environmental regionalism. This has resulted in member states agreeing that climate change is a regional threat that needs to be addressed urgently through working together. Likewise, lessons learned and experience in dealing with transboundary pollution have led to the presence of central laws and institutions of the region to co-operate and compel States parties to take corresponding measures. This has resulted in ASEAN elevating its environmental governance to be more institutionalism and legalism. Both of the above factors are important raw materials for ASEAN in elevating climate change solutions beyond mitigation and adaptation, specifically addressing L&D. This paper suggests that ASEAN should upgrade its existing working structure in addressing transboundary pollution to expand the scope of its work in addressing environmental issues. ASEAN should consider expanding cooperation frameworks and building new agreements directly related to addressing the L&D caused by climate change together to build more bonds and commitments among the member states. However, this article is still limited in the multidimensional analysis, especially in the international political dimension, which may have a direct impact on the decision-making of ASEAN member countries. Therefore, such issues need further research in the future to clarify this research topic.



### Acknowledgments

I am very thankful to the Editor and anonymous reviewers for their helpful input. Lastly, I am also grateful for the encouragement and good information from Associate Professor Zhou Chen and friends in my Climate Change Law class at Xiamen University, China.



## References

### ภาษาอังกฤษ

- Acharya, A. (2003). Democratisation and the prospects for participatory regionalism in Southeast Asia. *Third World Quarterly*, 24(2), 375–390. <https://doi.org/10.1080/0143659032000074646>
- Acharya, A. (2012). Comparative Regionalism: A Field Whose Time has Come? *The International Spectator*, 47(1), 3–15. <https://doi.org/10.1080/03932729.2012.655004>
- Acharya, A. (2014). *Constructing a Security Community in Southeast Asia*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315796673>
- Adger, W. N., Huq, S., Brown, K., Conway, D., & Hulme, M. (2003). Adaptation to climate change in the developing world. *Progress in Development Studies*, 3(3), 179–195. <https://doi.org/10.1191/1464993403ps060oa>
- Alhammedi, A. (2022). THE NEOREALISM AND NEOLIBERALISM BEHIND INTERNATIONAL RELATIONS DURING COVID-19. *World Affairs*, 185(1), 147–175. <https://doi.org/10.1177/004382002111065128>
- Antonio P., C. (2016). Transboundary environmental politics in Southeast Asia: issues, responses and challenges. In H. Philip (Ed.), *Routledge Handbook of the Environment in Southeast Asia*.
- ASEAN Secretariat. (2002). *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*. ASEAN Secretariat. <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/ASEANAgreementonTransboundaryHazePollution-1.pdf>
- Aviel, J. F. (2000). Placing human rights and environmental issues on Asean’s agenda: The role of non-governmental organizations. *Asian Journal of Political Science*, 8(2), 17–34. <https://doi.org/10.1080/02185370008434168>
- Beck, S., & Oomen, J. (2021). Imagining the corridor of climate mitigation – What is at stake in IPCC’s politics of anticipation? *Environmental Science & Policy*, 123, 169–178. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2021.05.011>
- Beeson, M. (2005). Rethinking regionalism: Europe and East Asia in comparative historical perspective. *Journal of European Public Policy*, 12(6), 969–985. <https://doi.org/10.1080/13501760500270620>

- Behnassi, M., & El Haiba, M. (2022). Implications of the Russia–Ukraine war for global food security. *Nature Human Behaviour*, 6(6), 754–755. <https://doi.org/10.1038/s41562-022-01391-x>
- Ben, B. (2016). Environmental law in Southeast Asia. In H. Philip (Ed.), *Routledge Handbook of the Environment in Southeast Asia*.
- Berrang-Ford, L., Ford, J. D., & Paterson, J. (2011). Are we adapting to climate change? *Global Environmental Change*, 21(1), 25–33. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.09.012>
- Bogojević, S. (2020). COVID-19, Climate Change Action and the Road to Green Recovery. *Journal of Environmental Law*, 32(3), 355–359. <https://doi.org/10.1093/jel/eqaa023>
- Boyd, E., Chaffin, B. C., Dorkenoo, K., Jackson, G., Harrington, L., N’Guetta, A., Johansson, E. L., Nordlander, L., Paolo De Rosa, S., Raju, E., Scown, M., Soo, J., & Stuart-Smith, R. (2021). Loss and damage from climate change: A new climate justice agenda. *One Earth*, 4(10), 1365–1370. <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2021.09.015>
- Burkett, M. (2014). Loss and Damage. *Climate Law*, 4(1–2), 119–130. <https://doi.org/10.1163/18786561-00402010>
- Calliari, E., Surminski, S., & Mysiak, J. (2019). *The Politics of (and Behind) the UNFCCC’s Loss and Damage Mechanism* (pp. 155–178). [https://doi.org/10.1007/978-3-319-72026-5\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-319-72026-5_6)
- Chandio, A. A., Abbas, S., Ozdemir, D., Ahmad, F., Sargani, G. R., & Twumasi, M. A. (2022). The role of climatic changes and financial development to the ASEAN agricultural output: a novel long-run evidence for sustainable production. *Environmental Sciencand Pollution Research*, 30(5), 13811–13826. <https://doi.org/10.1007/s11356-022-23144-z>
- Cook, A. D. (2021). Humanitarian diplomacy in ASEAN. *Asian Journal of Comparative Politics*, 6(3), 188–201. <https://doi.org/10.1177/20578911211019247>
- Ding, D. K., & Beh, S. E. (2022). Climate Change and Sustainability in ASEAN Countries. *Sustainability*, 14(2), 999. <https://doi.org/10.3390/su14020999>
- Doelle, M., & Seck, S. (2020). Loss & damage from climate change: from concept to remedy? *Climate Policy*, 20(6), 669–680. <https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1630353>



- Elliott, L. (2003). ASEAN and environmental cooperation: norms, interests and identity. *The Pacific Review*, 16(1), 29–52. <https://doi.org/10.1080/0951274032000043235>
- Elliott, L. (2012). ASEAN and Environmental Governance: Strategies of Regionalism in Southeast Asia. *Global Environmental Politics*, 12(3), 38–57. [https://doi.org/10.1162/GLEP\\_a\\_00122](https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00122)
- Eriksen, S., Schipper, E. L. F., Scoville-Simonds, M., Vincent, K., Adam, H. N., Brooks, N., Harding, B., Khatri, D., Lenaerts, L., Liverman, D., Mills-Novoa, M., Mosberg, M., Movik, S., Muok, B., Nightingale, A., Ojha, H., Sygna, L., Taylor, M., Vogel, C., & West, J. J. (2021). Adaptation interventions and their effect on vulnerability in developing countries: Help, hindrance or irrelevance? *World Development*, 141, 105383. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105383>
- Hamilton, M. L., & Lubell, M. (2019). Climate change adaptation, social capital, and the performance of polycentric governance institutions. *Climatic Change*, 152(3–4), 307–326. <https://doi.org/10.1007/s10584-019-02380-2>
- Handmer, J., & Nalau, J. (2019). *Understanding Loss and Damage in Pacific Small Island Developing States* (pp. 365–381). [https://doi.org/10.1007/978-3-319-72026-5\\_15](https://doi.org/10.1007/978-3-319-72026-5_15)
- Heilmann, D. (2015). After Indonesia’s Ratification: The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution and Its Effectiveness As a Regional Environmental Governance Tool. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 34(3).
- Hettne, B. (2005). Beyond the ‘new’ regionalism. *New Political Economy*, 10(4), 543–571. <https://doi.org/10.1080/13563460500344484>
- Hurley, A., & Lee, T. (2021). Delayed ratification in environmental regimes: Indonesia’s ratification of the ASEAN agreement on transboundary haze pollution. *The Pacific Review*, 34(6), 1108–1137. <https://doi.org/10.1080/09512748.2020.1801816>
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2007). *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Cambridge University Press.
- Islam, M. S., & Kieu, E. (2020). Tackling Regional Climate Change Impacts and Food Security Issues: A Critical Analysis across ASEAN, PIF, and SAARC. *Sustainability*, 12(3), 883. <https://doi.org/10.3390/su12030883>
- Jackson, G., N’Guetta, A., De Rosa, S. P., Scown, M., Dorkenoo, K., Chaffin, B., & Boyd, E. (2023). An emerging governmentality of climate change loss and damage. *Progress in Environmental Geography*, 275396872211487. <https://doi.org/10.1177/27539687221148748>



- Jones, D. S. (2006). ASEAN and transboundary haze pollution in Southeast Asia. *Asia Europe Journal*, 4(3), 431–446. <https://doi.org/10.1007/s10308-006-0067-1>
- Joseph S. Nye. (1967). *International Regionalism: Readings*. Little, Brown and Company.
- Joyner, C. C. (2005). Rethinking International Environmental Regimes: What Role for Partnership Coalitions? *The Journal of International Law and International Relations*, 1(1), 89–119.
- Keohane, R. O. (2005). *After Hegemony : Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.
- Keohane, R. O. (2020). *International Institutions and State Power*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429032967>
- Koh, K.-L., & Md. Saiful, K. (2016). The role of ASEAN in shaping regional environmental protection. In H. Philip (Ed.), *Routledge Handbook of the Environment in Southeast Asia*. Routledge.
- Lassa, J. A., Lai, A. Y.-H., & Goh, T. (2016). Climate extremes: an observation and projection of its impacts on food production in ASEAN. *Natural Hazards*, 84(S1), 19–33. <https://doi.org/10.1007/s11069-015-2081-3>
- Laybourn-Langton, L., Muhia, J., El-Adawy, M., Sidibé, S., & Zielinski, C. (2022). COP27 Climate Change Conference: Urgent Action Needed for Africa and the World. *The Journal of Nutrition*. <https://doi.org/10.1093/jn/nxac234>
- Leon de, E. G., & Pittock, J. (2017). Integrating climate change adaptation and climate-related disaster risk-reduction policy in developing countries: A case study in the Philippines. *Climate and Development*, 9(5), 471–478. <https://doi.org/10.1080/17565529.2016.1174659>
- Mansfield, E. D., & Solingen, E. (2010). Regionalism. *Annual Review of Political Science*, 13(1), 145–163. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.13.050807.161356>
- Marjanac, S., Patton, L., & Thornton, J. (2017). Acts of God, human influence and litigation. *Nature Geoscience*, 10(9), 616–619. <https://doi.org/10.1038/ngeo3019>
- McNamara, K. E., & Jackson, G. (2019). Loss and damage: A review of the literature and directions for future research. *WIREs Climate Change*, 10(2). <https://doi.org/10.1002/wcc.564>
- Mearsheimer, J. (2018). *The Tragedy of Great Power Politics*. WW Norton & Co.

- Mechler, R., Calliari, E., Bouwer, L. M., Schinko, T., Surminski, S., Linnerooth-Bayer, J., Aerts, J., Botzen, W., Boyd, E., Deckard, N. D., Fuglestedt, J. S., González-Eguino, M., Haasnoot, M., Handmer, J., Haque, M., Heslin, A., Hochrainer-Stigler, S., Huggel, C., Huq, S., ... Zommers, Z. (2019). *Science for Loss and Damage*. Findings and Propositions (pp. 3–37). [https://doi.org/10.1007/978-3-319-72026-5\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-72026-5_1)
- Mechler, R., Singh, C., Ebi, K., Djalante, R., Thomas, A., James, R., Tschakert, P., Wewerinke-Singh, M., Schinko, T., Ley, D., Nalau, J., Bouwer, L. M., Huggel, C., Huq, S., Linnerooth-Bayer, J., Surminski, S., Pinho, P., Jones, R., Boyd, E., & Revi, A. (2020). Loss and Damage and limits to adaptation: recent IPCC insights and implications for climate science and policy. *Sustainability Science*, 15(4), 1245–1251. <https://doi.org/10.1007/s11625-020-00807-9>
- Muhammad, F. (2022). Environmental agreement under the non-interference principle: the case of ASEAN agreement on transboundary haze pollution. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 22(1), 139–155. <https://doi.org/10.1007/s10784-021-09545-4>
- NASA. (2022). *Country Yearly Summary*. <https://firms.modaps.eosdis.nasa.gov/country/>
- Nazeer, N., & Furuoka, F. (2017). Overview of ASEAN Environment, Transboundary Haze Pollution Agreement and Public Health. *International Journal of Asia Pacific Studies*, 13(1), 73–94. <https://doi.org/10.21315/ijaps2017.13.1.4>
- Nordhaus, W. (2019). Climate Change: The Ultimate Challenge for Economics. *American Economic Review*, 109(6), 1991–2014. <https://doi.org/10.1257/aer.109.6.1991>
- Nurhidayah, L., Alam, S., & Lipman, Z. (2015). The Influence of International Law upon ASEAN Approaches in Addressing Transboundary Haze Pollution in Southeast Asia. *Contemporary Southeast Asia*, 17(2).
- O'BRIEN, K., ERIKSEN, S., NYGAARD, L. P., & SCHJOLDEN, A. (2007). Why different interpretations of vulnerability matter in climate change discourses. *Climate Policy*, 7(1), 73–88. <https://doi.org/10.1080/14693062.2007.9685639>
- Overland, I., Sagbakken, H. F., Chan, H.-Y., Merdekawati, M., Suryadi, B., Utama, N. A., & Vakulchuk, R. (2021). The ASEAN climate and energy paradox. *Energy and Climate Change*, 2, 100019. <https://doi.org/10.1016/j.egycc.2020.100019>
- Ovodenko, A., & Keohane, R. O. (2012). Institutional diffusion in international environmental affairs. *International Affairs*, 88(03), 523–541.

- PAGASA. (2021). *Climatological Data*. <https://www.pagasa.dost.gov.ph/climate/climate-data>
- Pflieger, G. (2023). COP27: One step on loss and damage for the most vulnerable countries, no step for the fight against climate change. *PLOS Climate*, 2(1), e0000136. <https://doi.org/10.1371/journal.pclm.0000136>
- Purwendah, E. K., & Mangku, D. G. S. (2018). The Implementation Of Agreement On Transboundary Haze Pollution In The Southeast Asia Region For Asean Member Countries. *International Journal of Business, Economics and Law*, 17(4).
- Raza, A., Razzaq, A., Mehmood, S., Zou, X., Zhang, X., Lv, Y., & Xu, J. (2019). Impact of Climate Change on Crops Adaptation and Strategies to Tackle Its Outcome: A Review. *Plants*, 8(2), 34. <https://doi.org/10.3390/plants8020034>
- Ritchie, H., & Roser, M. (2021). *CO2 emissions*. <https://ourworldindata.org/co2-emissions>
- SASAOKA, S. (2014). Environmental Consciousness of ASEAN Citizens. *Japanese Journal of Political Science*, 15(2), 183–202. <https://doi.org/10.1017/S1468109914000036>
- Schinko, T., Mechler, R., & Hochrainer-Stigler, S. (2019). *The Risk and Policy Space for Loss and Damage: Integrating Notions of Distributive and Compensatory Justice with Comprehensive Climate Risk Management* (pp. 83–110). [https://doi.org/10.1007/978-3-319-72026-5\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-319-72026-5_4)
- Schipper, E. L. F., Tanner, T., Dube, O. P., Adams, K. M., & Huq, S. (2020). The debate: Is global development adapting to climate change? *World Development Perspectives*, 18, 100205.
- Scown, M. W., Chaffin, B. C., Triyanti, A., & Boyd, E. (2022). A harmonized country-level dataset to support the global stocktake regarding loss and damage from climate change. *Geoscience Data Journal*, 9(2), 328–340. <https://doi.org/10.1002/gdj3.147>
- Shadman, F., Sadeghipour, S., Moghavvemi, M., & Saidur, R. (2016). Drought and energy security in key ASEAN countries. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 53, 50–58. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2015.08.016>
- Simlinger, F., & Mayer, B. (2019). *Legal Responses to Climate Change Induced Loss and Damage* (pp. 179–203). [https://doi.org/10.1007/978-3-319-72026-5\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-319-72026-5_7)
- Söderbaum, F. (2003). Introduction: Theories of New Regionalism. In *Theories of New Regionalism* (pp. 1–21). Palgrave Macmillan UK. [https://doi.org/10.1057/9781403938794\\_1](https://doi.org/10.1057/9781403938794_1)

- Stoddard, I., Anderson, K., Capstick, S., Carton, W., Depledge, J., Facer, K., Gough, C., Hache, F., Hoolohan, C., Hultman, M., Hällström, N., Kartha, S., Klinsky, S., Kuchler, M., Lövbrand, E., Nasiritousi, N., Newell, P., Peters, G. P., Sokona, Y., ... Williams, M. (2021). Three Decades of Climate Mitigation: Why Haven't We Bent the Global Emissions Curve? *Annual Review of Environment and Resources*, 46(1), 653–689. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-012220-011104>
- Sunchindah, A. (2015). Transboundary Haze Pollution Problem in Southeast Asia: Reframing ASEAN's Response. *ERIA Discussion Paper Series*.
- Su, T., Zhang, Z. (Justin), & Lin, B. (2022). Green bonds and conventional financial markets in China: A tale of three transmission modes. *Energy Economics*, 113, 106200. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2022.106200>
- Thanvisitthpon, N., Shrestha, S., & Pal, I. (2018). Urban Flooding and Climate Change. *Environment and Urbanization ASIA*, 9(1), 86–100. <https://doi.org/10.1177/0975425317748532>
- United Nations. (1992). *United Nations Framework Convention on Climate Change*. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>
- Uy, N., & Shaw, R. (2010). *Climate change adaptation in ASEAN: Actions and challenges* (pp. 349–368). [https://doi.org/10.1108/S2040-7262\(2010\)0000004022](https://doi.org/10.1108/S2040-7262(2010)0000004022)
- van der Geest, K., de Sherbinin, A., Kienberger, S., Zommers, Z., Sitati, A., Roberts, E., & James, R. (2019). *The Impacts of Climate Change on Ecosystem Services and Resulting Losses and Damages to People and Society* (pp. 221–236). [https://doi.org/10.1007/978-3-319-72026-5\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-319-72026-5_9)
- Vanhala, L., & Hestbaek, C. (2016). Framing Climate Change Loss and Damage in UNFCCC Negotiations. *Global Environmental Politics*, 16(4), 111–129. [https://doi.org/10.1162/GLEP\\_a\\_00379](https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00379)
- Varkkey, H. (2014). Regional cooperation, patronage and the ASEAN Agreement on transboundary haze pollution. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 14(1), 65–81. <https://doi.org/10.1007/s10784-013-9217-2>
- Yeo, L. H. (2010). Institutional regionalism versus networked regionalism: Europe and Asia compared. *International Politics*, 47(3–4), 324–337. <https://doi.org/10.1057/ip.2010.18>



- Yu Zhang, S., Chen, Y. T., & Chen, C. W. K. (2019). A study on carbon reduction to prevent climate change by futures and options trading in ASEAN. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 373(1), 012023. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/373/1/012023>
- Zhang, J. J., & Savage, V. R. (2019). Southeast Asia’s transboundary haze pollution: Unravelling the inconvenient truth. *Asia Pacific Viewpoint*, 60(3), 355–369. <https://doi.org/10.1111/apv.12245>



## ชายแดนใต้/ปาตานีกับการเลือกตั้ง 2566 : อัตลักษณ์ เงินตรา และการเปลี่ยนผ่าน?

บทคัดย่อ \_\_\_\_\_

อิมรอน ซาเหาะ<sup>1</sup>

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ประเด็นสำคัญที่ปรากฏในระหว่างการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2566 ของพื้นที่ชายแดนใต้/ปาตานี การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2566 ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของการเมืองไทยในระดับชาติโดยเฉพาะการก้าวขึ้นมาของพรรคก้าวไกลในฐานะผู้ที่ได้รับที่นั่งในสภามากที่สุด แม้ว่ากระแสของพรรคก้าวไกลอาจจะไม่สามารถไปสู่พื้นที่ชายแดนใต้/ปาตานีจนมีผู้สมัครได้รับเลือกเข้าสภา แต่พบปรากฏการณ์และพลวัตที่สำคัญของพื้นที่ชายแดนใต้/ปาตานีในห้วงการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน จากการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ผลด้วยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ผลการวิจัยที่พบว่า มีประเด็นสำคัญเกิดขึ้นในพื้นที่ชายแดนใต้/ปาตานี ประกอบด้วย อัตลักษณ์ของผู้คนชายแดนใต้/ปาตานีกับการหาเสียง ไม่ว่าจะจะเป็นความเป็นมุสลิม ความเป็นมลายู ความเป็นผู้หญิงหรือความเป็นคนรุ่นใหม่ รวมไปถึงการพบว่าข้อถกเถียงว่าด้วยความสำคัญของเงินกับการเป็นผู้สมัครในพื้นที่ชายแดนใต้/ปาตานี ก็ยังคงเป็นประเด็นถกเถียงที่สำคัญ และพบว่ามีข้อสังเกตความเปลี่ยนแปลงในระดับพื้นที่ที่น่าสนใจ ไม่ว่าจะเป็นการขับเคลื่นของผู้ที่เคยทำงานในหน่วยงานภาคประชาสังคมในการเมืองเพิ่มขึ้น การเกิดขึ้นของพรรคเป็นธรรมชาติ รวมไปถึงการเห็นรูปแบบการหาเสียงที่เน้นนำเสนอนโยบายในเวทีที่แตกต่าง

**คำสำคัญ:** ชายแดนใต้, การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2566, การเมืองเชิงอัตลักษณ์, นักการเมือง

*Received: 6 June 2023 Revised: 26 June 2023 Accepted: 28 June 2023*

<sup>1</sup> เจ้าหน้าที่/นักวิจัย ประจำสถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี 181 ถ.เจริญประดิษฐ์ ตำบลรูสะมิแล อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี 94000 อีเมล: imron.s@psu.ac.th



***Pa(t)tani and general election 2023: Identities, Money, and Transition?***

**Abstract** \_\_\_\_\_

*Imron Sahoh<sup>2</sup>*

This research aims to analyze the key issues that emerged during the 2023 elections in the southern border region/Patani. The 2023 election brought about notable transformations in Thai Politics on a national scale, particularly marked by the ascendancy of the Move Forward Party as the most prominent contender in the House of Assembly. Although the influence of the Move Forward Party did not culminate in triumph in the southern border area of Patani, the election period revealed significant phenomena and dynamics within this region. Employing a qualitative research approach involving data collection and analysis, the study yielded crucial findings pertaining to the Deep South/Patani area, encompassing the intricate dimensions of identity such as religious affiliation, ethnicity, gender, and youth. Moreover, the discourse surrounding the significance of financial resources as a prerequisite for candidacy in the southern border area of Patani remains a central point of contention. Furthermore, compelling observations regarding transformations at the regional level, including the growing engagement of former civil society actors in the realm of politics, the emergence of the Party of Justice, and the perceived trend of policy-focused campaigning in various debates have come to light.

**Keywords:** Deep South, 2023 Election, Identity Politics, Politician

*Received: 6 June 2023 Revised: 26 June 2023 Accepted: 28 June 2023*



<sup>2</sup> Researcher at The Center for Conflict Studies and Cultural Diversity (CSCD), Institute for Peace Studies, Prince of Songkla University. 181 Jalearnpradit Rd, Rusamilae, Muang, Pattani 94000.  
Email: Imron.s@psu.ac.th



## บทนำ

การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562 ภายหลังจากการรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ. 2557 ด้วยกฏกติกาในการเลือกตั้งในครั้งนั้น จึงก่อให้เกิดการสืบทอดอำนาจของรัฐบาลที่มาจากพรรคพลังประชาชน และส่งผลให้ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีเป็นเวลา 4 ปี ซึ่งในการเลือกตั้งครั้งดังกล่าวพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งมาเป็นอันดับที่ 1 ไม่อาจจัดตั้งรัฐบาลได้ เนื่องจากเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา 250 คนที่มาจากการแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. เป็นเสียงสำคัญที่จะลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีในที่ประชุมรัฐสภา การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2562 ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนผ่านที่สำคัญในพื้นที่ชายแดนใต้ ด้วยเช่นกัน งานของ อิมรอน ซาเหาะ และยาสมิน ซัตตาร์ (2563) เรื่อง พลวัตความเคลื่อนไหวของนักการเมืองมลายูมุสลิมท่ามกลางความรุนแรงในพื้นที่ชายแดนใต้ ชี้ชวนให้เห็นประเด็นสำคัญในการเลือกตั้งครั้งนั้นถึงพลวัตทางการเมืองที่สำคัญในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นการเกิดขึ้นของพรรคประชาชาติ การมีนักการเมืองที่ผันตัวมาจากนักกิจกรรมที่ขับเคลื่อนงานเพื่อสร้างสันติภาพในพื้นที่มากขึ้น ทั้งกลุ่มผู้หญิง กลุ่มเยาวชน และกลุ่มที่ขับเคลื่อนงานด้านกฎหมายและสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ยังเห็นถึงการสนับสนุนของอดีตขบวนการต่อสู้การบางกลุ่มที่หันมาสนับสนุนพรรคการเมือง นอกจากนี้งานของสามารถ ทองเผือก และเอกรินทร์ ต่วนศิริ (2563) ก็ยังชวนให้เห็นว่าการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2562 สำหรับพื้นที่ชายแดนใต้นั้นประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดปัตตานีที่ยังคงนิยมและเชื่อมั่นในตัวของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนเดิมแม้ว่าบางคนได้ย้ายพรรคไปสังกัดในพรรคการเมืองอื่นแทนแล้วก็ตามและพบว่าประชาชนส่วนใหญ่ให้ความสนใจในทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม ให้อำนาจ 4 ปีของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา คณะผู้วิจัยเห็นถึงพัฒนาการที่สำคัญของพื้นที่ชายแดนใต้ที่น่าสนใจ คือ กระบวนการพูดคุยสันติภาพที่มีการเปลี่ยนแปลงจากพูดคุยสันติภาพกับองค์กรมารา ปาตานี (MARA Patani) เป็นการพูดคุยสันติภาพกับขบวนการแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติมลายูปาตานี (BRN) ที่มีอดีตผู้บังคับบัญชากองกำลังซันโตะพูดคุยด้วย โดยมีองค์กรจากยุโรปและประเทศมาเลเซียคอยอำนวยความสะดวก ทั้งนี้ มีข้อท้าทายที่สำคัญคือ การพูดคุยระหว่างฝ่ายไทยกับมาราปาตานีคืบหน้าไปมากพอสมควรแล้ว แต่เมื่อเปลี่ยนคู่พูดคุยก็ต้องเริ่มกระบวนการใหม่อีกครั้ง โดยปัจจุบันหลังเลือกตั้งปี พ.ศ. 2566 พบว่ามีท่าทีที่จะเปลี่ยนคณะพูดคุยจากทั้งสองฝ่ายอีกครั้ง นอกจากนี้ยังพบข้อท้าทายเมื่อกระบวนการสันติภาพที่นำโดยทหาร ประกอบกับปัจจัยแวดล้อม ทั้งสถานการณ์โควิด-19 สภาวะเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศทำให้เกิดสถานการณ์ที่อาจส่งผลกระทบต่อความคืบหน้าของกระบวนการสันติภาพ เช่น การปิดล้อมตรวจค้น หรือ การจำกัดบทบาทของตัวแสดงต่างประเทศ เป็นต้น

ด้วยสถานการณ์ที่กล่าวถึงข้างต้นส่งผลให้การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2566 เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2566 มีความตื่นตัวทางการเมืองทั้งในส่วนของประชาชนและพรรคการเมือง โดยเฉพาะการตื่นตัวที่สำคัญประการหนึ่งคือ การนำเสนอนโยบายของพรรคการเมืองต่างๆ ในช่วงหาเสียงเลือกตั้งเพื่อตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ชายแดนใต้/ปาตานี การเลือกตั้งในครั้งนี้เกิดขึ้นภายใต้ฉากทัศน์และบริบทที่เฉพาะไม่ว่าจะเป็นกฏกติกาการเลือกตั้งที่ต่างไปจากปี พ.ศ. 2562 กล่าวคือ มีบัตรสองใบสำหรับเลือกแบบเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ



ซึ่งได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ถึงลักษณะของบัตรที่ปรากฏเพียงแต่ตัวเลข และในส่วนบัญชีรายชื่อมีโลโก้พรรคที่เป็นสีขาวดำ ทำให้อาจจะแยกแยะได้ยาก รวมถึงการมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่อความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งจนนำมาสู่กระแสการเป็นอาสาสมัครสังเกตการณ์การนับคะแนนของผู้คนจำนวนมากขึ้นกว่าในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562

นอกจากนั้นการเลือกตั้งครั้งนี้ยังอยู่ในห้วงสภาวะที่โซเชียลมีเดียมีอิทธิพลต่อชีวิตและวิถีคิดของผู้คนมากยิ่งขึ้น รวมถึงสภาวะที่การเมืองในระดับชาติทำให้เห็นชัดของพรรคการเมืองที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้คนระหว่างขั้วฝั่งสนับสนุนและไม่สนับสนุนการสืบทอดอำนาจของพรรคที่นำโดยบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องในการก่อตัวและสนับสนุนการรัฐประหาร โดยผลของการเลือกตั้งก็ทำให้เห็นถึงพลวัตที่สำคัญ ไม่เพียงแต่ในระดับประเทศ หากแต่เป็นในพื้นที่ชายแดนใต้ด้วยเช่นกัน

ผลการเลือกตั้งที่ได้รับการรับรองจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2566 และ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ได้ประกาศรับรองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ครบ 500 คน ในวันที่ 19 มิถุนายน 2566 ระบุผลของพื้นที่ชายแดนใต้ ที่พรรคประชาชาติ ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) มากที่สุด 7 ที่นั่ง ตามมาด้วย พรรคพลังประชารัฐ 3 ที่นั่ง ที่เหลือได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ 1 ที่นั่ง พรรคภูมิใจไทย 1 ที่นั่ง พรรครวมไทยสร้างชาติ 1 ที่นั่ง และในพื้นที่ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลาที่ผู้คนบางส่วนนับว่าเป็นหนึ่งในพื้นที่ชายแดนใต้ / ปาตานี มี 2 เขตเลือกตั้ง ปรากฏว่า พรรคภูมิใจไทยได้ 1 ที่นั่ง และพรรคประชาธิปัตย์ได้ 1 ที่นั่ง ขณะเดียวกันการเลือกตั้งครั้งนี้ได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) แบบบัญชีรายชื่อที่เป็นคนชายแดนใต้หรือเกี่ยวข้องกับชายแดนใต้ อีก 4 ที่นั่ง โดยได้จาก พรรคประชาชาติ 2 ที่นั่ง พรรคก้าวไกล 1 ที่นั่ง และพรรคเป็นธรรม 1 ที่นั่ง โดยภาพรวมผลการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2566 จึงอาจกล่าวได้ว่าไม่ต่างจากผลการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2562 มากนัก กล่าวคือ ไม่มีพรรคใดสามารถผูกขาดชัยชนะในพื้นที่นี้ได้ แม้ว่าพรรคประชาชาติที่วางตัวเป็นฝ่ายประชาธิปไตยจะได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) มากที่สุดในการเลือกตั้งทั้งสองครั้งที่ผ่านมา แต่ยังมีหลายเขตที่ผู้สมัครจากขั้วรัฐบาลเดิมสามารถชนะการเลือกตั้งได้เช่นเดียวกัน แต่มีข้อน่าสังเกตถึงผลการเลือกตั้งในส่วนของบัญชีรายชื่อซึ่งพรรคประชาชาติและพรรคก้าวไกล ได้คะแนนมาเป็นสองอันดับแรกในพื้นที่ชายแดนใต้ / ปาตานี

เมื่อย้อนกลับไปพิจารณาผลการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562 ที่ ดันแคน แม็กคาร์โก (2562) กล่าวว่า “นี่คือช่วงเวลาแปลกประหลาดสำหรับผู้ลงคะแนนเสียงชาวมุสลิม ใครคือคนที่พวกเขาควรมอบความไว้วางใจให้เป็นผู้แทนของตน? จะดีกว่าไหมถ้ายอมทำงานร่วมกับกองทัพและสถาบันอนุรักษ์นิยม หรือควรลงคะแนนเลือกนักการเมืองที่มีแนวโน้มมากที่สุดว่าจะต่อต้านขัดขืนการครอบงำจากกรุงเทพฯ?” ซึ่งประโยคดังกล่าวยังสามารถใช้ได้กับผลการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตในปี พ.ศ. 2566 นี้ แต่ทว่าหากตัดปัจจัยที่รบกวนการตัดสินใจของประชาชน อาจจะได้ผลการเลือกตั้งที่ต่างกันอย่างสิ้นเชิง ดังเช่นที่เกิดกับผลการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อล่าสุดนี้

จากผลการเลือกตั้งที่ได้กล่าวข้างต้น จึงนำมาสู่คำถามวิจัยสำคัญว่า อะไรคือข้อสังเกตประการสำคัญที่พบจากการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2566 ในพื้นที่ชายแดนใต้/ปาตานี และผลเหล่านี้จะนำไปสู่การขับเคลื่อนกระบวนการสันติภาพในพื้นที่อย่างไร อย่างไรก็ตามประเด็นนำเสนอในบทความชิ้นนี้เป็นข้อสังเกตและประเด็น

จากการเก็บข้อมูลในช่วงการเลือกตั้งเพียงเท่านั้น ซึ่งยังไม่ได้อยู่ในช่วงระยะเวลาของการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ หรือการเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่แต่อย่างใด

## วัตถุประสงค์การวิจัย

งานชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ประเด็นสำคัญที่ปรากฏในระหว่างการเลือกตั้งทั่วไปปี พ.ศ. 2566 ของพื้นที่ชายแดนใต้/ปาตานี

## ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลผ่านการศึกษาเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกนักการเมืองในพื้นที่ชายแดนใต้และผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวนทั้งสิ้น 8 ท่าน มีเกณฑ์คัดเลือกผู้ให้ข้อมูลที่เป็นผู้สมัครการเลือกตั้ง โดยพิจารณาจากพรรคการเมืองที่ต่างกันเน้น พรรคการเมืองหลักเป็นสำคัญ ในกลุ่มนักการเมืองคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น 6 ท่านรวมถึงผู้ให้ข้อมูลที่เป็น นักวิชาการและภาคประชาสังคมที่ติดตามการเลือกตั้งอีกจำนวน 2 ท่าน นอกจากนี้ยังเน้นใช้วิธีการสังเกตการณ์ ทั้งในแบบที่มีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วมในช่วงเวลาทั้งก่อนและหลังจากการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2566 ในระหว่าง เดือนกุมภาพันธ์-พฤษภาคม โดยคำนึงถึงจริยธรรมในการวิจัยเพื่อให้มั่นใจว่าในระหว่างการเก็บข้อมูลและการ วิเคราะห์รวมถึงนำเสนอผลของการวิจัยจะไม่กระทบกับผู้ให้ข้อมูลได้ หลังจากเก็บข้อมูลตามวิธีการข้างต้น ประกอบกับข้อมูลจากเอกสารแล้วก็ได้นำมาวิเคราะห์ข้อมูล จัดแบ่งหมวดหมู่และเขียนบทความฉบับสมบูรณ์ โดยทำการวิเคราะห์ประเด็นถกเถียงที่เกี่ยวข้องผ่านแนวคิดเรื่องการเมืองเชิงอัตลักษณ์ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดหลัก ที่ใช้งานวิจัย

## ผลการศึกษาและอภิปรายผลการศึกษา

จากการเก็บข้อมูล พบว่ามีประเด็นสำคัญที่เป็นข้อสังเกตจากการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2566 ในพื้นที่ชายแดนใต้ ประกอบด้วย อัตลักษณ์ของผู้คนชายแดนใต้/ปาตานีกับการหาเสียง ข้อถกเถียงว่าด้วยความสำคัญของเงินกับการเป็นผู้สมัครในพื้นที่ชายแดนใต้/ปาตานี และ ข้อสังเกตความเปลี่ยนแปลงในระดับพื้นที่ สำหรับประเด็นแรก เรื่อง **อัตลักษณ์ของผู้คนชายแดนใต้/ปาตานีกับการหาเสียง** อาจสามารถมองได้ถึง 4 มิติสำคัญ คือ ความเป็นมุสลิม ความเป็นมลายู ความเป็นผู้หญิงและการเป็นคนรุ่นใหม่

สำหรับ ความเป็นมุสลิม และ ความเป็นมลายู เป็นประเด็นสำคัญที่พบได้นับตั้งแต่การเลือกตั้งในปี 2562 โดยเฉพาะผ่านเวทีปราศรัยของพรรคประชาชาติ ซึ่งใช้เป็นกลยุทธ์ที่สำคัญที่ใช้ช่วงโค้งสุดท้ายปราศรัย โจมตีพรรคต่างๆ ที่มีนโยบายผิดหลักการของศาสนาอิสลาม โดยในการเลือกตั้งล่าสุดก็ยังคงพบว่าพรรค ประชาชาติมีการใช้กลยุทธ์เดิมด้วยอยู่เช่นกัน กล่าวคือ ปราศรัยว่ามีนโยบายอะไรบางอย่างของพรรคอื่นๆ ที่ผิด หลักการของศาสนาอิสลาม อีกทั้งยังปราศรัยด้วยเนื้อหาที่ตอกย้ำให้ผู้ที่มาฟังตระหนักว่าเหตุใดถึงต้องเลือก



พรรคประชาชาติ โดยหยิบยกเหตุผลหลายประการซึ่งส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับศาสนาและวัฒนธรรม เช่น ผู้สมัครคนหนึ่งกล่าวว่า “เป็นเรื่องจำเป็นที่มุสลิมจะต้องเลือกพรรคอิสลาม หรือเลือกพรรคที่มีหัวหน้าเป็นมุสลิม ซึ่งมีเพียงพรรคประชาชาติเท่านั้นที่ตอบโจทย์เรื่องนี้” (สัมภาษณ์, 10 พฤษภาคม 2566)

ในมิตินี้จะพบข้อสังเกตที่น่าสนใจในช่วงการหาเสียง ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจในการนำเสนอความคิดที่เป็นประเด็นสนใจในพื้นที่ออนไลน์ ซึ่งในระดับประเทศโดยเฉพาะในช่วงโค้งสุดท้าย จะพบว่าเป็นการนำเสนอและข้อถกเถียงของกลุ่มผู้สนับสนุนพรรคเพื่อไทยและพรรคก้าวไกลเป็นหลัก แต่ในพื้นที่ชายแดนใต้/ปาตานีในสังคมออนไลน์เป็นการปะทะกันทางความคิดระหว่างผู้สนับสนุนพรรคก้าวไกลกับพรรคประชาชาติเป็นส่วนใหญ่ แม้จะปรากฏให้เห็นถึงการปะทะกับเรื่องกัญชาของพรรคภูมิใจไทยในช่วงแรก หากแต่เมื่อเข้าสู่ช่วงโค้งสุดท้ายก่อนวันเลือกตั้ง บทสนทนาในการหาเสียงแทบจะไม่ปรากฏในพื้นที่ออนไลน์สำหรับพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้/ปาตานี

จากการสังเกตการณ์ในช่วงหาเสียงเลือกตั้งของผู้วิจัย พบว่าประเด็นถกเถียงเริ่มต้นจากเวทีปราศรัยของพรรคประชาชาติตั้งแต่เวทีแรกที่มีผู้ปราศรัยโจมตีนโยบายสมรเสเทาเทียม มีการกล่าวถึงนรกสวรรค์ไปจนถึงการปกป้องลูกหลานชาวมลายูมุสลิมจากแนวคิดเสรีนิยมที่ผิดหลักการอิสลาม จนเกิดกระแสติกลับในโลกออนไลน์จากคนรุ่นใหม่ที่ตั้งคำถามต่อพรรคประชาชาติ ที่คนกลุ่มหนึ่งมองว่ามีแนวคิดเชิงอนุรักษ์นิยมถึงการเกณฑ์คนไปฟังการปราศรัย ตลอดจนประเด็นการซื้อสิทธิ์ขายเสียงที่ผิดทั้งกฎหมายและผิดหลักการอิสลาม ในขณะที่พรรคก้าวไกลยืนยันตลอดมาว่าไม่มีการแจกเงินใดๆ ขณะที่เวทีปราศรัยของพรรคก้าวไกลซึ่งจัดหลายเวทีในพื้นที่ชายแดนใต้ แม้จะไม่ได้พูดถึงหลักการศาสนา แต่พวกเขาเปรียบเทียบการซื้อสิทธิ์ขายเสียงว่าเหมือนการกินอุจจาระ ซึ่งพวกเขามองว่าแค่เปรียบเทียบแค่นี้ไม่ต้องอธิบายเพิ่มผู้คนที่คงเข้าใจได้ ขณะเดียวกัน ผู้สนับสนุนของทั้งสองฝ่ายในโลกออนไลน์มีการปะทะทางความคิดเรื่อยมาจนถึงหลังเลือกตั้ง

