

PSPA J ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2563)
Vol.11 No.1 (JANUARY-JUNE 2020)

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
POLITICAL SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION JOURNAL

ISSN 2630-0435 (PRINT) / ISSN 2630-0699 (ONLINE)



คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University
<https://so05.tci-thaijo.org/index.php/polscicmujournal>



วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
Political Science and Public Administration Journal

ปีที่ 11 • ฉบับที่ 1 • มกราคม-มิถุนายน 2563
Volume 11 • Number 1 • January-June 2020
ISSN 2630-0435 (Print) • ISSN 2630-0699 (Online)

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
Political Science and Public Administration Journal

ISSN 2630-0435 (Print) • ISSN 2630-0699 (Online)

1. วัตถุประสงค์

(1) เพื่อเป็นแหล่งเผยแพร่ผลงานทางวิชาการของคณาจารย์ นักวิชาการ นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา และผู้สนใจทั่วไป

(2) เพื่อส่งเสริมและกระตุ้นให้เกิดการวิจัย พัฒนาและเผยแพร่องค์ความรู้ด้านรัฐศาสตร์ในสาขาวิชาการเมือง การปกครอง การระหว่างประเทศ และรัฐประศาสนศาสตร์

2. ขอบเขตเนื้อหา

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ รับพิจารณาบทความวิชาการ บทความวิจัย และบทความปริทัศน์ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับสาขาวิชาการเมือง การปกครอง การระหว่างประเทศ และรัฐประศาสนศาสตร์

3. กำหนดออกตีพิมพ์เผยแพร่

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นวารสารวิชาการซึ่งตีพิมพ์บทความวิชาการและบทความวิจัยจากบุคคลทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย จัดพิมพ์รายปี ปีละ 2 ฉบับ

ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม-มิถุนายน

ฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม-ธันวาคม

4. เจ้าของ

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

5. สำนักงานกองบรรณาธิการ

กองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200

โทรศัพท์: 0-5394-2995

โทรสาร: 0-5394-2988

อีเมล: polscicmujournal@gmail.com

เว็บไซต์: <https://www.tci-thaijo.org/index.php/polscicmujournal>

6. การพิจารณาบทความ

การพิจารณาคัดเลือกบทความ และการตีพิมพ์เผยแพร่บทความ มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

(1) กองบรรณาธิการพิจารณากลับกรองบทความในเบื้องต้น โดยพิจารณาจากความสอดคล้องของเนื้อหาของบทความกับขอบเขตเนื้อหาของวารสาร ความน่าสนใจ การนำเสนอองค์ความรู้ใหม่ และความครบถ้วนตามมาตรฐานวิชาการ และจะพิจารณาความซ้ำซ้อนของบทความ โดยการนำบทความเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบการคัดลอกผลงานการเขียนทางวิชาการผ่านโปรแกรม Turnitin

(2) บทความที่ผ่านการพิจารณากลับกรองจากกองบรรณาธิการเบื้องต้นจะถูกนำเสนอให้ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง อย่างน้อย 2 คน พิจารณา โดยใช้ระบบ Double-blind peer review (ผู้พิจารณาไม่ทราบชื่อผู้เขียน และผู้เขียนไม่ทราบชื่อผู้พิจารณา) ทั้งนี้ สำหรับบทความประเภททวิการณหนังสือ (Book Review) ซึ่งเป็นบทความประเภท Non Peer Review Content กองบรรณาธิการจะเป็นผู้พิจารณาคุณภาพบทความ หรืออาจพิจารณานำส่งบทความให้ผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง อย่างน้อย 1 คน เป็นผู้พิจารณาคุณภาพบทความตามความเหมาะสม (โดยหากเป็นการประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญ กองบรรณาธิการจะพิจารณาจากความเชี่ยวชาญที่ตรงกับสาขาของบทความเป็นหลัก ผู้พิจารณาบทความ และผู้เขียน อาจมีต้นสังกัดเดียวกันหรือไม่ก็ได้ อย่างไรก็ตาม การประเมินคุณภาพบทความจะดำเนินการโดยปิดบังชื่อผู้เขียน และผู้พิจารณาบทความ)

(3) กระบวนการพิจารณาบทความตามข้อ (1) และ (2) จะใช้เวลาไม่เกิน 3 เดือน โดยกองบรรณาธิการจะแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เขียนทราบ และหากกระบวนการพิจารณาล่าช้ากว่าที่กำหนด กองบรรณาธิการจะแจ้งให้ผู้เขียนทราบถึงความล่าช้าดังกล่าว

(4) ในกรณีที่จะต้องมีการแก้ไข หรือปรับปรุงบทความ ให้ผู้เขียนแก้ไขบทความ และนำส่งกองบรรณาธิการภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับผลการพิจารณา

(5) กองบรรณาธิการจะนำบทความที่ผ่านการพิจารณาและแก้ไขแล้ว เข้าสู่กระบวนการเรียงพิมพ์ และการตีพิมพ์เผยแพร่ โดยกองบรรณาธิการจะแจ้งกำหนดการตีพิมพ์เผยแพร่เบื้องต้นให้ผู้เขียนทราบ

(6) ผู้เขียนจะได้รับวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 2 เล่ม เป็นการตอบแทน โดยกองบรรณาธิการจะจัดส่งวารสารให้แก่ผู้เขียนภายใน 1 เดือนนับตั้งแต่วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ได้รับการเผยแพร่

-
- เนื้อหาและข้อมูลที่ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ถือเป็นข้อคิดเห็นและความรับผิดชอบของผู้เขียนบทความโดยตรง ซึ่งกองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย หรือร่วมรับผิดชอบใดๆ
 - บทความและข้อมูล ที่ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ถือเป็นลิขสิทธิ์ของวารสาร หากบุคคลหรือหน่วยงานใดต้องการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในทางวิชาการ ขอให้อ้างอิงแหล่งที่มาด้วย

กองบรรณาธิการ

ที่ปรึกษา

รศ.ดร.ฉันทวัฒน์ รัตนศักดิ์

คณบดีคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ทรงคุณวุฒิประจำกองบรรณาธิการ

ศ.เกียรติคุณ ดร.ธเนศวร เจริญเมือง

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผศ.ดร.สุชาติ เศรษฐมาลินี

สถาบันศาสนา วัฒนธรรม และสันติภาพ มหาวิทยาลัยพายัพ

บรรณาธิการ

ผศ.ดร.มาลินี คุ่มสุภา

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

กองบรรณาธิการ

รศ.ดร.พิทยา สุวคันธ์

วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รศ.ดร.วีระ เลิศสมพร

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

รศ.ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รศ.ธโรธร ตูทองคำ

สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

รศ.ภิญญพันธ์ พจนะลาวัณย์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง

ผศ.ดร.กนกวรรณ อุทองทรัพย์

วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผศ.ดร.กฤษฎา พรหมราย

คณะศิลปศาสตร์และวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ผศ.ดร.ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

ผศ.ดร.ฐิติวุฒิ บุญยวงศ์วิวัชร

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผศ.ดร.บัณฑิต จันทรโรจนกิจ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผศ.ดร.ปฐมาวดี จงรักษ์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผศ.ดร.พจนา พิชาติปัจจา

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผศ.ดร.พฤดี หงษ์ตระกูล

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผศ.ทยา อนันต์สุชาติกุล

คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้

อ.ดร.กมลพร กัญชนะ

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อ.ดร.ไกรวุฒิ ใจคำปัน

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อ.ดร.ณัฐกร วิทิตานนท์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

อ.นรุตม์ เจริญศรี

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ฝ่ายจัดการ

น.ส.สิริมา ชินสมุทร

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

น.ส.สวรรยา วัฒนศิริเสีกุล

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ฉบับนี้ถือได้ว่าเกิดขึ้นภายใต้สภาวะวิกฤติ การแพร่ระบาดของเชื้อโรคไวรัสโคโรนา COVID-19 ที่แพร่ระบาดในระดับโลก โดยเริ่มแพร่ระบาดระยะแรกตั้งแต่ปลายเดือนธันวาคม 2562 เนื่องจากการค้นพบผู้ป่วยโรคปอดอักเสบที่ไม่ทราบสาเหตุในเมืองอู่ฮั่นตอนกลางของประเทศจีนขึ้น และในเวลาต่อมาได้แพร่ระบาดไปทั่วโลก ทำให้ที่ประชุมองค์การอนามัยโลก (WHO) ได้ออกประกาศให้การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสนี้เป็นภัยพิบัติฉุกเฉินระดับโลก ในเวลาต่อมาช่วงปลายเดือนมกราคม 2563 จากสาเหตุนี้ส่งผลต่อความจำเป็นในการ “ปิดเมือง” หรือ “Lockdown” ในหลายแห่งเพื่อป้องกันการแพร่ระบาด ปรากฏการณ์นี้เป็นความท้าทายใหม่ระดับโลกที่สร้างความตระหนกพร้อมๆ กับการตั้งรับใหม่ที่ต้องเผชิญร่วมกัน จากรายงานล่าสุด ณ ขณะนี้พบผู้ติดเชื้อทั่วโลก จำนวน 5,512,764 ราย และในประเทศไทยพบผู้ติดเชื้อ จำนวน 3,042 ราย (ข้อมูล ณ วันที่ 25 พ.ค. 2563, กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข)

ภายใต้สภาวะการณดังกล่าวนี้ มีการกล่าวถึง “New Normal” หรือ New Norm ซึ่งหมายถึง “ความปกติใหม่” เพื่ออธิบายว่า “สิ่งที่ไม่เคยเกิดขึ้นก่อนหน้านี้ อาจจะกลายเป็นเรื่องปกติหลังจากนี้” โดยเฉพาะสภาวะของการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้คนในการใช้ชีวิตประจำวันภายใต้การขับเคลื่อนเทคโนโลยีออนไลน์ที่อาจจะกลายเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็น ตัวอย่างเช่น การ Work from Home กลายเป็นความปกติใหม่ในปัจจุบันที่อาจจะเป็นสภาวะปกติในอนาคต ถึงแม้ว่าการเผชิญภัยพิบัติและความท้าทายนี้จะสร้างสภาวะใหม่ขึ้นมา แต่ในความเป็นจริง คงปฏิเสธไม่ได้ว่า รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในรูปแบบเดิมก็ยังคงมีความสำคัญที่ต้องมีการทบทวนและศึกษาอย่างรอบด้าน ดังนั้น การทบทวนสิ่งที่เป็นประเด็นสำคัญทางรัฐศาสตร์ในหลายๆ เรื่อง หลายประเด็นยังคงไม่อาจจะเว้นที่จะศึกษาทบทวนได้ ด้วยเหตุนี้บทความในวารสารฉบับนี้จึงได้นำประเด็นต่างๆ ที่มีอย่างหลากหลายมาพิจารณา อาทิเช่น แนวทางการการศึกษาการบริหารงานภาครัฐ กลไกและเครื่องมือในการปกครองของรัฐ การคลังและงบประมาณตลอดจนการศึกษาพื้นที่พิเศษระหว่างรัฐ เช่น “ชายแดน” ล้วนแล้วแต่เป็นประเด็นที่ไม่ควรมองข้ามไม่แพ้ความท้าทายเฉพาะหน้าที่มาจากโรคระบาด

ดังนั้น เนื้อหาภายในของวารสารฉบับนี้จึงบรรจุด้วยบทความที่ทบทวนแนวทางการแสวงหาความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ของ จุลศักดิ์ ชาญณรงค์: แนวทางการศึกษาพัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์ ที่ศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ด้วยแนวคิด

กระบวนทัศน์ (paradigm) ไว้อย่างน่าสนใจ นอกจากนี้ ยังมีบทความว่าด้วย “รัฐ” และการวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ในสมัยรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 ที่พบว่า “การปฏิรูปพุทธศาสนา” เป็นส่วนหนึ่งของเครื่องมือในการปกครอง จากบทความของ เด่นพงษ์ แสนคำ และอัศรยา สังขจันทร์: บทวิเคราะห์รัฐไทยกับการปฏิรูปพุทธศาสนาในสมัยรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 หรืออีกบทความหนึ่งของ พิชามณู ชุติศรีรักษาสินธุ์ และไพลิน ภูจินาพันธุ์ ที่สะท้อนให้เห็นว่าภายใต้การปกครองของรัฐบาลทหารปัจจุบันเครื่องมือสำคัญในการ “ครองอำนาจนำ” คือ “กฎหมาย” โดยเฉพาะกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษ: มาตรา 44 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 เครื่องมือในการครองอำนาจนำของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

ในส่วนของรัฐกับการบริหารการคลังและงบประมาณก็ถือได้ว่าเป็นเรื่องจำเป็นและมีความสำคัญไม่แพ้กัน บทความของ ไพศาล บรรจุสุวรรณ ได้วิเคราะห์ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงงบประมาณทหารของไทยในสองทศวรรษ พ.ศ. 2543-2562 ที่ชี้ให้เห็นถึงปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องในรอบ 20 ปีของงบประมาณของทหาร สำหรับด้านการคลังท้องถิ่น สุพัฒน์จิตร ลาดบัวขาว ได้ศึกษา การบริหารการคลังท้องถิ่น: สภาพปัญหาและแนวทางทางแก้ไข ไว้อย่างละเอียด หรือแม้แต่การบริหารงานทรัพยากรบุคคลในสภาวะของการดำเนินการทางธุรกิจของชุมชน สิริประภา ชื่นแก้ว และอลงกรณ์ คูตระกูล สามารถนำเสนอประเด็นทางด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลที่เป็นเรื่องใหม่ไว้อย่างน่าสนใจ ใน บทความเรื่อง การบริหารทรัพยากรมนุษย์ของวิสาหกิจเริ่มต้น: กรณีศึกษาวิสาหกิจเริ่มต้นในจังหวัดเชียงใหม่ ประเภทไลฟ์สไตล์

ภายในรัฐนอกจากประเด็นปัญหาข้างต้นยังมีประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งคือ เรื่องของพื้นที่ “รอยต่อ” ระหว่างรัฐ โดยเฉพาะพื้นที่พิเศษ “ชายแดน” ที่ถือว่าเป็นพื้นที่ที่มีปฏิสัมพันธ์พิเศษทางสังคม มีการเชื่อมต่อทางเศรษฐกิจ มีความหลากหลาย และมีพลวัตผ่าน “เครือข่าย” ซึ่ง เนตรดาว และพฤกษ์ เกาถวิล ได้ศึกษาสิ่งเหล่านี้ไว้ในบทความ เครือข่ายการค้าข้ามพรมแดนในพื้นที่ชายแดนไทย-ลาว ในส่วนของอีกฟากฝั่งของชายแดนด้านตะวันตก ปัญหาเรื่องแรงงานข้ามชาติก็ได้กลายเป็นประเด็นสำคัญในพื้นที่ วรรณภา สิริศิริ ได้วิจัยและนำเสนอแนวทางในการพิจารณาปัญหาเหล่านี้ไว้ภายใต้การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในประเทศเมียนมาโดยพยายามชี้ให้เห็นว่าสภาพความเป็นจริงของปัญหา การเคลื่อนย้ายแรงงานเหล่านี้ไว้อย่างน่าสนใจจากบทความวิจัย เรื่อง แนวโน้มการย้ายถิ่นฐานกลับของแรงงานข้ามชาติหลังการปฏิรูปของเมียนมา นอกจากนี้ ยังมีพื้นที่พิเศษในเมืองหลวงที่ “อาชญากรรม” ได้กลายมาเป็นเรื่องสำคัญมากกว่าเรื่องการค้าและแรงงาน

อาริษา พันธุ์เอี่ยม และดิญทรศน์ ประทีปพรณรงค์ ได้ทำการศึกษานักท่องเที่ยวต่างชาติกับการตระหนักรู้เกี่ยวกับการป้องกันตนจากอาชญากรรม ไว้อย่างน่าสนใจไม่แพ้กัน

ปิดท้ายเล่มด้วยบทวิจารณ์หนังสือที่น่าสนใจเสนอมุมมองการเมืองระหว่างประเทศด้วยการกล่าวถึง “การโกหก” (Lying) ของ *ปรีชภักดี ที่ศาสุข* ที่ชี้ให้เห็นมุมมองและชนบทการเข้าถึง “การโกหก” ในหลายระดับภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ด้วยเนื้อหาที่เรียบเรียง จำนวน 10 หน้า ปรีชภักดีได้อ่านความคิดของ John Mearsheimer (2011) *Leaders Lie: The Truth about Lying in International Politics* ไว้อย่างละเอียดและน่าสนใจ ด้วยการตั้งคำถามกับ “การโกหก” บทวิจารณ์นี้ได้อธิบายให้เข้าใจถึงการโกหกปกปิดของนักการทูตที่มีชั้นเชิงหลากหลายรูปแบบ ที่สำคัญและน่าสนใจของบทวิจารณ์หนังสือนี้อยู่ตรงที่เขาเสนอข้อค้นพบของ Mearsheimer ที่ว่า “รัฐบาลประชาธิปไตยหรือรัฐบาลเสรีนิยมมักมีแนวโน้มและอัตราการโกหกประชาชนตนเองมากกว่ารัฐบาลเผด็จการ” จากประโยคที่ว่านี้ ทำให้นึกถึงความโชคร้ายหรืออัปโชคของ “สังคมไทย” ที่มีโอกาสในการพิสูจน์ความคิดของ Mearsheimer ในเรื่องนี้น้อยมาก

มาลินี คุ่มสุภา
บรรณาธิการ

แนวโน้มการย้ายถิ่นฐานกลับของแรงงานข้ามชาติหลังการปฏิรูปของเมียนมา วรรณภา สิริระศิริ	1-34
ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงงบประมาณทหารของไทยในสองทศวรรษ พ.ศ. 2543 – 2562 ไพศาล บรรจสุวรรณ์	35-62
การบริหารทรัพยากรมนุษย์ของวิสาหกิจเริ่มต้น: กรณีศึกษาวิสาหกิจเริ่มต้น ประเภทไลฟ์สไตล์ ในจังหวัดเชียงใหม่ สิริประภา ชันแก้ว และอลงกรณ์ คูตระกูล	63-90
การป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมของนักท่องเที่ยวต่างชาติ กรณีศึกษา นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางมาเที่ยวถนนข้าวสาร กรุงเทพมหานคร อาริชา พันธะเอี่ยม และดิฏฐวรรณ ประทีปพรณรงค์	91-114
แนวทางการศึกษาพัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์ จุลศักดิ์ ชาญณรงค์	115-140
บทวิเคราะห์รัฐไทยกับการปฏิรูปพุทธศาสนาในสมัยรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 เด่นพงษ์ แสนคำ	141-170
มาตรา 44 เครื่องมือในการครองอำนาจนำของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) พิชามญช์ ศรีรักษาสินธุ์ และไพลิน ภูจินาพันธุ์	171-188
การคลังท้องถิ่น: สภาพปัญหา และแนวทางแก้ไข สุพัฒน์จิตร ลาดบัวขาว	189-214
เครือข่ายการค้าข้ามพรมแดนในพื้นที่ชายแดนไทย-ลาว เนตรดาว เกาถวิล และพฤกษ์ เกาถวิล	215-244
บทวิจารณ์หนังสือ Why Leaders Lie: The Truth About Lying in International Politics [John Mearsheimer] ปรีชภักดิ์ ทีคาสุข	245-258
แนวทางการจัดทำต้นฉบับบทความ เพื่อส่งขอรับการพิจารณาตีพิมพ์ในวารสาร รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์	

แนวโน้มการย้ายถิ่นฐานกลับของแรงงานข้ามชาติ หลังการปฏิรูปของเมียนมา¹

วรรณภา สิริศิริ²

Received: September 22, 2018

Revised: September 20, 2019

Accepted: October 21, 2019

บทคัดย่อ

บทความวิจัยมุ่งศึกษาแนวโน้มการย้ายถิ่นฐานกลับของแรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือจากประเทศเมียนมา โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ (1) เพื่อศึกษาถึงสถานการณ์ในปัจจุบันว่าแรงงานต่างด้าวฝีมืออ่อนชาวมียานมามีความต้องการจะเดินทางกลับภูมิลำเนาหรือไม่ อย่างไร หรืออย่างน้อยที่สุดได้มีการวางแผนการเอาไว้อย่างไร (2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงสาเหตุ ปัจจัยดึงดูดและปัจจัยผลักดันที่ทำให้แรงงานต่างด้าวฝีมืออ่อนชาวมียานมาตัดสินใจที่จะอยู่ทำงานในประเทศไทยต่อหรือเดินทางกลับประเทศต้นทาง (3) เสนอแนะข้อสังเกตบางประการตลอดจนข้อเสนอแนะทางด้านนโยบายให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป ผลการศึกษาพบว่าแรงงานเมียนมายังไม่มีความต้องการที่จะย้ายถิ่นฐานกลับในเวลาอันใกล้นี้ (1-2 ปี) มีเหตุผลสำคัญ 2 ประการคือ สถานการณ์ในประเทศเมียนมาทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมยังไม่ดีและโอกาสในการจ้างงานและโอกาสทางด้านรายได้ยังด้อยกว่าโอกาสในประเทศไทย และยังต้องการที่จะสะสมทุนทรัพย์และทุนทางความรู้เพื่อกลับไปประกอบอาชีพในเมียนมา ประการที่สองคือ การได้รับสวัสดิการทั้งของตนเองและครอบครัวโดยเฉพาะการศึกษาของบุตรหลานทำให้ยังไม่ต้องการที่จะย้ายถิ่นฐานกลับ

คำสำคัญ แรงงานข้ามชาติ, แรงงานเมียนมา, ประเทศไทย, การอพยพกลับ, การข้ามพรมแดน

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง การเตรียมความพร้อมของไทยเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการย้ายถิ่นกลับประเทศเมียนมา และได้รับทุนสนับสนุนจากคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

² คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200
อีเมล: wannapa.l@cmu.ac.th

Tendency for Return Migration of Migrant Workers after Myanmar Reform

Wannapa Leerasiri³

Abstract

This research paper studies the tendency of return migration of non-skill laborers from Myanmar. This paper aims: (1) to investigate whether non-skill Burmese workers in Thailand desire to migrate back to their home country, or at least have a plan to do so; (2) to analyze the causes affecting Burmese migrant workers either to stay in Thailand or to return to their country of origin; and (3) to suggest some observations and to provide policy recommendations for related organizations. The present study finds that most Burmese workers interviewed in this study do not have a plan to migrate back to Myanmar in a near future (1-2 years). There are two key reasons. Firstly, they do not trust the situation in Myanmar. In other words, Burmese workers do not find political, economic and social context in Myanmar is stable enough. The opportunity in terms of economic and employment is lower than in Thailand. They believe that they will not able to find jobs with good pay comparing to what they currently earn. Last, but not the least, Burmese migrant workers still want to accumulate resources, both in terms of capital and knowledge/skills in order to be able to start their career in Myanmar. The second reason is social welfare such as education and health services they received in Thailand especially education for their children.

Keywords Migrant Workers, Burmese Migrant Workers, Thailand, Return Migration, Transnationalism

³ Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: wannapa.l@cmu.ac.th

1. บทนำ

ประเทศไทยถือได้ว่าเป็นศูนย์กลางการย้ายถิ่นของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในหลายทศวรรษที่ผ่านมา เนื่องจากประเทศไทยมีเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างมั่นคง จากการพัฒนาเศรษฐกิจแบบก้าวกระโดด การที่ประเทศไทยหันมาเน้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การเติบโตของอุตสาหกรรมและธุรกิจที่ส่งเสริมการส่งออกเป็นหลักนี้ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตและตลาดแรงงาน เกิดความต้องการแรงงานเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดการไหลบ่าของแรงงานจากภาคการเกษตรเข้าสู่การผลิตในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แรงงานในประเทศยังคงไม่เพียงพอต่อความต้องการของภาคการผลิตที่ขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงเกิดความต้องการแรงงานจากต่างชาติเป็นจำนวนมาก เพื่อนำมาเติมเต็มจำนวนแรงงานที่ขาดแคลนทั้งในภาคอุตสาหกรรมและรวมไปถึงการทดแทนแรงงานในภาคเกษตรกรรมด้วย โดยจะเห็นแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นอย่างชัดเจนในทศวรรษที่ 1980 เมื่อรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณได้ประกาศนโยบาย “เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า” (Paitoonpong & Chalamwong, 2012)

นอกจากประเด็นเรื่องความขาดแคลนแรงงานภาคการผลิตทั้งในภาคเกษตรและอุตสาหกรรมแล้ว การจ้างแรงงานข้ามชาติยังมีประเด็นในเรื่องของรายได้เปรียบเทียบในการแข่งขัน กล่าวคือ แรงงานข้ามชาติมีค่าแรงถูกกว่าแรงงานชาวไทย ทำให้ผู้ประกอบการได้เปรียบจากค่าแรงราคาถูก นอกจากนี้ แรงงานข้ามชาติยังมาทดแทนแรงงานในบางกลุ่มอาชีพที่ไม่เป็นที่นิยมของคนไทย เช่น กลุ่มอาชีพที่เป็นแรงงานหนัก (กรรมกร) งานที่ไร้ฝีมือหรือฝีมือต่ำ และงานที่มีความเสี่ยง หรืองาน 3 ส (3Ds) คือ สกปรก (Dirty) แส่นยาก (Difficult) และเสี่ยง (Dangerous) เช่น อาชีพด้านการประมง รับเหมาก่อสร้างเกษตรกรรม และงานรับจ้างใช้แรงงานต่างๆ

แรงงานภายในประเทศไม่เพียงพอต่อกลไกการผลิตส่งผลให้เกิดความต้องการแรงงานจากต่างประเทศ และอีกทั้งระดับค่าจ้างแรงงานภายในประเทศมีอัตราที่สูงขึ้นตามกลไกทางเศรษฐกิจ ผู้ประกอบการส่วนใหญ่จึงเลือกใช้บริการแรงงานข้ามชาติเนื่องจากแรงงานข้ามชาติฝีมืออ่อนมีความขยัน อดทน ไม่เลือกงาน ไม่เกี่ยงงาน และที่สำคัญมีอัตราค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานชาวไทย ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาประเทศไทยจึงได้มีการจ้างแรงงานย้ายถิ่นทักษะฝีมืออ่อน⁴ จากประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศ ได้แก่

⁴ บทความนี้จะใช้คำว่าแรงงานข้ามชาติ เนื่องจากตรงกับความหมายของคำว่า Migrant Worker มากกว่าคำว่าแรงงานต่างด้าวซึ่งตรงกับคำว่า Alien และใช้คำว่าทักษะฝีมืออ่อนแทนคำว่า Non-Skill Labor

เมียนมา ลาว และกัมพูชา เป็นจำนวนมากเพื่อที่จะทำให้ภาคการผลิตที่ต้องพึ่งพาแรงงานอย่างเข้มข้นสามารถขับเคลื่อนเลื่อนไหลไปได้โดยไม่สะดุด โดยมีการจ้างแรงงานจากประเทศเมียนมาเป็นจำนวนมากที่สุด การประมาณการณีสภาพปัจจุบัน พบว่า มีแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านในตลาดแรงงานของไทยประมาณร้อยละ 10 ของแรงงานทั้งหมด (Gerin, 2016) รวมถึงการคาดการณ์ว่าในอนาคตอันใกล้ประเทศไทยจะต้องพึ่งพาแรงงานย้ายถิ่นเพื่อเติมเต็มความต้องการด้านแรงงานที่ขยายตัวมากขึ้นเรื่อยๆ ตามที่องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration: IOM) ได้คาดการณ์ว่าประเทศไทยจะมีความต้องการแรงงานสูงถึง 5.36 ล้านคนในปี พ.ศ. 2568 (องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานและศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย, 2556)

อุปสงค์ด้านแรงงานที่สูงและผลตอบแทนที่ดีกว่าประเทศต้นทาง ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติจำนวนมากเข้ามายังประเทศไทย แรงงานส่วนหนึ่งได้ขึ้นทะเบียนไว้ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ก็ยังมีแรงงานอีกเป็นจำนวนมากที่เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย จากสถิติของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวพบว่าช่วงระยะเวลานับตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2551 มีแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย รวมทั้งสิ้น 787,875 คน (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2551) ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2556 พบว่ามีแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมายเพิ่มขึ้นรวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 1,062,852 คน (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2556) ณ เดือนมีนาคม พ.ศ. 2561 มีคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานชั่วคราวจากอัครราชทูตจำนวนทั้งสิ้น 2,189,868 คน ในจำนวนนี้เป็นแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ เมียนมา ลาว กัมพูชา จำนวน 1,953,385 คน ส่วนใหญ่เป็นชาวเมียนมา ประมาณ 730,000 คน (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2561) อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงนั้นเราไม่สามารถที่จะบอกได้เลยว่ามีแรงงานต่างด้าวรวมทั้งผู้ติดตามอาศัยและทำงานอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนเท่าใดกันแน่ เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย (Isarabhakdi, 2004)

งานวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาแรงงานข้ามชาติจากประเทศเมียนมาโดยเฉพาะ จากสถิติที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ประเทศไทยพึ่งพาแรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือต่ำจากประเทศเมียนมาเป็นจำนวนมากที่สุด เนื่องจากแรงงานจากเมียนมากระจายตัวอยู่ในทุกๆ อุตสาหกรรมสำคัญของไทย ดังนั้น หากภาครัฐไม่มีมาตรการในการจัดการอย่างเป็นระบบย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและภาคการผลิตของประเทศได้ในระยะยาว อันเนื่องมาจากปัญหาแรงงานข้ามชาติยังเกี่ยวโยงกับปัญหาสังคม และ

ความมั่นคงของประเทศอีกหลายประการ ดังนั้น แนวทางในการจัดการปัญหาแรงงานทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมา จึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องให้ความสนใจและแสวงหาแนวทางในการจัดการเรื่องแรงงานอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ

ในห้วงเวลากว่าครึ่งทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านต่างเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างมีนัยสำคัญ ขณะที่ประเทศไทยเผชิญกับการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 ประเทศเมียนมาเคยปกครองภายใต้ระบอบทหารมาอย่างยาวนานได้ตัดสินใจที่จะเปิดประเทศและทำการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจขนานใหญ่ การเลือกตั้งและการปฏิรูปทางเศรษฐกิจของเมียนมาได้รับการตอบรับอย่างดีจากประชาคมโลก ทำให้เมียนมากลายเป็นแหล่งดึงดูดการลงทุนแห่งใหม่ของโลก และการปฏิรูปย่อมต้องส่งผลสืบสะท้อนต่อระบบเศรษฐกิจในภูมิภาคและส่งผลต่อแรงงานข้ามชาติอย่างแน่นอน

จากปรากฏการณ์ดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของเมียนมาต่อรูปแบบการย้ายถิ่นของแรงงานเมียนมาในประเทศไทยขึ้น เช่น การศึกษาของ สุรางค์ จันทวานิช และเปรมใจ วังศิริไพศาล แห่งศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานเมียนมาในระบบเศรษฐกิจไทยหลังการปฏิรูปทางการเมืองของเมียนมา 1 ปี (พ.ศ. 2555) โดยมีประเด็นที่น่าสนใจ กล่าวคือ นักวิจัยทั้งสองท่านได้ศึกษาถึงแนวโน้มการย้ายถิ่นฐานกลับของแรงงานต่างด้าวชาวเมียนมา พบว่า แรงงานเมียนมาในประเทศไทยตระหนักว่าประเทศของตนมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น การเปิดประเทศและนโยบายการปฏิรูปในด้านต่างๆ แต่ถึงกระนั้น แรงงานเหล่านี้ยังไม่มีความต้องการที่จะย้ายถิ่นฐานกลับภายใน 1 ปีข้างหน้า แรงงานเมียนมาให้ความเห็นว่าการความต้องการของตนที่จะย้ายกลับประเทศของตนจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อรู้สึกว่ามีเมียนมามีเสรีภาพและเสถียรภาพทางการเมือง พร้อมทั้งโอกาสทางหน้าที่การงานที่จะหารายได้ที่สูงพอที่จะมีความเป็นอยู่ที่ดีได้ (Chantavanich & Vungsiriphisal, 2012)

ในปีเดียวกันองค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) เสนอรายงานการศึกษาโน้มการย้ายถิ่นของแรงงานเมียนมาที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของไทย ผู้วิจัยพบว่าจากตัวอย่างจำนวน 5,027 ราย แรงงานเมียนมาส่วนใหญ่ไม่ต้องการที่จะอยู่ในประเทศไทยอย่างถาวร แต่มีความต้องการที่จะโยกย้ายถิ่นฐานกลับไปยังประเทศต้นทางเมื่อตนมีความพร้อมหรือเมื่อมีโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า อย่างไรก็ตาม งานวิจัยฉบับนี้ค้นพบอีกด้วยว่า แรงงานข้ามชาติชาวเมียนมายังคงไม่มียกเว้นเวลาในการย้ายถิ่นฐานกลับที่ชัดเจนแต่อย่างใด (International Organization for Migration, 2013)

จากรายงานทั้งสองฉบับข้างต้น แสดงให้เห็นถึงผลกระทบอันมีนัยสำคัญต่อประเทศไทยว่าแรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมาที่อาศัยและทำงานอยู่ในประเทศไทยมีความต้องการที่จะย้ายถิ่นฐานกลับภูมิลำเนาของตนในวันใดวันหนึ่งเมื่อสถานการณ์ในประเทศเมียนมามีความมั่นคงและสามารถแสวงหาโอกาสในการทำงานที่ดีกว่างานในประเทศไทยได้ งานวิจัยฉบับนี้จัดทำขึ้นหลังจากที่เมียนมาได้ดำเนินการปฏิรูปประเทศไปกว่า 5 ปี ในห้วงเวลาดังกล่าวได้มีการเติบโตของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI) มากขึ้นถึง 25 เท่าของช่วงเวลาก่อนการปฏิรูปประเทศ หรือคิดเป็นมูลค่าสูงถึง 8 พันล้านเหรียญสหรัฐ นอกจากนี้ ยังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ภายในประเทศ และมีสถานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นกว่าก่อนการปฏิรูปอย่างเห็นได้ชัด (Xu & Albert, 2016) พร้อมทั้งมีเหตุการณ์สำคัญเกิดขึ้นกับแรงงานเมียนมาในประเทศไทย กล่าวคือ นางอองซานซูจี ได้เดินทางมาประเทศไทยในปี พ.ศ. 2559

การมาเยือนประเทศไทยของนางอองซานซูจี ผู้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ถือว่าเป็นโอกาสทางการเมืองที่สำคัญของแรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมาในประเทศไทยอย่างมากในการเรียกร้องและกดดันรัฐบาลไทย พร้อมทั้งมีองค์กรพัฒนาเอกชนและเครือข่ายแรงงานชาวเมียนมาได้ยื่นข้อเรียกร้อง 5 ประการต่อเจ้าหน้าที่เมียนมาที่เดินทางมากับนางอองซานซูจี ข้อเรียกร้องทั้ง 5 ข้อ มีรายละเอียดดังนี้

(1) ขอให้รัฐบาลเมียนมาร่วมกับรัฐบาลไทยเปิดจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามรอบใหม่ เนื่องจากขณะนี้ยังมีแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายและลักลอบทำงานในไทยประมาณ 1-2 ล้านคน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานเมียนมา รวมทั้งขอให้รัฐบาลเมียนมาจัดส่งทีมเจ้าหน้าที่และจัดตั้งศูนย์พิสูจน์สัญชาติแรงงานเมียนมาร่วมกับทางการไทย เพื่อให้สามารถออกเอกสารรับรองสถานะและสัญชาติเป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยออกเป็นหนังสือแสดงตัวบุคคล ซึ่งไม่ใช่หนังสือเดินทาง (พาสปอร์ต) ก่อน และออกเป็นหนังสือเดินทางภายหลัง ทั้งกลุ่มแรงงานเมียนมาที่จดทะเบียนใหม่และกลุ่มที่ขึ้นทะเบียนไว้แล้ว แต่อยู่ระหว่างรอการพิสูจน์สัญชาติ

(2) ขอให้ประสานกับทางการไทยเพื่อติดตามและบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้นายจ้างไทยจ่ายค่าจ้างตามข้อกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำวันละ 300 บาท เนื่องจากนายจ้างบางส่วนทั้งในกรุงเทพฯ สมุทรสาคร และจังหวัดต่างๆ จ่ายค่าจ้างต่ำกว่าวันละ 300 บาท

(3) ประสานงานกับทางการไทย เพื่อให้สิทธิแรงงานเมียนมาที่มีบัตรสีชมพูสามารถเดินทางไปยังจังหวัดต่างๆ ได้ โดยไม่ถูกจำกัดการเดินทางอยู่ในจังหวัดที่ทำงานเท่านั้น

(4) ขอให้องค์การความร่วมมือ (เอ็มโอยู) ระหว่างทางการไทยกับเมียนมาเพื่อการนำเข้าแรงงานเมียนมาทำงานในไทย โดยผ่านระบบรัฐต่อรัฐ ป้องกันกระบวนการนายหน้าเข้ามาเกี่ยวข้อง เพื่อไม่ให้เกิดกลุ่มที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์

(5) ขอให้ทางการไทยดูแลบุตรหลานแรงงานชาวเมียนมา ให้ได้รับการศึกษาและสาธารณสุข รวมทั้งสามารถเทียบโอนวุฒิการศึกษาระหว่างไทยกับเมียนมาได้ (แม่สายเออีซีออนไลน์, 2556)

ข้อเรียกร้องข้างต้นแสดงให้เห็นถึง ความไม่พึงพอใจของแรงงานชาวเมียนมาที่ได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกับแรงงานไทย และที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นคือการถูกปฏิเสธการปฏิบัติตามเกณฑ์สิทธิมนุษยชน อันเป็นเหตุผลส่วนหนึ่งที่ทำให้แรงงานเมียนมาแสดงท่าทีว่าจะย้ายถิ่นฐานกลับหากไม่ได้รับการตอบสนอง

อย่างไรก็ดี รัฐบาลไทยและรัฐบาลเมียนมาได้ลงนามความตกลงด้านแรงงาน 2 ฉบับ ฉบับแรกว่าด้วยความร่วมมือด้านแรงงาน เรื่องหลักการของความเท่าเทียมและผลประโยชน์ร่วมกัน อีกฉบับเป็นเรื่องข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงาน เป็นการพัฒนาและขยายความร่วมมือระหว่างกันในการจัดทำกรอบการดำเนินการเพื่ออำนวยความสะดวกในการจ้างแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ จากข้อตกลงทั้งสองฉบับจะเห็นได้ว่า ไม่ได้มีการนำเอาข้อเรียกร้องของแรงงานเข้ามาพิจารณาดำเนินการในรายละเอียดแต่อย่างใด นอกจากนี้ การออกพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 โดยไม่มีการวางแผนด้านแรงงานของรัฐบาลยังส่งผลกระทบต่อแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติเป็นอย่างมาก อันอาจจะส่งผลให้เกิดกระแสการอพยพกลับของแรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือน้อยได้

การศึกษานี้มุ่งศึกษาการตัดสินใจอพยพกลับถิ่นฐานของแรงงานชาวเมียนมาในประเทศไทยโดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาคือ 1) เพื่อศึกษาถึงสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันว่าแรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมานั้นมีความต้องการที่จะเดินทางกลับภูมิลำเนาหรือไม่อย่างไร หรืออย่างน้อยที่สุดได้มีการวางแผนการในเรื่องนี้เอาไว้หรือไม่ อย่างไร 2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงสาเหตุ ปัจจัยดึงดูดและปัจจัยผลักดันที่ทำให้แรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมาตัดสินใจที่จะอยู่ทำงานในประเทศไทยต่อหรือเดินทางกลับประเทศต้นทาง 3) เสนอแนะข้อสังเกตบางประการตลอดจนข้อเสนอแนะทางด้านนโยบายให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

2. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อตอบคำถามเกี่ยวกับแนวโน้มนการย้ายถิ่นฐานกลับไปยังประเทศต้นทางของแรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมา ผู้วิจัยได้ทำการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากแรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมา การเลือกกลุ่มตัวอย่างนั้นเป็นการเลือกโดยเจาะจงเพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่มีประสบการณ์จริงในเรื่องที่จะศึกษา (ชาย โพธิ์สีตา, 2562) ในกรณีนี้คือแรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมาที่ทำงานอยู่ในภาคเหนือของประเทศไทย

ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นแรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมารวมทั้งสิ้น 26 คน ระยะเวลาในการเก็บข้อมูลแบ่งออกเป็นสองช่วงเวลา ได้แก่ เดือนกันยายน ถึงตุลาคม พ.ศ. 2559 อันเป็นช่วงเวลาหลังจากที่นางอองซานซูจีเดินทางมาประเทศไทยระหว่างวันที่ 23-25 มิถุนายน พ.ศ. 2559 และได้พบกับแรงงานจากเมียนมาที่หอประชุมตลาดทะเลไทย อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร การพบปะกันระหว่างนางอองซานซูจีและแรงงานชาวเมียนมาในครั้งนี้ก่อให้เกิดความกังวลว่านางอองซานซูจีจะชักชวนแรงงานให้กลับภูมิลำเนา เนื่องจากเมียนมาได้ทำการเปิดประเทศและเดินทางมาพัฒนาทางเศรษฐกิจทำให้มีโอกาสในการทำงานเพิ่มมากขึ้น

การเก็บข้อมูลระยะที่สองได้แก่ เดือน พฤษภาคม ถึงมิถุนายน พ.ศ. 2561 เป็นช่วงเวลาที่ห่างจากการเก็บข้อมูลในครั้งแรก 2 ปี และเป็นช่วงเวลาหลังจากที่ประเทศไทยประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2560 เป็นต้นมา แต่ได้มีการชะลอการใช้ออกไปโดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2561 กฎหมายฉบับใหม่ส่งผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติและนายจ้างจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของค่าใช้จ่ายและอัตราโทษที่สูงทำให้นายจ้างจำนวนหนึ่งตัดสินใจเลิกจ้างแรงงานข้ามชาติ ในขณะที่เดียวกันก็มีรายงานข่าวว่าได้มีแรงงานข้ามชาติเดินทางกลับภูมิลำเนาเป็นจำนวนมาก (ข้าวสด, 2560) การเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติชุดหลังนี้ต้องการศึกษาว่าปัจจัยทางด้านกฎหมายของไทยเป็นปัจจัยผลักดันที่ทำให้แรงงานข้ามชาติเดินทางกลับภูมิลำเนาหรือไม่ อย่างไร

งานวิจัยฉบับนี้เก็บข้อมูล 2 ช่วงเวลาดังกล่าวเพราะถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญสำหรับแรงงานสัญชาติเมียนมา กล่าวคือ การเดินทางมาเยือนประเทศไทยของนางอองซานซูจีและการรับฟังข้อเรียกร้องของแรงงานเมียนมาในไทยเป็นการส่งสัญญาณให้รัฐบาลไทยและแรงงานเมียนมาในไทยเห็นว่าประเทศเมียนมาพร้อมที่จะดึงแรงงาน

กลับประเทศ เป็นการกดดันประเทศไทยกลายๆ ให้ยกระดับการดูแลแรงงานข้ามชาติ ชาวเมียนมาที่อยู่ในประเทศไทย ส่วนการออกกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานฉบับใหม่นั้นเป็นเหมือนแรงผลักดันให้แรงงานข้ามชาติต้องพิจารณาว่าความคุ้มค่าคุ้มทุนในการที่ยังคงทำงานอยู่ในประเทศไทย เนื่องจากกฎหมายฉบับใหม่นี้ส่งผลกระทบให้มีค่าใช้จ่ายในการจ้างแรงงานข้ามชาติเพิ่มมากขึ้น แรงงานจำนวนมากถูกเลิกจ้างและต้องหานายจ้างใหม่ ส่งผลให้แรงงานเหล่านี้ถูกเอาเปรียบ ไม่มีความมั่นคงในหน้าที่การงาน และมีค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นในการหางานใหม่และทำเอกสารใหม่

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยฉบับนี้มีข้อจำกัดในเรื่องผู้ให้ข้อมูล กล่าวคือ ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นแรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาที่ให้สัมภาษณ์ในครั้งแรกและครั้งที่สองเป็นคนละกลุ่มกัน เนื่องจากธรรมชาติของแรงงานข้ามชาติอยู่ไม่เป็นหลักแหล่ง และเนื่องจากแรงงานข้ามชาติไม่สะดวกในการที่จะให้ข้อมูลเพื่อติดต่อ ผู้วิจัยจึงไม่สามารถติดตามสอบถามแรงงานข้ามชาติที่ให้สัมภาษณ์ในครั้งแรกมาทำการสัมภาษณ์ซ้ำได้ ผู้วิจัยจึงได้แก้ไขปัญหานี้ โดยการเลือกผู้ให้ข้อมูลที่เป็นแรงงานข้ามชาติชุดที่ 2 ให้มีลักษณะใกล้เคียงกับผู้ให้ข้อมูลในกลุ่มแรก กล่าวคือเลือกผู้ให้ข้อมูลที่มีช่วงอายุและเพศที่หลากหลาย สัมภาษณ์ทั้งแรงงานที่สมรสหรือมีครอบครัวในประเทศไทยและแรงงานที่อยู่ในประเทศไทยตามลำพัง และเลือกแรงงานที่ทำงานในภาคงานบริการเป็นหลัก

งานศึกษาวิจัยเน้นศึกษาเฉพาะแรงงานในจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดตากเท่านั้น เนื่องจากจังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในภาคเหนือ เป็นศูนย์กลาง การเศรษฐกิจ การท่องเที่ยวและการบริการ ทำให้มีแรงงานข้ามชาติอพยพเข้ามาทำงาน มากที่สุดในภาคเหนือ ตามสำนักงานจัดหางานจังหวัดเชียงใหม่พบว่าในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2561 จังหวัดเชียงใหม่มีแรงงานข้ามชาติสัญชาติเมียนมาที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน ไม่ต่ำกว่า 80,000 คน (สุชาติ วัฒนาพุงเจริญ, 2561) และอีกกว่า 70,000 คนที่อยู่อย่างผิดกฎหมาย (เนชั่น ทวี, 2561) ในขณะที่จังหวัดตากโดยเฉพาะที่อำเภอแม่สอดนั้นเป็นพื้นที่ชายแดนมีดินแดนติดต่อกับประเทศเมียนมาและยังมีด่านตรวจคนเข้าเมืองที่เป็นด่านถาวรและด่านศุลกากรขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศแห่งหนึ่งของไทยเนื่องจากเป็นทางผ่านของเส้นทางหลวงสายเอเชีย AH1 และสะพานมิตรภาพไทย-พม่า (สร้างเสร็จเมื่อปี พ.ศ. 2540) อำเภอแม่สอดยังเป็นที่ตั้งของเขตเศรษฐกิจพิเศษตากอีกด้วย ในบริเวณนี้จึงมีแรงงานข้ามชาติจากประเทศเมียนมาเข้าออกอยู่เป็นจำนวนมากสามารถที่จะเห็นแนวโน้มการอพยพย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติทักษะฝีมืออ่อนๆชาวเมียนมาได้เป็นอย่างดี