ในโลกออนไลน์ยังพบปรากฏการณ์ที่น่าสนใจ เช่น ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ท่านหนึ่งของพรรคประชาชาติได้นำข้อเขียนบนเฟซบุ๊ก (Facebook) ส่วนตัวของผู้ใช้เฟซบุ๊กคนหนึ่ง มาโพสต์ (Post) บนเฟซบุ๊กส่วนตัวของเขา โดยมีรูปโลโก้ของพรรคประชาชาติและพรรคก้าวไกล พร้อมคำบรรยาย มีใจความชี้ให้เห็นมุสลิมเลือกพรรคประชาชาติมากกว่าพรรคก้าวไกล จนเกิดกระแสติกลับจากคนรุ่นใหม่ในโลกออนไลน์ จนผู้สมัครรายดังกล่าวต้องลบโพสต์นั้นทิ้งไป หรือกรณีมีผู้ใช้เฟซบุ๊ก (Facebook) รายหนึ่งโพสต์เปรียบเทียบนโยบายเกี่ยวกับมุสลิมของพรรคต่างๆ ผ่านไป 20 ชั่วโมง ผู้วิจัยพบว่า นโยบายของพรรคประชาชาติ มียอดกดถูกใจ (Like) 105 ครั้ง ยอดแบ่งปัน (share) 9 ครั้ง รวมไทยสร้างชาติ มียอดถูกใจ 85 ครั้ง ยอดแบ่งปัน 5 ครั้ง พรรคไทยภักดี มียอดถูกใจ 23 ยอดแบ่งปัน 1 ครั้ง พรรคชาติพัฒนา ก้าว มียอดถูกใจ 15 ครั้ง ยอดแบ่งปัน 1 ครั้ง พรรคภูมิใจไทย มียอดถูกใจ 37 ยอดแบ่งปัน 3 ครั้ง ส่วนพรรคก้าวไกล มียอดถูกใจมากกว่า 3,800 ครั้ง ยอดแบ่งปันมากกว่า 9,200 ครั้ง ซึ่งในแง่หนึ่งแล้วก็อาจสะท้อนให้เห็นว่ามีมุสลิมในโลกออนไลน์จำนวนไม่น้อยที่สนับสนุนพรรคก้าวไกล และกำลังหาเหตุผลมารองรับการตัดสินใจดังกล่าว

ในกรณีนโยบายเกี่ยวกับมุสลิมของพรรคก้าวไกลที่ใช้เฟซบุ๊ก (Facebook) รายดังกล่าวโพสต์นั้น ไม่ได้ถูกระบุไว้ใน 300 นโยบายของพรรคก้าวไกล จนเกิดข้อสงสัยจากผู้คนจำนวนมาก จนวันต่อมาศูนย์นโยบายเพื่ออนาคตของพรรคก้าวไกลได้ออกมาชี้แจงว่า “พรรคก้าวไกลได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ใช้สื่อสารกับพี่น้องมุสลิม โดยดึงมาจากนโยบายต่างๆ ใน 300 นโยบาย (เช่น ประเด็นสุหนัต มาจากนโยบายสุขภาพ ประเด็นฮัจญ์และอุมเราะห์ดึงมาจากนโยบายหวัยไบเบเรจ) และปรับบริบทให้เหมาะสมกับพี่น้องมุสลิม เพราะฉะนั้น ข้อความดังกล่าวคือข้อความจริงจากพรรคก้าวไกล” (ศูนย์นโยบายเพื่ออนาคต, 2566) ทั้งนี้ หากจะกล่าวกันอย่างตรงไปตรงมา นโยบายสำหรับมุสลิมในโพสต์ที่มีการเปรียบเทียบกับอื่นๆ ของพรรคก้าวไกลเองก็ไม่ได้ระบุไว้ใน 300 นโยบายของพรรคตั้งแต่แรก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเสียงของมุสลิมก็มีความสำคัญไม่น้อย เพราะการที่พรรคก้าวไกลให้ความสำคัญกับเรื่องความเสมอภาค แม้แต่เรื่องชายแดนใต้ ก็ไม่ได้มีนโยบายพิเศษไปกว่าจังหวัดอื่นๆ นอกจากนโยบายยกเลิกการประกาศกฎอัยการศึกในชายแดนใต้ ซึ่งก็จะเหมือนกับจังหวัดอื่นๆ ที่ไม่ได้มีการบังคับใช้กฎหมายพิเศษนี้ แต่ทว่ากลับมีนโยบายเกี่ยวกับมุสลิมโดยเฉพาะออกมาในตอนท้ายของการหาเสียง

ในโลกออนไลน์ไม่ได้มีข้อถกเถียงประเด็นอนุรักษนิยมกับเสรีนิยมเท่านั้น แต่มีข้อถกเถียงในอีกหลายๆ ประเด็น เช่น กรณีที่ประชาชาติหาเสียงโดยใช้หลักการอิสลามนำในเวทีปราศรัย เมื่อมีผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ของพรรค โพสต์ในเฟซบุ๊ก (Facebook) ส่วนตัว ว่าสนับสนุนการจัดคอนเสิร์ต จนเกิดกระแสติงกลับอย่างแรงจากสายที่เน้นปฏิบัติตามหลักการศาสนา จนสุดท้ายผู้หลักผู้ใหญ่ในพรรคตลอดจนนักวิชาการอาวุโสต้องต่อสายให้ผู้สมัครรายดังกล่าวลบโพสต์นั้นทิ้งไป หรืออย่างกรณีที่รองโฆษกพรรคเคยให้ความเห็นว่าเป็นด้วยกับบูหรี่ปั๊พไฟฟา จนผู้คนบางส่วนตัดสินใจและประกาศว่าจะกาไม่ประสงค์เลือกผู้ใดในการเลือกตั้งที่จะมาถึง เป็นต้น ในการเลือกตั้งที่ผ่านมา การที่ทุกพรรคการเมืองมีประเด็นที่อาจจะขัดต่อหลักการศาสนาก็เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ปรากฏคะแนนไม่ประสงค์เลือกผู้ใดจำนวนมากไม่น้อย เช่น ในหน่วยเลือกตั้งที่ผู้วิจัยสังเกตการณ์ตอนนับคะแนน 2 หน่วยเลือกตั้งที่อยู่บริเวณใกล้เคียงกัน ผลปรากฏว่าหน่วยแรกคะแนนไม่ประสงค์เลือกผู้ใดได้อันดับที่ 3 ของหน่วยดังกล่าว ส่วนอีกหน่วยคะแนนไม่ประสงค์เลือกผู้ใดได้อันดับที่ 4 โดยมีคะแนนมากกว่าผู้สมัครจากพรรคใหญ่หรือผู้สมัครที่เป็นบ้านใหญ่บางคนด้วยซ้ำ

นอกจากนั้น ยังมีปรากฏการณ์ที่น่าสนใจสำหรับพรรคอื่น เช่น พรรคภูมิใจไทยมีผู้สมัครที่น่าสนใจ แต่นโยบายกัญชาเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ผู้สมัครจากพรรคภูมิใจไทยไม่อาจจะชนะได้ ซึ่งน่าสนใจว่าในเขตที่พรรคภูมิใจไทยชนะเพียง 1 เขตในชายแดนใต้ นั้น มีการจัดทำป้ายหาเสียงของผู้สมัครเองว่า ภูมิใจไทยต่อกัญชาเสรี แต่สนับสนุนกัญชาเพื่อการแพทย์ โดยในกรณีของพรรคภูมิใจไทยเองก็มีการใช้บทสนทนากับผู้รู้ที่ได้รับขอยอมรับในพื้นที่เพื่อรองรับการนำเสนอประเด็นเรื่องกัญชา แม้ว่าจะมีการออกมานำเสนอของบางกลุ่มที่มองว่าคำอธิบายที่พรรคใช้ไม่สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายที่ผู้รู้ท่านนั้นต้องการสื่อสารก็ตาม

ขณะที่คุตบะห์ (การบรรยายธรรม) ก่อนการละหมาดใหญ่วันศุกร์สุดท้ายก่อนการเลือกตั้งที่เคยเป็นหนึ่งในกลยุทธ์สำคัญในการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2562 ของพรรคประชาชาติ ที่มีสัทธิส่วนใหญ่ในพื้นที่บรรยายเนื้อหาเดียวกันซึ่งเป็นการชี้ว่ามุสลิมควรเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) แบบใด แต่กลับพบว่าคุตบะห์

สุดท้ายก่อนการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2566 เป็นคุตบะห์ปกติทั่วไป มีบางมัสยิดที่บรรยายเรื่องการเมืองกับอิสลาม แต่ก็ยังเป็นเนื้อหาทั่วไปที่ไม่ได้ชี้เข้าไปที่พรรคใดพรรคหนึ่ง โดยบางมัสยิดเน้นย้ำถึงบาปใหญ่ของการให้และการรับ ริชวะห์หรือการซื้อสิทธิ์ขายเสียง ส่วนหนึ่งอาจเพราะผู้ที่เขียนเนื้อหา คุตบะห์สุดท้ายก่อนการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2562 ย้ายออกจากพรรคประชาชาติไปสังกัดพรรคอื่น ประกอบกับความมั่นใจของพรรคประชาชาติเองด้วย กระแสและโพล ณ ขณะนั้น ที่อาจไม่จำเป็นต้องใช้กลยุทธ์ดังกล่าวนี้แล้ว

สำหรับความเป็นมลายูซึ่งเป็นอัตลักษณ์หลักในพื้นที่ชายแดนใต้/ปาตานี พรรคการเมืองหลายพรรคให้ความสำคัญกับเรื่องนี้เป็นอย่างมาก สิ่งที่เห็นได้ชัดที่สุดคือการแต่งกายด้วยชุดมลายู โดยหลังการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2562 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ของพรรคประชาชาติทั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อทั้ง 7 ราย มีการแต่งชุดมลายูเต็มรูปแบบ ถ่ายรูปและทำโปสเตอร์หรือไวเนลขนาดใหญ่อัดแน่นในพื้นที่หลายๆ จุด ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) บางรายยังไม่ได้มีชุดมลายูเป็นของตนเอง แต่ใช้วิธีการไปเช่าตามร้านให้เช่าชุดสวยงาม ส่วนก่อนการเลือกตั้งปี 2566 ในมทรรวมมลายูรายที่มีการนัดแต่งกายด้วยชุดมลายูของกลุ่มเยาวชนคนรุ่นใหม่บริเวณหาดวาสกรี อำเภอสายบุรี จังหวัดปัตตานี ก็มีนักการเมืองจากหลายพรรคเข้าร่วมกิจกรรม เช่น พรรคประชาชาติ พรรคก้าวไกล พรรคเพื่อไทย พรรคเป็นธรรม พรรคภูมิใจไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรครวมไทยสร้างชาติ เป็นต้น

นอกจากนี้ หลายๆ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ อัตลักษณ์มลายูที่พรรคการเมืองให้การสนับสนุน เช่น การแข่งขันหรือประชันความงามของปิ่นตุเขอรบังหรือซุ่มประตูลัยในรูปแบบมลายู ในปีล่าสุดที่มีการให้รางวัลทั้งจากภาครัฐ ภาคประชาสังคม ท้องที่ท้องถิ่น ตลอดจนโรงเรียนของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เป็นต้น นอกจากนี้ เวทีปราศรัยของพรรคประชาชาติก็เลือกใช้ภาษามลายูในการปราศรัยเป็นส่วนใหญ่ ตลอดจนผู้เข้าร่วมฟังการปราศรัยของพรรคประชาชาติบางส่วนก็แต่งชุดมลายูเข้าร่วมฟังการปราศรัย นอกจากนี้เวทีปราศรัยของพรรคก้าวไกล และพรรคเป็นธรรม ผู้สมัครบางส่วนก็เลือกใช้ภาษามลายูในการปราศรัย ตลอดจนเวทีติเบตในระดับเขตก็เลือกใช้ภาษามลายูในการกล่าวถึงวิสัยทัศน์ของผู้สมัครแต่ละราย

อัตลักษณ์ถัดมาคือ ความเป็นผู้หญิง สำหรับประเด็นผู้หญิงกับการเมืองในชายแดนใต้ การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2566 ยังคงมีข้อท้าทายที่ปรากฏ ผลการเลือกตั้งในครั้งนี้ไม่พบว่ามีผู้หญิงได้รับการคัดเลือกเป็นผู้แทนราษฎรไม่ว่าจะในแบบเขตหรือแบบบัญชีรายชื่อ อย่างไรก็ตามพบว่าผู้หญิงที่เข้าร่วมเป็นผู้สมัครในแบบเขตและมีบทบาทในช่วงการหาเสียงที่น่าสนใจ สำหรับคนแรกคือ แพทย์หญิงเพชรดาว โต๊ะมีนา ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากระบบบัญชีรายชื่อพรรคภูมิใจไทยในครั้งที่ผ่านๆ มา และมีบทบาทในสภารวมถึงกรรมาธิการต่างๆ ไม่น้อย ในการเลือกตั้งครั้งนี้ได้ลงสมัครในแบบเขต เขตที่ 1 จังหวัดปัตตานี หากแต่สุดท้ายก็ได้รับเสียงเป็นอันดับที่สอง รองจากผู้สมัครพรรคประชาชาติ ซึ่งมีคะแนนห่างกันไม่มากนักกับลำดับที่ 1 และคนที่สองที่มีบทบาทในการลงสมัครแบบเขต คือ อามีเนาะ อารง ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) จากพรรคก้าวไกล เขต 1 จังหวัดนราธิวาส ซึ่งมีบทบาทของการทำงานสื่อในพื้นที่ชายแดนใต้ ซึ่งแม้ว่าจะได้รับเสียงเป็นลำดับที่ 4 หากแต่การปรากฏของผู้หญิงที่ไม่ได้มีภูมิหลังในการเป็นสมาชิกครอบครัวนักการเมือง หรือ มีทุนทางสังคมมากนัก ลงพื้นที่ในการหาเสียงอย่างจริงจังมากยิ่งขึ้น ก็เป็นพัฒนาการที่สำคัญไม่น้อย ดังที่ ผู้สมัครสมาชิกสภา



ผู้แทนราษฎรหญิงรายหนึ่งให้ข้อมูลว่า “ในระหว่างหาเสียง เริ่มมีเสียงจากชาวบ้านว่า ตอนนี้อยู่หญิงลงสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ได้แล้วหรือ” นอกเหนือไปจากผู้สมัครทั้งสองท่านที่ได้ระบุข้างต้น ยังพบว่ามีผู้หญิงที่ขับเคลื่อนประเด็นทางสังคมผ่านการทำงานภาคประชาสังคมได้อยู่ในบัญชีรายชื่อของหลายพรรคการเมืองด้วยเช่นกัน

ในการหาเสียงรอบนี้ไม่ค่อยมีคำถามต่อความเป็นผู้หญิงในการลงสมัครเพื่อเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) หรือกระทั่งการรณรงค์หาเสียงที่มุ่งโจมตีความเป็นผู้หญิง ที่ไม่สามารถเป็นผู้แทนราษฎรได้ตามหลักการศาสนา อาจเนื่องด้วยจากการเข้าสู่ระบบการศึกษาที่เพิ่มขึ้นของผู้หญิง การมีผู้หญิงในเมืองระดับชาติที่มีบทบาทและนำเสนอผ่านสื่อช่องทางต่างๆ ที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ประกอบกับความพยายามของหลายฝ่ายในพื้นที่ที่ผ่านมา นับตั้งแต่การมีหนังสือรับรองของสำนักงานคณะกรรมการอิสลาม ในการรับรองว่าผู้แทนไม่ได้มีนัยยะเหมือนกับการเป็นผู้นำในอิสลาม ที่แพทย์หญิงเพชรดาวใช้เป็นหลักสำคัญในการอธิบายเมื่อครั้งหาเสียงเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2549 รวมไปถึงมีงานวิชาการที่อธิบายประเด็นผู้หญิงกับการเป็นผู้แทนทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับหลักการทางศาสนา เช่น งานเรื่องข้อถกเถียงว่าด้วยการเป็นผู้นำทางการเมืองกับผู้หญิงมุสลิมในพื้นที่ชายแดนใต้ของ ยาสมีน ชัตตาร์ อิมรอน ซาเหาะ และอับดุลเอวาล์ สิดิ (2564) และงานศึกษาเรื่อง บทบาทผู้หญิงมุสลิมจังหวัดชายแดนภาคใต้ในพื้นที่สาธารณะในบริบทของศาสนาอิสลาม จัดทำโดยกลุ่มเครือข่ายผู้หญิงภาคประชาสังคมเพื่อสันติภาพชายแดนใต้ (2566) อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่า ค่านิยมหรือกรอบการมองทางสังคมในพื้นที่ชายแดนใต้/ปาตานี ที่จะมองว่าผู้หญิงไม่ควรเป็นผู้แทนราษฎรจะหายไป ในระหว่างการสังเกตการณ์ของผู้วิจัยและสอบถามประชาชนทั่วไปบางส่วน ยังคงพบว่าหากมีทางเลือกจะเลือกผู้สมัครชายมากกว่าหญิง แต่ก็เป็นปัจจัยสำคัญในลำดับที่รองลงมาจากพรรคการเมืองและทุนทางสังคมของผู้สมัคร

จากเวทีเสวนานักการเมืองสตรีชายแดนใต้: โอกาสและข้อท้าทายของผู้หญิงในพื้นที่ทางการเมือง ซึ่งจัดโดยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ก่อนวันเลือกตั้ง มีข้อเสนอในการรณรงค์ส่งเสริมให้ผู้หญิงมีบทบาทในพื้นที่ทางการเมืองมากขึ้นจากเวที เช่น การมีโรงเรียนนักการเมืองหญิงเพื่อรองรับการสนับสนุนให้ผู้หญิงเข้าสู่พื้นที่ทางการเมืองตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับชาติ รวมถึงบนเวทียังมีการพูดคุยที่มุ่งเน้นสนใจต่อนโยบายของพรรคต่างๆ ซึ่งทำให้พบว่าผู้หญิงมีความสามารถในการนำเสนอโยบายมากกว่าเพียงแค่บทถกเถียงที่มองถึงเพียงการมีอยู่ของผู้หญิงในพื้นที่ทางการเมืองเพียงเท่านั้น ในมิตินี้เองจึงทำให้เห็นได้ว่าท้ายสุดแล้วแม้จะพบว่ามีพัฒนาการที่ดีขึ้นสำหรับการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในพื้นที่การเมือง หากแต่ยังคงจำเป็นที่จะหาแนวทางในการส่งเสริมให้ผู้หญิงเข้าสู่การทำงานในพื้นที่การเมืองรูปแบบต่างๆ และทำให้สังคมชายแดนใต้/ปาตานี ไม่เห็นถึงผลกระทบเชิงลบหรือทำให้รู้สึกว่ามีเรื่องแปลกนักหากผู้หญิงจะมีบทบาททางการเมือง

อัตลักษณ์ถัดมาที่เห็นนัยสำคัญถึงพลวัตในการเลือกตั้งครั้งนี้ไม่น้อยคือ การเป็นคนรุ่นใหม่ ซึ่งหากพิจารณาจากกระแสจากภาพใหญ่ของประเทศจะพบว่าเห็นถึงคนหน้าใหม่ๆ ที่เข้าสู่การเมืองและสามารถเอาชนะบ้านใหญ่ได้ในหลายๆ ที่ แต่กระแสนี้อาจเริ่มปรากฏแต่ยังเห็นได้ไม่ชัดเจนนักในกรณีของพื้นที่ชายแดนใต้/ปาตานี จากการสังเกตการณ์ของ ดันแดน แม็กคาร์โกล ที่สะท้อนผ่านวงเสวนาเรื่อง ถอดบทเรียนการเลือกตั้งของประเทศไทย และตุรกี มองว่าพรรคประชาชาติเป็นพรรคของคนที่มีอายุมากและไม่มีความคิดหรือความสร้างสรรค์แบบใหม่ๆ

รวมถึงไม่เห็นนักการเมืองหน้าใหม่ที่โดดเด่นในพรรคประชาชาติซึ่งต่างจากกระแสที่เกิดขึ้นในระดับประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม จากการสังเกตการณ์และพิจารณาจากผลการเลือกตั้ง ผู้วิจัยพบว่า มีพัฒนาการที่น่าสนใจในมิตินี้ อย่างกรณี ผู้ชนะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เขต 1 จังหวัดยะลา ก็เป็นนักการเมืองหน้าใหม่จากพรรคประชาชาติและยังเป็นคนหนุ่ม นอกจากนี้ยังมี อาจารย์อับดุลเราะมัน มอลอ ที่ขึ้นเวทีปราศรัยของพรรคประชาชาติบ่อยครั้ง รวมถึงขึ้นเวทีดีเบตในเวทีใหญ่ๆ แทนแกนนำพรรคในหลายเวที นอกจากนี้กลุ่มคนรุ่นใหม่ของประชาชาติก็มีโอกาสได้ขึ้นเวทีปราศรัยในหลายๆ เวที และมีเวทีปราศรัยของตนเองในช่วงโค้งสุดท้ายก่อนเลือก แน่แน่นอนว่าโดยภาพรวมแล้วผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ของพรรคประชาชาติ ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่อาวุโส แต่อย่างไรก็ตาม คนรุ่นใหม่ก็มีพื้นที่ให้ได้ทำงานการเมืองพอสมควร สำหรับพรรคอื่นๆ ก็พบว่าให้ความสำคัญกับกลุ่มคนรุ่นใหม่มากยิ่งขึ้นเช่นเดียวกัน

สำหรับคนรุ่นใหม่ในพื้นที่ที่มีการขับเคลื่อนที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการร่วมกับการพรรคการเมืองต่างๆ พรรคหนึ่งที่น่าสนใจและพบว่ามียุทธศาสตร์ที่เคลื่อนไหวทางการเมืองในพื้นที่ชายแดนใต้/ปาตานี ได้เข้าไปร่วมขับเคลื่อนคือพรรคเป็นธรรม ที่มีการนำเสนอแนวคิดในเรื่องพื้นที่ชายแดนใต้/ปาตานี อย่างน่าสนใจ

นอกจากนั้น ประเด็นถัดมา ยังพบว่า ก่อนการเลือกตั้ง 10 วัน พรรคประชาชาติ จัดเวทีปราศรัยใหญ่ทุกคืน คืนละ 1-2 จุด ครอบคลุมทุกเขตเลือกตั้งในพื้นที่ชายแดนใต้/ปาตานี โดยกำหนดจะจัดเวทีปราศรัยใหญ่สุดท้ายในเมืองปัตตานี 2 วันก่อนการเลือกตั้ง ซึ่งพรรคการเมืองใหญ่ๆ ล้วนมีกำหนดปราศรัยใหญ่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครในวันเดียวกัน แต่ทว่าพรรคประชาชาติได้ยกเลิกเวทีปราศรัยใหญ่โดยให้เหตุผลว่าเวทีปราศรัยในแต่ละเขตมีประชาชนสนใจเข้าร่วมฟังการปราศรัยเป็นจำนวนมากแล้ว ซึ่งในแต่ละเขตที่มีผู้เดินทางมาฟังการปราศรัยไม่ต่ำกว่า 5,000 คน ขณะที่บางเขตที่มีผู้คนมาฟังปราศรัยหลายหมื่นคน ประกอบกับผลโพลสุดท้ายก่อนเลือกตั้งที่ระบุว่าพรรคประชาชาติจะกวาด 12 ที่นั่งจากทั้งหมด 13 เขต ส่งผลให้พรรคประชาชาติมั่นใจในกระแสของพรรคเป็นอย่างมาก จนประกาศยกเลิกเวทีปราศรัยใหญ่ในวันสุดท้าย แต่ในวันเดียวกันพรรคประชาชาติได้หันไปจัดเวทีปราศรัยย่อยเฉพาะกลุ่ม คือกลุ่มเยาวชนคนรุ่นใหม่ที่พวกเขายังไม่มั่นใจว่าจะกวาดคะแนนจากคนกลุ่มนี้ได้หรือไม่ เพราะกระแสของพรรคก้าวไกลในระดับ ประเทศส่งผลต่อเยาวชนคนรุ่นใหม่ในพื้นที่ชายแดนใต้เช่นเดียวกัน

ประเด็นข้อสังเกตถัดมาคือ เรื่องข้อถกเถียงว่าด้วยความสำคัญของเงินกับการเป็นผู้สมัครในพื้นที่ชายแดนใต้/ปาตานี ในช่วงสองวันสุดท้ายก่อนเลือกตั้ง เป็นช่วงที่กระแสเรื่องการใช้จ่ายเงินกลับมาเป็นประเด็นถกเถียงสำคัญอีกครั้ง เมื่อพบว่ามีกรรพุดกันของชาวบ้านว่า “กระสุนได้เดินเข้ามาถึงในพื้นที่แล้ว” ซึ่งพบว่า หัวคะแนนเริ่มขยับดำเนินงานของตนเอง ในขณะที่หัวคะแนนบางรายที่เก็บข้อมูลบัตรประชาชนของชาวบ้านไว้จำนวนหนึ่ง แต่เมื่อไม่ได้รับเงินก็หลบออกจากพื้นที่ เพราะเกรงว่าชาวบ้านจะมาทวงตามที่เคยให้สัญญาไว้ ขณะเดียวกันหัวคะแนนบางรายก็เปลี่ยนไปเทคะแนนให้กับผู้สมัครที่เงินเดินทางมาถึง ส่งผลให้ในหลายๆ เขต ประชาชนต่างออกมาลั่นกันว่าระหว่างกระแสกับกระสุน ท้ายที่สุดแล้ว ผู้คนจะเลือกผู้สมัครจากพรรคที่มี “กระแสมาแรง” หรือเลือกผู้สมัครที่ “ยิงกระสุนแรง”



จากการสังเกตการณ์และสอบถามประชาชนของผู้วิจัย พบว่ามีบางส่วนจะรับเงินจากผู้สมัครพรรคอื่นๆ ที่ให้เงินเยอะกว่า เพราะใกล้จะเปิดเทอม มีภาระค่าใช้จ่ายมากมายในช่วงเวลานี้ หลายคนมีการวิพากษ์ถึงกลุ่มคนที่ตั้งคำถามต่อการรับเงินว่า กลุ่มคนที่ออกมารณรงค์ไม่รับเงินเป็นกลุ่มที่มีเงินเดือนอยู่แล้ว ไม่เข้าใจกลุ่มคนที่ต้องหาเช้ากินค่ำ อย่างไรก็ตามก็พบว่า มีประชาชนจำนวนมากไม่น้อยที่ออกมาเสี่ยงต่อต้านการแจกเงินของนักการเมืองอย่างเปิดเผย โดยบางส่วนตั้งข้อสังเกตว่าการกำหนดให้วันเลือกตั้งอยู่ในช่วงก่อนเปิดเทอมเพียงหนึ่งวันมีเจตนาซ่อนเร้นหรือไม่

ผลการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งก็ออกมาอย่างที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น โดยจังหวัดยะลา พรรคประชาชาติสามารถชนะแบบแลนด์สไลด์ได้ยกจังหวัด ผู้ให้ข้อมูลท่านหนึ่งมองว่า “ส่วนหนึ่งเป็นเพราะกระสุนของพรรคต่างๆ ไม่ได้เข้าถึงจังหวัดยะลามากเท่าจังหวัดปัตตานีและจังหวัดนราธิวาส” แม้ว่าจะมีข้อถกเถียงเกิดขึ้นว่าผู้สมัครที่ให้เงินจำนวนมากไม่ใช่ทุกคนที่ได้รับชัยชนะ เพราะฉะนั้นอาจจะเชื่อมโยงไปสู่การมองว่าเงินจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกหรือไม่เลือกไม่ได้ แต่ในแง่หนึ่งแล้วเมื่อพูดคุยกับผู้สมัคร หัวคะแนนและประชาชนก็ยังพบว่า สำหรับการเลือกตั้งแบบเขต มีการใช้เงินในการเลือกตั้งของหลายพรรค ในบางเขตอาจสามารถเห็นได้ว่ามีผลต่อการตัดสินใจของผู้คนบางกลุ่ม แต่ก็ยังพบว่า มีปัจจัยอื่นๆ ประกอบที่ส่งผลให้ผู้คนเลือกผู้สมัครด้วยเช่นกัน ขณะที่ผลการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อต่างออกไปโดยสิ้นเชิง เนื่องจากหัวคะแนนส่วนใหญ่ไม่ได้บอกวาทะกาหมายเลขอะไร เพราะเกรงว่าจะสับสนกับหมายเลขของผู้สมัครแบบแบ่งเขต โดยหัวคะแนนต้องการทำคะแนนให้กับผู้สมัครให้ได้ตามที่เขาได้รับปากไว้ ซึ่งไม่เกี่ยวกับคะแนนของพรรค โดยผลการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปรากฏว่า พรรคประชาชาติได้อันดับที่ 1 ตามมาด้วยพรรคก้าวไกลที่ได้อันดับที่ 2 การที่พรรคประชาชาติได้คะแนนปาร์ตี้ลิสต์มาเป็นอันดับที่ 1 เป็นเรื่องที่ไม่เกินความคาดหมาย เพราะผลการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตพรรคประชาชาติก็ได้มากที่สุด แต่การได้อันดับที่ 2 ของพรรคก้าวไกลเป็นประเด็นที่น่าสนใจไม่น้อย ซึ่งก็เป็นไปในทิศทางเดียวกับกระแสทั่วประเทศที่พรรคก้าวไกลชนะการเลือกตั้งแบบปาร์ตี้ลิสต์ใน 43 จังหวัด ส่วนที่เหลือได้อันดับที่ 2 ทุกจังหวัด

ในแง่แล้ว แม้ว่า ข้อถกเถียงในพื้นที่ต่อเรื่องเงินจะมีเพิ่มขึ้น แต่ก็ยังคงเป็นไปในลักษณะที่บทความเรื่องริชเช่กับการเลือกตั้งในพื้นที่ชายแดนใต้: จากหลักการอิสลามสู่ปรากฏการณ์ ของ อิมรอน ยาสมิน และ अबดุลเอาวีล (2564) ได้ตั้งข้อสังเกตโดยสรุปไว้ว่า “แม้ว่าในตัวบทของหลักการจะไม่ใช่ที่อนุญาตแต่ในการปฏิบัติจริงมักจะมีการ “เลียงบาลี” เพื่ออ้างความชอบธรรมของการจ่ายริชเช่อยู่จนเป็นแนวปฏิบัติทั่วไปในสังคม ด้วยหลักคิดที่ว่าหากสามารถเข้าสู่พื้นที่การเมืองได้แล้วจะเป็นประโยชน์มากกว่า ประกอบกับค่านิยมทั่วไปในสังคมยังให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ด้วยเช่นกัน”

ประเด็นสุดท้าย คือ **ข้อสังเกตความเปลี่ยนแปลงในระดับพื้นที่** ในการเลือกตั้งที่ผ่านมาพบว่า มีเรื่องราวที่น่าสนใจเกิดขึ้นในพื้นที่หลากหลายประการ นับตั้งแต่เรื่องเวทีเลือกตั้งในพื้นที่ชายแดนใต้ หรือการประชัญวิสัยทัศน์ของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ที่ส่วนใหญ่จัดโดยสำนักสื่อช่องต่างๆ ซึ่งในระดับประเทศเห็นได้ชัดว่าพรรคก้าวไกล แสดงบทบาทในเวทีและช่วยเพิ่มกระแสนิยมให้พรรคก้าวไกล โดยในโลกออนไลน์ผู้สนับสนุนพรรคตัดท่อนที่สำคัญๆ ไปเผยแพร่ด้วยความสมัครใจจนกลายเป็นกระแสในพื้นที่ออนไลน์ โดยเฉพาะผ่านช่อง



ทาง TikTok นำไปสู่การเรียกคนกลุ่มนี้ว่า “หัวคะแนนธรรมชาติ”

ในพื้นที่ชายแดนใต้เองมีหลายเวทีที่เติบโตที่น่าสนใจเช่นเดียวกัน ซึ่งเวทีแรกเป็นการประชุมวิสัยทัศน์เกี่ยวกับสันติภาพปาตานี จัดโดยเครือข่ายสื่อและภาควิชาการ ตามมาด้วยอีกหลายๆ เวที เช่น เวทีประชุมวิสัยทัศน์ของผู้สมัคร สตรี จัดโดยเครือข่ายผู้หญิงฯ ร่วมกับคณะรัฐศาสตร์ ม.อ.ปัตตานี เวทีพูดคุยประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน จัดโดย แอมเนสตี้อินเตอร์เนชันแนล ประเทศไทย และเครือข่ายวิชาการ เวทีพูดคุยประเด็นเกี่ยวกับนโยบายการศึกษา จัดโดยเครือข่ายโรงเรียนเอกชน เป็นต้น

ส่วนการประชุมวิสัยทัศน์ของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง การเลือกตั้งล่าสุดนี้ มีเพียง 2 เขตเลือกตั้งเท่านั้นที่มีการจัดเวทีประชุมวิสัยทัศน์ของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ได้ คือ เขต 4 จังหวัดปัตตานี (อำเภอสายบุรี อำเภอปะนาเระ อำเภอกะพ้อ และอำเภอไม้แก่น) และ เขต 3 จังหวัดยะลา (อำเภอกรงปินัง อำเภอบันนังสตา อำเภอธารโต และอำเภอเบตง) ซึ่งทั้งสองเวทีข้างต้นถือเป็นปรากฏการณ์ใหม่เพราะจัดโดยคนในชุมชนกันเองที่นำโดยเยาวชนคนรุ่นใหม่ โดยเวทีที่เติบโตที่เขต 4 จังหวัดปัตตานี จัดที่อำเภอสายบุรี นำโดย เยาวชนคนรุ่นใหม่จากคณะกรรมการกลางแห่งประชาคมกะลาพอและเครือข่ายส่วนเวทีที่เติบโตที่ เขต 3 จังหวัดยะลา นำโดย ภาควิชาเครือข่ายกลุ่มคนรุ่นใหม่บันนังสตา

การเติบโตสามารถสะท้อนถึงความเสมอภาคของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ที่มีโอกาสได้นำเสนอวิสัยทัศน์ในเวลาเท่าๆ กัน ไม่ว่าจะมาจากพรรคใหญ่หรือพรรคเล็ก รวมถึงประโยชน์ที่ประชาชนได้รับประกอบการตัดสินใจในการเลือกผ่านการสื่อสารวิสัยทัศน์ของผู้ที่เสนอตัวจะเป็นตัวแทนของพวกเขา การเติบโตยังเน้นรูปแบบในการจำกัดเวลา เพื่อให้ผู้สมัครนำเสนอเนื้อหา ไม่ทันใจดีคู่แข่ง นับได้ว่าเป็นจุดที่น่าสนใจในการสร้างวัฒนธรรมการเมืองแบบใหม่ในพื้นที่ชายแดนใต้/ปาตานี

ขณะเดียวกันการเกิดขึ้นของพรรคเป็นธรรม ก็เป็นที่พูดถึงอย่างมากในพื้นที่ชายแดนใต้/ปาตานี ด้วยกับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่โดยตรงออกไปตรงมาและมีข้อเสนอหรือนโยบายที่แหลมคมชัดเจน โดยแกนนำและผู้สมัครจำนวนมากของพรรคเป็นธรรมเคยร่วมงานกันมาก่อนในพรรคไทยสร้างไทย ก่อนจะแยกตัวออกมาและมาร่วมงานกันเป็นพรรคเป็นธรรมอีกครั้ง ขณะเดียวกันสมาชิกและผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ของพรรคเป็นธรรมจำนวนไม่น้อยเคยเป็นอดีตสมาชิกของพรรคอนาคตใหม่มาก่อน โดยภายหลังจากเวทีที่เติบโตแรกที่เป็นเวทีเปิดศึกประชุมวิสัยทัศน์สันติภาพ พรรคเป็นธรรมก็ถูกพูดถึงในพื้นที่ชายแดนใต้/ปาตานีอย่างกว้างขวาง และในอีกหลายๆ เวทีที่เติบโต ตัวแทนของพรรคเป็นธรรม ก็โดดเด่นในการแสดงวิสัยทัศน์เป็นอย่างมาก แต่ผลการเลือกตั้งพบว่า พรรคเป็นธรรมได้คะแนนในพื้นที่น้อยกว่าที่ผู้คนคาดการณ์ไว้ อาจเพราะลงสนามการเมืองในพื้นที่ชายแดนใต้ช้ากว่าพรรคอื่นๆ แต่เมื่อเสียงจากทั่วประเทศที่ส่งผลให้พรรคเป็นธรรมได้เก้าอี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) มา 1 ที่นั่ง เช่นเดียวกับพรรคการเมืองที่หยิบได้หมายเลข 1-6 ที่ได้เก้าอี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) พรรคละ 1 ที่นั่ง ประกอบกับในอนาคตหากได้ร่วมรัฐบาลกับพรรคก้าวไกลและได้อยู่ในคณะทำงานกระบวนการสร้างสันติภาพ คาดว่าอนาคตพรรคเป็นธรรมจะเป็นพรรคที่น่าสนใจมากกว่าเดิมไม่น้อย ทั้งนี้ การที่แกนนำพรรคเป็นธรรมมีความสนิทสนมเป็นการส่วนตัวกับคนทำงานสื่อก็ช่วยหนุนเสริมให้สามารถอยู่ในกระแสของสังคมได้มากกว่านักการเมืองคนอื่น ๆ อีกด้วย



ขณะเดียวกันการเปิดตัวของเลขาธิการพรรคเป็นธรรมในพื้นที่ชายแดนใต้/ปาตานี ตั้งแต่การจัดงานสืบสานงานสืบแสง ตลอดจนการให้สัมภาษณ์ต่างๆ จนผู้คนจำนวนมากไม่น้อยเข้าใจว่า กัมวิร์ สืบแสง เลขาธิการพรรคเป็นธรรม เป็นหลานหรือคนรุ่นหลานของ นายแพทย์เจริญ สืบแสง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) คนสำคัญของจังหวัดปัตตานีในอดีต จนได้มารู้ในภายหลังว่าไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องใดๆ เพียงแค่นามสกุลเหมือนกันเท่านั้น และการที่ผู้สมัครส่วนใหญ่ของพรรคเป็นธรรมมาจากกลุ่มปาตานีบารู ซึ่งหลังการเลือกตั้งประธานกลุ่มปาตานีบารู ถูกหัวหน้าพรรคเป็นธรรมถอดถอนออกจากตำแหน่งรองเลขาธิการพรรค และสมาชิกของปาตานีบารูที่ได้รับคะแนนเลือกตั้งแบบแบ่งเขตสูงสุดของพรรคถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งรองโฆษกพรรค ด้วยเหตุผลของการแสดงความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอนาคตตนเองของผู้คนในพื้นที่ชายแดนใต้/ปาตานี ตลอดจนการดึงตัวแทนจากกลุ่มอื่นมาทำงานด้านสันติภาพให้พรรคแทน อาจส่งผลกระทบต่อและเกิดข้อท้าทายต่อการดำเนินงานของพรรคเป็นธรรมในพื้นที่ชายแดนใต้/ปาตานีในอนาคตได้

นอกจากนั้นในบรรยากาศภาพรวมก็พบความตื่นตัวของภาคประชาสังคมในการทำงานร่วมกับพรรคการเมืองในรูปแบบต่างๆ มากยิ่งขึ้น ตั้งแต่การให้ความรู้กับผู้คน จัดกิจกรรมกับผู้สมัคร รวมถึงการมีผู้ทำงานในองค์กรภาคประชาสังคมเต็มได้ผันตัวเป็นผู้สมัครในสัดส่วนที่มากขึ้นกว่าในปี 2562 อย่างมีนัยสำคัญ ตลอดจนการหาเสียงรณรงค์เรื่องสันติภาพในพื้นที่ชายแดนใต้/ปาตานี ก็นับเป็นเรื่องที่ถูกหยิบยกมาตั้งแต่กระบวนการหาเสียงมาจนถึงกระบวนการหลังเลือกตั้ง ซึ่งตัวแทนจากพรรคก้าวไกล พรรคประชาชาติ และพรรคเป็นธรรม รวมถึงพรรคร่วมที่มีการหารือว่าจะจัดตั้งเป็นรัฐบาลชุดต่อไป หากไม่มีเหตุการณ์ใดเกิดขึ้นระหว่างทางก็ทำให้เห็นถึงความจริงจังต่อการมีพลเรือนในการมีส่วนร่วมต่อกระบวนการพูดคุย รวมถึงการสร้างสันติภาพในมิติอื่นๆ ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของ ทวีลักษณ์ พลราชม และวิลาสินี โสภภาพ (2565) ระบุว่า นักการเมืองชายแดนใต้แทบไม่มีบทบาทในเจรจาพูดคุยสันติภาพ/สันติสุขบนโต๊ะเจรจา ตลอดจนงานวิจัยของ อิมรอน ซาเหาะ และยาสมิน ซัตตาร์ (2563) ที่มองว่านักการเมืองควรมีส่วนร่วมในกระบวนการสันติภาพเพราะประชาชนเลือกมาเป็นตัวแทนของประชาชนจึงควรเข้ามาอยู่ในวงพูดคุยสันติภาพ จึงเป็นที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งว่าในกระบวนการขับเคลื่อนสันติภาพในพื้นที่จะเป็นอย่างไรต่อไป และนโยบายหลักๆ ที่แต่ละพรรคได้หาเสียงไว้จะสามารถเกิดขึ้นจริงได้หรือไม่ เนื่องจากเป็นนโยบายที่ต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างและปรับเปลี่ยนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นการยุบ กอ.รมน. การยุบ ศอบต. การยกเลิกกฎหมายพิเศษต่างๆ เป็นต้น

## สรุปผลการวิจัย

โดยสรุปแล้ว การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2566 เป็นอีกหนึ่งช่วงเวลาที่สำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทั้งในระดับประเทศและในพื้นที่ สำหรับพื้นที่ชายแดนใต้/ปาตานี การเลือกตั้งในครั้งนี้ทำให้เห็นว่า มีลักษณะเฉพาะไม่ว่าจะเป็นการเมืองเชิงอัตลักษณ์ที่ปรากฏให้เห็นในหลายรูปแบบตั้งแต่ความเป็นมุสลิม ความเป็นมลายู ซึ่งบทสนทนาจึงชวนย้อนกลับไปคิดถึงเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2562 ซึ่งยาสมิน และ อิมรอน (2022) ที่ตั้งข้อถกเถียงว่าจะทำอย่างไรให้การเมืองเป็นพื้นที่ที่มีพื้นที่สำหรับเชื้อชาติและศาสนา และทำอย่างไรให้พื้นที่ทางการเมืองไม่ขัดแย้งต่อหลักการของศาสนา แนวคิดการเมืองเรื่องอัตลักษณ์ที่มักจะถูกมองว่าถึงที่สุดแล้วการมีคุณค่า

ร่วมกันของกลุ่มคนและขับเคลื่อนเพื่อเรียกร้องสิทธิบางประการอาจนำไปสู่การแบ่งระหว่าง “ความเป็นเรา” กับ “ความเป็นอื่น” ดังนั้นแล้วการทำให้อัตลักษณ์หนึ่งสามารถคงอยู่พร้อมกับการไม่สร้างความเป็นอื่นขึ้นมาเป็นข้อท้าทายที่น่าสนใจไม่น้อย ความเป็นเราและความเป็นอื่นนี้ยังอาจหมายถึงรวมถึงการคิดถึงอัตลักษณ์อย่าง ความเป็นผู้หญิง และความเป็นคนรุ่นใหม่ได้เช่นกัน

นอกจากนั้นแล้วการใช้เงินของนักการเมืองและหัวหน้าคณะก่อนการเลือกตั้งที่แม้ว่าจะส่งผลหรือไม่ ส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้คนที่อาจหาข้อสรุปได้ยากนั้น แต่สามารถเห็นได้ว่าหลายพรรคและผู้สมัครหลายคน ยังคงจำเป็นต้องใช้เงินในการเลือกตั้งและยังมีผู้คนที่พร้อมจะรับเงินดังกล่าว ทั้งนี้ ประเด็นที่น่าสนใจคือการให้เงินก่อนการเลือกตั้งยังส่งผลให้เกิดบัตรเสียจำนวนมาก กล่าวคือ ประชาชนที่รับเงินมาจากหัวหน้าคณะของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) 2 คน ก็จะกากบาทให้กับทั้ง 2 หมายเลข โดยผู้สังเกตการณ์การนับคะแนนเลือกตั้งจากหลายๆ หน่วยเลือกตั้ง ยืนยันว่ามีบัตรเสียที่เป็นไปในลักษณะดังกล่าวจำนวนมาก

การเลือกตั้งในครั้งนี้ยังทำให้เห็นถึงปรากฏการณ์ใหม่ๆ เช่น การเกิดพรรคเป็นธรรมชาติที่สามารถพูดคุยในเรื่องประเด็นความมั่นคงในพื้นที่ได้อย่างตรงไปตรงมามากยิ่งขึ้น การมีนโยบายของพรรคการเมืองระดับชาติ ที่ให้ความสำคัญต่อกระบวนการสันติภาพในพื้นที่มากขึ้น ไปจนถึงการเห็นองค์รภาคประชาสังคมสนับสนุน และมีส่วนร่วมในพื้นที่ทางการเมืองเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามผลของการเลือกตั้ง ก็ชี้ให้เห็นว่า พื้นที่ชายแดนใต้/ปาตานีเอง ยังคงมีคำถามสำคัญต่อพรรคก้าวไกลที่ได้รับที่นั่งมากที่สุดในระดับประเทศต่อประเด็นท้าทายทางด้านหลักการศาสนา ดังที่ ดันแคน แม็กคาร์โก ได้ตั้งข้อสังเกตใน การเสวนาเรื่อง ถอดบทเรียนการเลือกตั้งของประเทศไทยและตุรกี ซึ่งเป็นวงสนทนาพูดคุยถึงข้อสังเกตจากการเลือกตั้งในวันที่ 14 พฤษภาคม 2566 ต่อการเลือกตั้งในพื้นที่ชายแดนใต้ว่า มีบรรยากาศทางการเมืองที่มีความเฉพาะ โดยที่กระแสของพรรคก้าวไกลหรือเพื่อไทยที่เกิดกับพื้นที่อื่นๆ ระดับชาติของประเทศไทยไม่ได้ส่งผลต่อพื้นที่ชายแดนใต้ แต่ผลการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคก้าวไกลมาเป็นอันดับ 2 ก็ทำให้ชวนคิดได้ว่ายังคงมีกลุ่มคนที่พร้อมจะเลือกในสิ่งที่เป็นการตามกระแสเดียวกับภาพใหญ่ของประเทศ ในขณะที่เดียวกันสำหรับพื้นที่ชายแดนใต้ก็พบว่ายังคงมีคนอีกกลุ่มที่ยังคงไม่เห็นถึงความเกี่ยวข้องของการเมืองต่อชีวิตจึงมีเหตุผลในการเลือก เช่น การเป็นผู้มีอิทธิพล เป็นคนที่เคยช่วยเหลือ พบเห็นในงานต่างๆ ของชุมชน ไปจนกระทั่งการเลือกเพราะได้รับเงินจึงเลือกตอบแทน เป็นต้น สถานะเช่นนี้ ดันแคน แม็กคาร์โก ให้ความเห็นว่าในกรณีของพื้นที่ชายแดนใต้/ปาตานีพบสถานะกลืนไม่เข้าคายไม่ออกทางการเมือง (Political Dilemma) เมื่อการเป็นชนกลุ่มน้อย หนึ่งแล้วการมีส่วนร่วมกับพรรคการเมืองระดับชาติเป็นสิ่งที่จำเป็น เพื่อขับเคลื่อนประเด็นให้เห็นผลได้ แต่อย่างไรก็ตามมีประเด็นที่เป็นข้อกังวลหลักของคนในชายแดนใต้ต่อการเลือกพรรคในระดับชาติ โดยเฉพาะพรรคก้าวไกล เช่น ประเด็นสมรสเท่าเทียม สุราก้าวหน้า เป็นต้น

สิ่งที่น่าสังเกตหากมองเปรียบเทียบกับเลือกตั้งในประเทศตุรกีที่เกิดขึ้นในวันเดียวกัน ซึ่งพบว่า การขับเคี่ยวกันอย่างดุเดือดได้ทำให้เกิดความชัดเจนของปรากฏการณ์การแบ่งขั้วออกเป็นสองของประชาชน ในมุมมองแบบกระแสนิยมทั่วไปที่ปรากฏให้เห็นได้ในสื่อสำนักพิมพ์ชื่อดังของโลกตะวันตกถูกตีความว่าเป็นการต่อสู้ของกลุ่มเอาเผด็จการและกลุ่มที่ไม่เอาเผด็จการ ในขณะที่มุมมองของสื่อในกระแสสมมุติทั่วไปโดยเฉพาะ

ในประเทศไทยคือการต่อสู้ของการเมืองสายอิสลามและสายเซคคิวลาร์ ถึงแม้มุมมองที่แตกต่างกันเหล่านี้จะมีด้านที่สะท้อนภาพความจริงในรูปแบบการฉายภาพจากจุดยืนที่แตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตามก็พบว่ามีกระแสการพูดคุยถึงความเป็นเสรีนิยม และความเป็นอิสลามไม่น้อย หากแต่การเมืองในประเทศตุรกีได้ชี้ชวนทำให้เห็นว่า การมองเพียงชั่วปะทะระหว่างความเป็นเสรีนิยมและความเป็นอิสลามอาจจะเป็นการให้ข้อสรุปที่ง่ายจนเกินไป เนื่องจากภายใต้การขับเคลื่อนการเมืองด้านอัตลักษณ์และอุดมการณ์ของผู้คนประกอบด้วยหลายปัจจัย เช่นในกรณีของตุรกีอาจประกอบด้วยการมีพรรคร่วมฝั่งที่ถูกมองว่าเผด็จการและใช้หลักการศาสนาอิสลามเป็นหลัก ก็ประกอบด้วยกลุ่มพรรคและคนที่มิทั้งสายคิดที่มีอุดมการณ์แบบชาตินิยมรวมถึงมีหลักคิดความเป็นเสรีนิยม ในบางด้าน ในขณะที่พรรคร่วมฝ่ายตรงข้ามเองก็อาจมีองค์ประกอบทั้งกลุ่มที่เป็นเคมาลิสต์ เน้นเสรีนิยม เน้นอิสลามนิยม ไปจนถึงกลุ่มที่ต่อต้านผู้อพยพ เป็นต้น

ประเด็นลักษณะเดียวกันนี้หากย้อนกลับมามองถึงการเคลื่อนไหวในพื้นที่ชายแดนใต้/ปาตานี ก็มีมิติที่ซับซ้อน แม้ว่าอาจจะสามารถแบ่งกลุ่มของขบวนการได้ชัดเจนกว่ากรณีของประเทศตุรกี หากแต่ก็อาจยังไม่ชัดเจนถึงความเชื่อมโยงนโยบายของแต่ละพรรคไปสู่การมองเป็นเรื่องถูกหรือผิดทางศาสนาได้ ขณะเดียวกัน หากสังเกตจากตัวผู้สมัครก็จะพบว่าผู้สมัครชาวมลายูมุสลิมที่มีอุดมการณ์อิสลามนิยมและอุดมการณ์มลายูนิยมตัดสินใจสังกัดพรรคการเมืองที่อยู่ในฝ่ายสืบทอดอำนาจ ในทางกลับกันพรรคการเมืองที่แสดงออกถึงความเป็นอิสลามนิยมและมลายูนิยมก็เลือกผู้สมัครที่มีลักษณะของผู้ที่มีอิทธิพลหรือผู้ที่ประกอบธุรกิจสีเทาลงสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ในนามพรรค ขณะเดียวกันวาทกรรมปาตานีคือระเบียบแห่งโคลอมเบียที่นักการเมืองอาวุโสเคยกล่าวไว้ในช่วงของการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562 ก็ยังสามารถใช้ได้เช่นเดียวกันจากผลการเลือกตั้งของบางเขตในครั้งล่าสุดนี้ นอกจากนี้ยังพบว่ามอดิตันกรบของขบวนการต่อสู้เพื่อเอกราชปาตานีได้รวมกลุ่มกันเป็นเครือข่ายเพื่อดำเนินงานช่วยเหลือพรรคการเมืองบางพรรคในช่วงของการหาเสียงก่อนเลือกตั้งในครั้งล่าสุดนี้ด้วย นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่น่าสนใจอีกประการ คือ ในช่วงของการหาเสียงก่อนการเลือกตั้งพรรคประชาชาติ ได้วิพากษ์วิจารณ์นโยบายสมรสเท่าเทียมของพรรคก้าวไกลว่าผิดหลักการของศาสนาอิสลามอย่างไรในเกือบทุกเวทีปราศรัย แต่ภายหลังการเลือกตั้งเมื่อต้องร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล พรรคประชาชาติกลายเป็นผู้ที่จะต้องมาอธิบายและตอบคำถามเกี่ยวข้องกับมุสลิมและนโยบายสมรสเท่าเทียมของพรรคก้าวไกลแทน

ประเด็นการเปลี่ยนผ่านทางสังคม หากพิจารณาจากผลการเลือกตั้งในแต่ละเขตแล้วจะพบว่า ในบางเขตผู้สมัครที่มีอุดมการณ์เพื่อพัฒนาสังคมสามารถเอาชนะผู้สมัครจากบ้านใหญ่หรือผู้สมัครที่บ้านใหญ่หรือผู้มีอิทธิพลให้การสนับสนุนหรือสามารถเอาชนะผู้สมัครที่ใช้เงินจำนวนมากได้ บางเขตเลือกตั้งก็พบว่าผู้สมัครหน้าใหม่หรือคนรุ่นใหม่ซึ่งอยู่ในพรรคใหญ่หรือพรรคที่มีกระแสแรงสามารถเอาชนะ ส.ส.เดิมที่อยู่ในพรรคใหญ่ได้ ขณะเดียวกันบางเขตเลือกตั้งผู้สมัครที่ใช้เงินจำนวนมากก็สามารถเอาชนะผู้สมัครที่อยู่ในพรรคที่มีกระแสดีกว่าได้ หรือหลายเขตเลือกตั้งพบว่าผู้ชนะการเลือกตั้งมาจากผู้สมัครที่มีเครือข่ายท้องถิ่นอุปถัมภ์เช่นเดิม และยังไม่มีการเลือกตั้งที่เป็นคนธรรมดาที่สามารถชนะการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในกรุงเทพฯ ได้ จึงอาจกล่าวได้ว่าการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตยังคงไม่มีความเปลี่ยนแปลงมากนัก ซึ่งต่างจากการเลือกตั้งแบบปาร์ตี้ลิสต์ที่มีผลการเลือกตั้งต่างกันออกไป อย่างไรก็ตามหากมองข้ามผู้ชนะการเลือกตั้งและอันดับรองลงมาให้ลึกลงไป



จะพบว่า ในบางเขตเลือกตั้งผู้สมัครที่เป็นคนธรรมดาสามารถได้ลำดับที่ 3 ด้วยคะแนนหลายพันคะแนน โดยที่ในเขตเดียวกันผู้สมัครที่มาจากบ้านใหญ่ อยู่ในพรรคใหญ่และเคยเป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ซึ่งเคยได้คะแนนมากกว่าสี่หมื่นคะแนน แต่ในการเลือกตั้งครั้งนี้ได้คะแนนเพียงไม่กี่ร้อยคะแนนเท่านั้น ส่วนหนึ่งเพราะเงินถูกนำไปใช้ในเขตเลือกตั้งใกล้เคียงที่มีโอกาสชนะการเลือกตั้งมากกว่านั่นเอง

ส่วนการเปลี่ยนผ่านที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ ก่อนการเลือกตั้งปี 2566 ภาคประชาสังคมมีความพยายามที่จะให้ความรู้เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งแก่ประชาชนผ่านสื่อสังคมออนไลน์ ไม่ว่าจะเป็นการจัดรายการ Wartani Politics Talk มากกว่าร้อยตอนที่มีการวิเคราะห์การเมืองไทยด้วยภาษามลายูถิ่น หรือการจัดรายการ Politic Move ที่ทำหน้าที่ตระเวนสัมภาษณ์ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ทั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อให้ประชาชนได้รู้จักและรับรู้ถึงแนวคิดต่างๆ ของผู้สมัคร ประกอบการตัดสินใจของประชาชน หรือรายการ santai talk ที่เป็นการพูดคุยการเมืองแบบสบายๆ อย่างตรงไปตรงมา แต่ประเด็นแหลมคมและเข้าถึงเยาวชนคนรุ่นใหม่จำนวนมากในพื้นที่ และอีกหลากหลายความพยายามที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชายแดนใต้ล้วนส่งผลต่อการเมืองในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดนี้และในอนาคตที่จะไม่เหมือนเดิมอีกต่อไปแล้ว โดยเฉพาะนายทุนหรือผู้ที่ใช้เงินจำนวนมากแต่กลับไม่อาจชนะการเลือกตั้งได้หรือสามารถเอาชนะการเลือกตั้งได้แต่ไม่สามารถอยู่ฝ่ายรัฐบาลได้อาจลังเลที่จะใช้เงินจำนวนมากอีก หรือแม้กระทั่งหัวคะแนนที่อนาคตจะดำเนินงานยากกว่าเดิมเพราะประชาชนรู้เท่าทันแล้ว

ทั้งนี้ เป็นที่น่าจับตามองว่า อนาคตของพื้นที่ชายแดนใต้/ปาตานี ภายใต้พรรคที่สามารถจัดตั้งรัฐบาลขึ้นมาได้ในอนาคตนั้น จะเป็นอย่างไร จะสามารถทำให้นโยบายที่มีการหาเสียงไว้สามารถเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมได้หรือไม่ หากพรรคก้าวไกลซึ่งเป็นพรรคที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดสามารถเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่อย่างไร หรือหากเป็นพรรคอื่นๆ ได้เข้ามาเป็นรัฐบาลแทนจะส่งผลอย่างไร ประเด็นที่จะเกิดขึ้นภายใต้รัฐบาลใหม่นี้ จะเป็นอีกส่วนสำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมในช่วงการเลือกตั้งของผู้คน ตลอดจนแนวทางการหาเสียง และการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองที่ปรับเปลี่ยนไปอีกครั้งในการเลือกตั้งครั้งถัดไปหรือไม่ จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจไม่น้อย แต่อย่างไรก็ตามสิ่งหนึ่งที่น่าจับตาในการเลือกตั้งครั้งถัดไปคือความเปลี่ยนแปลงของผู้คนทั้งวัยและวิถีคิด ซึ่งในอนาคตอาจส่งผลกระทบต่อภาพการเมืองของพื้นที่ชายแดนใต้/ปาตานีได้



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- ต้นแคน แม็กคาร์โก (2562). การเมืองปาตานี: หลายโฉมหน้าในการเลือกตั้ง 2562. *วารสาร Kyoto Review of Southeast Asia*, ISSUE 28.
- ทวีลักษณ์ พลราชม และวิลาสินี โสภภาพ. (2565). บทบาทของนักการเมืองชายแดนใต้: การต่อสู้เพื่อสันติภาพชายแดนใต้บนพื้นที่การเมืองระดับชาติ. *วารสารความขัดแย้งและสันติศึกษาปีที่ 1*, ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน.
- ยาสมิน ชัตตาร์ และอิมรอน ซาเหาะ ,(2563). *พื้นที่ทางการเมืองแบบเป็นทางการของผู้หญิงมลายูมุสลิมชายแดนใต้: บทบาท โอกาส และข้อท้าทาย*. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.)
- ยาสมิน ชัตตาร์, อิมรอน ซาเหาะ และอับดุลเอวัวร์ล สิดิ. (2564). ข้อถกเถียงว่าด้วยการเป็นผู้นำทางการเมืองกับผู้หญิงมุสลิมในพื้นที่ชายแดนใต้. *วารสารอิสลามศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์*, 12(1),27-42.
- สามารถ ทองเผื่อ และเอกรินทร์ ต่วนศิริ. (2562). *การศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรม การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 : จังหวัดปัตตานี*. สถาบันพระปกเกล้า.
- อิมรอน ซาเหาะ และยาสมิน ชัตตาร์. (2563). *พลวัตการเคลื่อนไหวของนักการเมืองมลายูมุสลิมท่ามกลาง ความรุนแรงในพื้นที่ชายแดนใต้*. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและ นวัตกรรม (สกสว.)
- อิมรอน ซาเหาะ, ยาสมิน ชัตตาร์ และอับดุลเอวัวร์ล สิดิ. (2565) ริชวะฮ์กับการเลือกตั้ง: จากหลักการ อิสลามสู่ปรากฏการณ์ในสังคมมลายูมุสลิมชายแดนใต้. *วารสารวาระการเมืองและสังคม คณะ รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี*,(1), 39-56.
- Faculty of Political Science, Prince of Songkla University (2566). ถอดบทเรียนการเลือกตั้ง ของประเทศไทยและตุรกี. สืบค้นเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2566 จาก <https://www.facebook.com/PoliticalSciencepnpsu/videos/282970690853965>.
- Think Forward Center – ศูนย์นโยบายเพื่ออนาคต. (2566). นโยบายสำหรับมุสลิมของพรรคก้าวไกล. สืบค้นเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2566 จาก <https://www.facebook.com/photo/?fbid=553761130260404&set=a.244439731192547>



**ภาษาอังกฤษ**

Sattar, Y., & Sahoh, I. (2022). Malay Muslim Politicians' Movements Amid the Deep South Unrest in Thailand. *Journal of Muslim Minority Affairs*, 42(1), 100-116.

Utarasint, D. (2018). *Voices and Votes Amid Violence: Power and Electoral Accountability in Thailand's Deep South*. Doctoral Thesis, The Australian National University.



## มหาเธร์ โมฮัมหมัดกับการรักษาการเป็นชนชั้นนำ ทางการเมืองมาเลเซีย

บทคัดย่อ \_\_\_\_\_

ชัยวัฒน์ มีสันฐาน<sup>1</sup>

การศึกษาวิจัยเรื่อง มหาเธร์ โมฮัมหมัดกับการรักษาการเป็นชนชั้นนำทางการเมืองมาเลเซีย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัจจัยการรักษาการเป็นชนชั้นนำทางการเมืองของนายมหาเธร์ โมฮัมหมัด ในฐานะผู้นำทางการเมืองที่มีอายุมากที่สุดและอยู่ในการเมืองมาอย่างยาวนาน งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary research) ซึ่งเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลในระดับปฐมภูมิ และข้อมูลในระดับทุติยภูมิ โดยวิเคราะห์ผ่านแนวคิดทฤษฎีชนชั้นนำ (Elite Ruler) แนวคิดทฤษฎีสังคม (Social Theory) และแนวคิดทฤษฎีการจูงใจ (Theories of Motivation) ผลการวิจัยพบว่า นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดสามารถรักษาตุลาอำนาจและยังคงเป็นชนชั้นนำทางการเมืองของประเทศมาเลเซียมาอย่างยาวนานนั้น มีลักษณะเด่น 6 ประการ ได้แก่ 1) นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดมีความสามารถในการสร้างแรงผลักดันและแรงจูงใจให้แก่ประชาชนชน 2) นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดมีภาวะความเป็นผู้นำสูง 3) นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดมีการวางตัวที่ดีทางสังคม 4) นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดเป็นบุคคลที่อยู่ในกระแสของสื่ออย่างต่อเนื่อง จึงทำให้เขามักจะเป็นที่จดจำของประชาชนจากการที่สื่อถ่ายทอดเรื่องราวของเขาผ่านสื่อโซเชียลมีเดีย 5) นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดมีเครือข่ายทางสังคมที่เหนียวแน่น และ 6) นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดมีผลงานที่โดดเด่นในการทำงานที่เขาสามารถนำพาบ้านเมืองให้เกิดความเจริญก้าวหน้า

คำสำคัญ: มหาเธร์ โมฮัมหมัด, การรักษาการเป็นชนชั้นนำทางการเมือง, มาเลเซีย

Received: 26 April 2023 Revised: 25 June 2023 Accepted: 28 June 2023

<sup>1</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์ประจำคณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200 อีเมล: chawat.m@arts.tu.ac.th





***Mahathir Mohammad and the preservation of  
the Malaysian political elite***

**Abstract** \_\_\_\_\_

*Chaiwat Meesanthan<sup>2</sup>*

The study on Mahathir Mohamad and the Preservation of the Malaysian Political Elite aims to study and analyze the factors of preserving the political elite of Mahathir Mohamad as the oldest and longest serving political leader. This research is qualitative research by documentary research, which collects primary and secondary data by analyzing through the concepts of Elite Ruler, Social Theory, and Theories of Motivation. The research results showed that Mr. Mahathir Mohamad was able to maintain the balance of power and remained the political elite of Malaysia for a long time with six outstanding characteristics: 1) Mahathir Mohamad had the ability to drive and motivate the people 2) Mr. Mahathir Mohamad has a strong leadership style 3) Mahathir Mohamad has a good social disposition 4) Mahathir Mohamad is a person who is constantly in the media. 5) Mahathir Mohamad has a strong social network and 6) Mahathir Mohamad has outstanding performance in his work where he can lead the country to progress.

**Keywords:** Mahathir Mohammad, The preservation of the political elite, Malaysia

*Received: 26 April 2023 Revised: 25 June 2023 Accepted: 28 June 2023*



<sup>2</sup> Assistant Professor, at Faculty of Liberal Arts, Thammasat University, 2 Phrachan Rd, Phranakorn, Bangkok 10140. Email: chaiwat.m@arts.tu.ac.th



## บทนำ

ประเทศมาเลเซียขึ้นอยู่กับอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษมาหลายศตวรรษและได้รับเอกราชเมื่อ ค.ศ. 1957 ภายใต้การนำของ ตวนกู อับดุล ระฮ์มัน ซึ่งเป็นบุคคลสำคัญในการกอบกู้เอกราชของมาเลเซีย หลังได้รับเอกราช มีการดำเนินการนโยบายต่าง ๆ รวมทั้งรัฐธรรมนูญของมาเลเซียอนุญาตให้มีการจัดทะเบียนพรรคการเมืองต่างๆได้ พรรคการเมืองส่วนใหญ่ในมาเลเซียมีฐานมาจากกลุ่มชาติพันธุ์และกลุ่มศาสนา มีอุดมการณ์จากการเมืองเพื่อผลประโยชน์และสวัสดิการให้กับกลุ่มของเชื้อชาติของตนในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกเกิดขึ้นในปี 1955 การรวมตัวกันขององค์กรรวมชาติ United Malay National organization (UMNO), สมาคมชาวจีนแห่งมาลายา Malaysian Chinese Association (MCA), และคณะมนตรีอินเดียแห่งมาลายา Malaysian Indian Congress (MIC) เกิดเป็นแนวร่วมรัฐบาล Barisan Nasional (BN) ประสบความสำเร็จ โดยมีนโยบายบริหารประเทศชาติแบบไม่นิยมความรุนแรง สนับสนุนชาวมลายูให้มีสิทธิและส่วนร่วมในการบริหารประเทศ ทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ (วีรพงษ์ รามางกูร, 2561) ในสมัยของนายกรัฐมนตรี ตุน ราซัค สิ้นสุดลง มหาเธร์ โมฮัมหมัด ก็ถือเป็นโอกาสที่จะเสนอแนวทางเศรษฐกิจของตนเองในปีต่อมา ซึ่งประกอบด้วย “วิสัยทัศน์ 2020” และ “นโยบายพัฒนาประเทศ” ภายหลังจาก ค.ศ. 1981 มหาเธร์ โมฮัมหมัดก็ได้เข้าพิธีสาบานตนเป็นนายกรัฐมนตรีของมาเลเซีย เป็นการเปิดฉากเริ่มต้นการเป็นนายกรัฐมนตรี มหาเธร์ โมฮัมหมัดก้าวขึ้นสู่การเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในฐานะนายกรัฐมนตรี

มหาเธร์ โมฮัมหมัด เกิดเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1925 ณ เมืองอลอสตาร์ รัฐเคดาห์ ซึ่งอยู่ทางตอนเหนือของมาเลเซียในปัจจุบัน นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดมุ่งมั่นศึกษาและมีผลการเรียนดีมาตั้งแต่เยาว์วัยหลังสำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมด้วยคะแนนเต็ม นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดได้รับคัดเลือกและสนับสนุนทุนการศึกษาให้เข้าเรียนที่วิทยาลัยแพทยศาสตร์พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 7 (King Edward VII College of Medicine) (วิทย์ บัณฑิตกุล, 2555) ซึ่งเป็นหนึ่งในสถาบันการศึกษาที่ดีที่สุดในมาลายาในเวลานั้น เขาได้เป็นแพทย์ 2 ปีก่อนจะเข้าสู่การเมืองจนปี 1974 ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ ปี 1976 เป็นรองนายกรัฐมนตรี และต่อมามีปี 1981 ก็ได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรีโดยครองอำนาจยาวนานที่สุดของประวัติศาสตร์การเมืองมาเลเซียรวม 22 ปี (1981-2003)

การขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดนั้นเขาได้มีบทบาทมากมายในการกำหนดนโยบายเพื่อฟื้นฟูประเทศให้ก้าวไปข้างหน้า ซึ่งได้แก่ นโยบาย “มองตะวันออก” โดยการมองญี่ปุ่นและเกาหลีใต้เพื่อใช้เป็นต้นแบบในการพัฒนาประเทศการนำ “วิถีเอเชีย” (Asian Way) (วรศักดิ์ มหัทธโนบล, 2542) มาใช้แก้ปัญหาและใช้เศรษฐกิจแบบพึ่งตนเองลดการพึ่งพาต่างชาติและเคยได้เสนอแนวคิดที่จะรวมอาเซียนเข้ากับจีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ซึ่งเรียกว่า “กลุ่มเศรษฐกิจเอเชียตะวันออก” (East Asian Economic Caucus - EAEC) แต่ก็ไม่สำเร็จเพราะไม่ได้มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้เขายังสืบทอดนโยบายเศรษฐกิจใหม่ (New Economic Policy หรือ NEP) โดยปรับปรุงใหม่ แต่ให้โอกาสแก่ภูมิบุตร คือชาวมลายูและชนพื้นเมืองเดิม (Bumiputra) ผ่านการเพิ่มความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจและการศึกษา เขายังเป็นคนที่ร่างวิสัยทัศน์ทางเศรษฐกิจ



สำหรับมาเลเซีย ในปี 1991 เขาประกาศใช้นโยบายวิสัยทัศน์ 2020 (Wawasan 2020) โดยมาเลเซียมุ่งมั่นที่จะกลายเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างเต็มที่ภายในระยะเวลา 30 ปี มีเป้าหมายเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งเชื่อว่านโยบายนี้จะค่อยๆ ทยอยแก้ปัญหาทางชาติพันธุ์ลงด้วยบางโครงการของรัฐบาลนั้นเปิดกว้างมากขึ้นสำหรับชาติพันธุ์อื่นๆ และได้ประสบความสำเร็จดังตัวอย่างใน ค.ศ. 1995 นอกจากนี้ใน ค.ศ. 1997 นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดยังประสบความสำเร็จในการปกป้องประเทศจากวิกฤตต้มยำกุ้ง โดยประกาศไม่ยอมรับความช่วยเหลือและไม่ทำตามคำแนะนำของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) แต่ใช้วิธีควบคุมเงินทุนและกำหนดค่าเงินริงกิตแบบตายตัวซึ่งทำให้มาเลเซียได้รับผลกระทบน้อยที่สุดจากวิกฤตครั้งนั้น (วรศักดิ์ มหัทธโนบล, 2542)

นโยบายข้างต้นถือเป็นตัวอย่างของนโยบายที่ประสบความสำเร็จของนายมหาเธร์ โมฮัมหมัด ในขณะที่เขาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดถือเป็นนายกรัฐมนตรีที่โดดเด่นของประเทศมาเลเซียคนหนึ่งที่จับตามองของประชาชนในประเทศและต่างชาติ จนกระทั่งในปี 2003 นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดประกาศลาออกจากตำแหน่งอย่างไม่มีใครคาดหมาย แต่นายมหาเธร์ได้รับการยกย่องให้เป็นบุคคลที่มีอิทธิพลและมีความสำคัญต่อการเมืองประเทศมาเลเซียเป็นอย่างมาก

สืบเนื่องจากการเลือกตั้งของประเทศมาเลเซียที่ผ่านมา นาย ‘มหาเธร์ โมฮัมหมัด’ ได้สร้างประวัติศาสตร์การเลือกตั้งให้แก่ประเทศมาเลเซียโดยโค่นอำนาจนายนาจิบ ราซัค และกลุ่มพรรคพันธมิตรร่วมรัฐบาล Barisan National (BN) ‘บาริซาน เนชั่นแนล’ นำโดยพรรคอัมโนที่กุมอำนาจบริหารประเทศมายาวนานถึง 61 ปี อีกทั้งนายมหาเธร์ โมฮัมหมัด ในวัย 92 ปียังสร้างประวัติศาสตร์การเป็นผู้นำประเทศที่อายุมากที่สุดในโลกอีกด้วย นายมหาเธร์ โมฮัมหมัด ซึ่งหวนกลับมาสู่เส้นทางทางการเมืองอีกครั้งหลังวางมือไปนานกว่า 15 ปี ได้ประกาศชัยชนะต่อบรรดาผู้สนับสนุนหลังการเลือกตั้งมาเลเซียแจ้งผลการเลือกตั้งทั่วไปออกมาว่า กลุ่มพรรคพันธมิตรฝ่ายค้าน ในชื่อ ‘ปากาตัน ฮาราปัน’ (Pakatan Harapan - PH) หรือ แนวร่วมแห่งความหวัง ได้ที่นั่งในสภาถึง 113 ที่นั่ง จากทั้งหมด 222 ที่นั่ง ขณะที่พรรคพันธมิตรร่วมรัฐบาลภายใต้การนำของนายนาจิบ ราซัค ได้ที่นั่งเพียงแค่ 79 ที่นั่งเท่านั้น (PostToday, 2561) ได้สร้างประวัติศาสตร์การคว้าชัยชนะในการเลือกตั้งนั้นทำให้มหาเธร์ โมฮัมหมัดเตรียมตัวกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งก็สร้างความตระหนกใจให้กับประชาคมโลกอย่างมาก อีกทั้งอดีตนายกรัฐมนตรีผู้ยิ่งใหญ่อย่างนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดได้สร้างประวัติศาสตร์ครั้งยิ่งใหญ่บนคาบสมุทรมาเลย์ด้วยการกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 7 ในฐานะหัวหน้าพรรคการเมืองใหม่ที่มีชื่อว่าพรรคเอกภาพประชาชนมาเลเซีย (Malaysian United Indigenous Party หรือ Parti Pribumi Bersatu Malaysia: PPBM)

จากใจความสำคัญข้างต้นการเข้ามารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และการที่ยังสามารถยืนอยู่ในเวทีทางการเมือง อีกทั้งยังคงได้รับการยอมรับจากประชาชนจนสามารถชนะการเลือกตั้ง ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาชีวประวัติของอดีตนายกรัฐมนตรีนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดที่เขาสามารถหวนคืนตำแหน่งการเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง ซึ่งในครั้งล่าสุดนี้เขาดำรงตำแหน่งในฐานะนายกรัฐมนตรีคนที่ 7 ของประเทศมาเลเซียด้วยอายุ 92 ปี และเป็นผู้นำประเทศที่อายุมากที่สุดในโลก การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะได้รับการยอมรับจากประชาชนจำนวนมากถึง 2 ครั้ง ทำให้สามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีบริหารประเทศ ต้องมีความเป็นชนชั้นนำ

ชัชวรัตน์ บัณฑิต

วารสารการเมืองและสังคม

ทางการเมือง ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในเรื่องของบริบททางสังคม ความเป็นอยู่ของประชาชน สภาพการณ์ในประเทศ ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมืองของประเทศว่าเป็นอย่างไร นอกจากนี้ความคิดและวิสัยทัศน์ภายใต้การนำของ นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดก็มีความสำคัญที่ส่งผลต่อการเป็นชนชั้นนำทางการเมืองและเป็นแรงผลักดันให้มาเลเซีย กลับมายิ่งใหญ่อีกครั้ง แม้ในปี 2563 เขาต้องสละตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่การสละตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ครั้งนั้นก็เป็นการสละที่ทั้งปัญหาและส่งผลกระทบยาวต่อรูปแบบการเมืองมาเลเซียจนเข้าสู่การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 15 ซึ่งนายมหาเธร์ โมฮัมหมัด ไม่ได้รับการเลือกตั้ง

## คำถามการวิจัย

นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดสามารถรักษาการเป็นชนชั้นนำทางการเมืองตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันได้อย่างไร?