ผู้วิจัยเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกเพราะต้องการได้ข้อมูลรายบุคคล ไม่ว่าจะเป็นประสบการณ์ส่วนบุคคลในการทำงานในประเทศไทย ทักษะและความคิดเห็นเกี่ยวกับ

การเมืองและการพัฒนาในประเทศไทยและประเทศเมียนมา รวมถึงความคิดเห็น ความต้องการและแผนการณ์ในการย้ายถิ่นฐานกลับ การสัมภาษณ์เชิงลึกจะทำให้ผู้วิจัย เข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้อย่างลึกซึ้งและสามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้ให้ข้อมูล ได้อีกด้วย

3. ทบทวนวรรณกรรม

3.1 แรงงานข้ามชาติจากเมียนมา

แรงงานข้ามชาติทักษะฝีมืออ่อนจากเมียนมามีจำนวนมากที่สุดจากบรรดาแรงงาน ทักษะฝีมืออ่อนจากประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 3 ประเทศ อันได้แก่ ลาว กัมพูชา และเมียนมา แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้เข้าสู่ประเทศไทยได้หลายวิธีทั้งที่ถูกกฎหมายและ ไม่ถูกกฎหมาย ส่วนมากก็จะใช้วิธีการเล็ดลอดเข้ามาผ่านทางช่องทางต่างๆ ตาม แนวชายแดนหรือสถานศึกษาทางมานุษยวิทยาเรียกว่าวิธี “ลอดรัฐ” (อานันท์ กาญจนพันธุ์ และชัยพงษ์ สำเนียง, 2557) ส่งผลให้แรงงานมีสถานะเป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย (Illegal Immigrant) โดยอัตโนมัติ การลอดรัฐจากเมียนมาเข้ามายังประเทศไทยทำได้ อย่างง่ายดาย เนื่องจากประเทศไทยและเมียนมามีพรมแดนร่วมกันกว่า 2,400 กิโลเมตร ทอดผ่าน 9 จังหวัดได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง นอกจากการเข้าออกผ่านทางด่านถาวรทั้ง 4 แห่ง ที่แม่สาย เชียงแสน แม่สอด และระนอง และจุดผ่านแดนผ่อนปรนอีก 14 แห่ง ใน 7 จังหวัด นอกจากนี้ พรมแดนตามธรรมชาติที่กั้นระหว่างสองประเทศมีลักษณะที่ ทอดยาวเป็นป่าเขาซึ่งยากต่อการควบคุมของเจ้าหน้าที่ ทำให้ชาวบ้านสามารถที่จะลักลอบ เข้ามาตามช่องทางตามธรรมชาตินี้ได้โดยสะดวก (Caouette & Pack, 2002)

ความเข้าใจเกี่ยวกับการย้ายถิ่นฐานของแรงงานจากประเทศเมียนมา จึง จำเป็นต้องทำความเข้าใจถึงภูมิหลังทางประวัติศาสตร์และสภาพความเป็นจริงของแรงงาน จากประเทศเพื่อนบ้าน พบว่า การที่แรงงานข้ามชาติจากเมียนมาอพยพเข้ามาทำงาน ในประเทศไทยเป็นผลมาจากปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดหลายประการ

เมื่อมองย้อนกลับไปในอดีตจะเห็นได้ว่าแรงงานข้ามชาติจากประเทศเมียนมา อพยพเข้ามายังประเทศไทยมาเป็นระยะเวลายาวนานหลายสิบปี โดยจะเห็นได้อย่าง ชัดเจนประมาณทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา จากการสำรวจวรรณกรรมที่ศึกษาเรื่อง การเคลื่อนย้ายแรงงานจากเมียนมาเข้าสู่ประเทศไทยที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น Brees (2008), Caouette & Pack (2002), Eberle & Holliday (2011), Falco (2003), Grundy-

War & Wong (2002), Huguet & Punpuing (2005), Jirattikorn (2015), Pearson, Punpuing, Jampaklay, Kittisuksathit, & Prohmmo (2006), Turnell, Vicary, & Bradford (2008) เป็นต้น การศึกษาเหล่านี้ พบว่า การเคลื่อนย้ายของแรงงานจากเมียนมาเข้าสู่ประเทศไทยมีทั้งปัจจัยดึงดูด (Pull Factors) และปัจจัยผลักดัน (Push Factors) หลายประการ ปัจจัยดึงดูดที่สำคัญคือสภาพทางเศรษฐกิจ จากสถิติพบว่าแรงงานเมียนมาส่วนใหญ่อพยพมาประเทศไทยเพื่อมาหางานทำ ประเทศไทยมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าเมียนมาทำให้อัตราค่าจ้างแรงงานสูงตามไปด้วย การศึกษาของ Macan-Markar ในปี พ.ศ. 2546 พบว่า รายได้ขั้นต่ำของแรงงานเมียนมาในประเทศไทยสูงกว่าอัตราค่าแรงในประเทศเมียนมาถึง 2.5 เท่า ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการที่เมียนมาปิดประเทศมาอย่างยาวนาน ประกอบกับการถูกคว่ำบาตรจากสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2509 ทำให้ชาวเมียนมาต้องตกอยู่ในสภาวะความยากจนเงินเฟ้อและการว่างงาน นโยบายการคว่ำบาตรดังกล่าว ทำให้ต่างประเทศไม่สามารถเข้าไปลงทุนในเมียนมา ส่งผลให้เมียนมาขาดเงินทุนที่จะหมุนเวียนในประเทศอันจะทำให้เศรษฐกิจหยุดชะงัก นอกจากนี้ การคว่ำบาตรทำให้เกิดเงินเฟ้อที่เกินกว่าจะควบคุมได้ ความแตกต่างทางเศรษฐกิจจะหว่างสองประเทศจึงเป็นปัจจัยผลักดันและดึงดูดสำคัญที่ทำให้แรงงานจากประเทศเมียนมาอพยพเข้าสู่ประเทศไทย ในขณะเดียวกันประเทศไทยมีความต้องการแรงงานเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเกษตรกรรม ประมง และปศุสัตว์ เนื่องจากประชากรของประเทศไทยคงที่และมีแนวโน้มลดลงในขณะที่เศรษฐกิจยังคงมีแนวโน้มเติบโต (Yang, 2006; Paitoonpong & Chalamwong 2012)

ปัจจัยที่ผลักดันให้ชาวเมียนมาต้องอพยพออกจากบ้านเกิดเข้าสู่ประเทศไทย ได้แก่ ประการแรก กล่าวคือ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ กับรัฐบาลทหารของเมียนมา ในช่วงระหว่างทศวรรษที่ 1950-1980 บังคับให้คนจำนวนมากต้องอพยพออกจากบ้านเรือนของตนกลายเป็นผู้พลัดถิ่น (Displaced Person) และบางส่วนต้องหนีออกนอกประเทศ (People Fleeing from Fighting) เช่น ในช่วงทศวรรษที่ 1990 มีชาวไทใหญ่อพยพจากรัฐฉานหลบหนีภัยเข้ามายังจังหวัดในภาคเหนือของไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดเชียงใหม่ มีจำนวนกว่า 300,000 ราย หรือกรณีของผู้อพยพชาวโรฮิงญา เป็นต้น จากจำนวนดังกล่าวข้างต้นมีผู้อพยพประมาณ 143,000 คน ประเทศไทยรับไว้ในฐานะผู้หลบหนีภัยจากการเข่นฆ่าชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อย (Caouette & Pack, 2002)

ปัจจัยผลักดันประการที่ 2 ได้แก่ ความรุนแรงทางการเมือง การประทัดประหารและความไร้เสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศอันเป็นผลมาจากการยึดอำนาจของกองทัพ ในปี พ.ศ. 2505 ต่อมาในปี พ.ศ. 2531 ได้มีการประท้วงใหญ่เพื่อเรียกร้องให้มีการเลือกตั้ง

ส่งผลให้มีการปะทะกันระหว่างผู้ประท้วงและรัฐบาลทหารของพม่า ทำให้มีผู้บาดเจ็บล้มตายและถูกจับเป็นจำนวนมาก รัฐบาลทหารของเมียนมาควบคุมอิสรภาพของประชากรอย่างหนัก รวมทั้งการพยายามกำจัดฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล ทำให้ฝ่ายต่อต้านรัฐต้องหลบหนีภัยการประหัตประหารออกนอกประเทศเป็นจำนวนมาก งานวิจัยของกระทรวงมหาดไทยพบว่าร้อยละ 4.3 ของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามายังประเทศไทยจากเมียนมาและกัมพูชาเป็นผู้ที่หลบหนีภัยทางการเมือง (Pitayanon, 2001)

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่ทำให้มีแรงงานจากเมียนมาหลบหนีมายังประเทศไทยเป็นจำนวนมากคือ ภายใต้การปกครองของรัฐบาลทหารในประเทศเมียนมาส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการบังคับใช้แรงงานทาสอย่างกว้างขวางและเป็นระบบโดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ตามพื้นที่ชายแดน นอกจากนี้ รัฐบาลทหารของเมียนมายังไม่อนุญาตให้มีการชุมนุมหรือก่อตั้งสหภาพแรงงาน รวมถึงกีดกันแรงงานที่เรียกร้องสิทธิตามแนวทางสิทธิมนุษยชน โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ได้มีความพยายามในการกดดันให้รัฐบาลเมียนมาปฏิบัติตามพันธกรณีเรื่องการห้ามบังคับใช้แรงงานแต่ก็ไม่สามารถสร้างผลกระทบและความตระหนักต่อรัฐบาลพม่าได้ (Falco, 2003)

ปัจจัยต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นส่งผลให้แรงงานจากประเทศเมียนมาอพยพเข้าสู่ประเทศไทยมาอย่างต่อเนื่องยาวนานนับสิบปี แรงงานชาวเมียนมาบางส่วนอพยพเข้ามาอย่างเต็มใจเพื่อมาแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าในประเทศไทย และบางส่วนถูกบังคับให้อพยพ (Forced Migration) จากปัญหาความรุนแรงที่เกิดขึ้นในถิ่นที่อยู่อาศัยของตน

อย่างไรก็ดี สถานการณ์ภายในประเทศเมียนมาเริ่มมีแนวโน้มที่ดีขึ้นภายหลังจากที่เมียนมาได้เริ่มต้นการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจภายในประเทศอย่างจริงจัง การเปลี่ยนแปลงส่งผลต่อรูปแบบการย้ายถิ่นของแรงงานเมียนมาซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงไปอย่างหน้ามือเป็นหลังมือในทศวรรษที่กำลังจะมาถึง รวมทั้งการประมาณการณ์ถึงตัวเลขผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศแสดงการเติบโตทางเศรษฐกิจของเมียนมาจะเพิ่มขึ้นเป็น 3 เท่าตัวในปี พ.ศ. 2573 ซึ่งจะสร้างงานนอกภาคเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นมากกว่า 10 ล้านอัตรา แรงงานชาวเมียนมาจะมีทางเลือกที่จะหางานทำภายในประเทศของตนมากขึ้น และการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเมียนมาเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่องด้วยอัตราความเร็วตามที่คาดกัน รูปแบบการย้ายถิ่นของแรงงานสัญชาติเมียนมาย่อมจะเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญและหลีกเลี่ยงไม่ได้

3.2 การพัฒนาประเทศของเมียนมา

ประเทศเมียนมาทำการเปิดประเทศและปฏิรูปการเมืองและระบบเศรษฐกิจของประเทศนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 ทั้งนี้ มีการผ่อนคลายทางการเมืองมากขึ้น เริ่มจากการปล่อยนักโทษการเมือง การให้เสรีภาพแก่สื่อสาธารณะ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีเสรีภาพในการชุมนุมและการแสดงออก ยกเลิกการควบคุมการสื่อสารผ่านอินเทอร์เน็ตและการดักฟัง (Thet & Pholphirul, 2016) จุดเปลี่ยนที่ทำให้ถือได้ว่าเมียนมาก้าวเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตย ได้แก่ การที่เปิดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปโดยที่มีพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยของนางอองซานซูจีชนะการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2555 ทำให้ภาพลักษณ์ของเมียนมาดีขึ้นอย่างมากในสายตานานาชาติประเทศส่งผลให้เกิดการยกเลิกการคว่ำบาตรที่เคยมีต่อเมียนมาอย่างยาวนาน ทำให้เมียนมากลายเป็นประเทศผู้รับการลงทุนจากนานาชาติประเทศ

ทางด้านเศรษฐกิจ เมียนมามีการออกกฎหมายแรงงานฉบับใหม่ พ.ศ. 2554 เพื่อปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน พร้อมทั้งอนุญาตให้มีการตั้งสหภาพแรงงาน รวมถึงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการลงทุนอีกหลายฉบับเพื่อดึงดูดบริษัทต่างชาติให้เข้ามาลงทุนในเมียนมามากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายการลงทุนของเมียนมา (Myanmar Investment Law: MIL) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2560 (ศูนย์ธุรกิจสัมพันธ์, 2560)

ในห้วงระยะเวลาที่ผ่านมาเมียนมาได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ อย่างมาก จากรายงาน The Myanmar Living Condition Survey 2017 ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างสำนักงานสถิติกลาง (The Central Statistical Organization) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) และธนาคารโลก (The World Bank) ได้ทำการสำรวจความเป็นอยู่ของชาวเมียนมาระหว่างเดือนธันวาคม พ.ศ. 2559 ถึงธันวาคม พ.ศ. 2560 ใน 296 เมืองจาก 330 เมือง พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในพื้นที่ชนบท ประชาชนสามารถเข้าถึงไฟฟ้า แหล่งน้ำสะอาดมากขึ้น และนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 เป็นต้นมาพบว่ามีค่าใช้จ่ายในเรื่องของสินค้าอุปโภคบริโภคเพิ่มสูงขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าเครื่องใช้ไฟฟ้าขนาดเล็ก เช่น โทรศัพท์มือถือสมาร์ตโฟน เป็นต้น

รายงานดังกล่าว ยังพบอีกว่า มีจำนวนนักเรียนในโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 20 จากปี พ.ศ. 2553-2560 ในขณะที่จำนวนนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายในพื้นที่ชนบทเพิ่มมากขึ้นถึงร้อยละ 50 มีการเข้าสู่ตลาดแรงงานเพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดโดยเฉพาะแรงงานผู้หญิง ในปี พ.ศ. 2560 พบว่าร้อยละ 55

ของผู้หญิงที่อายุ 15 ปีขึ้นไปได้เข้าสู่ตลาดแรงงาน ซึ่งสูงกว่าปี พ.ศ. 2548 ตัวเลขอยู่ที่ร้อยละ 49 แรงงานส่วนใหญ่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ (World Bank, 2018) ทางด้านการลงทุน พบว่า การมีบริษัทต่างชาติเข้ามาลงทุนในธุรกิจการผลิตน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ เหมือนแร่ ธุรกิจบริการ เกษตรกรรม ธุรกิจพลังงาน รวมถึงอุตสาหกรรม การผลิตเพิ่มขึ้นถึง 5 เท่าภายในปี พ.ศ. 2555 (Thet & Pholphirul, 2016) เกิดการสร้างงานจำนวนมาก ทั้งงานสำหรับแรงงานฝีมือและแรงงานทักษะฝีมือน้อยที่ทำงานอยู่ภายนอกประเทศ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานคาดการณ์ว่าภายใน พ.ศ. 2573 จะมีตำแหน่งงานนอกภาคการเกษตรเพิ่มขึ้นถึงกว่า 10 ล้านตำแหน่ง (IOM, 2013)

จากรายงานที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าในห้วงเวลาที่ผ่านมานับตั้งแต่ที่ประเทศเมียนมาได้เริ่มต้นเดินหน้าปฏิรูประบบการเมืองการปกครอง รวมทั้งได้เปิดประเทศต้อนรับการลงทุนจากต่างประเทศและองค์กรเพื่อการพัฒนาต่างๆ สรุปว่าประเทศเมียนมาเติบโตขึ้นอย่างก้าวกระโดด ปรากฏการณ์ดังกล่าวนำมาสู่คำถามสำคัญสำหรับงานวิจัยฉบับนี้คือ แรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือน้อยมีความต้องการและมีการเตรียมที่จะย้ายถิ่นฐานกลับประเทศเมียนมาแล้วหรือไม่ อย่างไร กล่าวคือ การพัฒนาทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศเมียนมาเป็นไปในทิศทางที่เป็นบวก ทั้งในเรื่องของการเลือกตั้ง ในระบอบประชาธิปไตย การเปิดประเทศให้ต่างชาติเข้าไปลงทุน รวมถึงโครงการร่วมลงทุนขนาดใหญ่มากมาย เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นโอกาสและงานจำนวนมากมหาศาลที่เปิดรองรับแรงงานชาวเมียนมาที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย ในขณะเดียวกันในประเทศไทยก็มีการออกกฎเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติมากมายในเรื่องเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ ไม่ว่าจะเป็นการขึ้นทะเบียน การตรวจร่างกาย เรียกร้องเอกสารต่างๆ ทั้งจากนายจ้างและแรงงานต่างด้าว รวมไปถึงจนถึงการเอารัดเอาเปรียบขูดรีดแรงงาน ในหลายกรณีร้ายแรงถึงขั้นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการค้ามนุษย์ จึงมีความเป็นไปได้อย่างมากว่าแรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือน้อยจะตัดสินใจเดินทางกลับภูมิลำเนา และย่อมต้องส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การที่แรงงานย้ายถิ่นฐานกลับประเทศต้นทางเป็นปรากฏการณ์ที่เริ่มเห็นได้อย่างชัดเจนในช่วงทศวรรษที่ 1960 การย้ายถิ่นฐานกลับมีสาเหตุหลากหลายประการ เช่น การพัฒนาของประเทศต้นทาง (Country of Origin) (Cassarino, 2004) การสะสมทุน และการพัฒนาศักยภาพของตนเอง เป็นต้น ในการนี้นักวิชาการด้านการย้ายถิ่นได้เสนอทฤษฎีต่างๆ ในการอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวในหลายทฤษฎีซึ่งจะกล่าวถึงในรายละเอียดในส่วนต่อไป

3.3 ทฤษฎีว่าด้วยการย้ายถิ่น (Migration Theories)

การย้ายถิ่นไม่ใช่ปรากฏการณ์ใหม่ที่เกิดขึ้นในบริบทโลกาภิวัตน์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การย้ายถิ่นของแรงงานเกิดขึ้นมาเป็นเวลานานพอที่จะเห็นแนวโน้มการย้ายถิ่นที่หลากหลายแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ สิ่งหนึ่งที่เห็นได้อย่างชัดเจนจากวรรณกรรมด้านการย้ายถิ่น คือ การย้ายถิ่นของแรงงานนั้นไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นการย้ายถิ่นอย่างถาวร และการย้ายถิ่นไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นการย้ายถิ่นออกไปยังประเทศปลายทางเท่านั้น แต่ยังมีการย้ายถิ่นอีกหลายลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นการย้ายถิ่นเพื่อผ่านไปยังประเทศเป้าหมาย (Transient Migration) การย้ายถิ่นชั่วคราว (มีกรอบเวลาชัดเจน) (Contract Migration) การย้ายถิ่นแบบไปๆ มาๆ (Circulatory Migration) รวมถึงการย้ายถิ่นกลับถิ่นฐานเดิม (Return Migration) จากการศึกษาพบว่าแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ไม่ได้ต้องการย้ายไปอาศัยและทำงานในประเทศผู้รับอย่างถาวร แต่มีปรากฏการณ์ของการย้ายถิ่นกลับประเทศต้นทาง หรือการย้ายกลับไปกลับมา ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ (Dustmann & Weiss, 2007)

นักทฤษฎีว่าด้วยการย้ายถิ่นเริ่มให้ความสนใจในการศึกษาเกี่ยวกับการย้ายถิ่นกลับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 และได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในช่วงเวลา 20 ปีต่อมา การย้ายถิ่นฐานกลับเป็นปรากฏการณ์ที่ชัดเจนมากขึ้นและส่งผลสืบเนื่องจากการที่ประเทศต่างๆ ดำเนินแผนพัฒนาประเทศอย่างมีสัมฤทธิ์ผล ทำให้ผู้คนที่เหลือออกไปทำงานยังต่างประเทศเพื่อหารายได้ที่ดีกว่าเริ่มย้ายถิ่นฐานกลับ นักวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับการย้ายถิ่น (Migration Studies) เริ่มหันมาศึกษาเกี่ยวกับการย้ายถิ่นฐานกลับอย่างจริงจัง และได้มีการนำเสนอกรอบแนวคิดในการอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวเอาไว้หลากหลายแนวทาง ไม่ว่าจะเป็นแนวทางเสรีนิยมใหม่ทางเศรษฐศาสตร์ (Neoclassical Economics) เศรษฐศาสตร์ใหม่ของการเคลื่อนย้ายแรงงาน (New Economic of Labor Migration: NELM) โครงสร้างนิยม (Structuralism) การข้ามพรมแดนรัฐชาติ (Transnationalism) ทฤษฎีเครือข่ายทางสังคม (Social Network Theory) (Cassarino, 2004)

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (Neoclassical Economics) อธิบายว่าการย้ายถิ่นและแรงจูงใจในการย้ายถิ่นกลับเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคล กล่าวคือ ปัจเจกบุคคลตัดสินใจว่าการย้ายถิ่นจะให้ประโยชน์ที่สูงกว่า เช่น ส่งผลให้เกิดผลิตผลที่สูงกว่าได้รับค่าจ้างที่สูงกว่า เป็นต้น (Haas, Fokkema & Fihri, 2015) ดังนั้น แรงงานที่ประสบความสำเร็จ คือ แรงงานที่สามารถปรับตัวและเข้าสู่ตลาดแรงงานของประเทศผู้รับได้เป็นอย่างดีเพื่อให้ได้รับประโยชน์สูงสุด เมื่อมองในแง่นี้แรงงานที่ประสบความสำเร็จย่อมไม่ต้องการที่จะย้ายถิ่นฐานกลับไปยังประเทศต้นทาง ตรงกันข้ามแรงงานที่มีแนวโน้ม

ในการย้ายถิ่นฐานกลับจึงได้แก่แรงงานที่ล้มเหลวในการหลอมรวมเข้ากับประเทศผู้รับ (Haas, et. al., 2015)

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ใหม่ว่าด้วยการเคลื่อนย้ายแรงงาน (New Economic of Labor Migration) มีความคล้ายคลึงกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกในแง่ที่ว่า ทั้งสองทฤษฎีต่างให้ความสำคัญกับรายได้ในประเทศปลายทางเป็นสำคัญ กล่าวคือ แรงงานจะย้ายถิ่นฐานก็ต่อเมื่อมีรายได้สูงกว่าที่ประเทศปลายทางเป็นแรงจูงใจที่สำคัญ ความแตกต่างระหว่างสองแนวทางนี้คือ เศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกมองว่าการย้ายถิ่นฐานกลับนั้นเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคลที่พบกับความล้มเหลวเพราะการคิดคำนวณที่ผิดพลาด เนื่องจากรายได้ที่คาดหวังว่าจะได้รับที่ประเทศปลายทางนั้นไม่เป็นไปตามคาด (Todaro, 1969 อ้างถึงใน Cassarino, 2004) ในขณะที่เศรษฐศาสตร์ใหม่ว่าด้วยการเคลื่อนย้ายแรงงาน (New Economic of Labor Migration) มองว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานไม่ใช่การตัดสินใจของปัจเจกบุคคลแต่เป็นการตัดสินใจร่วมกันในครอบครัวหรือกลุ่มในการส่งแรงงานส่วนหนึ่งของครอบครัวออกไปทำงานภายนอกเพื่อเป็นการกระจายความเสี่ยงทางด้านรายได้ของครอบครัวโดยมีเป้าหมายคือทำให้สถานะทางการเงินและรายได้ของครอบครัวดีขึ้น เมื่อแรงงานบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่ตั้งไว้ เช่น มีรายได้สะสมหรือเก็บเงินได้ครบ หรือส่งเงินกลับบ้านได้ตามเป้าหมายแล้วจึงย้ายกลับ ดังนั้น สำหรับนักวิชาการกลุ่มหลังการย้ายกลับจึงเป็นยุทธศาสตร์ที่ตั้งเป้าไว้แล้วตั้งแต่แรก มิใช่ความล้มเหลวแต่อย่างใด (Cassarino, 2004; Haas, et al., 2015) จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า คำอธิบายการย้ายถิ่นฐานกลับของแรงงานโดยกรอบทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกจึงตรงกันข้ามกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ใหม่ว่าด้วยการเคลื่อนย้ายแรงงาน

อย่างไรก็ดี การใช้กรอบเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (Neoclassical Economics) และ/หรือเศรษฐศาสตร์ใหม่ว่าด้วยการเคลื่อนย้ายแรงงาน (New Economic of Labor Migration) ในการอธิบายปรากฏการณ์ของแรงงานจากประเทศเมียนมาในประเทศไทยแล้วจะพบว่ามีจุดอ่อนอยู่มากเนื่องจากกรอบทฤษฎีหรือวิเคราะห์ดังกล่าวมุ่งวิเคราะห์แต่เพียงมิติเดียวนั้นคือประเด็นด้านรายได้ของแรงงาน ดังที่ Cassarino (2004) เสนอว่า ปัจจุบันพลวัตของการย้ายถิ่นฐานได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก มีปัจจัยอย่างน้อย 4 ประการที่ส่งผลต่อการย้ายถิ่นฐานกลับที่ทำให้ต้องมีการรับเอาประเด็นเหล่านี้เข้าไปปรับใช้ในกรอบการวิเคราะห์อย่างเหมาะสม

ประการที่ 1 การย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศไม่ได้มีเพียงรูปแบบเดียวแต่มีความหลากหลายมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการย้ายถิ่นของแรงงานฝีมือ แรงงานฝีมือน้อย การย้ายถิ่นเพื่อการศึกษา หรือแม้กระทั่งการย้ายถิ่นของผู้ลี้ภัย (Refugees) ผู้หลบหนีภัย

(Asylum Seekers) ดังนั้น กรอบวิเคราะห์เกี่ยวกับการย้ายถิ่นกลับ (Return Migration) จึงควรมีความหลากหลายพอที่จะครอบคลุมถึงกลุ่มผู้ย้ายถิ่นด้วยเหตุผลที่แตกต่างกัน เหล่านี้ ซึ่งในกรณีของแรงงานชาวเมียนมาในประเทศไทย จะเห็นได้ว่า ประกอบไปด้วย แรงงานที่โยกย้ายมาทำงานในประเทศได้ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ (Economic Migrants) และกลุ่มที่เป็นผู้หลบหนีภัย (Asylum Seekers) และรวมถึงกลุ่มที่ถือบัตรบุคคล บนพื้นที่สูง⁵

ประการที่ 2 การเติบโตของกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจ เขตเศรษฐกิจพิเศษ และเขตการค้าเสรีต่างๆ ทำให้การเคลื่อนที่ของแรงงานเป็นไปอย่างเสรีมากขึ้น โอกาส สำหรับการลงทุนที่เพิ่มสูงขึ้นสำหรับการค้าและการลงทุนก็ย่อมสร้างโอกาสสำหรับการจ้างงานเพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัวในกรณีของเมียนมาก็เช่นกัน จะเห็นได้จากอัตราการอพยพออกไปทำงานนอกประเทศของแรงงานเมียนมาลดลงอย่างเห็นได้ชัดเจน นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 เป็นต้นมา (World Bank, 2017)

ประการที่ 3 การคมนาคมที่สะดวกและราคาย่อมเยาทำให้การเดินทางไปมาระหว่างประเทศสะดวกขึ้นอันเป็นปัจจัยส่งเสริมให้การย้ายถิ่นของแรงงานไม่ได้เป็นปรากฏการณ์ของการย้ายถิ่นแบบทิศทางเดียวหรือขั้นตอนเดียวอีกต่อไป

ประการที่ 4 การพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารและข้อมูลข่าวสารเป็นส่วนสำคัญของการสร้างเครือข่ายข้ามพรมแดนระหว่างประเทศต้นทางและประเทศผู้รับ ทำให้แรงงานสามารถที่จะรับและส่งข่าวสารข้อมูลและทรัพยากรอื่นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้พวกเขาสามารถที่จะเตรียมการที่จะเคลื่อนย้ายกลับถิ่นฐานต้นทางได้อย่างสะดวกมากขึ้น (Cassarino, 2004)

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการย้ายถิ่นของแรงงานในยุคปัจจุบันนี้ มีความแตกต่างจากในอดีตเป็นอย่างมากเนื่องจากในปัจจุบันแรงงานข้ามชาติมิได้ตัดขาดจากประเทศต้นทางแต่ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่าย (Network) เชื่อมโยงระหว่างประเทศต้นทางกับประเทศที่ตนอพยพไปทำงาน เมื่อมองในแง่ này ก็จะได้เห็นได้ว่าการอพยพกลับ (Return Migration) จึงเป็นส่วนหนึ่งของวงจรการอพยพ (Dustmann & Weiss, 2005)

Cassarino (2004) เสนอว่าทฤษฎีที่เหมาะสมในการอธิบายปรากฏการณ์เกี่ยวกับการย้ายถิ่นฐานกลับของแรงงานจึงไม่ใช่ทฤษฎีที่มองแค่รายได้แต่เพียงด้านเดียวอย่าง

⁵ มาตรา 63 เป็นคนต่างด้าว (ชนกลุ่มน้อย/บุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียน) บางกรณีเป็นคนต่างด้าวที่มีสถานะผิดกฎหมายตามกฎหมายคนเข้าเมืองแต่ผ่อนผันให้อาศัยชั่วคราวตามกฎหมายคนเข้าเมือง

ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ แต่เป็นทฤษฎีที่ให้ความสำคัญกับโครงสร้างและปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางสังคมอย่างทฤษฎีเครือข่ายทางสังคม (Social Network Theory) กล่าวคือ เครือข่ายทางสังคมคือชุดของความสัมพันธ์ของกลุ่มบุคคลที่มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรต่างๆ รวมทั้งข้อมูลข่าวสาร ซึ่งทฤษฎีเครือข่ายทางสังคมมองแรงงานข้ามชาติว่าเป็นผู้เจ้าของทรัพยากร (Resource Barer) ทั้งที่เป็นรูปธรรม (Tangible) และนามธรรม (Intangible) และเป็นผู้นำเอาทรัพยากรกลับมายังประเทศต้นทาง ผู้ที่ประสบความสำเร็จคือผู้ที่สามารถรักษาเครือข่ายระหว่างประเทศซึ่งตนอพยพมาทำงานกับประเทศต้นทางได้เป็นอย่างดี นักทฤษฎีเครือข่ายทางสังคมให้ความสำคัญกับความเชื่อมโยงระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลว่า เป็นการเชื่อมโยงของโครงสร้างทางสังคมที่ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนสามารถเข้าถึงทรัพยากรที่มีคุณค่า ได้แก่ ทรัพย์สิน อำนาจ รวมไปถึงข้อมูลที่แตกต่างกัน ซึ่งจะมีอยู่ในตัวของแต่ละบุคคลหรือแต่ละกลุ่มในสังคม การแลกเปลี่ยน แบ่งปันทรัพยากรจึงเกิดขึ้นผ่านกระบวนการเครือข่าย (เกษม นครเขตต์, ม.ป.ป.) และความสามารถในการรักษาเครือข่ายไม่ได้หมายความว่าแรงงานจะไม่สามารถหลอมรวมเข้ากับตลาดแรงงานและสังคมของประเทศที่อพยพมาทำงาน (Hass et al., 2015)

ปัจจุบันแรงงานข้ามชาติสามารถรักษาเครือข่ายเอาไว้ได้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีทางการติดต่อสื่อสารและด้านคมนาคมทำให้การสามารถเชื่อมโยงและสร้างเครือข่ายที่เข้มแข็งระหว่างประเทศต้นทางและประเทศที่ตนไปทำงานได้ จะเห็นได้ว่า หากพิจารณาจากทฤษฎีเครือข่ายทางสังคมแล้วการอพยพย้ายถิ่นฐานของแรงงานจึงมิใช่การตัดขาดจากสังคมดั้งเดิมที่แรงงานย้ายออกมาและมีใช้การย้ายออกแต่เพียงด้านเดียว หากแต่มีลักษณะการอพยพเป็นวงจร และรักษาไว้ซึ่งเครือข่ายระหว่างสังคม ส่งผลต่อการเตรียมพร้อมเพื่อการย้ายถิ่นฐานกลับ และเมื่อแรงงานอพยพตัดสินใจที่จะย้ายถิ่นฐานกลับยังภูมิลำเนาแล้วพวกเขาจะกลายเป็นผู้สร้างการเปลี่ยนแปลงในถิ่นฐานของตน

อย่างไรก็ดี วรรณกรรมด้านแรงงานข้ามชาติยังคงไม่สามารถหาคำอธิบายเกี่ยวกับการย้ายถิ่นฐานกลับที่ได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไป หลายๆ ทฤษฎียังขบเคี้ยว และแข่งขันเพื่อสร้างคำอธิบายสำหรับปรากฏการณ์ดังกล่าวดังที่ Dustmann and Weiss (2007) กล่าวไว้ คือ รูปแบบของการย้ายถิ่นในโลกนี้มีหลากหลาย และยังไม่มีทฤษฎีใดที่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ได้ทั้งหมด ในกรณีของแรงงานจากประเทศเมียนมาก็เช่นกัน จากการศึกษาพบว่า การย้ายถิ่นของแรงงานจากประเทศเมียนมานั้นเป็นแบบผสมผสานระหว่างแรงงานย้ายถิ่นเนื่องจากเหตุผลทางเศรษฐกิจและแรงงานที่ถูกบังคับย้ายถิ่นอันมีสาเหตุมาจากการหลบหนีการประหัตประหาร ซึ่งเหตุผลของ

การย้ายถิ่นที่แตกต่างกันทำให้แนวโน้มและความต้องการในการย้ายถิ่นฐานกลับนั้นต่างกัน เช่น ในกรณีของการหลบหนีการประหัตประหารนั้นทำให้การย้ายถิ่นฐานกลับเป็นไปได้ยากกว่าแบบแรก และเหตุผลทางการเมืองในประเทศเมียนมาทำให้การใช้ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อการวิเคราะห์สถานการณ์การย้ายถิ่นฐานกลับของแรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาในประเทศไทย แต่จำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับมุมมองทางด้านรัฐศาสตร์ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองระหว่างประเทศเข้ามาพิจารณาด้วย

4. ผลการศึกษา

งานวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงแนวโน้มการโยกย้ายถิ่นฐานกลับของแรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมาที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย ปัจจุบันประเทศเมียนมา มีการปฏิรูปการเมือง พัฒนาเศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐานต่างๆ รวมถึงเปิดประเทศรองรับการลงทุนจากต่างประเทศ ทำให้มีความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นทั้งในภาคการผลิตและภาคบริการเป็นจำนวนมาก ผู้วิจัยทำการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยแบ่งผู้ให้ข้อมูลออกเป็นสามกลุ่มคือ กลุ่มที่ 1 แรงงานต่างด้าวทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมา กลุ่มที่ 2 เจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องการเข้าเมืองและการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว และกลุ่มที่ 3 เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนและเจ้าหน้าที่หน่วยงานเอกชนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวชาวเมียนมา

การสัมภาษณ์แบ่งออกเป็นสองช่วงเวลาคือ ช่วงที่ 1 เดือนกรกฎาคมถึงสิงหาคม พ.ศ. 2559 อันเป็นช่วงเวลาหลังจากที่นางอองซานซูจีเดินทางมาประเทศไทยระหว่างวันที่ 23-25 มิถุนายน พ.ศ. 2559 ช่วงที่ 2 คือ เดือน พฤษภาคมถึงมิถุนายน พ.ศ. 2561 เป็นช่วงเวลาหลังจากที่พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้ (วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2561)

ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นแรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมามีทั้งสิ้น 26 คน ผู้ให้ข้อมูลจำนวน 3 คนทำงานอยู่ที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก อีก 23 คนทำงานอยู่ในอำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ส่วนใหญ่ทำงานในภาคบริการ (โรงแรม ร้านอาหาร) ในจำนวน 26 คนแบ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลเพศชาย 14 คน เพศหญิง 12 คน ช่วงอายุ 15-25 ปี จำนวน 12 คน 26-35 ปี จำนวน 11 คน และ 36-45 ปี จำนวน 3 คน ในส่วนของสถานภาพการสมรสนั้นมีผู้ให้ข้อมูลจำนวน 19 คนที่แต่งงานแล้ว ผู้ให้ข้อมูลทุกคนอาศัยอยู่ในประเทศ

ไทยกับครอบครัวหรือญาติ มีผู้ให้ข้อมูลเพียงคนเดียวที่อาศัยอยู่กับเจ้านายและมีอีกหนึ่งคนที่อาศัยอยู่ลำพัง เพียงแต่ที่พำนักอาศัยไม่มีความชัดเจน

ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เข้ามาในประเทศไทยด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจเป็นหลัก มีเพียง 1 คนที่ทำงานทำในระหว่างที่เข้ามารักษาทัวในประเทศไทย และอีก 1 คนเข้ามาในประเทศไทยเพราะย้ายตามครอบครัวมา ส่วนอีก 1 คนเดินทางจากรัฐฉานมายังประเทศไทย เนื่องจากถูกบังคับย้ายถิ่นจนต้องหลบหนีเข้ามาในประเทศไทยประมาณปลายทศวรรษที่ 1990 ทั้งนี้ ทหารพม่ายึดที่ทำกิน (แรงงานข้ามชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 ตุลาคม 2559) จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลทุกคนตอบว่าพึงพอใจในรายได้ที่ได้รับ โดยมีรายได้เฉลี่ยอยู่ที่ 5,000-10,000 บาทต่อเดือน แรงงานจะเก็บไว้ใช้และส่งกลับไปให้ครอบครัวหรือเครือญาติในประเทศเมียนมาอีกส่วนหนึ่ง

จากจำนวนผู้ให้ข้อมูล 26 คนมีผู้ให้ข้อมูลที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลา 1-5 ปี เป็นจำนวน 10 คน ระยะ 6-10 ปี จำนวน 6 คน ระยะ 11-15 ปี จำนวน 8 คน ระยะ 16-20 ปี และ 20 ปี ขึ้นไป อย่างละ 1 คน ก่อนเข้ามาทำงานในประเทศไทยมีแรงงานจำนวน 19 คนที่ทำงานในภาคการเกษตร อีก 5 คนเป็นนักเรียน ส่วนอีก 2 คนไม่ได้ให้ข้อมูลในส่วนนี้ อย่างไรก็ตาม ผู้ให้ข้อมูลทั้งหมดได้ทำการเคลื่อนย้ายไปมาไม่มีหลักแหล่งที่ชัดเจน

จากการสัมภาษณ์พบว่าผู้ให้ข้อมูลจำนวน 23 คน ได้ทำการติดต่อกับครอบครัวและเครือญาติที่อยู่ในประเทศไทยเป็นประจำ มีเพียง 3 คนที่ติดต่อบ้างเป็นครั้งคราว ช่องทางในการติดต่อใช้ช่องทางโทรศัพท์เป็นหลัก รองลงมาคือการติดต่อผ่านการพบปะหรือการใช้อินเทอร์เน็ต (โปรแกรมสื่อสังคมออนไลน์ต่างๆ เช่น ไลน์ เฟซบุ๊ก เป็นต้น) ส่วนการติดต่อกับเครือญาติและครอบครัวในเมียนมา มี 16 คนที่ติดต่อเป็นประจำ 8 คนที่ติดต่อบ้าง และ 2 คนตอบว่าไม่ได้ติดต่อเลย ช่องทางในการติดต่อหลักคือโทรศัพท์ รองลงมาคืออินเทอร์เน็ต

ปัจจัยที่จะนำไปสู่การโยกย้ายถิ่นฐานกลับแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ปัจจัยดึงดูดและปัจจัยผลักดัน ปัจจัยดึงดูด ได้แก่ ปัจจัยทางด้านการพัฒนาในประเทศเมียนมา ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐาน ไปจนการปฏิรูปทางด้านการเมืองต่างๆ เช่น การเลือกตั้ง การเจรจาสันติภาพต่างๆ ส่วนปัจจัยผลักดัน ได้แก่ ปัจจัยด้านลบในประเทศไทย เช่น กฎหมายข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานของแรงงานข้ามชาติที่ยุ่งยากและมีค่าใช้จ่ายที่สูง การเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง การละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นพื้นฐานของแรงงาน สภาพการทำงานที่สกปรก แส่นยาก และเสี่ยง รายได้ที่ต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำตามกฎหมายของประเทศไทย เป็นต้น

แรงงานผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ (16 คน) มีแนวโน้มตอบไปในทางเดียวกันว่า มีแผนการที่จะโยกย้ายกลับไปยังประเทศเมียนมา มีเพียง 2 คนเท่านั้นที่ตอบว่าต้องการอยู่ในประเทศไทยอย่างถาวร อย่างไรก็ตาม เมื่อสอบถามลึกลงไปในรายละเอียดเกี่ยวกับแผนการในการโยกย้ายถิ่นฐาน พบว่า มีแรงงานจำนวน 3 รายที่มีแผนที่จะย้ายกลับเมียนมาภายใน 1-2 ปี แรงงานอายุ 19 ปี รายหนึ่งให้สัมภาษณ์ว่า “อีกไม่นานจะย้ายกลับเพราะต่อทะเบียนยาก และเคยได้ยินว่ามีคนเป็นลมเสียชีวิตระหว่างรอทำทะเบียนด้วย” (แรงงานข้ามชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 มิถุนายน 2561)

แรงงานจำนวน 6 คนให้สัมภาษณ์ว่ามีแผนการที่จะโยกย้ายกลับในอีก 3-5 ปีข้างหน้า ในจำนวนนี้ 4 คนวางแผนว่าจะกลับไปทำการเกษตร 1 คนจะกลับไปเปิดร้านค้า และอีก 1 คนจะกลับไปอยู่กับพ่อแม่ ส่วนแรงงานอีก 7 คนตอบว่าจะกลับไปหลังจากเกษียณจากการทำงานในประเทศไทยแล้ว เนื่องจากต้องการจะเก็บเงินให้ได้มากพอที่จะไปซื้อที่ดินหรือไปลงทุนที่ประเทศเมียนมา รวมทั้งต้องการรอให้ลูกเรียนจบเสียก่อน

อย่างไรก็ดี แรงงานอีก 8 คนตอบว่ายังไม่มีแผนการใดๆ เกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานกลับ ในกลุ่มนี้มีแรงงาน 4 คนที่อาศัยและทำงานในประเทศไทยมากกว่า 10 ปี อีก 4 คนอาศัยและทำงานในประเทศไทยเป็นระยะเวลา 2-5 ปี แรงงานกลุ่มนี้มีแนวโน้มที่จะทำงานในประเทศไทยต่อไปโดยยังไม่มีแผนที่จะกลับเมียนมา มีเพียง 1 คนเท่านั้นที่ให้สัมภาษณ์ว่า “ที่มาอยู่ประเทศไทยนั้นเพราะมาหาเงิน และความมั่งคั่งในประเทศไทยทำให้อยากกลับบ้าน หากหาเงินได้มากพอก็จะรีบกลับ” (แรงงานข้ามชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 มิถุนายน 2561)

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาพบว่า มีเพียง 3 รายเท่านั้นที่มีแผนที่จะย้ายกลับในอนาคตร้อยละ 1-2 ปีข้างหน้า อีก 21 คนนั้นมีแผนการระยะกลางถึงระยะยาว (มากกว่า 2 ปีขึ้นไป) และมีแรงงาน 2 คนที่ต้องการจะอยู่เมืองไทยอย่างถาวร

จากสมมติฐานที่ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจของเมียนมา การเปิดประเทศรับการลงทุน การเติบโตของตลาดแรงงานและการปฏิรูปการเมืองของเมียนมาเป็นปัจจัยดึงดูดให้แรงงานเมียนมาในประเทศไทยโยกย้ายถิ่นฐานกลับประเทศเมียนมานั้น ผลการศึกษาพบว่าไม่เป็นไปตามสมมติฐาน แรงงานเมียนมาส่วนใหญ่มีความเห็นว่าเศรษฐกิจของเมียนมาอาจจะดีขึ้นกว่าแต่ก่อนแต่ไม่มากพอที่จะดึงดูดให้แรงงานทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมาโยกย้ายกลับถิ่นฐานในระยะเวลาอันใกล้

แรงงานคนหนึ่งกล่าวว่าเศรษฐกิจของเมียนมาดีขึ้น เมื่อเทียบกับตอนที่ตนจะย้ายมาทำงานในประเทศไทยเมื่อหลายปีก่อนแต่ตนเองก็ไม่มั่นใจว่าจะสามารถหางานที่ได้เงินเดือนดีเท่ากับที่ได้รับในประเทศไทยหรือไม่ ตนเชื่อว่า “เศรษฐกิจของเมียนมา

ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น เศรษฐกิจไทยดีกว่ามาก” (แรงงานข้ามชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 กันยายน 2559) ในขณะที่แรงงานคนหนึ่งเห็นว่าเมียนมามีสาธารณูปโภคมากขึ้น แต่มีแรงงานอีกจำนวนไม่น้อยที่มองว่าเศรษฐกิจยังไม่ดี หรือดีแต่เฉพาะพื้นที่ในเมือง ขณะที่ชนบทยังยากจนอยู่มาก แรงงานคนหนึ่งกล่าวว่า “การลงทุนได้กำไรน้อย ไม่คุ้มค่า ค่าขายไม่คล่อง ค่าแรงในไทย 1 วันเท่ากับพม่า 4 วัน” (แรงงานข้ามชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 มิถุนายน 2561) ข้อมูลดังกล่าวตรงกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนว่ายังมีแรงงานข้ามชาติจากเมียนมาเข้ามาทำงานในประเทศไทยอยู่อย่างไม่ขาดสายเนื่องจากค่าแรงในฝั่งไทยยังคงสูงกว่าในประเทศเมียนมา (เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 กันยายน 2561) เมื่อสอบถามว่าเศรษฐกิจและ/หรือระบบสาธารณูปโภคดีขึ้นอย่างไร แรงงานทุกคนเห็นตรงกันว่ายังไม่สามารถเทียบได้กับประเทศไทย ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เชื่อว่าปัญหาการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่และการเล่นพรรคเล่นพวกเป็นปัญหาใหญ่ของการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและการเมืองของเมียนมา

นอกจากนี้ ผู้ให้ข้อมูลประมาณครึ่งหนึ่งยังมองว่าการเมืองของประเทศเมียนมายังคงมีปัญหารัฐบาลยังคงทำงานได้อย่างยากลำบาก ผู้ให้ข้อมูลคนหนึ่งกล่าวว่า “รัฐบาลทำอะไรไม่ได้ตั้งใจ มีพวกต่อต้านรัฐบาลก่อวุ่นวายๆ” (แรงงานข้ามชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 มิถุนายน 2561) ทั้งนี้ แรงงานอีกคนหนึ่งยังให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า “การเมืองไม่พัฒนา ไม่ให้ความช่วยเหลือชาวบ้าน ไม่มีไฟฟ้าและประปา แต่ชาวบ้านเรียกร้องเยอะ” (แรงงานข้ามชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 2 มิถุนายน 2561)

เมื่อถามว่าการที่นางอองซานซูจีมาเยือนประเทศไทยถือว่าเป็นสัญลักษณ์ของการปฏิรูปทางการเมืองของเมียนมาและเป็นสัญญาณที่ดีสำหรับการย้ายกลับประเทศแล้วหรือไม่ ในการสัมภาษณ์ในช่วงปี พ.ศ. 2559 นั้น ผู้ให้ข้อมูลมองว่าการที่นางอองซานซูจีเจรจากับรัฐบาลไทยในเรื่องสิทธิของแรงงานชาวเมียนมาเป็นเรื่องดี แต่ผู้ให้ข้อมูลไม่เชื่อว่านางอองซานซูจีจะประสบความสำเร็จในการเรียกร้องและมองว่านางอองซานซูจีไม่ได้มีความต้องการที่จะดึงเอาแรงงานกลับไปทำงานในประเทศ นอกจากนี้ แรงงานเมียนมาเชื้อสายชนกลุ่มน้อยยังได้แสดงทัศนคติที่ด้านลบต่อนางอองซานซูจี “เค้าไม่น่าเชื่อถือ เค้าไม่ใช่ชาวพุทธที่ดี เค้าเป็นนักการเมือง เราไม่ควรไว้วางใจเค้า” แรงงานคนหนึ่งกล่าว (แรงงานข้ามชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 8 กันยายน 2559)

ผู้ให้สัมภาษณ์ประมาณครึ่งหนึ่งมองว่า อองซานซูจีไม่ใช่สัญลักษณ์ของการปฏิรูปทางการเมืองของเมียนมา แรงงานคนหนึ่งให้สัมภาษณ์ว่า “ที่บ้านไม่ชอบอองซานซูจี ไม่ช่วยเหลือไทใหญ่ พัฒนาแค่ในเมือง” (แรงงานข้ามชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 4 มิถุนายน 2561) ดังนั้น การขึ้นมามีอำนาจของนางอองซานซูจีและพรรคจึงยังไม่ใช่

สัญญาณที่ดีในการย้ายกลับเมียนมา ในขณะที่หลายๆ คนที่มองว่าการมาของนางองซานซูจี เป็นสัญญาณที่ดีแต่สภาพทางเศรษฐกิจของเมียนมาก็ยังไม่เอื้ออำนวย เพราะฉะนั้น จึงเลือกที่จะอยู่ทำงานในประเทศไทยไปก่อน แรงงานคนหนึ่งกล่าวว่า “อยากกลับต้นตื้น คิดว่าอะไรจะดีขึ้น สุดท้ายเหลว ทุกอย่างกลับไปเป็นเหมือนเดิม” (แรงงานข้ามชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 2 มิถุนายน 2561) ดังนั้น จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลทั้ง 26 คน จึงสรุปได้ว่าการพัฒนาของเมียนมาและ/หรือการมาเยือนของนางองซานซูจีจึงไม่ส่งผลให้แรงงานทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมาในประเทศไทยตัดสินใจโยกย้ายถิ่นฐานกลับประเทศเมียนมา

จากการลงพื้นที่บริเวณจุดผ่านแดนถาวรแม่สอด-เมียวดีในเดือนกันยายน พ.ศ. 2559 หลังจากที่นางองซานซูจีได้เดินทางมาเยือนประเทศไทยประมาณ 3 เดือน พบว่า ไม่มีแรงงานต่างด้าวจากเมียนมาอพยพกลับภูมิลำเนาในประเทศเมียนมาอย่างมีนัยสำคัญ ในทางตรงกันข้าม มีแรงงานต่างด้าวจากเมียนมายังคงเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างต่อเนื่องและไม่มีทีท่าว่าจะลดลง โดยการเข้ามามีทั้งการเข้ามาโดยช่องทางตามกฎหมายและพรมแดนตามธรรมชาติ เนื่องจากแม่สอดและเมียวดีห่างกัน เพียงแค่มีแม่น้ำเมยกั้น ประชาชนสามารถข้ามไปมาได้สะดวก โดยไม่จำเป็นต้องอาศัย สะพานหรือเส้นทางการเดินทางแต่อย่างใด

การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตากทำให้บังคับใช้ ข้อยกเว้นตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติจากเมียนมาใช้เอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทางเข้ามาทำงาน แบบไปเช้าเย็นกลับ หรือทำงานตามฤดูกาลได้ชั่วคราวในพื้นที่ 3 อำเภอชายแดน ได้แก่ อำเภอแม่สอด อำเภอแม่ระมาด และอำเภอพบพระ ทำให้มีแรงงานจากเมียนมาอาศัย กฎหมายข้อนี้เดินทางผ่านเข้ามาทางด่านตรวจคนเข้าเมืองแม่สอดเป็นจำนวนมาก ปัญหาที่ตามมาคือพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 14 กำหนดให้ คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ซึ่งมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองสามารถทำงานภายใน ท้องที่ที่ติดกับชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องหรือท้องที่ดังกล่าวเท่านั้น แต่กลับมีแรงงาน จำนวนมากที่หลบหนีออกไปทำงานนอกพื้นที่ที่กำหนด เช่นตัวเมืองตาก เชียงใหม่ หรือ กรุงเทพฯ เป็นต้น จากการสังเกตพบว่า แนวโน้มการเคลื่อนย้ายของแรงงานส่วนใหญ่ ยังคงเป็นการย้ายเข้ามาทำงานในประเทศไทยมากกว่าการย้ายออก

สำหรับปัจจัยผลักดันที่เกิดขึ้นในประเทศไทยอันเป็นอุปสรรคต่อแรงงานทักษะ ฝีมือต่ำ ได้แก่ กฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ของประเทศไทยที่มีความยุ่งยากและค่าใช้จ่าย

ที่สูง ในห้วงเวลา 2 ปีที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 มิ.ย. 2560 เป็นต้นไป กฎหมายฉบับนี้มีการเพิ่มอัตราโทษสำหรับนายจ้างสูงสุดถึง 400,000 ถึง 800,000 บาทต่อการจ้างแรงงานข้ามชาติหนึ่งคน รวมถึงค่าธรรมเนียมสำหรับลูกจ้าง เช่น ใบอนุญาตทำงานฉบับละ 20,000 บาท การต่อใบอนุญาตทำงานครั้งละ 20,000 บาท เป็นต้น ผู้ให้ข้อมูลส่วนน้อย กล่าวว่า ตนเองไม่ได้รับผลกระทบ เพราะผู้ว่าจ้างได้พาไปขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แรงงานกลุ่มนี้เป็นแรงงานที่เข้ามาอยู่กับนายจ้างเป็นระยะเวลานานในประเทศไทย ส่วนอีกกรณีที่ตอบว่าไม่ได้รับผลกระทบจากการออกกฎหมายคือกลุ่มที่อาจจะไม่ได้ขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้องแต่ยังคงต้องการทำงานอยู่ในประเทศไทย จึงเสี่ยงยอมอยู่อย่างผิดกฎหมายเนื่องจากมองว่ารายได้ในประเทศไทยสูงกว่าในเมียนมา และมีความคุ้มค่าที่จะเสี่ยง มีผู้ให้ข้อมูล 8 คนที่กล่าวว่าอยากกลับเพราะ “ขั้นตอนยุ่งยากและค่าใช้จ่ายสูง เสียเงินและเสียเวลามาก” (กลุ่มแรงงานเมียนมา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 มิถุนายน 2561) โดยส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่าที่ยังไม่โยกย้ายถิ่นฐานกลับนั้นเพราะยังต้องการที่จะทำงานเก็บเงินต่อไปก่อน

กล่าวโดยสรุป จากการสัมภาษณ์พบว่า แรงงานผู้ให้ข้อมูลชาวเมียนมาจำนวน 26 คน มีจำนวน 2 คนที่ต้องการอาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างถาวร มีเพียง 3 คนที่ต้องการโยกย้ายกลับถิ่นฐาน โดยให้เหตุผลว่าการต่อทะเบียนยุ่งยาก แรงงานส่วนใหญ่มองแผนการที่จะทำงานอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะมากกว่า 3 ปีขึ้นไป โดยมีเหตุผลสำคัญคือมุ่งจะเก็บเงินให้ได้มากที่สุดก่อนที่จะกลับไปประกอบอาชีพในเมียนมา เช่น ทำการเกษตร ค้าขาย เป็นต้น เหตุผลอีกประการหนึ่งคือต้องการให้ลูกจบการศึกษาจากโรงเรียนในประเทศไทยเสียก่อน กลุ่มนี้มองว่าโอกาสทางการศึกษาในประเทศไทยดีกว่าในเมียนมาจึงอยากให้ลูกเรียนที่นี้มากกว่า

แรงงานเมียนมามองว่าการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมเพิ่งเริ่มต้น ยังไม่มีเสถียรภาพและโอกาสทางรายได้ยังคงน้อยกว่าในประเทศไทย ทำให้ส่วนใหญ่ยังคงปักหลักที่จะทำงานในประเทศไทยแม้ว่าไทยจะมีการออกกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่มีความยุ่งยากและค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูงก็ตาม

5. วิเคราะห์ผล

ผลการศึกษาความต้องการในการโยกย้ายถิ่นฐานกลับของแรงงานเมียนมา แสดงให้เห็นว่าการข้ามชาติของแรงงานเมียนมาทำงานในประเทศไทยไม่ได้เป็นลักษณะของการเดินทางในทิศทางเดียว คือการอพยพออกจากประเทศต้นทางเพื่อไปทำงานและอาศัยอยู่ในประเทศผู้รับ จากการศึกษาพบว่าแรงงานส่วนใหญ่ต้องการอพยพย้ายถิ่นกลับไปยังประเทศต้นทาง อย่างน้อยที่สุดคือแรงงานเหล่านี้มี “ความต้องการ” ที่จะย้ายกลับไปยัง “บ้าน” ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งในอนาคตข้างหน้า

อย่างไรก็ตาม การย้ายถิ่นฐานกลับของแรงงานเมียนมานี้ไม่สามารถอธิบายโดยใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (Neoclassical Economics) หรือทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ใหม่ว่าด้วยการเคลื่อนย้ายแรงงาน (New Economic of Labor Migration: NELM) ในการวิเคราะห์เพียงอย่างเดียว เนื่องจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับแรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาไม่ได้มีเรื่องความจำเป็นทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว ปัจจัยทางการเมืองภายในประเทศเมียนมา การเมืองระหว่างประเทศ สังคม และวัฒนธรรมต่างมีผลต่อการตัดสินใจเรื่องความต้องการย้ายถิ่นฐานกลับ

แนวคิดว่าด้วยการข้ามพรมแดนรัฐชาติ (Transnationalism) และทฤษฎีเครือข่ายทางสังคม (Social Network Theory) ได้อธิบายเอาไว้ว่าการข้ามชาติของแรงงานต่างด้าวว่ามีลักษณะเป็นวงจร และการย้ายถิ่นฐานกลับ (Return Migration) เป็นส่วนหนึ่งของวงจร โดยแรงงานต่างด้าวจะพยายามรักษาสัมพันธะระหว่างตนกับประเทศต้นทางไว้ในขณะเดียวกันก็พยายามพัฒนาทักษะ สะสมทุนทรัพย์ และเตรียมความพร้อมด้านต่างๆ เพื่อรอที่จะย้ายถิ่นฐานกลับในวันใดวันหนึ่งเมื่อสภาวะทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศเมียนมามีเสถียรภาพ

ผลจากการศึกษาสามารถตอบวัตถุประสงค์ในการทำงานวิจัยฉบับนี้ได้แรงงานต่างด้าวทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมาที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย มีความต้องการที่จะอพยพกลับไปยังประเทศต้นทาง แต่เป็นที่แน่นอนว่าเงื่อนไขในการอพยพกลับนั้นคือความต้องการที่จะกลับไปอย่างผู้ชนะ กล่าวคือ มีรายได้สูง มีการสะสมทุนทรัพย์และทุนทางความรู้ การพัฒนาทักษะฝีมือของตนเองให้มากพอที่จะกลับไปเปลี่ยนแปลงสถานการณ์หรือนำครอบครัวในเมียนมาให้พ้นจากความยากจน เช่น สามารถกลับไปซื้อที่ดินเพื่อสร้างบ้านหรือเริ่มต้นธุรกิจได้ ดังนั้น แรงงานทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมาคงจะยังไม่โยกย้ายถิ่นฐานกลับประเทศในเวลาอันใกล้ (ภายใน 1-2 ปี) หากแต่จะทำงานสะสมทุนไปเรื่อยๆ จนกว่าจะเกษียณหรือมีทุนเพียงพอที่จะกลับไปเริ่มต้นใหม่ที่ประเทศต้นทาง

นอกจากการเตรียมความพร้อมของแรงงานและการส่งเสริมทรัพยากร การตัดสินใจที่จะย้ายถิ่นฐานกลับนั้น นักวิชาการด้านแรงงานข้ามชาติ Cerase (1974) มองว่าสถานการณ์หรือบริบทในประเทศต้นทางนั้นไม่ว่าจะเป็นบริบททางเศรษฐกิจ การเมือง หรือสังคมมีความสำคัญที่จะต้องนำมาประกอบการพิจารณาตัดสินใจ จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า แรงงานเมียนมาได้รับข่าวสารเกี่ยวกับสถานการณ์ภายในประเทศเมียนมาผ่านทางเครือข่ายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายระหว่างกลุ่มแรงงานที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย หรือเครือข่ายข้ามชาติ โดยอาศัยเครื่องมือหลักคือโทรศัพท์และสื่อสังคมออนไลน์ต่างๆ เช่น ไลน์ เฟซบุ๊ก เป็นต้น เทคโนโลยีการสื่อสารสมัยใหม่เหล่านี้ทำให้แรงงานชาวเมียนมา มีการติดต่อกับญาติ พี่น้องในประเทศเมียนมาอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งมีการส่งเงินกลับไปยังครอบครัว หรือกลับไปเยี่ยมครอบครัวในประเทศเมียนมาชั่วคราว เครือข่ายที่แรงงานสร้างขึ้นทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูล ทำให้แรงงานต่างด้าวทราบถึงสถานการณ์ที่กำลังเป็นไปภายในประเทศเมียนมาซึ่งส่งผลต่อการตัดสินใจที่จะอยู่ต่อหรืออพยพกลับถิ่นฐาน

ผลการศึกษาวิจัยบ่งบอกว่าปัจจัยในประเทศเมียนมา อันได้แก่ การพัฒนาทางเศรษฐกิจ การปฏิรูปประเทศทั้งทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของเมียนมา เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แรงงานตัดสินใจที่จะอยู่ทำงานในประเทศไทยมากกว่าการอพยพกลับ เนื่องจากแรงงานส่วนใหญ่เชื่อว่าสถานการณ์ในประเทศเมียนมายังคงไม่ดีขึ้น ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ โอกาสทางด้านรายได้และความมั่นคงทางการงานในประเทศเมียนมานั้นยังคงเทียบเคียงกับรายได้ที่ได้รับในปัจจุบันไม่ได้แม้ว่าแรงงานเหล่านี้จะได้รับค่าแรงต่ำกว่าและต้องทำงานที่ยากลำบากกว่าแรงงานไทยก็ตาม แต่ทั้งนี้ ประเทศไทยเองจะนิ่งนอนใจไม่ได้ เนื่องจากการเข้าไปลงทุนของบริษัทต่างชาติและการขยายโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ทำให้เศรษฐกิจของเมียนมาเติบโตอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่เปิดประเทศธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียคาดการณ์ว่าเศรษฐกิจเมียนมาจะเติบโตประมาณร้อยละ 6.8 ในปี พ.ศ. 2561 ในขณะที่ประเทศไทยเติบโตเพียงร้อยละ 4 (Asian Development Bank [ADB], 2019) จึงมีความเป็นไปได้สูงที่จะมีแรงงานเข้ามาทำงานในประเทศไทยน้อยลง และอาจมีแรงงานจำนวนหนึ่งย้ายถิ่นฐานกลับในระยะเวลา 3-5 ปีข้างหน้า

ประเด็นเรื่องการพัฒนาทางการเมือง เช่น การมีส่วนร่วมทางการเมือง การละเมิดสิทธิมนุษยชน การดำรงอยู่ของความขัดแย้งกับชนกลุ่มน้อย สถาบันทางการเมืองที่ไม่พัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน ยังคงเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้ผู้ให้ข้อมูลตัดสินใจที่จะยังคงทำงานอยู่ในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และรัฐบาลเมียนมา เนื่องจากผู้ให้ข้อมูลในการศึกษานี้ทั้งหมด

เป็นชนกลุ่มน้อย ได้แก่ กะเหรี่ยงและไทใหญ่ ซึ่งเป็นกลุ่มที่ยังมีปัญหาความขัดแย้งกับทางการของเมียนมาอันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการย้ายถิ่นฐานกลับ

นอกจากรายได้ที่สูงกว่าในประเทศเมียนมาแล้ว สวัสดิการที่ได้รับในประเทศไทย เช่น การศึกษาของบุตร การรักษาพยาบาล เป็นเหตุผลที่สำคัญที่ทำให้แรงงานเมียนมาอยู่ในประเทศไทย แรงงานรายหนึ่งที่นายจ้างไม่ต่ออายุใบอนุญาต เนื่องจากค่าใช้จ่ายสูงกล่าวว่าตนเองต้องขวนขวายหางานอื่นให้ได้ เนื่องจากมีบุตรที่เรียนอยู่ชั้นมัธยมต้นในประเทศไทย ขณะที่แรงงานอีกคนหนึ่งต้องข้ามมารับการรักษาพยาบาลจึงต้องหางานทำในประเทศไทยในที่สุด

ทฤษฎีเครือข่ายทางสังคมแรงงานข้ามชาติในฐานะที่เป็นตัวแสดงทางสังคมและเครือข่ายจะทำประเมินสถานการณ์ ประเมินโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศต้นทาง ในขณะที่เดียวกันแรงงานเหล่านี้จะทำการระดมทรัพยากรต่างๆ เพื่อเตรียมการย้ายถิ่นกลับ ในเรื่องการระดมทรัพยากร พบว่า แรงงานเมียนมาไม่ต้องการย้ายถิ่นฐานกลับในห้วงเวลาอันใกล้นี้ เนื่องจากยังไม่บรรลุเป้าหมายในการสร้างและสะสมทรัพยากรทั้งในลักษณะการสะสมเงินทุน และการสะสมความรู้ความชำนาญในงานด้านต่างๆ เป็นทุนทางทักษะที่ทำให้พวกเขาสามารถยกระดับตนเองเพื่อที่จะสามารถกลับไปประกอบอาชีพและเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาบ้านเกิด

จากที่กล่าวมาทั้งหมด สามารถสรุปได้ว่า แรงงานต่างด้าวเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายข้ามชาติที่มีลักษณะซับซ้อน และมีการแลกเปลี่ยนข่าวสาร ทรัพยากรต่างๆ ระหว่างกลุ่มบุคคลในเครือข่าย การที่แรงงานเมียนมายังไม่มีความต้องการที่จะย้ายถิ่นฐานกลับในเวลาอันใกล้นี้มีเหตุผลสำคัญ 2 ประการคือ

(1) สถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของเมียนมายังไม่มีความมั่นคงเพียงพอ จากข้อมูลที่ได้รับผ่านทางเครือข่ายต่างๆ ทำให้แรงงานเมียนมาเชื่อว่าประเทศของตนยังไม่สามารถพัฒนาระบบการเมืองให้ดีขึ้น เปิดกว้างมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันเชื่อว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจของเมียนมาไม่สามารถเทียบเท่ากับประเทศไทยได้ ยังคงมองว่ารายได้และโอกาสในการจ้างงานในประเทศไทยยังคงดีกว่า แรงงานจำนวนหนึ่งยังไม่ต้องการย้ายกลับถิ่นฐานเดิมเพราะยังต้องการพึ่งพิงสวัสดิการที่ได้รับในประเทศไทย เช่นการศึกษาของบุตรหลาน หรือการรักษาพยาบาล เป็นต้น

(2) แรงงานชาวเมียนมายังคงต้องการที่จะสะสมทุนทรัพย์และทุนทางความรู้ การฝึกฝนอาชีพประกอบอาชีพที่บ้านเกิดเมื่ออพยพย้ายกลับไปยังเมียนมา

6. ข้อเสนอเชิงนโยบาย

ประเทศไทยต้องพึ่งพาแรงงานจากต่างชาติเพื่อทำงานในส่วนที่คนไทยส่วนใหญ่ไม่ทำ ได้แก่ งานที่เสี่ยง แส่นยาก และสกปรก งานเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นรากฐานของระบบเศรษฐกิจของไทย รัฐบาลไทยจำเป็นต้องตระหนักถึงความสำคัญของแรงงานข้ามชาติที่ช่วยค้ำจุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลไทยจำเป็นต้องวางแผนแรงงานอย่างระมัดระวังเพื่อไม่ให้เศรษฐกิจของประเทศต้องได้รับความกระทบกระเทือน หากแรงงานข้ามชาติทักษะฝีมืออ่อนแอชาวเมียนมาตัดสินใจที่จะอพยพกลับไปยังประเทศต้นทาง

นอกจากนี้ รายงานวิจัยฉบับนี้ยังได้ค้นพบว่ามีแรงงานข้ามชาติจากประเทศเมียนมาและแรงงานที่เป็นชนกลุ่มน้อยผู้ไม่มีสัญชาติจำนวนมากที่ยังไม่สามารถกลับประเทศต้นทางได้เนื่องจากการสู้รบและการประท้วงประท้วง และไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศเมียนมา แรงงานในกลุ่มนี้มีแนวโน้มที่จะอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลายาวนาน หรืออาจจะต้องอยู่ในประเทศไทยตลอดไป เพื่อจัดการกับสถานการณ์แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น งานวิจัยฉบับนี้มีข้อเสนอแนะนโยบายดังนี้

(1) การที่แรงงานข้ามชาติยังไม่เดินทางกลับประเทศต้นทางที่เมียนมาในช่วงเวลาอันใกล้นี้เนื่องจากเศรษฐกิจไทยยังคงเหนือกว่าเศรษฐกิจของเมียนมา ทำให้แรงงานมีโอกาสดำรงตำแหน่งและมีรายได้ที่สูงกว่าการกลับไปทำงานที่ประเทศต้นทาง เนื่องจากแรงงานส่วนใหญ่ต้องการสะสมทุนและพัฒนาทักษะของตนเองก่อนที่จะกลับไปอยู่เมียนมาอย่างถาวร ดังนั้น เพื่อสร้างแรงจูงใจให้แรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาให้ทำงานในประเทศไทยต่อไปรัฐไทยจึงควรมีการจัดการบังคับการจ่ายค่าแรงและสวัสดิการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ รัฐไทยควรมีการจัดการในเรื่องของการละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าวอย่างจริงจัง รวมถึงการแสวงหามาตรการในการปกป้องแรงงานควบคุมให้นายจ้างปฏิบัติตามอย่างถูกต้อง รวมถึงมีการประสานงานกับทางการเมียนมาเพื่อร่วมมือในการขึ้นทะเบียนและพิสูจน์สัญชาติแรงงาน เพื่อเลี่ยงการถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายหน้าและอาชญากรรมการค้ามนุษย์

(2) นอกจากนี้ ยังพบว่าปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้แรงงานต่างด้าวยังคงตัดสินใจที่จะทำงานอยู่ในประเทศไทยและยังไม่ย้ายกลับประเทศต้นทางคือการได้รับสวัสดิการจากรัฐไทย เช่น การศึกษาของบุตรหลาน การให้บริการด้านสุขภาพ เป็นต้น ดังนั้น การให้บริการขั้นพื้นฐานกับแรงงานต่างด้าวอย่างเหมาะสม รวมถึงการให้การศึกษและการให้บริการด้านสาธารณสุขแก่แรงงานต่างด้าวและครอบครัวจึงเป็นวิธีที่ดีในการ

รักษาจำนวนแรงงานเหล่านี้เอาไว้ นอกจากนี้ การให้การศึกษายังทำให้แรงงานทักษะฝีมือ น้อยเหล่านี้สามารถที่จะพัฒนาและยกระดับขึ้นเป็นแรงงานที่มีฝีมือได้

(3) นอกจากเรื่องการสร้างแรงจูงใจแก่แรงงานเพื่อให้ยังคงทำงานในประเทศไทยต่อไปแล้ว ประเทศไทยควรวางใช้ประโยชน์จากแรงงานแฝงที่มีอยู่ กล่าวคือ นอกจากแรงงานข้ามชาติที่อพยพข้ามพรมแดนเข้ามาหางานทำในประเทศไทยแล้ว ระบบเศรษฐกิจของไทยมีแรงงานแฝงจำนวนหนึ่ง ได้แก่ แรงงานรุ่นที่สองที่เกิดและเติบโตในประเทศไทย และแรงงานชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย แรงงานทั้งสองกลุ่มนี้ไม่มีจุดเกาะเกี่ยว กับเมียนมาทำให้ไม่สามารถและ/หรือไม่ต้องการที่จะเดินทางกลับไปยังเมียนมา โดยเฉพาะ บุตรของแรงงานที่เป็นชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์ที่ยังคงขัดแย้งกับรัฐบาลเมียนมา แรงงาน เหล่านี้มีแนวโน้มที่จะอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลานาน (หรืออาจจะตลอดไป) ประเทศไทย จึงควรหามาตรการในการพัฒนาแรงงานเหล่านี้ที่เป็นแรงงานที่มีคุณภาพ เช่น ได้รับการ ศึกษา การฝึกฝนทักษะอาชีพต่างๆ เป็นต้น หากไม่มีการจัดการในเรื่องนี้อย่างเป็น ระบบและมีประสิทธิภาพแล้ว แรงงานแฝงเหล่านี้มีโอกาสที่จะกลายเป็นภาระให้กับ ประเทศไทย

(4) เนื่องจากแรงงานข้ามชาติที่เกิดในประเทศไทย หรือที่เป็นชนกลุ่มน้อย ในประเทศไทยไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศเมียนมาจึงเป็นไปได้ว่าคนเหล่านี้จะอยู่ใน ประเทศไทยเป็นการถาวร ทางกรมการไทยควรพิจารณาให้มีแผนการในการจัดระเบียบ คนกลุ่มนี้ เช่น การให้สถานะทางกฎหมาย เพื่อให้สามารถอยู่ในประเทศไทยได้อย่างถูกต้อง และยังสามารถช่วยให้ประเทศไทยสามารถติดตาม ดูแล กำกับ และให้ความคุ้มครองคนกลุ่มนี้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น รัฐบาลควรเปลี่ยนมุมมองจากการมองว่าแรงงานเหล่านี้ สร้างภาระและปัญหา แต่ควรมองว่าแรงงานกลุ่มนี้จะสามารถเข้ามาทดแทนแรงงานไทย ที่ขาดแคลนในอนาคตโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาว่าประเทศไทยกำลังเข้าสู่สภาวะ สังคมสูงวัยจึงควรพัฒนาให้มีทักษะที่เหมาะสมกับความต้องการของโครงสร้างทาง เศรษฐกิจของไทย

นอกจากข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยยังพบว่าปัญหา ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรื่องแรงงานต่างด้าวประการหนึ่งมีที่มาจากการบริหารจัดการของ ประเทศไทยเอง กล่าวคือ รัฐบาลไทยมีการออกนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ตลอดจน การออกกฎระเบียบต่างๆ โดยไม่มีการวางแผนระยะยาวและ/หรือไม่มีการเตรียมการ ที่เพียงพอ การวางแผนแรงงานระยะยาวจะช่วยให้หน่วยงานต่างๆ รวมถึงผู้ประกอบการ สามารถวางแผนด้านแรงงานและเตรียมพร้อมเพื่อรับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมี ประสิทธิภาพ การออกกฎ ระเบียบต่างๆ โดยไม่มีการวางแผนเอาไว้ล่วงหน้า หรือการไม่

ภาคส่วนต่างๆ มีส่วนร่วมในการตัดสินใจจากก่อให้เกิดผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศมากกว่าผลดี ในการออกนโยบายดังกล่าวควรเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการ หรือองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านแรงงานข้ามชาติเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ให้ข้อมูล และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อให้ได้มุมมองที่รอบด้าน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- เกษม นครเขตต์. (ม.ป.ป.). *แนวคิดและทฤษฎีเครือข่ายทางสังคม (Social Network Theory)*. คณะทำงานพัฒนาวิชาการโครงสร้างพันธมิตรสร้างสุขภาพ (พสส.). สืบค้นเมื่อ 20 มิถุนายน 2559, จาก http://www.thaindc.org/images/column_1325143518/Social%20Network%20Theory%20Dr_Kasem.pdf
- ข่าวสด. (2560). *แรงงานชาวเมียนมาเดินทางกลับประเทศ ด้านแม่สอดจัดกำลังดูแลความเรียบร้อย*. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2561, จาก https://www.khaosod.co.th/around-thailand/news_428317
- ชาย โพธิ์สิตา. (2562). *ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ*. นครปฐม: สถาบันประชากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- เนชั่น ทวี. (2561). *ที่เชียงใหม่แรงงานต่างด้าวหลายพันเข้าคิวขึ้นทะเบียน*. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2561, จาก http://chiangmai.boi.go.th/public/upload/center_1/Seminar/2018/MOU-29Aug2018/PPT1.pdf
- แม่สายเออีซีออนไลน์. (2559). *NGO จ่อยื่น 5 ข้อ ชูจีเยือนไทย 23-25 มิ.ย.นี้*. แม่สายเออีซีออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 30 มิถุนายน 2559, จาก [http://www.maesaiaec/index.php/2016/06/22/5-30/](http://www.maesaiaeconline.com/maesaiaec/index.php/2016/06/22/5-30/)
- สุชาติ วัฒนาพุงเจริญ. (2561). *พระราชกำหนดการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561*. สืบค้นเมื่อ 20 มิถุนายน 2561, จาก http://chiangmai.boi.go.th/public/upload/center_1/Seminar/2018/MOU-29Aug2018/PPT1.pdf
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. (2551). *สถานการณ์แรงงานต่างด้าว*. สืบค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2559, จาก <http://wp.doe.go.th/wp/images/statistic/sm/51/sm08.pdf>

- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. (2556). *สถานการณ์แรงงานต่างด้าว*. สืบค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2559, จาก <http://wp.doe.go.th/wp/images/statistic/sm/56/sm0156.pdf>
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. (2561). *สถานการณ์แรงงานต่างด้าว*. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2561, จาก https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/b0c58c35c751036a367eb273732aea2.pdf
- ศูนย์ธุรกิจสัมพันธ์ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. (2560). *เมียนมาปรับปรุงกฎหมายการลงทุนฉบับใหม่ชวนต่างชาติเข้าไปลงทุน (ตอนที่ 1)*. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2561, จาก http://globthailand.com/myanmar_0017/
- องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานและศูนย์วิจัยการย้ายถิ่น. (2556). *โครงการศึกษาการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการย้ายถิ่นของแรงงานพม่าและผลกระทบต่อไทย*. กรุงเทพฯ: องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์, และชัยพงษ์ สำเนียง. (2557). *แรงงานข้ามชาติ: อัตลักษณ์และสิทธิความเป็นพลเมือง*. เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ.

ภาษาอังกฤษ

- Asian Development Bank. (2019). *Myanmar: Economy*. Retrieved March 20, 2019, from <https://www.adb.org/countries/myanmar/economy>
- Brees, I. (2008). Refugee Business: Strategies of Work on the Thai–Burma Border. *Journal of Refugee Studies*, 21(3), 380-397.
- Caouette, T. M., & Pack, M. E. (2002). *Pushing Past the Definitions: Migration from Burma to Thailand*. Bangkok: Refugee International and Open Society Institute.
- Cassarino, J. P. (2004). Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited. *International Journal on Multicultural Societies*, 6(2), 253-279.
- Cerase, F. P. (1974). “Expectations and Reality a Case Study of Return Migration from the United States to Southern Italy”. *International Migration Review*, 8(2), 245-262.

- Chantavanich, S., & Vungsiriphisal, P. (2012). "Myanmar Migrants to Thailand: Economic Analysis and Implication to Myanmar Development." in *Economic Reforms in Myanmar: Pathways and Prospects*, edited by Hank Lim and Yasuhiro Yamada, BRC Research Report No.10, Bangkok Research Center, IDE-JETRO, Bangkok, Thailand.
- Dustmann, C., & Weiss, Y. (2007). Return Migration: Theory and Empirical Evidence from the UK. *British Journal of Industrial Relations*, 45(2), 236-256.
- Eberle, M. L., & Holliday, I. (2011). Precarity and Political Immobilisation: Migrants from Burma in Chiang Mai, Thailand. *Journal of Contemporary Asia*, 41(3), 371-392.
- Falco, M. (2003). *Burma: Time for Change*. New York: Council on Foreign Relations.
- Gerin, R. (2016). *Aung San Suu Kyi Visits Myanmar Migrant Workers in Thailand*. Radio Free Asia. Retrieved May 10, 2017 <http://www.rfa.org/english/news/myanmar/aung-san-suu-kyi-visits-myanmar-migrant-workers-in-thailand-06232016155659.html>
- Grundy-Warr, C., & Wong, S. Y. E. (2002). Geographies of Displacement: The Karenni and The Shan Across The Myanmar-Thailand Border. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 23(1), 93-122.
- Hass, H., Fokkema, T., & Fihri, M. F. (2015). Return Migration as Failure or Success? The Determinants of Return Migration Intentions Among Moroccan Migrants in Europe. *International Migration and Integration*, 16, 415-429.
- Huguet, J. W., & Punpuing, S. (2005). *International Migration in Thailand*. Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office Bangkok, Thailand.
- International Organization for Migration. (2013). *Assessing Potential Changes in the Migration Patterns of Myanmar Migrants and their Impacts on Thailand*. Bangkok: International Organization for Migration.

- Isarabhakdi, P. (2004). Meeting at the Crossroads: Myanmar Migrants and Their Use of Thai Health Care Services. *Asian and Pacific Migration Journal*, 13(1), 107-126.
- Jirattikorn, A. (2015). *Managing Migration in Myanmar and Thailand: Economic Reforms, Policies, Practices and Challenges*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Macan-Markar, M. (2003). *Burmese Find No Reprieve from Low Pay, Harsh Work. IPS-Inter Press Survey, Oct 1, 2003*. Retrieved June 30, 2016, from <http://www.ibiblio.org/obl/docs/BNI2003-10-06.htm>
- Paitoonpong, S., & Chalamwong, Y. (2012). *Managing International Labor Migration in ASEAN: A Case of Thailand*. Bangkok: Thailand Development Research Institute.
- Pearson, E., Punpuing, S., Jampaklay, A., Kittisuksathit, S., & Prohmmo, A. (2006). *The Mekong Challenge: Underpaid, Overworked and Overlooked: The Realities of Young Migrant Workers in Thailand*. Bangkok: International Programme on the Elimination of Child Labor, International Labor Organization.
- Pitayanon, S. (2001). *Migration of Labour into Thailand, Chulalongkorn Journal of Economics*, 13(2), 142-188.
- Thet, M. M., & Pholphirul, P. (2016). The Perception of Myanmar Development on its Return Migrants: Implications for Burmese Migrants in Thailand. *Journal of International Migration and Integration*, 17(4), 995-1014.
- Turnell, S., Vicary, A., & Bradford, W. (2008). "Migrant-worker Remittances and Burma: An Economic Analysis of Survey Results." In Skidmore, M., & Wilson, T. (Eds.). *Dictatorship, disorder and decline in Myanmar* (pp. 63-86). Canberra, Australia: ANU E Press.
- World Bank. (2017). *World Development Indicators database (Myanmar)*. Retrieved January 13, 2018, from http://databank.worldbank.org/data/views/reports/reportwidget.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=MMR

- Xu, B., & Albert, E. (2016). *Understanding Myanmar*. Council on Foreign Relations. Retrieved January 13, 2018, from <https://www.cfr.org/backgroundunder/understanding-myanmar>
- Yang, B. Y. F. (2006). Life and Death Away from the Golden land: The Plight of Burmese Migrant Workers in Thailand. *APLPJ*, 8, 485.

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงงบประมาณทหารของไทย ในสองทศวรรษ พ.ศ. 2543 – 2562

ไพศาล บรรจสุวรรณ์¹

Received: August 1, 2018

Revised: April 4, 2019

Accepted: May 7, 2019

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้ตอบคำถามว่ามีตัวแปรและปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงงบประมาณทหารของไทยในสองทศวรรษ พ.ศ. 2543 – 2562 โดยเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิรายปี และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีถดถอยพหุแบบขั้นตอน ผลจากการวิจัย พบว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงงบประมาณทหารของไทย ได้แก่ (1) ตัวแปรงบประมาณทหารของไทยปีก่อนหน้าซึ่งเป็นปัจจัยด้านการตัดสินใจสอดคล้องกับทฤษฎีการตัดสินใจแบบส่วนเพิ่ม (Incrementalism) (2) ตัวแปรสิทธิในทางการเมืองซึ่งเป็นปัจจัยทางด้านการเมือง โดยแสดงให้เห็นว่าหากสิทธิในทางการเมืองของประชาชนเลวร้ายลง งบประมาณทหารไทยในสองทศวรรษกลับมีทิศทางหรือแนวโน้มเพิ่มขึ้นแบบสวนทางกัน นั่นคือ การลดลงของงบประมาณทหารสัมพันธ์กับระดับความเป็นประชาธิปไตยในแง่การเพิ่มขึ้นของสิทธิในทางการเมืองของประชาชน และ (3) ตัวแปรการเปลี่ยนแปลงในผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศซึ่งเป็นตัวแปรทางด้านเศรษฐกิจซึ่งสอดคล้องกับคำอธิบายตามกฎการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายสาธารณะ ขณะที่ตัวแปรการรัฐประหารและการปกครองโดยรัฐบาลเผด็จการทหาร พบว่า ไม่ได้รับการพิจารณาเข้าสู่สมการถดถอยเนื่องจากไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ แม้ว่าจะมีความหมายสำคัญในการวิเคราะห์ข้อมูลตัวเลขเชิงพรรณนาทางด้านการเมืองก็ตาม ผลการวิจัยนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า การพิจารณากำหนดขนาดงบประมาณทหารของไทยยังคงมีลักษณะเป็นแบบอนุรักษ์นิยม (Conservative) การเปลี่ยนแปลงในงบประมาณทหารจึงมีลักษณะเป็นการพิจารณาโดยมิได้มุ่งการกำหนดขนาดงบประมาณในแบบสมเหตุสมผล (Rational Decision Making) หากแต่เป็นการพิจารณากำหนดงบประมาณในสิ่งที่พอใช้ได้ โดยการพิจารณาจากความ

¹ คณะศิลปศาสตร์และวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84000 อีเมล: s3930201@hotmail.com

เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (Pragmatic Decision Making) เป็นสำคัญ ขณะที่ระดับความ
เป็นประชาธิปไตยในด้านสิทธิในการเมืองมีส่วนช่วยลดงบประมาณทหารลงได้อย่าง
มีนัยสำคัญ

คำสำคัญ งบประมาณ, งบประมาณทหาร, รายจ่ายสาธารณะ

Factors Influencing Thai Military Budget in Two Decades, 2000 – 2019

Pisan Banchusuwan²

Abstract

This research article attempts to answer the questions of which variables and factors have influenced the changing levels of Thai military budget within the years of 2000 – 2019. The budgetary data in the form of time series were collected annually and then analyzed by stepwise multiple regressions. The results indicated that in accordance with the theory of incrementalism, the variables influencing the changing levels of the previous year of Thai military budget were the most affected. Additionally, the variables of political rights regarding the political factor showed a negative correlation between Thai people's political rights and the amount of Thai military budget within the years of 2000-2019. That is, when Thai people's political rights are restricted, the military budget tends to get higher. That being said, although the variable of coup d'état was included in the regression model, there were no statistical significance seen. Research results lead to conclusion that the Thai military budget is still considered to be conservative and since the budget is created on the basis of needs by considering conditions for pragmatic decision making. Changes in the size of the military budget based on rational decision cannot be estimated. In brief, the condition of political rights has significantly affected the amount of military budget.