## วัตถุประสงค์ในการศึกษา

เพื่อศึกษาปัจจัยการรักษาการเป็นชนชั้นนำทางการเมืองของนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดผ่านแนวคิดทฤษฎี ชนชั้นนำ (Elite Ruler) แนวคิดทฤษฎีสังคม (Social Theory) และแนวคิดทฤษฎีการจูงใจ (Theories of Motivation)

## ขอบเขตในการศึกษา

งานวิจัยฉบับนี้ขอบเขตด้านเนื้อหา ผู้วิจัยได้ศึกษาประวัติของนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดตั้งแต่เป็นนายกรัฐมนตรีในค.ศ.1981 จวบจนกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 7 ปี ค.ศ. 2018

## วิธีการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาโดยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research methods) เพื่อความครอบคลุมถึงเนื้อหาในการศึกษา ซึ่งในการดำเนินการศึกษาได้ใช้วิธีการศึกษาจากแหล่งข้อมูล อันประกอบด้วยการศึกษาวิจัยเอกสาร ทั้งเอกสารปฐมภูมิและทุติยภูมิเกี่ยวกับมหาเธร์ โมฮัมหมัด แล้วนำมาประมวลผล วิเคราะห์เป็นการวิจัยที่รวบรวมหลักฐานจากเอกสารทางต่างๆ ทั้งจากสถานที่ งานเขียน และ งานวิจัย งานวิชาการ หนังสือพิมพ์ ในประเทศมาเลเซีย และในประเทศไทย มาใช้ในการวิเคราะห์ เพื่อทำความเข้าใจการเมือง มาเลเซีย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันรวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และ วัฒนธรรม กับ การเมืองเพื่อเป็นกรอบตัวอย่างในการศึกษาเปรียบเทียบกรณีของมาเลเซียแล้วนำเสนอในรูปแบบของการอธิบายเชิงพรรณนา (Descriptive method)

จากการทบทวนแนวคิดทฤษฎีของงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยสรุปเป็นแนวคิดได้ดังนี้

ประเด็นแรก ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับภูมิหลังครอบครัวชีวิตของนายมหาเธร์ โมฮัมหมัด ไม่ว่าจะเป็นภูมิหลังครอบครัว ภาระยา ประวัติการทำงานและการศึกษา ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาผ่านทฤษฎีแรงจูงใจที่เกี่ยวกับ

พลังผลักดันให้คนมีพฤติกรรมที่ทำตามทิศทางและเป้าหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดได้มีนโยบายวิสัยทัศน์แผนพัฒนาประเทศที่สร้างแรงผลักดันให้เกิดพฤติกรรมที่เรียกว่าเป็นแรงขับเคลื่อนเพื่อสร้างแรงจูงใจในการพัฒนาประเทศให้กับประชาชน

ประเด็นที่สอง ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาความเป็นชนชั้นนำทางการเมืองของนายมหาเธร์ โมฮัมหมัด ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาผ่านแนวคิดทฤษฎีชนชั้นนำและแนวคิดทฤษฎีภาวะความเป็นผู้นำ สำหรับการศึกษาการขึ้นมาเป็นชนชั้นนำทางการเมืองของนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดนั้นผู้วิจัยได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ออกเป็น 6 ประการ ซึ่งได้แก่ 1) ความสามารถในการสร้างแรงผลักดันและแรงจูงใจให้แก่ประชาชนชน 2) นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดมีภาวะความเป็นผู้นำสูง 3) การวางตัวที่ดีทางสังคม 4) นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดเป็นบุคคลที่อยู่ในกระแสของสื่ออย่างต่อเนื่อง 5) นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดมีเครือข่ายทางสังคมที่เหนียวแน่น 6) มีผลงานที่โดดเด่นในการทำงานเพื่อทำความเข้าถึงบทบาทต่างๆของนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองจนเขาสามารถขึ้นมามีอำนาจทางสังคมจนถึงทุกวันนี้

## ผลการศึกษา

ผู้วิจัยได้ศึกษาผ่านแนวคิดทฤษฎีชนชั้นนำและแนวคิดทฤษฎีภาวะความเป็นผู้นำ นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดได้ก้าวเข้ามามีบทบาทที่สำคัญในการพัฒนาประเทศมาเลเซียจนกลายเป็นชนชั้นนำและเป็นหัวใจของประชาชนที่นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดยังสามารถรักษาคุณอำนาจและยังคงเป็นชนชั้นนำทางการเมืองของประเทศมาเลเซียมาอย่างยาวนาน ซึ่งลักษณะเด่นของนายมหาเธร์ โมฮัมหมัด ที่ทำให้เขาสามารถรักษาความเป็นชนชั้นนำทางการเมืองได้นั้นผู้วิจัยได้พิจารณาออกเป็น 6 ปัจจัยสำคัญ ได้แก่ 1) ความสามารถในการสร้างแรงผลักดันและแรงจูงใจให้แก่ประชาชนชน 2) นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดมีภาวะความเป็นผู้นำสูง 3) การวางตัวที่ดีทางสังคม 4) นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดเป็นบุคคลที่อยู่ในกระแสของสื่ออย่างต่อเนื่อง 5) นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดมีเครือข่ายทางสังคมที่เหนียวแน่น 6) มีผลงานที่โดดเด่นในการทำงาน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 1. ความสามารถในการสร้างแรงผลักดันและแรงจูงใจให้แก่ประชาชน

นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดต้องการที่จะผลักดันให้เกิดแรงขับเคลื่อนเพื่อสร้างสร้างแรงจูงใจในการพัฒนาประเทศให้แก่ประชาชน เห็นได้จากการประกาศนโยบายวิสัยทัศน์แผนพัฒนาประเทศ ใน ค.ศ. 1991 โดยนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดประกาศใช้นโยบายวิสัยทัศน์ 2020 (Wawasan 2020) ซึ่งเป็นนโยบายต่อเนื่องจากนโยบายเศรษฐกิจใหม่ที่ยุติลงเมื่อค.ศ. 1990 ส่วนนโยบายวิสัยทัศน์ 2020 ได้เริ่มขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ 1991 โดยที่นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดเป็นผู้คิดและเป็นจักรกลสำคัญโดยต้องการให้มาเลเซียมุ่งมั่นที่จะกลายเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างเต็มที่ภายในระยะเวลา 30 ปี มีเป้าหมายเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งเชื่อว่านโยบายนี้จะค่อยๆทำลายปัญหาทางชาติพันธุ์ลงด้วยและบางโครงการของรัฐบาลนั้นเปิดกว้างมากขึ้นสำหรับชาติพันธุ์อื่น ๆ อีกด้วย สังคมและเศรษฐกิจที่ต้องพัฒนาภายใต้แผนสภาพสังคมที่สัมพันธ์กับเศรษฐกิจที่เป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจใหม่ และเป็นพื้นฐานของการพัฒนาตามนโยบายวิสัยทัศน์ 2020 มีดังนี้คือ นโยบายเศรษฐกิจ



ใหม่ได้ช่วยให้คนเชื้อสายมลายูครอบครองสังคมของมาเลเซียต่อไปได้ ทำให้เกิดชาวมลายูที่เป็นชนชั้นกลางมากขึ้นที่จะช่วยเข้าไปรับส่วนแบ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากพวกต่างเชื้อชาติและพวกต่างชาติที่เคยครอบงำกิจกรรมทางเศรษฐกิจมาโดยตลอด ส่วนชาวมลายูทั่วไปเป็นพวกชนชั้นล่างก็ยังสามารถครอบงำภาคเกษตรกรรมอยู่ได้พร้อมกับได้เข้าไปมีความสัมพันธ์กับรัฐมากขึ้น ในเวลาเดียวกันรายได้และทรัพย์สินที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างชาวมลายูชั้นสูงและระดับกลางกับพวกชนชั้นล่างก็มีความแตกต่างมากขึ้นด้วย พร้อมกันนี้แม้ว่าชาวมลายูจะครอบงำเศรษฐกิจระดับต่ำอยู่ได้ แต่ก็ถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มชนที่ถือว่ายากจนมาก ส่วนชาวจีนก็ยังคงครอบงำกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางอย่างอยู่เช่น ขายเป็นปลีกและขายส่ง เป็นต้น

แนวทางของวิสัยทัศน์ 2020 หรือ วิธีการไปสู่ข้างหน้า ค.ศ. 1991 ถือเป็นปีที่รัฐบาลมาเลเซีย โดยเฉพาะผู้นำประเทศ คือนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดได้กำหนดแนวทางของนโยบายและวิธีการปฏิบัติที่จะใช้ดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองและสังคมของประเทศไว้ นับตั้งแต่นั้นไปจนถึงอนาคตคือ ค.ศ. 2020 ประเด็นและแนวทางของวิสัยทัศน์ 2020 นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับวิธีการไปสู่ข้างหน้า โดยจะชี้ให้เห็นว่ามาเลเซียเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือเป็นประเทศอุตสาหกรรมอย่างสมบูรณ์ในอีกหนึ่งชั่วอายุคน เนื้อหาสำคัญของแนวคิดได้ช่วยกำหนดนโยบายในการสร้างสังคม เศรษฐกิจและการเมืองการปกครองของมาเลเซียดังต่อไปนี้

- 1) สร้างชาติมาเลเซียให้มีเอกภาพ มีความสงบ ผสมผสานและปรองดองกัน
- 2) สร้างสังคมให้มีความมั่นคง มีเสถียรภาพ มีความเชื่อมั่น มีความเข้มแข็งและเป็นที่ยอมรับ
- 3) สร้างประชาธิปไตยที่สมบูรณ์เป็นที่ยอมรับและเป็นตัวอย่างได้
- 4) สร้างสังคมที่มีจริยธรรมอย่างสมบูรณ์
- 5) สร้างสังคมที่มีเอกภาพ ใจกว้าง มีเสถียรภาพมีความหลากหลายทางศาสนา จริยธรรมวัฒนธรรม
- 6) สร้างสังคมที่ก้าวไปข้างหน้า มีความสร้างสรรค์ก้าวหน้าไปตามหลักวิทยาศาสตร์
- 7) สร้างสังคมที่ดูแลเอาใจใส่กัน มีสวัสดิการของครอบครัว
- 8) สร้างสังคมที่มีความยุติธรรมทางเศรษฐกิจพร้อมกับมีความเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจระหว่างเชื้อชาติ
- 9) สร้างเศรษฐกิจที่มีการแข่งขันมีพลัง แข็งขัน ยืดหยุ่น และมั่นคงอย่างสมบูรณ์

วิสัยทัศน์ของนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดดังกล่าว ได้ทำให้ชนชาติอื่น ๆ ต่างพากันชื่นชมเพราะวิสัยทัศน์ 2020 ได้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมาเลเซียยอมรับผิดชอบและผูกมัดตนกับหน้าที่ที่รัฐต้องทำ ไม่ใช่ว่าจะมีความซื่อสัตย์ต่อชาวมลายูเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามหลักการของวิสัยทัศน์ 2020 ก็ยังต้องอาศัยหลักความคิดทั้ง 2 ประการของนโยบายเศรษฐกิจใหม่อยู่นั่นเอง เพียงแต่ได้ปรับเปลี่ยนมิติทางนโยบายและวิธีการดำเนินการแบบใหม่ดังนี้ คือ จากยุทธศาสตร์/กลยุทธ์ที่ต่อต้านความยากจนทุกรูปแบบได้เปลี่ยนไปเป็นการกำจัดความยากจนแบบเลวร้ายที่สุด พร้อมกับลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างเชื้อชาติและระหว่างบุคคลภายในกลุ่มเชื้อชาติเดียวกัน ประการที่สอง จากการเพิ่มปริมาณงานให้แก่ภูมิบุตรไปเป็นการพัฒนาคุณภาพของชุมชนอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ของชาวภูมิบุตรที่แข่งขัน ประการที่สาม จากการอาศัยภาครัฐไปเป็นการอาศัยภาคเอกชนในการปรับโครงสร้างทางสังคม ประการที่สี่ จากการพัฒนาสถาบันและสภาพทางการเงินไปเป็นการ



พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ประการที่ห้า จากการสร้างเอกภาพของชาติด้วยการทำให้เชื้อชาติต่าง ๆ ได้รับความ เป็นธรรมทางเศรษฐกิจไปเป็นการพัฒนาความเจริญทางเศรษฐกิจและวัตถุในวงแคบๆ เพื่อให้มาเลเซียเป็น ประเทศที่พัฒนาแล้ว ตามเป้าหมายในค.ศ. 2020 และประการสุดท้ายในด้านสวัสดิการ จากการที่รัฐเคยมีหน้าที่ จัดและแจกจ่ายสวัสดิการไปเป็นหน้าที่ของครอบครัวที่ต้องรับผิดชอบต่อการบริโภคเอง การปรับเปลี่ยนวิธี การเช่นนี้ รัฐบาลเชื่อว่า จะสร้างความทัดเทียมกันและความยุติธรรมทั้งในทางสังคมและเศรษฐกิจ ชาวมาเลเซีย จะต้องช่วยเหลือกันและกันด้วยความเข้าใจในวิธีการที่ถูกต้อง ทั้งนโยบายและหลักความคิดของนโยบายเศรษฐกิจ ใหม่และวิสัยทัศน์ 2020 แล้วจะพบว่าทั้ง 2 นโยบายมีแนวคิดที่มุ่งแก้ปัญหาให้กับชนทุกชาติแต่เมื่อดูจากการ ปฏิบัติของรัฐแล้วกลับเป็นว่ารัฐมุ่งไปให้การสนับสนุนแก่ชาวภูมิบุตร ดังนั้นจึงไม่แปลกที่รัฐจะใช้วิสัยทัศน์ 2020 ในการผลักดันให้มาเลเซียเป็น “ประเทศที่พัฒนาแล้ว” หรือ “ประเทศอุตสาหกรรม” จากนโยบายดังกล่าว นั้น มีความพยายามที่จะสร้างเอกภาพของชาติและการปรองดองกันระหว่างความเป็นพหุสังคมในมาเลเซีย ซึ่งเน้น ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ สร้างความยุติธรรมทางสังคม ความมั่นคงทางการเมือง และความภาคภูมิใจใน การมีเชื้อชาติเดียวกัน ซึ่งเชื่อว่านโยบายนี้จะค่อยๆ ทำลายปัญหาทางชาติพันธุ์ลงด้วยและนโยบายบางประการ ของรัฐบาลนั้นเปิดกว้างมากขึ้นสำหรับชาติพันธุ์อื่นๆ อีกด้วย ซึ่งนาย มหาเธร์ โมฮัมหมัดได้ตั้งเป้าหมายและใช้ นโยบายวิสัยทัศน์ 2020 เป็นแรงจูงใจที่สำคัญในการสร้างแรงขับเคลื่อนในการพัฒนาประเทศมาเลเซีย

## 2. ภาวะความเป็นผู้นำของนายมหาเธร์ โมฮัมหมัด

นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดมีภาวะความเป็นผู้นำสูง ซึ่งหลังจากเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเขาได้ มีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ จนนำพาความเจริญมาสู่ประเทศจนทำให้เขาได้รับฉายาว่าเป็น “บิดา แห่งความทันสมัย” เนื่องจากมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมาเลเซีย นับได้ว่านายมหาเธร์ โมฮัมหมัดมีวิสัยทัศน์ทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่ดี ด้วยการผสมผสานการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างเร่งด่วน โดย ผลักดันให้ชาวมลายูเข้าไปมีส่วนร่วมมากขึ้นพร้อมกับการรักษาความเป็นมุสลิมในการมองสภาพสังคมและ การเมือง นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดจะเน้นในเรื่องความทันสมัยด้วยการใช้เทคโนโลยีแบบใหม่ โดยในค.ศ. 1983 รัฐบาลของนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดในสมัยนั้น ได้จัดตั้งโครงการผลิตรถยนต์แห่งชาติขึ้นตามแนวทางแผน ยุทธศาสตร์พัฒนาอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ โดยรถยนต์สัญชาติมาเลเซีย ที่ผลิตออกมาเป็นครั้งแรกคือยี่ห้อ Proton (โพรตอน) ซึ่งเป็นภาษามลายูย่อมาจาก “Perusahaan Otomobil Nasional” แปลว่า “บริษัทรถยนต์แห่งชาติ” ในฐานะส่วนหนึ่งของแผนสร้างประเทศอุตสาหกรรมของ นายมหาเธร์ โมฮัมหมัด นอกจากนี้เขายังต้องการให้รัฐเข้าแทรกแซงตลาด แทนการปล่อยให้ภาคเอกชนดำเนิน ธุรกิจแต่ฝ่ายเดียว แต่เป็นลักษณะของการแบ่งงานและร่วมกันดำเนินงาน เช่น ในกรณีของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งถึงรัฐ จะให้เอกชนดำเนินงานแต่รัฐก็ยังควบคุมกิจการอยู่ กล่าวคือ “มาเลเซียควรเป็นบริษัทที่รัฐบาลและเอกชนร่วม เป็นเจ้าของและเป็นคนงานด้วยกัน โดยเฉพาะส่วนที่สองนั้นภาคเอกชนควรเป็นฝ่ายบริการเพราะภาคเอกชน มักทำผลกำไรได้ดี” (วรศักดิ์ มหัทธโนบล, 2542)

อีกด้านที่เป็นการนำประเทศทางเศรษฐกิจที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดในยุคของนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดคือการทำให้มาเลเซียเป็นประเทศผู้ผลิตและส่งออกสินค้าที่ต้องอาศัยเทคโนโลยีและอุปกรณ์ด้าน



อิลีกทรอนิกส์ ทำให้มาเลเซียได้กลายเป็นผู้นำของเอเชียไปด้วย อย่างไรก็ตามในการพิจารณาบทบาทของ นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจมีดังนี้ ซึ่งได้แก่นโยบายเศรษฐกิจใหม่ (New Economic Policy : NEP) โดยการให้โอกาสแก่ภุมิบุตร คือชาวมลายูและชนพื้นเมืองเดิม (Bumiputra) จนเกิดผลตอบรับ สูงก็เกิดจากนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดเป็นส่วนใหญ่ นโยบายเศรษฐกิจใหม่ได้กำหนดแผนการพัฒนาเศรษฐกิจไว้ ถึง 20 ปี ซึ่งจะสิ้นสุดลงใน ค.ศ. 1990 โดยทั้งหมดจะมี 4 แผน ซึ่งแผนที่ 3 และแผนที่ 4 (1981-1990) อยู่ใน ช่วงนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดเป็นผู้นำประเทศ รัฐบาลต้องการจะลดความยากจนของชาวมาเลเซียโดยให้ทุกคน ทำตาม “แผนพัฒนาทัศนโดยสังเขป” (Outline Perspective Plan : OPP) โดยมีนโยบายเศรษฐกิจโดยทั่วไป คือ พยายามใช้ระบบงบประมาณสมดุล เพื่อให้งบประมาณรายรับอันประกอบด้วยรายได้จากเงินภาษีอากรและ การกู้ยืมเท่ากับงบประมาณรายจ่ายอันประกอบด้วยค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและการใช้จ่ายเพื่อการพัฒนา ประเทศ โดยให้การผลิตในประเทศและการนำเข้าตอบสนองความต้องการอันประกอบด้วยความต้องการในประเทศและการส่งออก เพื่อมุ่งในด้านการประหยัดและออมทรัพย์ การส่งเสริมการผลิตในประเทศเพื่อทดแทน การนำเข้า การส่งเสริมการส่งออก การควบคุมภาวะเงินเฟ้อ โดยในด้านการลงทุนก็พยายามให้ผู้ผลิตใช้วัตถุดิบ ในประเทศให้มากขึ้นและพึ่งพาเงินลงทุนจากต่างประเทศให้น้อยลงตามนโยบายการริเริ่มลงทุนภายในประเทศ (The Domestic Investment Initiative) ส่วนในด้านการค้าก็มีนโยบายให้ความช่วยเหลือธุรกิจขนาดย่อม และขนาดกลางโดยการให้เครดิตเงินกู้และการจัดการให้มีตลาดรองรับเพิ่มขึ้น รวมถึงการให้ความรู้ด้านการค้า การจัดระบบการขนส่งและขายปลีกให้ทันสมัยและขยายตัว การปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคและระบบการ พลังงาน โดยในส่วนของการค้าระหว่างประเทศก็มีนโยบายเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างกันกับต่างประเทศ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ต่อมาเลเซีย โดยให้ความสำคัญกลุ่มประเทศต่างๆ คือ ประเทศต่างๆในกลุ่ม อาเซียน กลุ่มประเทศอิสลาม (Islamic Countries) ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ กลุ่มประเทศที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด และกลุ่ม ประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ การปรับโครงสร้างทางสังคมตามแนวคิดของนโยบายเศรษฐกิจใหม่ ปัญหา เศรษฐกิจจะผูกอยู่ที่ความสัมพันธ์ระหว่างเชื้อชาติกับหน้าที่การงานคือชาวมลายูจะเป็นชาวนาอาศัยอยู่ตาม ชนบทและมีฐานะยากจน ส่วนชาวจีนและชาวอินเดียจะเป็นพ่อค้าหรือทำงานสำนักงานต่าง ๆ ในเมือง จึงทำให้ เกิดความเหลื่อมล้ำในรายได้ รัฐจึงต้องปรับโครงสร้างนี้ด้วยการกระจายงานและให้การศึกษาแก่ชาวมลายูโดย เฉพาะ ด้วยการทำให้ชาวมลายูเข้าถือหุ้นในบริษัทของรัฐและรัฐวิสาหกิจ ในเวลาเดียวกันรัฐก็ต้องขยายประเภท ของรัฐวิสาหกิจไปด้วย ดังนั้นในช่วงค.ศ. 1960 มีรัฐวิสาหกิจอยู่เพียง 76 แห่ง ในช่วงค.ศ. 1970 ได้เพิ่มจำนวน เป็น 471 แห่ง แต่ในค.ศ. จำนวนเพิ่มไปเป็น 1,149 แห่ง” (วรศักดิ์ มหัทธโนบล, 2542) นอกจากนี้รัฐบาลยัง ออกกฎระเบียบเพื่อเปิดโอกาสให้ทั้งสถาบันการเงินและรัฐวิสาหกิจเปิดโอกาสการรับชาวมลายูเข้าทำงานเพื่อ ช่วยพัฒนาความเป็นอยู่ชาวมลายูอีกด้วย การใช้นโยบายเศรษฐกิจใหม่มีผลทำให้ชาวมลายูหรือภุมิบุตรสามารถ พัฒนาตัวเองและลดปัญหาความยากจนได้ รวมถึงลดช่องว่างฐานะทางเศรษฐกิจได้อีกด้วย ซึ่งนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดใช้ภาวะความเป็นผู้นำทั้งทางด้านเศรษฐกิจที่เน้นความทันสมัยด้วยการใช้เทคโนโลยีแบบใหม่ นำสมัย และได้พัฒนานโยบายเศรษฐกิจใหม่ (New Economic Policy : NEP) ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดประสบความสำเร็จมากที่สุด





### 3. การวางตัวที่ดีทางสังคม

จากการที่นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดจะไม่ค่อยปรากฏข่าวด้านลบให้เห็นผ่านสื่อ เนื่องจากการเป็นคนของสังคมที่ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศนั้นต้องเป็นตัวอย่างที่ดีให้แก่สังคม นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดจึงต้องวางตัวเป็นแบบอย่างที่ดีเพื่อที่ประชาชนจะสามารถไว้วางใจนายมหาเธร์ โมฮัมหมัด โดยหลังจากที่นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดห่างหายไปจากการเมืองมาเลเซียยาวนานถึง 15 ปี เขาก็ได้กลับเข้ามามีบทบาททางการเมืองอีกครั้ง โดยการลงสมัครเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 14 ซึ่งนายมหาเธร์ โมฮัมหมัด ได้สร้างประวัติศาสตร์ครั้งสำคัญให้แก่การเมืองมาเลเซียจากการชนะการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม ค.ศ. 2018 โดยนายมหาเธร์ โมฮัมหมัด ประกาศตั้งพรรคการเมืองใหม่ชื่อ Parti Pribumi Bersatu Malaysia (PPBM) เพื่อร่วมมือกับพรรคพันธมิตรฝ่ายค้าน Pakatan Harapan (PH) และสามารถนำพากลุ่มพันธมิตรพรรคฝ่ายค้าน Pakatan Harapan (PH) ชนะการเลือกตั้ง โดยกลุ่ม (PH) ได้รับเลือกมาทั้งหมด 122 ที่นั่ง จากทั้งหมด 222 ที่นั่ง ส่วนกลุ่มพันธมิตรพรรครัฐบาล Barisan Nasional (BN) ที่มีอดีตนายกรัฐมนตรี นาจิบ ราซัค เป็นหัวหน้า ได้รับเลือกเข้ามา 79 ที่นั่ง ในการเลือกทั่วไปเมื่อปี 2013 กลุ่ม (BN) ได้รับเลือก 133 ที่นั่ง ส่วนกลุ่ม (PH) ได้รับเลือก 89 ที่นั่ง (ปริดี บุญเชื้อ, 2561)

ชัยชนะของกลุ่มพันธมิตรฝ่ายค้าน (PH) ที่มีนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคนั้นอันเนื่องมาจากการที่เขาเคยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรียาวนานถึง 22 ปี ตั้งแต่ ค.ศ. 1981 - 2003 จากประสบการณ์และความน่าเชื่อถือที่มีต่อประชาชนและอีกหลายปัจจัยที่ทำให้ประชาชนเลือกเขาขึ้นมาดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกครั้งในฐานะนายกรัฐมนตรีคนที่ 14 ของประเทศมาเลเซีย เมื่อ ค.ศ. 2016 นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดได้ประกาศแยกทางกับพรรค (BN) ด้วยเหตุผลที่ไม่อยากอยู่กับพรรคที่สนับสนุนการคอร์รัปชันและไม่สามารถจะทนต่อเรื่องราวอื้อฉาวที่โยงไปถึงตนและคนใกล้ชิดคิดว่าด้วยเงินในกองทุนรัฐบาล 1MDB (One Malaysia Development Berhad) ที่หายไปอย่างน่าสงสัยว่าไปลงในกระเป๋าของผู้หลักผู้ใหญ่ในประเทศโดยหันมาโจมตีนายนาจิบ ราซัคที่เคยเป็นอดีต “ลูกศิษย์รัก” โดยที่นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดได้หันไปให้ความร่วมมือกับพรรคแนวร่วมฝ่ายค้าน ที่นำโดยนายอันวาร์ อิบราฮิม ซึ่งก็เคยเป็นอดีตคู่แข่งและปัจจุบันนายอันวาร์ถูกจำคุกด้วยข้อหาฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งเป็นคดีการเมืองที่นายอันวาร์โดนกล่าวหา ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการหันมาคืนดีกับของนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดกับนายอันวาร์ในครั้งนี้จะทำให้ความบาดหมางของทั้งสองที่มีมานานกว่า 20 ปี สิ้นสุดลง และการตัดสินใจหวนคืนสู่การเมืองของนายมหาเธร์ โมฮัมหมัด สามารถโค่นอำนาจนายกรัฐมนตรีนาจิบ ราซัค ที่กำลังเผชิญกับเรื่องคอร์รัปชันได้สำเร็จ (Posttoday, 2561) โดยเป็นผลมาจากการวางตัวและเป็นแบบอย่างที่ดีในสังคมทำให้ประชาชนไว้วางใจให้นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดจึงทำให้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 14 ของประเทศมาเลเซียในปัจจุบัน

### 4. นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดเป็นบุคคลที่อยู่ในกระแสของสื่ออย่างต่อเนื่อง

การที่นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดเป็นที่สนใจของสื่อและมักปรากฏตามสื่ออยู่บ่อยครั้งทำให้เขามักจะเป็นที่จดจำของประชาชนจากการที่สื่อถ่ายทอดเรื่องราวของเขาผ่านสื่อโซเชียลมีเดีย ไม่ว่าจะเป็นสื่อออนไลน์ สื่อโทรทัศน์และสื่อหนังสือพิมพ์ สื่อจึงมีอิทธิพลเป็นอย่างมากในการสร้างแรงขับเคลื่อนที่ทำให้นายมหาเธร์ โมฮัมหมัด

ยังคงรักษาความเป็นชนชั้นทางการเมืองได้

สื่อเป็นตัวกลางสำคัญในการถ่ายทอดเรื่องราวให้แก่ผู้รับสาร ซึ่งสื่อสามารถส่งข่าวสารไปในวงกว้างขึ้น การที่นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดเป็นบุคคลที่สื่อให้ความสนใจอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนั้นเป็นเพราะ นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดมีอิทธิพลและมีความเป็นผู้นำสูงในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อสร้างความก้าวหน้าให้แก่ประเทศและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชน

หลังจากที่นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดได้รับตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันของมาเลเซีย เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ.2018 นายมหาเธร์ โมฮัมหมัด ได้มาเยือนประเทศไทยในฐานะนายกรัฐมนตรีคนใหม่ของประเทศมาเลเซียและได้ขึ้นบรรยายพิเศษที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทางสำนักข่าวบีบีซีนิวส์ได้มีการนำเสนอข่าวสารของรายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับการบรรยายของนายมหาเธร์ โมฮัมหมัด ในหัวข้อ “ความสัมพันธ์มาเลเซียกับไทย ในบริบทของอาเซียน” ซึ่งนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดได้ย้ำว่า “แม้ไทยกับมาเลเซียจะมีความขัดแย้งกันบ้างแต่ถือว่าเป็นมิตรในอาเซียนที่มีความสัมพันธ์กันมายาวนาน ตั้งแต่ก่อนประเทศมาเลเซียจะประกาศเอกราช” (ทศพล ชัยสัมฤทธิ์ผล, 2561)

ทั้งนี้นายกรัฐมนตรีมาเลเซีย นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดยังประกาศว่าไม่เชื่อมั่นหลักการใช้ความรุนแรงเพื่อแก้ปัญหา พร้อมหยิบยกกรณีพิพาทพื้นที่ทับซ้อนในอ่าวไทยระหว่างไทยและมาเลเซีย ที่ท้ายสุดสามารถหาข้อยุติและตกลงร่วมกันได้ ด้วยวิธีการเจรจา ซึ่งวิถีทางการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งนี้นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดมองว่าเป็นหนทางการแก้ไขด้วยหนทางที่สันติ ปัญหาความขัดแย้งที่ประเทศไทยต้องเผชิญในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ก็สามารถยุติได้เช่นกัน (ทศพล ชัยสัมฤทธิ์ผล, 2561)

จะเห็นได้ว่าการกระทำทุกอย่างก้าวของนายมหาเธร์ โมฮัมหมัด มักเป็นที่จับตามองของสื่ออยู่ตลอดเวลา ไม่เพียงแค่ออกในในประเทศ สื่อภายนอกก็ให้ความสนใจในตัวผู้นำของประเทศมาเลเซียเช่นกัน จึงทำให้นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดเป็นบุคคลที่สื่อให้ความสนใจอย่างต่อเนื่องและยังสามารถรักษาตำแหน่งชนชั้นนำทางสังคมได้ต่อไป

## 5. นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดมีเครือข่ายทางสังคมที่เหนียวแน่น

เนื่องจากนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดนั้นทำงานในแวดวงทางการเมืองมายาวนานจึงทำให้เขารู้จักผู้คนมากมาย ซึ่งบุคคลเหล่านั้นก็ได้สนับสนุนนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดให้เขาสามารถมีอำนาจทางสังคมที่กว้างขึ้น อาจกล่าวได้ว่านายมหาเธร์ โมฮัมหมัดได้สร้างเครือข่ายทางสังคมของตนเองในทางอ้อมมาตั้งแต่ที่นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดนั้นยังคงประกอบอาชีพเป็นนายแพทย์เพื่อรักษาผู้ป่วย เนื่องด้วยนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดมีจิตใจดี มีเมตตาต่อผู้อื่น มักจะให้การรักษาแก่คนยากจนฟรี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด อีกทั้งยังออกไปรักษานอกสถานที่ที่ไม่ใช่โรงพยาบาลจึงทำให้นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดเป็นที่รักของประชาชน และเมื่อนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดได้เข้ามาเป็นนักการเมืองและลงสมัครเลือกตั้งเพื่อเป็นนายกรัฐมนตรี ก็เป็นการง่ายที่จะได้รับแรงสนับสนุนจากประชาชน โดยเฉพาะประชาชนในบ้านเกิดของเขาที่ให้การสนับสนุนนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดอย่างเต็มที่

เมื่อนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดประสบความสำเร็จสามารถขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของประเทศมาเลเซียก็ยิ่งทำให้นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดมีเครือข่ายทางสังคมที่กว้างขึ้น ทั้งนักการเมืองและเครือข่ายทางสังคม

ระหว่างประเทศที่นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดได้เจรจาต่อรองและสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับประเทศอื่น ๆ ประสบการณ์การทำงานที่ยาวนานของนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดได้สร้างให้นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดนั้นเป็นที่รู้จักของคนมากมายและเมื่อนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดเข้าเล่นการเมืองอีกครั้งจนสามารถยึดตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันของมาเลเซียได้สำเร็จเพราะเครือข่ายผู้สนับสนุนที่เหนียวแน่นของนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดที่ทำให้เขาสามารถชนะการเลือกตั้งได้สำเร็จ

## 6. มีผลงานที่โดดเด่น

เนื่องจากนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดนั้นมีประสบการณ์การทำงานในเส้นทางการเมืองมายาวนานจึงทำให้ประชาชนต่างไว้วางใจที่จะให้เขาขึ้นมาปกครองประเทศ อีกทั้งนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดมีผลงานเด่นที่เขาสามารถนำพาบ้านเมืองให้เกิดความเจริญก้าวหน้า ซึ่งได้แก่

### 6.1 นโยบายเศรษฐกิจใหม่ (New Economic Policy : NEP)

นโยบายเศรษฐกิจใหม่เป็นนโยบายการให้โอกาสแก่ภูมิบุตร คือชาวมลายูและชนพื้นเมืองเดิม (Bumi putra) จนเกิดผลตอบรับสูงก็เกิดจากนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดเป็นส่วนใหญ่ นโยบายเศรษฐกิจใหม่ได้กำหนดแผนการพัฒนาเศรษฐกิจไว้ถึง 20 ปี ซึ่งจะสิ้นสุดลงใน ค.ศ. 1990 โดยทั้งหมดจะมี 4 แผน ซึ่งแผนที่ 3 และแผนที่ 4 (1981-1990) อยู่ในชวงนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดเป็นผู้นำประเทศ รัฐบาลต้องการจะลดความยากจนของชาวมาเลเซียโดยให้ทุกคนทำตาม “แผนพัฒนาทัศนียภาพ” (Outline Perspective Plan : OPP) โดยมีนโยบายเศรษฐกิจโดยทั่วไปคือ พยายามใช้ระบบงบประมาณสมดุล เพื่อให้งบประมาณรายรับอันประกอบด้วยรายได้จากเงินภาษีอากรและการกักขังเท่ากับงบประมาณรายจ่ายอันประกอบด้วยค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและการใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาประเทศ โดยให้การผลิตในประเทศและการนำเข้าตอบสนองความต้องการอันประกอบด้วยความต้องการในประเทศและการส่งออก เพื่อมุ่งในด้านการประหยัดและออมทรัพย์ การส่งเสริมการผลิตในประเทศเพื่อทดแทนการนำเข้า การส่งเสริมการส่งออก การควบคุมภาวะเงินเฟ้อ โดยในด้านการลงทุนก็พยายามให้ผู้ผลิตใช้วัตถุดิบในประเทศให้มากขึ้นและพึ่งพาเงินลงทุนจากต่างประเทศให้น้อยลงตามนโยบายการริเริ่มลงทุนภายในประเทศ (The Domestic Investment Initiative) ส่วนในด้านการค้าก็มีนโยบายให้ความช่วยเหลือธุรกิจขนาดย่อมและขนาดกลางโดยการให้เครดิตเงินกู้และการจัดการให้มีตลาดรองรับเพิ่มขึ้น รวมถึงการให้ความรู้ด้านการค้า การจัดระบบการขนส่งและขายปลีกให้ทันสมัยและขยายตัว การปรับปรุงระบบสาธารณสุขปิโคมและระบบการพลังงาน โดยในส่วนของการค้าระหว่างประเทศก็มีนโยบายเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างกันกับต่างประเทศเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ต่อมาเลเซีย โดยให้ความสำคัญกลุ่มประเทศต่าง ๆ คือ ประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มอาเซียน กลุ่มประเทศอิสลาม (Islamic Countries) ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ กลุ่มประเทศที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด และกลุ่มประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ การปรับโครงสร้างทางสังคมตามแนวคิดของนโยบายเศรษฐกิจใหม่ ปัญหาเศรษฐกิจจะผูกผันอยู่ที่ความสัมพันธ์ระหว่างเชื้อชาติกับหน้าที่การทำงานคือชาวมลายูจะเป็นชาวนาอาศัยอยู่ตามชนบทและมีฐานะยากจน ส่วนชาวจีนและชาวอินเดียจะเป็นพ่อค้าหรือทำงานสำนักงานต่าง ๆ ในเมือง จึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในรายได้ รัฐจึงต้องปรับโครงสร้างนี้ด้วยการกระจายงานและให้การศึกษาแก่ชาวมลายูโดยเฉพาะ ด้วยการทำให้ชาวมลายูเข้าถือหุ้นในบริษัทของ

รัฐและรัฐวิสาหกิจ ในเวลาเดียวกันรัฐก็ต้องขยายประเภทของรัฐวิสาหกิจไปด้วย ดังนั้นในช่วงค.ศ. 1960 มีรัฐวิสาหกิจอยู่เพียง 76 แห่ง ในช่วงค.ศ. 1970 ได้เพิ่มจำนวนเป็น 471 แห่ง แต่ในค.ศ. จำนวนเพิ่มไปเป็น 1,149 แห่ง (วรศักดิ์ มหัทธโนบล, 2542) นอกจากนี้รัฐบาลยังออกกฎระเบียบเพื่อเปิดโอกาสให้ทั้งสถาบันการเงินและรัฐวิสาหกิจเปิดโอกาสการรับขามลาญเข้าทำงานเพื่อช่วยพัฒนาความเป็นอยู่ขามลาญอีกด้วย การใช้นโยบายเศรษฐกิจใหม่มีผลทำให้ขามลาญหรือภูมิบุตรสามารถพัฒนาตัวเองและลดปัญหาความยากจนได้ รวมถึงลดช่องว่างฐานะทางเศรษฐกิจได้อีกด้วย

## 6.2 โครงการผลิตรถยนต์แห่งชาติ

ในค.ศ.1983 รัฐบาลของนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดในสมัยนั้น ได้จัดตั้งโครงการผลิตรถยนต์แห่งชาติขึ้นตามแนวทางแผนยุทธศาสตร์พัฒนาอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ โดยรถยนต์สัญชาติมาเลเซียที่ผลิตออกมาเป็นครั้งแรกคือยี่ห้อ Proton (โปรตอน) ซึ่งเป็นขามลาญย่อมาจาก “Perusahaan Otomobil Nasional” แปลว่า “บริษัทรถยนต์แห่งชาติ” ในฐานะส่วนหนึ่งของแผนสร้างประเทศอุตสาหกรรมของนายมหาเธร์ โมฮัมหมัด โดยเขายังต้องการให้รัฐเข้าแทรกแซงตลาด แทนการปล่อยให้ภาคเอกชนดำเนินธุรกิจแต่ฝ่ายเดียว แต่เป็นลักษณะของการแบ่งงานและร่วมกันดำเนินงาน เช่น ในกรณีของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งถึงรัฐจะให้เอกชนดำเนินงานแต่รัฐก็ยังควบคุมกิจการอยู่ กล่าวคือ “มาเลเซียควรเป็นบริษัทที่รัฐบาลและเอกชนร่วมเป็นเจ้าของและเป็นคนงานด้วยกัน โดยเฉพาะส่วนที่สองนั้นภาคเอกชนควรเป็นฝ่ายบริการเพราะภาคเอกชนมักทำผลกำไรได้ดี” (วรศักดิ์ มหัทธโนบล, 2542) แต่สิ่งที่แฝงมากับการดึงเอาภาคเอกชนเข้ามาคือ การให้กิจการที่พรรคอัมโนตั้งขึ้นและบริษัทพรรคพวกเข้าไปทำวิธีการนี้แม้แต่สมาชิกอัมโนส่วนใหญ่ก็ไม่ทราบ แต่อย่างน้อยก็ทำให้พรรคอัมโนได้รับเงินอย่างลับ ๆ มาช่วยในการดำเนินกิจการทางการเมือง

## 6.3 นโยบายมองตะวันออก (Look East Policy)

นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดได้อานนโยบายมองตะวันออก (Look East Policy) ซึ่งหมายถึงการที่มาเลเซียลดการพึ่งพาตะวันตกทางเศรษฐกิจแล้วหันไปมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดกับญี่ปุ่น มาใช้ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1981 ประมาณ 5 เดือนหลังจากที่เขาเข้ารับตำแหน่ง ทั้งนี้เป็นเพราะนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดไม่ยอมให้มีการลอกเลียนแบบขามลาญตะวันตก เพราะพบว่าพฤติกรรมและนิสัยของชาวญี่ปุ่นมีรูปแบบที่ประสบผลสำเร็จทางด้านเศรษฐกิจด้วยดีและกลายเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือเป็นอุตสาหกรรมใหม่

นโยบายการมองตะวันออกของนายมหาเธร์ โมฮัมหมัด ได้ให้ความสำคัญและสนับสนุนนำไปสู่นโยบายริเริ่มของธุรกิจจำนวนมากของประเทศมาเลเซียส่งผลให้คนมาเลเซียได้เรียนรู้ถึงการทำงานในแบบต่าง ๆ โครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้ทำเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและกำลังผลิตแก่ข้าราชการ การค้าของประเทศมาเลเซียกับประเทศในเอเชียมีการขยายตัวมากขึ้นและบริษัทต่างชาติเข้ามาลงทุนกันมากขึ้นหลังการประกาศใช้นโยบายการมองตะวันออกของนายมหาเธร์ โมฮัมหมัด ซึ่งนับได้ว่านโยบายการมองตะวันออกได้สร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ประเทศมาเลเซียและความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น

ประเทศมาเลเซียก็ประสบปัญหาจากนโยบายนี้เช่นกันเพราะประเทศในเอเชีย ไม่ว่าจะเป็นญี่ปุ่นหรือเกาหลีใต้ มักจะเอาเปรียบทางการค้าและหวงแหนเทคโนโลยีของตนโดยไม่จ้างบริษัทมาเลเซียมาช่วย

ดำเนินการ รวมไปถึงการนำวิศวกรหรือที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจจากประเทศของตนเข้ามาควบคุมกิจการในประเทศมาเลเซียด้วย ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้สร้างปัญหาให้แก่มาเลเซีย แต่มาเลเซียเองก็มีนโยบายการตอบโต้ปัญหาดังกล่าว โดยการลดปัญหาความสัมพันธ์ทางการค้า รวมถึงกำหนดให้มีนักศึกษาแลกเปลี่ยนไปศึกษาต่างประเทศต่างๆ เพื่อให้ไปศึกษาเป็นแนวทางพัฒนาประเทศชาติให้เป็นกลายเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว

ภาพที่ 1 นายมหาเธร์ โมฮัมหมัด หลังได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 14



ที่มา: <https://www.express.co.uk/news/world/957579/Malaysia-election-2018-shock-Mahathir-Mohamad-will-not-be-sworn-in-as-leader-on-Thursday>

## สรุป

จากการศึกษาชีวประวัติของนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดทำให้ผู้วิจัยสามารถเข้าใจถึงบทบาทในการเข้ามาใช้อำนาจทางสังคมของนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดที่เริ่มจากนายแพทย์หนุ่มที่ทำงานเพื่อประชาชน ก้าวขึ้นสู่ผู้นำการเมืองระดับท้องถิ่นเพื่อเป็นตัวแทนในการแก้ไขปัญหาความยากลำบากที่ตนเองได้พบเจอ ก่อนที่จะขยับสู่ผู้นำการเมืองระดับชาติ ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีกระทรวงสำคัญของประเทศทั้งกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการคลัง กระทรวงกลาโหม และกระทรวงอื่นๆ ก่อนที่จะก้าวขึ้นสู่นายกรัฐมนตรีวาระที่ 1 (1981-2003) ก่อนจะได้รับควมไว้วางใจให้ดำรงตำแหน่งอีกครั้งในปี 2017

การเข้ามามีบทบาททางการเมืองของนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดก็ยิ่งทำให้เขามีอำนาจทางสังคมมากขึ้น ซึ่งนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดสามารถรักษาและดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ถึง 22 ปี ในระหว่างที่เขาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดก็ได้วางแผนกำหนดนโยบาย ต่าง ๆ เพื่อสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่บ้านเมือง ผลงานของนายมหาเธร์ โมฮัมหมัดเป็นที่จดจำของประชาชนและทำให้เขาเป็นที่นับถือของประชาชนถึงแม้ว่าจะห่างหายจากการเมืองไปช่วงระยะหนึ่ง จากการศึกาและวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ทำให้ นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดสามารถรักษาตำแหน่งและยังคงเป็นชนชั้นนำทางการเมืองของประเทศมาเลเซียมา

อย่างยาวนานนั้น ซึ่งลักษณะเด่นของนายมหาเธร์ โมฮัมหมัด ที่ทำให้เขาสามารถรักษาความเป็นชนชั้นนำทางการเมือง ซึ่งได้แก่ 1) ความสามารถในการสร้างแรงผลักดันและแรงจูงใจให้แก่ประชาชน 2) นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดมีภาวะความเป็นผู้นำสูง 3) การวางตัวที่ดีทางสังคม 4) นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดเป็นบุคคลที่อยู่ในกระแสของสื่ออย่างต่อเนื่อง จึงทำให้เขามักจะเป็นที่จดจำของประชาชนจากการที่สื่อถ่ายทอดเรื่องราวของเขาผ่านสื่อโซเชียลมีเดีย 5) นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดมีเครือข่ายทางสังคมที่เหนียวแน่น และ 6) มีผลงานที่โดดเด่นในการทำงาน

จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้นแสดงให้เห็นว่าปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ซึ่งเป็นคุณลักษณะเด่นที่ทำให้นายมหาเธร์ โมฮัมหมัดยังคงรักษาอำนาจทางสังคมและทำให้เขายังคงมีอิทธิพลทางการเมืองของประเทศมาเลเซียจนถึงปัจจุบัน การก้าวขึ้นมาเป็นชนชั้นนำในสังคมหนึ่งหนึ่งไม่ใช่เรื่องง่ายเพราะการที่จะทำให้ประชาชนไว้วางใจและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคมนั้นต้องวางตัวเป็นแบบอย่างที่ดี และต้องแสดงให้เห็นว่าเรามีภาวะความเป็นผู้นำที่สามารถนำพาประเทศไปสู่ความเจริญได้

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- จูลนภ ศานติพงศ์.(2556). 17ผู้ทรงอิทธิพลในอาเซียน. กรุงเทพฯ: บริษัท วี.พี.พี. จำกัด.
- ชัยโชค จุลศิริวงศ์.(2548). “ผู้นำมาเลเซีย”ผู้นำในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: ศึกษาเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ มาเลเซีย และไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยโชค จุลศิริวงศ์.(2548). “การเมืองการปกครองของมาเลเซีย” เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การเมืองการปกครองหลังสิ้นสุดสงครามเย็น. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยโชค จุลศิริวงศ์.(2546). “พรรคการเมืองมาเลเซีย”พรรคการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษาเฉพาะ ประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และมาเลเซีย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทศพล ชัยสัมฤทธิ์ผล. (2561). มหาเธร์ โมฮัมหมัด: ไม่เชื่อมั่นในหลักการใช้ความรุนแรงเพื่อแก้ปัญหาชายแดนใต้.เรียกใช้เมื่อ 2 มิถุนายน 2563 จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-45979411>
- นิอับลุรา กีบ บินนิฮัสซัน. (2558). การเมืองมาเลเซียเดือด ! นายกรัฐมนตรีมาเลเซียปลดรองนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง. สืบค้นเมื่อ 17 พฤศจิกายน 2558, จาก [http://nikrakib.blogspot.com/2015/07/blog-post\\_28.html?m=1](http://nikrakib.blogspot.com/2015/07/blog-post_28.html?m=1)
- पालญ ชญา. (พฤษภาคม 2561). เปิดประวัติ ‘มหาธีร์ โมฮัมหมัด’ ว่าที่ผู้นำประเทศที่อายุมากที่สุดในโลก ผู้พลิกฟื้นมาเลเซีย. สืบค้นเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2561, จาก <https://news.mthai.com/webmaster-talk/640467.html>
- ปรีดี บุญซื่อ. (พฤษภาคม 2561). ชัยชนะของ ดร.มหาธีร์ โมฮัมหมัด ผู้นำที่เป็น “บุคคลแห่งประวัติศาสตร์”. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2561, จาก <https://thaipublica.org/2018/05/pridi99/>
- ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2561). การ “ปฏิวัติ” ผ่านคูหาเลือกตั้งที่มาเลเซีย. สืบค้นเมื่อ 1 ธันวาคม 2561, จาก <https://www.the101.world/election-malaysia/>
- พรชัย เทพปัญญา. (พฤษภาคม 2548). ประชาธิปไตยไทยจากมุมมองทฤษฎีชนชั้นนำ. สืบค้นเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2561, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php>
- วรศักดิ์ มหัทธโนบล.(2542). วิฤตการณ์มาเลเซีย. กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิทย์ บัณฑิตกุล. (2555). มาเลเซีย. กรุงเทพฯ : สถาพรบุ๊คส์.
- วีรพงษ์ รามางกูร. (พฤษภาคม 2561). การเมืองในมาเลเซีย. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2561, จาก <https://www.prachachat.net/opinion-column/news-16128>
- สุภาภรณ์ กาญจนวีระโยธิน.(2555). จับเข้าคุกมหาเธร์ โมฮัมหมัด. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.