Keywords Budget, Thai Military Budget, Public Expenditure

² Faculty of Liberal Arts and Management Sciences, Prince of Songkla University, Surat Thani Campus, Surat Thani 84000. E-mail: s3930201@hotmail.com

1. ที่มาและความสำคัญ

ในทางรัฐศาสตร์เป็นที่ทราบกันว่างบประมาณแผ่นดินมีฐานะเป็นเอกสารทางการเมืองเกี่ยวพันกับสัมพันธภาพทางอำนาจ งบประมาณแผ่นดินกับการเมืองถือเป็นสิ่งเดียวกันหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่างบประมาณแผ่นดินเป็น “หัวใจของการเมือง” (ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, 2539, น. 13) เพราะเป็นการตัดสินใจที่สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายกับปริมาณเงินที่จะลงไปตามนโยบายนั้น อีกทั้ง การจัดทำงบประมาณเป็นเรื่องของการออกกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ต้องผ่านกระบวนการทางรัฐสภาซึ่งเป็นเรื่องการเมืองอย่างยิ่ง ในขณะที่การตัดสินใจที่ออกมาเป็นตัวเลขงบประมาณย่อมชี้ให้เห็นได้ว่ารัฐบาลและรัฐสภาให้ความสำคัญกับเรื่องใดเป็นหลักและเรื่องใดให้ความสำคัญเป็นลำดับรองลงไป

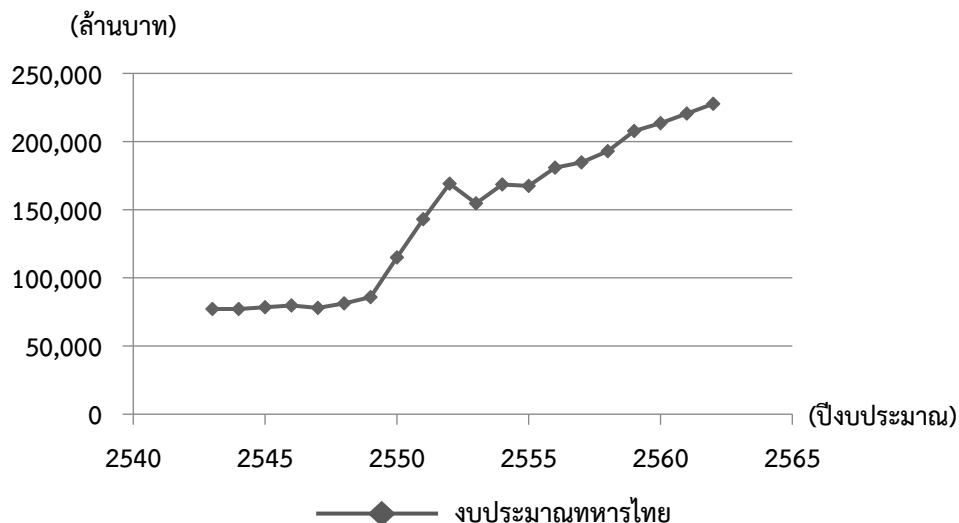
หากพิจารณาตัวเลขงบประมาณของไทยในระยะ 20 ปีของการจัดทำงบประมาณตามเอกสารงบประมาณโดยสังเขป (Budget in Brief) โดยพิจารณาตามปีงบประมาณ (fiscal year) ซึ่งเริ่มต้นปีงบประมาณก่อนปีปฏิทิน (Calendar Year) นั่นคือ นับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม และไปสิ้นสุดปีงบประมาณในวันที่ 30 กันยายนของปีปฏิทินถัดไป เช่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 จะเริ่มต้นในวันที่ 1 ตุลาคม ปีปฏิทิน พ.ศ. 2561 – 30 กันยายน ปีปฏิทิน พ.ศ. 2562 ทั้งนี้ แม้ว่าปีปฏิทินจะยังไม่ถึงปี พ.ศ. 2562 แต่การจัดทำเอกสารงบประมาณได้ประมาณการและดำเนินการจัดทำไปถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 แล้ว ในเรื่องงบประมาณของไทยนั้น ในระยะ 20 ปีงบประมาณที่ผ่านมา (นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 – 2562) งบประมาณของไทยโดยเฉลี่ยแต่ละปีเท่ากับ 1,872,255 ล้านบาท โดยงบประมาณที่รัฐบาลตัดสินใจจัดสรรให้กระทรวงต่างๆ มากที่สุด ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ คิดเป็นเกือบร้อยละ 20 ของงบประมาณทั้งหมด ขณะที่กระทรวงกลาโหมนั้น รัฐบาลจัดสรรงบประมาณทางทหารโดยเฉลี่ยตลอดระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมาเท่ากับร้อยละ 7.7 ต่องบประมาณโดยรวมหรือโดยเฉลี่ยเท่ากับ 145,167.65 ล้านบาทต่อปี โดยที่ในปัจจุบันมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด (ไทยพับลิก้า, 2556; เทวฤทธิ์ มณีฉาย, 2560)

หากพิจารณาแผนภาพที่ 1 ประกอบกับตารางที่ 1 จะเห็นว่า งบประมาณทหารของไทยในสองทศวรรษมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับงบประมาณโดยรวมในแต่ละปี และในช่วงสองทศวรรษดังกล่าวนี้ กองทัพได้ทำรัฐประหาร/ยึดอำนาจรัฐบาลจากการเลือกตั้งจำนวน 2 ครั้ง (รัฐประหาร 19 กันยายน 2549 และรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557) เป็นที่สังเกตว่า งบประมาณทหารของไทยในปีงบประมาณภายหลังการรัฐประหาร

ทั้ง 2 ครั้ง มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น หลังจากที่เคยมีแนวโน้มที่ลดลงภายหลังจากเหตุการณ์ พฤษภาทมิฬ (17 – 24 พฤษภาคม 2535) ซึ่งเป็นเหตุการณ์การขับไล่รัฐบาลเผด็จการทหารในอดีต ต่อมาในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 – 2546 อัตราการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณทหารอยู่ที่ระดับร้อยละ 0.17, 0.03, 1.65 และ 1.55 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี งบประมาณทหารเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดจนภายหลังการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 นั่นคือ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 กระทรวงกลาโหมได้รับงบประมาณเท่ากับ 85,891.70 ล้านบาท คิดเป็นอัตราการเปลี่ยนแปลงจากงบประมาณปี พ.ศ. 2548 เท่ากับร้อยละ 5.72 แต่ภายหลังการรัฐประหาร 2549 งบประมาณในปี พ.ศ. 2550 เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เท่ากับ 29,108.30 ล้านบาท คิดเป็นอัตราการเปลี่ยนแปลงเท่ากับร้อยละ 33.89 หรือเกือบ 6 เท่า ซึ่งถือว่าสูงมาก โดยจากข้อมูลสถิติของธนาคารโลก ชี้ว่า งบประมาณของกองทัพได้แตะถึงระดับร้อยละ 1.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศหรือจีดีพี (Gross Domestic Product: GDP) ในปี พ.ศ. 2551 และมีแนวโน้มพุ่งสูงเกือบถึงร้อยละ 2 ของจีดีพี ในส่วนของการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 นั้น ภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้าควบคุมอำนาจการปกครอง จะเห็นได้ว่างบประมาณทหารได้ไต่ระดับสูงขึ้นโดยตลอด ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 จำนวน 1.92 แสนล้านบาท เป็นทะเล 2.07 แสนล้านบาทในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 แล้วขยับขึ้นเป็น 2.13 แสนล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และล่าสุดในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2562 งบประมาณทหารของไทยสูงถึง 2.20 และ 2.27 แสนล้านบาทตามลำดับ

การลดลงหรือเพิ่มขึ้นของงบประมาณทหารของไทยในสองทศวรรษ พ.ศ. 2543 – 2562 นั้นเป็นคำถามการวิจัย (Research Question) ที่สำคัญของผู้วิจัยว่าในช่วงระยะเวลาของการลดลงและ/หรือเพิ่มขึ้นตามขอบเขตของงานวิจัยนี้ มีตัวแปรและปัจจัยที่อธิบายโดยแนวคิดทฤษฎีใดบ้างที่เป็นตัวกำหนดและมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงในขนาดงบประมาณทหารของไทยในสองทศวรรษ พ.ศ. 2543 – 2562 เช่นว่านั้น

แผนภาพที่ 1 งบประมาณทหารของไทยในสองทศวรรษ พ.ศ. 2543–2562



ตารางที่ 1 งบประมาณทหารของไทยในสองทศวรรษ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 – 2562

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบ	งบประมาณทหารของไทย	การเปลี่ยนแปลง		งบประมาณทหารปีก่อนหน้า	การเปลี่ยนแปลงใน GDP	สิทธิในทางการเมือง
		จำนวน	ร้อยละ			
543	77,194.90	127.90	0.17	77,067.00	106,700.00	2*
2544	77,217.80	22.90	0.03	77,194.90	385,000.00	2
2545	78,495.30	1,277.50	1.65	77,217.80	929,00.00	2
2546	79,714.90	1,219.60	1.55	78,495.30	-26,100.00	2
2547	77,980.70	-1,734.20	-2.18	79,714.90	674,900.00	2
2548	81,247.00	3,266.30	4.19	77,980.70	860,010.00	2
2549	85,891.70	4,644.70	5.72	81,247.00	754,790.00	2
2550	115,000.00	29,108.30	33.89	85,891.70	592,900.00	3
2551	143,000.00	28,000.00	24.35	115,000.00	599,520.00	7
2552	169,092.00	26,092.00	18.25	143,000.00	1195080.00	6
2553	154,708.70	-14,383.30	-8.51	169,092.00	-1169300.00	5
2554	168,501.80	13,793.10	8.92	154,708.70	1554260.00	5
2555	167,446.20	-1,055.60	-0.63	168,501.80	1143240.00	5

ปีงบประมาณ	งบประมาณ ทหารของไทย	การเปลี่ยนแปลง		งบประมาณ ทหาร ปีก่อนหน้า	การ เปลี่ยนแปลง ใน GDP	สิทธิในทาง การเมือง
		จำนวน	ร้อยละ			
2556	180,811.40	13,365.20	7.98	167,446.20	749800.00	4
2557	184,737.50	3,926.10	2.17	180,811.40	225000.00	4
2558	192,949.10	8,211.60	4.45	184,737.50	374000.00	4
2559	207,718.90	14,769.80	7.65	192,949.10	216400.00	6
2560	213,449.90	5,731.00	2.76	207,718.90	1516900.00	6
2561	220,523.70	7,073.80	3.31	213,449.90	1190000.00	6
2562	227,671.40	7,147.70	3.24	220,523.70	1526600.00	6*

ที่มา: สำนักงบประมาณ (2542, 2543, 2544, 2545, 2546, 2547, 2548, 2549, 2550, 2551, 2552, 2553, 2554, 2555, 2556, 2557, 2558, 2559, 2560, 2561, 2562), องค์การเอกชนเพื่อประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพ (2561)

หมายเหตุ: * ตัวเลขคาดการณ์เนื่องจากไม่ปรากฏข้อมูล (Not Available: N/A) โดยข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิในทางการเมือง (Political Rights) ผู้วิจัยใช้ข้อมูลจากองค์กรเอกชนเพื่อประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพ (Freedom House Organization) ระดับสิทธิในทางการเมืองมีค่าตั้งแต่ระดับ 1-7 โดยที่ตัวเลขน้อยให้ค่าระดับดีมากที่สุด นั่นคือ ค่าระดับ 1 = Best หมายถึง สิทธิทางการเมืองอยู่ในระดับดีมากที่สุด และค่าระดับ 7 = Worst หมายถึง สิทธิทางการเมืองอยู่ในระดับเลวร้ายที่สุด

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- (1) เพื่อศึกษาถึงตัวแปรและปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดงบประมาณทหารของไทยในสองทศวรรษ พ.ศ. 2543 – 2562
- (2) เพื่อหาแบบจำลองที่เหมาะสมที่สามารถประมาณค่าการเปลี่ยนแปลงในงบประมาณทหารของไทยในสองทศวรรษ พ.ศ. 2543 – 2562

3. การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเสนอคำอธิบายว่าด้วยตัวแปรและปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงในขนาดของงบประมาณแผ่นดินนั้น แอดติลา บัลลา (Balla, 2000) และดนุวัศ สาคริก (Sagarik, 2012) ชี้ว่า มีแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องหลายทฤษฎีด้วยกัน สำหรับบทความวิจัยนี้ผู้วิจัยพิจารณาจำแนกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มแนวคิดทฤษฎีตามแนวทางการตัดสินใจ (Decision Making Approach) ซึ่งประกอบด้วยแนวคิดทฤษฎีที่สำคัญ ได้แก่ แนวคิดทฤษฎีการตัดสินใจตามหลักเหตุผล

(Rational Comprehensive Decision Making Theory) และแนวคิดทฤษฎีการตัดสินใจแบบส่วนเพิ่ม (Incrementalism) (2) กลุ่มแนวคิดทฤษฎีตามแนวทางการเมือง (Political Approach) ประกอบด้วยแนวคิดทฤษฎีที่สำคัญ ได้แก่ แนวคิดทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) การรัฐประหารและการปกครองโดยรัฐบาลเผด็จการทหาร (Coup d'etat & Military Rule) แนวคิดสิทธิในทางการเมือง (Political Rights) ทฤษฎีการเมืองของวัฏจักรเศรษฐกิจ (Political Business Cycle Theory) และ (3) กลุ่มแนวคิดทฤษฎีตามแนวทางเศรษฐกิจ (Economic Approach) ประกอบด้วย แนวคิดทฤษฎีที่สำคัญ ได้แก่ กฎการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายสาธารณะ (Law of Rising Public Expenditure) ทฤษฎีการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายสาธารณะของอลัน พิค็อก และแจ็ค ไวส์แมน (Peacock & Wiseman, 1961) และตัวแบบการพัฒนาการเจริญเติบโตของรายจ่ายสาธารณะ (Development Model of Public Expenditure Growth) อย่างไรก็ตาม ในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยพิจารณาเลือกแนวคิดทฤษฎีที่สำคัญและเห็นว่าความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการเพิ่มขึ้นและ/หรือลดลงของงบประมาณทหาร โดยจะใช้แนวคิดทฤษฎีที่เป็นตัวแทนของทั้ง 3 กลุ่มแนวคิดทฤษฎีที่เห็นว่ามีพลังในการอธิบายได้มากที่สุด รายละเอียดและสาระสำคัญมีดังนี้

3.1 แนวคิดทฤษฎีการตัดสินใจแบบส่วนเพิ่ม (Incrementalism)

แนวคิดทฤษฎีการตัดสินใจแบบส่วนเพิ่มได้รับการพัฒนาขึ้นโดย อารอน วิลดาฟสกี (Wildavsky, 1964) ในงานที่ชื่อว่า The Politics of the Budgetary Process โดยวิลดาฟสกีชี้ว่ากระบวนการงบประมาณมีปัญหาและอุปสรรคที่ต้องแก้ไขหลายประการ เขาจึงเสนอว่าการกำหนดขนาดรายจ่ายสาธารณะควรได้พิจารณาครอบคลุมถึงวิธีการ (Method) และขั้นตอนการดำเนินงาน เขาชี้ให้เห็นว่าในขั้นตอนของการทำงานถ้ายังมีขั้นตอนมาก อุปสรรคปัญหาที่ไม่ได้คาดการณ์ก็จะยิ่งเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ ฉะนั้น ควรจะลดจำนวนขั้นตอนลงให้น้อยที่สุดเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงาน เพราะการดำเนินงานยิ่งสลับซับซ้อนเพียงใด โอกาสที่จะเกิดปัญหาอุปสรรคที่ไม่คาดคิดก็จะยิ่งเพิ่มขึ้นมากเท่านั้น ข้อมูลไม่จำเป็นต้องสมบูรณ์ การปรับเปลี่ยนขนาดรายจ่ายแต่ละครั้งอาจกระทำแบบค่อยเป็นค่อยไป เน้นในสิ่งที่พอใช้ได้โดยพิจารณาความเป็นไปได้เป็นสิ่งสำคัญ

แนวความคิดและทฤษฎีของวิลดาฟสกีได้รับอิทธิพลทางความคิดที่สำคัญมาจากลินด์บลอม (Lindblom, 1959 as cited in Wanat, 1974, p. 1221) โดยลินด์บลอมได้เสนอแนวความคิดไว้ในปี ค.ศ. 1959 ที่เรียกว่าศาสตร์แห่งการแก้ไขดัดแปลงและปรับปรุงสิ่งที่มีอยู่เดิมในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป (The Science of Muddling Through)

หากพิจารณาในมิติเรื่องนโยบายงบประมาณ กล่าวได้ว่า นโยบายเป็นเรื่องที่เกิดจากการดัดแปลงเพิ่มเติมหรือปรับลดจากนโยบายเดิมนั้นซึ่งเป็นวิธีการตัดสินใจรูปแบบหนึ่งที่ใช้ลักษณะความเป็นศาสตร์ (Sciences) มาช่วยทำความเข้าใจและเรียกกระบวนการตัดสินใจที่เกิดขึ้นว่า Muddling Through ซึ่งอาจแปลได้อีกความหมายว่ากระบวนการตัดสินใจแบบให้ผ่านๆ ไปอันมีลักษณะตรงกันข้ามกับกระบวนการตัดสินใจในลักษณะของกระบวนการที่มีขั้นตอนที่ชัดเจนในแบบแนวคิดทฤษฎีการตัดสินใจตามหลักเหตุผล ลินด์บลอมเปรียบลักษณะดังกล่าวว่าเหมือนกับหมอที่รักษาคนไข้ โดยสังเกตอาการจากการสั่งยาเป็นชุดๆ ตามอาการโดยมิได้กำหนดเป็นสูตรตายตัวตั้งแต่วินาทีแรก (Lindblom, 1959, pp. 79-87) ลินด์บลอมเห็นว่า กระบวนการตามทฤษฎีการตัดสินใจตามหลักเหตุผลอันที่จริงแล้วไม่เคยเกิดขึ้นจริงในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลเลย ในความเป็นจริงแล้วกระบวนการทางการเมืองในการกำหนดขนาดรายจ่ายสาธารณะนั้นเกิดจากการประนีประนอมผลประโยชน์ (Reconciliation of Interests) ซึ่งมีลักษณะเป็นกระบวนการที่ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องในลักษณะลองผิดลองถูกมากกว่าการมีกฎเกณฑ์ตายตัวตามทฤษฎีการตัดสินใจที่ยึดหลักเหตุผล ลักษณะดังกล่าวอาจเรียกได้ว่าเป็นการปรับเปลี่ยนร่วมกันของผู้มีผลประโยชน์ร่วม (Partisan Mutual Adjustment) ในกรณีของการจัดทำงบประมาณทหารซึ่งเป็นผลประโยชน์ที่สำคัญของกองทัพนั้น จากการศึกษาของสุจิตบุญบังการ (2542, น. 223) ได้อธิบายถึงการจัดทำงบประมาณทหารว่า ผลประโยชน์ร่วมของกลุ่มทหารอาจแยกออกได้เป็นหลายลักษณะ ที่สำคัญคือการได้รับการสนับสนุนทั้งทางงบประมาณและเกียรติยศ ทหารจะไม่พอใจถ้างบประมาณถูกตัด แม้แต่การเพิ่มงบประมาณมากขึ้นไปเรื่อยๆ ก็จะทำให้ทหารพอใจและไม่เกิดความคับข้องใจ

สำหรับตัวแบบที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมในการอธิบายทฤษฎีการตัดสินใจแบบส่วนเพิ่มนั้น นักวิชาการอย่างจอห์น วานัท (Wanat, 1974, p. 1222) ซึ่งเห็นด้วยกับคำอธิบายของวิลด์ฟสกีและลินด์บลอม วานัทได้เสนอตัวแบบดังปรากฏตามแผนภาพที่ 2 ดังนี้

แผนภาพที่ 2 แสดงสมการตามทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงแบบส่วนเพิ่ม

$$\text{Request}_t \geq \text{Appropriation}_{t-1} \dots\dots\dots (1)$$

$$\text{Request}_{t-1} \leq \text{Appropriation}_t \dots\dots\dots (2)$$

$$\text{Request}_t \leq \text{Appropriation}_t \dots\dots\dots (3)$$

ที่มา: Wanat, 1974, p. 1222

จากแผนภาพที่ 2 เมื่อพิจารณาตามทฤษฎีการตัดสินใจแบบส่วนเพิ่มแล้ว งบประมาณที่หน่วยงานเสนอขอมาในปีที่ t จะมีแนวโน้มมากกว่างบประมาณที่หน่วยงานนั้นๆ ได้รับจัดสรรในปีก่อน ($t-1$) เพียงเล็กน้อย และจำนวนงบประมาณที่หน่วยงานได้รับการจัดสรรในปีก่อน ($t-1$) จะน้อยกว่างบประมาณที่หน่วยงานนั้นๆ ได้รับในปีปัจจุบัน (t) เพียงเล็กน้อยเช่นเดียวกัน และสุดท้ายหน่วยงานต่างๆ มักจะได้รับอนุมัติงบประมาณน้อยกว่าที่เสนอขอมา (Davis, Dempster, & Wildavsky, 1966, pp. 529-547) การเพิ่มขึ้นของงบประมาณของหน่วยงานจึงเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไปในลักษณะส่วนเพิ่ม

3.2 การรัฐประหารและการปกครองโดยรัฐบาลเผด็จการทหารกับสิทธิในทางการเมืองของประชาชน

สุรชาติ บำรุงสุข (2561, น. 27) ได้ให้ความเห็นต่อการขึ้นมาปกครองของรัฐบาลเผด็จการทหารผ่านการทำรัฐประหารไว้อย่างน่าสนใจว่า รัฐประหารคือเครื่องมือของกลุ่มอนุรักษ์นิยมในการปกป้องผลประโยชน์ทางชนชั้นของพวกเขา ขณะที่งบประมาณแผ่นดินย่อมเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางชนชั้นที่วุ่นวายเพราะเหตุว่างบประมาณเป็น “หัวใจของการเมือง” (ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, 2539, น. 13) การรัฐประหารส่วนใหญ่นั้นกระทำโดยทหาร และในประวัติศาสตร์การเมืองไทยนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยโดยกษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 นั้น ราชอาณาจักรสยามหรือในเวลาต่อมาในปี พ.ศ. 2482 คือ ราชอาณาจักรไทย เป็นประเทศที่ผ่านระบอบเผด็จการทหารจำนวนมากนับโหล (อีริก แสส, สตีฟ ไวแกนด, วิล เพียร์สัน, และแมนเกซ ฮัตติคูเดอร์, 2561, น. 437) มีการทำรัฐประหารทั้งหมด 13 ครั้ง กบฏ 11 ครั้ง (ธารรงค์ เพชรเลิศอนันต์, 2561)

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (2539, น. 14) ชี้ว่าการที่รัฐบาลพลเรือนจากการเลือกตั้งถูกยึดอำนาจโดยการทำรัฐประหารจากฝ่ายกองทัพทำให้บทบาทของรัฐสภาซึ่งทำหน้าที่แทนพลเมืองต้องหยุดชะงัก แน่นอนว่าย่อมทำให้งบประมาณแผ่นดินไม่ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ดังจะเห็นได้จากงานวิจัยของชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (2539) เรื่อง งบประมาณทหารของไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2525 – 2534 ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ชี้ว่าช่วงเวลาดังกล่าวถือได้ว่า สังคมการเมืองไทยค่อนข้างมีเสถียรภาพจากรัฐบาลพลเรือน และปลอดจากการทำรัฐประหาร แต่สภาพการณ์ดังกล่าวยุติลงเมื่อเกิดเหตุรัฐประหารครั้งที่ 11 เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ที่คณะทหารในนามคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) โดยพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ หัวหน้า รสช. ได้ยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเรือนและก้าวขึ้นสู่อำนาจทางการเมืองอย่างไร้ความชอบธรรม ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ ชี้ว่า ผลประการสำคัญของ

การรัฐประหารครั้งนี้คือการทิ้งบประมาณแผ่นดินปี พ.ศ. 2535 ไม่ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากคณะ รสช. ได้ประกาศยุบสภา และแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นมาจากฝ่ายทหารเพื่อพิจารณางบประมาณแผ่นดินประจำปีที่ยุบสภาเผด็จการทหารเสนอ และหากพิจารณางบประมาณแผ่นดินภายหลังการทำรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ซึ่งเป็นการรัฐประหารครั้งที่ 12 จะเห็นได้ว่ากระทรวงกลาโหมเป็นกระทรวงที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณที่กระทรวงกลาโหมเคยได้รับที่ประมาณ 8 หมื่นล้านบาทในช่วงก่อนหน้านี้ แต่ภายหลังการรัฐประหาร งบประมาณแผ่นดินกลับมีจำนวนเพิ่มกว่า 2 เท่าในเวลาไม่ถึง 3 ปี (ไทยพับลิก้า, 2556)

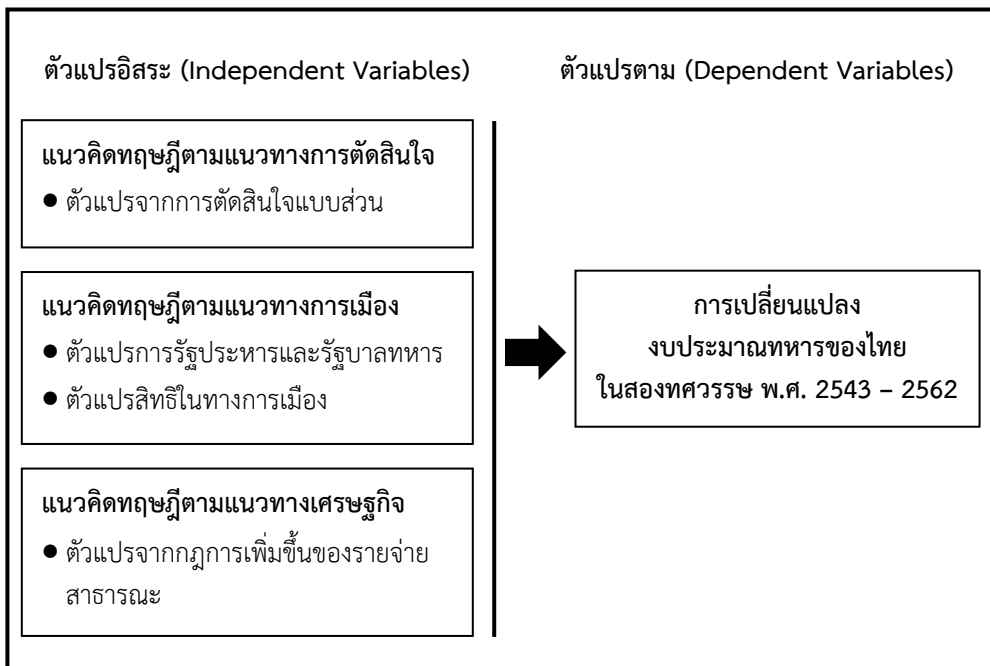
สำหรับในงานวิจัยนี้ ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา (พ.ศ. 2543–2562) ได้เกิดเหตุการณ์รัฐประหารขึ้นจำนวน 2 ครั้ง ครั้งแรก เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษแรก (พ.ศ. 2543–2552) นั่นคือ การรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 โดยมีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศรวม 6 ชุดด้วยกัน และหนึ่งในนั้นคือรัฐบาลเผด็จการทหารสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ (1 ตุลาคม 2549 – 29 มกราคม 2551) และต่อจากนั้นเป็นการบริหารโดยรัฐบาลพลเรือนของนายสมัคร สุนทรเวช (29 มกราคม 2551 – 9 กันยายน 2551) รัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ (18 กันยายน 2551 – 2 ธันวาคม 2551) รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (17 ธันวาคม 2551 – 5 สิงหาคม 2554) เมื่อเข้าสู่ช่วงทศวรรษที่สองก็ได้เกิดรัฐประหารขึ้นเป็นครั้งที่ 2 นั่นคือ รัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ นำโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาในฐานะหัวหน้า คสช. โดยล้มรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (5 สิงหาคม 2554 – 22 พฤษภาคม 2557) อารังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ (2561) ตั้งข้อสังเกตไว้อย่างน่าสนใจยิ่งว่า รัฐประหารในประเทศไทยทั้ง 13 ครั้งที่ทำสำเร็จนั้นจะเกิดขึ้นโดยเฉลี่ยทุกๆ 6 ปีครั้งต่อครั้งในรอบ 86 ปีนับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง การรัฐประหารและการปกครองโดยเผด็จการทหารจึงเป็นส่วนหนึ่งของสังคมการเมืองไทยเรียกกันว่า “วงจรอุบาทว์รัฐประหารในการเมืองไทย” (The Vicious Circle of Thai Coup d'etat) (อารังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, 2561, น. 4) ดังนั้น ตัวแปรของการรัฐประหารและการปกครองโดยทหารน่าจะมีความสัมพันธ์กับการเพิ่มขึ้นของงบประมาณทหาร ขณะเดียวกันภายใต้การปกครองโดยรัฐบาลเผด็จการทหารย่อมมีส่วนทำให้ระดับสิทธิในการการเมือง (Political Rights) ของประชาชนลดลงไป เพราะเป็นระบอบการปกครองที่ไม่จำต้องเคารพในสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

3.3 กฎการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายสาธารณะ (law of rising public expenditure)

ได้รับการพัฒนาขึ้นจากข้อเสนอของนักเศรษฐศาสตร์ชาวเยอรมันนามว่าอดอล์ฟ วากเนอร์ (Adolph Wagner, 1835-1917) โดยวากเนอร์ (Wagner, 1883, pp. 1-63 as cited in Peacock & Wiseman, 1961, pp. 16-20) พบว่า การใช้จ่ายของรัฐบาลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยมีสาเหตุมาจากความก้าวหน้าของสังคม และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยแรงขับเคลื่อนจากภาคธุรกิจเอกชนและรัฐบาล ทำให้วากเนอร์สรุปเป็นกฎเรียกว่ากฎการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายสาธารณะ กฎดังกล่าวนี้อธิบายว่า รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะขยายบทบาทหรือการดำเนินการของตนอย่างจริงจังและกว้างขวางมากขึ้น โดยมีข้อที่น่าสังเกตว่า การขยายตัวของบทบาทรัฐบาลในภาคส่วนต่างๆ จะขยายตัวเร็วกว่าความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ การที่ประเทศมีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้นยิ่งทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาเกี่ยวข้องในมิติต่างๆ ของกระบวนการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้นเช่นกัน (พงษ์ภานุ เศรษฐรินทร์, 2529, น. 198; เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2543, น. 374) ด้วยเหตุดังนั้น วากเนอร์ จึงสรุปว่า ขนาดและความสำคัญของรัฐบาลซึ่งวัดโดยงบประมาณแผ่นดินมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทั้งโดยสมบูรณ์และในสัดส่วนโดยเปรียบเทียบกับการเปลี่ยนแปลงในผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ซึ่งเขียนในรูปสมการทางคณิตศาสตร์ได้ว่า $G = f(GDP)$ โดยที่ G ก็คือขนาดรายจ่ายสาธารณะของรัฐบาล และ f คือผลที่เกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบ

จากทฤษฎีที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนำไปสู่การตั้งกรอบแนวคิดในการวิจัย โดยจากกรอบแนวคิดในการวิจัย (แผนภาพที่ 3) สามารถตั้งเป็นสมมติฐานในการวิจัยได้ว่า ตัวแปรอิสระ (Independent Variables: IV) ทั้งหมด 4 ตัวแปร ได้แก่ (1) ตัวแปรจากแนวคิดทฤษฎีการตัดสินใจแบบส่วนเพิ่ม (2) ตัวแปรการรัฐประหารและการปกครองโดยรัฐบาลเผด็จการทหาร (3) ตัวแปรสิทธิในทางการเมือง และ (4) ตัวแปรจากกฎการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายสาธารณะ โดยที่ตัวแปรอิสระทั้งหมด 4 ตัวดังกล่าวน่าจะมีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงงบประมาณทหารของไทยในสองทศวรรษ พ.ศ. 2543 – 2562 ซึ่งเป็นตัวแปรตาม (Dependent Variable: DV)

แผนภาพที่ 3 กรอบแนวความคิดในการวิจัย (Conceptual Framework)



4. ระเบียบวิธีการวิจัย

ระเบียบวิธีการวิจัยที่ใช้ในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยใช้ข้อมูลตัวเลขทุติยภูมิ (Secondary data) รายปีเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) ซึ่งเป็นข้อมูลอนุกรมเวลา (Time Series Data) ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 – 2562 รวมระยะเวลา 20 ปี โดยข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยได้มาจาก 2 แหล่ง ได้แก่ (1) ข้อมูลตัวเลขงบประมาณและตัวเลขการเปลี่ยนแปลงในผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศได้มาจากเอกสารงบประมาณโดยสังเขป (Budget in Brief) ของสำนักงบประมาณ และ (2) ข้อมูลตัวเลขระดับสิทธิในทางการเมือง (Political Rights) การรัฐประหารและการปกครองโดยรัฐบาลเผด็จการทหารโดยผู้วิจัยได้ข้อมูลจากองค์กรเอกชนเพื่อประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพ (องค์กรเอกชนเพื่อประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพ, 2561) สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงสถิติผู้วิจัยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปเพื่อการวิจัยทางสังคมศาสตร์เพื่อคำนวณหาสัดส่วนความผันแปรที่ตัวแปรอิสระสามารถอธิบายตัวแปรตามที่เรียกว่าการวิเคราะห์ถดถอยพหุแบบขั้นตอน (Stepwise Multiple Regression Analysis) ในส่วนของรายละเอียดของตัวแปรและตัวชี้วัด ผู้วิจัยได้สรุปและนำเสนอไว้ในรูปแบบของตารางที่ 2 ดังนี้

ตารางที่ 2 สรุปตัวแปรและตัวชี้วัด

ตัวแปร (Variables)	ตัวชี้วัด (Indicators)
ตัวแปรอิสระ (Independent Variables: IV)	
งบประมาณทหารของไทยในปีก่อนหน้าหรือปีที่ $t - 1$ (One-year Lagged) ใช้สัญลักษณ์ LGM	ตัวเลขงบประมาณทหารของไทยในปีก่อนหน้านับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 – 2561
การรัฐประหารและการปกครองโดยรัฐบาลเผด็จการทหาร (Coups & Military Rule) ใช้สัญลักษณ์ COUP	ตัวแปรหุ่น (Dummy Variable) โดยที่ 1 = ปีที่มีการทำรัฐประหารและ/หรือรัฐบาลทหารปกครองประเทศ และ 0 = ปีที่ไม่มีรัฐประหารและ/หรือรัฐบาลปกครองประเทศ
สิทธิทางการเมือง (Political Rights) ใช้สัญลักษณ์ POR	ระดับสิทธิทางการเมืองมีค่าตั้งแต่ระดับ 1–7 โดยที่ค่าระดับ 1 = Best หมายถึง สิทธิทางการเมืองอยู่ในระดับดีมากที่สุด และค่าระดับ 7 = Worst หมายถึง สิทธิทางการเมืองอยู่ในระดับเลวร้ายที่สุด
การเปลี่ยนแปลงในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP Change) ใช้สัญลักษณ์ GDP	ตัวเลขการเปลี่ยนแปลงในผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP)
ตัวแปรตาม (Dependent Variable: DV)	
งบประมาณทหารของไทยในสองทศวรรษ พ.ศ. 2543 – 2562 (Military Budget) ใช้สัญลักษณ์ Military	ตัวเลขงบประมาณทหารของไทย นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 – 2562

งานวิจัยนี้พิจารณาใช้ตัวแปรอย่างจำกัดแต่สำคัญ ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ยึดหลักประหยัด (Parsimony) ดังที่แบบบี (Babbie, 1975, pp. 29-44) ชี้ว่า ในการเลือกจำนวนตัวแปรนั้น แม้จะน้อยตัวแปร หากว่าอธิบายได้กว้างขวางและครอบคลุมก็ถือว่าเป็นสิ่งที่สมควรและเพียงพอ ขณะที่ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (2527, น. 34) และสุจิตรา บุญรัตนพันธ์ (2543, น. 11-12) มีความเห็นสอดคล้องไปในทำนองเดียวกันว่า จริงอยู่เรื่องที่อยู่ในความสนใจต่อการวิจัยอาจมีสาเหตุหรือตัวแปรได้มากมาย แต่ก็ดูจะเป็นเรื่องฟุ่มเฟือยถ้าหากจะต้องระบุตัวแปรและปัจจัยที่มีอิทธิพลออกมาให้ครบ เป้าหมายที่แท้จริงของการวิจัยก็คือการสกัดหาตัวแปรและปัจจัยที่เฉพาะที่มีพลังในการอธิบายได้อย่างครอบคลุมและกว้างขวางก็ถือเป็นการเพียงพอโดยไม่จำเป็นต้องใช้ตัวแปรและปัจจัยจำนวนมาก

สำหรับแบบจำลองที่ใช้ในการวิจัยนี้เป็นฟังก์ชันทางคณิตศาสตร์และสมการถดถอยพหุที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณทหารของไทยในสองทศวรรษ พ.ศ. 2543 – 2562 กับบรรดาตัวแปรอิสระภายใต้กรอบทฤษฎีที่ได้ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยรูปแบบของความสัมพันธ์ตามฟังก์ชันทางคณิตศาสตร์ ผู้วิจัยได้ใช้สัญลักษณ์แทนตัวแปรที่กำหนด ดังนี้

$$\text{Military} = f(\text{LGM}, \text{COUP}, \text{POR}, \text{GDP})$$

จากรูปแบบฟังก์ชันทางคณิตศาสตร์ สามารถเขียนให้อยู่ในรูปของสมการถดถอยพหุได้ดังนี้

$$\text{Military} = \beta_0 + \beta_1\text{LGM} + \beta_2\text{COUP} + \beta_3\text{POR} + \beta_4\text{GDP} + e$$

เมื่อกำหนดให้

β_0 = ค่าคงที่ (constants)

$\beta_1, \dots, \beta_4$ = ค่าสัมประสิทธิ์การถดถอย (Regression Coefficient) ของตัวแปรอิสระ

Military = งบประมาณทหารของไทยในสองทศวรรษ พ.ศ. 2543 – 2562

LGM = งบประมาณทหารของไทยในปีก่อนหน้า

COUP = การรัฐประหารและรัฐบาลทหาร

POR = สิทธิในการเมือง

GDP = การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

e = ค่าความคลาดเคลื่อน (residual)

5. ผลการวิจัยและการอภิปรายผล

ในการวิเคราะห์ถดถอยพหุจำเป็นต้องตรวจสอบปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระหรือภาวะร่วมเส้นตรงพหุ (Multicollinearity) ซึ่งจากผลการวิเคราะห์เมื่อพิจารณาจากตารางเมตริกความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร (Correlation Matrix) (ตารางที่ 3) ไม่พบว่า ตัวแปรอิสระใดมีความสัมพันธ์กันเองตามหลักเกณฑ์ที่ว่าค่าสหสัมพันธ์ (Correlations) สูงเกินกว่า 0.75 จะถือว่ามีความสัมพันธ์กันในระดับสูง (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ และกรรณิการ์ สุขเกษม, 2536, น. 45) สำหรับข้อตกลงเบื้องต้นประการอื่นๆ พบว่า ผ่านเงื่อนไขของข้อตกลง ได้แก่ ค่าความแปรปรวนของความคลาดเคลื่อนมีค่าคงที่ในทุกค่าของตัวแปรอิสระ (Constant Variance) ค่าความคลาดเคลื่อนมีการแจกแจงแบบปกติ (Normal Distribution) และไม่มีความสัมพันธ์กันโดย

อัตโนมัติ (Autocorrelation) โดยพิจารณาจากค่า Durbin – Watson Test ถ้าหากค่าอยู่ระหว่าง 1.5–2.5 แสดงว่าค่าคลาดเคลื่อนแต่ละค่าเป็นอิสระต่อกัน (เพ็ญแข แสงแก้ว, 2544, น. 13-23; กัลยา วาณิชย์บัญชา, 2545, น. 424) ซึ่งเมื่อพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ (ตารางที่ 3 และ 4) พบว่าค่า Durbin – Watson Test เท่ากับ 2.083 แสดงให้เห็นว่าไม่เกิดปัญหา Autocorrelation ทำให้ผ่านเงื่อนไขของข้อตกลง

5.1 ผลการวิจัย

ตารางที่ 3 เมตริกความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ตัวแปร	Military	LGM	COUP	POR	GDP
Military	1.000	0.981**	0.539*	0.381*	0.796**
LGM		1.000	0.515*	0.305	0.707**
COUP			1.000	0.590*	0.220
POR				1.000	0.278
GDP					1.000
$\bar{X}$	145167.645	137637.425	0.400	4.250	628130.000
S.D.	55667.796	54083.713	0.502	1.773	653696.737

* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($p < 0.05$)

** มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ($p < 0.01$)

ตารางที่ 4 ค่าสถิติการวิเคราะห์ถดถอยพหุแบบขั้นตอนโดยสรุป

ตัวแปรอิสระ	Coefficient (Beta)
(Constant)	-1056.233
LGM	0.820**
POR	0.195**
GDP	0.076**
R = 0.994 R ² = 0.988 adjusted R ² = 0.986 Durbin – Watson = 2.083	

* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($p < .005$)

** มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ($p < 0.01$)

ผลการวิจัยจากการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์ถดถอยพหุแบบขั้นตอนพบว่า งบประมาณทหารของไทยปีก่อนหน้าหรือปีที่ $t-1$ (LGM) เป็นตัวแปรลำดับแรก que เข้าสู่สมการถดถอยมีความสามารถในการอธิบายความผันแปรขนาดรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาปีที่ t (Military) ได้ร้อยละ 96.2 มีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ 0.01 ($R^2 = 0.962$, $p < 0.01$) (ตารางที่ 1.3 และ 1.4) สำหรับตัวแปรลำดับที่สองที่เข้าสู่สมการถดถอย ได้แก่ สิทธิในการเมือง (POR) โดยมีความสามารถในการอธิบายได้ร้อยละ 98.3 มีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ 0.01 ($R^2 = 0.983$, $p < 0.01$) ตัวแปรลำดับที่สามที่ถูกนำเข้าสู่สมการถดถอย ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงในผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) โดยพบว่า มีความสามารถในการอธิบายได้ร้อยละ 98.8 มีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ 0.01 ($R^2 = 0.988$, $p < 0.01$) โดยเมื่อพิจารณาอำนาจการอธิบายร่วมกับตัวแปรอิสระที่เข้าสู่สมการทั้งหมดในขั้นตอนที่สามแล้ว พบว่า สามารถอธิบายการผันแปรของตัวแปรตามได้สูงถึงร้อยละ 98.8 โดยมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ 0.01 ($R^2 = 0.988$, $p < 0.01$) ส่วนตัวแปรอิสระอีกหนึ่งตัวที่เหลือคือ ตัวแปรการรัฐประหารและการปกครองโดยรัฐบาลเผด็จการทหาร (COUP) ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติและไม่ถูกนำเข้ามาสู่สมการถดถอย ทั้งนี้ เราสามารถพิจารณาขั้นตอนการเข้าสู่สมการถดถอยของแต่ละตัวแปรได้จากตารางที่ 5

จากผลการวิจัยสามารถสร้างแบบจำลองเพื่อการคาดประมาณค่าในรูปของสมการถดถอยพหุได้ ดังนี้

$$\text{Military} = -1056.233 + 0.82 \text{ LGM} + 0.195 \text{ POR} + 0.076 \text{ GDP}$$

$$(t\text{-test}) \quad (21.191)** \quad (5.078)** \quad (2.676)**$$

$$R^2 = 0.988, \text{ Adjusted } R^2 = 0.986, F = 451.631, * (p < 0.05), ** (p < 0.01)$$

ตารางที่ 5 การวิเคราะห์ถดถอยพหุแบบหลายขั้นตอน

ตัวแปรอิสระ	ลำดับขั้นของสมการถดถอย		
	แบบจำลอง 1	แบบจำลอง 2	แบบจำลอง 3
LGM	(b) 1.010 (Beta) 0.981 (21.418)**	(b) 0.861 (Beta) 0.837 (18.765)**	(b) 0.844 (Beta) 0.820 (21.191)**
POR		(b) 6411.831 (Beta) 0.204 (4.582)**	(b) 6114.803 (Beta) 0.195 (5.078)**
GDP			(b) 0.006 (Beta) 0.076 (2.676)*
constant	6199.025	-591.404	-1056.233
R	0.981	0.992	0.994
R ²	0.962	0.983	0.988
adjusted R ²	0.960	0.981	0.986
F	458.749**	494.657**	451.631**
SEE	11113.116	7649.162	6553.589
Durbin – Watson 2.083			

หมายเหตุ: ค่าใน () เป็นค่า t-test ของค่าสัมประสิทธิ์ถดถอย

* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($p < 0.05$)

** มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ($p < 0.01$)

5.2 การอภิปรายผล

จากข้อค้นพบที่ได้จากงานวิจัยนี้ ประกอบด้วยตัวแปรอิสระ 3 ตัวแปรที่ได้รับการพิจารณาเข้าสู่สมการการวิเคราะห์ถดถอยพหุแบบขั้นตอน ได้แก่ ตัวแปรงบประมาณทหารไทยในปีก่อนหน้า ตัวแปรสิทธิในการเมือง และตัวแปรการเปลี่ยนแปลงในผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ สำหรับตัวแปรงบประมาณทหารไทยในปีก่อนหน้า (LGM) หรือปีที่ $t-1$ เป็นตัวแปรอิสระตัวแรกที่เข้าสู่สมการถดถอยพหุแบบขั้นตอน แสดงให้เห็นว่าตัวแปรภายใต้ปัจจัยทางด้านการตัดสินใจแบบส่วนเพิ่มมีอิทธิพลมากที่สุดต่อการเพิ่มขึ้นและ/หรือลดลงของงบประมาณทหารไทยในสองทศวรรษ พ.ศ. 2543 – 2562 ซึ่งสอดคล้องไปด้วยกันกับแนวคิดทฤษฎีการตัดสินใจแบบส่วนเพิ่ม (Incrementalism)

(Wildavsky, 1964) กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณทหารไทยในสองทศวรรษเกิดขึ้นภายใต้คำอธิบายของทฤษฎีแบบส่วนเพิ่มที่ว่า การเพิ่มขึ้นและ/หรือลดลงของงบประมาณทหารนั้นเกิดขึ้นจากข้อจำกัดของสถาบันกองทัพ ข้อจำกัดของเงื่อนไขเวลา สภาพการณ์ความเป็นจริงที่เกิดขึ้นจึงเป็นเรื่องของกระบวนการตัดสินใจภายในสถาบันกองทัพโดยการกำหนดขนาดงบประมาณทหารในลักษณะเปลี่ยนแปลงไปจากฐานงบประมาณในปีก่อนหน้า อีกทั้งยังมีลักษณะเป็นแบบอนุรักษ์นิยม (Conservative) การเปลี่ยนแปลงในงบประมาณทหารจึงมีลักษณะเป็นการพิจารณาโดยมิได้มุ่งการกำหนดขนาดงบประมาณในแบบสมเหตุสมผล (Rational Decision Making) หากแต่เป็นการพิจารณากำหนดงบประมาณในสิ่งที่พอใช้ได้ โดยการพิจารณาจากความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (Pragmatic Decision Making) เป็นสำคัญ ผลการวิจัยสอดคล้องกับข้อค้นพบในงานวิจัยของไพศาล บรรจสุวรรณ์ (2546) ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และพิชิต รัชตพิบูลภพ (2559) ซึ่งพบว่าปัจจัยทางด้านการตัดสินใจที่อธิบายจากตัวแปรรายจ่ายสาธารณะปีก่อนหน้าตามทฤษฎีการตัดสินใจแบบส่วนเพิ่มมีอิทธิพลอย่างสำคัญและมีนัยสำคัญทางสถิติในการอธิบายการเปลี่ยนแปลงในขนาดงบประมาณรายจ่ายเนื่องจากการพิจารณาจากสถานการณ์ความเป็นจริงในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับข้อค้นพบในงานวิจัยของ จิลเลสปี และคณะ (Gillespie et al., 1977 as cited in Balla, 2000, p. 8) ซึ่งได้วิจัยเกี่ยวกับงบประมาณของกองทัพสหรัฐอเมริกาโดยพบว่า การเปลี่ยนแปลงในงบประมาณของกองทัพสหรัฐอเมริกานั้นเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับกระบวนการตัดสินใจแบบส่วนเพิ่ม (Incremental Process) อย่างมีนัยสำคัญ

สำหรับตัวแปรการรัฐประหารและการปกครองโดยรัฐบาลเผด็จการทหารนั้น (COUP) แม้ว่าตัวแปรการรัฐประหารซึ่งอยู่ภายใต้ปัจจัยทางด้านการเมืองในงานวิจัยนี้จะพบว่าตัวแปรดังกล่าวไม่ได้รับการพิจารณาเข้าสู่สมการถดถอยพหุเนื่องจากไม่มีระดับนัยสำคัญทางสถิติ อย่างไรก็ตาม ในมิติการวิเคราะห์ข้อมูลตัวเลขเชิงพรรณนาทางด้านการเมืองกลับพบว่ามีความหมายที่สำคัญ ดังปรากฏว่าในงานศึกษาของแอนดรูว์ วอล์คเกอร์ (Andrew Walker) (วอล์คเกอร์, 2553; Walker, 2010) นักวิชาการสาขามนุษยวิทยาประจำมหาวิทยาลัยแห่งชาติดอัสเตรเลีย ซึ่งได้ทดลองจัดทำกราฟงบประมาณค่าใช้จ่ายทางด้านการทหารของรัฐบาลไทย โดยมีหน่วยคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ (GDP) วอล์คเกอร์ พบว่า ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬปี 2535 อันเป็นปฏิริยาต่อการทำรัฐประหารเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ปี 2534 ที่ประชาชนมีต่อฝ่ายกองทัพนั้น งบประมาณทางด้านการทหารของไทยได้มีแนวโน้มลดลงอย่างเห็นได้ชัด จากที่เคยมากกว่า 2.5 เปอร์เซ็นต์ของจีดีพี ก็ค่อยๆ ลดต่ำลง จนเหลือจำนวนน้อยกว่า 1.5 เปอร์เซ็นต์ของ