- PITVNEWS. (2561). โครงการวิจัย “พลวัตทางการเมือง เรื่องการเลือกตั้งและประชาธิปไตย: ประจักษ์  
ก้องเกียรติ. สืบค้นเมื่อ 1 ธันวาคม 2561, จาก <https://www.youtube.com/watch?v=ZBwxfhj8uwE>
- Posttoday, “มหาเธร์” ชนะเลือกตั้งมาเลย์ครั้งประวัติศาสตร์ (ออนไลน์), แหล่งเข้าถึงข้อมูล: <https://www.posttoday.com/world/550751> (5 ตุลาคม 2018)

### ภาษาอังกฤษ

- 1MDB. (2014). *About Us What We do*. Retrieved November 17, 2018, from <http://www.1mdb.com.my/about-us/what-we-do>
- Department of Statistics Malaysia Official Portal. (2017). Report on Household Expenditure Survey 2016. Retrieved November 17, 2018, from [https://www.dosm.gov.my/v1/index.php?r=column/cthemedByCat&cat=323&bul\\_id=WnZvZWNVeDYxKzJjZ3RlUWVYU2s2Zz09&menu\\_id=amVoWU54UTl0a21NWmdhMjFMMWcyZz09#](https://www.dosm.gov.my/v1/index.php?r=column/cthemedByCat&cat=323&bul_id=WnZvZWNVeDYxKzJjZ3RlUWVYU2s2Zz09&menu_id=amVoWU54UTl0a21NWmdhMjFMMWcyZz09#)
- Ruxyn, T. (2018). *Najib & Mahathir To Battle It Out By Delivering Their Final GE14 Address At The Same Time*. Retrieved December 1, 2018, from <https://says.com/my/news/ge14-eve-najib-and-mahathir-to-deliver-live-speeches-at-10pm>
- The Straitstime. (2015). *What you need to know about Malaysia’s Bersih movement*. Retrieved November 17, 2018, from <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/what-you-need-to-know-about-malaysias-bersih-movement>
- Tree of Hope Productions. (2018). *Harapan - Filem Pendek untuk Malaysia*. Retrieved December 1, 2018, from <https://www.youtube.com/watch?v=YWmCAWhBM3I>
- Vega, R. (2018). *Watch Mahathir’s Latest Heartfelt Video That’s Touching Malaysians’ Hearts*. Retrieved December 1, 2018, from <https://www.worldofbuzz.com/watch-mahathirs-latest-heartfelt-video-thats-touching-malaysians-hearts/>





## การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างการบริหาร ระบบราชการจากรัฐบาลส่วนกลางสู่รัฐบาลส่วนท้องถิ่น ในราชอาณาจักรกัมพูชา

**บทคัดย่อ** \_\_\_\_\_

ชุกเฮียง แมน<sup>1</sup> และยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว<sup>2</sup>

บทความวิชาการเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษากระบวนการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างการบริหารระบบราชการจากรัฐบาลส่วนกลางสู่รัฐบาลส่วนท้องถิ่น และ 2) เพื่อหาแนวทางเชิงนโยบายสำหรับแก้ไขปัญหาดังกล่าวในราชอาณาจักรกัมพูชา ผลการศึกษาพบว่า 1) การกระจายอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางสู่รัฐบาลส่วนท้องถิ่นในราชอาณาจักรกัมพูชา เป็นการกระจายอำนาจด้านงบประมาณการคลัง การปกครองและการเมืองไปยังหน่วยงานในระดับท้องถิ่น แต่กระนั้น รัฐบาลท้องถิ่นก็ไม่สามารถตัดสินใจดำเนินการกิจบางอย่างได้เองหรือในบางภารกิจอาจจะสามารถตัดสินใจเองได้บ้าง แต่ก็มีลักษณะเป็นการตัดสินใจได้เพียงบางเรื่องในบางช่วงเวลาเพียงเท่านั้น 2) การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่จากรัฐบาลส่วนกลางไปสู่เทศบาลเมืองอำเภอ และแขวง ประกอบด้วย เทศบาลเมือง อำเภอ แขวง (Khans) จำนวน 204 แห่ง และเทศบาลตำบล (Sangkats) จำนวน 1,652 แห่ง ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเป็นการจัดระบบการกระจายอำนาจไปยังรัฐบาลส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะอย่างค่อยเป็นค่อยไปไม่ใช่การรื้อถอนโครงสร้างระบบราชการเดิมที่เคยมีอยู่ก่อนหน้านี้ แต่มุ่งเน้นการถ่ายโอนอำนาจให้หน่วยงานต่าง ๆ โดยเป็นการรวมเข้ามาไว้ด้วยกันอย่างบูรณาการ และ 3) “คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยไปสู่ส่วนท้องถิ่น” (NCDD) เป็นหน่วยงานที่ได้รับภารกิจสำคัญโดยตรงจากรัฐบาลส่วนกลาง เพื่อกระจายอำนาจไปยังกระทรวงและสถาบันต่าง ๆ ส่งผลต่อการดำเนินการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างการบริหารระบบราชการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดไปให้กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่นอย่างถาวรในอนาคต

**คำสำคัญ:** การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่, การบริหารระบบราชการ, รัฐบาลส่วนกลาง, รัฐบาลส่วนท้องถิ่น, ราชอาณาจักรกัมพูชา

Received: 16 May 2023 Revised: 11 Jun 2023 Accepted: 22 June 2023



<sup>1</sup> นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น 123 ถ.มิตรภาพ ต.ในเมือง อ.เมืองขอนแก่น จ.ขอนแก่น 40002, อีเมล: mensokheang28@gmail.com

<sup>2</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย 80 หมู่ 9 ถ.พหลโยธิน ต.บ้านดู่ อ.เมือง จ.เชียงราย 57100, อีเมล: yutthasart.nk@hotmail.com



## ***Transfer of Roles and Bureaucratic Administrative Structures from Central to Local Government in the Kingdom of Cambodia***

**Abstract** \_\_\_\_\_

*Sokheang MEN<sup>3</sup> and Yutthasart Norkaew<sup>4</sup>*

This article aims to 1) study the process of transferring roles and bureaucratic structures from central government to local governments, and 2) find policy guidelines for solving problems in transferring roles and bureaucratic structures from central government to local governments in the Kingdom of Cambodia. The study is found that 1) decentralization from central government to local government in the Kingdom of Cambodia, it is a decentralization of fiscal, administration and political power to local agencies. However, local governments are unable to decide on certain tasks by themselves or some tasks can decide by themselves and can only decide on certain matters at certain times, 2) the transfer of roles and responsibilities from the central government to municipalities, districts and sub-districts, consisting of 204 municipalities, districts, provinces (Khans) and 1,652 sub-district municipalities (Sangkats). Yet local governments are gradual, not the demolition of the existing bureaucratic structures. But focusing on the transfer of various agencies into an integrated integration, and 3) “National Committee for Sub-National Democratic Development” (NCDD) is an agency that receives important missions directly from government to decentralize the Ministry and 18 different institutions to carry out the transfer of the most efficient roles and bureaucratic structures to the local government permanently in the future.

**Keywords:** Transfer of Roles, Bureaucratic Administration, Central Government,

*Received: 16 May 2023 Revised: 11 Jun 2023 Accepted: 22 June 2023*



<sup>3</sup> Doctor of Philosophy Program Students, Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University, 123 Mitraparp Road, Khon Kaen Province, 40002,

E mail: mensokheang28@gmail.com

<sup>4</sup> Assistant Professor, Public Administration, Faculty of Political & Public Administration, Chiang Rai Rajabhat University, 80 Moo 9 Paholyothin Road, Bandoo, Muang District, Chiang Rai Province 57100,

E mail: yutthasart.nk@hotmail.com



## บทนำ

การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างการบริหารจัดการท้องถิ่นเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจในลักษณะของการแบ่งปันอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางไปยังรัฐบาลส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐที่อยู่ในระดับรากหญ้าเกิดความสะดวกทางด้านการบริหารและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองภายในท้องถิ่น หากจะกล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจมีการริเริ่มดำเนินการนับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา และได้รับความนิยมเป็นอย่างมากในประเทศกำลังพัฒนา โดยมีลักษณะเป็นการบริหารระบบราชการตามภารกิจของโครงสร้างส่วนหลักอันเป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาลส่วนกลาง เพื่อดำเนินกิจการของรัฐตามที่ได้มีการจัดทำแผนการพัฒนาและกำหนดบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ เอาไว้อย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม การบริหารตามหลักการกระจายอำนาจลักษณะนี้ค่อนข้างมีปัญหาที่ต้องเผชิญอยู่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นั่นคือ ระบบการบริหารงบประมาณการคลังและการบริหารจัดการตนเอง ถึงกระนั้น ในปัจจุบันด้วยความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการพัฒนาอย่างรวดเร็วได้นำไปสู่การจัดการระบบงานในหน่วยงานต่าง ๆ ด้วยวิธีการบริหารยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) อย่างแพร่หลาย ซึ่งเป็นการแบ่งปันข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสารข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นสาธารณะ ทำให้มีความจำเป็นต้องประยุกต์ระบบบริหารจัดการรูปแบบใหม่ ๆ ให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการส่วนท้องถิ่นด้วย เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกต่อการทำงานของผู้นับถือปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะต่อประชาชนโดยตรง (Rondinelli et al., 1983)

ด้วยเหตุนี้ การถ่ายโอนอำนาจจึงได้ถูกกำหนดให้เป็นกระบวนการของการกระจายอำนาจทางการเมืองการคลัง และการตัดสินใจจากรัฐบาลส่วนกลางไปยังรัฐบาลส่วนท้องถิ่น แต่ทว่ากระบวนการกระจายอำนาจมีขั้นตอนการดำเนินงานที่ยุ่งยากเป็นอย่างมากต่อการตระหนักรู้ถึงแนวทางการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองเนื่องจากบริบทของแต่ละประเทศที่มีความแตกต่างกัน ถึงกระนั้น ก็ยังมีความพยายามในการจัดโครงสร้างองค์กรท้องถิ่นอยู่เสมอ โดยถือว่าการขยายพื้นที่ความเป็นประชาธิปไตยไปสู่ระดับชุมชนอย่างกว้างขวางทั่วโลก ซึ่งส่วนใหญ่มีการดำเนินการในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่มาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างลึกซึ้งยาวนาน โดยกระบวนการกระจายอำนาจนั้น ประกอบไปด้วย 3 มิติ คือ 1) การลดความเข้มข้นของภาระงาน (Reduction in Concentration) เป็นการช่วยลดปริมาณงานของศูนย์กลางอำนาจและทำให้รัฐบาลมีความใกล้ชิดกับพลเมืองมากขึ้น 2) การมอบหมายงาน (Delegating) เป็นการมอบความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ส่งไปยังรัฐบาลส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความเป็นอิสระต่อการตัดสินใจผ่านบทบาทหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย และ 3) การถ่ายโอนงาน (Transferring) เป็นการกระจายอำนาจทางการเมือง งบประมาณการคลัง รวมถึงการบริหารงานจากรัฐบาลส่วนกลางสู่รัฐบาลส่วนท้องถิ่น (Isufaj, 2014)

การพัฒนาประชาธิปไตยด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงเป็นหนึ่งในแนวทางหลักของราชอาณาจักรกัมพูชาที่มีจุดมุ่งหมายสำคัญ เพื่อทำให้เกิดการพัฒนาการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างบูรณาการอันจะนำไปสู่วิวัฒนาการของการกระจายอำนาจทางบริหาร (Administrative Decentralization) ที่มีการบริหารงาน



ด้วยการมอบอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางไปยังรัฐบาลส่วนท้องถิ่น เพื่อตอบสนองการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนจนเกิดความพึงพอใจที่เพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าราชอาณาจักรกัมพูชาจะมีการกระจายอำนาจด้วยการปฏิรูประบบราชการมาเกือบสองทศวรรษแล้ว แต่องค์กรภาครัฐยังขาดความรู้ความเข้าใจต่อการถ่ายโอนอำนาจ การตัดสินใจ หรือการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในบริบทที่มีความแตกต่างกันในแต่ละหน่วยงานเป็นอย่างมาก เนื่องด้วยยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับความเข้าใจในวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์ของการปฏิรูป ทำให้การดำเนินการไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ได้ ฉะนั้น จึงต้องย้อนกลับไปพิจารณาถึงการปฏิรูปท้องถิ่นขั้นแรกที่เกิดขึ้นมา ในปี 2002 โดยในช่วงเวลานั้นมีกระบวนการเลือกตั้งท้องถิ่นเพื่อจัดระเบียบการบริหารองค์กรระดับท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ สำหรับการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน และมีการสร้างกรอบยุทธศาสตร์ (Strategic Framework) ขึ้นมารองรับการดำเนินงานอย่างชัดเจน ต่อมาในปี 2005 มีการบริหารจัดการระบบราชการด้วยกระบวนการทางกฎหมายเป็นนโยบายหลักในการดำเนินการกระจายอำนาจ โดยมีการเลือกตั้งสภาตำบล สภาอำเภอ และสภาจังหวัด จนกระทั่งในปี 2008-2009 มีการปฏิรูปการกระจายอำนาจด้วยการจัดให้มีการเลือกตั้งสภาองค์กรส่วนท้องถิ่นและสภาเมืองขึ้นมาอย่างเป็นทางการ ตลอดจนมีการออกหนังสือเผยแพร่เกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการรัฐบาลในระดับท้องถิ่น (Setha, 2008)

อนึ่ง การปฏิรูปการกระจายอำนาจ หรือที่เรียกว่า “การปฏิรูปการพัฒนาประชาธิปไตยในรัฐบาลส่วนท้องถิ่น” (Decentralization and Deconcentration Reform for Democratic Development at Sub-National) เป็นการปฏิรูปตามหลักธรรมาภิบาลที่มีความจำเป็นประการหนึ่งของรัฐบาลกัมพูชา โดยคำนึงถึงการจัดระเบียบโครงสร้างการบริหารราชการใหม่ทั้งระบบและมุ่งสร้างระบบการบริหารจัดการภาครัฐในระดับท้องถิ่นตามหลักการความเป็นตัวแทน การมีส่วนร่วม การตอบสนอง การเพิ่มประสิทธิภาพ การเผยแพร่ข้อมูลอย่างโปร่งใส การตรวจสอบได้ ระบบนิติรัฐ การสร้างความเท่าเทียม และทุนทางสังคม พิจารณาได้จาก ในปี 2008 รัฐบาลส่วนกลางได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการชาติเพื่อการพัฒนาตามรูปแบบประชาธิปไตยในรัฐบาลส่วนท้องถิ่น” (National Committee for Sub-National Democratic Development หรือ NCDD) ขึ้นมาเพื่อเป็นการตอบสนองต่อความต้องการในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยองค์กรนี้มีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อการดำเนินการโครงการระดับชาติและกฎหมายต่าง ๆ ที่สนับสนุนการถ่ายโอนการกระจายอำนาจทั่วประเทศ จึงเป็นที่แน่ชัดถึงความตั้งใจในการกระจายอำนาจของรัฐบาลส่วนกลาง และยังสามารถบ่งบอกได้เป็นอย่างดีว่า รัฐบาลกัมพูชาได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วน รวมถึงยังได้ให้ความสำคัญกับการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างการบริหารระบบราชการ (Transferring of Functions and Organization Structure) เป็นอย่างมาก (Sihamoni, 2008)

จากที่กล่าวมาสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจในราชอาณาจักรกัมพูชา โดยถือเป็นหนึ่งประเทศในภูมิภาคอาเซียนที่มีกระบวนการกระจายอำนาจตามยุคสมัยนิยม ซึ่งกระบวนการกระจายอำนาจแสดงให้เห็นถึงลักษณะสำคัญต่าง ๆ โดยมีรายละเอียด ดังนี้



1) การกระจายอำนาจถือเป็นหนึ่งในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยและส่งเสริมการปฏิบัติงานของ  
สภาท้องถิ่น โดยเป็นการมอบหมายงานบริการสาธารณะด้วยการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างการบริหาร  
ให้แก่หน่วยงานระดับท้องถิ่นในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

2) “การถ่ายโอนอำนาจ” มีลักษณะเป็น “การกระจายอำนาจ” และมอบหมายบทบาทหน้าที่ไปสู่  
“การปฏิบัติ” โดยมีจุดเริ่มต้นนับตั้งแต่ปี 2002 จนกระทั่งถึงปัจจุบันภายใต้แนวทางการบริหารงานส่วนท้องถิ่น  
ในทุกระดับครอบคลุมทั่วประเทศ

3) ในช่วงปลายปี 2019 หน่วยงานของกระทรวงและสถาบันต่าง ๆ ได้มีการบูรณาการโครงสร้างการ  
บริหารเขต อำเภอ และแขวง ตามหลักการสากลของการบริหารงานแบบครบวงจร แต่ก็ยังไม่สามารถตอบสนอง  
ต่อความสำเร็จตามเป้าหมายที่รัฐบาลส่วนกลางวางแผนเอาไว้ได้มากนัก

4) รัฐบาลส่วนกลางมีความต้องการให้รัฐบาลส่วนท้องถิ่นกลายเป็นสถาบันระดับรากหญ้าที่แข็งแกร่ง  
มีความสามารถ มีสิทธิอำนาจหน้าที่ มีทุนสนับสนุน และมีความรับผิดชอบต่อการจัดบริการสาธารณะได้อย่าง  
เป็นอิสระ ทำให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยไปสู่ส่วนท้องถิ่น” (NCDD)  
ขึ้นมา ทำหน้าที่รับผิดชอบภารกิจสำคัญในการดำเนินการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างการบริหารระบบ  
ราชการใหม่

## 2. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างการบริหารระบบราชการจากรัฐบาลส่วนกลาง  
สู่รัฐบาลส่วนท้องถิ่นในราชอาณาจักรกัมพูชา มีความจำเป็นต้องทบทวนแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการ  
กระจายอำนาจ โดยแบ่งออกมาได้ 5 รูปแบบ ดังนี้

1) รูปแบบการกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by default) มี  
ลักษณะเป็นการกระจายอำนาจที่เกิดมาจากอิทธิพลของสถาบันการเมืองหรือรัฐบาลเกิดสภาวะล้มเหลว ทำให้  
ไม่สามารถการบริหารปกครองท้องถิ่นได้ ประชาชนจึงได้เข้ามาบริหารจัดการท้องถิ่นกันเองอย่างแข็งขันภายใต้  
รูปแบบสมาคม องค์กรอาสาสมัคร องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรมหาชน มูลนิธิ ฯลฯ ข้อสังเกตสำคัญก็คือ  
รัฐบาลไม่ได้มีความประสงค์ให้ประชาชนปกครองท้องถิ่นกันเองตั้งแต่แรก แต่สถานการณ์ที่เลวร้ายได้ก่อให้เกิด  
แรงผลักดันต่อสังคมชุมชนท้องถิ่น จนกระทั่งประชาชนเกิดการตื่นตัวทางการเมืองและเข้ามารวมตัวกันบริหาร  
ปกครองชุมชนของตนเอง ซึ่งเป็นผลพวงจากการที่ภาครัฐไม่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนอีกต่อไป  
(สุทธินันท์ สุวรรณวิจิตร และบุญเรือง เตชะวิวัฒน์กุล, 2564: 130)

2) รูปแบบการกระจายอำนาจด้วยการแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization) เป็นการโยกโอน  
(Handover) กิจการสาธารณะบางประการของภาครัฐไปให้กับภาคเอกชนเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบเสมือนการหา  
ผู้ร่วมรับความเสี่ยงจากการดำเนินภารกิจที่อาจจะมีความเสี่ยงในเรื่องของการปฏิบัติงานที่ไม่คุ้มทุน หากปรากฏว่า  
ยังคงมีการดำเนินงานโดยตรงต่อไปจากภาครัฐ กล่าวคือ กิจการสาธารณะที่ได้รับการแปรรูปจากภาครัฐนั้น

ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นกิจการที่ภาคเอกชนดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยแนวทางการแข่งขันในเชิงธุรกิจ อาทิ การขนส่งมวลชน การโทรคมนาคม การไฟฟ้า และการประปา เป็นต้น ทั้งนี้ ในปัจจุบันการแปรรูปกิจการของภาครัฐได้ขยายความหมายออกไปจนถึงกิจการที่ไม่ใช่องค์กรธุรกิจ เช่น การสาธารณสุข การศึกษา และการจัดสวัสดิการสังคมประเภทต่าง ๆ เป็นต้น (ชวนสส์ เจนการ, 2552: 12)

**3) รูปแบบการกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)** เป็นการแบ่งอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางไปยังองค์กรระดับรองในระดับท้องถิ่น โดยที่องค์กรดังกล่าวมีอำนาจในการตัดสินใจตามสมควรภายใต้ข้อจำกัดที่มาจากรัฐบาลส่วนกลางภายในพื้นที่ครอบครอง ถึงกระนั้น อำนาจในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจอย่างเด็ดขาดยังคงอยู่ที่รัฐบาลส่วนกลาง ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) ให้แก่ท้องถิ่น แต่ทรัพยากรโดยรวมทั้งหมดยังคงเป็นของรัฐบาลส่วนกลาง ไม่ว่าจะเป็บุคคลากร งบประมาณการคลัง และวัสดุอุปกรณ์ ทำให้การแบ่งอำนาจจึงเป็นการแบ่งภารกิจหน้าที่ไปให้กับองค์กรระดับรากหญ้าได้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะภายในชุมชนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Parker, 1995)

**4) รูปแบบการกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจหรือการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการแทน (Delegation)** เป็นการกระจายอำนาจที่ให้อิสระในการตัดสินใจและการบริหารด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายภารกิจให้กับท้องถิ่นมากกว่าการแบ่งอำนาจให้เพียงบางส่วน โดยมุ่งเน้นการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่มากกว่าการครอบครองพื้นที่ความรับผิดชอบเหมือนกับลักษณะของการแบ่งอำนาจ ทำให้องค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาไม่ต้องคำนึงถึงระเบียบปฏิบัติของระบบราชการมากนัก องค์กรในท้องถิ่นจึงสามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นด้วยการจัดตั้งเป็นองค์กรที่ไม่ได้เป็นส่วนราชการ ส่งผลให้มีการจัดตั้งเป็นองค์กรมหาชน องค์กรอิสระ และบริษัทของภาครัฐหรือภาคเอกชนขึ้นมา (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2555: 9-10)

**5) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution)** เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางมายังรัฐบาลส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจดำเนินการกิจต่าง ๆ แทนรัฐบาลส่วนกลาง ถือเป็นการกระจายอำนาจในระดับกว้างที่ให้อำนาจแก่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นผ่านกระบวนการเลือกตั้งบุคคลภายในชุมชนเข้าไปเป็นตัวแทนทำหน้าที่บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอำนาจกำหนดนโยบายสาธารณะ การบริหารหน่วยงาน การตรากฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ภายใต้การตัดสินใจจากผู้แทนประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาทำงาน ข้อสังเกตสำคัญก็คือ รัฐบาลส่วนกลางจะไม่สามารถเข้ามาแทรกแซงอำนาจการบริหารและการตรากฎหมายของท้องถิ่นได้ หรือถ้าหากในบางกรณีที่มีความจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังมีข้อจำกัดสูงมากจนยากที่จะเข้ามามีอิทธิพลเหนือผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนได้ (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2555: 9-10)



กล่าวโดยสรุป หากพิจารณาว่าการกระจายอำนาจของราชอาณาจักรกัมพูชาสอดคล้องกับรูปแบบใด ดังข้อมูลข้างต้น สามารถวิเคราะห์ได้ว่า ในปัจจุบันยังคงอยู่ในขั้นตอนที่สอดคล้องกับรูปแบบการกระจายอำนาจ ภายใต้หลักการมอบอำนาจหรือการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการแทน (Delegation) โดยมีการมอบอำนาจบางส่วนให้รัฐบาลท้องถิ่นดำเนินการไปแล้วบางส่วน แต่ก็ยังไม่ได้อำนาจในการตัดสินใจอย่างเป็นอิสระ ครอบคลุมครบทุกด้าน มีลักษณะเป็นการมอบหมายภารกิจด้วยการบูรณาการหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ เข้าร่วมไว้ด้วยกัน เพื่อเพิ่มศักยภาพทางการบริหารให้กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่นได้มีอำนาจเพิ่มมากขึ้นเพียงเท่านั้น โดยจะได้นำเสนอและอธิบายถึงรูปแบบการกระจายอำนาจในราชอาณาจักรกัมพูชาในหัวข้อต่อไป

### 3. รูปแบบการกระจายอำนาจในราชอาณาจักรกัมพูชา

นับจากอดีตที่ผ่านมาปัญหาสำคัญของการปกครองในราชอาณาจักรกัมพูชาเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับประวัติศาสตร์การเมือง วิฤตตสงครามกลางเมือง และระบบการบริหารสาธารณะที่มีความล้าหลังเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ภายในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งยังไม่สามารถตอบโจทย์ในการแก้ไขปัญหาสาธารณะให้แก่ประชาชนภายในประเทศได้มากเท่าที่ควร ทำให้รัฐบาลกัมพูชาได้ตระหนักถึงความสำคัญของการปกครองประเทศในภาพรวม โดยเล็งวิถีการทางการกระจายอำนาจมาปรับเปลี่ยนระบบโครงสร้างการบริหารระบบราชการใหม่ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับการพัฒนาระบบประชาธิปไตย ทั้งนี้ การดำเนินการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบต่าง ๆ ก่อนข้างที่จะมีความซับซ้อนสูงเป็นอย่างมาก จึงจำเป็นต้องมีการวางแผนการปฏิบัติในระยะยาวด้วยความระมัดระวังอย่างรัดกุมและมีการจัดเตรียมกระบวนการให้เกิดความเหมาะสมในทางปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมให้มากที่สุด ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักการปฏิบัติ การเรียนรู้ และขั้นตอนที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างการบริหารระบบราชการไปยังรัฐบาลส่วนท้องถิ่น เพราะถือว่าเป็นหน่วยงานของภาครัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

รัฐบาลส่วนท้องถิ่นของราชอาณาจักรกัมพูชา มีองค์กร 3 ระดับ ได้แก่ 1) รัฐบาลส่วนราชธานีและจังหวัด 2) รัฐบาลเขต อำเภอ และแขวง (ภาษาเขมร) เรียกว่า “Khans” และ 3) รัฐบาลตำบล (ภาษาเขมร) เรียกว่า “Sangkats” เป็นคำที่ใช้สำหรับเรียกกันภายในเมือง ซึ่งตรงกับคำในภาษาอังกฤษที่เรียกว่า “Commune” (Royal Government of Cambodia, 2021) โดยการกระจายอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางไปยังรัฐบาลส่วนท้องถิ่นดังกล่าว มีลักษณะเป็นการกระจายงบประมาณการคลัง อำนาจการปกครอง และอำนาจทางการเมืองไปยังหน่วยงานในระดับท้องถิ่น กล่าวคือ อำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณการคลังเป็นการมุ่งเน้นไปที่การจัดการทางการเงิน (รายรับ-รายจ่าย) ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น สำหรับการปกครอง รัฐบาลส่วนกลางจะทำหน้าที่พิจารณาโครงสร้างการบริหารระบบราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ และในส่วนอำนาจทางการเมืองรัฐบาลส่วนกลางจะเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งผู้บริหารทางการเมืองเป็นหัวหน้ารัฐบาลส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสม (Dick-Sago, 2020)





ด้วยเหตุนี้ แม้ว่ารัฐบาลส่วนกลางจะมีการกระจายอำนาจไปยังรัฐบาลส่วนท้องถิ่นก็จริง แต่กระนั้นแล้ว  
ยังคงไม่ได้มีการมอบหมายอำนาจทางการบริหารให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นได้มีการตัดสินใจอย่างเป็นอิสระในการ  
ดำเนินงานทางด้านการปฏิบัติอย่างครอบคลุมทั้งหมดโดยสมบูรณ์ จึงสามารถอธิบายเพิ่มเติมได้ว่า รัฐบาลท้องถิ่น  
ได้รับการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่จากรัฐบาลส่วนกลางเพียงบางส่วน แต่ทว่าในบางภารกิจก็ไม่สามารถตัดสินใจ  
ดำเนินการเองได้ทั้งหมด หรือในบางภารกิจอาจจะสามารถตัดสินใจเองได้บ้างในบางเรื่องและในบางช่วงเวลา  
เพียงเท่านั้น สอดคล้องกับลักษณะการกระจายอำนาจของประเทศข้างเคียงอื่น ๆ ที่อยู่ในกลุ่มประเทศอาเซียน  
ในเขตภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Great Mekong Subregion หรือ GMS) ได้แก่ ลาว เมียนมาร์ และเวียดนาม พบว่า  
การกระจายอำนาจโครงสร้างการบริหารยังมีลักษณะเดียวกัน แตกต่างจากประเทศไทยที่มีการกระจายอำนาจ  
ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างสมบูรณ์ โดยมีการมอบอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการภารกิจต่าง ๆ  
ภายในท้องถิ่นได้อย่างเป็นอิสระมากกว่า (วิชรินทร์ อินทพรหม, วนิญา ศิริวิรสกุล และณัฐฐา เกิดทรัพย์, 2561:  
397-399)

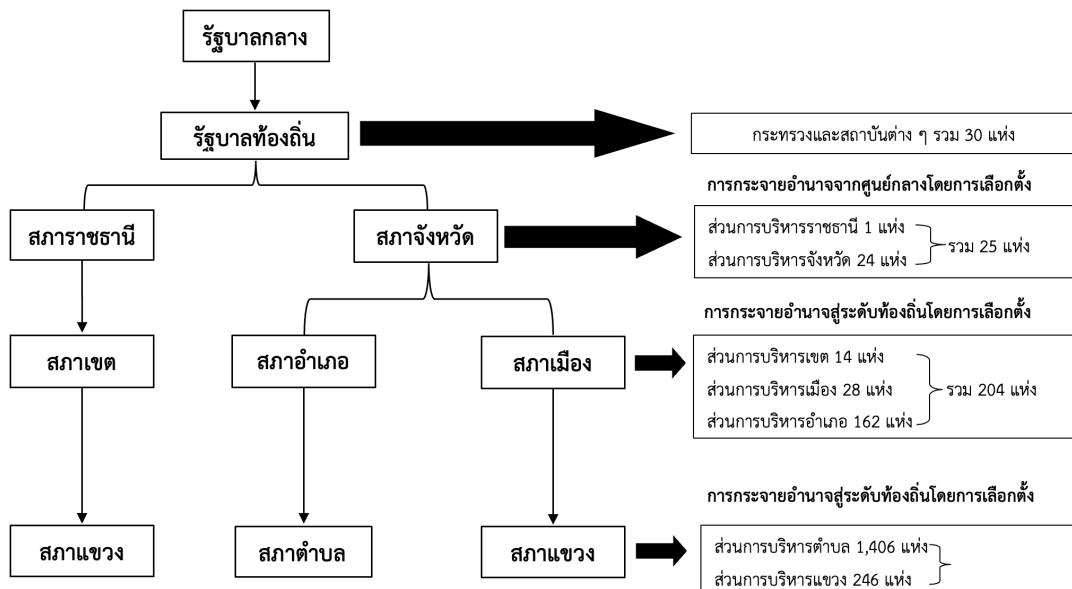
ทั้งนี้ การทำความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบการกระจายอำนาจจะต้องพิจารณาถึงลักษณะทางภูมิรัฐศาสตร์  
โดยภาพรวมของประเทศ เพื่อให้ทราบถึงโครงสร้างการปกครองตามสายบังคับบัญชาระบบราชการจากส่วนบน  
ลงสู่ส่วนล่างอย่างชัดเจน กล่าวคือ ราชอาณาจักรกัมพูชามีราชธานีหรือเมืองหลวง คือ “พนมเปญ” แบ่งเป็น  
พื้นที่จังหวัด 24 แห่ง พื้นที่เขต อำเภอก และแขวง (Khans) จำนวน 28 แห่ง รวมถึงพื้นที่ตำบล (Sangkats)  
จำนวน 246 แห่ง นอกจากนี้ ในพื้นที่ต่างจังหวัดทั้งหมดยังมีการแบ่งออกเป็นอำเภอ จำนวน 162 แห่ง และ  
ประกอบด้วยตำบลอีกจำนวน 1,406 แห่ง ในส่วนของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นมีเทศบาลราชธานีจังหวัด จำนวน 25  
แห่ง เทศบาลเมือง อำเภอก แขวง (Khans) จำนวน 204 แห่ง และเทศบาลตำบล (Sangkats) จำนวน 1,652  
แห่ง (ข้อมูลในปี 2022) จนกระทั่งถึงเดือนสิงหาคมปี 2022 รัฐบาลกัมพูชาได้สร้างตำบลใหม่เพิ่มอีก จำนวน 5  
แห่ง อยู่ภายใต้การควบคุมของจังหวัด จำนวน 4 แห่งด้วยกัน (Royal Government of Cambodia, 2021)  
เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการเลือกตั้งสภาตำบล (Sangkats) ตามที่ได้มีการจัดเลือกตั้งไปแล้ว เมื่อ  
วันที่ 5 กรกฎาคม 2022 ที่ผ่านมา (RGC, 2021) สอดคล้องกับมาตราที่ 18 ของกฎหมายว่าด้วยการบริหาร  
ตำบลของราชอาณาจักรกัมพูชา โดยมีรายละเอียดรูปแบบการกระจายอำนาจในราชอาณาจักรกัมพูชาตาม  
แผนผังรูปภาพ ดังนี้







แผนผังรูปภาพที่ 1 รูปแบบการกระจายอำนาจของราชอาณาจักรกัมพูชา



ที่มา ปรับปรุงจาก Royal Krom (2008) และ RGC (2021)

อนึ่ง ราชอาณาจักรกัมพูชา กำลังจัดเตรียมแผนงานเชิงปฏิบัติการ เพื่อดำเนินการปฏิรูประบบบริหารราชการใหม่ในบริบทของการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น โดยมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยไปสู่ส่วนท้องถิ่น” (National Committee for Sub-National Democratic Development หรือ NCDD) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้สังกัด “กระทรวงมหาดไทย” (Ministry of Interior) มีสถานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลส่วนกลางในการปฏิบัติหน้าที่กระจายอำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา และเป็นสำนักเลขาธิการกลไกระหว่างกระทรวง เพื่อส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยผ่านการปฏิรูปการกระจายอำนาจทั่วประเทศ ภารกิจหลักก็คือ การประสานงานโครงการระดับชาติของราชอาณาจักรกัมพูชา เพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยในท้องถิ่นเต็มรูปแบบอย่างเป็นรูปธรรม มีบทบาทสำคัญในการนำนโยบายปฏิรูปการกระจายอำนาจตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น และการพัฒนาศักยภาพโดยการพัฒนากฎระเบียบ มีการจัดหาเงินทุนให้แก่รัฐบาลส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นที่การปรับตัวอย่างมีส่วนร่วมของหน่วยงานระดับท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการรักษาความมั่นคงของทรัพยากรทางน้ำ เป็นต้น พร้อมกับมุ่งเน้นการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ ด้วยการบูรณาการกับหน่วยงานในระดับท้องถิ่นจนกลายเป็นองค์กรที่มีการกำกับดูแลเป็นไปตามลักษณะรูปแบบประชาธิปไตยสากล และยังมี การกระจายอำนาจที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในท้องถิ่นอย่างค่อยเป็นค่อยไป จนกลายเป็นคุณลักษณะสำคัญของการปฏิรูปการกระจายอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการเปลี่ยนผ่านอำนาจและความรับผิดชอบ ต่อหน้าที่จากรัฐบาลส่วนกลางไปยังรัฐบาลส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานกึ่งอิสระหรือภาคเอกชนต่อไปได้ในอนาคต (Ali et al., 2021)



## 4. การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างระบบบริหารราชการจากรัฐบาลส่วนกลางไปสู่เทศบาลเมือง อำเภอ และแขวง

สำหรับการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ นั้น รัฐบาลส่วนกลางได้สร้างกฎหมายขึ้นมาหลายฉบับ เพื่อนำมาสนับสนุนต่อการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น การบริหารงานของเทศบาลเมืองมีเอกภาพต่อการตัดสินใจในการพิจารณาตัวเลือกตามภารกิจที่ส่งผลโดยตรงต่อการบริการสาธารณะและการพัฒนาท้องถิ่น โดยมีรายละเอียด ดังนี้ (Royal Government of Cambodia, 2012)

**1) หน้าที่ที่ได้รับการถ่ายโอนให้ปฏิบัติ (Transferred)** หมายถึง การถ่ายโอนความเป็นเจ้าของในบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบ อำนาจ และดุลยพินิจที่จำเป็นทั้งหมด เพื่อการบริหารและปฏิบัติหน้าที่ด้วยการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ให้ทั้งหมด (Devolution) ที่มีการยินยอมหรือเสียสละอำนาจ (Relinquishment) มาจากรัฐบาลส่วนกลางไปให้กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น โดยเป็นหน้าที่จำนวนหนึ่งที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติ (Muythong, 2007) และได้มีการถ่ายโอนให้สำหรับการบริหารส่วนเทศบาลเมือง การบริหารส่วนแขวง (Khans) และการบริหารส่วนอำเภอ สำหรับการกระจายอำนาจในรูปแบบการถ่ายโอนหน้าที่ไปยังส่วนเทศบาลเมือง มีรายละเอียด ดังนี้ ก) ภาคของการจัดการที่ดิน การวางผังเมือง และการก่อสร้าง ข) ภาคพัฒนาชนบท ข) ภาคทรัพยากรทางน้ำ ค) ภาคสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ค) ภาคแร่ธาตุและพลังงาน ฉ) ภาคเกษตรกรรม ป่าไม้ และการประมง ง) ภาคโยธาธิการและการขนส่ง จ) ภาคอุตสาหกรรมและหัตถกรรม ฉ) ภาคธุรกิจ ช) ภาคการท่องเที่ยว ซ) ภาคกิจการสังคม ทหารผ่านศึก และการฟื้นฟูเยาวชน ฉ) ภาคกิจการสตรี ญ) ภาคแรงงาน และอาชีวศึกษา ฎ) ภาคสิทธิและศาสนา ฏ) ภาควัฒนธรรมและวิจิตรศิลป์ ฐ) ภาคประชณีย์และโทรคมนาคม ฑ) ภาคสุขภาพ และ ฒ) ภาคเขตอำนาจปกครองและสถานภาพทางแพ่ง (Royal Government of Cambodia, 2019)