จีดีพีในปี 2549 อย่างไรก็ดี ภายหลังจากการทำรัฐประหารโดยทหารอีกครั้งเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 เป็นต้นมา งบประมาณทางด้านการทหารของไทยก็หวนกลับมาเพิ่มสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด สอดคล้องกับข้อมูลของสำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า (ThaiPublica.org) ที่ชี้ว่าภายหลังจากการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 งบประมาณแผ่นดินกลับมีจำนวนเพิ่มกว่า 2 เท่าในเวลาไม่ถึง 3 ปี (ไทยพับลิก้า, 2556) นั่นคือ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 กระทรวงกลาโหมได้รับงบประมาณ 85,891 ล้านบาท และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 กระทรวงกลาโหมได้รับการจัดสรรงบประมาณมากถึง 169,092 ล้านบาท สำนักงบประมาณ (2542, 2543, 2544, 2545, 2546, 2547, 2548, 2549, 2550, 2551, 2552, 2553, 2554, 2555, 2556, 2557, 2558, 2559, 2560, 2561, 2562; SIPRI, 2018; Sripokangkul & Chambers, 2017, p. 8) ขณะที่ในเวลาต่อมา ภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ เข้าควบคุมอำนาจการปกครองจากการทำรัฐประหารครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และเริ่มจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 จนถึงปัจจุบันปีงบประมาณ 2562 รวมแล้ว 5 ปีงบประมาณนั้น ปรากฏว่างบประมาณทหารสูงขึ้นทุกปี เฉลี่ยปีละเกือบหมื่นล้าน หากพิจารณาย้อนกลับไปงบประมาณปี 2557 ก่อน คสช.ยึดอำนาจ งบประมาณทหารอยู่ที่ 1.84 แสนล้านบาท (ตารางที่ 1) จากนั้นเมื่อรัฐบาล คสช. เข้ามาจัดทำงบประมาณปี 2558 ปรากฏว่างบประมาณทหารพุ่งสูงขึ้นเป็น 1.92 แสนล้านบาทหรือเกือบ 1 หมื่นล้าน ปีงบประมาณ 2559 เพิ่มต่อเนื่องเป็น 2.07 แสนล้านบาท ปีงบประมาณ 2560 ขยับเป็น 2.13 แสนล้านบาท ปีงบประมาณ 2561 ก็ยังคงมีทิศทางขาขึ้นเป็น 2.20 แสนล้านบาท และล่าสุดปีงบประมาณ 2562 งบประมาณทหารอยู่ที่ 2.27 แสนล้านบาท หรือคิดเป็น 7.57 ของงบประมาณประเทศ

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบช่วงก่อนหน้าที่รัฐบาลทหารขึ้นปกครองประเทศ ในช่วงระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2551 – 2557 ซึ่งเป็นช่วงรัฐบาลพลเรือน เราจะพบว่างบประมาณทหารกลับมิได้มีแนวโน้มที่ลดลงเช่นกัน ปัจจัยสำคัญจึงไม่ใช่เพราะการเป็นรัฐบาลพลเรือนหรือรัฐบาลทหารปกครองประเทศ เราอาจวิเคราะห์ได้ว่าสาเหตุสำคัญเป็นเพราะสัดส่วนงบประมาณทหารนั้นเพิ่มขึ้นตามสัดส่วนของงบประมาณกระทรวงต่างๆ ที่เพิ่มขึ้นเช่นกันอันเป็นผลมาจากงบประมาณโดยรวมของประเทศที่เพิ่มขึ้นตามบทบาทของรัฐที่ขยายตัวมากขึ้น อย่างไรก็ดี มีเพียงช่วงปีงบประมาณ 2553 สมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเท่านั้นที่งบประมาณทหารลดลงอย่างเห็นได้ชัดเจน จึงสรุปได้ว่าในช่วงรัฐบาลพลเรือน (พ.ศ. 2551 – 2557) มีการจัดสรรงบประมาณทหารในลักษณะส่วนเพิ่มตามงบประมาณรายจ่ายปีก่อนหน้าและเพิ่มตามสัดส่วนงบประมาณแผ่นดินโดยรวมโดยขึ้นกับสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศมากกว่าที่จะเป็นเรื่องของปัจจัยที่ว่า

รัฐบาลนั้นมาจากการทำรัฐประหารหรือว่ามาจากการเลือกตั้ง/รัฐบาลพลเรือนหรือไม่ ตัวแปรการรัฐประหารและการปกครองโดยรัฐบาลเผด็จการทหารจึงไม่ได้รับการพิจารณาเข้าสู่สมการถดถอยพหุและขาดพลังในการอธิบายในเชิงตัวเลขทางสถิติ

สำหรับตัวแปรสิทธิในทางการเมือง (POR) ซึ่งเป็นตัวแปรที่สองที่เข้าสู่สมการถดถอยพหุโดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 โดยเมื่อรวมกับตัวแปรงบประมาณทหารในปีก่อนหน้า (LGM) ปรากฏว่ามีอำนาจในการอธิบายการเปลี่ยนแปลงงบประมาณทหารไทยในสองทศวรรษได้ถึงร้อยละ 98.3 ($R^2 = 0.983$) ผลการวิจัยสอดคล้องกับการศึกษาของสุจิต บุญบงการ (2542, น. 216, 223) ที่ยืนยันว่า การทำรัฐประหารได้ยกเลิกการมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือไม่ก็จำกัดการสิทธิในการเมืองของประชาชนไม่ให้เป็นภัยต่อการยึดครองอำนาจและผลประโยชน์ทั้งหลายซึ่งรวมไปถึงงบประมาณทหารของเหล่าบรรดาผู้นำทหาร ในแง่จึงเท่ากับแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ผลประโยชน์ของกองทัพที่สะท้อนได้จากงบประมาณทหารสัมพันธ์กับสิทธิในทางการเมืองที่ลดลงไปของประชาชน นั่นคือ สิทธิในการเมืองของประชาชนที่ถูกละเมิดอย่างเลวร้ายสัมพันธ์โดยตรงกับงบประมาณทหารของไทยที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ในส่วนของตัวแปรตัวที่สามซึ่งเป็นตัวแปรตัวสุดท้ายในสมการถดถอยพหุแบบขั้นตอน อันได้แก่ ตัวแปรการเปลี่ยนแปลงในผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) พบว่ามีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงในงบประมาณทหารของไทยในสองทศวรรษอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 โดยเมื่อรวมกับตัวแปรทั้งหมดที่เข้าสู่สมการถดถอย ได้แก่ ตัวแปร LGM และตัวแปร POR สามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงในงบประมาณทหารได้สูงถึงร้อยละ 98.80 ($R^2 = 0.988$) ซึ่งสอดคล้องและเป็นไปตามคำอธิบายของกฎการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายสาธารณะ (Law of Rising Public Expenditure) และงานศึกษาและวิจัยที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2543, น. 375; ทวีชัย สุเมธีประสิทธิ์, 2523, น. 44; มาลาธร ไกรฤกษ์, 2543) ซึ่งอธิบายว่า บทบาทในการใช้จ่ายของรัฐบาลจะขยายตัวมากขึ้นเรื่อยๆ ตามการขยายตัวและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศซึ่งวัดจากผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น ผลการวิจัยนี้มีความสอดคล้องกับข้อมูลของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาสันติภาพนานาชาติแห่งกรุงสตอกโฮล์ม (Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI) และยืนยันงานวิจัยของวิฑิต ทวีสุข (2557, น. 2–3, 32) เรื่อง พัฒนาการทางทหารในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยข้อมูลของ SIPRI และงานวิจัยของวิฑิต พบว่า การใช้จ่ายงบประมาณทางทหารที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นผลจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ. 2003 – 2012 โดยงบประมาณทหารของไทยมีการปรับตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 57.9 คิดเป็นอันดับสาม

ของภูมิภาค รองจากเวียดนามและอินโดนีเซีย และในปี ค.ศ. 2017 ประเทศไทยยังคงรั้งตำแหน่งนี้ไว้เช่นเดิมโดยการตั้งงบประมาณทหารสูงเป็นอันดับสามของอาเซียน เป็นรองเพียงสิงคโปร์ และอินโดนีเซีย (กรุงเทพธุรกิจ, 2562, น. 16) ขณะที่งานวิจัยงบประมาณทหารในกลุ่มประเทศในลาตินอเมริกา นับตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ. 1996 – 2006 ก็พบว่า ตัวแปรการเปลี่ยนแปลงในผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศมีอิทธิพลส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในงบประมาณทหารที่เพิ่มขึ้นเช่นกัน ได้แก่ ประเทศอาเจนติน่า ชิลี โคลอมเบีย เอกวาดอร์ และเปรู (Molero, 2009)

จากข้อค้นพบดังที่ได้อภิปรายมาข้างต้นสะท้อนถึงนัยสำคัญของการศึกษากองทัพและการเมืองร่วมสมัยผ่านงบประมาณทหารในระยะเวลาสองทศวรรษ แม้ว่างบประมาณทหารจะไม่ได้มีความสัมพันธ์ในเชิงสถิติกับประเภทของรัฐบาลที่ขึ้นปกครองประเทศ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลเผด็จการทหารหรือรัฐบาลพลเรือนก็ตาม แต่การที่งบประมาณทหารเพิ่มขึ้นหรือลดลงย่อมส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของงบประมาณด้านอื่นๆ ในการพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนตามไปด้วย ดังปรากฏว่าในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2562 กระทรวงกลาโหมได้รับการจัดสรรงบประมาณสูงเป็นอันดับ 4 ในกลุ่มกระทรวง โดยมีกระทรวงที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณสูงกว่า มีเพียงกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลังเท่านั้น ขณะที่กระทรวงสาธารณสุขซึ่งควรจะได้รับงบประมาณจำนวนมากและเพียงพอต่อการยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ด้านสุขภาพและสุขภาวะของคนไทย กลับได้รับงบประมาณน้อยกว่ากระทรวงกลาโหม ข้อเสนอเรื่องการตัดลดงบประมาณทหารจึงเป็นประเด็นสำคัญยิ่งในการถกเถียงอภิปรายทั้งในทางทฤษฎีและในทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงเวลาที่ประเทศไม่มีความจำเป็นทางด้านการศึกสงครามและความมั่นคงดังเช่นในอดีต ขณะที่ประชาชนในประเทศเผชิญกับความอดอยากยากจน ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาค่าครองชีพ สุขภาพ และความเหลื่อมล้ำพิจารณาในแง่นี้ การเมืองเรื่องงบประมาณจึงเป็นเรื่องของปมปัญหาในการเลือกลำดับความสำคัญและการจัดสรรงบประมาณ ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นของบทความว่างบประมาณคือหัวใจของการเมืองในแง่ที่ว่า จะจัดสรรโดยให้ความสำคัญกับเรื่องใดก่อนเรื่องอื่นนั่นเอง

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

จากผลการวิจัยสรุปได้ว่า ตัวแปรภายใต้ปัจจัยทางด้านการตัดสินใจแบบส่วนเพิ่ม มีอิทธิพลมากที่สุดต่อการเพิ่มขึ้นและ/หรือลดลงของงบประมาณทหารไทยในสองทศวรรษ พ.ศ. 2543 – 2562 นั่นคือ ตัวแปรงบประมาณทหารไทยในปีก่อนหน้าหรือปีที่ $t-1$ ซึ่งสอดคล้องไปด้วยกันกับแนวคิดทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขจากของเดิมหรือทฤษฎีแบบส่วนเพิ่ม (Incrementalism) นั่นเอง นอกจากนี้ ตัวแปรที่มีอิทธิพลส่งต่อการเพิ่มขึ้นและ/หรือลดลงของงบประมาณทหารที่เข้าสู่สมการถดถอยพหุอีก 2 ตัวแปรที่สำคัญ ได้แก่ ตัวแปรสิทธิในทางการเมือง (Political Rights) ซึ่งอยู่ภายใต้ปัจจัยทางด้านการเมืองโดยแสดงให้เห็นว่าหากสิทธิในทางการเมืองของประชาชนเลวร้ายลง งบประมาณทหารไทยมีทิศทางหรือแนวโน้มเพิ่มขึ้นแบบสวนทางกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ และตัวแปรการเปลี่ยนแปลงในผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ซึ่งเป็นตัวแปรภายใต้ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ในขณะที่ตัวแปรการรัฐประหารและการปกครองโดยรัฐบาลเผด็จการทหาร (Coup d'etat & Military Rule) ไม่ได้รับการพิจารณาเข้าสู่สมการถดถอยพหุเนื่องจากไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ แม้ว่าจะมีความหมายสำคัญในการวิเคราะห์ข้อมูลตัวเลขเชิงพรรณนาทางด้านการเมืองก็ตาม

6.2 ข้อเสนอแนะ

(1) ข้อเสนอแนะในเชิงวิชาการและการวิจัยในอนาคต งบประมาณทหารของไทยปีก่อนหน้าซึ่งเป็นปัจจัยด้านการตัดสินใจสอดคล้องกับทฤษฎีการตัดสินใจแบบส่วนเพิ่ม (Incrementalism) การพิจารณากำหนดขนาดงบประมาณทหารของไทยยังคงมีลักษณะเป็นแบบอนุรักษนิยม (Conservative) การเปลี่ยนแปลงในงบประมาณทหารจึงมีลักษณะเป็นการพิจารณาโดยมิได้มุ่งการกำหนดขนาดงบประมาณในแบบสมเหตุสมผล (Rational Decision Making) นักวิชาการผู้ที่สนใจการวิจัยในเรื่องการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณด้านอื่นๆ ในอนาคต จึงควรนำแนวคิดทฤษฎีการตัดสินใจแบบส่วนเพิ่มเข้ามาพิจารณาปรับใช้ เพราะมีพลังในการอธิบายสูง อีกทั้งยังเน้นการพิจารณากำหนดงบประมาณในสิ่งที่พอใช้ได้โดยการพิจารณาจากความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (Pragmatic Decision Making) เป็นสำคัญ

(2) ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติต่อรัฐบาล สิทธิในทางการเมืองซึ่งเป็นปัจจัยทางด้านการเมืองที่สำคัญ สิทธิในทางการเมืองที่เพิ่มขึ้นสัมพันธ์กับงบประมาณทหารที่ลดน้อยลง แต่ในสถานการณ์ช่วงสองทศวรรษในงานวิจัยนี้พบว่าสิทธิในทางการเมืองลดลงอย่างสำคัญเกี่ยวโยงสืบเนื่องกับการรัฐประหารที่เกิดขึ้นสองครั้ง ขณะที่สังคมการเมืองเข้าสู่ช่วงสันติ

มากกว่าที่จะเป็นภาวะสงคราม รัฐบาลควรตัดลดงบประมาณทหารลงโดยเพิ่มงบประมาณในการพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนในด้านอื่นๆ เช่น ด้านสาธารณสุขสวัสดิการสังคม เป็นต้น ในขณะเดียวกันควรส่งเสริมสิทธิในทางการเมืองของประชาชนให้เพิ่มมากขึ้น พร้อมๆ กับการเคารพและยึดในหลักการประชาธิปไตย ทหารควรเคารพสิทธิในทางการเมืองที่พึงมีของประชาชน โดยไม่ล้ำเส้นและละเมิดกติกาประชาธิปไตยด้วยการรัฐประหาร เป็นกองทัพและทหารประชาธิปไตยภายใต้รัฐบาลพลเรือน อีกทั้งพึงตระหนักด้วยว่าการลดลงของงบประมาณทหารสัมพันธ์กับระดับความเป็นประชาธิปไตยในการเพิ่มขึ้นของสิทธิในทางการเมืองของประชาชน ดังปรากฏตามข้อค้นพบในงานวิจัยนี้

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรุงเทพมหานคร. (2562). *งบกลาโหมยุค คสช. พุ่งติดท็อปโฟร์*, น. 13-16.
- กัลยา วาณิชย์บัญชา. (2545). *การใช้ SPSS for Windows ในการวิเคราะห์ข้อมูล*. กรุงเทพฯ: ซี.เค. แอนด์ เอส. โฟโต้สตูดิโอ.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2543). *การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. (2539). *งบประมาณทหารไทย 2525 – 2534 วิสัยทัศน์และความคิดเชิงนโยบาย*. กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, และพิชิต รัชตพิบูลภพ. (2559). การจัดสรรของงบประมาณรายจ่ายระดับกรมของรัฐบาลไทย. *วารสารบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์*, 10(3), 227-244.
- ทวีชัย สุเมธีประสิทธิ์. (2523). *การขาดดุลรัฐบาลและกระบวนการเงินเพื่อในประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เทวฤทธิ์ มณีฉาย. (2560). 15 ปีงบฯ กลาโหม จาก 7.85 หมื่นล้าน สู่ 2.22 แสนล้าน พุ่งต่อเนื่องหลังรัฐประหาร 49. สืบค้นเมื่อ 5 กรกฎาคม 2561, จาก <https://prachatai.com/journal/2017/06/71901>
- ไทยพับลิก้า. (2556). *เปิดงบประมาณกองทัพไทย ยุทธศาสตร์ปี 2020 หวันพุ่งอีก 2 เท่า*. สืบค้นเมื่อ 4 กรกฎาคม 2561, จาก <https://thaipublica.org/2013/02/Thailand-military-budget-2020/>

- চারঙ্গী পেত্রলেকোনন্ত. (2561). “ข้ออ้าง” การปฏิบัติ-รัฐประหารในการเมืองไทยสมัยใหม่. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์. (2527). การวิเคราะห์เส้นโยงทางสังคมและพฤติกรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- พงษ์ภาณุ เศวตรุนทร์. (2529). รายงานของรัฐบาล. เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สาธารณะ. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์. นนทบุรี: ฝ่ายการพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- เพ็ญแข แสงแก้ว. (2544). สถิติเพื่อการวิจัยโดยใช้คอมพิวเตอร์. กรุงเทพฯ: ฟันนี่พับบลิชซิง.
- ไพศาล บรรจสุวรรณ์. (2546). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงระดับรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2525 – 2544. (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต), สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- มาลาธร ไกรฤกษ์. (2543). ปัจจัยกำหนดการใช้จ่ายของรัฐบาล. (วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วอล์คเกอร์, แอนดรูว์. (2553). นักวิชาการออสเตรเลียทดลองทำกราฟงบประมาณรายจ่ายกองทัพไทย ชี้อายุ 49 ตัวเลขพุ่งพรวด. สืบค้นเมื่อ 3 กรกฎาคม 2561, จาก <http://downmerng.blogspot.com/2010/09/49.html>
- วิจิต ทีวีสุข. (2557). พัฒนาการทางทหารในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. จุลสารความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ 150. สุรชาติ บำรุงสุข, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: สแควร์ ปริ้นซ์.
- สำนักงบประมาณ. (2542). งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี.
- _____. (2543). งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543. กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี.
- _____. (2544). งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544. กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี.
- _____. (2545). งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545. กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี.
- _____. (2546). งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546. กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี.
- _____. (2547). งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547. กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี.

- [illegible]

- สุจิต บัญบงการ. (2542). *การพัฒนาทางการเมืองของไทย: ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุจิตรา บุญรัตน์. (2543). *ระเบียบวิธีวิจัยสำหรับรัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, และกรรณิการ์ สุขเกษม. (2536). *การวิเคราะห์การถดถอย: แนวคิดวิธีการและการประยุกต์ใช้*. กรุงเทพฯ: เลี่ยงเชียง.
- สุชาติ บำรุงสุข. (2561). *รัฐและอุดมการณ์ทหารในลาตินอเมริกา*. กรุงเทพฯ: พารากราฟ.
- องค์กรเอกชนเพื่อประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพ. (2561). *Freedom House: Thailand*. สืบค้นเมื่อ 5 กรกฎาคม 2561, จาก <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2001/thailand>
- อีริก แอส, สตีฟ ไวกานด์, วิล เพียร์สัน, และแมนเกษ ฮัตติคูเดอร์. (2561). *ประวัติศาสตร์โลกฉบับไม่่ง่วง [The Mental Floss History of the World]* (สุวิชา จันทร, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: a book.

ภาษาอังกฤษ

- Babbie, E. R. (1975). *The Practice of Social Research*. Belmont: Wadsworth Publishing Co., Inc.
- Balla, A. (2000). *Factors Influencing Defense Expenditures – A Hungarian Perspective*. (Master's thesis), Naval Postgraduate School.
- Davis, O. A., Dempster, M. A. H., & Wildavsky, A. B. (1966). A Theory of the Budgetary Process. *American Political Science Review*, 60(3), 529–547.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19(1), 79–87.
- Molero, L. N. (2009). Factors Affecting Increasing Military Expenditures in Latin America, 1996 – 2006. *Indiana Journal of Political Science*, Winter 2008/2009, 52-58.
- Peacock, A. T., & Wiseman, J. (1961). *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. Princeton: Princeton University Press.

- Sagarik, D. (2012). *The Analysis of the Determinant of Education Expenditures in Thailand*. (Doctoral dissertation), National Institute of Development Administration.
- SIPRI. (2018). *SIPRI Military Expenditures Database*. Stockholm International Peace Research Institute. Retrieved July 9, 2018, from <https://www.sipri.org/>
- Sripokangkul, S., & Chambers, P. (2017). Returning Soldiers to the Barracks: Military Reform as the Crucial First Step in Democratizing Thailand. *Social Science & Humanities*, 25(1), 1–20.
- Walker, A. (2010). *New Mandala: Thailand's Hungry Military*. Retrieved July 3, 2018, from <http://www.newmandala.org/thailands-hungry-military/>
- Wanat, J. (1974). Base of Budgetary Incrementalism. *American Political Science Review*, 68(3), 1221–1228.
- Wildavsky, A. B. (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown and Co.

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ของวิสาหกิจเริ่มต้น:
กรณีศึกษาวิสาหกิจเริ่มต้น ประเภทไลฟ์สไตล์ ในจังหวัดเชียงใหม่¹
สิริประภา ชันแก้ว² และอลงกรณ์ คูตระกูล³

Received: January 31, 2019

Revised: April 10, 2019

Accepted: May 3, 2019

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาลักษณะของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในวิสาหกิจเริ่มต้น ประเภทไลฟ์สไตล์ (2) เพื่อวิเคราะห์ผลของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่มีต่อนายจ้างและลูกจ้างในวิสาหกิจเริ่มต้น ประเภทไลฟ์สไตล์ (3) เพื่อศึกษาการสนับสนุนจากภาครัฐที่วิสาหกิจเริ่มต้นจำเป็นต้องได้รับ เพื่อให้การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในวิสาหกิจเริ่มต้นมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม มีจำนวนผู้ให้ข้อมูลทั้งหมด 12 คน ประกอบด้วย นายจ้างและลูกจ้างของวิสาหกิจเริ่มต้น รวมทั้งตัวแทนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่า 1) วิสาหกิจเริ่มต้นส่วนใหญ่ไม่มีฝ่ายบริหารทรัพยากรมนุษย์อย่างเป็นทางการ โดยผู้ก่อตั้งทำหน้าที่ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ด้วยตนเอง 2) ผลของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ต่อนายจ้างและลูกจ้าง คือ นายจ้างสามารถคัดเลือกบุคลากรที่มีคุณสมบัติตรงตามความต้องการและเป้าหมายขององค์กร รวมทั้งสามารถรับรู้ถึงความคาดหวังของลูกจ้างที่มีต่อองค์กร สำหรับลูกจ้างสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเอง มีอิสระในการทำงานและเปิดโอกาสให้ลูกจ้างใช้ความคิดสร้างสรรค์ในการทำงานที่มีความท้าทาย และ 3) การสนับสนุนจากภาครัฐที่วิสาหกิจ

¹ บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง การบริหารทรัพยากรมนุษย์ของวิสาหกิจเริ่มต้น: กรณีศึกษาวิสาหกิจเริ่มต้นในจังหวัดเชียงใหม่ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขา รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

² คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200
อีเมล: to.aungaing@hotmail.com

³ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200
อีเมล: alongkorn.k@cmu.ac.th

เริ่มต้นจำเป็นต้องได้รับ คือ การเป็น “ตัวกลาง” เชื่อมโยงเครือข่ายระหว่างผู้ประกอบการกับผู้ที่มีความสนใจที่จะทำงานร่วมกับวิสาหกิจเริ่มต้น

คำสำคัญ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในวิสาหกิจเริ่มต้น, การบริหารทรัพยากรมนุษย์, วิสาหกิจเริ่มต้น

Human Resource Management for Startups: Case Studies of Startups in Lifestyle Sector in Chiang Mai Province

Siriprapa Kankaew⁴ and Alongkorn Khutrakun⁵

Abstract

The objectives of this study were: (1) to study the characters of human resource management for startups in lifestyle sector; (2) to analyze how human resource management has affected employers and employees; and (3) to study the government reinforcement is necessary in order to improve the efficiency of have human resource management for startups in the lifestyle sector. The study used a qualitative method. Data were collected by in-depth interview method that consisted of 12 key informants, thus 3 sectors: employer, employee in lifestyle startups, and government. Also, a non-participant observation was employed to collect the data. The results of this study showed that: 1) must startups in lifestyle sector did not have formal human resource management department, thus founders will manage human resource by themselves, 2) The effects of human resource management on employers and employees were that employers could select employees that are suitable for organization. Employees have work freely and the opportunity to create their challenging works, and 3) the government reinforcement that necessary to improve efficiency of human resource management for startups in the lifestyle sector acting an intermediary between entrepreneurs and startup employee prospects.

Keywords Human Resource Management for Startups, Human Resource Management, Startups

⁴ Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: to.aungaing@hotmail.com

⁵ Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: alongkorn.k@cmu.ac.th

1. บทนำ

กิจการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมในประเทศไทยนั้น เป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาเพื่อขับเคลื่อนความมั่งคั่งของประเทศมาโดยตลอด (กระทรวงอุตสาหกรรม, 2559) ซึ่งในยุคแรกของประเทศมีการใช้โมเดลประเทศไทย 1.0 ที่เน้นการขับเคลื่อนประเทศด้วยเกษตรกรรม ต่อมาเมื่อประเทศไทยเข้าสู่ยุคของอุตสาหกรรมจึงมีการใช้โมเดลประเทศไทย 2.0 ที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเบา ตามด้วยยุคต่อมาที่ใช้โมเดลประเทศไทย 3.0 ที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมหนัก ซึ่งในยุคปัจจุบันอยู่ภายใต้โมเดลประเทศไทย 3.0 ทำให้ประเทศไทยกำลังเผชิญกับปัญหากับดักประเทศรายได้ปานกลาง ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้หรือปัญหาความไม่เท่าเทียมกัน และปัญหากับดักความไม่สมดุลของการพัฒนา อีกทั้งยังมีขีดความสามารถในการแข่งขันต่ำ (กระทรวงอุตสาหกรรม, 2559) ดังนั้น การที่ประเทศจะก้าวข้ามปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปประเทศด้วยการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไม่ว่าจะเป็นด้านการผลิต อุปโภค บริโภค รวมถึงการสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ภาครัฐได้มีนโยบายประเทศไทย 4.0 ที่ต้องการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจไปสู่เศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม

การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจจากเดิมที่ขับเคลื่อนการพัฒนาประสิทธิภาพในการผลิตภาคอุตสาหกรรม ไปสู่เศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรม โดยเปลี่ยนจากวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแบบเดิม (Traditional SMEs) ไปสู่การเป็นวิสาหกิจเริ่มต้น (Startups) ที่สามารถพัฒนาและขับเคลื่อนได้ด้วยตนเอง (กระทรวงอุตสาหกรรม, 2559) เนื่องจากวิสาหกิจเริ่มต้นเป็นหนึ่งในธุรกิจที่มีการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่ๆ มาใช้ โดยเป็นธุรกิจที่สร้างมูลค่าด้วยนวัตกรรมตามโมเดลประเทศไทย 4.0 ซึ่งจะทำให้ประเทศก้าวข้ามปัญหากับดักประเทศรายได้ปานกลางมุ่งสู่การเป็นประเทศที่มีรายได้สูง รวมทั้งเป็นการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศ และในยุคปัจจุบันประชาชนในประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมในการทำธุรกิจเพิ่มขึ้น เพราะทำให้การติดต่อสื่อสารได้สะดวกมากขึ้นและเป็นการลดต้นทุนในการผลิตสินค้าและบริการ นอกจากนี้ ยังมีนักลงทุนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศที่ให้การยอมรับและสนับสนุนด้านเงินทุนแก่วิสาหกิจเริ่มต้นของไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้การลงทุนในวิสาหกิจเริ่มต้นเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

ดังนั้น หลายภาคส่วนจึงให้การสนับสนุนผู้ประกอบการวิสาหกิจเริ่มต้น โดยที่ผ่านมามาตรัฐได้ให้การสนับสนุนในด้านเงินทุน ด้านกฎหมาย ด้านความรู้ ด้านภาษีและ

ด้านการติดต่อสื่อสาร เพื่อให้สอดคล้องกับกระแสของโลก พบว่าวิสาหกิจเริ่มต้นที่ประสบความสำเร็จมีจำนวนไม่ถึงร้อยละ 10 (ศศิรินทร์ สายะสนธิ, 2560) เนื่องจากผู้ประกอบการวิสาหกิจเริ่มต้นส่วนใหญ่มีความมั่นใจและให้การใส่ใจในเรื่องเทคโนโลยีและนวัตกรรมมากเกินไป ทำให้ขาดความเข้าใจในด้านการตลาดและความต้องการที่แท้จริงของลูกค้า จนส่งผลให้ทำให้เกิดความผิดพลาดในธุรกิจขึ้น นอกจากนี้ ยังเกิดจากนโยบายรัฐที่ผิดพลาด เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนเป็นวิสาหกิจเริ่มต้น โดยอิงกระแสโลกและได้ยกตัวอย่างความสำเร็จของวิสาหกิจเริ่มต้นเพียงไม่กี่ราย โดยที่อัตราการประสบความสำเร็จของวิสาหกิจเริ่มต้นนั้นเป็นไปได้ยาก ซึ่งแสดงให้เห็นว่านโยบายอาจไม่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยและยังขาดการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน

พสุ โลหารชุน อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กล่าวว่า สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้วิสาหกิจเริ่มต้นไม่ประสบความสำเร็จ คือ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร (MGR Online, 2559) เนื่องจากกิจการวิสาหกิจเริ่มต้นมีขนาดองค์กรที่เล็ก จึงทำให้ผู้ประกอบการวิสาหกิจเริ่มต้นไม่เห็นถึงความสำคัญของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร ขาดการวางแผนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ส่งผลให้ไม่สามารถสรรหาหรือคัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาอยู่ในองค์กรได้ หรือเกิดจากการมีระบบการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ จึงทำให้องค์กรไม่สามารถประสบความสำเร็จได้ นอกจากนี้ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในวิสาหกิจเริ่มต้นจะมีลักษณะที่เฉพาะคือ องค์กรวิสาหกิจเริ่มต้นมีขนาดเล็ก จึงมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการขับเคลื่อนธุรกิจ และมีแหล่งเงินทุนจากการระดมทุนหรือร่วมลงทุน รวมถึงกิจการมีการเติบโตแบบก้าวกระโดดและโอกาสล้มเหลวในธุรกิจสูงถึง 90% (ศศิรินทร์ สายะสนธิ, 2560)

การที่จะบริหารทรัพยากรมนุษย์ในวิสาหกิจเริ่มต้นให้ประสบความสำเร็จนั้น ต้องอาศัยการบริหารจัดการจากนายจ้างและต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงาน เนื่องจากวิสาหกิจเริ่มต้นเป็นองค์กรขนาดเล็กจะให้ความสำคัญอย่างมากในเรื่องของการว่าจ้างบุคคลและการรักษาพนักงานที่มีความสามารถไว้กับองค์กร (กุลชลี พวงเพ็ชร, 2558) ดังนั้น การบริหารทรัพยากรมนุษย์ให้ประสบความสำเร็จนั้น ต้องมีการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ การสรรหา การคัดเลือก การฝึกอบรมและพัฒนา รวมถึงการบริหารค่าตอบแทนที่ดี เพื่อที่จะดึงดูดให้ลูกจ้างที่มีความรู้ ความสามารถอยู่กับองค์กรวิสาหกิจเริ่มต้น

จังหวัดเชียงใหม่ เป็นจังหวัดที่มีวิสาหกิจเริ่มต้นมากที่สุดเป็นอันดับ 1 ของภาคเหนือ (อรรชกา สีบุญเรือง, 2560) และในแผนพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ (พ.ศ. 2561-

2564) ได้ส่งเสริมและพัฒนาเมืองเชียงใหม่ให้เป็นเมืองศูนย์กลางแห่งการท่องเที่ยว การค้าการลงทุนและบริการสากล (สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่, 2560) รวมถึงเป็นที่ตั้งของหน่วยงานระดับภาคทั้งภาครัฐและเอกชนหลายแห่งและมีการก่อตั้งของวิสาหกิจเริ่มต้นมากมาย จึงทำให้ผู้วิจัยเลือกวิสาหกิจเริ่มต้นในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่มาเป็นกรณีศึกษาทั้งหมด 4 กรณี ประเภทไลฟ์สไตล์ (LifeStyle) ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ (พ.ศ. 2561-2564) ในจังหวัดเชียงใหม่ให้ความสำคัญในด้านการค้าการลงทุน และการท่องเที่ยว

ด้วยเหตุนี้ ทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะทำการศึกษาลักษณะของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในวิสาหกิจเริ่มต้น เพื่อเปรียบเทียบลักษณะร่วมของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในวิสาหกิจเริ่มต้น และทำการศึกษาผลของการบริหารทรัพยากรมนุษย์มีผลต่อนายจ้างและลูกจ้างในวิสาหกิจเริ่มต้น เพื่อวิเคราะห์ผลของการบริหารทรัพยากรมนุษย์มีผลต่อนายจ้างและลูกจ้างในวิสาหกิจเริ่มต้น รวมถึงศึกษาในเรื่องการสนับสนุนของภาครัฐในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในวิสาหกิจเริ่มต้น เพื่อทราบถึงการสนับสนุนจากภาครัฐที่วิสาหกิจเริ่มต้นจำเป็นต้องได้รับและเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในวิสาหกิจเริ่มต้นมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

2. วัตถุประสงค์ในการวิจัย

- (1) เพื่อศึกษาลักษณะของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในวิสาหกิจเริ่มต้น ประเภทไลฟ์สไตล์
- (2) เพื่อวิเคราะห์ผลของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่มีต่อนายจ้างและลูกจ้างในวิสาหกิจเริ่มต้นประเภทไลฟ์สไตล์
- (3) เพื่อศึกษาการสนับสนุนจากภาครัฐที่วิสาหกิจเริ่มต้นจำเป็นต้องได้รับ เพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในวิสาหกิจเริ่มต้นมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

3. แนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

แนวคิดที่ผู้วิจัยใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ คือ แนวคิดเกี่ยวกับวิสาหกิจเริ่มต้น (Startups) และแนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management) อันมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 แนวคิดวิสาหกิจเริ่มต้น (Startups)

วิสาหกิจเริ่มต้น (Startups) คือ กิจการที่สร้างขึ้นเพื่อค้นหาโมเดลธุรกิจ (Business Model) ที่สามารถทำซ้ำ (Repeatable) และขยายตัวได้ (Scalable) โดยใช้กระบวนการและนวัตกรรมที่ไม่เหมือนใคร สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มและเติบโตให้แก่ธุรกิจได้อย่างก้าวกระโดด รวมถึงการมีผลกระทบอย่างรวดเร็วต่อสังคมและธุรกิจสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมได้ (Blank, 2010; ณรงค์ ศิริเลิศวรกุล, 2559) จึงกล่าวได้ว่าลักษณะของวิสาหกิจเริ่มต้น คือ กิจการที่มีลักษณะ 1) เป็นองค์การที่มีขนาดเล็กมากกว่าวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises: SMEs) ที่มีจำนวนสมาชิกในองค์การไม่เกิน 50 คน (กรมสรรพากร, 2561) ก่อตั้งขึ้นเพื่อค้นหาโมเดลธุรกิจที่ทำซ้ำและขยายตัว 2) มีการใช้เทคโนโลยีในการขับเคลื่อนธุรกิจ 3) มีการเติบโตแบบก้าวกระโดดแต่มีโอกาที่จะล้มเหลวสูง และ 4) มีแหล่งเงินทุนมาจากการระดมทุนหรือร่วมลงทุน

พัฒนาการของวิสาหกิจเริ่มต้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ช่วง (Crowne, 2002) ได้แก่ 1) ช่วงเริ่มสร้าง (Startup) เป็นช่วงเริ่มระดมความคิด เพื่อวางแผนการออกแบบผลิตภัณฑ์หรือบริการ ไปจนถึงเปิดตัวผลิตภัณฑ์และบริการออกสู่ตลาดเป็นครั้งแรก 2) ช่วงคงที่ (Stabilization) เป็นช่วงที่ผลิตภัณฑ์หรือบริการเริ่มมีความคงที่ ทำให้วิสาหกิจเริ่มต้นต้องรักษาเสถียรภาพ โดยการขยายผลิตภัณฑ์หรือบริการสู่ลูกค้ากลุ่มใหม่โดยไม่ต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายในการขยายฐานลูกค้า ด้วยการใช้โมเดลธุรกิจเดิม 3) ช่วงเติบโต (Growth) เป็นช่วงที่พัฒนาจนมีการกำหนดกระบวนการสำหรับพัฒนาและจำหน่ายผลิตภัณฑ์หรือบริการ ตลอดจนการขยายตลาดเพื่อสร้างอัตราการเติบโตทางธุรกิจเพิ่มขึ้น เพื่อจูงใจให้นักลงทุนเข้าร่วมลงทุนในธุรกิจ 4) ช่วงมั่นคง (Maturity) เป็นช่วงที่วิสาหกิจเริ่มต้นเปลี่ยนรูปแบบเป็นบริษัท

3.1.1 ประเภทของวิสาหกิจเริ่มต้น (Startups)

จากการทบทวนแนวคิดวิสาหกิจเริ่มต้นมีนักวิชาการหลายท่านทั้งนักวิชาการไทยและนักวิชาการต่างประเทศได้ทำการระบุถึงประเภทของวิสาหกิจเริ่มต้น ได้มีการแบ่งประเภทของวิสาหกิจเริ่มต้นทั่วโลกทั้งหมด 52 ประเภทโดยแต่ละประเทศจะมีการแบ่งประเภทไว้แตกต่างกันตามสภาพแวดล้อมการตั้งของวิสาหกิจเริ่มต้นในแต่ละประเทศ (Jaime Novoa, 2014) ซึ่งในประเทศไทยแบ่งประเภทของวิสาหกิจเริ่มต้น โดยกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ออกเป็น 9 ประเภทกลุ่มอุตสาหกรรม (ณรงค์ ศิริเลิศวรกุล, 2559) ได้แก่ 1) วิสาหกิจเริ่มต้นด้านภาครัฐและการศึกษา (GovTech/

EdTech) เป็นกิจการที่ใช้อินเทอร์เน็ตและเทคโนโลยีสารสนเทศ จัดการระบบของภาครัฐและระบบการศึกษา เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการของภาครัฐและเข้าถึงการศึกษาได้สะดวกมากยิ่งขึ้น 2) วิสาหกิจเริ่มต้นด้านเกษตรและอาหาร (AgTech/FoodTech) เป็นกิจการที่ต้องการแก้ปัญหาเกี่ยวกับธุรกิจด้านการเกษตรและอาหาร ตั้งแต่ปัญหาการปลูกพืชไปจนถึงการเพิ่มผลผลิต โดยนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ตลอดจนสร้างช่องทางการตลาด 3) วิสาหกิจเริ่มต้นด้านการแพทย์และสาธารณสุข (HealthTech) เป็นกิจการที่เพิ่มประสิทธิภาพในการดูแลป้องกันสุขภาพและพัฒนา ระบบสาธารณสุขให้กับประชาชน 4) วิสาหกิจเริ่มต้นด้านอุตสาหกรรม (IndustryTech) เป็นกิจการที่เพิ่มคุณภาพผลผลิต โดยใช้เครื่องจักรประเภทอัตโนมัติเป็นหลัก 5) วิสาหกิจเริ่มต้นด้านการขนส่ง (E-commerce/Logistics) เป็นกิจการที่มุ่งเน้นการส่งเสริมการเข้าถึง การเลือกสินค้า หรือแม้แต่การทดลองสินค้า ผ่านการค้าทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้ผู้ขายสินค้าสามารถขายและส่งสินค้าถึงมือลูกค้าได้อย่างรวดเร็ว รวมทั้งสามารถลดต้นทุนในการขนส่งสินค้าและบริการ 6) วิสาหกิจเริ่มต้นด้านการเงิน (FinTech) เป็นกิจการที่มุ่งเน้นการพัฒนาและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการเงิน การธนาคาร การประกันภัย และสินเชื่อ เพื่อการลงทุน รวมถึงการบริหารจัดการความเสี่ยงและการดำเนินธุรกิจ 7) วิสาหกิจเริ่มต้นด้านไลฟ์สไตล์ (LifeStyle) เป็นกิจการที่มุ่งเน้นความคิดสร้างสรรค์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม ที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของมนุษย์ สามารถอำนวยความสะดวกให้ชีวิตของผู้คนสะดวกสบายมากขึ้น ในชีวิตในการทำงานและการพักผ่อนหย่อนใจ 8) วิสาหกิจเริ่มต้นด้านการท่องเที่ยว (TravelTech) เป็นกิจการที่มุ่งเน้นการพัฒนาและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการท่องเที่ยว การบริการตัวแทนท่องเที่ยวออนไลน์ (Online Travel Agents) ทำให้นักท่องเที่ยวสะดวกและเข้าถึงบริการโดยง่าย 9) วิสาหกิจเริ่มต้นด้านอสังหาริมทรัพย์ (PropertyTech/UrbanTech) เป็นกิจการที่มุ่งเน้นการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของอุตสาหกรรมก่อสร้างและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ตั้งแต่การก่อสร้างและบริหารจัดการการก่อสร้าง การให้บริการซื้อขายและให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนการเป็นตัวกลางในการติดต่อเกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมก่อสร้างให้เกิดประสิทธิภาพ

3.2 แนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management)

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในวิชาชีพเริ่มต้น คือ กระบวนการสรรหา คัดเลือก เพื่อบรรจุบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้ามาปฏิบัติงานในองค์การ พร้อมทั้งในการฝึกอบรมและพัฒนาพนักงานภายในองค์การเพื่อเพิ่มพูนความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน รวมถึงการบริหารค่าตอบแทนให้แก่พนักงานซึ่งเป็นหน้าที่ที่สำคัญขององค์การที่ผู้บริหารและบุคลากรขององค์การร่วมกันใช้ความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ในการวิเคราะห์งาน การวางแผน การสรรหา การคัดเลือก การฝึกอบรมและพัฒนา การบริหารค่าตอบแทน ตลอดจนการธำรงรักษาและพัฒนาให้บุคลากรขององค์การมีศักยภาพที่เหมาะสมในการปฏิบัติงาน เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากพนักงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายขององค์การและพนักงานพร้อมกัน (Dessler, 2013; Ivancevich, 2010; ญัฐพันธ์ เจริญนันทน์, 2545) โดยการบริหารทรัพยากรมนุษย์ประกอบไปด้วย 5 กระบวนการ ได้แก่การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ การสรรหาทรัพยากรมนุษย์ การคัดเลือกทรัพยากรมนุษย์ การฝึกอบรมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การบริหารค่าตอบแทน ซึ่งรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.2.1 การวางแผนทรัพยากรมนุษย์

การวางแผนทรัพยากรมนุษย์เป็นกระบวนการที่ใช้คาดการณ์ความต้องการด้านทรัพยากรมนุษย์ขององค์การวิชาชีพเริ่มต้น เพื่อกำหนดความต้องการทรัพยากรมนุษย์ที่จำเป็นต้องใช้ในอนาคตและมีวิธีการอย่างไรที่จะสนองต่อความต้องการดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม ซึ่งกระบวนการวางแผนทรัพยากรมนุษย์มี 4 ขั้นตอน (Ivancevich, 2007) ได้แก่ 1) การวิเคราะห์สถานการณ์หรือการกลั่นกรองสภาพแวดล้อมทางธุรกิจ 2) การพยากรณ์ความต้องการทรัพยากรมนุษย์ เป็นการคาดการณ์กำลังแรงงานที่องค์การต้องการในการคำนวณ 3) การวิเคราะห์ปริมาณแรงงานของทรัพยากรมนุษย์ในองค์การ และ 4) การพัฒนาแผนเพื่อการปฏิบัติ เป็นการตรวจสอบข้อจำกัดของแผนแต่ละแผนที่กำหนดขึ้น โดยจะต้องทำการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและมีความเพียงพอต่อประมาณที่ได้รับจัดสรรในแต่ละปี

3.2.2 การสรรหาทรัพยากรมนุษย์

การสรรหาทรัพยากรมนุษย์เป็นกระบวนการที่วิชาชีพเริ่มต้นใช้เป็นแนวทางในการแสวงหาและจูงใจให้ผู้สมัครงานที่มีความสามารถและมีทัศนคติที่ตรงตามความต้องการขององค์การ ในการมาสมัครในตำแหน่งงานที่ต้องการเพื่อเข้ามาร่วมกันทำงานในองค์การและทำให้องค์การสามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์การที่กำหนดไว้

โดยทั่วไปหน่วยงานสามารถแสวงหาบุคคลเข้ามาบรรจุในตำแหน่งต่างๆ ได้จากแหล่งแรงงานที่สำคัญ 2 แหล่ง ได้แก่ แหล่งภายในองค์กรและแหล่งภายนอกองค์กร (Ivancevich, 2010) ดังรายละเอียดต่อไปนี้ 1) การสรรหาจากแหล่งภายใน เมื่อมีตำแหน่งว่างเกิดขึ้นภายในองค์กร องค์กรควรจะสรรหาบุคคลเข้ามาบรรจุในตำแหน่งที่ว่าง โดยพิจารณาจากพนักงานที่มีอยู่ปัจจุบันขององค์กรก่อนเป็นอันดับแรก 2) การสรรหาจากแหล่งภายนอก เป็นการแสวงหาบุคคลจากแหล่งภายนอกองค์กรเข้ามาบรรจุในตำแหน่งงานที่ว่างอยู่