กล่าวคือ เป็นบทบาทหน้าที่บังคับที่จำเป็นต้องมีการดำเนินการและเป็นหน้าที่ที่เลือกปฏิบัติ แต่ในกรณีหน้าที่ที่เลือกปฏิบัตินั้นไม่เคยมีการบริหารจัดการมาก่อน ซึ่งการบริหารส่วนเทศบาลเมืองมีสิทธิอนุมัติหรือเสนอไปกระทรวงสถาบันที่เกี่ยวข้อง เพื่อการจัดการสร้างข้อกฎหมายและวิธีการอื่น ๆ สำหรับการปฏิบัติต่อไปได้ ส่วนการบริหารส่วนแขวง (Khans) ก็มีหน้าที่เหมือนกับเทศบาลเมือง แต่ว่าราชธานีจะต้องทบทวนสำหรับหน้าที่อื่นของตนเองด้วย เพื่อให้การถ่ายโอนอำนาจในแต่ละภาคมีความเหมาะสมต่อการบริหารส่วนแขวง (Khans) และต้องสอดคล้องตามกฎหมายด้วย สำหรับการบริหารส่วนอำเภอก็มีการถ่ายโอนหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะและการพัฒนาท้องถิ่นตามภาคต่าง ๆ เช่นเดียวกัน

**2) หน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ (Delegated)** หมายถึง การถ่ายโอนหน้าที่ การรับผิดชอบ อำนาจ และดุลยพินิจ เพื่อการบริหารและปฏิบัติหน้าที่ด้วยการปฏิบัติงานในนามขององค์กรที่ได้รับมอบหมายอำนาจ โดยต้องคำนึงถึงความต้องการของการมอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติด้วย แต่องค์กรที่มอบหมายอำนาจให้ปฏิบัติยังคงเป็นผู้กำกับดูแลกิจการนั้น ๆ ต่อไป กล่าวคือ หน้าที่นี้เป็นารมอบหมายอำนาจให้ปฏิบัติตามภารกิจต่าง ๆ ของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นเป็นการกระทำในฐานะตัวแทนของรัฐบาลส่วนกลาง เช่น ภาคการศึกษาสำหรับ





การบริหารส่วนเทศบาลเมือง ส่วนการบริหารส่วนแขวง(Khans) มีภาระหน้าที่ในการจัดการ และปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติจากการบริหารส่วนราชธานีพนมเปญ ตามหลักการ วิธีการ มาตรฐานบริการที่ได้กำหนดไว้และทรัพยากรที่ได้ถ่ายโอนโดยมีเงื่อนไข รวมถึงการบริหารส่วนอำเภอที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติตามหลักการ วิธีการ และกฎหมายอื่น ๆ เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายของกระทรวง สถาบันที่ได้ถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจมายังรัฐบาลท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ กระทรวงมหาดไทยแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา จึงมีบทบาทหน้าที่ ภารกิจ ชี้นำทาง อำนวยความสะดวก สนับสนุน ติดตาม ตลอดจนประเมินผลทุกระดับชั้นของการบริหารและปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละองค์กรส่วนท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องเป็นไปตามกฎหมายของการบริหารราชธานี จังหวัด เมือง อำเภอ แขวง (Khans) และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (Royal Government of Cambodia, 2019)

ดังนั้น การมอบบทบาทหน้าที่การบริหารที่มีความจำเป็นมากที่สุดในปัจจุบัน ก็คือ การมอบบริการด้านสุขภาพไปสู่การบริหารในระดับราชธานีและจังหวัดที่มีเป้าหมายในการบริการที่ดีขึ้น โดยต้องมียุทธศาสตร์ประกอบทางด้านคุณภาพ ความปลอดภัย ประสิทธิภาพ และความเที่ยงธรรม เพื่อการผลักดันการตัดสินใจ และการรับผิดชอบในการบริหารด้านสุขภาพให้มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากยิ่งขึ้น และต้องมีการมอบอำนาจการบริหารให้กรมสุขภาพ สำนักงานสุขภาพประจำอำเภอ และการมอบบริการด้านสุขภาพให้กับโรงพยาบาลระดับราชธานีและจังหวัด ระดับเมือง อำเภอ และแขวง (Khans) ศูนย์สุขภาพ และระดับเทศบาล รวมทั้งการถ่ายโอนงบประมาณ ทรัพยากร และบุคลากรมาให้เพิ่มเติมด้วย ซึ่งในบริบทของการกระจายอำนาจมีการบูรณาการโครงสร้างการบริหารทั้งหมดทุกระดับชั้นให้มาอยู่ภายใต้การบริหารงานของกรมด้านสุขภาพแห่งเทศบาลราชธานีและจังหวัด โดยมีบทบาทเป็นเสาอิฐให้สภาและคณะกรรมการผู้ว่าราชการราชธานีและจังหวัดที่มีการสนับสนุนจาก “คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยไปสู่ส่วนท้องถิ่น” อีกทั้งกระทรวงมหาดไทยยังเป็นหน่วยงานกลางที่ประสานงานกับสถาบันอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และติดตามประเมินผลการให้บริการด้านสุขภาพในท้องถิ่นอีกด้วย (Royal Government of Cambodia, 2019)

ดังนั้น การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบจากรัฐบาลส่วนกลางไปสู่รัฐบาลส่วนท้องถิ่น ถือเป็นหนึ่งในการก้าวครั้งสำคัญของราชอาณาจักรกัมพูชาในการพัฒนาประชาธิปไตยที่นำไปสู่การจัดระบบการกระจายอำนาจไปยังรัฐบาลส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะอย่างค่อยเป็นค่อยไปไม่ได้เร่งรีบปฏิวัติโครงสร้างการบริหารระบบราชการเดิมหรือรื้อถอนโครงสร้างเดิมแล้วดำเนินการจัดโครงสร้างการบริหารระบบราชการด้วยระบบใหม่ แต่มุ่งเน้นการถ่ายโอนและบูรณาการอย่างเป็นขั้นเป็นตอน เพื่อให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นได้เกิดกระบวนการพัฒนาการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ทำให้ระบบต่าง ๆ ที่ได้มีการวางแผนเอาไว้สามารถเกื้อหนุนระหว่างกันได้เป็นอย่างดี และไม่ก่อให้เกิดการต่อต้านจากผู้ปฏิบัติงานอย่างรุนแรงอันมีสาเหตุมาจากการรับรู้ที่ไม่ดีมากเกินไป กล่าวคือ การเรียนรู้ระบบงานที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ที่ได้รับการถ่ายโอนให้ปฏิบัติ (Transferred) และหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ (Delegated) ได้ก่อให้เกิดแนวทางการบูรณาการวิธีปฏิบัติให้สอดคล้องกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ทั้งจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นเอกภาพ ดังนั้น การถ่ายโอน





บทบาทหน้าที่เทศบาลเมือง อำเภอก และแขวง จึงเป็นหนึ่งในกระบวนการพัฒนาระบบการทำงานร่วมกันภายใน  
ท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุดดังที่ปรากฏเด่นชัดในปัจจุบัน

## 5. การจัดโครงสร้างการบริหารระบบราชการรัฐบาลส่วนท้องถิ่นใหม่

รัฐบาลส่วนกลางได้บูรณาการกับหน่วยงานของกระทรวงและสถาบันในระดับเมือง อำเภอก แขวง (Khans) โดยการจัดระเบียบให้เป็นโครงสร้างใหม่ของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องมีการทบทวนแก้ไขหลักการและขั้นตอน  
วิธีการปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ ด้วยเหตุนี้ การดำเนินการและการบริหาร จึงต้องมีการ  
จัดโครงสร้างที่เป็นสำนักงานต่าง ๆ ให้เอื้อต่อวิธีการปฏิบัติหน้าที่ ภารกิจ รวมถึงระเบียบของการทำงานของ  
เทศบาลเมืองและการบริหารส่วนอำเภอก นอกจากนี้ ในส่วนของสำนักงานและหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดเดียวกัน  
จะมีรูปแบบที่เหมือนกัน แต่ก็มีลักษณะแตกต่างกันบ้างเล็กน้อยในส่วนของโครงสร้างการบริหารส่วนแขวงและ  
เทศบาลราชธานี จึงแสดงให้เห็นว่าในส่วนของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นมีการแบ่งโครงสร้างการบริหารปกครองที่  
ประกอบไปด้วยสำนักงานและหน่วยงานต่าง ๆ บูรณาการการทำงานในเขตพื้นที่เดียวกัน โดยมีรายละเอียด  
ดังนี้ (Royal Government of Cambodia, 2019)

**โครงสร้างใหม่ของการบริหารเทศบาลเมืองและการบริหารส่วนอำเภอก** มีรายละเอียด ดังนี้

- “สำนักงานบริหารและการเงิน” โอนมาจาก “กระทรวงสารสนเทศ”
- “หน่วยจัดซื้อ” บูรณาการมาจาก “หน่วยงานจัดซื้อแห่งโครงสร้างใหม่”
- “สำนักงานทรัพยากรบุคคล” บูรณาการมาจาก “สำนักงานบริหารและการเงินแห่งโครงสร้างใหม่”
- “สำนักงานวางแผนและสนับสนุนตำบล แขวง (Sangkats)” บูรณาการมาจาก “สำนักงานวางแผนและสนับสนุนตำบล แขวง (Sangkats)”
- “สำนักงานตรวจสอบภายในและสำนักงานเลขาธิการสภา” บูรณาการมาจาก “สำนักงานการบริหารและการเงินแห่งโครงสร้างใหม่”
- “สำนักงานการศึกษา เยาวชน และกีฬา” โอนมาจาก “กระทรวงศึกษาธิการ เยาวชน และกีฬา”
- “สำนักงานการบริหารที่ดิน การวางผังเมือง การก่อสร้างและที่ดิน” โอนมาจาก “กระทรวงการบริหารที่ดิน การวางผังเมือง และก่อสร้าง”
- “สำนักงานกฎหมายและการระงับข้อพิพาทในท้องถิ่น” โอนมาจาก “กระทรวงยุติธรรม”
- “สำนักงานโยธาธิการ ขนส่ง สุขาภิบาล สิ่งแวดล้อม และความสงบเรียบร้อยสำหรับเทศบาลเมือง” โอนมาจาก “กระทรวงโยธาธิการ ขนส่ง และกระทรวงสิ่งแวดล้อม”
- “ส่วนสำนักงานเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมสำหรับการบริหารส่วนอำเภอก” โอนมาจาก “กระทรวงสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรกรรม ป่าไม้ การประมง กระทรวงทรัพยากรทางน้ำ และอุตุนิยมวิทยา”





“สำนักงานเศรษฐกิจและการพัฒนาชุมชนสำหรับเทศบาลเมือง” โอนมาจาก “กระทรวงธุรกิจ, กระทรวงพัฒนาชุมชน, กระทรวงเกษตรกรรม ป่าไม้ และการประมง, กระทรวงอุตสาหกรรมและพลังงาน, กระทรวงแร่ธาตุและพลังงาน, กระทรวงการท่องเที่ยว, กระทรวงทรัพยากรทางน้ำและอุทุนิยมวิทยา, กระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม”

“สำนักงานเศรษฐกิจและการพัฒนาชุมชนสำหรับการบริหารส่วนอำเภอ” โอนมาจาก “กระทรวงโยธาธิการ ขนส่ง, กระทรวงธุรกิจ, กระทรวงพัฒนาชุมชน, กระทรวงอุตสาหกรรมและพลังงาน, กระทรวงแร่ธาตุและพลังงาน, กระทรวงการท่องเที่ยว, กระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม”

“สำนักงานกิจการสังคมและสวัสดิการสังคม” โอนมาจาก “กระทรวงกิจการสังคม ทหารผ่านศึก และการฟื้นฟูเยาวชน, กระทรวงแรงงานและอาชีพศึกษา, กระทรวงกิจการสตรี, กระทรวงวัฒนธรรมและวิจิตรศิลป์, กระทรวงลัทธิและศาสนา”

“สำนักงานบริการครบวงจร” บูรณาการมาจาก “สำนักงานบริการครบวงจรแห่งโครงสร้างใหม่”

### โครงสร้างใหม่ของการบริหารส่วนแขวง และเทศบาลราชธานี มีรายละเอียด ดังนี้

“สำนักงานการบริหารและทรัพยากรบุคคล” โอนมาจาก “กระทรวงสาธารณสุข”

“สำนักงานวางแผนและการเงิน” โอนมาจาก “กระทรวงวางแผน”

“หน่วยจัดซื้อ” บูรณาการมาจาก “หน่วยงานจัดซื้อแห่งโครงสร้างใหม่”

“สำนักงานเลขาธิการสภา” บูรณาการมาจาก “สำนักงานการบริหารและการเงินแห่งโครงสร้างใหม่”

“สำนักงานการศึกษา เยาวชน และกีฬา” โอนมาจาก “กระทรวงศึกษาธิการ เยาวชน และกีฬา”

“สำนักงานการบริหารที่ดิน การวางผังเมือง การก่อสร้างและที่ดิน” โอนมาจาก “กระทรวงการบริหารที่ดิน การวางผังเมือง และก่อสร้าง”

“สำนักงานกฎหมายและการระงับข้อพิพาทในท้องถิ่น” โอนมาจาก “กระทรวงยุติธรรม”

“สำนักงานโยธาธิการ ขนส่ง สุขาภิบาล สิ่งแวดล้อม และความสงบเรียบร้อย” โอนมาจาก “กระทรวงโยธาธิการ ขนส่ง และกระทรวงสิ่งแวดล้อม”

“สำนักงานเศรษฐกิจและการพัฒนาชุมชน” โอนมาจาก “กระทรวงธุรกิจ, กระทรวงพัฒนาชุมชน, กระทรวงเกษตรกรรม ป่าไม้ และการประมง, กระทรวงอุตสาหกรรมและพลังงาน, กระทรวงแร่ธาตุและพลังงาน, กระทรวงการท่องเที่ยว, กระทรวงทรัพยากรทางน้ำและอุทุนิยมวิทยา, กระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม”

“สำนักงานกิจการสังคมและสวัสดิการสังคม” โอนมาจาก “กระทรวงกิจการสังคม ทหารผ่านศึก และการฟื้นฟูเยาวชน, กระทรวงแรงงานและอาชีพศึกษา, กระทรวงกิจการสตรี, กระทรวงวัฒนธรรมและวิจิตรศิลป์, กระทรวงลัทธิและศาสนา”

“สำนักงานบริการครบวงจร” บูรณาการมาจาก “สำนักงานบริการครบวงจรแห่งโครงสร้างใหม่”



กล่าวโดยสรุป รัฐบาลส่วนกลางมีความพยายามในการกระจายอำนาจด้วยการถ่ายโอนและบูรณาการหน่วยงานต่าง ๆ รวมเข้ามาไว้ด้วยกัน เพื่อให้แผนการดำเนินงานเป็นไปตามบทบาทหน้าที่และโครงสร้างการบริหารระบบราชการของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นตามรูปแบบการพัฒนาประชาธิปไตยผ่านการกระจายอำนาจด้วยแนวทางการลดความเข้มข้นของภาระงาน (Reduction in Concentration) การมอบหมายงาน (Delegating) และการถ่ายโอนงาน (Transferring) ถือได้ว่าเป็นก้าวสำคัญของการเปลี่ยนแปลงที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ต่อไปในอนาคตได้อย่างยั่งยืน ตลอดจนยังเป็นการช่วยส่งเสริมระบบราชการของส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นให้มีการสอดประสานการทำงานระหว่างกันได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากยิ่งขึ้นอีกนัยหนึ่งด้วย

## 6. ปัญหาอุปสรรคของการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างการบริหารระบบราชการใหม่

การพัฒนา รูปแบบประชาธิปไตยให้อยู่ในระดับท้องถิ่นนั้นจำเป็นต้องมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมา เพื่อกระตุ้นหลักธรรมาภิบาลผ่านการส่งเสริมการบริหารท้องถิ่นให้มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดและต้องมีการบูรณาการต่าง ๆ ที่ออกแบบขึ้นมาให้กับสภาท้องถิ่นโดยตรง เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการบริหารจัดการท้องถิ่นอย่างชัดเจนและดียิ่งขึ้น และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ องค์กรระดับท้องถิ่นยังช่วยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐบาลท้องถิ่นของตนเองมากยิ่งขึ้น ซึ่งจำเป็นต้องมีการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และทรัพยากรต่าง ๆ จากรัฐบาลส่วนกลางไปยังรัฐบาลท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ โดยต้องมีสภาท้องถิ่นที่มาจากเลือกตั้งอย่างแท้จริงเป็นประการสำคัญ สำหรับประเด็นความรับผิดชอบในการตัดสินใจที่มีผลต่อการบริหารงานและปัญหาความเป็นอยู่ของประชาชนก็สมควรที่จะต้องเป็นอำนาจของสภาท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการ เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนย่อมต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะและความต้องการของคนในชุมชนท้องถิ่นเป็นหลัก

การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ไปให้กับสภาท้องถิ่นทุกระดับ จึงเป็นการดำเนินการที่มีมุมมองการปฏิบัติงานในบทบาทหน้าที่ตามบังคับ (Obligatory Functions) บทบาทหน้าที่ทางเลือก (Permissive Functions) บทบาทหน้าที่ที่ได้รับการถ่ายโอนให้ปฏิบัติ (Transferred) และหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ (Delegated) ของกระทรวงและสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ ถือเป็นปัจจัยที่นำไปสู่ปัญหาอุปสรรคต่อความสำเร็จของการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าว โดยแบ่งออกเป็นสองฝ่าย ได้แก่ 1) องค์กรที่โอนหน้าที่ให้ปฏิบัติ และ 2) องค์กรที่รับหน้าที่ปฏิบัติ กล่าวคือ รัฐบาลส่วนกลางจะมีการพิจารณาและทำการตัดสินใจก่อนในเบื้องต้นอยู่เสมอ จึงจะมีการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และทรัพยากรต่าง ๆ รวมถึงคัดเลือกภารกิจสำหรับการถ่ายโอนตามอำนาจหน้าที่และทรัพยากรที่มีความจำเป็นต้องถ่ายโอนไปยังรัฐบาลส่วนท้องถิ่น โดยมีการพิจารณาการดำเนินงานตามหลักการหลายขั้นตอน ประกอบไปด้วย หลักเหตุผล หลักการจัดการอย่างเป็นระบบ การอำนวยความสะดวก การให้คำแนะนำหรือปรึกษาหารือ การวางแผน การเผยแพร่ข้อมูลอย่างโปร่งใส และหลักแห่งความเท่าเทียมกัน โดยมีการบูรณาการเข้ากับหลักการเพิ่มเติมอีก 4 ประการ คือ 1) ต้องอยู่ในขอบเขตการ

ปกครองของสภาท้องถิ่น 2) สามารถบริหารและปฏิบัติด้วยประสิทธิภาพภายใต้การควบคุมของสภาท้องถิ่น 3) สามารถให้บริการสาธารณะหรือมอบผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนโดยภาพรวมได้ และ 4) ปรากฏถึงผลกระทบที่จำเป็นต่อการควบคุมดูแลของสภาท้องถิ่น แม้ว่าจะมีการถ่ายโอนภารกิจบางส่วนแล้ว แต่ทว่ารัฐบาลส่วนกลางก็ยังคงมีการพัฒนาศักยภาพขององค์กรต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการรองรับบทบาทหน้าที่และทรัพยากรให้กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่นในทุกๆระดับ รวมถึงยังมีการเพิ่มขีดความสามารถทางการบริหารงาน การปฏิบัติหน้าที่ และการจัดสรรทรัพยากรให้เพียงพอต่อความต้องการของท้องถิ่นมากกว่ามาตรฐานที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี การถ่ายโอนหน้าที่บางอย่างนั้นก็ยังมีความจำเป็นต้องยกเว้นหน้าที่หลายประการ เนื่องจากได้ถูกกำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่พิเศษสำหรับกระทรวงของรัฐบาลส่วนกลาง กล่าวคือ ในปี 2013 ได้มีการมอบการถ่ายโอนหน้าที่จำนวนหนึ่ง เช่น 1) การเกษตร 2) ศึกษาธิการ 3) ป่าไม้ การประมง ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม 4) สุขภาพ โภชนาการ บริการประชาชน 5) อุตสาหกรรมและการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ 6) การใช้ที่ดิน 7) กิจกรรมที่ดินและการก่อสร้าง 8) การผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า 9) การบริหารน้ำ 10) ความต้องการพิเศษหรือความต้องการที่ถูกกำหนดชัดเจนสำหรับรัฐบาลราชธานี จังหวัด เมือง อำเภอ (Khans) ตำบล (Sangkats) รวมทั้งการท่องเที่ยว ศูนย์ประวัติศาสตร์ และมรดกแห่งชาติ 11) กิจกรรมสังคม และ 12) พัฒนาชุมชน (Royal Government of Cambodia, 2012) เพื่อให้แนวทางในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับกฎหมายการบริหารราชธานี จังหวัด เมือง อำเภอ (Khans) ฉะนั้น การถ่ายโอนสายงานไปยังสภาท้องถิ่นประเภทใดประเภทหนึ่งที่มีความเหมาะสมสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้มีการถ่ายโอนให้ปฏิบัติหรือหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ จึงต้องมีลักษณะที่เป็นการถาวรไม่ใช่ถ่ายโอนให้เป็นการชั่วคราว (Royal Krom, 2008)

ทั้งนี้ พิจารณาได้จากปี 2009 รัฐบาลส่วนกลางได้ถ่ายโอนหน้าที่เพิ่มเติมตามหลักการจัดจำแนกหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ เพิ่มขึ้น 18 กระทรวงจาก 20 กระทรวงที่เป็นสมาชิกของโครงการชาติเพื่อการกระจายอำนาจ โดยรวมกันทั้งหมดได้จำนวน 55 หน้าที่ที่ได้มีการถ่ายโอนอย่างต่อเนื่องจากรัฐบาลส่วนกลางให้กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น จึงแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลส่วนกลางมีความตั้งใจสูงมากในการที่จะถ่ายโอนอำนาจไปยังรัฐบาลท้องถิ่นอย่างถาวร แต่ก็ยังพบว่า การถ่ายโอนในบางภารกิจอาจจะยังไม่มี ความเหมาะสมกับทรัพยากรมนุษย์ในระดับท้องถิ่นมากนัก เพราะอาจกำลังปฏิบัติงานในบทบาทหน้าที่เดิมอยู่ ทำให้การถ่ายโอนตามหลักการกระจายอำนาจยังมีความซับซ้อนเป็นอย่างมาก แต่ก็เห็นถึงความตั้งใจจริงของรัฐบาลส่วนกลางที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจในทุก ๆ ด้าน และทุกระดับของการบริหารงานครอบคลุมทั่วประเทศ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าต่อบทบาทหน้าที่และทรัพยากรต่าง ๆ ที่ได้มีการถ่ายโอนให้ ได้แก่ ทรัพยากรมนุษย์ วัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณ ทำให้การจัดโครงสร้างการบริหารระบบราชการใหม่ให้กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่นยังคงไม่สมบูรณ์มากนักทั้งในส่วนของจำนวนบุคลากรและบทบาทหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติในแต่ละพื้นที่

นอกจากนี้ รัฐบาลส่วนท้องถิ่นก็ยังขาดความชัดเจนในเรื่องของการตัดสินใจวางแผนงบประมาณของหน่วยงานตนเอง การแบ่งอำนาจ บทบาทหน้าที่ ภารกิจ การรับผิดชอบต่อการให้บริการสาธารณะที่จำเป็น การประสานงานระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับรัฐบาลส่วนท้องถิ่นยังไม่มี ความชัดเจนและไม่สอดคล้องกับระบบ



การกระจายอำนาจที่มีมุมมองการบริการสาธารณะที่ใกล้ชิดกับประชาชน ทำให้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อผลประโยชน์ของท้องถิ่น การถ่ายโอนหน้าที่จำนวนหนึ่งมาแล้วแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมกับบทบาทหน้าที่และขอบเขตที่ได้รับ จึงยังคงไม่สามารถดำเนินการได้ตามที่ต้องการ ส่วนการบริหารงบประมาณก็ยังคงติดขัดไม่สามารถให้การสนับสนุนภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากการถ่ายโอนได้ทั้งหมด กล่าวคือ รัฐบาลส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เพิ่มมากขึ้น แต่ยังคงขาดงบประมาณที่มีมากเพียงพอต่อการสนับสนุนภารกิจ และเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นก็ยังมีขีดความสามารถจำกัดทางด้านองค์ความรู้ รวมถึงความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบและยังขาดการพัฒนาทักษะความเชี่ยวชาญที่ตรงกับงานประจำที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ ตลอดจนขาดแรงจูงใจต่อการปฏิบัติงานในโครงการต่าง ๆ ที่มีผลต่อการพัฒนาตามแนวทางประชาธิปไตยภายในท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญของการถ่ายโอนอย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุด (Royal Government of Cambodia, 2021) ทั้งนี้ การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจภายใต้รูปแบบของการถ่ายโอนอำนาจนั้น ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งพาตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างบูรณาการจนเกิดเป็นกระบวนการดำเนินงานพัฒนาชนบทได้อย่างเป็นระบบ แต่ปัญหาอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง ก็คือ การพัฒนาชนบทที่ประสบความสำเร็จนั้น ภาคประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ในฐานะหุ้นส่วนทางสังคม โดยการขับเคลื่อนจะต้องมาจากการการริเริ่มช่วยเหลือตนเองของภาคประชาชนในเบื้องต้นเสียก่อน จึงจะก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนได้อย่างเป็นเอกภาพ และต้องอาศัยการบริหารงานภายใต้โครงสร้างระบบราชการที่มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ในท้ายที่สุดก็จะนำไปสู่การกระจายอำนาจที่ครอบคลุมทุกพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม (กอดเดช สมันดาโอะ, 2565: 131-150)

## 7. สรุปและอภิปรายผล

การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างการบริหารจากรัฐบาลส่วนกลางไปสู่รัฐบาลส่วนท้องถิ่น อุปมาได้ตั้ง “การมอบแหล่งน้ำที่มีความอุดมสมบูรณ์ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเต็มที่ในการใช้ทรัพยากรน้ำได้อย่างเพียงพอเหมาะสมกับท้องถิ่นนั้น ๆ” กล่าวคือ การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองและการบริหารในระดับท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง รวมถึงส่งผลให้ประชาชนได้รับสิทธิในการเข้าถึงอำนาจทางการเมือง สวัสดิการ และผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่อยู่ในท้องถิ่นได้อย่างง่ายดายอันเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง การปกครอง และการบริหารในระดับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ ประชาชนยังได้เรียนรู้วิธีการทำงาน การแก้ไขปัญหา การบริหารจัดการ และการจัดการปกครองในระดับท้องถิ่นตามบทบาทหน้าที่ที่ได้มีการถ่ายโอนมาให้ด้วยการคำนึงถึงศักยภาพและความสามารถของคนในท้องถิ่นเองเป็นสำคัญ อีกทั้งยังเป็นการฝึกฝนทักษะการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในระดับชุมชนที่สามารถเติมเต็มความต้องการขั้นพื้นฐานตามความจำเป็นที่แท้จริงของท้องถิ่นนั้น ๆ ส่งผลโดยตรงต่อการสร้างความเข้มแข็งให้กับการพัฒนาประชาธิปไตย







จากระดับฐานรากของสังคมสู่ความมั่นคงในระดับชาติได้อย่างยั่งยืน

สรุปได้ว่า ราชอาณาจักรกัมพูชา มีรูปแบบการกระจายอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางสู่รัฐบาลส่วนท้องถิ่น 3 ประการ คือ 1) มีการกระจายอำนาจด้านงบประมาณการคลัง การปกครอง และการเมืองไปยังหน่วยงานในระดับท้องถิ่น 2) การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่จากรัฐบาลส่วนกลางไปสู่เทศบาลเมือง อำเภอ และแขวง เป็นการจัดระบบการกระจายอำนาจอย่างค่อยเป็นค่อยไปไม่ใช่การรื้อถอนโครงสร้างระบบราชการเดิมแล้วปฏิวัติโครงสร้างรูปแบบใหม่ และ 3) “คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยไปสู่ส่วนท้องถิ่น” (NCDD) เป็นหน่วยงานที่ได้รับภารกิจสำคัญโดยตรงจากกระทรวงและสถาบันต่าง ๆ เพื่อดำเนินการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างการบริหารระบบราชการไปให้กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่นอย่างถาวรต่อไป อย่างไรก็ตาม การถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางสู่รัฐบาลส่วนท้องถิ่น จะต้องตระหนักถึงสิ่งที่มีความสำคัญมากที่สุด ก็คือการเข้าใจพื้นที่ การกระจายทรัพยากรอย่างเพียงพอ และการคำนึงถึงความจำเป็นขั้นพื้นฐานของท้องถิ่นนั้น ๆ

จึงจะถือได้ว่าการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างการบริหารระบบราชการให้กับท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสมและประสบความสำเร็จในการบริหารได้ สิ่งเหล่านี้ก่อให้เกิดศักยภาพทางการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นที่เป็นการมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่เพิ่มมากขึ้นผ่านกระบวนการการเลือกตั้งท้องถิ่นและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นร่วมกัน ซึ่งถือเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนสู่การกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์ต่อไปในอนาคต (Adekeye et al., 2022)

ในส่วนของการกระจายอำนาจผ่านการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองมีความจำเป็นที่ทุกคนต้องแสดงบทบาทของตนเอง เพื่อสร้างสรรค์สังคมให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ตลอดจนภาครัฐก็ต้องดำเนินนโยบายสาธารณะที่ดีตอบสนองต่อปัจจัยขั้นพื้นฐานของสังคม โดยมุ่งเน้นการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์อันจะนำไปสู่การเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ ของภาคประชาชนอย่างแข็งขันอย่างเป็นรูปธรรม (Borisov et al., 2022)

ด้วยเหตุนี้ การกระจายอำนาจคือ การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ อำนาจ และความรับผิดชอบจากรัฐบาลส่วนกลางไปสู่รัฐบาลส่วนท้องถิ่น (Rodden, 2004) ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่า การกระจายอำนาจต้องมีการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ โครงสร้างการบริหาร และการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นที่ได้รับมอบหรือถ่ายโอนหน้าที่นั้นๆ ถือได้ว่ารัฐบาลส่วนกลางมีความตั้งใจที่จะถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ให้เป็นการถาวรในทุกภารกิจ กล่าวคือ เป็นการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ ทรัพยากรมนุษย์ วัสดุอุปกรณ์ งบประมาณ และแนวทางการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพทางการปฏิบัติและประสิทธิภาพทางการบริหารภายในท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน .ใกล้เคียงกับบทสรุปของสุทธิพันธ์ สุวรรณวิจิตร และบุญเรือง เตชะวิวัฒน์กุล. (2564: 133) ที่ได้อธิบายเกี่ยวกับ “การกระจายอำนาจ” โดยระบุว่า การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจหรือการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการแทน (Delegation) และการกระจายอำนาจภายใต้หลักการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) เป็นการดำเนินการที่ให้อำนาจไม่ได้กระจุกตัวอยู่ที่รัฐบาลจากส่วนกลาง แต่เป็นกระบวนการส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชนและตอบสนองความต้องการสาธารณะของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของชุกเฮียง แมน และสุกัญญา เอมอิมธรรม (2565: 149-150) ที่ได้เสนอว่า การถ่ายโอนอำนาจ ทรัพยากร



และภารกิจต่าง ๆ ของรัฐบาลกัมพูชาไปยังท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการชี้แนะแนวทางการปฏิบัติและขอบเขตหน้าที่ การตัดสินใจจากรัฐบาลส่วนกลางอย่างเป็นทางการ เพื่อเป็นหลักประกันแนวทางการปฏิบัติที่ถูกต้องและมีความเหมาะสมต่อลักษณะภูมิรัฐศาสตร์เชิงพื้นที่ นอกจากนี้ การบริหารงานท้องถิ่นจะต้องไม่ถูกแทรกแซงจากอำนาจใด ๆ ที่มาจากส่วนกลางในทุกกรณี ซึ่งจะก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน รวมถึงยังเป็นการเพิ่มอำนาจการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ให้กับผู้บริหารในหน่วยงานท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

อนึ่ง เมื่อพิจารณากระแสการกระจายอำนาจในราชอาณาจักรกัมพูชานั้น มีที่มาจากแรงผลักดันสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยในภูมิภาคอาเซียน เนื่องจากพัฒนาการทางการเมืองของประเทศต่าง ๆ ภายในภูมิภาคต่างมีการปฏิรูปการปกครองภายในรัฐของตนอย่างต่อเนื่อง นับจากการสิ้นสุดของยุคสงครามเย็น เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นตามยุคสมัยนิยมสากล การกระจายอำนาจจึงเป็นจุดหมายสำคัญที่บ่งบอกถึงความเจริญก้าวหน้าของการพัฒนาประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นรากฐานอำนาจการปกครองในระดับรากหญ้ามากกว่าการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเปรียบเทียบการกระจายอำนาจของประเทศไทย พบว่า การกระจายอำนาจในรัฐสยามมีพัฒนาการมาอย่างยาวนานมากกว่า 120 ปี โดยเริ่มมีความเด่นชัดมานับตั้งแต่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ทำให้ประเทศไทยสามารถพัฒนารูปแบบการปกครองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนมีความสมบูรณ์มากกว่าประเทศข้างเคียงในเขตอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าราชอาณาจักรกัมพูชาจะปรากฏถึงความล่าช้าในการถ่ายโอนอำนาจไปยังท้องถิ่นอยู่พอสมควร แต่ก็ถือเป็นนิมิตหมายที่ดีต่อพัฒนาการของประเทศอย่างยั่งยืนในอนาคต สอดคล้องกับผลการศึกษาของวัชรินทร์ อินทรพรม, วณิศา ศิริวรสกุล และณัฐธา เกิดทรัพย์ (2561: 396-399) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ในปัจจุบันรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของประเทศใน “กลุ่ม CLMV” (Cambodia-Laos-Myanmar-Vietnam) มีลักษณะการกระจายอำนาจคล้ายคลึงกันใน 4 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) ทางการเมือง (การเลือกตั้ง) 2) ทางการปกครอง (อำนาจการตัดสินใจในกิจการสาธารณะของท้องถิ่น) 3) ทางการคลัง (ความเป็นอิสระในการหารายได้และการใช้จ่ายงบประมาณ) และ 4) ทางการตลาด (การดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์) แตกต่างจากการกระจายอำนาจของประเทศไทยที่มีความสมบูรณ์มากกว่า แต่กระนั้น ก็ปรากฏถึงความล่าช้าในระดับภูมิภาคกับท้องถิ่นภายใน เนื่องจากมีการแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แต่ประเทศใน “กลุ่ม CLMV” แบ่งการบริหารราชการออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

## 8. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เชิงวิชาการ และเชิงปฏิบัติการ

เมื่อพิจารณาถึงความพยายามของภาครัฐที่ปรารถนาให้มีการกระจายอำนาจในราชอาณาจักรกัมพูชาอย่างต่อเนื่อง ถือเป็นเหตุผลสำคัญที่จะนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ด้วยแนวทางการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างจากรัฐบาลส่วนกลางไปยังรัฐบาลส่วนท้องถิ่น โดยมีข้อเสนอแนะ แบ่งออกเป็น 3 ประเด็น ดังนี้



## ประเด็นที่หนึ่ง ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- 1) การถ่ายโอนหน้าที่จากรัฐบาลส่วนกลางควรมีการตรวจสอบความต้องการของท้องถิ่นและต้องเป็นไปตามการเรียกร้องจากภาคประชาชน รวมถึงต้องมีการออกกฎระเบียบเพิ่มเติม เพื่อเปิดช่องว่างให้กับการปฏิบัติหน้าที่และการใช้จ่ายงบประมาณการคลังให้เกิดความเหมาะสมเพิ่มมากขึ้น
- 2) การแก้ไขข้อกฎหมายเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น เพื่อให้รัฐบาลส่วนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารให้สอดคล้องกับสภาพบริบทตามความเป็นจริงของแต่ละพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 3) การเพิ่มช่องทางการตรวจสอบรูปแบบดิจิทัลสมัยใหม่ จะช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับการดำเนินงานในระดับท้องถิ่นเบื้องต้นได้ง่ายและสะดวกมากยิ่งขึ้น
- 4) รัฐบาลส่วนกลางควรมอบอำนาจให้รัฐบาลส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีและดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์ภายในท้องถิ่นได้เองโดยตรงเหมือนกับลักษณะการกระจายอำนาจท้องถิ่นของประเทศไทย ซึ่งจะช่วยให้รัฐบาลส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการรายได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัยงบประมาณการคลังจากรัฐบาลส่วนกลางอีกต่อไป

## ประเด็นที่สอง ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

- 1) รัฐบาลส่วนกลางควรมีกระบวนการสร้างแรงจูงใจให้กับกระทรวง สถาบัน และองค์กรต่าง ๆ ให้เข้าร่วมกันเป็นพันธมิตร เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ให้กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น
- 2) รัฐบาลส่วนกลางควรมีกระบวนการส่งเสริมความมั่นใจให้กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจทางด้านการวางแผนบริหารและการบริหารงบประมาณการคลัง
- 3) การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีทางด้านการสื่อสารกันระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับรัฐบาลส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลส่วนท้องถิ่นของตนเองอีกชั้นหนึ่ง

## ประเด็นที่สาม ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

- 1) การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลส่วนกลางต้องมีการดำเนินงานโดยไม่หยุดชะงัก ซึ่งจะช่วยตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนได้อย่างต่อเนื่อง
- 2) การเพิ่มศักยภาพให้กับข้าราชการทุกระดับของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นในด้านองค์ความรู้ทางกฎหมายและการทำความเข้าใจต่อกฎระเบียบที่ควรได้ถูกบรรจุเอาไว้ในหลักสูตรการอบรมข้าราชการ
- 3) การเผยแพร่ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ ตามโครงสร้างหน้าที่ใหม่ของภาครัฐ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการรับบริการสาธารณะจากหน่วยงานในระดับท้องถิ่น รวมถึงส่งเสริมการแสดงความคิดเห็นของประชาชนในระดับที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม





## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กอบเดช สมันดาโอ๊ะ. (2565). พัฒนาการการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย. *วารสาร มจร เลย์ปริทัศน์*, 3(1): 141-150.
- ชวนัสส์ เจนการ. (2552). การแปรรูปกิจการของรัฐไปยังภาคเอกชน (Privatisation) โอกาสหรือ ความเสี่ยงในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย. *วารสารกระบวนการยุติธรรม*, 2(1): 9-21.
- ชุกเฮียง แมน และสุภัฏญา เอ็มอิมธรรม. (2565). การปฏิรูปการกระจายอำนาจเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม: กรณีศึกษาราชอาณาจักรกัมพูชา. *วารสารสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย*, 3(พิเศษ): 130-153.
- วัชรินทร์ อินทพรหม, วณิฎา ศิริวรสกุล และณัฐฐา เกิดทรัพย์. (2561). การกระจายอำนาจเปรียบเทียบ ประเทศเขตอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง. *วารสารวิจัยราชภัฏพระนคร สาขามนุษยศาสตร์และ สังคมศาสตร์*, 13(2): 390-401.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2555). การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของ นักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมืองและประชาชน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุทธินันท์ สุวรรณวิจิตร และบุญเรือง เตชะวิวัฒน์กุล. (2564). การกระจายอำนาจการปกครอง. *วารสาร มหาวิทยาลัยนครสวรรค์*, 8(5): 123-134.

### ภาษาอังกฤษ

- Adekeye, J. A., Adeiza, S. U., & Otu, A. J. (2022). EMPIRICAL ANALYSIS OF ELECTORAL GOVERNANCE AND DECENTRALIZATION. *Journal of Public Administration, Finance and Law*, (23).
- Ali, S., Nchaga, A., & Wepukhulu, J. (2021). DEVOLUTION AND SERVICE DELIVERY IN THE PUBLIC SERVICE IN KENYA, A CASE STUDY OF MARSABIT COUNTY GOVERNMENT. *Journal of Human Resource and Leadership*, 6(1).
- Borisov, B., Parashkevova, E., Gospodinov, Y., & Stoyanova, M. (2022). THEORETICAL AND CONCEPTUAL ISSUES OF THE DECENTRALIZATION OF REGIONAL DEVELOPMENT POLICY. *Proceedings of INTCESS 2022- 9th International Conference on Education & Education of Social Sciences*.
- Dick-Sagoe, C. (2020). Decentralization for improving the provision of public services in developing countries: A critical review. *Cogent Economics & Finance*, 8(1).