3.2.3 การคัดเลือกทรัพยากรมนุษย์

การคัดเลือกทรัพยากรมนุษย์เป็นกระบวนการตัดสินใจของวิสาหกิจเริ่มต้นที่จะทำการคัดเลือกพนักงานจากผู้สมัครที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อจัดคนให้เหมาะสมกับตำแหน่งงานมากที่สุด กระบวนการคัดเลือกเป็นกระบวนการที่ต้องกระทำต่อเนื่องเป็นขั้นตอน ซึ่งกำหนดขั้นตอนของกระบวนการคัดเลือกไว้ 8 ขั้นตอน (Fisher, Schoenfeldt, & Shaw, 1999) ได้แก่ 1) การกรอกใบสมัคร 2) การสัมภาษณ์เพื่อกลั่นกรอง 3) การทดสอบ 4) การสัมภาษณ์ 6) การตรวจสอบหลักฐานอ้างอิง 6) การให้ข้อเสนอแบบมีเงื่อนไข 7) การตรวจร่างกาย 8) การตัดสินใจจ้าง

3.2.4 การฝึกอบรมและพัฒนา

การฝึกอบรมและพัฒนาเป็นกระบวนการดำเนินงานของวิสาหกิจเริ่มต้นที่พัฒนาพนักงานผู้ที่ปฏิบัติงานในองค์กรให้มีความรู้ความชำนาญ ตลอดจนมีทัศนคติที่ดีต่อองค์กรเป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานขององค์กรทั้งในปัจจุบันและอนาคต สำหรับวิธีการในการฝึกอบรมและพัฒนา เป็นวิธีการหรือเทคนิคที่ใช้ในการฝึกอบรมและจะต้องสอดคล้องกับหลักสูตรเนื้อหาและวัยของผู้เข้ารับการฝึกอบรม การใช้เทคนิควิธีที่เหมาะสม จะช่วยให้ผู้รับการฝึกอบรมเกิดการเรียนรู้ได้ดีที่สุดจากการทำกิจกรรมฝึกอบรม (Green, 2002)

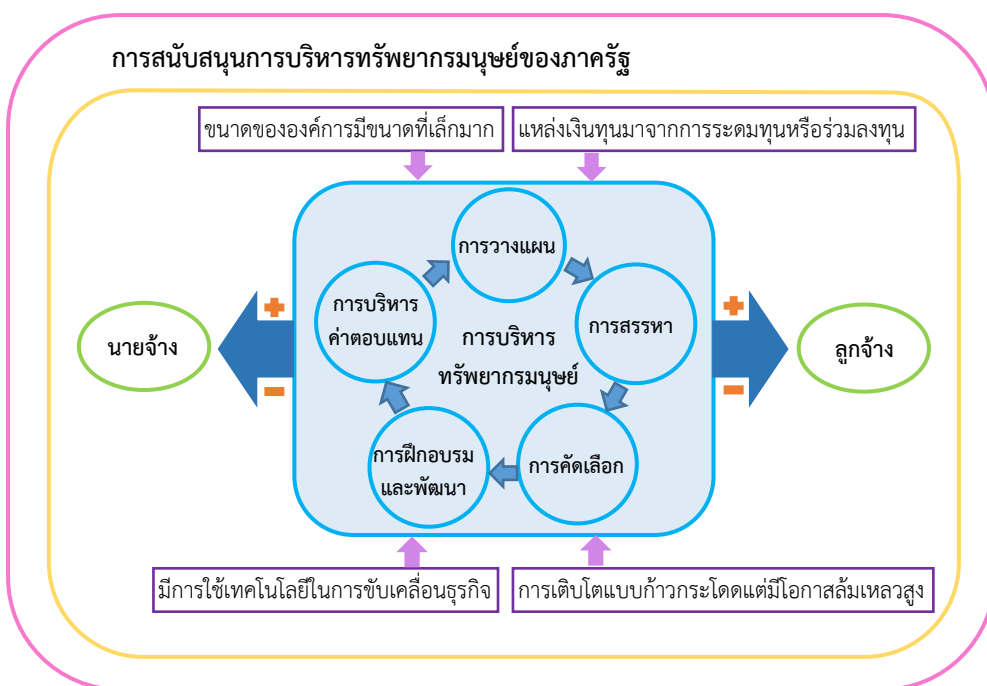
3.2.5 การบริหารค่าตอบแทน

การบริหารค่าตอบแทนเป็นกระบวนการให้รางวัลแก่พนักงานเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับงานที่พนักงานได้กระทำ ประกอบด้วย ค่าจ้าง เงินเดือน โบนัส สิ่งจูงใจ รวมถึงสิทธิประโยชน์ต่างๆ เป็นรางวัลหรือส่วนเพิ่มที่พนักงานได้รับซึ่งเป็นผลจากการจ้างงานและตำแหน่งภายในองค์กร โดยค่าตอบแทนสามารถแบ่งได้เป็นค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินและค่าตอบแทนที่ไม่เป็นตัวเงิน (Mondy & Martocchio, 2016) ได้แก่ 1) ค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน คือ ค่าตอบแทนที่จ่ายเป็นเงินให้กับพนักงาน และ

2) ค่าตอบแทนที่ไม่เป็นตัวเงิน คือ สิ่งของ สิทธิประโยชน์หรือบริการต่างๆ ที่นายจ้างจัดให้กับพนักงานเพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงานและทำให้พนักงานเกิดความพึงพอใจจากการทำงานในองค์กร อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์ตอบแทนที่ไม่เป็นตัวเงินก็อยู่ในรูปแบบของความยืดหยุ่นของเวลาการทำงาน

4. กรอบแนวคิด

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิด



กรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ประยุกต์ขึ้นมาจากแนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management) ของ Ivancevich (2010), Dessler (2013), ญัฐพันธ์ เชรนนันท์ (2545) ที่อธิบายถึง การบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นกระบวนการเกี่ยวกับบุคคลในด้านการบริหารงาน ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน การสรรหา การคัดเลือก การฝึกอบรม/การพัฒนา และการบริหารค่าตอบแทน ทำให้ผู้วิจัยนำมาประยุกต์ใช้กับองค์การวิสาหกิจเริ่มต้น (Startups) ที่มีลักษณะเฉพาะ คือเป็นองค์กรที่มีขนาดเล็กมาก ใช้เทคโนโลยีในการขับเคลื่อนธุรกิจ โดยเติบโตแบบก้าวกระโดดแต่มีโอกาasl้มเหลวสูง แหล่งเงินทุนของธุรกิจมาจากการระดมทุนและร่วมลงทุน จึงทำให้ผู้วิจัยมุ่ง

ศึกษาเปรียบเทียบลักษณะของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในแต่ละกระบวนการตั้งแต่การวางแผน การสรรหา การคัดเลือก การฝึกอบรม/การพัฒนา และการบริหารตอบแทน ของวิสาหกิจเริ่มต้น ตลอดจนทำการศึกษาถึงผลของการบริหารทรัพยากรมนุษย์มีผลต่อนายจ้างและลูกจ้างในวิสาหกิจเริ่มต้น และการสนับสนุนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของภาครัฐในวิสาหกิจเริ่มต้น

5. ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) แบบกรณีศึกษา มีเกณฑ์การเลือกกรณีศึกษาดังต่อไปนี้ (1) มีลักษณะตามความหมายของวิสาหกิจเริ่มต้นที่ผู้วิจัยได้กล่าวมาในหัวข้อที่ 3.1 (2) ใช้เกณฑ์ของช่วงเวลาการก่อตั้งของวิสาหกิจเริ่มต้นที่ใช้เป็นกรณีศึกษามีช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกัน กล่าวคือ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2558-2561 (3) ได้ทำการจัดตั้งเป็นบริษัทแล้ว (4) เป็นวิสาหกิจเริ่มต้นประเภทไลฟ์สไตล์ โดยเมื่อพิจารณาตามเกณฑ์การเลือกกรณีศึกษา มีวิสาหกิจเริ่มต้นที่ผ่านเกณฑ์ดังกล่าวทั้งหมด 4 กรณีศึกษา ได้แก่ (1) บริษัท บีนีท จำกัด (2) บริษัท โคชิอิ (ไทยแลนด์) จำกัด (3) บริษัท เอบล็อกกลาสโค้ดติ้ง (ไทยแลนด์) จำกัด และ (4) บริษัท บ้านดีฮวงจู้ยเต็ด จำกัด โดยใช้วิธีการเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลแบบเฉพาะเจาะจง โดยมีผู้ให้ข้อมูลทั้งหมด 12 คน ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ นายจ้างของวิสาหกิจเริ่มต้น ลูกจ้างของวิสาหกิจเริ่มต้น และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของวิสาหกิจเริ่มต้นในอำเภอเมืองเชียงใหม่ ประเภทไลฟ์สไตล์ โดยใช้เกณฑ์ในการเลือก คือ มีคณะทำงานที่ดูแลวิสาหกิจเริ่มต้นอย่างเป็นทางการ ซึ่งมีประเด็นคำถามสำคัญดังต่อไปนี้ ลักษณะโครงสร้างการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในวิสาหกิจเริ่มต้น บทบาทของนายจ้างและผลจากการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่มีต่อนายจ้างและลูกจ้าง รวมถึงบทบาทของภาครัฐในการสนับสนุนบริหารทรัพยากรมนุษย์ในวิสาหกิจเริ่มต้น

6. ผลการศึกษา

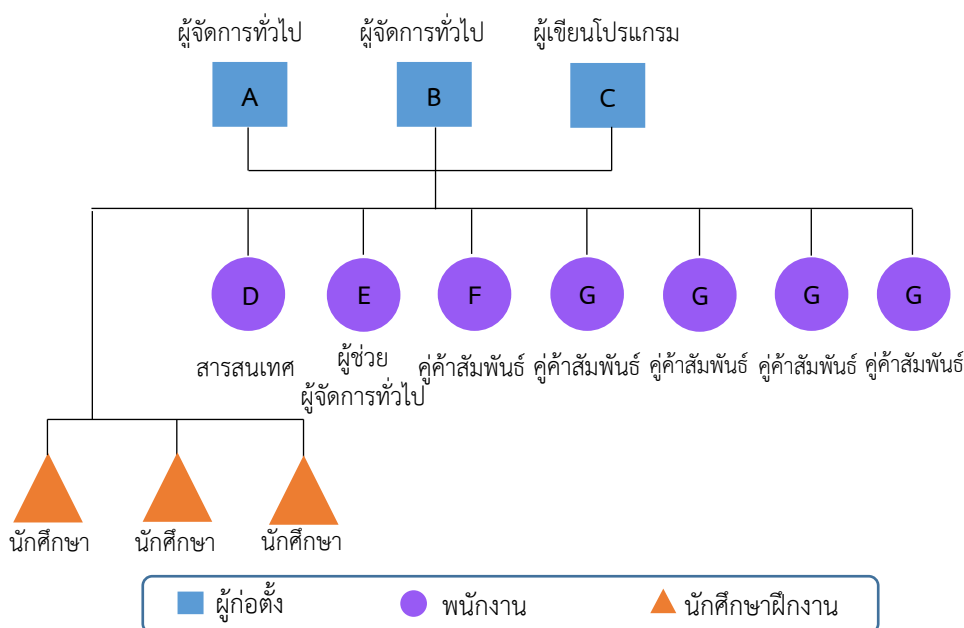
สำหรับบทความนี้ ผู้วิจัยทำการศึกษาการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในวิสาหกิจเริ่มต้น ประเภทไลฟ์สไตล์ในจังหวัดเชียงใหม่ โดยนำเสนอทั้งหมด 4 กรณีศึกษา ได้แก่

(1) บริษัท บีนีท จำกัด (Beneat)

บริษัท บีนีท จำกัด เป็นวิสาหกิจเริ่มต้น ประเภทไลฟ์สไตล์ ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2559 มีผลิตภัณฑ์เป็นแพลตฟอร์มแม่บ้านออนไลน์ คือแพลตฟอร์มสำหรับผู้ที่ต้องการ

แม่บ้านเพื่อทำความสะอาดที่อยู่อาศัยโดยมีแพลตฟอร์มการค้นหาแม่บ้านที่มีระดับค่าบริการที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และเมื่อรับรองความปลอดภัยของผู้ที่ใช้บริการโดยบริษัท บีบีท จำกัด จะทำการตรวจสอบประวัติอาชญากรรมแม่บ้านที่มาสมัครเป็นพันธมิตรทางธุรกิจ (Partner) ซึ่งผู้ใช้บริการสามารถทำการเลือกแม่บ้านได้ผ่านแอปพลิเคชัน สามารถเห็นประวัติ รูปถ่ายหน้าตา ของแม่บ้าน รวมถึงประวัติการทำงานที่ผ่านมาของแม่บ้าน เนื่องจากผู้ใช้บริการจะต้องทำการรีวิวแม่บ้านที่มาทำความสะอาดว่าปฏิบัติหน้าที่ได้ตรงความต้องการหรือไม่ เมื่อผู้ใช้บริการเลือกแม่บ้านที่ต้องการทางบริษัทจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการติดต่อแม่บ้านให้ไปทำความสะอาดตามวันและเวลาที่ผู้ใช้บริการได้ทำการเลือกไว้ ปัจจุบันบริษัทกำลังอยู่ในช่วงที่ 3 ของพัฒนาการของวิสาหกิจเริ่มต้น กล่าวคือ ช่วงการเจริญเติบโต เนื่องจาก ทางบริษัทมีการกำหนดกระบวนการในการพัฒนาการบริการและรองรับการขยายตลาดและอัตราการเติบโตที่กำลังเพิ่มขึ้น ซึ่งมีโครงสร้างความสัมพันธ์ของบทบาทและหน้าที่ ดังที่แสดงในแผนภาพที่ 2

แผนภาพที่ 2 โครงสร้างความสัมพันธ์บทบาทหน้าที่ของบุคลากรในบริษัท บีบีท จำกัด



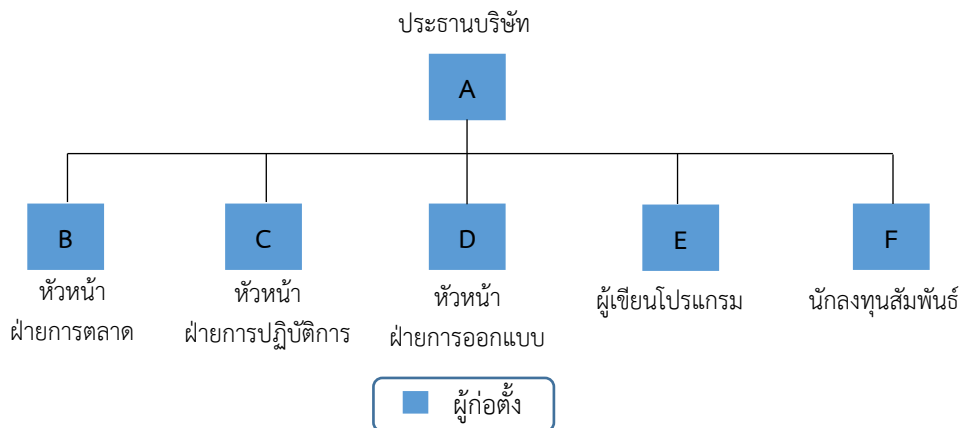
ที่มา: ประยุกต์จากข้อมูลการสัมภาษณ์

จากแผนภาพที่ 2 แสดงให้เห็นว่า บริษัท บีนี้ท จำกัด มีผู้ก่อตั้งทั้งหมดจำนวน 3 คน กล่าวคือ (1) ผู้ก่อตั้ง A และ (2) ผู้ก่อตั้ง B ดำรงตำแหน่งผู้จัดการทั่วไป (General Management) ทำหน้าที่ดูแลภาพรวมของบริษัทรวมทั้งทำการสรรหาบุคลากรและสัมภาษณ์พนักงานที่เข้ามาทำงานในบริษัทตามลำดับ สำหรับ (3) ผู้ก่อตั้ง C เป็นโปรแกรมเมอร์ (Programmer) ผู้เขียนโปรแกรมของแพลตฟอร์ม โดยผู้ก่อตั้งทั้งสามคนช่วยกันตัดสินใจรับพนักงานเข้าทำงานกับบริษัทร่วมกัน ในปัจจุบัน บริษัท บีนี้ท จำกัด มีพนักงานทั้งหมดจำนวน 7 คน กล่าวคือ (1) พนักงาน D ทำหน้าที่ในการดูแลเทคโนโลยีของบริษัท (2) พนักงาน E เป็นผู้ช่วยผู้ก่อตั้ง (3) พนักงาน F ทำหน้าที่จัดหาและคัดเลือกแม่บ้านที่ต้องการเข้ามาเป็นหุ้นส่วนของบริษัท (4) พนักงาน G จำนวน 4 คนทำหน้าที่ในการดูแลแม่บ้านที่เป็นหุ้นส่วนของบริษัทและลูกค้าที่เข้ามาใช้บริการ และมีนักศึกษาฝึกงานทั้งหมดจำนวน 3 คน

(2) บริษัท โคชิอิ (ไทยแลนด์) จำกัด

บริษัท โคชิอิ (ไทยแลนด์) จำกัด เป็นวิสาหกิจเริ่มต้น ประเภทไลฟ์สไตล์ ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2559 มีผลิตภัณฑ์เป็นแพลตฟอร์มที่ช่วยฝึกสอน แนะนำ (Coaching) เกี่ยวกับการเล่นเกมแก่ผู้ที่สนใจต้องการเป็นผู้เล่นเกมกีฬาอีสปอร์ต (E-sport) โดยแพลตฟอร์มจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการจับคู่ผู้ที่สนใจเล่นเกมกับผู้ฝึกสอนเพื่อทำการสอนแบบตัวต่อตัว (Live One on One) การมีแพลตฟอร์มดังกล่าวขึ้นมานั้นส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการดำเนินชีวิตของผู้ที่ใช้บริการจากการเป็นพื้นที่ที่ช่วยสร้างเครือข่ายของผู้ที่มีความสนใจในด้านเดียวกันให้สามารถแลกเปลี่ยนพูดคุยและผ่อนคลายจากการเล่นเกม ซึ่งปัจจุบันบริษัท โคชิอิ (ไทยแลนด์) จำกัด ปัจจุบันบริษัทกำลังอยู่ในช่วงที่ 3 ของพัฒนาการของวิสาหกิจเริ่มต้น กล่าวคือ ช่วงการเจริญเติบโต เนื่องจาก ทางบริษัทมีการกำหนดกระบวนการในการพัฒนาการบริการ เพื่อรองรับการขยายตลาดและอัตราการเติบโตที่กำลังเพิ่มขึ้นซึ่งมีโครงสร้างความสัมพันธ์ของบทบาทและหน้าที่ ดังที่แสดงในแผนภาพที่ 3

แผนภาพที่ 3 โครงสร้างความสัมพันธ์บทบาทหน้าที่ของบุคลากรในบริษัท โคซิจิ (ไทยแลนด์) จำกัด



ที่มา: ประยุกต์จากข้อมูลการสัมภาษณ์

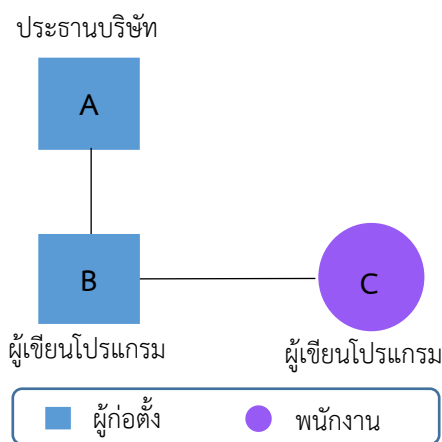
จากแผนภาพที่ 3 แสดงให้เห็นว่า บริษัท โคซิจิ (ไทยแลนด์) จำกัด มีผู้ก่อตั้งทั้งหมดจำนวน 6 คนและทั้ง 6 คนทำหน้าที่เป็นพนักงานในบริษัทกล่าวคือ (1) ผู้ก่อตั้ง A มีตำแหน่งเป็นประธานบริษัท (Chief Executive Officer) และทำหน้าที่ดูแลภาพรวมของบริษัท (General Management) รวมทั้งเป็นผู้ที่ชักชวนผู้ก่อตั้งคนอื่นเข้ามาจัดตั้งบริษัทร่วมกัน (2) ผู้ก่อตั้ง B ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายการตลาด (Chief Marketing Officer) (3) ผู้ก่อตั้ง C ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายการปฏิบัติการ (Chief Operating Officer) (4) ผู้ก่อตั้ง D ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายการออกแบบ (Head designer) (5) ผู้ก่อตั้ง E ทำหน้าที่เป็นโปรแกรมเมอร์ (Programmer) (6) ผู้ก่อตั้ง F ทำหน้าที่เป็นในการดูแลและติดต่อนักลงทุน (Investor Relation) นอกจากนี้ บริษัท โคซิจิ (ไทยแลนด์) จำกัด ยังมีการนำระบบสำนักงานเสมือนจริง (Virtual Office) มาใช้

(3) บริษัท เบล็อกกลาสโค้ดติ้ง (ไทยแลนด์) จำกัด

บริษัท เบล็อกกลาสโค้ดติ้ง (ไทยแลนด์) จำกัด เป็นวิสาหกิจเริ่มต้น ประเภทไลฟ์สไตล์ ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2558 แรกเริ่มผู้ก่อตั้งได้ทำธุรกิจเกี่ยวกับคาร์แคร์ (Car care) ทั้งหมดแปดสาขาในเชียงใหม่ ภายหลังผู้ก่อตั้งได้ทำการพัฒนาแพลตฟอร์มชื่อว่า คาร์โนวา (Carsnova) ซึ่งเป็นระบบสำหรับผู้ประกอบการสามารถบริหารจัดการธุรกิจคาร์แคร์ได้อย่างเป็นระบบมากยิ่งขึ้น โดยแอปพลิเคชันดังกล่าวนี้ช่วยให้ผู้ใช้บริการสามารถจองคิวและดูคิวล้างรถได้ผ่านทางโทรศัพท์มือถือ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการดำเนินชีวิต

ของผู้ที่ใช้บริการสามารถรู้ถึงเวลาขับรถที่แน่นอนและสามารถกะเวลาที่จะทำกิจกรรมอื่นระหว่างรอขับรถ ปัจจุบันบริษัทกำลังอยู่ในช่วงที่ 3 ของพัฒนาการของวิสาหกิจเริ่มต้น กล่าวคือ ช่วงการเจริญเติบโต เนื่องจาก ทางบริษัทมีการกำหนดกระบวนการในการพัฒนาระบบจองคิวและคู่มือล้างรถ รวมถึงการขยายตลาดการบริการลูกค้า ซึ่งมีโครงสร้างความสัมพันธ์ของบทบาทและหน้าที่ ดังที่แสดงในแผนภาพที่ 4

แผนภาพที่ 4 โครงสร้างความสัมพันธ์บทบาทหน้าที่ของบุคลากรในบริษัท เอบล็อกกลาสโค้ตติ้ง (ไทยแลนด์) จำกัด



ที่มา: ประยุกต์จากข้อมูลการสัมภาษณ์

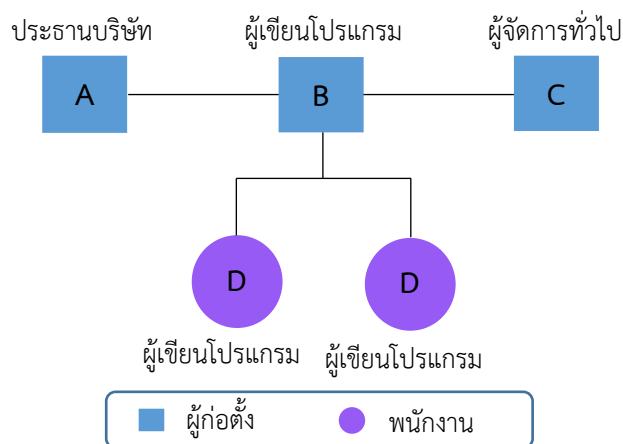
จากแผนภาพที่ 4 แสดงให้เห็นว่า บริษัท เอบล็อกกลาสโค้ตติ้ง (ไทยแลนด์) จำกัด มีผู้ก่อตั้งทั้งหมดจำนวน 2 คน กล่าวคือ (1) ผู้ก่อตั้ง A มีตำแหน่งเป็นประธานบริษัท (Chief Executive Officer) และทำหน้าที่ดูแลภาพรวมของบริษัท (General Management) รวมทั้งเป็นผู้ที่ชักชวนผู้ก่อตั้งอีกคนเข้ามาทำงานในบริษัทร่วมกัน (2) ผู้ก่อตั้ง B ทำหน้าที่เป็นโปรแกรมเมอร์ (Programmer) ผู้เขียนโปรแกรมระบบเอพาสส์ เป็นผู้ที่สรรหาและคัดเลือกพนักงานที่เข้ามาเป็นโปรแกรมเมอร์ในบริษัท มีพนักงานจำนวน 1 คน กล่าวคือ (1) พนักงาน C ทำหน้าที่เป็นโปรแกรมเมอร์ ซึ่งจะรับทำงานเป็นชิ้นงาน (Freelance)

(4) บริษัท บ้านดีฮวงจู้ยี้เด็ด จำกัด

บริษัท บ้านดีฮวงจู้ยี้เด็ด จำกัด เป็นวิสาหกิจเริ่มต้น ประเภทไลฟ์สไตล์ ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2560 มีผลิตภัณฑ์เป็นแพลตฟอร์ม “ยอดฮวงจู้ยี้” คือแพลตฟอร์มสำหรับผู้ที่ต้องการเลือกซื้อที่ดินและออกแบบก่อสร้าง ตกแต่งภายในอาคาร ตามหลักการ

ออกแบบทางสถาปัตยกรรมและฮวงจุ้ย ตลอดจนตามหลักการออกแบบการก่อสร้างทางวิศวกรรม ซึ่งเป็นการออกแบบและคำนวณโดยใช้หลักทางวิทยาศาสตร์และสถิติ ทั้งนี้ ผู้ใช้บริการสามารถทำการคำนวณทิศทางของอาคารสถานที่ สี่ที่เหมาะสมและขนาดที่ดีตามระยะมงคลเพื่อฮวงจุ้ยของโครงสร้างอาคารบ้านเรือนได้ด้วยตนเองผ่านทางแอปพลิเคชัน ปัจจุบันบริษัทกำลังอยู่ในช่วงที่ 3 ของพัฒนาการของวิสาหกิจเริ่มต้น กล่าวคือ ช่วงการเจริญเติบโต เนื่องจาก ทางบริษัทมีการกำหนดกระบวนการในการพัฒนาการบริการและขยายตลาดการบริการลูกค้า ซึ่งมีโครงสร้างความสัมพันธ์ของบทบาทและหน้าที่ ดังที่แสดงในแผนภาพที่ 5

แผนภาพที่ 5 โครงสร้างความสัมพันธ์บทบาทหน้าที่ของบุคลากรในบริษัท บ้านดีฮวงจุ้ยเด็ด จำกัด



ที่มา: ประยุกต์จากข้อมูลการสัมภาษณ์

จากแผนภาพที่ 5 แสดงให้เห็นว่า บริษัท บ้านดีฮวงจุ้ยเด็ด จำกัด มีผู้ก่อตั้งทั้งหมดจำนวน 3 คน ซึ่งเป็นสมาชิกในครอบครัวเดียวกัน กล่าวคือ (1) ผู้ก่อตั้ง A มีตำแหน่งเป็นประธานบริษัท (Chief Executive Officer) และทำหน้าที่การตลาดและประชาสัมพันธ์ อีกทั้งยังเป็นเจ้าของวิชาฮวงจุ้ย (2) ผู้ก่อตั้ง B ทำหน้าที่เป็นโปรแกรมเมอร์ (Programmer) ผู้เขียนแพลตฟอร์มยอดฮวงจุ้ย รวมถึงเป็นผู้ที่สรรหาและคัดเลือกพนักงานที่เข้ามาเป็นโปรแกรมเมอร์ในบริษัท (3) ผู้ก่อตั้ง C ทำหน้าที่ดูแลภาพรวมของบริษัท (General Management) มีพนักงานจำนวน 2 คน กล่าวคือ (1) พนักงาน D จำนวน 2 คน ทำหน้าที่เป็นโปรแกรมเมอร์ ซึ่งจะรับทำงานเป็นชิ้นงาน (Freelance)

6.1 ลักษณะของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในวิสาหกิจเริ่มต้น ประเภทไลฟ์สไตล์

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นถึงลักษณะร่วมของวิสาหกิจเริ่มต้นในจังหวัดเชียงใหม่ประเภทไลฟ์สไตล์ ว่าจำนวนผู้ก่อตั้งของวิสาหกิจเริ่มต้นทั้งหมดมีจำนวนไม่เกิน 10 คน โดยจำนวนสมาชิกในองค์กร ได้แก่ ผู้ก่อตั้ง พนักงานและนักศึกษาฝึกงาน มีทั้งหมดจำนวนไม่เกิน 15 คน โดยทำการเปรียบเทียบลักษณะของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ประกอบไปด้วย 1) การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ 2) การสรรหา 3) การคัดเลือก 4) การฝึกอบรมและพัฒนา และ 5) การบริหารค่าตอบแทน สามารถสรุปรายละเอียดดังต่อไปนี้

ในวิสาหกิจเริ่มต้นประเภทไลฟ์สไตล์ ทั้งหมดไม่มีฝ่ายบริหารทรัพยากรมนุษย์ เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีขนาดเล็ก ผู้ก่อตั้งสามารถทำหน้าที่ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภายในบริษัทได้ด้วยตนเอง และบริษัทที่มีขนาดเล็กและมีลักษณะโครงสร้างแบบแนวนราบ (Horizontal Organization) ไม่มีการแบ่งฝ่ายที่ชัดเจน บุคลากรในบริษัทสามารถทำงานแทนกันได้ ซึ่งช่วยให้สมาชิกทุกคนในองค์กรสามารถเข้ามามีบทบาทส่วนร่วมในการระดมความคิดเห็นและตัดสินใจมากกว่าธุรกิจที่มีลักษณะโครงสร้างขนาดใหญ่ นอกจากนี้ โครงสร้างแบบแนวนราบยังช่วยให้สมาชิกทุกกลุ่มในองค์กร ไม่ว่าจะเป็นผู้ก่อตั้งหรือพนักงานมีความใกล้ชิดสนิทสนมกันมากขึ้น จากการเข้าไปมีส่วนร่วมในปฏิบัติการต่างๆ ขององค์กร ด้วยเหตุนี้ลักษณะโครงสร้างองค์กรแบบวิสาหกิจเริ่มต้นจึงเป็นโครงสร้างองค์กรที่ช่วยลดช่องว่างระหว่างวัยของผู้ก่อตั้งและพนักงานวิสาหกิจเริ่มต้น รวมถึงการที่ผู้ก่อตั้งเป็นผู้ที่สรรหาและคัดเลือกบุคคลกรเอง ทำให้ได้บุคคลที่มีความสามารถ ทักษะทัศนคติที่ตรงตามความต้องการของบริษัท และยังพบอีกว่าผู้ก่อตั้งและพนักงานวิสาหกิจเริ่มต้นเป็นกลุ่มเจนเนอเรชันเอกซ์ (Generation X) คือ ไม่ชอบความเป็นทางการให้ความสำคัญกับสมดุลชีวิต มีความคิดสร้างสรรค์ ความคิดเปิดกว้าง ยอมรับฟังความคิดเห็นและคำแนะนำจากผู้อื่น แต่เป็นตัวของตัวเองชอบทำงานที่มีความอิสระ เน้นการทำงานคนเดียว ชื่นชอบงานที่มีลักษณะท้าทายความสามารถใช้ทักษะหลากหลาย และได้รับความรู้ใหม่ๆ อยู่ตลอดเวลา และเจนเนอเรชันวาย (Generation Y) คือ มีความคิดสร้างสรรค์และมีอิสระทางความคิด การเรียนรู้เปิดกว้างสามารถทำหลายสิ่งได้ในเวลาเดียวกัน เน้นการทำงานเป็นทีม ไม่ชอบอยู่ในกรอบและกฎระเบียบ

(1) การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ วิสาหกิจเริ่มต้นประเภทไลฟ์สไตล์ มีการวางแผนทรัพยากรมนุษย์เหมือนกันคือ ไม่มีการวางแผนระยะสั้น ระยะกลางและระยะยาว แต่มีการตอบสนองต่อสถานการณ์ โดยวิเคราะห์จากสถานการณ์ทั่วไปหรือพิจารณากลั่นกรองตามสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ดังที่ ผู้ก่อตั้งบริษัท โคชิอิ

(ไทยแลนด์) จำกัด กล่าวว่า “ธุรกิจมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ถ้าหากพนักงานขาดตำแหน่งไหนก็จะหาตำแหน่งนั้น ไม่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้า จะทำการแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้าหรือตามสภาพแวดล้อมที่พบเจอ” (ผู้ก่อตั้งบริษัท โคซอิ (ไทยแลนด์) จำกัด, การสื่อสารส่วนบุคคล, 30 พฤษภาคม 2561)

(2) การสรรหา วิสาหกิจเริ่มต้นประเภทไลฟ์สไตล์ โดยส่วนมากเป็นการสรรหาจากภายนอก กล่าวคือ การแสวงหาบุคคลจากแหล่งภายนอกองค์กรเข้ามาบรรจุในตำแหน่งงานที่ว่างอยู่ ทั้งนี้ การสรรหาภายนอกมีทั้งหมด 4 รูปแบบ คือ การสรรหาที่ผู้สมัครมาสมัครด้วยตนเอง การสรรหาผ่านช่องทางออนไลน์ต่างๆ การสรรหาจากการชักชวนและแนะนำ ตลอดจนการสรรหาผ่านการออกบูธประชาสัมพันธ์ ซึ่งบุคลากรที่เข้ามาทำงานในบริษัท ซึ่งบริษัท ปิณี จำกัด และบริษัท บ้านดีฮวงจู้เต็ด จำกัด ทำการสรรหาจากผู้สมัครมาสมัครด้วยตนเองและจากช่องทางออนไลน์ต่างๆ ดังที่ ผู้ก่อตั้งบริษัท ปิณี จำกัด กล่าวว่า “เป็นการประหยัดต้นทุนในการประชาสัมพันธ์ รวมถึงมีผู้สมัครเป็นจำนวนมากทำให้มีตัวเลือกในการคัดเลือกพนักงานเพิ่มขึ้น” (ผู้ก่อตั้งบริษัท ปิณี จำกัด, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 พฤษภาคม 2561) แต่บริษัท เบล็อกกลาสโค้ดติ้ง (ไทยแลนด์) จำกัด ทำการสรรหาจากการออกบูธประชาสัมพันธ์ พร้อมรับสมัครพนักงาน ดังที่ ผู้ก่อตั้งบริษัท กล่าวว่า “เพื่อให้ได้เจอกับคนที่สมัครโดยตรง ทำให้ได้พูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน” (ผู้ก่อตั้งบริษัท เบล็อกกลาสโค้ดติ้ง (ไทยแลนด์) จำกัด, การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 กันยายน 2561) ส่วนบริษัท โคซอิ (ไทยแลนด์) มีการสรรหาแบบชักชวนและแนะนำ ดังที่ ผู้ก่อตั้งบริษัท กล่าวว่า “การที่เคยร่วมงานด้วยกัน ทำให้เห็นถึงผลงานหรือประสบการณ์ที่ผ่านมา” (ผู้ก่อตั้งบริษัท โคซอิ (ไทยแลนด์) จำกัด, การสื่อสารส่วนบุคคล, 30 พฤษภาคม 2561)

(3) การคัดเลือก วิสาหกิจเริ่มต้นประเภทไลฟ์สไตล์ ทั้งหมดผู้ก่อตั้งเป็นผู้ที่ทำการคัดเลือกพนักงานภายในบริษัทด้วยตนเอง และกระบวนการคัดเลือก 4 กระบวนการ คือ การสัมภาษณ์ การตรวจสอบผลงาน การทดสอบแบบปฏิบัติจริง ตลอดจนช่วงของการทดลองงาน ซึ่งบริษัท ปิณี จำกัด, บริษัท เบล็อกกลาสโค้ดติ้ง (ไทยแลนด์) จำกัด และบริษัท บ้านดีฮวงจู้เต็ด จำกัด มีกระบวนการคัดเลือกที่เหมือนกันคือ การสัมภาษณ์ และการตรวจสอบผลงานคือการดูผลงานและประสบการณ์ทำงานในอดีตของผู้สมัคร เป็นการคัดกรองผู้สมัครเบื้องต้นว่ามีคุณสมบัติตรงกับความต้องการของบริษัทมากน้อยอย่างไร รวมทั้งประหยัดค่าใช้จ่ายและเวลาที่ใช้ในการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาทำงานในบริษัท ปิณี จำกัด มีการทดสอบแบบปฏิบัติจริง และบริษัท โคซอิ (ไทยแลนด์) จำกัด มีช่วงของการทดลองงาน เพื่อเห็นถึงความสามารถและผลงานที่แท้จริงของผู้สมัคร

โดยผู้ก่อตั้งทุกคนทำการตัดสินใจจ้างร่วมกัน ดังที่ ผู้ก่อตั้งบริษัท โคซอิ (ไทยแลนด์) จำกัด กล่าวว่า “โดยเน้นเลือกคนที่มีทัศนคติ ความต้องการของงานที่ตรงกับเป้าหมายขององค์กร และแรงบันดาลใจ ความชอบในงาน (Passion) มากกว่าระดับการศึกษา” (ผู้ก่อตั้งบริษัท โคซอิ (ไทยแลนด์) จำกัด, การสื่อสารส่วนบุคคล, 30 พฤษภาคม 2561)

(4) การอบรมและพัฒนา วิสาหกิจเริ่มต้นประเภทไลฟ์สไตล์ มีการอบรมและพัฒนาทั้งหมด 3 รูปแบบ คือ การฝึกอบรมและพัฒนาโดยใช้การเรียนรู้ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (E-learning) การฝึกอบรมและพัฒนาโดยการปฏิบัติงานจริง (On the Job Training) ตลอดจนการฝึกอบรมและพัฒนาแบบการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างบุคลากรในองค์กร (Knowledge Sharing) ซึ่งบริษัท ปีนีท จำกัดและบริษัท โคซอิ (ไทยแลนด์) จำกัด มีการฝึกอบรมและพัฒนาพนักงานโดยใช้การเรียนรู้ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เป็นการอบรมแบบออนไลน์ผ่านระบบดิจิทัล ดังที่ ผู้ก่อตั้งบริษัท ปีนีท จำกัด กล่าวว่า “เป็นวิธีที่มีความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายในการเดินทางและที่พัก รวมไปถึงชั่วโมงการทำงานและสามารถเรียนรู้ได้ทุกที่ทุกเวลาที่ต้องการ” (ผู้ก่อตั้งบริษัท ปีนีท จำกัด, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 พฤษภาคม 2561) และบริษัท ปีนีท จำกัด มีการฝึกอบรมและพัฒนาโดยการปฏิบัติงานจริง เมื่อมีบุคลากรใหม่เข้ามาทำงานในบริษัท พนักงานที่เคยปฏิบัติงานมาก่อนจะทำการสอนงานและให้ทดลองปฏิบัติในสถานที่จริง นอกจากนี้ บริษัท โคซอิ (ไทยแลนด์) จำกัด บริษัท เบลูอ็อกกลาสโค้ตติ้ง (ไทยแลนด์) จำกัด และบริษัท บ้านดีฮวงจู้เต็ด จำกัด มีการฝึกอบรมและพัฒนาแบบการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างบุคลากรในองค์กร ซึ่งจะทำการแลกเปลี่ยนความรู้จากการทำงานและหน้าที่ของตนเองให้เพื่อนร่วมงานได้เรียนรู้ในงานและหน้าที่ของตนเอง

(5) การบริหารค่าตอบแทน วิสาหกิจเริ่มต้นประเภทไลฟ์สไตล์ มีการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้ก่อตั้ง 3 รูปแบบ คือ หุ้นส่วนของบริษัท เงินปันผล และเงินเดือน ส่วนพนักงานมีการจ่ายค่าตอบแทนทั้งหมด 3 รูปแบบ คือ เงินเดือน สวัสดิการประกันสังคม ตลอดจนการจ่ายค่าตอบแทนแบบรายชิ้นงาน (Freelance) บริษัททั้งหมด 4 บริษัท มีการจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นหุ้นส่วนของบริษัทให้แก่ผู้ก่อตั้ง ถ้ามีกำไรเกิดขึ้นจากการทำธุรกิจก็จะทำการจ่ายเงินปันผลจากกำไรที่ได้จากการดำเนินกิจการ บริษัท ปีนีท จำกัด และบริษัท โคซอิ (ไทยแลนด์) จำกัด มีการจ่ายเงินเดือนให้ผู้ก่อตั้ง รวมถึงมีการจ้างพนักงานประจำ โดยมีการจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นเงินเดือนและมีสวัสดิการประกันสังคมให้แก่พนักงาน บริษัท เบลูอ็อกกลาสโค้ตติ้ง (ไทยแลนด์) จำกัด และบริษัท บ้านดีฮวงจู้เต็ด ทำการจ้างพนักงานที่มีลักษณะรับงานเป็นรายชิ้นงาน ดังที่ ผู้ก่อตั้งบริษัท เบลูอ็อกกลาสโค้ตติ้ง (ไทยแลนด์) จำกัด กล่าวว่า “การจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายชิ้นงานไม่มีการ

ให้สวัสดิการแก่พนักงาน เป็นการลดต้นทุนและลดภาระของการดูแลพนักงานในองค์กร” (ผู้ก่อตั้งบริษัท เบลูอ็อกกลาสโค้ดติ้ง (ไทยแลนด์) จำกัด, การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 กันยายน 2561)

ซึ่งสามารถสรุปลักษณะร่วมของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในวิสาหกิจเริ่มต้น ประเภทไลฟ์สไตล์ได้ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ลักษณะร่วมของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในวิสาหกิจเริ่มต้น ประเภทไลฟ์สไตล์

วิสาหกิจเริ่มต้น ลักษณะ	บริษัท บีบีท จำกัด	บริษัท โคซอ (ไทยแลนด์) จำกัด	บริษัท เบลูอ็อก กลาสโค้ดติ้ง (ไทยแลนด์) จำกัด	บริษัท บ้านดี ฮวงจี้เต็ด จำกัด
ฝ่ายบริหาร ทรัพยากรมนุษย์	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
การวางแผน	วิเคราะห์ตาม สถานการณ์	วิเคราะห์ตาม สถานการณ์	วิเคราะห์ตาม สถานการณ์	วิเคราะห์ตาม สถานการณ์
การสรรหา	ออนไลน์, สมัคร ด้วยตนเอง	ชักชวน, แนะนำ	ออกบูธ	ออนไลน์, สมัคร ด้วยตนเอง
การคัดเลือก	- สัมภาษณ์ - ดูผลงาน - ทดสอบแบบ ปฏิบัติจริง - ตัดสินใจจ้าง	- ดูผลงาน - มีช่วงทดลอง งาน - ตัดสินใจจ้าง	- สัมภาษณ์ - ดูผลงาน - ตัดสินใจจ้าง	- สัมภาษณ์ - ดูผลงาน - ตัดสินใจจ้าง
การฝึกอบรม และพัฒนา	- E-learning - On the job training	- E-learning - Knowledge Sharing	Knowledge Sharing	Knowledge Sharing
การบริหาร ค่าตอบแทน	- ผู้ก่อตั้งมีการ แบ่งหุ้น - พนักงานจ่าย เงินเดือน ประกันสังคม	ผู้ก่อตั้งมีการ แบ่งหุ้นและ จ่ายเงินเดือน	- ผู้ก่อตั้งมีการแบ่ง หุ้น - จ่ายค่าตอบแทน แบบจบเป็นงาน	- ผู้ก่อตั้งมีการแบ่ง หุ้น แต่ไม่มีการ จ่ายเงินเดือน - พนักงานมีการ จ่ายค่าตอบแทน แบบเป็นชิ้นงาน

6.2 ผลการบริหารทรัพยากรมนุษย์ต่อนายจ้างและลูกจ้างในวิสาหกิจเริ่มต้นประเภทไลฟ์สไตล์

การวิจัยครั้งนี้ พบว่าผลของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ต่อนายจ้าง คือ นายจ้างสามารถคัดเลือกคนที่ตรงกับเป้าหมายขององค์กร และอยู่กับองค์กรเป็นระยะเวลานาน รับรู้ถึงความคาดหวังของลูกจ้างที่มีต่อองค์กร ได้บุคลากรที่มีคุณสมบัติตรงตามความต้องการของบริษัท และการจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นหุ้นบริษัททำให้เกิดแรงจูงใจให้ลูกจ้างทำงานกับบริษัทในระยะยาว รวมถึงการจ้างงานแบบรายชิ้นงานทำให้นายจ้างไม่มีการผูกพัน มีผลงานที่แน่นอนไม่เกิดปัญหาการส่งงานที่ล่าช้า ซึ่งผู้ก่อตั้งบริษัท บิณีท จำกัด กล่าวว่า “การมีทัศนคติที่ตรงกับเป้าหมายขององค์กรและสามารถรู้ถึงความคาดหวังของลูกจ้างในการทำงานร่วมกับองค์กร และสามารถคัดคนที่สามารถอยู่กับองค์กรได้ในระยะเวลานาน เนื่องจาก วิสาหกิจเริ่มต้นเป็นองค์กรขนาดเล็ก ไม่สามารถจ้างงานคนที่เข้ามาและออกได้ รวมถึงอัตราการลาออกของวิสาหกิจเริ่มต้นค่อนข้างสูง” (ผู้ก่อตั้งบริษัท บิณีท จำกัด, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 พฤษภาคม 2561)

สำหรับผลของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ต่อลูกจ้าง คือ งานมีความท้าทายสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองได้ตลอดเวลา เนื่องจากงานมีลักษณะที่เรียนรู้และประสบการณ์ใหม่ๆ ตลอดเวลา เกิดความผูกพันระหว่างเพื่อนร่วมงานและบริษัท พนักงานคนหนึ่งของบริษัท บิณีท จำกัด กล่าวว่า “ทำให้พนักงานได้เรียนรู้ประสบการณ์ใหม่ๆ ตลอดเวลา รวมถึงเป็นงานที่มีความท้าทายความสามารถของพนักงาน และงานทำให้เจอคนที่หลากหลายในการทำงาน” (ผู้ช่วยผู้จัดการทั่วไปบริษัท บิณีท จำกัด, การสื่อสารส่วนบุคคล, 31 พฤษภาคม 2561) ซึ่งผลของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ดังที่กล่าวมาสามารถตอบสนองกับความต้องการร่วมของเจเนอเรชันเอกซ์และเจเนอเรชันวายได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ ผลของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ดังที่กล่าวมาช่วยส่งเสริมให้เกิดลักษณะของการทำงานแบบบูรณาการงานและวิถีชีวิตให้เป็นหนึ่งเดียวกัน (Work-life Integration) กล่าวคือ เป็นการผสมผสานชีวิตการทำงานและชีวิตส่วนตัวเข้าด้วยกัน วิสาหกิจเริ่มต้นเน้นประสิทธิภาพงานมากกว่าเวลา ซึ่งพนักงานสามารถจัดสรรเวลาทำงานที่ยืดหยุ่น จึงทำให้มีเวลาในการทำกิจกรรมอื่นในชีวิต และไม่จำเป็นต้องนั่งทำงานในบริษัทสามารถทำงานนอกสถานที่ได้ โดยใช้เทคโนโลยีสื่อสารในการติดตามงาน ด้วยเหตุนี้ทำให้อุปสรรคสำหรับการทำงานของบริษัทลดลง