Isufaj, M. (2014). Decentralization and the Increased Autonomy in Local Governments. *Procedia. Social and Behavioral Sciences*, 104.

Muythong, K. (2007). *Decentralization and deconcentration (First Edition)*. Angkor book store.

Parker, A. (1995). Decentralization: The Way forward for Rural Development?. *Policy Research Working Paper No. 1475*, Washington, D.C.: The World Bank.

RGC. (2021). *Decision No 31 of the Royal Government on the announcement of the date of the 5th Mandate Commune/Sangkat Council Election*.

\_\_\_\_\_. (2021). *National Program on Sub-National Democratic Development, Phase 2 (NP2), 2021-2030*. Royal Government of Cambodia (RGC).

Rodden, J. (2004). Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement. *Comparative Politics*, 36(4).

Rondinelli, D. A., Nellis, J. R., & Cheema, G. S. (1983). *Decentralization in developing countries: A review of recent experience*. World Bank.

Royal Government of Cambodia. (2012). *Sub-decree no.68 on general process of transferring fuction and resource to local government*. Royal Government of Cambodia (RGC).

\_\_\_\_\_. (2019). *Sub-decree No. 182 on functions and structure of municipal administrations—Sub-decree No. 182 on functions and structure of municipal administrations (English)—OD Mekong Datahub*.

\_\_\_\_\_. (2019). *Sub-decree No. 183 on the functions and structure of khan administration of Phnom Penh capital—Sub-decree No. 183 on the functions and structure of khan administration of Phnom Penh capital (English)—OD Mekong Datahub*.

\_\_\_\_\_. (2019). *Sub decree No. 184 on functions and structure of district administration -OD Mekong Datahub*.

\_\_\_\_\_. (2019). *Sub-decree No. 193 on the assignment of health management function and health service delivery to the capital and province administration—Sub-decree No. 193 on the assignment of health management function and health service delivery to the capital and province administration (English)—OD Mekong Datahub*.

\_\_\_\_\_. (2021). *Sub-Decree No. 150 on the establishment of Yeay Mao Pich Nil Commune, Phnom Sruoch District, Kampong Speu Province—Sub-Decree No.*





*150 on the establishment of Yeay Mao Pich Nil Commune, Phnom Sruoch District, Kampong Speu Province—OD Mekong Datahub.*

Royal Krom. (2008). *Law on Administrative Management of the Capital, Province, Municipalities, Districts and Khans. Ministry of Interior (MOI).*

Setha, S. (2008). *Situation Analysis of provincial/Municipal and District/Khan Administration in Cambodia. Ministry of Interior (MOI).*

Sihamoni N. (2008). *Royal decree NS/RKT/1208/1429 on establishment of national committee for democratic development (NCDD). Royal palace of Cambodia.*



## ในนามีข้าว ในนาข้าวมีคน: บทสนทนาเบื้องต้นเกี่ยวกับชีวิตผู้คนปตานิ ผ่านเรื่องราวของนาข้าว

**บทคัดย่อ** \_\_\_\_\_

อาทิตย์ ทองอินทร์<sup>1</sup>

บทความวิชาการนี้มุ่งสำรวจวิถีชีวิตของผู้คนในพื้นที่ราบลุ่มของปตานิ โดยใช้วิธีสนทนาผ่านเรื่องของนาข้าว ผู้เขียนใช้แนวทางมานุษยวิทยาอาหารและแนวทางการศึกษารัฐศาสตร์หลังยุคพฤติกรรมศาสตร์ ทำการสัมภาษณ์และการสนทนากับเอกสารที่เกี่ยวข้องจำนวนหนึ่ง เพื่อสร้างข้อสรุปเชิงบทสนทนาเบื้องต้นเกี่ยวกับสายใยสัมพันธ์ระหว่างผู้คนผ่านเรื่องราวเกี่ยวกับข้าวใน 3 ประเด็นหลัก คือ ลักษณะการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรใน ปตานิ พลวัตประวัติศาสตร์การทำนา และความหมายทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองที่สะท้อนผ่านกระบวนการผลิตข้าว โดยเนื้อหาจะเกี่ยวโยงโดยหลักอยู่กับอำเภอเวียง และร้อยเอะ จังหวัดนครราชสีมา และอำเภอหนองจิก จังหวัดปัตตานี ผลการศึกษาสะท้อนว่า ที่ดินนาข้าวถูกทิ้งไปสู่การทำสวนยางมากขึ้นพร้อมกับการหายไปของข้าวพันธุ์พื้นเมือง รวมทั้งการเกิดระบบชลประทานได้เปลี่ยนวิถีการทำนาข้าวในพื้นที่อย่างมีนัยสำคัญ ชาวนาส่วนใหญ่ในปัจจุบันนี้จึงยังคงทำการเพาะปลูกข้าวแต่โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเก็บเกี่ยวไว้บริโภคภายในครัวเรือนเป็นหลัก และส่วนที่เหลือจากนั้นจึงนำมาจำหน่ายซึ่งมีตลาดหลักรองรับอยู่ในชุมชนด้วยกัน

**คำสำคัญ:** นาข้าว, สายใยสัมพันธ์, ปตานิ/จังหวัดชายแดนภาคใต้

Received: 26 April 2023 Revised: 22 June 2023 Accepted: 22 June 2023



<sup>1</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 9/9 หมู่ 9 ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี 11120 อีเมล: arthit.tho@gmail.com.

## ***Rice and People in the Paddy Fields: A Preliminary Dialogue about the Lives of the Patani People through the Story of Paddy Fields***

**Abstract** \_\_\_\_\_

Arthit Thongin<sup>2</sup>

This academic article aims to explore the way of people's life in the low land of Patani by using a dialogue method on the story of paddy fields. Based on the approach of anthropology of food and post-behavioral political science, the author conducted an interview and discussions with a number of relevant papers. The process leads to a preliminary dialogue about the web of relationship between people through stories about rice in three main areas: the nature of land uses for agriculture in Patani; the history of farming and; the social, economic, and political meanings reflected in the rice production process. These contents are mainly related to the areas of Waeng and Ruesoa district in Narathiwat province and Nong Chik district in Pattani province. The study results reflect that rice paddy land was being abandoned for rubber plantations with the disappearance of native rice varieties. The introduction of the irrigation system has significantly changed the way of rice farming in the area. Most farmers today still cultivate rice but with the main purpose of harvesting for household consumption and the rest is then sold to the main market in their own community.

**Keywords:** Paddy Fields, Web of Relationship, Patani/ Southern Border Provinces of Thailand

*Received: 26 April 2023 Revised: 22 June 2023 Accepted: 22 June 2023*



<sup>2</sup> Assistant Professor, the Director of Political Collage Project, the School of Political Science, Sukhothai Thammathirat Open University. 9/9 Bang Pood Sub-district, Pakkret District, Nonthaburi 11120.

Email: arthit.tho@gmail.com.



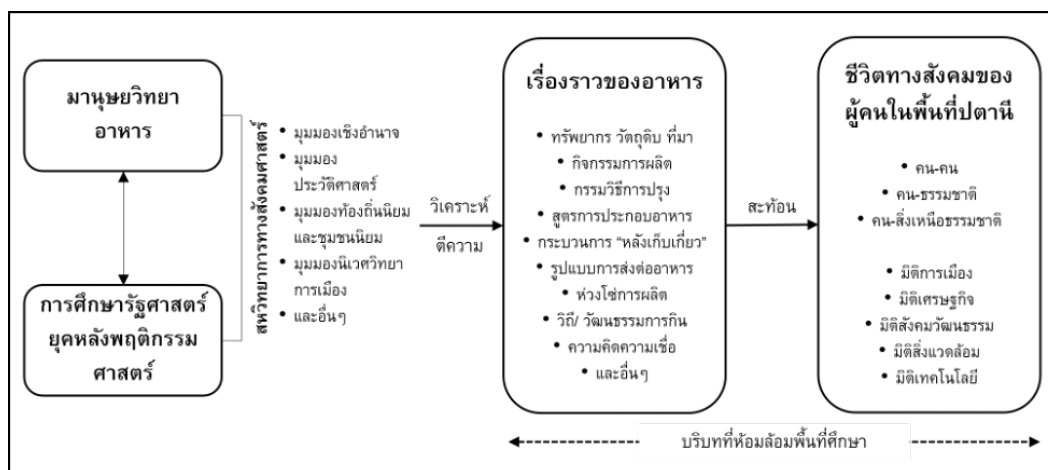




## บทนำ

บทความวิชาการชิ้นนี้เป็นผลการศึกษาส่วนหนึ่งจากโครงการวิจัยเรื่อง Food Dialogue and Social Cohesion ซึ่งได้รับการสนับสนุนทุนการวิจัยจากโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) และเป็นงานที่จัดทำขึ้นต่อเนื่องจากบทความวิจัยเรื่อง ในนามข้าว: สายใยสัมพันธ์แห่งอาหารระหว่างผู้คนในปตаниц้นี่สะท้อนผ่านเรื่องราวของบุญ (อาทิตย์ ทองอินทร์, 2565) ดังนั้น วัตถุประสงค์หลัก ระเบียบวิธีวิจัย และกรอบแนวคิดในการศึกษา จึงเป็นไปในทิศทางเดียวกัน สรุปได้ ดังนี้

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา



อ้างอิง: อาทิตย์ ทองอินทร์ (2565, 45)

### วัตถุประสงค์ของบทความ

การสำรวจทำความเข้าใจวิถีชีวิตและสายใยสัมพันธ์ของผู้คนในพื้นที่ราบลุ่มใน 3 ประเด็นหลัก ได้แก่

- 1) ลักษณะการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรในปตаниц้นี่
- 2) พลวัตประวัติศาสตร์การทำนา
- 3) ความหมายทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองที่สะท้อนผ่านกระบวนการผลิตข้าว

### วิธีวิทยาของการศึกษา

การวางแผนเก็บข้อมูลเพื่อจัดทำผลการศึกษาชิ้นนี้ขึ้น ภายใต้กรอบการดำเนินโครงการวิจัยดังกล่าวข้างต้นไว้แล้ว ผู้เขียนวางแผนเข้าไปเก็บข้อมูลการเพาะปลูกและกระบวนการผลิตข้าว อำเภอปะนาเระ จังหวัดปัตตานี และ อำเภอดากใบ จังหวัดนราธิวาส แต่ทั้งนี้เนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ในห้วงเวลาการเก็บข้อมูลตามแผน ส่งผลให้ผู้เขียนไม่สามารถเข้าพื้นที่เป้าหมายเพื่อประสานเครือข่ายและจัดวงสนทนาได้ตามแผนที่กำหนดไว้แต่เดิม จึงต้องทำการปรับเปลี่ยนแผนการ



เก็บข้อมูลมาสู่การเก็บข้อมูลผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์และเปลี่ยนพื้นที่เป้าหมายเป็น อำเภอหนองจิก จังหวัดปัตตานี เป็นพื้นที่หลัก เพราะผู้เขียนมีเครือข่ายที่สามารถเป็นผู้ให้ข้อมูลได้โดยไม่ต้องประสานหรือทำความคุ้นเคยกันให้มากขึ้นเสียก่อนดังพื้นที่ตามแผนดำเนินการขั้นแรก พร้อมกับเครือข่ายใน อำเภอหนองจิก มีความพร้อมจะสนทนาแบบออนไลน์และมีความรู้ ความคุ้นเคยกับผู้คนและพื้นที่ราบลุ่มในภาพรวมของทั้งจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างกว้างขวาง ประกอบกับต้องอาศัยการวิจัยเชิงเอกสารควบคู่ไปด้วยเพื่อให้พอดแทนมิติความลึกและความสลับซับซ้อนของข้อมูลจากวงสนทนาในชุมชนซึ่งมีอาจจะจัดดำเนินการได้ เนื้อหาของบทความวิชาการนี้จึงปรากฏมาจากการสัมภาษณ์ตัวแทนเครือข่ายผู้ประกอบการนาข้าว “นายชาฮารี เจ๊ะหลง” โดยเชื่อมโยงสนทนากับงานเอกสารชั้นรองที่เกี่ยวข้องจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ เพื่อให้สามารถสะท้อนมุมมองภาพรวมการทำนาและเรื่องราวเกี่ยวกับข้าวของปัตตานีได้กว้างขึ้น

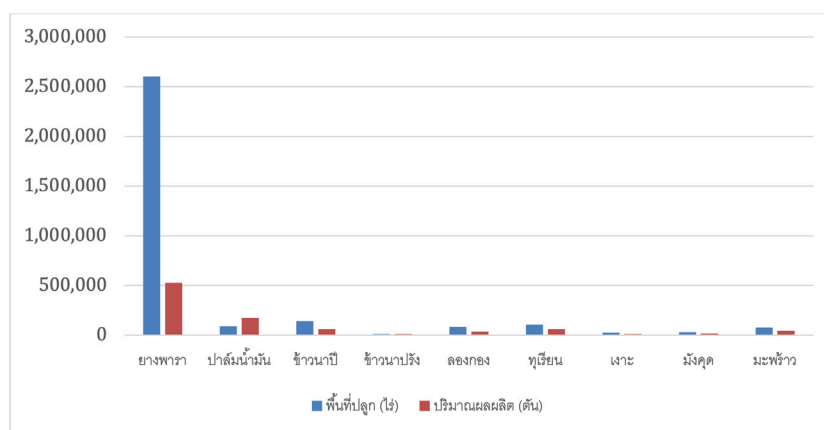
## ผลการศึกษา

### 1. ลักษณะการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรในปัตตานี และทัศนะจาก อำเภอแว้ง

ขนาดพื้นที่ 10,936.864 ตารางกิโลเมตรของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ถูกจัดแบ่งไปใช้ประโยชน์เชิงเกษตรกรรมถึงร้อยละ 50.38 ของพื้นที่ทั้งหมด (กลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน, 2566, 7, 20) แม้ว่ายางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจอันดับหนึ่งของพื้นที่ โดยใช้พื้นที่ปลูกและมีปริมาณผลผลิตมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับพืชชนิดอื่น แต่ “การทำสวนยาง” สัมพันธ์แนบแน่นอยู่กับการผลิตเพื่อส่งเข้าสู่กระบวนการอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ แตกต่างจากการเพาะปลูกข้าวที่มีสายสัมพันธ์วางอยู่ในระบบเศรษฐกิจระดับชุมชน การสำรวจตรวจสอบวิถีของผู้ประกอบการเกษตรนาข้าวและการเดินทางของผลผลิตการเกษตรชนิดนี้จึงสำคัญในแง่การสะท้อนสายใยสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในพื้นที่และระหว่างคนเหล่านั้นกับวัฒนธรรมที่ห้อมล้อมสังคมชาวนาจังหวัดชายแดนภาคใต้เอาไว้

แผนภาพที่ 2 แสดงภาพรวมจำนวนพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจและปริมาณผลผลิตในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ปี พ.ศ.2562



อ้างอิง: กลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน (2566, 21-22)



ลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรในสัดส่วนที่ปรากฏข้างต้น สัมพันธ์อยู่กับพลวัตของสังคม ปทานีในอดีต ที่ผู้คน “ทิ้งนาข้าวเข้าสวนยาง” ทำให้เกิดนาร้างจำนวนมาก และเป็นที่มาของทั้งคำกล่าวของผู้อาวุโสในแถบชุมชนแว้ง อำเภอแว้ง จังหวัดนราธิวาส ซึ่งคอยเตือนผู้คนในชุมชนอยู่เสมอๆ ไว้ว่า “ยางพารา คือลูกเลี้ยง ข้าวคือลูกแท้” ด้วยท่าทีเช่นดังกล่าวนี้ การริเริ่มผลักดันการฟื้นนาร้างที่มีอยู่เกือบ 200 ไร่ มาเริ่มต้นทำนาอีกครั้งตั้งแต่ พ.ศ.2549 ในลแวกของแว้งจึงเกิดขึ้นโดยมิได้มาจากแรงจูงใจทางเศรษฐกิจเป็นเหตุผลอันดับแรกสุด แต่เป็นผลจากแรงปัจจัยทางสังคมชุมชนมากกว่า ดังสะท้อนผ่านคำบอกเล่าของ มูฮำหมัด บิง ผู้อำนวยการโรงเรียนชาวนาบ้านละหา ตำบลแว้ง อำเภอแว้ง จังหวัดนราธิวาส ว่า “...หลังจากเราฟื้นนาร้าง เราได้เพื่อน ได้สุขภาพที่ดีกลับมา ได้วิถีดั้งเดิมเพราะในนามีปลาให้จับมากินเป็นอาหารเพิ่มมากขึ้น จึงเป็นการทำนาที่ได้มากกว่าข้าว...” (สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2564) ข้อมูลเหล่านี้สะท้อนคำถามข้อสรุปประการหนึ่งว่า สำหรับพื้นที่ปทานีแล้ว “การปลูกและผลิตข้าว” ดูจะเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีนัยสำคัญอยู่ที่มีมติเชิงสังคมวัฒนธรรมมากกว่ามติเชิงเศรษฐกิจพาณิชย์นั่นเอง

## 2. พลวัตประวัติศาสตร์ของการทำนา อำเภอหรือเสาะ จังหวัดนราธิวาส และ อำเภอหนองจิก จังหวัดปัตตานี

ประวัติศาสตร์การปลูกข้าว การทำนา และการเกษตรแถบหนองจิกปรากฏหลักฐานสืบย้อนกลับไปได้จนถึงสมัยรายากูนิง อันเทียบเคียงได้กับยุคอยุธยาของสยาม ในสมัยของรายากูนิงนั้น ได้เริ่มมีการเกณฑ์ชาวบ้านมาขุดคลอง ทำระบบชลประทาน เพื่อการทำนาและการเกษตร และอีกส่วนหนึ่งก็เพื่อให้ช่วยแก้ไขปัญหาน้ำท่วมขัง ด้วยโดยการเพิ่มช่องทางระบายน้ำลงสู่ทะเลให้มากขึ้น ผลจากครั้งนั้นทำให้คลองส่วนใหญ่ในหนองจิกจะเกิดขึ้นในช่วงรายากูนิง และรายาฮิเยา ซึ่งแม้ว่าผลผลิตจากนาข้าวจะมีได้เพียงพอต่อการที่จะประกอบอาชีพพาณิชย์ได้อย่างจริงจัง และมีความท้าทายจากสภาพความเหมาะสมของพื้นที่สำหรับการเพาะปลูกข้าวพอสมควร แต่ผู้คนหนองจิกอย่างเช่นในตำบลอนรักก็ยังคงทำนากันอยู่มากในปัจจุบัน เพราะ “เป็นพื้นที่ทำนาสืบมาตั้งแต่อดีตโบราณ” ตามคำบอกเล่าของชาฮารี เจ๊ะหลง (สัมภาษณ์, 2564)

การทำนามาอย่างยาวนานส่งผลให้พื้นที่แห่งนี้มีเรื่องราวอันน่าสนใจ โดยเฉพาะสถานะการเป็นพื้นที่ปลูกข้าวสำคัญในอดีต ส่งผลให้เป็นที่รวมดึงดูดเอาแรงงานกำลังผลิตจากอาณานิคมโดยรอบมาสู่ท้องทุ่ง รวมไปถึงการเคลื่อนย้ายเข้ามาทำนาข้าวของคนเคดะห์ จากฝั่งประเทศมาเลเซีย และในทางกลับกัน คนเคดะห์เมื่อเข้ามาเป็นแรงงานทำนาก็ชักชวนคนแถบนี้สลับย้ายไปทำนาที่ฝั่งเคดะห์ด้วยเช่นกัน การเคลื่อนย้ายไปมาระหว่างแรงงานทำนาภายใต้แบบแผนนี้ส่งผลให้เกิดการแลกเปลี่ยนทางสังคมไม่น้อยไปกว่าการกระจายแลกเปลี่ยนของสายพันธุ์ข้าว เป็นที่มาของพันธุ์ท้องถิ่นชนิดหนึ่งคือ “ข้าวพันธุ์กะเตาะห์” อันหมายถึงพันธุ์ข้าวที่มาจากเคดะห์นั่นเอง เครือข่ายทางสังคมข้ามชาติจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจเช่นนี้ ดำรงอยู่มายาวนานก่อนการเกิดขึ้นของเส้นเขตแดนสมมติแห่งรัฐ และฉายภาพภูมิทัศน์อันเป็นจริงตามธรรมชาติชีวิตของผู้คนในอาณานิคมนั้น ๆ อย่างสอดคล้องกับงานวิชาการอีกหลายชิ้นเกี่ยวกับชายแดนไทย-มาเลเซีย อย่างเช่นงานของ มูฮำหมัดราฟิร มะเก็ง (2562) ซึ่งศึกษาเครือข่ายระหว่างผู้ค้ามลายูรายย่อย และงานของพรพันธุ์ เขมคุณาศัย (2560) ซึ่งศึกษา

อาทิตย์ กองอินทร์

วารสารภาวะการเมืองและสังคม

เครือข่ายผู้ค้าข้าว เป็นต้น

ปทานี/จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีสภาพภูมิประเทศที่สลับซับซ้อนระหว่างพื้นที่ชายฝั่งทะเลกับภูเขา โดยมีที่ราบลุ่มอยู่ไม่มากนัก พื้นที่ราบลุ่มอันสามารถเพาะปลูกข้าวได้จึงมีนัยสำคัญทั้งในเชิงความมั่นคงทางอาหาร เศรษฐกิจ และอำนาจการเมือง ดังนั้นในยุคโบราณ พื้นที่ราบลุ่มที่สามารถทำนาได้จึงมักอยู่ภายใต้การควบคุม กำกับอย่างใกล้ชิดของผู้ปกครอง นอกจากกรณีพื้นที่หนองจิก ก็ยังมีหลายกรณีพื้นที่ที่ยืนยันข้อสรุปข้างต้น ได้อย่างสอดคล้องกัน อาทิ บริเวณที่ราบเชิงเขาบ้านตะโหนด อำเภอเรือเสาะ จังหวัดนราธิวาส ที่ในสายธาร ประวัติศาสตร์ยึดโยงใกล้ชิดกับเมืองรามัน ในฐานะพื้นที่ “ทำนาหลวง” ของเจ้าเมืองรามัน ทั้งนี้ หากถอย มาพิจารณาภาพรวมของพื้นที่ลุ่มบ้านตะโหนดในประวัติศาสตร์ก็จะพบว่า ผู้คนทำนา 3 ลักษณะขึ้นอยู่กับ สภาพภูมิประเทศเป็นปัจจัยกำหนดลำดับแรกและอำนาจการเมืองเป็นปัจจัยกำหนดลำดับรอง คือ

(1) **พื้นที่ราบลุ่ม** อันให้ผลผลิตปริมาณและคุณภาพมากที่สุดจะถูกนำไปทำนาหลวง ซึ่งจะ เรียกว่า การปลูกข้าวนาดำ อันเป็นการทำนาแบบตมน้ำซึ่งต้องทำในพื้นที่ราบและสามารถควบคุมปริมาณน้ำ โดยการกักเก็บและจัดแบ่งไปตามพื้นที่ที่แบ่งด้วยคันนาได้อย่างทั่วถึง พื้นที่ทำนาตมน้ำลักษณะนี้สำหรับกรณี บ้านตะโหนดในอดีตอยู่ในอำนาจของเจ้าเมืองรามันมาแต่แรกเริ่ม โดยมีคำบอกเล่าตามชุมชนในเขตเทือกเขา บูโตนหลายแห่งระบุตรงกันถึงการที่เจ้าเมืองรามันขยายพื้นที่ทำนาลักษณะนี้ไปทั่วบริเวณที่ราบลุ่ม โดยจัดคน มาดูแลที่นาและให้ชาวบ้านส่งส่วยเป็นข้าวเปลือกไปให้ที่โกตาบารู เมื่อขยายมาถึงบ้านตะโหนดก็เกณฑ์แรงงาน มาสร้างทำนบ ที่เก็บน้ำ บุกเบิกพื้นที่นา 100 กว่าไร่ ต่อมา ผู้คนแถบบ้านตะโหนดจึงเริ่มมีการบุกเบิกพื้นที่ทำ นาข้าวกันบ้าง และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ระบบเจ้าเมืองถูกล้มเลิกไป คนรุ่นหลังจากนั้นจึงได้ เริ่มต้นทำนาของตัวเองในพื้นที่ราบลุ่มโดยเรียนรู้ระบบการทำนาดำของเจ้าเมือง จนได้ผลผลิตนำไปแลกเปลี่ยน กับชุมชนอื่น ๆ ได้ เพราะการปลูกข้าวนาดำในพื้นที่ราบลุ่มนั้นได้ผลผลิตมากกว่าการปลูกข้าวไร่ในพื้นที่ที่ ลาดเชิงเขาหรือพื้นที่สูงเป็นเท่าตัว (มะฮือซอ โชมะตะ, งามพล จะปายิกยา และวลัยลักษณ์ ทรงศิริ, 2553, 159)

(2) **พื้นที่ที่ลาดเชิงเขา** หรือพื้นที่น้ำท่วมไม่ถึงซึ่งเป็นที่สูง ชาวบ้านจะมีรูปแบบรวมกลุ่มกัน ทำ “ข้าวนาดอน” หรือ “ข้าวไร่” ซึ่งในเนื้อที่เพาะปลูกจะผสมผสานกับการปลูกพืชชนิดอื่นแซมไปด้วย เช่น ข้าวโพด พักทอง แตงกวา พริก มะเขือ ฯลฯ (เพ็งอ่าง, 157) ชาวบ้านจะปลูกข้าวไร่เอาไว้บริโภคในครัวเรือน เป็นหลัก และใช้แรงงานเพื่อปลูกข้าวนาดำ หรือ “ทำนาหลวง” ให้กับเจ้าเมือง ดังนั้นในอดีตชาวบ้านส่วนใหญ่ เมื่อถึงฤดูทำนาจึงจะทำนาหลวงในพื้นที่ราบลุ่มซึ่งเป็นนาดำของเจ้าเมืองรามันที่เข้ามาบุกเบิกพื้นที่โดยส่งคนมา คุมการผลิต ส่งส่วยข้าวเปลือกกลับไปให้เจ้าเมืองที่โกตาบารู พร้อมกันนั้น ชาวบ้านก็ต้องทำข้าวไร่บนพื้นที่ที่ ลาดเชิงเขาไปด้วย ด้วยเหตุนี้ การบุกเบิกพื้นที่ราบลุ่มเพื่อทำนาข้าวจึงก่อตัวเริ่มแรกในลักษณะคล้ายกันทั้งบ้าน ตะโหนด และลุ่มอำเภอหนองจิก คือ นโยบายจากศูนย์กลางอำนาจในพื้นที่และในยุคสมัยนั้น นั่นเอง

(3) **พื้นที่พรุ** หรือ “บาโระ” เป็นพื้นที่แหล่งน้ำที่มีความอุดมสมบูรณ์และผู้คนใช้ประโยชน์ หลากหลายลักษณะ หนึ่งในนั้นคือ การใช้พื้นที่พรุเพื่อปลูกข้าว ซึ่งเรียกว่า “การทำนาพรุ” ข้อเด่นที่แตกต่าง ไปจากการทำนาอีก 2 ลักษณะแรกคือ การทำนาพรุไม่ต้องลงทุนมากนัก ใช้แรงงานอย่างเดียว แต่มีข้อตระหนัก



สำคัญคือการต้องหาพันธุ์ข้าวที่ใช้เฉพาะกับนาพรวุเท่านั้น และคัดพันธุ์ให้ทันเวลาเก็บเกี่ยว มิเช่นนั้นเมื่อถึงฤดูฝน อาจจะเสียหายได้ เพราะพันธุ์ที่ไม่ทนน้ำจะเสียหายง่าย รวมทั้งต้องหาพื้นที่พรวุบริเวณที่เหมาะสม หรือ “บ่อกะชื้อมา” ที่ซึ่งแสงแดดส่องถึงพอสมควร แต่ไม่มากเกินไป และมีความอุดมสมบูรณ์ การทำนาพรวุนั้นมีจุดร่วมกับการทำนาดอนตรงที่อาศัยแรงงานมาก โดยสภาพธรรมชาติของกิจกรรมทางเศรษฐกิจจึงเรียกร้องการช่วยเหลือ พี่พาระดมแรงงานกันในชุมชนอยู่ในตัวเอง กรณีของนาพรวุ ผู้ที่จะทำนาพรวุจะประเมินระดับน้ำในพรวุเสียก่อน ถ้าน้ำมากก็จะประสานผู้นำชุมชนเรียกชาวบ้านที่ทำนาพรวุมาประชุมเพื่อจัดการระบบน้ำ โดยการเปิดทำนบ หรือ “บูกอทานะ” ให้น้ำออกจากพรวุแล้วจึงมาจัดการกลางต้นก หรือ “ตือบะหนือรง” โดยใช้เครื่องมือเฉพาะ เช่น “ตาเญาะ” หลังจากกลางเสร็จทิ้งไว้ 10-15 วัน จึงประกอบกร โดยต้องตรวจสอบระดับน้ำในพรวุอยู่เสมอ เพื่อควบคุมให้เหมาะสม รวมทั้งการเก็บเกี่ยวในพื้นที่พรวุ ก็จึงต้องใช้เรือเกี่ยวข้าว ที่ซึ่งในปัจจุบันไม่หลงเหลือแล้ว เพราะการทำนาพรวุเสี่ยงต่อน้ำท่วม หาพันธุ์ข้าวนาพรวุยาก และน้ำในพรวุเปลี่ยนสภาพไปจากเดิม อย่างน้อยคือนับตั้งแต่ พ.ศ.2520 ที่กรมการปกครอง สร้างฝายกั้นน้ำทำด้วยปูนซีเมนต์ ทำให้น้ำและสภาพพรวุเปลี่ยนแปลงไปจนกลายเป็น “พรวุร้าง” เพราะใช้ประโยชน์เช่นเดิมไม่ได้ หรือผู้คนบางส่วนก็ปรับพื้นที่พรวุเป็นบ่อเลี้ยงปลาขนาดใหญ่ (เพ็งอั้ง, 164-167)

การใช้พื้นที่อันมีสภาพแวดล้อมแตกต่างหลากหลายยังผลให้พันธุ์ข้าวพื้นเมืองปรากฏตัวขึ้นอย่างหลากหลายตามไปด้วย และการลดลงของการทำนา การเกิดนาร้าง การเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมถึงการเข้ามาแทนที่ของพันธุ์ข้าวกระแสหลักที่มีราคาดีกว่าในท้องตลาด ล้วนมีผลทำให้นาข้าวพื้นเมืองมีความหลากหลายที่ลดลง อันเป็นการทำลายต้นทุนอันรุ่มรวยจะต่อยอดมูลค่าและคุณค่าในห่วงโซ่การผลิตข้าวต่อไปในอนาคตข้างหน้า

**ตารางที่ 4** แสดงพันธุ์ข้าวพื้นเมืองแต่เดิมในบริเวณบ้านตะโหนด อำเภอเรือเสาะ จังหวัดนราธิวาส

	รูปแบบการทำนา	สภาพพื้นที่ที่ใช้	พันธุ์ข้าวพื้นเมืองแต่เดิม
1	บ่อแนบโระ (นาพรวุ)	พื้นที่พรวุ	จือปอ, กาหยี่, ซ่อ, ลือมูบาเซาะ, บูโละ, โนรี, เมาะมะโต๊ะ, เมาะมะมะห์ (ข้าวเหนียว)
2	บ่อแนตาโบแระ (นาปี)	พื้นที่ราบลุ่ม	ลือมูบาเซาะ, บุรง, แอกอมุแซ, ตาเนาะจिनอ, เปเราะ, ปือสุ
3	บ่อแนกือดง (นาดำ)	พื้นที่ราบลุ่ม	ตาเนาะจिनอ, แอกอมุแซ, ซือมิบง, ปือสุ
4	ปาดือฮุมอ (ข้าวไร่)	พื้นที่ที่ลาดเชิงเขา	ยาโงะ, แอกอมุซอ, ตาเนาะจिनอ

**อ้างอิง:** มะฮือซอ โชมะตะ, งามพล จะปากिया และวลัยลักษณ์ ทรงศิริ (2553, 167)



ปรากฏการณ์ดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นแค่ในพื้นที่กรณีศึกษาบ้านตะโหนด แต่เป็นความเปลี่ยนแปลงร่วมของหลายพื้นที่ในปทานี/ จังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น บริเวณที่ราบลุ่มเชิงเขา อันเป็นที่ตั้งของตัวเมืองยะลาและแถบชานเมืองในปัจจุบัน ก็เคยมีการทำนาบนที่สูงหรือบนภูเขา ซึ่งเรียกว่าการทำข้าวไร่ แต่ปัจจุบันไม่มีการทำข้าวไร่ปรากฏแล้วบริเวณนี้ เพราะพื้นที่ส่วนใหญ่ถูกปรับสภาพไปเป็นสวนยางและสวนผลไม้ กอปรกับเกษตรกรชาวนาปัจจุบันก็หันมาทำนาปีแทนเพราะสะดวกและอยู่ใกล้ชุมชน โดยไม่ต้องขึ้นไปบนภูเขา ทำให้เมล็ดพันธุ์ข้าวไร่ สูญพันธุ์ไปจนหมด (ทรายนุง มะเต็ง, อับดุลเราะห์มาน บาดา และวลัยลักษณ์ ทรงศิริ, 2553, 131)

ส่วนการทำนาปี หรือที่เรียกว่าการทำนาดำของคนบริเวณที่ราบลุ่มเชิงเขาแถบตัวเมืองยะลาก็มีขบความเชื่อที่โดดเด่นไปจากบ้านตะโหนดและหนองจิกอยู่อย่างน้อยเรื่องหนึ่ง คือ ขั้นตอนของการเก็บเกี่ยวจะมีพิธีกรรมเลือกวันแรกในการเก็บเกี่ยวให้เป็นวันขึ้น 5 ค่ำ หรือไม่กี่แรม 5 ค่ำ โดยเจ้าของนาจะออกจากบ้านตั้งแต่เช้ามืดเพื่อไม่ให้เจอลมและผู้คน ระหว่างทางเจอใครก็จะไม่ทักทาย พอถึงที่นาของตนเองแล้วก็จะเดินดูรอบ ๆ เพื่อเลือกต้นข้าวที่มีรวงดกๆ แต่ต้องเลือกต้นที่มีรวงเป็นเลขคี่ คือ 5, 7, 9 แล้วเอาด้ายพันรอบต้นประมาณ 4-5 ต้น จากนั้นเอากล้วย 1 ลูก อ้อยปอกเปลือก 1 ท่อน ข้าวต้ม 1 ลูก แขนงไ่ว้ที่ต้นข้าวดังกล่าวลำดับต่อมาจึงเป็นการเกี่ยวข้าวจำนวน 7 ก้าน มัดด้าย 1 มัด แล้วจึงเกี่ยวอีกประมาณ 7-10 ก้าน มัดด้ายอีก 2 มัด รวมทั้งสิ้น 3 มัด นำใส่ผ้าที่เตรียมไว้แล้วอ้อมแนบอกกลับบ้าน นำมาเก็บไว้ในยุ้งฉางซึ่งสร้างเป็นเรือนขนาดเล็กภายในบริเวณบ้าน ส่วนข้าวเปลือกจะนำไปใส่กระดังพร้อมกับใส่กล้วย อ้อย ข้าวต้ม มะพร้าว และน้ำใส่ขวดเล็ก ๆ 1 ขวด จากนั้นใส่เคียวที่จะใช้เกี่ยวข้าวลงไป นำกระดังไปวางไว้บนข้าวเปลือกที่เหลือจากปีก่อนหน้าให้หลังสามวันจึงค่อยนำเคียวออกมาแล้วเริ่มทำขั้นตอนการเก็บเกี่ยวข้าวได้ (เพ็งอ่าง, 132-133)

ประวัติศาสตร์ว่าด้วย “ชุมชนชาวนา” ที่มีมิติสลับซับซ้อนทางสังคมดังกล่าวมาทั้งหมดนี้เลือนหายไปในปัจจุบันอย่างมาก “ชาวบ้านแทบทั้งหมดเลิกทำนาแล้วเปลี่ยนวิถีชีวิตมาทำสวนยางและสวนผลไม้เกือบทั้งหมดแล้ว” เป็นบันทึกจากภาคสนามของมะฮือฮอ โซมะตะ และงามพล จะปาเกีย (2553, 159) สอดคล้องกับทิศทางภาพรวมของพื้นที่ปทานี/จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในยุคที่ผ่านมาที่ดูเหมือนผู้คนจะ “ทิ้งนาข้าว เข้าสวนยาง” ไปเสียมากจากนโยบายการพัฒนาการเกษตรของภาครัฐแต่ก่อน ที่มุ่งส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวเข้าแทนที่การใช้พื้นที่ทำการเกษตรแบบเดิมอันรวมถึงการทำนา

### 3. ปลูก เกี่ยว นวด เก็บ: อดีตและปัจจุบันของกระบวนการผลิตข้าว

การทำนาของผู้คนแถบหนองจิก จะมีลักษณะเป็นการปลูกข้าวแบบนาปี โดยจากเนื้อที่การถือครองเพื่อทำการเกษตรโดยรวมทั้งอำเภอทั้งสิ้น 80,969 ไร่ คนหนองจิกใช้ในการปลูกข้าวเพียง 6,651 ไร่เท่านั้น โดยเนื้อที่ส่วนใหญ่ถูกใช้เพื่อปลูกไม้ยืนต้นเสียมากกว่า (32,791 ไร่) โดยเฉพาะสวนยางพารา (สำนักงานเกษตรและสหกรณ์ จังหวัดปัตตานี, 2566, 42) สำหรับพื้นที่ทำนาส่วนมากตั้งอยู่ในที่ราบลุ่ม แต่ด้วยสภาพที่ตั้งของอำเภอซึ่งติดต่อกับชายฝั่งทะเล ส่งผลทำให้หลายพื้นที่เช่นแถบตำบลดอนรัก โดยเฉพาะฝั่งที่ติดต่อกับตำบลสุระสมิแลของอำเภอเมือง จะทำนาไม่ค่อยได้ผลผลิตเท่าที่ควรเพราะสภาพน้ำเป็นน้ำกร่อยอันได้รับอิทธิพลจากน้ำทะเลหนุน โดยพื้นที่นา 1 ไร่ในแต่ละปี อาจเพาะปลูกข้าวได้ผลผลิตเพียงแค่ประมาณ 300 กันตัง/ไร่ ซึ่งเท่ากับประมาณ 960 กก./ไร่ เท่านั้น (1 กันตัง = 4 ลิตร = ประมาณ 3.2 กิโลกรัม) ซึ่งนับว่าได้ผลผลิตต่อไร่ค่อนข้างน้อย เมื่อเทียบ



กับพื้นที่ราบลุ่มอื่นในอำเภอที่ไม่ประสบปัญหาน้ำกร่อยซึ่งโดยเฉลี่ยจะได้ผลผลิตประมาณ 600-700 กันตัง/ไร่ (ประมาณ 1,920-2,240 กก./ไร่) อันนับว่าได้ผลผลิตต่อไร่มากกว่ากันเป็นเท่าตัว แต่กระนั้นคนแถบดอนรักก็ยังคงทำนากันมาก เพราะดังที่กล่าวไว้ในเบื้องต้นแล้วว่าเหตุผลของพวกเขาคือ ละแวกถิ่นฐานนี้เป็นพื้นที่ทำนาสืบมาตั้งแต่อดีตโบราณ การสืบต่อการทำงานมายังยุคปัจจุบันของคนแถบดอนรัก จึงมีลักษณะเป็นการผลิตเพื่อบริโภคภายในครัวเรือนเป็นหลัก เพราะปริมาณผลผลิตไม่มากพอที่จะทำในเชิงพาณิชย์อย่างจริงจังได้ ส่วนดินแดนตอนในของหนองจิก เช่น บ่อทอง ตั้งอยู่ในภูมิประเทศที่ค่อนข้างสูง อันทำให้ทั้งน้ำท่วมไม่ถึงและพร้อมกันนั้นก็เข้าไม่ถึงแหล่งน้ำ พื้นที่แถบนี้จึงไม่นิยมนำมาใช้ทำนา แต่จะเป็นพื้นที่ทำสวนเสียเป็นส่วนใหญ่ จำนวนคนทำนาจึงน้อยกว่าฝั่งที่ราบติดกับทะเล

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่า ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งอันจัดวางเงื่อนไขต่อการทำนาคือ แหล่งน้ำ โดยที่คนสมัยก่อนพึ่งพาแหล่งน้ำจากน้ำฝนในการทำนาปี และต่อมาจึงได้มีการใช้เครื่องสูบน้ำพร้อมกับการทำร่องน้ำเองอันเรียกได้ว่าเป็น “ระบบชลประทานขนาดเล็ก” แนวทางการพัฒนาแหล่งน้ำของภาครัฐที่จัดทำในลักษณะโครงการขนาดใหญ่ซึ่งปรากฏออกมาเป็น “ระบบชลประทานสมัยใหม่ที่มีขนาดใหญ่” นั้นตั้งอยู่สูงกว่าระดับที่ราบอันใช้ทำนา จึงเกิดสภาพการณ์เงื่อนไขใหม่ที่ว่าน้ำถูกดึงไปรวมที่ชลประทาน อำนาจบริหารจัดการระบบของน้ำอันว่าด้วยการกักเก็บและปล่อยน้ำที่แต่เดิมอยู่ที่ชุมชน จึงถูกถ่ายโอนแบบรวมศูนย์ไปอยู่ในมือของหน่วยงานราชการแทน ส่งผลให้ “เวลาชาวนาอยากได้น้ำจะทำนาที่หนึ่งก็ต้องไปร้องที่ชลประทานที่หนึ่ง ร่องเล็ก ๆ ที่เคยทำไว้กันแต่ก่อน ก็น้ำหายหมด วัฒนธรรมการทำนาหายหมด” (ชาฮารี, สัมภาษณ์, 2564)