6.3 การสนับสนุนของภาครัฐที่จำเป็นต่อวิสาหกิจเริ่มต้น ประเภทไลฟ์สไตล์

การสนับสนุนของภาครัฐในวิสาหกิจเริ่มต้น ประเภทไลฟ์สไตล์ พบว่า หน่วยงานภาครัฐเข้ามาให้การสนับสนุนเงินทุน ความรู้ และการติดต่อสื่อสารผู้เชี่ยวชาญ รวมถึงเป็นตัวกลางในการขยายตลาดของวิสาหกิจเริ่มต้น ได้แก่ อุทยานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (Science and Technology Park หรือ STeP) และสำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (National Innovation Agency หรือ NIA) สังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ภาครัฐให้การสนับสนุนในช่วงของการเริ่มสร้างของวิสาหกิจเริ่มต้น ดังที่ผู้ก่อตั้งบริษัท บ้านดิสวงจ้ยเด็ด จำกัด กล่าวว่า “การดำเนินการในช่วงแรกต้องอาศัยเงินจากการระดมทุนและร่วมลงทุนจากภาคส่วนต่างๆ” (ผู้ก่อตั้งบริษัท บ้านดิสวงจ้ยเด็ด จำกัด , การสื่อสารส่วนบุคคล, 19 กันยายน 2561) ประกอบกับภาครัฐเองก็ต้องการสร้างวิสาหกิจเริ่มต้นในเกิดขึ้นภายในประเทศ เพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจไปสู่เศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม และช่วงแรกของวิสาหกิจเริ่มต้นต้องการความรู้และติดต่อสื่อสารจากแหล่งอื่นๆ เพื่อให้เกิดการขยายธุรกิจ ดังที่ เจ้าหน้าที่พัฒนานวัตกรรมวิสาหกิจเริ่มต้น กล่าวว่า “หน่วยงานยังทำการดูแลผู้ประกอบการที่เป็นวิสาหกิจเริ่มต้นทั้งหมด ตั้งแต่เริ่มต้นมีแนวคิดธุรกิจจนสามารถตั้งตัวเป็นผู้ประกอบการ โดยทางหน่วยงานมีผู้เชี่ยวชาญและบุคลากรที่คอยให้คำแนะนำและดูแลผู้ประกอบการ ซึ่งมีการประเมินและติดตามผลของวิสาหกิจเริ่มต้นอย่างต่อเนื่อง” (เจ้าหน้าที่พัฒนานวัตกรรมวิสาหกิจเริ่มต้น อุทยานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, การสื่อสารส่วนบุคคล, 27 สิงหาคม 2561) ซึ่งภาครัฐก็เป็นแหล่งทรัพยากรทางด้านบุคคลที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในเรื่องต่างๆ จึงสามารถเป็นตัวกลางในการเชื่อมต่อให้วิสาหกิจเริ่มต้นเข้าถึงบุคคลเหล่านี้ ผู้ก่อตั้งบริษัท เอบล็อกกลาสโค้ดตั้ง (ไทยแลนด์) จำกัด กล่าวว่า “ภาครัฐทำได้ดีในส่วนของการเป็นตัวกลางในติดต่อสื่อสารเชื่อมต่อกับคนที่มีความสนใจในการทำธุรกิจวิสาหกิจเริ่มต้นเหมือนกัน โดยการจัดงานที่เปิดพื้นที่ให้ผู้ประกอบการเข้ามาพูดคุย แลกเปลี่ยนความรู้ ความสามารถ” (ผู้ก่อตั้งบริษัท เอบล็อกกลาสโค้ดตั้ง (ไทยแลนด์) จำกัด , การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 กันยายน 2561) ส่วนเรื่องภาษีพบว่าภาครัฐยังให้การสนับสนุนน้อย พบเพียงหนึ่งบริษัทที่ได้รับการสนับสนุน คือหน่วยงานสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (The Board of Investment of Thailand หรือ BOI) ซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่ดูแลในเรื่องของการให้ความรู้และช่วยเหลือในการดูแลภาษีของวิสาหกิจเริ่มต้น เนื่องจากส่วนใหญ่จะมีหน่วยงานเอกชนที่เข้ามาดูแลในเรื่องของภาษีในแต่ละบริษัท ส่วนในเรื่องกฎหมายยังไม่มีหน่วยงานของภาครัฐเข้ามาให้ความรู้ในเรื่องนี้

7. อภิปรายผลการศึกษา

(1) **ลักษณะของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในวิสาหกิจเริ่มต้น** ประเภทไลฟ์สไตล์ พบว่า บริษัทส่วนใหญ่ไม่มีฝ่ายบริหารทรัพยากรมนุษย์ เนื่องจากเป็นองค์กรขนาดเล็ก ดังนั้น ผู้ก่อตั้งสามารถทำหน้าที่เป็นฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ด้วยตนเอง สอดคล้องกับกุลชลี พวงเพชร (2558) ที่กล่าวว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรขนาดเล็กส่วนใหญ่มักไม่มีฝ่ายบริหารทรัพยากรมนุษย์โดยตรง โดยเจ้าของกิจการจะเป็นผู้ทำหน้าที่ด้วยตนเอง

การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ วิสาหกิจเริ่มต้นประเภทไลฟ์สไตล์ มีการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ โดยวิเคราะห์ตามสถานการณ์ เนื่องจาก ผู้ก่อตั้งจะทำการวิเคราะห์จากสถานการณ์ทั่วไปหรือพิจารณาจากสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้น แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้างาน ถ้าหากงานภายในบริษัทมีมากจนไม่สามารถดำเนินงานต่อ บริษัทก็จัดสรรพนักงานเพิ่มตามความต้องการ ดังที่ Ivancevich (2007) ได้กล่าวไว้ว่า กระบวนการวางแผนทรัพยากรมนุษย์เป็นเรื่องการวิเคราะห์สถานการณ์ เนื่องจากสภาพแวดล้อมมีผลต่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ถ้าหากไม่สามารถวิเคราะห์สถานการณ์ได้อย่างถูกต้อง ย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติงานในอนาคต

การสรรหา วิสาหกิจเริ่มต้นมีการสรรหา บุคคลจากภายนอกองค์กรด้วยตนเองจากผู้สมัครที่มาสสมัครด้วยตนเอง ผ่านช่องทางออนไลน์ต่างๆ การออกบูธประชาสัมพันธ์ ข้อดีของการสรรหาภายนอก คือ ทำให้องค์กรได้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถที่หลากหลาย เป็นการลดต้นทุนในเรื่องของการฝึกอบรมและการพัฒนา (Ivancevich, 2010) ซึ่งการจ้างงานของวิสาหกิจเริ่มต้นเป็นการจ้างงานแบบชั่วคราว (Part-time) นอกจากนี้ ยังมีการสรรหาผ่านบริษัทภายนอก (Outsource)

การคัดเลือก วิสาหกิจเริ่มต้นมีกระบวนการคัดเลือกที่สอดคล้องกับ Fisher, Schoenfeldt, and Shaw (1999) อยู่สามกระบวนการด้วยกัน คือ การสัมภาษณ์ การทดสอบและการตัดสินใจจ้างงาน ซึ่งวิสาหกิจเริ่มต้นไม่ได้ทำตามขั้นตอนของกระบวนการคัดเลือกทั้งแปดขั้นตอน เนื่องจากเกิดข้อจำกัดด้านเงินทุนและเวลา นอกจากนี้ ผู้ก่อตั้งเป็นผู้ที่ทำการคัดเลือกพนักงานภายในบริษัทด้วยตนเอง โดยพิจารณาจากแรงบันดาลใจ ความชอบ (Passion) ร่วมกับทักษะในการทำงาน ทำให้ผู้ก่อตั้งได้บุคลากรที่มีความคิดทัศนคติและเป้าหมายการทำงานที่ตรงกับองค์กร

การอบรมและพัฒนา เนื่องจากวิสาหกิจเริ่มต้นเป็นองค์กรที่ใช้เทคโนโลยีในการทำงานภายในอยู่แล้ว จึงสามารถเข้าถึงการฝึกอบรมและพัฒนาผ่านสื่อ

อิเล็กทรอนิกส์และการปฏิบัติงานจริงทำให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนร่วมงาน (Green, 2002) รวมถึงมีข้อดี คือ ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ ในวิสาหกิจเริ่มต้นมีการฝึกอบรมและพัฒนาโดยการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ (Knowledge Sharing) คือ การแลกเปลี่ยนความรู้หรือประสบการณ์ทำงานให้แก่เพื่อนร่วมงาน ทั้งในช่วงระหว่างการปฏิบัติงานจริงและภายหลังจากการทำงานเพื่อร่วมสร้างความเข้าใจและพัฒนางานในองค์กรทั้งยังช่วยยกระดับความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในองค์กรอีกด้วย

การบริหารค่าตอบแทน ในวิสาหกิจเริ่มต้นมีการจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน โดยผู้ก่อตั้งวิสาหกิจเริ่มต้นมีการจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นหุ้นส่วนของบริษัทและมีการจ่ายเงินเดือน พนักงานที่ทำงานประจำได้ค่าตอบแทนที่เป็นเงินเดือนและประกันสังคม รวมถึงมีการจ่ายเงินเป็นรายชิ้นงานแก่พนักงาน ซึ่งเป็นการจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน (Mondy & Martocchio, 2016)

(2) ผลของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ต่อนายจ้างและลูกจ้าง นายจ้างสามารถคัดเลือกบุคลากรที่มีคุณสมบัติตรงตามความต้องการของบริษัท และเป้าหมายขององค์กร นอกจากนั้น นายจ้างยังสามารถรับรู้ถึงความคาดหวังของลูกจ้างที่มีต่อองค์กร ทำให้นายจ้างสามารถหาวิธีการรักษาให้ลูกจ้างอยู่กับองค์กรเป็นระยะเวลานาน ด้วยการจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นหุ้นบริษัททำให้เกิดแรงจูงใจให้ลูกจ้างทำงานกับบริษัทในระยะยาว รวมถึงการจ้างงานแบบรายชิ้นงานที่ให้อิสระในการใช้ความคิดสร้างสรรค์ในการทำงาน ทำให้ลูกจ้างสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเอง เนื่องจากงานมีความท้าทายและต้องเรียนรู้หาประสบการณ์ใหม่ๆ เพื่อนำมาใช้ในการทำงานตลอดเวลา จึงเห็นได้ว่าการให้อิสระในการทำงานตลอดจนการเปิดโอกาสให้ลูกจ้างสามารถใช้ความคิดสร้างสรรค์ในการทำงานที่มีความท้าทายถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการรักษาพนักงานโดยเฉพาะในกลุ่มคนรุ่นใหม่ให้อยู่กับองค์กรของวิสาหกิจเริ่มต้น ประเภทไลฟ์สไตล์ ซึ่งแตกต่างจากปัจจัยในการรักษาพนักงานในองค์กรทั่วไป ดังในงานศึกษาของ วิโรจน์ สิมะทองธรรม และคณะ (2559) ที่กล่าวว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความตั้งใจที่จะลาออกจากงานของพนักงานกลุ่มคนรุ่นใหม่ พบว่า ความก้าวหน้าในงาน (Career Path) คือเป็นหนึ่งในตัวแปรสำคัญที่ส่งผลต่อความพึงพอใจในงาน เช่นเดียวกับการมีส่วนร่วมในงานและความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

(3) การสนับสนุนของภาครัฐในวิสาหกิจเริ่มต้น ประเภทไลฟ์สไตล์ พบว่าหน่วยงานภาครัฐที่มีการเข้ามาให้การสนับสนุนในเงินทุนและการเป็นตัวกลางประสานงาน คือ อุทยานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และสำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ ซึ่งสอดคล้องกับสุพเนตร แสนเสนาและคณะ (2560) ที่ทำการศึกษาปัจจัย

แห่งความสำเร็จของวิสาหกิจเริ่มต้น กล่าวว่า ปัจจัยด้านเงินทุนสำคัญมากสำหรับวิสาหกิจเริ่มต้น ซึ่งปัจจุบันก็ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐในเรื่องนี้ และสอดคล้องกับ ธรณิศว์ สุขสวัสดิ์ (2559) ที่กล่าวว่า ภาครัฐควรเป็นตัวกลางในการดึงวิสาหกิจเริ่มต้นเข้ามาทำงานร่วมกัน โดยจะคอยให้คำปรึกษาและแนะนำความรู้ต่างๆ แก่ผู้ที่เริ่มทำธุรกิจวิสาหกิจเริ่มต้น ส่วนมากภาครัฐให้การสนับสนุนในช่วงของการเริ่มสร้างและช่วงคงที่ของพัฒนาการวิสาหกิจเริ่มต้น (Crowne, 2002) ซึ่งเป็นช่วงที่วิสาหกิจเริ่มต้นต้องการเงินทุน ความรู้ และการติดต่อสื่อสารเป็นอย่างมากในธุรกิจ เนื่องจากการดำเนินการในช่วงแรกต้องอาศัยเงินจากการระดมทุนและร่วมลงทุนจากภาคส่วนต่างๆ รวมถึงต้องมีความรู้และติดต่อสื่อสารจากแหล่งอื่นๆ เพื่อให้เกิดการขยายธุรกิจและการเติบโตแบบก้าวกระโดด ส่วนเรื่องภาษี ภาครัฐที่ให้การสนับสนุนคือหน่วยงานสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ส่วนเรื่องกฎหมายยังไม่มีหน่วยงานของภาครัฐเข้ามาให้ความรู้ในเรื่องนี้

8. ข้อเสนอแนะ

8.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย โดยเน้นข้อเสนอการสนับสนุนจากภาครัฐ

(1) จากผลการศึกษาพบว่า ภาครัฐยังไม่มี การสนับสนุนในการให้ความรู้ด้านกฎหมายแก่วิสาหกิจเริ่มต้น ในช่วงของการก่อตั้งธุรกิจ ดังนั้น ภาครัฐควรมีโครงการที่ให้ความรู้ด้านกฎหมาย เช่น โครงการปรึกษานักกฎหมายเริ่มต้น คือมีนักกฎหมายไปช่วยเหลือดูแลกฎหมายการจัดตั้งบริษัท ในแต่ละบริษัทของวิสาหกิจเริ่มต้น เนื่องจากแต่ละวิสาหกิจเริ่มต้นมีโมเดลการทำธุรกิจและการหารายได้ไม่เหมือนกัน อาจกระทบต่อกฎหมายที่มี รวมถึงการสร้างการรับรู้ให้แก่วิสาหกิจเริ่มต้น

(2) จากผลการศึกษาพบว่า ภาครัฐเข้ามาให้การสนับสนุนขาดความต่อเนื่อง เนื่องจากภาครัฐเน้นให้การสนับสนุนเฉพาะในช่วงเริ่มต้นธุรกิจคือการสร้างให้เกิดธุรกิจ แต่ในช่วงของการขยายตลาดมีการสนับสนุนที่ลดลง ทำให้วิสาหกิจไม่สามารถเติบโตได้ ดังนั้น ภาครัฐควรมีโครงการที่เป็นตัวกลางระหว่างวิสาหกิจเริ่มต้นและนักลงทุนทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนได้พูดคุยแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน เพื่อเพิ่มโอกาสในการขยายตัวของวิสาหกิจเริ่มต้นเพิ่มมากขึ้น

(3) จากผลการศึกษาพบว่า การสนับสนุนวิสาหกิจเริ่มต้นโครงการของภาครัฐมีความทับซ้อนในเรื่องเดียวกันจากหลายหน่วยงาน ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐควรมีการบูรณาการโครงการร่วมกันในช่วงของการบ่มเพาะธุรกิจ (Incubation) และในการ

ขอเงินทุนของวิสาหกิจเริ่มต้นที่ใช้วิธีเสนอแนวคิด (Pitching) เพื่อให้สามารถใช้งบประมาณสนับสนุนวิสาหกิจเริ่มต้นได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

8.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

(1) ควรทำการศึกษาการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในมิติอื่นๆ เช่น การให้รางวัล การรักษามูลค่า การกลยุทธ์การสร้างแบรนด์นายจ้าง (Employer Branding) เป็นต้น เพื่อให้ครอบคลุมในการบริหารทรัพยากรมนุษย์มากขึ้น

(2) ควรมีการศึกษาเรื่องการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของวิสาหกิจเริ่มต้นในจังหวัดอื่นๆ เพื่อนำข้อมูลที่ได้ มาเปรียบเทียบและเสนอแนวคิดในการศึกษาเชิงลึกต่อไป

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมสรรพากร. (2561). *ลักษณะ SMEs*. สืบค้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2560, จาก www.rd.go.th/publish/38056.0.html
- กระทรวงอุตสาหกรรม. (2559). *ยุทธศาสตร์การพัฒนากิจการอุตสาหกรรมไทย 4.0 ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579)*. สืบค้นเมื่อ 25 พฤศจิกายน 2560, จาก www.oie.go.th/view/1/แผนแม่บทอุตสาหกรรม_นโยบาย/TH-TH
- กุลชลี พวงเพ็ชร. (2558). *การบริหารทรัพยากรมนุษย์*. ปทุมธานี: ยูโอเพ่น.
- ณรงค์ ศิริเลิศวรกุล. (2559). *สวทช. แนะนำ รู้จัก STARTUP THAILAND ตามแผนยุทธศาสตร์ไทยแลนด์ 4.0*. สืบค้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2560, จาก www.manager.co.th/smes/ViewNews.aspx?NewsID=9590000043461
- ณัฐพันธ์ เขจรนันท์. (2545). *การจัดการทรัพยากรมนุษย์*. กรุงเทพฯ: ธนุพริ้นติ้ง.
- ธนิตวร สุขสวัสดิ์. (2559). *ความสัมพันธ์สตาร์ทอัพเซ็นเตอร์ รัชดาภิเษก*. (วิทยานิพนธ์สถาปัตยกรรมศาสตรบัณฑิต), มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- วิโรจน์ สิมะทองธรรม, สิทธิชัย พรหมสุวรรณ, ฉันทนา จันทร์บรรจง, และวัฒนา สุนทรชัย. (2559). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความตั้งใจที่จะลาออกจากงานของพนักงานกลุ่มคนรุ่นใหม่ของธนาคารพาณิชย์ไทย. *วารสารวิทยาการจัดการสมัยใหม่*, 9(2), 1-12.
- ศศิรินทร์ สายะสนธิ. (2560). *ทำไม Startup ในไทยไม่ค่อยประสบความสำเร็จ?*. สืบค้นเมื่อ 25 พฤศจิกายน 2560, จาก <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/760159>

สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่. (2560). *แผนพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ (พ.ศ. 2561-2564)*. สืบค้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2560, จาก www.chiangmai.go.th/managing/public/article3

สุพนตร แสนเสนา, ธิดาทิพย์ บุตรแสง, และกุลยา พัฒนากุล. (2560). *ปัจจัยแห่งความสำเร็จของธุรกิจ Startup*. ขอนแก่น: คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

อรรชกา สีบุญเรือง. (2560). “Startup Thailand 2017” เดินหน้าขึ้นภาคเหนือมุ่ง “ล้านนา”. สืบค้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2560, จาก [www.cm108.com/bbb/topic/3324-23-24-“startup-thailand-2017”-เดินหน้าขึ้นภาคเหนือมุ่ง“ล้านนา”/MGR Online. \(2559\). 8 ปัญหาหลัก อนาคตพัฒนา SMEs-Startup. สืบค้นเมื่อ 30 ธันวาคม 2560, จาก https://bit.ly/2DytNeo](http://www.cm108.com/bbb/topic/3324-23-24-“startup-thailand-2017”-เดินหน้าขึ้นภาคเหนือมุ่ง“ล้านนา”/MGR Online. (2559). 8 ปัญหาหลัก อนาคตพัฒนา SMEs-Startup. สืบค้นเมื่อ 30 ธันวาคม 2560, จาก https://bit.ly/2DytNeo)

ภาษาอังกฤษ

Blank S. (2010). *What is a Startup?* Retrieved September 30, 2017, from <https://generalassemb.ly/blog/difference-between-a-startup-and-a-small-business/>

Crowne, M. (2002). Why Software Product Startups Fail and What to Do About It: Evolution of Software Product Development in Startup Companies. *IEEE International Engineering Management Conference*, 1, 338-343.

Dessler, G. (2013). *Human Resource Management*. New Jersey: Prentice-Hall.

Fisher, C. D., Schoenfeldt, L. F., & Shaw, J. B. (1999). *Human Resource Management*. New York: Houghton Mifflin.

Green, P. (2002). CONTACT: Training a New Generation of Peacebuilders. *PEACE & CHANGE*, 27(1), 97-105.

Ivancevich, J. M. (2007). *Human Resource Management*. New York: Mc Graw Hill.

_____. (2010). *Human Resource Management*. Singapore: Mc Graw Hill.

Jaime, N. (2014). *These are the 5 Hottest Startup Sectors Where Investors are Putting Their EUROS*. Retrieved September 30, 2017, from <https://startupxplore.com/en/blog/the-5-hottest-startup-sectors-where-investors-are-putting-their-euros/>

Mondy, R. W., & Martocchio, J. J. (2016). *Human Resource Management*. Boston: Pearson.

**การป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม
ของนักท่องเที่ยวต่างชาติ
กรณีศึกษา นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางมาเที่ยว
ถนนข้าวสาร กรุงเทพมหานคร
อาริษา พันธุ์เยี่ยม¹ และดิญทรศน์ ประทีปพรณรงค์²**

Received: October 3, 2018

Revised: February 23, 2019

Accepted: July 12, 2019

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมของนักท่องเที่ยวต่างชาติกรณีศึกษา นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางมาเที่ยวถนนข้าวสาร กรุงเทพมหานคร” มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาระดับการป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางมาเที่ยวถนนข้าวสาร กรุงเทพมหานคร (2) เปรียบเทียบระดับการป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมของนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางมาเที่ยวถนนข้าวสาร กรุงเทพมหานคร จำแนกตามเพศ อายุ สัญชาติ จำนวนครั้งที่เดินทางมาท่องเที่ยว จำนวนบุคคลที่เดินทางมาท่องเที่ยว การได้รับข่าวสารเกี่ยวกับอาชญากรรม และประสบการณ์การตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม (3) เป็นข้อมูลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้ในการกำหนดแนวทางหรือหาวิธีลดปัญหาอาชญากรรมในพื้นที่ถนนข้าวสาร กรุงเทพมหานครต่อไป โดยเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ จากกลุ่มตัวอย่างนักท่องเที่ยวต่างชาติที่มาท่องเที่ยวยังถนนข้าวสาร จำนวน 100 คน วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และใช้สถิติเชิงอนุมาน ได้แก่ การทดสอบค่าที (T-test) การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว เพื่อเปรียบเทียบระดับการป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม ผลการศึกษาพบว่า นักท่องเที่ยวต่างชาติมีระดับการป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่อ

¹ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ 10240
อีเมล: arisa.proud@gmail.com

² คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ 10240
อีเมล: dhiyathad.pra@nida.ac.th

อาชญากรรมในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีการกระทำเพื่อป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมน้อยกว่าการละเว้นการกระทำเพื่อป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม และเมื่อเปรียบเทียบระดับการป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม พบว่า นักท่องเที่ยวต่างชาติที่มีเพศ และประสบการณ์การตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมแตกต่างกัน มีการป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

คำสำคัญ การป้องกันตนเองจากอาชญากรรม, เหยื่ออาชญากรรม, การตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม, อาชญากรรมจากการท่องเที่ยว, นักท่องเที่ยวต่างชาติ

International Tourists' Self - Protection from Becoming Victims of Crime at Khao San Road, Bangkok

Arisa Phan-aiem³ and Dhiyathad Prateepornnarong⁴

Abstract

The purposes of this are three points: (1) to examine the extent to which international tourists visiting Khao San Road, Bangkok have protected themselves from becoming victims of crime; (2) to compare the level of self-protection among international tourists with different genders, age groups, nationalities, number of travels, number of people travelling with, the consumption of news reports on crime and personal experiences of falling victim to crime; and (3) to provide information to those involved in determining guidelines or finding ways to reduce crime in the area of Khao San Road. Data in this research was collected from 100 international tourists visiting Khao San Road. When it comes to data analysis, descriptive statistics such as percentage, arithmetic mean, standard deviation were used to present the collected data while inferential statistics such as T-Test and ANOVA were adopted for the comparison of the level of self-protection among international tourists. The finding indicate an average level of self-protection against becoming victims of crime among international tourists at Khao San Road. The finding also show that the level of self-protection of international tourists with different genders and personal experiences of falling victim to crime are statistically different at 0.05.

Keywords Self-protection Against Becoming Victims of Crime, Victims of Crime, Falling Victim to Crime, Crime Against Tourists, International Tourists

³ Faculty of Public Administration, National Institute of Development Administration, Bangkok 10240. E-mail: arisa.proud@gmail.com

⁴ Faculty of Public Administration, National Institute of Development Administration, Bangkok 10240. E-mail: dhiyathad.pra@nida.ac.th

1. บทนำ

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว (Tourism Industry) พัฒนาและเติบโตอย่างต่อเนื่องในประเทศไทย ตัวเลขสถิติโดยองค์การการท่องเที่ยวโลกแห่งสหประชาชาติ (United Nations World Tourism Organization: UNWTO) พบว่าในปี พ.ศ. 2559 มีจำนวนชาวต่างชาติเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยจำนวน 32.6 ล้านคน มากเป็นอันดับที่ 9 ของโลก และมีการใช้จ่ายเงินตราจากการท่องเที่ยวคิดเป็นมูลค่า 4.99 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือกว่า 1.65 ล้านล้านบาท (World Tourism Organization, 2016)

ทั้งนี้ แม้ว่าการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวต่างชาติในประเทศไทยจะสามารถสร้างรายได้ให้กับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของไทยได้อย่างมหาศาล แต่เมื่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวขยายตัว ก็มักจะมีอาชญากรรมที่เกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยวทั่วโลกมากขึ้นตามไปด้วย เช่น ลัก ชิง ปล้นทรัพย์ของนักท่องเที่ยวตามแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ การฉ้อโกง การหลอกลวงขายสินค้าหรือบริการ หรืออาชญากรรมรุนแรงอื่นๆ (Mathieson & Well, 1982) ซึ่งความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยวตลอดจนการคุ้มครองผลประโยชน์ให้กับนักท่องเที่ยว นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อปริมาณนักท่องเที่ยวที่จะเดินทางมาท่องเที่ยวยังแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ แหล่งท่องเที่ยวใดที่มีอาชญากรรมหรือความไม่ปลอดภัยเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ย่อมส่งผลกระทบต่อแหล่งท่องเที่ยวนั้น รวมถึงการตัดสินใจเดินทางมาแหล่งท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวด้วย

ทั้งนี้ หากนำจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เข้ามาประเทศไทยปี พ.ศ. 2560 มาจำแนกเฉพาะนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางมาท่องเที่ยวยังกรุงเทพมหานครตลอดทั้งปีจะพบว่ามีจำนวนทั้งสิ้น 21,411,173 คน (กรมการท่องเที่ยว, 2561) ซึ่งก็ยิ่งถือได้ว่ากรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยยังคงได้รับความนิยมจากชาวต่างชาติในการมาท่องเที่ยวเป็นอันดับต้นๆ ของประเทศ

จากการศึกษาตัวเลขทางสถิติในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา พบว่า จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาที่ประเทศไทยก็มีจำนวนมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาที่ประเทศไทย พ.ศ. 2550–2560

ปี	จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาที่ประเทศไทย (คน/ปี)
2550	14,464,228
2551	14,584,220
2552	14,149,841
2553	15,936,400
2554	19,230,470
2555	22,353,903
2556	26,546,725
2557	24,809,683
2558	29,923,185
2559	32,529,588
2560	35,381,210

ที่มา: กรมการท่องเที่ยว (2561)

สำหรับถนนข้าวสารนั้นเป็นส่วนหนึ่งของแหล่งท่องเที่ยวในยามราตรีของกรุงเทพมหานครที่ได้รับความนิยมในกลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติเป็นจำนวนมาก เนื่องจากเป็นย่านการค้า โรงแรมราคาประหยัด ร้านอาหาร สถานบันเทิง เปิดในช่วงเวลาประมาณบ่ายสามโมงเย็นถึงตีสอง (15.00–02.00 น.) ของทุกวัน จึงทำให้เป็นแหล่งรวมตัวของนักท่องเที่ยวหลากหลายเชื้อชาติ หลายภาษา รวมถึงชาวไทย ด้วยความหนาแน่นของจำนวนนักท่องเที่ยว และด้วยลักษณะของพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวกลางคืนจำนวนมาก จึงอาจนำไปสู่การเกิดอาชญากรรมหลากหลายรูปแบบ

โดยปัญหาที่นักท่องเที่ยวต่างชาติตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมในการมาท่องเที่ยวยังถนนข้าวสาร กรุงเทพมหานคร มักพบได้จากข่าวตามหน้าหนังสือพิมพ์ ข่าวที่เผยแพร่ตามสื่อต่างๆ อาทิ วิทยุ โทรทัศน์ สื่อออนไลน์ ฯลฯ และข่าวที่ไม่ได้รับการเปิดเผยหรือนำมาเป็นประเด็นข่าว ซึ่งเกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้ง ดังเช่น ข่าวแก๊งสาวประเภสองรูดทรัพย์นักท่องเที่ยวย่านถนนข้าวสาร โดยในช่วงต้นปี พ.ศ. 2561 ที่ผ่านมา ตำรวจของสถานีตำรวจสุทธีสารได้มีการจับแก๊งสาวประเภสองที่รูดทรัพย์นักท่องเที่ยวนายแบบเกาหลีที่มาท่องเที่ยวยังถนนข้าวสาร ซึ่งสาวประเภสองเข้ามาตีสนิทหลอกล่อเหยื่อขณะที่มีเงินมา และอาสาพาไปส่งที่คอนโด เมื่อเหยื่อตื่นขึ้นมาได้พบว่าทรัพย์สินของมีค่าหายไป

(เงินสด โทรศัพท์มือถือ เอกสารสำคัญ ฯลฯ) เหยื่อจึงเข้าแจ้งความต่อตำรวจ หลังจากจับกุมคนร้ายได้ คนร้ายให้การรับสารภาพว่าทำการลักทรัพย์/รูดทรัพย์ในเวลากลางคืนที่ถนนข้าวสารมาหลายครั้งแล้ว โดยพยายามเลือกเหยื่อที่เป็นชาวต่างชาติ เพราะในย่านถนนข้าวสารชาวต่างชาติเยอะ สื่อสารภาษาไทยไม่ค่อยได้ และส่วนมากจะเลือกเหยื่อที่มาคนเดียวมีอาการมึนเมา เพราะเหยื่อเหล่านี้จะขาดการระมัดระวังตัว ทำให้ตกเป็นเหยื่อของคนร้ายได้ง่าย (ไทยรัฐออนไลน์, 2561) ซึ่งคล้ายกันนี้ก็ยังมีกรณีกลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติถูกทำร้ายร่างกาย ถูกล่อลวงละเมิดทางเพศ และถูกจี้ชิงทรัพย์ ซึ่งมีลักษณะการเกิดเหตุที่บริเวณละแวกถนนข้าวสารกับนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติคล้ายๆ กันและเกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้ง

จากกรณีข้างต้นคงปฏิเสธไม่ได้เลยว่าอาชญากรรมที่เกิดขึ้นบริเวณถนนข้าวสารกับนักท่องเที่ยวต่างชาติส่งผลเสียต่อภาพลักษณ์ของประเทศในหลายๆ ด้าน โดยเฉพาะด้านการท่องเที่ยว แม้ที่ผ่านมาตำรวจท่องเที่ยวได้ลงพื้นที่กวาดล้างอาชญากรรมในพื้นที่ถนนข้าวสารอย่างเข้มงวด แต่อาชญากรรมที่เกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยวต่างชาติตามแหล่งท่องเที่ยวในประเทศไทยก็ยังเกิดขึ้นอยู่มีจบสิ้น

ด้วยเหตุนี้ จากปัญหาอาชญากรรมข้างต้น จึงทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาว่านักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางมาเที่ยวถนนข้าวสาร มีการป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมหรือไม่ เพียงใด และนักท่องเที่ยวต่างชาติที่มีปัจจัยส่วนบุคคลที่แตกต่างกัน จะมีการป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร รวมทั้งเป็นข้อมูลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้ในการกำหนดแนวทางหรือหาวิธีการลดปัญหาอาชญากรรมเพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในพื้นที่ถนนข้าวสารกรุงเทพมหานครต่อไป

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

(1) เพื่อศึกษาระดับการป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางมาเที่ยวถนนข้าวสาร กรุงเทพมหานคร

(2) เพื่อเปรียบเทียบระดับการป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางมาเที่ยวถนนข้าวสาร กรุงเทพมหานคร จำแนกตามเพศ อายุ สัญชาติ จำนวนครั้งที่เดินทางมาท่องเที่ยว จำนวนบุคคลที่เดินทางมาท่องเที่ยว การได้รับข่าวสารเกี่ยวกับอาชญากรรม และประสบการณ์การตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม

(3) เพื่อเป็นข้อมูลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้ในการกำหนดแนวทางหรือหาวิธีการลดปัญหาอาชญากรรมในพื้นที่ถนนข้าวสาร กรุงเทพมหานคร

3. ทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาวิจัยเรื่อง การป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมของนักท่องเที่ยวต่างชาติกรณีศึกษา นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางมาเที่ยวถนนข้าวสาร กรุงเทพมหานคร ผู้วิจัยได้ค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร ตำรา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัย ดังนี้

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับอาชญากรรม

สุดสงวน สุธีสร (2547, น. 97) กล่าวว่า การประกอบอาชญากรรมจะทำได้ก็ต่อเมื่อมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

(1) ตัวผู้กระทำความผิดหรืออาชญากรต้องมีความปรารถนา หรือมีความต้องการในการประกอบอาชญากรรม (Criminal Desire)

(2) อาชญากรต้องมีทักษะหรือความสามารถเฉพาะตัวในการประกอบอาชญากรรม (Criminal Skills)

(3) อาชญากรต้องมีโอกาส (Criminal Opportunity) ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด เพราะหากองค์ประกอบอื่นๆ พร้อมแต่ขาดโอกาสที่จะลงมือกระทำการนั้น อาชญากรรมก็จะไม่เกิดขึ้น

กล่าวโดยสรุป อาชญากรรม เป็นพฤติกรรมของบุคคลที่ได้กระทำความผิด ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติความผิดไว้ โดยการกระทำผิดดังกล่าวก่อให้เกิดความสูญเสียทั้งชีวิตทรัพย์สิน และส่งผลกระทบต่อความสงบสุขและเรียบร้อยของสังคม ซึ่งผู้กระทำความผิดต้องได้รับโทษตามความผิดที่ตนได้กระทำตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรม

แนวทางในการป้องกันอาชญากรรมสามารถแบ่งได้ 3 แนวทาง ตามประเภทของกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งแนวทางนี้ถูกยืมมาจากทฤษฎีการรักษาโรคในทางการแพทย์ (อันณพ ชูบารุง และอุนิษา เลิศโตมรสกุล, 2555) ได้แก่

(1) การป้องกันอาชญากรรมขั้นต้น (Primary Crime Prevention) มุ่งไปที่ประชาชนผู้บริสุทธิ์หรือคนธรรมดาที่ดำรงชีวิตอยู่ในสังคม โดยจะใช้วิธีการให้ความรู้ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับปัญหาอาชญากรรมและการป้องกันตนเองจากอาชญากรรม

(2) การป้องกันอาชญากรรมขั้นที่สอง (Secondary Crime Prevention) เน้นไปที่ประชาชนกลุ่มเสี่ยงต่อการประกอบอาชญากรรมโดยเฉพาะเด็กและเยาวชน ซึ่งใช้วิธีการ

ตัดช่องโอกาสในการกระทำผิดและควบคุมปัจจัยที่จะมีผลต่อการกระทำผิดของเยาวชนกลุ่มเสี่ยง

(3) การป้องกันอาชญากรรมขั้นที่สาม (Tertiary Crime Prevention) เน้นไปที่ตัวผู้กระทำความผิดแล้ว ไม่ให้กลับไปกระทำความผิดอีก วิธีการที่นำมาใช้ในการแก้ไขฟื้นฟู เช่น การให้การศึกษา การให้ความรู้ทางวิชาชีพ และการอบรมทางด้านศีลธรรม เป็นต้น

3.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับเหยื่ออาชญากรรม

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของเหยื่อ (Victim Precipitation) โดย Marvin Wolfgang (1958) อธิบายว่า เหยื่อบางคนเป็นตัวกระตุ้นทำให้ตนเองเผชิญกับเหตุการณ์ที่นำไปสู่การบาดเจ็บ หรือความตายได้ ซึ่งตัวเหยื่อมีพฤติกรรมที่แสดงออกหรือนิ่งเฉยก็ได้ ดังนี้

(1) พฤติกรรมที่แสดงออก (Active Precipitation) ตัวเหยื่ออาจใช้คำขู่ คำทำทนาย หรือเป็นผู้ยั่วยุก่อน รูปแบบนี้เรียกว่า Victim Precipitation Crime หรืออาชญากรรมที่เหยื่อมีส่วนร่วม

(2) พฤติกรรมการอยู่เฉย (Passive Precipitation) โดยเหยื่อไม่รู้ตัวว่าบุคลิกภาพส่วนตัวของตนจะไปข่มขู่ หรือยั่วยุอีกฝ่ายหนึ่ง เช่น การแข่งขันการสมัครงาน การเลื่อนตำแหน่ง เรื่องความรัก เป็นต้น ผู้กระทำจะทำร้ายเหยื่อ เมื่อตัวเขาารู้สึกว่าจะแพ้แก่ตัวเหยื่อ

3.4 แนวคิดเกี่ยวกับความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว

การศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบของอาชญากรรมที่เกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยวภายในชาติ และต่างชาติ พบว่านักท่องเที่ยวต่างชาติมีโอกาสตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรม เช่น การถูกหลอกหลวง และขโมยพาหนะ เช่น รถยนต์ ฯลฯ โดยช่วงเวลาที่มีโอกาสตกเป็นเหยื่อมากที่สุดคือ ช่วงบ่ายและหัวค่ำ (Walker & Page, 2007)

Prideaux (1996) กล่าวว่า โอกาสในการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาตินั้นขึ้นอยู่กับอัตราการเกิดเหตุอาชญากรรมของแหล่งพื้นที่นั้น กล่าวคือ ถ้าแหล่งท่องเที่ยวใดมีอัตราการเกิดอาชญากรรมในระดับสูง นักท่องเที่ยวไม่ว่าจะเป็นชาวต่างชาติ หรือชาวท้องถิ่นก็มีโอกาสตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมในระดับสูงเท่ากัน

3.5 ตัวแปรที่ศึกษา

(1) เพศ

Hentig (1979, p. 105) แบ่งประเภทของเหยื่ออาชญากรรมโดยยึดปัจจัยทางจิตวิทยา สังคมวิทยา และชีววิทยา มาประกอบการพิจารณาเพื่อหาความสัมพันธ์ของอาชญากรและเหยื่ออาชญากรรม พบว่า ผู้หญิงเป็นเพศที่มีความอ่อนแอ จึงมี

ความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมมากกว่าเพศชาย George (2010) พบว่า เพศของนักท่องเที่ยวนั้นเป็นปัจจัยส่วนบุคคลที่ส่งผลต่อการป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวนั้น

(2) อายุ

Schafer (1968, pp. 45-47) พบว่า เหยื่ออาชญากรรมประเภทที่มีความอ่อนแอทั้งทางร่างกายและจิตใจ ตามช่วงอายุที่แตกต่างกันมีผลต่อการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม เช่น คนชรา เด็ก ถือว่าเป็นเหยื่อที่มีช่วงอายุที่มีความเสี่ยงในการตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรมที่แตกต่างกัน

(3) สัญชาติ

Richardson and Crompton (1998) พบว่า นักท่องเที่ยวนั้นมีสัญชาติแตกต่างกัน มีการรับรู้ความเสี่ยงของแหล่งท่องเที่ยวเดียวกันในระดับที่แตกต่างกัน Reisinger and Mavondo (2006) นักท่องเที่ยวสัญชาติอเมริกัน และออสเตรเลียให้ความสำคัญเกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยระหว่างการท่องเที่ยวมากกว่านักท่องเที่ยวนั้น

(4) จำนวนครั้งที่เดินทางมาท่องเที่ยว

George (2010) พบว่า จำนวนครั้งที่เดินทางมาท่องเที่ยวยังแหล่งท่องเที่ยวเป็นปัจจัยส่วนบุคคลที่มีความสัมพันธ์ต่อความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวนั้นและการป้องกันอาชญากรรมที่จะตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมของนักท่องเที่ยวนั้น

แม้จะมีแนวคิดไม่มากในการอ้างอิงกรอบการวิจัยในเรื่องดังกล่าว แต่ผู้วิจัยยังคงมีความสนใจที่จะศึกษาข้อมูลและแสวงหาข้อเท็จจริงจากสมมุติฐานการวิจัย โดยมองว่านักท่องเที่ยวต่างชาติที่มีจำนวนครั้งที่เดินทางมาท่องเที่ยวแตกต่างกัน จะมีระดับการป้องกันตนเองจากอาชญากรรมที่แตกต่างกัน เช่น นักท่องเที่ยวที่มาถนนข้าวสารครั้งแรกจะมีระดับการเตรียมตัว ตื่นตัว ระมัดระวัง ป้องกันตนเองจากการมาเที่ยวสถานที่ใหม่ๆ ครั้งแรกมากกว่านักท่องเที่ยวที่มาเที่ยวสถานที่เดิมๆ หลายครั้งแล้ว ซึ่งนักท่องเที่ยวนั้นมีจำนวนครั้งที่เดินทางมาท่องเที่ยวมากอาจจะเลินหรือชะล่าใจจนมีระดับการป้องกันตนเองที่ต่ำ เป็นต้น

(5) จำนวนบุคคลที่เดินทางมาท่องเที่ยว

Boakye (2010) พบว่า จำนวนของคณะนักท่องเที่ยวนั้นมีความสัมพันธ์กับการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมจากการถูกข่มขู่และทำร้ายทางวาจา Schafer (1968, pp. 45-47) ได้จำแนกเหยื่ออาชญากรรมโดยพิจารณาความรับผิดชอบของเหยื่ออาชญากรรมเป็นสำคัญ โดยมองว่าเหยื่อที่จงใจให้เกิดอาชญากรรม (Precipitative Victims) จากจำนวนบุคคล

ที่เหยื่อเดินทางมาท่องเที่ยวด้วยที่แตกต่างกันมีผลต่อการเกิดอาชญากรรมที่ต่างกัน เช่น การเดินทางมาท่องเที่ยวในที่เปลี่ยวและรกร้างคนเดียว อาจถูกชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ กระทำ ความผิดเกี่ยวกับเพศได้มากกว่าการมาท่องเที่ยวเป็นหมู่คณะ เป็นต้น

(6) การได้รับข่าวสารเกี่ยวกับอาชญากรรม

อัจฉริยา ชูตินันท์ (2557, น. 63) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมไว้ว่า เป็นประโยชน์ในการจัดทำสถิติอาชญากรรม เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดทิศทางการป้องกันอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในสังคม ทั้งนี้ ข้อมูลทางสถิติอาชญากรรมก็เป็นข้อมูลข่าวสารที่นักท่องเที่ยวต่างชาติสามารถนำมาเป็นแนวทางในการป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมได้ตามการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ต่างกัน

(7) ประสบการณ์การตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม

Kantowitz (1997) กล่าวว่า ประสบการณ์และข้อมูลมีส่วนช่วยในการตัดสินใจในการเดินทางซึ่งช่วยเพิ่มความปลอดภัยให้กับนักท่องเที่ยวได้ สิริรัตน์ บำรุงกรณ์ (2552, น. 152) กล่าวถึงประโยชน์ของการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม โดยเป็นการเตือนให้ประชาชนได้รับรู้ถึงอันตรายที่มีต่อสังคม เพื่อที่จะหาวิธีหรือแนวทางการป้องกันเพื่อไม่ให้ตนเองต้องตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม

(8) การป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม

สุนิสา อินอุทัย (2557, น. 5) มุ่งศึกษาเกี่ยวกับระดับการป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม โดยศึกษาทั้งการกระทำและการละเว้นการกระทำเพื่อไม่ให้ตนเองตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมของประชาชน ในเขตพื้นที่ตำบลแสนสุข อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี ซึ่งได้นำวิธีการป้องกันตัวขั้นพื้นฐานของสำนักงานผู้ดูแลนักเรียนในสหรัฐอเมริกา และสถานีตำรวจภูธรแสนสุข มาปรับเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบความคิดการวิจัย ซึ่งการกระทำและการละเว้นการกระทำบางอย่าง จะเป็นการป้องกันและหลีกเลี่ยงไม่ให้ตนเองตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมที่อาจเกิดขึ้นได้