เรื่องราวดังกล่าวสะท้อนพลวัตที่กระทบต่อวิถีอาชีพชาวนาของผู้คนแถวหนองจิกอย่างรุนแรงเพราะ “ตอนที่ชาวนาอยากได้น้ำกลับกักเก็บน้ำ แต่ตอนชาวนาเอาต้นกล้าลงไม่ยอมให้น้ำมา กลับมีการปล่อยน้ำ” (ชาฮารี, สัมภาษณ์, 2564) รูปแบบการบริหารจัดการแหล่งน้ำที่ยกย้ายอำนาจไปอยู่ในมือภาครัฐส่งผลให้ผู้นำชุมชนเป็นกลไกสำคัญของเรื่องราว กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน จะเป็นผู้นำที่ทำหน้าที่ตัวกลางหลักในการสื่อสารระหว่างชาวบ้านกับชลประทาน โดย “เพราะระบบราชการชาวบ้านจะไม่กล้าไปพูดเอง” ดังนั้น การสื่อสารที่มีประสิทธิผลในการกักเก็บและปล่อยน้ำส่วนหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับทักษะความสามารถ และระดับอำนาจเชิงตัวบุคคลโดยเปรียบเทียบกับกลไกรัฐของผู้นำชุมชนแต่ละแห่งที่ กระนั้น อำนาจตัดสินใจสุดท้ายก็รวมศูนย์อยู่ที่ต้นทางต้นน้ำสุดของระบบชลประทานภายในพื้นที่ คือ โครงสร้างความสัมพันธ์อำนาจระหว่างชลประทาน การไฟฟ้า และผู้ว่าราชการจังหวัด “ซึ่งพอเกิดปัญหา ส่วนราชการจะโยนกันไปมา จนไม่รู้ว่าจะจริง ๆ แล้วใครมีอำนาจตัดสินใจเรื่องนี้กันแน่ ทำให้ชาวบ้านตีลยาก” (ชาฮารี, สัมภาษณ์, 2564)

## (1) ปลุก

การปลุกข้าวของชาวนาหนองจิก เริ่มต้นโดยนำเมล็ดพันธุ์ข้าวจากผลผลิตรอบปีที่ผ่านมา “สมมติ 100 กระสอบจะเก็บข้าวเปลือกไว้ 10 กระสอบ นำมาแช่น้ำ พอโผล่ราก ก็จะมีหัวานลงนา” โดยแต่เดิมจะใช้การช่วยกันหว่านโดยช่วยเหลือกันระหว่างเครือญาติ และจะทำข้าวเหนียวปลาแห้งไปกินกันที่ทุ่งนา โดยใช้วัวทุ่นแรง โกลนาในยุคก่อนการเข้ามาของคูโบต้า การใช้เครื่องจักรทุ่นแรงในปัจจุบันช่วยตอบโจทย์ความรวดเร็วและสะดวกสบายให้กับชาวนาที่ไม่คาดหวังคุณภาพผลผลิตที่สูงมากนักหรือไม่ค่อยมีเวลามากนักในการดูแลที่นาตนเอง เครื่องจักรจะช่วยทุ่นแรงให้กับ “วิธีการหว่าน” แต่หากชาวนาคาดหวังคุณภาพระดับสูงของผลผลิต



พวกเขายังคงต้องใช้แรงงานกำลังคนโดยอาศัย “วิธีการดำนา” อยู่เช่นที่เคยทำมาในอดีต เพราะ “ถ้าใช้การหว่านคุณภาพโดยรวมจะน้อยกว่าการดำนา แต่การหว่านก็เหมาะกับผู้ที่เวลาดูแลไม่ค่อยเยอะ แต่มันจะแย่งกันและวัชพืชจะเยอะกว่า การดำนาจะวัชพืชน้อยกว่า” (ชาฮารี, สัมภาษณ์, 2564)

กิจกรรมขั้นตอนนี้ของชาวนาแถบที่ราบลุ่มบริเวณหนองจิกแตกต่างไปจากการทำนาดอนหรือปลูก “ข้าวไร่” ในพื้นที่ที่ลาดเชิงเขาซึ่งเป็นพื้นที่สูงชันไป ดังกรณีบ้านตะโหนด อำเภอเรือเสาะ จังหวัดนราธิวาส ที่ด้วยสภาพภูมิประเทศ การลงเมล็ดปลูกข้าวต้องอาศัยการหยอดหลุมและต้องใช้แรงงานมาก จึงเรียกร่องการรวมกลุ่มกันตามธรรมชาติของกิจกรรมที่เข้มข้นกว่าพื้นที่ราบลุ่มในลักษณะของ “ป๊อแยมีอานาโยะ” ซึ่งก็หมายถึงการลงแขกนั่นเอง โดยในยุคอดีตที่แถบบ้านตะโหนดยังคงปลูกข้าวนาดอนกันมาก เจ้าของไร่ที่วางแผนปลูกข้าวจะเลือกวันที่ฝนตกหนักช่วงกลางวัน ตกเย็นก็จะตระเวนบอกเพื่อนบ้านให้มาช่วยวางเมล็ดข้าวไร่ในวันรุ่ง โดยที่เจ้าของไร่ก็ต้องจัดเตรียมอาหารสำหรับเลี้ยงผู้คนที่จะมาช่วย ซึ่งขณะที่ชาวนาแถบหนองจิกนิยมจัดเตรียมสำหรับเป็นข้าวเหนียวมะพร้าวชุดปลาแห้ง สำหรับแห้งน้ำใจขอบคุณมิตรสหายของชาวนาบ้านตะโหนดกลับนิยมเป็นข้าวเหนียวคลุกมะพร้าวชุดและสะดอดอง การวางเมล็ดข้าวไร่กรณีบ้านตะโหนดแบ่งได้เป็นชุด ๆ ละคู่ ซึ่งมักจับคู่กันเป็นหญิงชาย โดยคนแรกเดินนำหน้าถือไม้ปลายแหลมกระทุ้งดินให้เป็นรู คนที่เดินตามมาทีมีไม้ไผ่ตัดเป็นกระบะบอกใส่เมล็ดพันธุ์ข้าว ก็จะหยอดเมล็ดข้าวลงหลุมที่คนแรกเตรียมไว้ จากนั้นจึงกลบหน้าดินแล้วอัดแน่นด้วยปลายกระบะบอกไม้ไผ่ (มะอิซอ โซมะตะ, งามพล จะปาเกีย และวลัยลักษณ์ ทรงศิริ, 2553, 158)

## (2) เกี่ยว

แต่เดิมในอดีต ชาวนาแถบหนองจิกจะใช้เครื่องมือเกี่ยวเกี่ยวหลักเรียกว่า “จื่อแต” หรือกรับ โดยที่ตัวใบมีดของกรับจะเรียกว่า “มาตจื่อแต” และคำว่า จื่อแต ในที่นี้ก็มีความหมายใช้เป็นคำเรียกทั้งเครื่องมือและกิริยาที่ใช้เครื่องมือนั้นในการเกี่ยวข้าวไปพร้อม ๆ กัน กรับเป็นแนวคิดของคนสมัยก่อนที่ไม่อยากให้ “บาเซ” ที่หมายถึง ไม้ทิ้งให้เสียเปล่า “กรับมันจะเก็บหมด กิ่งเล็กกิ่งน้อยจะเก็บหมด ข้าวจะไม่เหลือทิ้ง ไม่เสียหายเลย สอดคล้องกับแนวคิดอิสลามเรื่องการไม่กินทิ้งกินข้าว” นอกจากจื่อแตแล้ว อีกเครื่องมือที่ชาวนาละแวกนี้ใช้ควบคู่กันคือ “ชาตะ” หรือเคียนนั่นเอง โดยกิริยาที่ใช้เคียนเกี่ยวเกี่ยวข้าวจะเรียกว่า “จื่อรู” อย่างไรก็ตาม เครื่องมือและวิธีการเกี่ยวข้าวในแบบข้างต้นแทบจะไม่หลงเหลือแล้วในปัจจุบัน โดยส่วนใหญ่หันมาใช้รถเกี่ยวข้าวกันหมดแล้วด้วยอัตราค่าจ้างราว 700 บาทต่อไร่ (ชาฮารี, สัมภาษณ์, 2564)

## (3) นวด

วิธีตามแบบดั้งเดิมของชาวนาหนองจิก เมื่อใช้จื่อแต หรือชาตะ เกี่ยวข้าวมาได้แล้วก็จะนำมานวดด้วยการฟาดใน “ตง” หรือถังไม้วงกลมที่ชิงด้วยตาข่ายเล็ก ๆ ข้างในตงก็จะมี “ตางอ” ซึ่งมีลักษณะคล้ายบันไดตั้งอยู่เป็นเครื่องมือสำหรับใช้ “มูโก” หรือฟาดเพื่อให้เมล็ดข้าวแตกหลุดจากรวงเพื่อให้ได้มาซึ่งข้าวเปลือก “กระบวนการนี้ไร่หนึ่งสัปดาห์หนึ่งกว่าจะเสร็จ” (ชาฮารี, สัมภาษณ์, 2564)

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันหาวิธีการนวดฟาดข้าวเช่นนี้ได้ยากแล้ว ชาวนาส่วนใหญ่ในหนองจิกหันมาใช้เครื่องจักรนวดมาเกินครึ่งศตวรรษแล้ว โดยดั้งเดิมแรกสุดจะเป็นเครื่องจักรที่ใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงและต่อมาเปลี่ยนมาใช้เครื่องจักรที่ใช้ไฟฟ้าเป็นแหล่งพลังงานเมื่อราว 30 กว่าปีที่ผ่านมา (ในช่วงเวลาประมาณ





พุทธศตวรรษที่ 2520) โดยกระบวนการนี้จะมีได้ทำกันภายในครัวเรือน หากแต่จะส่งมายังโรงสีระดับชุมชน ซึ่งมีอยู่หลายเจ้าในหนองจิก โรงสีเหล่านี้โดยรวมแล้วมิได้มีฐานะเป็น “เจ้าแก่” ครอบครองที่ดินสำหรับทำนาหรือเป็นแหล่งเงินทุนระดับชุมชนให้กับชาวนาดังเช่นที่พบเห็นได้ทั่วไปในกรณีสังคมชาวนาแถบภาคกลาง แต่สถานะของโรงสีชุมชนละแวกหนองจิกสัมพันธ์กับชาวนาในชุมชนเฉพาะในแบบแผนที่โรงสีครอบครองทุนเทคโนโลยีเครื่องจักรแล้วชาวนาเป็นผู้ว่าจ้างให้สีข้าวอย่างเดียว โดยคิดราคาภิโกรมละ 1 บาท ตัวอย่างโรงสีหนึ่งที่กำลังผลิต 8 แร่งม้า จะมีความสามารถประกอบการได้ถึงเพดานราว 2 ตันต่อวัน ดังนั้น รายได้ของโรงสีต่อวันหากมีการว่าจ้างสีข้าวเต็มกำลังการผลิตก็จะตกอยู่ที่ราว ๆ วันละไม่เกิน 2,000 บาทเท่านั้น ซึ่งชาวนาที่ว่าจ้างส่วนใหญ่ก็มิได้ต้องการสีข้าวเพื่อเป้าหมายเชิงพาณิชย์ แต่มุ่งเน้นการสีเพื่อเอามาบริโภคในครัวเรือนเป็นหลัก จึงมีลักษณะของการแบ่งสรรข้าวที่นวดแล้วเก็บไว้ที่บ้านบางส่วนทยอยนำมาให้โรงสีทำการสีเพื่อเอากลับมากิน เมล็ดข้าวที่ถูกส่งเข้าสู่กระบวนการผลิตในขั้นตอนของโรงสีชุมชนกรณีของหนองจิกนี้จึงมีปริมาณน้อย และเมื่อชาวบ้านได้รับเมล็ดข้าวที่สีแล้วกลับไป พอทำการบริโภคหรือคาดประเมินดูว่าจะเหลือเกินจากการบริโภคในครัวเรือน จึงนำมาขายภายในชุมชนต่อไป

#### (4) เก็บ

การเก็บข้าวในสมัยก่อนจะมี “รูเมาะฮู/อูเมาะฮูปาดิ” หรือยุ่งฉางของแต่ละบ้าน โดยส่วนมากจะสร้างยุ่งฉางติดกับครัว บางบ้านจะทำทางเดินเชื่อมกันเพื่อสะดวกในการไปนำข้าวสารมาประกอบอาหารอย่างไรก็ตาม รูปแบบดังกล่าวในปัจจุบันนี้เหลืออยู่เพียงบางบ้านเท่านั้น โดยเมื่อผู้คนไม่ทำนากระทั่งนาร้าง พวกเขาก็จะรื้อยุ่งฉางเพื่อเอาไปใช้ทำอย่างอื่น ส่วนครัวเรือนที่ยังทำนาก็จะเก็บข้าวในบ้านเสียเป็นส่วนใหญ่ (ชาฮารี, สัมภาษณ์, 2564)

หลังฤดูเก็บเกี่ยว ชาวนาแถบนี้นิยมปลูกถั่วเขียวในทุ่งนา ซึ่งให้ปริมาณเยอะจนเก็บไม่ไหว ที่เหลือจากการเก็บในทุ่งนาก็จะทิ้งไว้ให้วัวเก็บกินและเมื่อวัวขับถ่ายลงไปก็กลายเป็นปุ๋ยคอกเสริมคุณค่าให้กับดินร่อยพร้อมการเพาะปลูกหวานพันธุ์รอบต่อไป การปลูกถั่วเขียวดังกล่าวให้ผลผลิตเป็นถั่วงอกซึ่งส่วนมากนิยมเก็บไว้บริโภคในครัวเรือนเป็นเบื้องแรก ที่เหลือจากนั้นจึงนำไปจำหน่ายในตลาดชุมชน โดยที่มีบางครัวเรือนปลูก ถั่วเขียวได้ถั่วงอกส่งไปขายในตัวเมืองปัตตานีอย่างเป็นลำเป็นสัน ครัวเรือนที่ปลูกถั่วเขียวโดยมุ่งเน้นเป้าหมายของรายได้มากกว่าบริโภคภายในครัวเรือนก็จะมีกิจกรรมครอบครัวที่สมาชิกร่วมกันทำเพิ่มขึ้นมากกว่าครัวเรือนชาวนาหนองจิกทั่วไปอีกกิจกรรมหนึ่ง นั่นคือ กิจกรรมทุบถั่ว โดยจะใส่กระสอบทุบจนแตก และเอามาตาก แผลใส่ตะกร้าสานไปขาย หรือใส่ในบิ๊บไปขาย (ชาฮารี, สัมภาษณ์, 2564)

#### สรุปบทสนทนาเบื้องต้นเกี่ยวกับชีวิตผู้คนปทานิผ่านเรื่องราวของนาข้าว

กล่าวโดยสรุปสำหรับพื้นที่หนองจิก ชาวนาส่วนใหญ่ในปัจจุบันนี้ยังคงทำการเพาะปลูกข้าวแต่โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเก็บเกี่ยวไว้บริโภคภายในครัวเรือนเป็นหลัก และส่วนที่เหลือจากนั้นจึงนำมาจำหน่ายซึ่งมีตลาดหลักรองรับอยู่ในชุมชนด้วยกัน เพราะเมื่อจุดประสงค์การผลิตเพื่อใช้เป็นอาหารกันในครัวเรือน ปริมาณผลผลิตจึงไม่มากนักส่งออกขายนอกชุมชนได้ในทางกลับกัน ปรากฏการณ์ที่พบเห็นได้ทั่วไปกลับเป็นการสั่ง



ข้าวนำเข้ามาจากพื้นที่อื่นโดยรอบมากกว่า แม้กระทั่ง “ร้านข้าวข้างทางก็มักจะซื้อจากในท้องตลาดในเมืองเข้ามาด้วยซ้ำ ข้าวในท้องตลาดราคาจะราว 50-60 บาทต่อกันตั้ง แต่ข้าวกำปงจะราคา 70 บาทต่อกันตั้งโดยประมาณที่แพงกว่าเพราะผลิตน้อย” (ชาฮารี, สัมภาษณ์, 2564) วิธีการผลิตเพื่อบริโภคนี้ส่งผลโยงมา ยังธุรกิจโรงสีที่มีได้เก็บเกี่ยวกำไรจนขยายเป็น “ทุนท้องถิ่น” หรือเป็น “เจ้าแก่” อันทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินทุนให้กับชาวนาในชุมชนได้เหมือนกับบริเวณทำนาหลายแห่งในภาคอื่น โดยเฉพาะภาคกลาง ระดับการนำส่งข้าวเพื่อเอามาสีสัมพันธ์กับปริมาณที่ต้องการบริโภคของครัวเรือนแต่ละช่วงเวลา ที่โดยปกติแล้วก็ได้ไม่มากเท่าใดนัก เป็นลักษณะของการเก็บเกี่ยวข้าวได้แล้วชาวนาก็จะนำมาส่งสีที่ละชนิดไว้บริโภค ยกเว้นแค่บางช่วงของปี ที่สำคัญคือ “ช่วงเดือนบวช เดือนรอมฎอน จะสีข้าวกันเยอะ สีข้าวแทบไม่ทัน ถึงขนาดว่าจะต้องสีข้าวกลางคืนด้วย ที่เยอะเพราะพอรายอ ผู้คนก็จะบริจาคชะกาด เลยต้องนำข้าวจากนาของตนเองมาสีเยอะเพื่อบริจาคแก่ผู้คนยากไร้ ช่วงนั้นเลยสีข้าวกันเยอะ คนที่จะทำชะกาดโดยบริจาคเป็นข้าวก็จะมาซื้อจากชาวนากันเยอะขึ้นในช่วงนี้ด้วย” (ชาฮารี, สัมภาษณ์, 2564)



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน. แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน พ.ศ.2566-2570. [https://www.osmsouth-border.go.th/files/com\\_news\\_develop/2021-12\\_56e525504ff7\\_cc5.pdf](https://www.osmsouth-border.go.th/files/com_news_develop/2021-12_56e525504ff7_cc5.pdf).
- ทริยง มะเต็ง, อับดุลเรีาะมัน บาดา และวลัยลักษณ์ ทรงศิริ. (2553). ยาลอเป็นยะลา: ความเปลี่ยนแปลงของบ้านเมืองและคนรุ่นใหม่ในเมืองและปริมณฑลเมืองยะลา. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยแห่งชาติ.
- พรพันธุ์ เขมคุณาศัย และกรุณา แดงสุวรรณ. (2560). การค้าข้าวข้ามรัฐของคนไทยมุสลิมในบริบทชายแดนไทย - มาเลเซีย (พ.ศ.2489 - พ.ศ.2554). วารสารปาริชาติ, 30(2), 145-167.
- มะอีซอ โซมะตะ, งามพล จะปากิยา และวลัยลักษณ์ ทรงศิริ. (2553). เรื่องเล่าจากหมู่บ้านเชิงเขาบูโด: กรณีบ้านตะโหนด. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยแห่งชาติ.
- มุฮัมมัดราฟิ์ มะเก็ง. (2563). ชายแดนไทย-มาเลเซีย: เครือข่ายความสัมพันธ์ทางการค้าของผู้ค้ามลายูรายย่อย. วารสารการเมืองการปกครอง, 10(3), 40-62.
- สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ร่วมกับโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ได้จัดทำโครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมในภาคใต้ของประเทศไทย (STEP for SDGs). <http://www.peacestudies.psu.ac.th/en/article/activity-ips/57-sdgs-ips.html>.
- สำนักงานเกษตรและสหกรณ์ จังหวัดปัตตานี. (2566). แผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์จังหวัดปัตตานี (พ.ศ.2566-2570). <https://www.opsmoac.go.th/pattani-strategic-files-441091791795>.
- อาทิตย์ ทองอินทร์. (2565). ในน้ำมีปลา: สายใยสัมพันธ์แห่งอาหารระหว่างผู้คนในปตานีสะท้อนผ่านเรื่องราวของบูดู. วารสารวารสารการเมืองและสังคม, 1(2), 39-56.

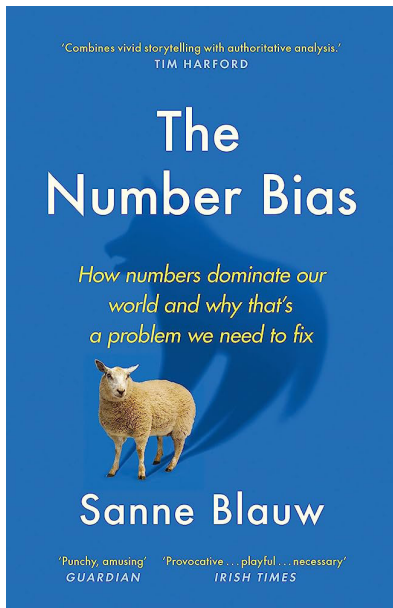
### สัมภาษณ์

- ชะฮารี เจ๊ะหลง, ผู้ประกอบการนาข้าวและโรงสีชุมชน อำเภอหนองจิก. สัมภาษณ์ผ่านโปรแกรม Zoom. วันที่ 20 สิงหาคม 2564.

## The Number Bias: How Numbers Lead and Mislead Us

ทภิพร สุพร<sup>1</sup>

Thapiporn Suporn<sup>2</sup>



ตัวเลขและข้อมูลทางสถิติมีความสำคัญกับโลกยุคสมัยใหม่อย่างไม่อาจปฏิเสธได้ ตัวเลขไม่เพียงถูกนำมาใช้เพื่อถ่ายทอดและบอกเล่า “ข้อเท็จจริง” หากแต่ยังถูกใช้เพื่อสร้าง “คำลวง” ได้ด้วยเช่นกัน เพราะฉะนั้น ตัวเลขจึงไม่ได้มีความเป็นวัตถุวิสัย ที่สามารถบอกเล่าเรื่องราวโดยปราศจากอคติและสะท้อนความจริงเสมอไป กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ตัวเลขสามารถถูกนำไปใช้เพื่อบิดเบือนเพื่อรองรับวัตถุประสงค์ทางการเมือง และผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้ใช้งาน นี่คือข้อถกเถียงหลักที่ปรากฏในหนังสือ “The Number Bias: How Numbers Lead and Mislead Us” (2020) ของซานเนเบลาว (Sanne Blauw) ผู้สื่อข่าวและผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐมิติ (econometrics) ชาวดัตช์ หนังสือเล่มนี้ปรากฏสู่บรรณนิพนธ์ครั้งแรกในภาษาดัตช์ ในชื่อ “Het bestverkochte boek ooit (met deze

titel)” เมื่อปี 2018 ก่อนที่จะได้รับการแปลและถ่ายทอดสู่โลกภาษาอังกฤษโดย Suzanne Heukensfeldt Jansen ในอีกสองปีให้หลัง ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับที่โลกกำลังเผชิญหน้ากับการระบาดของเชื้อไวรัสโควิด 19

ในหนังสือฉบับภาษาอังกฤษนี้เอง เบลาวได้เพิ่มเติมเนื้อหาในส่วนที่ว่าด้วยการใช้ตัวเลขและสถิติสำหรับการบริหารจัดการโรคระบาด อาทิ อัตราการป่วยตายจากโรคระบาด (case-fatality rate) จำนวนเตียงที่ใช้รองรับผู้ป่วยฉุกเฉิน หรือแม้แต่กระทั่งสถิติที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพของวัคซีน และจำนวนผู้ได้รับวัคซีนป้องกันโควิด 19 ตัวเลขจึงมีสถานะไม่ต่างไปจากการเป็นเครื่องชี้เป็นชี้ตายของสังคมมนุษย์อย่างแท้จริง ในห้วงยามของการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด 19 ยังปรากฏให้เห็นตัวอย่างของผู้นำที่มักเลือกหยิบใช้ตัวเลขและชุดข้อมูลเพียงบางส่วนที่ส่งผลดีต่อภาพลักษณ์ของประเทศและศักยภาพในการรับมือกับปัญหา มากกว่าการใช้ตัวเลขเพื่อนำเสนอข้อเท็จจริงทั้งหมด ตัวอย่างที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากที่สุดคงหนีไม่พ้นกรณีของ

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำสาขาวิชาการระหว่างประเทศ วิทยาลัยนานาชาติ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 123 ถ.มิตรภาพ อ.เมือง จ.ขอนแก่น 40002 อีเมล thapsu@kku.ac.th

<sup>2</sup> Lecturer of international, Affairs Khon Kaen University 123 Moo 16 Mittraphap Rd., Nai-Muang, Muang District, Khon Kaen 40002 Email thapsu@kku.ac.th



ประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ (Donald Trump) ซึ่งใช้อัตราการป่วยตายจากโรคระบาด เพื่อโน้มน้าวอเมริกันชนว่า แท้จริงแล้วสหรัฐฯ เป็นชาติที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการโรคระบาดที่ดีกว่าประเทศอื่น เพราะมีอัตราการป่วยตายในระดับที่ต่ำกว่าชาติอื่น ๆ เช่น บรรดาชาติในยุโรป ซึ่งมีอัตราการป่วยตายอยู่ที่ร้อยละ 7 ในขณะที่ตัวเลขของสหรัฐฯ อยู่ที่ร้อยละ 3.5 ที่ถือว่าต่ำกว่าค่าเฉลี่ยในระดับโลก ซึ่งมีอัตราการป่วยตายอยู่ที่ร้อยละ 3.9 เสียด้วยซ้ำ (Blauw, 2020, p. 5) หากพิจารณาอย่างผิวเผินแล้ว นี่คือการประสบความสำเร็จของรัฐบาลทรัมป์ แต่ในความเป็นจริง อัตราการป่วยตายที่ต่ำนั้นหมายถึง เปอร์เซ็นต์ของการเสียชีวิตจากโรคระบาดจากจำนวนผู้ติดเชื้อโควิดทั้งหมดในประเทศ เพราะฉะนั้น จึงไม่ได้สะท้อนอัตราการตาย (mortality rate) ที่แท้จริงดังพิจารณาได้จากสถิติในช่วงเดือนกรกฎาคม 2020 ซึ่งยุโรปมีผู้เสียชีวิต 264 คนจากสัดส่วนประชากร 1 ล้านคน เช่นเดียวกันกับในระดับโลกที่มีจำนวนผู้เสียชีวิตจากโควิด 19 จำนวน 84 คนจากสัดส่วนประชากร 1 ล้านคน ในขณะที่ตัวเลขที่สะท้อนอัตราการตายจากโรคระบาดของสหรัฐฯ นั้นมีสูงถึง 453 คน หรือสูงกว่ายุโรป 1.5 เท่า และสูงกว่าในระดับโลกถึง 1.5 เท่า (Blauw, 2020, p. 5) เพราะฉะนั้น ตัวเลขที่ทรัมป์นำมาแถลงต่อสาธารณชนจึงไม่ใช่ตัวเลขที่บอกเล่าข้อเท็จจริงของสถานการณ์ หากแต่เพียงตัวเลขที่ถูกใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมในการบริหารงานของรัฐบาลเท่านั้น ตัวอย่างนี้เป็นเพียงหนึ่งในตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นว่า ตัวเลขและสถิติ มีพลังในการโน้มน้าวประชาชนให้คล้อยตามไปกับ “เล่ห์หนึ่ง” ของข้อมูลที่ถูกบิดเบือนและหยิบยกมาใช้เพื่อรองรับวัตถุประสงค์ทางการเมืองอย่างน้อยเพียงใดในโลกยุคปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี ในทัศนะของเบลาว ความลุ่มหลงและความนิยมในการใช้ตัวเลขและสถิติในสังคมมนุษย์นั้นมิใช่เรื่องใหม่ หากแต่ปรากฏให้เห็นมาโดยตลอดในประวัติศาสตร์โลกสมัยใหม่ และที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นตัวเลขไม่จำเป็นต้องถูกนำไปบิดเบือนหรือถูกใช้เพื่อโน้มน้าวและชี้นำสังคมไปในทิศทางที่ผิดเสมอไป หนึ่งในตัวอย่างที่น่าสนใจที่เบลาวใช้คือ กรณีของฟลอเรนซ์ ไนติงเกล (Florence Nightingale) ผู้ถือเป็น “สุภาพสตรีแห่งดวงประทีป” (The Lady with the Lamp) ผู้อุทิศตนให้แก่การช่วยเหลือบรรดาทหารหาญที่ได้รับบาดเจ็บจากสงครามไครเมีย (Crimean War) ที่อุบัติขึ้นระหว่างปี 1853-1856 ไนติงเกลคือหนึ่งในคนที่ตระหนักถึงความสำคัญของตัวเลขและสถิติที่จะนำไปสู่การปฏิรูปครั้งสำคัญของการพยาบาลตลอดจนระบบสาธารณสุขของอังกฤษโดยรวม ทั้งนี้เป็นที่ประจักษ์ว่า ณ ขณะนั้นระบบสาธารณสุข และโรงพยาบาลสนามของอังกฤษมีสภาพย่ำแย่ กล่าวคือ ทั้งสกปรก ไร้การจัดการ และปนเปื้อนไปด้วยเชื้อโรค ถึงขนาดที่ว่า แทนที่บรรดาทหารที่บาดเจ็บจากพิษภัยสงครามที่เข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลจะหายดี หลายคนกลับต้องเสียชีวิตเพราะการติดเชื้อ ไนติงเกลบันทึกไว้ในบันทึกส่วนตัวของเธอว่า “เราต้องฝังศพทุก ๆ 24 ชั่วโมง” และในช่วงที่แย่มากที่สุดเกิดขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ 1855 ซึ่งทหารเกินกว่าครึ่งที่เข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลเสียชีวิต (Blauw, 2020, p. 17) สาเหตุหลักของการเสียชีวิตไม่ได้มาจากบาดแผลจากการรบ หากแต่เป็นเพราะการติดเชื้อซึ่งไม่สามารถที่จะป้องกันได้ โจทย์สำคัญของไนติงเกลคือเราจะปฏิรูประบบสาธารณสุขในโรงพยาบาลสนามให้มีความสะอาดและถูกหลักอนามัยมากยิ่งขึ้นได้อย่างไร คำตอบที่ไม่น่าเชื่อก็คือเธอใช้ “ตัวเลข”

ทักวีส สุวส

วารสารภาวะการเมืองและสังคม

ในดิงเกลใช้สถิติและแผนภาพ (diagram) ที่ออกแบบและตกแต่งอย่างสวยงาม เพื่อโน้มน้าวให้ผู้มีอำนาจเห็นว่า ตลอดระยะเวลา 2 ปีในสงครามไครเมีย ทหารอังกฤษเสียชีวิตเพราะสาเหตุใดบ้าง โดยเธอจำแนกการเสียชีวิตของทหารในแต่ละเดือนออกเป็น 3 ประเภท ประเภทแรก บาดแผลจากสงคราม ประเภทที่สอง เสียชีวิตจากปัจจัยอื่น ๆ ประเภทที่สาม เสียชีวิตจากการติดเชื้อหรือติดโรค การจัดประเภทดังกล่าวนำไปสู่การตอบคำถามที่ว่า เพราะเหตุใดการปฏิรูปโรงพยาบาลจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งวด ข้อค้นพบที่ในดิงเกลนำเสนอผ่านแผนภาพนั้นสะท้อนให้เห็นว่า การเสียชีวิตจากการติดเชื้อมีมากกว่าอีกสองประเภทอย่างชัดเจน ภายหลังจากการส่งรายงานชิ้นนี้ไปให้กับบุคคลสำคัญในอังกฤษ ยกตัวอย่างเช่น รัฐมนตรีต่างประเทศ ซิดนีย์ เฮอร์เบิร์ต (Sidney Herbert) ตลอดจนเผยแพร่รายงานนี้ให้สาธารณชนรับทราบถึงความจำเป็นอันยิ่งยวด ในการปฏิรูปการรักษาพยาบาลของกองทัพอังกฤษ ในท้ายที่สุดแล้ว รายงานของเธอที่ประกอบไปด้วยแผนภาพและสถิติที่บ่งชี้ว่า ทหารที่เสียชีวิตนั้นเป็นเพราะปัญหาสุขอนามัยและการจัดการของโรงพยาบาลทหาร ก็นำไปสู่การปฏิรูปครั้งสำคัญของระบบสาธารณสุขและโรงพยาบาลในอังกฤษ

คุณูปการหลักของหนังสือ “ตัวเลขอคติ” สามารถจำแนกออกเป็น 4 ประการ ประการแรก ข้อเสนอแนะที่หนังสือมีต่อผู้อ่านทั่วไป ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีพื้นฐานทางสถิติขั้นสูง คือ การชี้ชวนให้เราเริ่มตั้งคำถามและพินิจพิเคราะห์การใช้ตัวเลขและสถิติอย่างรอบด้าน ที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น เบลวายังเน้นย้ำถึงความสำคัญของการคิดเชิงวิพากษ์ ตลอดจนวิมตินิยม (skepticism) ซึ่งถือเป็นทักษะที่ช่วยให้เราสามารถเข้าใจและตีความการใช้ตัวเลขในบริบทต่าง ๆ ของชีวิตประจำวันได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง นอกเหนือไปจากความสามารถในการถ่ายทอดเรื่องราวที่มีความสลับซับซ้อนเกี่ยวกับตัวเลขให้แก่ผู้อ่านที่มีพื้นเพที่แตกต่างหลากหลาย ผ่านสไตล์การเขียนที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจแล้ว หนังสือเล่มนี้ยังประกอบไปด้วยตัวอย่างและเกร็ดส่วนตัว (anecdotes) เพื่อสร้างความรู้สึกให้ผู้อ่านสามารถทำความเข้าใจการใช้ตัวเลขและสถิติผ่านประสบการณ์โดยตรงของเธออีกด้วย จนอาจกล่าวได้ว่า หนังสือของเบลวานี้มีเพียงนำเสนอข้อมูลที่เป็นประโยชน์ หากแต่ยังสามารถอ่านเพื่อความบันเทิงได้ด้วยอีกประการหนึ่ง

ประการที่สาม แนวทางที่เบลวาเลือกใช้เพื่ออธิบายเกี่ยวกับการใช้ตัวเลขและสถิติในหนังสือเล่มนี้ไม่ใช่แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์หรือเศรษฐมิติที่มีความสลับซับซ้อน หากแต่เป็นแนวทางแบบสหวิทยาการที่ผนวกมุมมองเชิงสังคมวิทยา จิตวิทยา และเศรษฐศาสตร์เพื่อประกอบการอธิบายถึงเบื้องหลังของการใช้ตัวเลขที่เจือปนไปด้วยอคติในสังคมปัจจุบัน

ประการสุดท้าย ประเด็นที่ถูกนำเสนอในหนังสือเล่มนี้ ล้วนเป็นประเด็นร่วมสมัยและก่อให้เกิดการตั้งคำถามและถกเถียงต่อไปได้อย่างกว้างขวาง อาทิ ปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำ ปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อม ปัญหาความแตกต่างทางชาติพันธุ์ ตลอดจนการจัดการกับโรคระบาด ซึ่งล้วนเป็นประเด็นที่ถูกนำมาอธิบายเพื่อตอกย้ำข้อถกเถียงหลักของหนังสือที่ว่า ตัวเลขนั้นสามารถถูกนำมาชักจูงและครอบงำความรู้สึกนึกคิดของคนในสังคมได้อย่างไรบ้าง และการรู้เท่าทัน ตลอดจนการแสวงหาเครื่องมือเพื่อทลายมายาคติที่ถูกสร้างขึ้นโดยตัวเลขนั้นมีความสำคัญมากเพียงใด

กระนั้นก็ดี หนังสือเล่มนี้ก็ยังประกอบไปด้วยจุดอ่อน 3 ประการ ประการแรก เนื่องจากผู้เขียนมีเป้าหมายหลักในการสื่อสารกับผู้อ่านในวงกว้าง และมุ่งนำเสนอภาพรวมเกี่ยวกับการใช้ตัวเลขที่เจือปนไปด้วยอคติเป็นสำคัญ ทำให้หนังสือไม่สามารถนำเสนอข้อมูลเชิงลึกแก่ผู้อ่านได้อย่างครบถ้วนมากเพียงพอ

ประการที่สอง หนึ่งในปัญหาที่เป็นแกนกลางของหนังสือคือ การอธิบายปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรมที่ส่งผลต่อการให้เหตุผลเชิงตัวเลข (numerical reasoning) ที่มีส่วนสำคัญต่อการสร้างชุดคำอธิบายหลักที่ยึดโยงอยู่กับโลกทัศน์ของโลกตะวันตกเป็นสำคัญ จึงส่งผลต่อผู้อ่านที่มาจากภูมิภาคอื่น ๆ ซึ่งอาจไม่เข้าใจหรือไม่มีประสบการณ์เชื่อมโยงมากพอกับอคติที่อยู่เบื้องหลังตัวเลขที่อ้างอิงจากตัวอย่างและมุมมองของโลกตะวันตกอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

นอกจากนี้ อีกหนึ่งประเด็นที่ถือเป็นจุดอ่อนของหนังสือคือ การไม่ได้กล่าวถึงปัจจัยเชิงโครงสร้าง ที่ช่วยส่งเสริมและยกระดับให้ตัวเลขและสถิติมีสถานะเสมือนเป็นความจริงสูงสุดในสายตาของประชาชน ยกตัวอย่างเช่น เบลาวไม่ได้ให้บรรณานุกรมเกี่ยวกับอำนาจเชิงโครงสร้าง หรือแม้แต่อคติที่ถูกต่อเติมเสริมแต่งด้วยพลังของสถาบันทางการเมืองและสังคมที่ส่งผลต่อการโน้มน้าวและชักจูงสังคมผ่านตัวเลขมากเท่าที่ควร

กล่าวโดยสรุปแล้ว “The Number Bias: How Numbers Lead and Misplead Us” ของชานเน เบลาว เป็นหนังสือที่สามารถนำเสนอที่เฉียบแหลมและชัดเจน ตลอดจนช่วยกระตุ้นเตือนให้ผู้อ่านสำรวจตรวจสอบการทำงานของ “ตัวเลข” ซึ่งไม่ได้มีความหมายเทียบเท่ากับ “ข้อเท็จจริง” เสมอไป หนังสือเล่มนี้ยังเน้นย้ำถึงพลังของตัวเลข ที่ส่งผลต่อการรับรู้ของสมาชิกในสังคม ควบคู่กันไปกับ การมอบคำแนะนำในการประเมินความถูกต้อง และความเที่ยงตรงของตัวเลข ผ่านการตั้งคำถามต่อเหตุผลเบื้องหลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตั้งคำถามต่อผู้ส่งสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากข้อมูลและตัวเลขเหล่านั้นมาจากนักการเมือง นอกจากนี้ กระบวนการเก็บข้อมูล และวิธีการประมวลผลข้อมูล การนำเสนอและการประยุกต์ใช้ข้อมูลต่อสาธารณะ ก็เป็นหัวใจสำคัญ ที่ เบลาวต้องการกระตุ้นให้ผู้อ่านตระหนักถึงตลอดเวลา เมื่อเผชิญหน้ากับชุดข้อมูลและตัวเลขในชีวิตประจำวัน เบลาวปิดท้ายหนังสือเล่มนี้ไว้อย่างน่าสนใจว่า “เราสร้างตัวเลขขึ้นมา ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับว่าแล้วเราจะใช้มันอย่างไร” (Blauw, 2020, p. 144)



**บรรณานุกรม** \_\_\_\_\_

ภาษาอังกฤษ

Blauw, S. (2020). The Number Bias: How Numbers Lead and Mislead Us. London: Sceptre.



## ASEAN Possibilities to Address Loss and Damage from Climate Change : Lessons from ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution

ศุภวิชญ์ แก้วคุณอก

การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างบริหารระบบราชการ จาก  
รัฐบาลส่วนกลางสู่รัฐบาลส่วนท้องถิ่นในราชอาณาจักรกัมพูชา  
ซุกเฮียง แมน, ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว

ชายแดนใต้/ปาตานีกับการเลือกตั้ง 2566: อัตลักษณ์ เงินตรา และการ  
เปลี่ยนผ่าน?

อิมรอน ซาเหาะ

ในนามีข้าว ในนาข้าวมีคน: บทสนทนาเบื้องต้นเกี่ยวกับชีวิตผู้คนปตานี  
ผ่านเรื่องราวของนาข้าว

อาทิตย์ ทองอินทร์

มหาเธร์ โมฮัมหมัดกับการรักษาการเป็นชนชั้นนำทางการเมือง  
มาเลเซีย

ชัยวัฒน์ มีสันฐาน

บทความปริทัศน์ หนังสือเรื่อง The Number Bias: How Numbers Lead  
and Mislead Us

ทภีพร สุพส