ตารางที่ 2 ตัวแปรที่ศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัย	ตัวแปรอิสระ												ตัวแปรตาม			
	เพศ	อายุ	ระดับการศึกษา	สถานภาพการสมรส	อาชีพ	รายได้ต่อเดือน	ระยะเวลาที่อาศัยในชุมชน	ประสบการณ์การเกิดอาชญากรรม	สัญชาติ	จำนวนครั้งที่เดินทางมาท่องเที่ยว	จุดประสงค์ที่เดินทางมาท่องเที่ยว	จำนวนของบุคคลที่เดินทางมาท่องเที่ยว		การได้รับข่าวสารเกี่ยวกับอาชญากรรม	การเลือกสถานที่พัก	การจัดการเดินทางท่องเที่ยว
ไชยวัฒน์ อัครไชยตระกูล (2556)	×	✓	-	-	-	-	-	-	×	×	✓	×	×	-	-	การรับรู้เกี่ยวกับ อาชญากรรมและความ ปลอดภัยของ นักท่องเที่ยว
จิตามาศ โพธิธารา (2552)	✓	×	×	-	-	-	-	✓	-	-	-	-	-	-	-	พฤติกรรมการใช้ชีวิตที่ เสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อ อาชญากรรมของนักเรียน นักศึกษา
วารานัย ยูวเดมีย์ (2559)	✓	×	×	×	-	✓	-	-	✓	-	-	-	-	-	-	การรับรู้ความเสี่ยงของ นักท่องเที่ยว
สุนิสา อินอุทัย (2557)	✓	✓	✓	×	✓	×	×	✓	-	-	-	-	-	-	-	การป้องกันตนเองไม่ให้ ตกเป็นเหยื่อ อาชญากรรม
Boakye (2010)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	✓	✓	โอกาสการตกเป็นเหยื่อ อาชญากรรมของ นักท่องเที่ยว
George (2010)	-	✓	-	-	-	-	-	-	✓	✓	✓	-	-	-	-	การรับรู้ของนักท่องเที่ยว เกี่ยวกับอาชญากรรม ความปลอดภัย และเจต คติต่อความเสี่ยง

หมายเหตุ: (✓) แตกต่าง, สัมพันธ์, มีอิทธิพล, มีผล

(×) ไม่แตกต่าง, ไม่สัมพันธ์, ไม่มีอิทธิพล, ไม่มีผล

(-) ไม่ได้ศึกษา

4. นิยามศัพท์ในการวิจัย

ความหมายของคำบางคำที่ใช้ในการวิจัยให้เฉพาะเจาะจงในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย เพื่อให้ผู้วิจัยและผู้อ่านมีความเข้าใจตรงกัน โดยในการวิจัยนี้จะมีคำนิยามศัพท์ดังต่อไปนี้

(1) การป้องกันอาชญากรรม หมายถึง การคาดการณ์หรือการประเมินล่วงหน้าเกี่ยวกับโอกาสของการเกิดอาชญากรรมและช่องทางการกระทำผิด ซึ่งอาจเป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นแล้ว หรือเป็นความพยายามควบคุมอาชญากรรมที่กำลังจะเกิดขึ้น

(2) เหยื่ออาชญากรรม หมายถึง บุคคลที่ได้รับความเสียหาย ทั้งความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และเสรีภาพหรือสิทธิอื่นๆ จากการก่ออาชญากรรมของผู้อื่นที่เป็นผู้กระทำความผิดซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้

(3) การป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม หมายถึง การกระทำหรือการละเว้นการกระทำในกิจกรรมบางอย่างของแต่ละบุคคล เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงของการตกเป็นผู้โดนกระทำจากอาชญากรรม รวมถึงลดช่องว่างหรือโอกาสของการตกเป็นผู้โดนกระทำ

การกระทำเพื่อป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม หมายถึง แนวทางหรือวิธีการในการปฏิบัติ เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดอาชญากรรมแก่ตนเอง

การละเว้นการกระทำเพื่อป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม หมายถึง การไม่กระทำการบางอย่าง เพื่อเป็นแนวทางหรือวิธีการในการปฏิบัติ เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดอาชญากรรมแก่ตนเอง

(4) นักท่องเที่ยวต่างชาติ หมายถึง ชาวต่างชาติที่เดินทางมาท่องเที่ยวถนนข้าวสาร กรุงเทพมหานคร

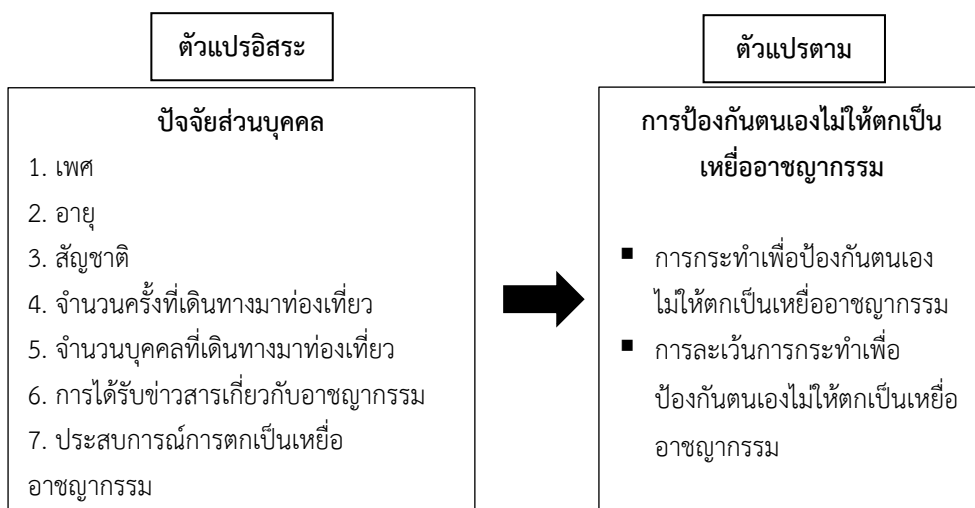
5. กรอบแนวคิดในการศึกษาและวิธีการศึกษา

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในงานวิจัยเรื่อง การป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมของนักท่องเที่ยวต่างชาติ ถนนข้าวสาร กรุงเทพมหานคร ผู้วิจัยได้พบปัจจัยที่น่าสนใจ และนำมาศึกษาดังต่อไปนี้

ตัวแปรอิสระ ได้แก่ เพศ อายุ สัญชาติ จำนวนครั้งที่เดินทางมาท่องเที่ยว จำนวนบุคคลที่เดินทางมาท่องเที่ยว การได้รับข่าวสารเกี่ยวกับอาชญากรรม และประสบการณ์การตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม

ตัวแปรตาม คือ การป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม โดยแบ่งเป็นการกระทำเพื่อป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม และการละเว้นการกระทำเพื่อป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา



ประชากรที่ใช้ในการศึกษา คือ นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางมาท่องเที่ยวยังถนนข้าวสาร กรุงเทพมหานคร และสามารถสื่อสารภาษาอังกฤษขั้นพื้นฐานได้ คำนวณจากจำนวนนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่มาท่องเที่ยวกรุงเทพมหานครในปี พ.ศ. 2560 เฉลี่ยประชากรต่อเดือน 1,784,264 คน (ประชากรทั้งปีจำนวน 21,411,173 คน) (กรมการท่องเที่ยว, 2560) โดยใช้สูตรการคำนวณของ Taro Yamane ที่ระดับความเชื่อมั่น 90% ค่าความคลาดเคลื่อน 0.10 ได้กลุ่มตัวอย่าง 100 คน กลุ่มตัวอย่างใช้เทคนิคการสุ่มแบบโควตา (Quota Sampling) แบ่งสัดส่วนของประชากรเพศชาย 50 คน และเพศหญิง 50 คน ในอัตราส่วนเท่ากัน ใช้แบบสอบถามภาษาต่างประเทศ (ภาษาอังกฤษ) เป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ จากนั้นนำข้อมูลที่ได้มาประมวลผลด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูป วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และใช้สถิติเชิงอนุมาน ได้แก่ การเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ย (T-test) และการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One-way ANOVA) ในการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา คือ เดือนมกราคมถึงเมษายน พ.ศ. 2561

6. ผลการศึกษา

6.1 ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

ผลการศึกษาพบว่า นักท่องเที่ยวต่างชาติที่มาท่องเที่ยวยังถนนข้าวสารทั้งเพศชายและเพศหญิง ส่วนมากอยู่ในช่วงอายุระหว่าง 25-34 ปี (ร้อยละ 59.00) เป็นนักท่องเที่ยวชาวยุโรป (ร้อยละ 52.00) ส่วนมากเดินทางมาท่องเที่ยวที่ถนนข้าวสารมากกว่า 10 ครั้ง (ร้อยละ 47.00) และมาท่องเที่ยวคนเดียว (ร้อยละ 54.00) โดยส่วนใหญ่ไม่เคยได้รับข่าวสารเกี่ยวกับอาชญากรรมของถนนข้าวสาร (ร้อยละ 74.00) และไม่เคยตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมมาก่อน (ร้อยละ 88.00) ส่วนผู้ที่เคยได้รับข่าวสารเกี่ยวกับอาชญากรรม (ร้อยละ 26.00) ส่วนมากจะได้รับข่าวสารจากหนังสือพิมพ์มากที่สุด (ร้อยละ 76.92 ของผู้ที่เคยได้รับข่าวสาร) และผู้ที่เคยตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม (ร้อยละ 12.00) ซึ่งส่วนมากจะเกี่ยวกับการทำให้เสียทรัพย์/ถูกล้วงกระเป๋ามากที่สุด (ร้อยละ 75.00 ของคนที่เคยตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม)

ตารางที่ 3 จำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามการได้รับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับอาชญากรรมของถนนข้าวสาร (n=100)

ช่องทางการรับรู้ข่าวสาร	จำนวน	ร้อยละ	
ไม่เคยได้ยินข่าวสาร	74	74.00	
เคยได้ยินข่าวสาร*	26	26.00	
■ โทรทัศน์ ■ หนังสือนิตยสาร ■ หนังสือพิมพ์ ■ เพื่อน/ครอบครัว ■ นักท่องเที่ยวคนอื่น ■ มัคคุเทศก์	6 2 20 8 3 2	23.07 7.69 76.92 30.76 11.53 7.69	(ของคนที่เคยได้รับข่าวสารเกี่ยวกับอาชญากรรมในพื้นที่ถนนข้าวสาร)
*ตอบได้มากกว่า 1 คำตอบ	41		

ตารางที่ 4 จำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามประสบการณ์การตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม (n=100)

ประสบการณ์การตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม	จำนวน	ร้อยละ
ไม่เคยตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม	88	88.00
เคยตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม	12	12.00
■ ถูกทำร้ายร่างกาย ■ ถูกทำให้เสียทรัพย์สิน/ล่วงละเมิด ■ ถูกล่วงละเมิดทางเพศ	2 9 1	16.67 75.00 8.33 } (ของคนที่เคยตก เป็นเหยื่อ อาชญากรรมใน พื้นที่ถนน ข้าวสาร)

6.2 ระดับการป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมของนักท่องเที่ยวต่างชาติ

ผลการศึกษาพบว่า นักท่องเที่ยวต่างชาติที่มาท่องเที่ยวยังถนนข้าวสาร มีระดับการป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{x} = 3.22$, $SD = 0.75$) โดยมีการกระทำเพื่อป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมน้อยกว่าการละเว้นการกระทำเพื่อป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม

ตารางที่ 5 จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของกลุ่มตัวอย่าง
จำแนกตาม การกระทำเพื่อป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม
(n=100)

การกระทำเพื่อ ป้องกันตนเอง ไม่ให้ตกเป็นเหยื่อ อาชญากรรม	ระดับการปฏิบัติ					$\bar{x}$	SD	ระดับ การ ปฏิบัติ
	เป็น ประจำ (5)	บ่อย ครั้ง (4)	บาง ครั้ง (3)	นานๆ ครั้ง (2)	ไม่เคย เลย (1)			
1. เดินทางไปไหนมา ไหน จะมีเพื่อนร่วม ทางเสมอ	3 (3.00)	20 (20.00)	49 (49.00)	18 (18.00)	10 (10.00)	2.88	0.94	ปาน กลาง
2. เมื่อมีความจำเป็น ต้องยืนรอรถ/ เพื่อน จะยืนอยู่ในจุดที่ผู้คน บริเวณนั้นสามารถ มองเห็นได้ชัดเจน	3 (3.00)	36 (36.00)	38 (38.00)	19 (19.00)	4 (4.00)	3.15	0.90	ปาน กลาง
3. ในกรณีที่ต้อง โดยสารรถโดยสาร สาธารณะมักจะจกด/ จำชื่อคนขับ และ ทะเบียนรถคันที่คุณ โดยสาร	9 (9.00)	27 (27.00)	40 (40.00)	16 (16.00)	8 (8.00)	3.13	1.05	ปาน กลาง
4. จะคอยสังเกต พฤติกรรมของคน รอบข้าง ที่มีลักษณะ ท่าทางไม่น่าไว้วางใจ	6 (6.00)	34 (34.00)	45 (45.00)	13 (13.00)	2 (2.00)	3.29	0.84	ปาน กลาง
5. จะปฏิเสธไม่รับ เครื่องดื่ม/อาหารมา ดื่ม/ กิน กรณีมีคน แปลกหน้ามาให้	19 (19.00)	34 (34.00)	27 (27.00)	17 (17.00)	3 (3.00)	3.49	1.07	สูง
6. เลือกที่จะออก ห่างจากเหตุการณ์ กรณีเจอเหตุฉุกเฉิน/ มีการยกพวกตีกัน	34 (34.00)	38 (38.00)	16 (16.00)	9 (9.00)	3 (3.00)	3.91	1.06	สูง

การกระทำเพื่อ ป้องกันตนเอง ไม่ให้ตกเป็นเหยื่อ อาชญากรรม	ระดับการปฏิบัติ					$\bar{x}$	SD	ระดับ การ ปฏิบัติ
	เป็นประจำ (5)	บ่อย ครั้ง (4)	บาง ครั้ง (3)	นานๆ ครั้ง (2)	ไม่เคย เลย (1)			
7. สวมใส่เสื้อผ้าที่ เหมาะสมในทุกครั้งที่ จะไปท่องเที่ยว	44 (44.00)	46 (46.00)	8 (8.00)	-	2 (2.00)	4.30	0.78	สูง ที่สุด
8. พกอุปกรณ์ ป้องกันตัวเพื่อใช้ใน กรณีฉุกเฉิน	2 (2.00)	16 (16.00)	26 (26.00)	27 (27.00)	29 (29.00)	2.35	1.12	ต่ำ
9. ติดตามข้อมูล ข่าวสาร เกี่ยวกับ อาชญากรรมอยู่ เสมอในพื้นที่ที่จะไป ท่องเที่ยว	3 (3.00)	20 (20.00)	39 (39.00)	14 (14.00)	24 (24.00)	2.64	1.14	ปาน กลาง
10. มีเบอร์โทรศัพท์ ของตำรวจท่องเที่ยว หรือหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องกับ อาชญากรรมไว้ใน โทรศัพท์มือถือ	1 (1.00)	16 (16.00)	21 (21.00)	28 (28.00)	34 (34.00)	2.22	1.11	ต่ำ
ภาพรวม						3.13	0.74	ปาน กลาง

ตารางที่ 6 จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของกลุ่มตัวอย่าง
จำแนกตาม การละเว้นกระทำเพื่อป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่อ
อาชญากรรม (n=100)

การละเว้นการ กระทำเพื่อป้องกัน ตนเองไม่ให้ตกเป็น เหยื่ออาชญากรรม	ระดับการปฏิบัติ					$\bar{x}$	SD	ระดับ การ ปฏิบัติ
	เป็น ประจำ (5)	บ่อย ครั้ง (4)	บาง ครั้ง (3)	นานๆ ครั้ง (2)	ไม่เคย เลย (1)			
1. หลีกเลี่ยงที่จะอยู่ ตามลำพังในสถานที่ เปลี่ยวหรือมืด	11 (11.00)	26 (26.00)	34 (34.00)	19 (19.00)	10 (10.00)	3.09	1.13	ปาน กลาง
2. หลีกเลี่ยงที่จะเดิน หรือจอดรถในที่ ลับตาคน	12 (12.00)	26 (26.00)	35 (35.00)	20 (20.00)	7 (7.00)	3.16	1.09	ปาน กลาง
3. หลีกเลี่ยงที่จะ เดินทางในเส้นทางที่ เปลี่ยวหรือมีแสงไฟ น้อย	13 (13.00)	25 (25.00)	35 (35.00)	19 (19.00)	8 (8.00)	3.16	1.12	ปาน กลาง
4. หลีกเลี่ยงที่จะ โดยสารรถสาธารณะ ลำพังในช่วงเวลา กลางคืน	2 (2.00)	16 (16.00)	52 (52.00)	22 (22.00)	8 (8.00)	2.82	0.86	ปาน กลาง
5. หลีกเลี่ยงการใส่ เสื้อผ้ารัดรูปที่ มองเห็นสัดส่วนได้ ชัดเจน	37 (37.00)	51 (51.00)	10 (10.00)	-	2 (2.00)	4.21	0.78	สูง ที่สุด
6. หลีกเลี่ยงการพก เงินสดติดตัวเป็น จำนวนมาก	17 (17.00)	24 (24.00)	40 (40.00)	16 (16.00)	3 (3.00)	3.36	1.04	ปาน กลาง
7. หลีกเลี่ยงการพก กระเป๋าเงิน/ โทรศัพท์ ไว้ใน กระเป๋าหลังของ กางเกง/กระโปรง	20 (20.00)	24 (24.00)	29 (29.00)	21 (21.00)	6 (6.00)	3.31	1.18	ปาน กลาง

การละเว้นการกระทำเพื่อป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม	ระดับการปฏิบัติ					$\bar{x}$	SD	ระดับการปฏิบัติ
	เป็นประจำ (5)	บ่อยครั้ง (4)	บางครั้ง (3)	นานๆครั้ง (2)	ไม่เคยเลย (1)			
8. หลีกเลี่ยงการดื่มเครื่องดื่มมีแอลกอฮอล์ในการเดินทางไปท่องเที่ยว	25 (25.00)	28 (28.00)	15 (15.00)	24 (24.00)	8 (8.00)	3.38	1.30	ปานกลาง
9. หลีกเลี่ยงที่จะใช้โทรศัพท์ในสถานที่ที่เปลี่ยว	5 (5.00)	13 (13.00)	37 (37.00)	28 (28.00)	17 (17.00)	2.61	1.07	ปานกลาง
10. หลีกเลี่ยงที่จะเข้าไปในสถานที่ที่เสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม เช่น ชุมชนแออัด บ่อนการพนัน ฯลฯ	36 (36.00)	34 (34.00)	27 (27.00)	1 (1.00)	2 (2.00)	4.01	0.92	สูง
ภาพรวม						3.31	0.84	ปานกลาง

ตารางที่ 7 สรุปผลการวิเคราะห์การป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมของนักท่องเที่ยวต่างชาติ ถนนข้าวสาร กรุงเทพมหานคร (n=100)

การตระหนักรู้เกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรม	$\bar{X}$	SD	ระดับ
การกระทำเพื่อป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม	3.13	0.74	ปานกลาง
การละเว้นการกระทำเพื่อป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม	3.31	0.84	ปานกลาง
ภาพรวม	3.22	0.75	ปานกลาง

6.3 การทดสอบสมมติฐาน

ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่านักท่องเที่ยวต่างชาติที่มาท่องเที่ยวยังถนนข้าวสาร มีเพศ (Sig. = 0.00) และประสบการณ์การตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม (Sig. = 0.00) ที่แตกต่างกัน มีการป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เป็นเพศหญิงจะมีการป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมมากกว่าเพศชาย ดังตารางที่ 8

ตารางที่ 8 เพศกับระดับการป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมโดยรวมของนักท่องเที่ยวต่างชาติ ถนนข้าวสาร กรุงเทพมหานคร (n=100)

เพศ	จำนวน	$\bar{X}$	SD	t	Sig.
หญิง	50	3.75	0.45	9.816	0.00
ชาย	50	2.69	0.61		

และนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เคยมีประสบการณ์การตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม จะมีการป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมมากกว่าผู้ที่ไม่เคยมีประสบการณ์การตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม ดังตารางที่ 9

ตารางที่ 9 ประสบการณ์การตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมกับระดับการป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมโดยรวมของนักท่องเที่ยวต่างชาติ ถนนข้าวสาร กรุงเทพมหานคร (n=100)

ประสบการณ์การตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม	จำนวน	$\bar{X}$	SD	t	Sig.
ไม่เคย	88	3.10	0.70	-6.32	0.00
เคย	12	4.11	0.48		

ส่วนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่มาท่องเที่ยวยังถนนข้าวสารที่มีอายุ สัญชาติ จำนวนครั้งที่เดินทางมาท่องเที่ยว จำนวนบุคคลที่เดินทางมาท่องเที่ยว และการได้รับข่าวสารเกี่ยวกับอาชญากรรม ที่แตกต่างกัน มีการป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมไม่แตกต่างกัน

7. อภิปรายผล

7.1 ระดับการป้องกันตนเองไม่ให้เกิดเป็นเหยื่ออาชญากรรมของนักท่องเที่ยวต่างชาติ

จากผลการศึกษาพบว่า นักท่องเที่ยวต่างชาติที่มาท่องเที่ยวยังถนนข้าวสารส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีความตระหนักรู้ต่อปัญหาการเกิดอาชญากรรมในพื้นที่ถนนข้าวสารมากนัก เนื่องจากนักท่องเที่ยวต่างชาติส่วนมากมาถนนข้าวสารก็เพื่อกิจกรรมนันทนาการและพักผ่อน ทำให้นักท่องเที่ยวส่วนมากมองข้ามการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมในพื้นที่ดังกล่าว และขาดความระมัดระวังตัวต่อการป้องกันอาชญากรรมเมื่อเวลามาท่องเที่ยว ส่งผลให้อาจตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมได้ ด้วยเหตุนี้ ผลการศึกษาระดับการป้องกันตนเองไม่ให้เกิดเป็นเหยื่ออาชญากรรมของนักท่องเที่ยวต่างชาติจึงอยู่ในระดับปานกลาง

7.2 ปัจจัยที่มีผลต่อระดับการป้องกันตนเองไม่ให้เกิดเป็นเหยื่ออาชญากรรมของนักท่องเที่ยวต่างชาติ

จากผลการศึกษาพบว่า นักท่องเที่ยวต่างชาติถนนข้าวสารที่มีเพศต่างกัน มีการป้องกันตนเองไม่ให้เกิดเป็นเหยื่ออาชญากรรมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ซึ่งสอดคล้องกับ สุนิสา อินอุทัย (2557) ศึกษาเรื่อง การป้องกันตนเองไม่ให้เกิดเป็นเหยื่ออาชญากรรมของประชาชนในเขตพื้นที่ตำบลแสนสุข อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี พบว่า เพศที่ต่างกันมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรมที่แตกต่างกัน โดยเพศหญิงจะมีระดับการป้องกันตนเองไม่ให้เกิดเป็นเหยื่ออาชญากรรมมากกว่าเพศชาย นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับ ธิติมาศ โพธิดารา (2552) ที่ศึกษาเรื่อง แนวทางการป้องกันตนเองไม่ให้เกิดเป็นเหยื่ออาชญากรรม กรณีศึกษานักเรียน นักศึกษาที่อาศัยอยู่หอพักเอกชนในจังหวัดนครปฐม ซึ่งพบว่า เพศหญิงมีพฤติกรรมการใช้ชีวิตด้านสังคมที่เสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมมากที่สุด และสอดคล้องกับ Hentig (1979) ที่ได้แบ่งประเภทของเหยื่ออาชญากรรมโดยพบว่า ผู้หญิงเป็นเพศที่มีความอ่อนแอ จึงมีความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมมากกว่าเพศชาย

นอกจากนี้ ยังพบว่านักท่องเที่ยวดังกล่าวที่มีประสบการณ์การตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมต่างกัน มีการป้องกันตนเองไม่ให้เกิดเป็นเหยื่ออาชญากรรมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ซึ่งสอดคล้องกับ ธิติมาศ โพธิดารา (2552) ที่ศึกษาเรื่อง แนวทางการป้องกันตนเองไม่ให้เกิดเป็นเหยื่ออาชญากรรม กรณีศึกษานักเรียน นักศึกษาที่อาศัยอยู่หอพักเอกชนในจังหวัดนครปฐม ซึ่งพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เคยประสบปัญหาอาชญากรรมประเภทถูกขโมย ชิง วิ่งราวทรัพย์และถูกขโมย

ทรัพย์สิน โดยมีแนวทางการป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมคือ การไม่ทำตนเองให้เป็นต้นเหตุ ยั่วยุ หรือกระตุ้นให้เกิดอาชญากรรม

8. ข้อเสนอแนะ

8.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) นักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางมาเที่ยวถนนข้าวสาร มีประสบการณ์การตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมเกี่ยวกับการทำให้เสียทรัพย์มากกว่าการถูกทำร้ายร่างกาย ดังนั้น กองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยวควรวางแผนการจัดกำลังตำรวจท่องเที่ยวให้มีการกระจายตามพื้นที่อย่างทั่วถึง โดยเพิ่มอัตรากำลังตำรวจในการลงพื้นที่ในเวลากลางคืน ตรวจสอบสถานบันเทิงอย่างเข้มงวด และนำนวัตกรรมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญามาปรับใช้ในพื้นที่ถนนข้าวสารที่เสี่ยงต่อการเกิดอาชญากรรมในช่วงเวลาสุ่มเสี่ยงให้มากขึ้น เช่น ติดตั้งกล้องวงจรปิด (CCTV) นำอากาศยานไร้คนขับ (Drone) มาใช้ในการสำรวจพื้นที่เสี่ยง ฯลฯ ทั้งนี้ อุปกรณ์หรือระบบการทำงานต่างๆ ที่นำมาปรับใช้ต้องมีการตรวจสอบแก้ไขอยู่ตลอดเวลา และสามารถใช้งานได้จริงเมื่อมีเหตุฉุกเฉินเกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยวด้วย

(2) นักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางมาเที่ยวถนนข้าวสาร มีการกระทำเพื่อป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมในเรื่องการพกอุปกรณ์ป้องกันตัวเพื่อใช้ในกรณีฉุกเฉิน และการมีเบอร์โทรศัพท์ตำรวจท่องเที่ยวหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามอาชญากรรมไว้ในโทรศัพท์มือถืออยู่ในระดับที่ต่ำ ดังนั้น หน่วยงานที่สามารถเข้าถึงนักท่องเที่ยวต่างชาติ หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวต่างชาติ เช่น กองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยว สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ฯลฯ จึงควรมีการประชาสัมพันธ์ให้นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติได้ทราบถึงความเสี่ยงและวิธีการป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม โดยชี้ให้เห็นถึงภัยอาชญากรรมที่อาจเกิดขึ้นกับการมาท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยว

นอกจากนี้ ตำรวจท่องเที่ยวในพื้นที่ถนนข้าวสารควรมีการรณรงค์การลดอาชญากรรมในพื้นที่ผ่านการใช้สื่อออนไลน์ให้มากขึ้น เช่น การแนะนำแอปพลิเคชันที่เป็นประโยชน์แก่นักท่องเที่ยวในการมาท่องเที่ยว อาทิ Police I lert u แอปพลิเคชันแจ้งเหตุด่วนเหตุร้ายบนโทรศัพท์มือถือ และ Safe Around แอปพลิเคชันสำหรับระบุพิกัดแหล่งท่องเที่ยวและดัชนีความปลอดภัยของแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น รวมทั้งแจกเอกสารให้นักท่องเที่ยวต่างชาติรับรู้ถึงอาชญากรรมในพื้นที่ โดยแจ้งอัตราการเกิดอาชญากรรมที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่เป็นระยะๆ และแจ้งเบอร์โทรศัพท์ที่นักท่องเที่ยวสามารถติดต่อขอ

ความช่วยเหลือได้ในกรณีฉุกเฉิน เพื่อให้นักท่องเที่ยวต่างชาติทราบถึงสถานการณ์ในปัจจุบัน และหาวิธีป้องกัน/หลีกเลี่ยงไม่ให้ตนเองและคนรอบข้างต้องตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม

8.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

(1) การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงปริมาณเท่านั้น ในอนาคตควรมีการศึกษาในเชิงคุณภาพ เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกที่มีรายละเอียดอันเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำข้อมูลเหล่านั้นไปใช้ในการวางแผนแก้ปัญหาอาชญากรรมต่อไป

(2) ในการศึกษาครั้งนี้ มีข้อจำกัดในด้านระยะเวลา และภาษา หากมีการศึกษาครั้งต่อไป ควรกำหนดขอบเขตในด้านระยะเวลาการทำวิจัยให้มากขึ้น และหากต้องมีการเก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่างเป็นชาวต่างชาติ ควรมีแบบสอบถามเป็นภาษาที่สามเพิ่มเติม เช่น ภาษาจีนกลาง ภาษารัสเซีย ฯลฯ หรืออาจมีล่ามที่สามารถสื่อสารภาษาที่สามระหว่างกลุ่มตัวอย่างที่ไม่สามารถสื่อสารภาษาอังกฤษขั้นพื้นฐานให้ได้เข้าใจงานวิจัยดังกล่าวและทำให้ข้อมูลของผู้ตอบแบบสอบถามมีการกระจายกลุ่มตัวอย่างมากขึ้น เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมการท่องเที่ยว. (2561). *ข้อมูลสถิตินักท่องเที่ยว*. สืบค้นเมื่อ 23 มกราคม 2561, จาก <https://www.mots.go.th/main.php?filename=index>
- ไชยวัฒน์ อัครวิชัยตระกูล. (2556). *การรับรู้เกี่ยวกับอาชญากรรมและความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่มีอิทธิพลต่อการกลับมาท่องเที่ยวซ้ำและแนะนำแหล่งท่องเที่ยว กรณีศึกษาถนนข้าวสาร กรุงเทพมหานคร*. (ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต), บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยมหิดล.
- จิตามาศ โพธิธรา. (2552). *แนวทางการป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม กรณีศึกษา นักเรียน นักศึกษาที่อาศัยอยู่หอพักเอกชนในจังหวัดนครปฐม*. (สังคมสงเคราะห์ศาสตร์บัณฑิต), การบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วารานัย ยุวเตมีย์. (2559). *การรับรู้ความเสี่ยงของนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทย*. (ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต), สาขาวิชาการจัดการท่องเที่ยว คณะการท่องเที่ยวและการโรงแรม มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- สิริรัตน์ บำรุงกรณ์. (2552). *อาชญาวิทยา ทัศนวิทยาและเหยื่อวิทยา*. ปัตตานี: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

- สุดสงวน สุธีสร. (2547). *อาชญาวิทยา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุนิสา อินอุทัย. (2557). *การป้องกันตนเองไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมของประชาชนในเขตพื้นที่ตำบล แสนสุข อำเภอมะนังชลบุรี*. (รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต), วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ไทยรัฐออนไลน์. (2561). *บุกรวบกะเทย ลวงฉกทรัพย์ นายแบบโสม*. สืบค้นเมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2561, จาก <https://www.thairath.co.th/content/1204762>
- อัจฉริยา ชูตินันท์. (2557). *อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- อณณพ ชูบำรุง, และอุนิษา เลิศโตมรสกุล. (2555). *อาชญากรรมและอาชญาวิทยา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

- Boakye, K. A. (2010). *Studying Tourists; Suitability as Crime Targets*. *Annals of Tourism Research*, 37(3), 727-743.
- George, R. (2010). *Visitor Perceptions of Crime-safety and Attitudes Toward Risk: The Case of Table Mountain National Park, Cape Town*. *Tourism Management*, 31, 806-815.
- Hentig. (1979). *The Criminal and His Victim*. Schocken Books: New York.
- Mathieson A., and Wall G. (1982). *Tourism: Economic. Physical and Social Impacts*. London: Longman.
- Prideaux, B. (1996). *The Tourism Crime Cycle: A Beach Destination Case Study*. In a Pizam, A., & Mansfeld (Eds.). *Tourism, Crime and International Security Issues*. (pp. 59-77). Chichester: John Wiley & Sons.
- Reisinger, Y., & Mavondo, F. (2006). *Cultural Differences in Travel Risk Perception*. *Journal of Travel & Tourism Marketing*, 20(1), 13-31.
- Richardson, S., & Crompton, J. (1988). *Vacation Patterns of French and English Canadians*. *Annals of Travel Research*, 15(3), 430-545.
- Schafer, S. (1968). *The Victim and His Criminal*. Random House: New York.
- Walker, L., & Page, S. J. (2007). *The Visitor Experience of Crime: The Case of Central Scotland*. *Current Issues in Tourism*, 10(6), 505-542.
- Wolfgang, M. (1958). *Patterns in Criminal Homicide*. John Wiley: New York.
- World Tourism Organization. (2016). *World Tourism Organization*. Retrieved January 23, 2017, from <http://www2.unwto.org/en>

แนวทางการศึกษาพัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์

จุลศักดิ์ ขาญณรงค์¹

Received: March 22, 2018

Revised: February 26, 2019

Accepted: May 7, 2019

บทคัดย่อ

หัวเรื่องพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์เป็นหัวเรื่องที่มีความสำคัญ นักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ได้อธิบายหัวเรื่องนี้ผ่านแนวคิดเรื่องพาราโดม อย่างไรก็ตามก็กลับมีข้อสงสัยจากการอธิบายด้วยแนวทางดังกล่าวอย่างน้อยสามประการ คือ 1) เหตุใดจำเป็นต้องศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์โดยใช้คำว่าพาราโดม 2) หากไม่ใช้แนวคิดเรื่องพาราโดมสามารถใช้แนวคิดอื่นใดในการอธิบายพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ และ 3) แนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันควรเป็นเช่นไร ทั้งนี้ศึกษาจากแนวคิดของนักวิชาการทั้งรุ่นบุกเบิกและนักคิดร่วมสมัย พบว่า 1) เหตุที่ใช้คำว่าพาราโดมในการศึกษาประเด็นพัฒนาการเพราะรัฐประศาสนศาสตร์มีความเป็นมายาวนานยากที่จะอธิบายสาระได้ทั้งหมดจึงใช้แนวคิดเรื่องพาราโดมเพื่อสรุปเฉพาะสาระสำคัญที่นักรัฐประศาสนศาสตร์เห็นร่วมกันในแต่ละช่วงเวลาและแนวคิดนี้ยังมีลักษณะพิเศษที่เชื่อว่าจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดหรือพาราโดมตามความเหมาะสม 2) หากไม่ใช้แนวคิดเรื่องพาราโดมสามารถใช้แนวคิดอื่นในการอธิบายพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ได้อีกอย่างน้อย 3 แนวทาง ประกอบด้วย แนวการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา มิติของขอบเขตและจุดเน้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์ และ 3) แนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันผู้เขียนเห็นว่าควรแบ่งพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็นสามช่วงเวลา ประกอบด้วย ช่วงเวลาของยุคดั้งเดิม ช่วงเวลาของวิกฤตการณ์ด้านเอกลักษณ์ และช่วงเวลาของการใช้คำว่า “ใหม่”

คำสำคัญ พาราโดม, รัฐประศาสนศาสตร์

¹ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ กรุงเทพฯ 10110 อีเมล: brakmae@yahoo.com

A Guideline to Study Development of Public Administration

Chulasak Charnnarong²

Abstract

A topic of “Development of Public Administration” is very crucial. Public administration scholars described this topic by “paradigm” approach. However, there are at least three questions for an explanation of Public Administration development by this approach: 1) why must papers of development of Public Administration use “paradigm” approach? 2) are there other options to illustrate the development of Public Administration? 3) what are explanation approaches on Public Administration development now? Based on the ideas of both pioneers and contemporary thinkers, Public Administration development studies used “paradigm” approach because Public Administration has great details in its studies. The paradigm approach is therefore used to summarize significant arguments of public administrators see in each period. This approach also has essential features to convince that paradigm shift will take place at appropriate time. However, if researchers do not use the paradigm approach, they are able to use other approaches. Three alternatives were proposed which are time-dimension approach, scope and focus point dimension approach, and analysis-unit dimension approach: This Paper has proposed that the demonstration of Public Administration development divided into three-period classification comprises of classic period, identity crisis period and “neo” period.

Keywords Paradigm, Public Administration

² Faculty of Social Science, Srinakharinwirot University, Bangkok 10110. E-mail: brakmae@yahoo.com

1. บทนำ

หัวข้อเรื่องพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์เป็นหัวข้อที่มีความสำคัญภายใต้ขอบข่ายการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ดังปรากฏหัวข้อเรื่องดังกล่าวในหนังสือรัฐประศาสนศาสตร์โดยเฉพาะที่เป็นความเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ทุกเล่ม การเรียนการสอนในทุกสถาบันและทุกระดับชั้น ด้วยแนวคิดภายใต้พัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ตั้งแต่ในยุคเริ่มต้นหรือยุคดั้งเดิม เช่น แนวคิดการบริหารงานแบบระบบราชการ ยังคงมีการประยุกต์ใช้และมีความคาบเกี่ยวกับการบริหารงานสาธารณะอันเป็นประเด็นการศึกษาหลักของรัฐประศาสนศาสตร์แม้ในยุคปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี การศึกษาหัวข้อเรื่องพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ที่ดูเหมือนจะหยุดนิ่งมาหลายทศวรรษจากการศึกษาตามแนวทางเรื่องพาราไดม์ของรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากแนวคิดของนิโคลัส เฮนรี (Nicholas Henry) ที่กล่าวถึงพาราไดม์ปัจจุบันของรัฐประศาสนศาสตร์ว่าคือพาราไดม์ที่ 5 รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration as Public Administration) ปี ค.ศ. 1970 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ทำให้ดูเหมือนว่าจะเป็นจุดสูงสุดของพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ด้วยพาราไดม์ที่ 5 ถือว่าเป็นการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ตามชื่อของวิชาดังกล่าวข้างต้น แม้ในภายหลังจะมีการกล่าวถึงพาราไดม์ที่ 6 ก็ตาม (Henry, 1995) แต่ทิศทางของพาราไดม์ที่ 6 กลับมีชื่อการศึกษาอื่นที่ไม่ต้องตรงกับชื่อของวิชา (พาราไดม์ที่ 6 รัฐประศาสนศาสตร์ คือ Governance (Governance, 1990–Present) ดังพาราไดม์ที่ 5

นอกจากนี้ การศึกษาหัวข้อเรื่องพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ถือว่าเป็นหัวข้อเรื่องที่ทำให้ความเข้าใจได้ไม่ถ้อยนักหากพิจารณาจากความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ว่าหมายถึงการบริหารงานสาธารณะหรือการบริหารงานที่เป็นกิจการของส่วนรวมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน (พิทยา บวรวัฒนา, 2538, น. 1-2) หรือดังที่ เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2552, น. 36) กล่าวว่า การบริหารกิจกรรมต่างๆ ของรัฐ ซึ่งรวมเรียกว่า สาธารณกิจอันเป็นกิจกรรมที่ถูกกำหนดขึ้นและนำไปปฏิบัติเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น หากพิจารณาจากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะของกิจกรรมการบริหารสาธารณะไม่สามารถระบุได้ว่าเกิดขึ้นครั้งแรกตั้งแต่เมื่อใด อาจกล่าวได้เพียงว่าแนวคิดด้านรัฐประศาสนศาสตร์หรือวิชาการบริหารรัฐกิจนั้นแท้ที่จริงมีมานานตั้งแต่สมัยโบราณเมื่อมีการจัดองค์การทางการเมืองเป็นรัฐ ไม่ว่าจะเป็นจีนโบราณ อินเดีย

กรีก เป็นต้น (สุรพันธ์ ทับสุวรรณ, 2551, น. 487) และแม้จะมีความเห็นพ้องต้องกันว่า พัฒนาการของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์อย่างเป็นระบบหรือในฐานะของวิชา มีจุดเริ่มต้นใน ค.ศ. 1887 จากบทความของ Woodrow Wilson ชื่อว่า “The Study of Administration” แต่ในความเป็นจริง รัฐประศาสนศาสตร์ (ในฐานะของวิชา) และการบริหารรัฐกิจ (ในฐานะกิจกรรมหรือกระบวนการทำให้การบริหารและการบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพและก่อประสิทธิผล) เป็นเรื่องที่ไม่สามารถแยกกันได้ ดังนั้น การศึกษาพัฒนาการของวิชาจะยุติลงด้วยแนวคิดหรือทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งจึงเป็นเรื่องที่ไม่ต้องตรงกับความเป็นจริง ขณะที่แนวทางการศึกษากระบวนการบริการสาธารณะ จำต้องดำเนินต่อไปด้วยเป้าหมายสูงสุดของการบริการสาธารณะ คือ ความผาสุกของประชาชนอันเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงภายใต้สังคมที่มีพลวัตอยู่เสมอ ดังนั้น วิชา รัฐประศาสนศาสตร์จึงจำเป็นต้องเคลื่อนตัวตามไปด้วยเพื่อรองรับและสร้างกรอบแนวคิด ผ่านความคิดเห็นจนเป็นความคิด แนวคิด และทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์เพื่อเป็น แรงขับเคลื่อนการบริหารและการบริการสาธารณะที่ดียิ่งขึ้นต่อไป

ดังนั้น ในเบื้องต้นจึงกล่าวถึงประเด็นดังกล่าวด้วยการตรวจสอบองค์ความรู้ เรื่องพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ ผ่านการนำเสนอในสามประเด็นหลักที่ยังคง ความสงสัยแก่ผู้เริ่มต้นศึกษา คือ (1) เหตุใดจึงต้องศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ โดยใช้คำว่าพาราไดม์ ผ่านหัวเรื่องการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์โดยใช้ แนวคิด “paradigm” หรือ “กระบวนทัศน์” (2) หากไม่ใช่แนวคิดเรื่องพาราไดม์สามารถใช้แนวคิดอื่นใดในการอธิบายพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ ผ่านหัวเรื่องแนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ และ (3) แนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันเป็นเช่นไร ผ่านหัวเรื่องแนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน

2. การศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์โดยใช้แนวคิด “paradigm” หรือ “กระบวนทัศน์”

การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์อย่างเป็นระบบหรือในฐานะของวิชา แม้จะมีจุดเริ่มต้นที่เห็นพ้องต้องกันคือ ปี ค.ศ. 1887 จากบทความของ วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) (โดยทั่วไปนักวิชาการยอมรับกันว่าวิชารัฐประศาสนศาสตร์ถือกำเนิดมาประมาณเกือบร้อยปีแล้วกล่าวคือนับตั้งแต่ปี 1887 ที่ Woodrow Wilson เขียนบทความเรื่อง “The Study of Administration” ขึ้น (พิทยา บวรวัฒนา, 2538, น. 11) แต่ในแง่

การอธิบายพัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์มีความแตกต่างกับสาขาวิชาอื่นๆ ที่มักแบ่งโดยใช้คำว่า “ยุค” หรือ “สมัย” โดยแนวทางการอธิบายพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์มักใช้วิธีการอธิบายโดยใช้คำว่า “paradigm” (พาราไดม์) หรือ “กระบวนทัศน์” อันเป็นเครื่องมืออธิบายซึ่งได้รับความนิยมอย่างสูงในหมู่นักศึกษารัฐประศาสนศาสตร์

โทมัส คูห์น (Thomas Kuhn) คือ ผู้เสนอความหมายของคำว่า “พาราไดม์” ที่มีอิทธิพลต่อการสร้างองค์ความรู้ในวงการสังคมศาสตร์เป็นอย่างมาก หลังจากที่ Kuhn เสนอให้ใช้คำนี้ วงการสังคมศาสตร์ใช้เวลาอยู่ระยะหนึ่งก่อนที่จะมีการยอมรับและใช้กันอย่างแพร่หลายในระยะต่อมา ในหนังสือ The Structure of Scientific Revolution ของ Kuhn (1970, อ้างถึงใน อมรา พงศาพิชญ์, 2557, น. 10) กล่าวว่า การเปลี่ยนแปลงที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงวิชาการที่ยิ่งใหญ่ จะต้องเริ่มที่การปรับพาราไดม์ เมื่อสังคมเพิ่มความซับซ้อนขึ้นถึงขั้นวิกฤต พาราไดม์เดิมที่วงวิชาการใช้อยู่จะไม่มีพลังในการอธิบายได้อีกต่อไป ในการก้าวข้ามหรือผ่าทางตันจำเป็นจะต้องมีพาราไดม์ใหม่ สำหรับมุมมองของวิทยาศาสตร์ พาราไดม์คือตัวอย่างต่างๆ ที่เป็นที่ยอมรับของการทำงานด้านวิทยาศาสตร์ ตัวอย่างนี้รวมถึงกฎ ทฤษฎี การนำไปใช้และเครื่องมือร่วมกัน ซึ่งทั้งหมดได้ก่อให้เกิดรูปแบบที่นำไปสู่แนวปฏิบัติที่เชื่อมโยงอย่างเฉพาะพิเศษในงานวิจัยทางวิทยาศาสตร์ โดยนักวิชาการที่มีงานวิจัยอยู่ในพาราไดม์เดียวกันจะมีกฎและมาตรฐานการปฏิบัติทางวิทยาศาสตร์เหมือนกันและได้ผลออกมาเหมือนกัน นอกจากนี้ เมื่อพาราไดม์เปลี่ยนไป จะมีผลให้คนเปลี่ยนคำถามในการค้นคว้า เมื่อคำถามเปลี่ยน ข้อมูลที่ต้องการให้ตอบคำถามก็เปลี่ยน สิ่งนี้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในเครื่องมือสำหรับการค้นคว้า และวิธีการวิเคราะห์หาคำตอบด้วย (ชาย โพธิ์สิตา, 2547, น. 62-63) คำว่าพาราไดม์ ถูกนำมาใช้อธิบายแนวคิดทางวิชาการต่างๆ เป็นอันมาก โดยเฉพาะในทางสังคมศาสตร์เนื่องด้วยผลการวิจัยหรือวิธีการและผลของการค้นหาความรู้ทางสังคมศาสตร์มักเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอนตายตัว อาจแปรเปลี่ยนไปตามสภาพของแต่ละสังคมและเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป สำหรับรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งมีข้อสงสัยแต่เดิมเรื่องต่างๆ เช่น รัฐประศาสนศาสตร์มีทฤษฎีเป็นของตนเองหรือไม่ รัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาได้หรือไม่ รัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์หรือศิลป์หรือเป็นทั้งสองอย่าง รัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่ใช้ในการศึกษาหรือการนำไปปฏิบัติ ดังนั้น รัฐประศาสนศาสตร์จะสามารถใช้คำว่าพาราไดม์ในการศึกษา (พัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์-ผู้เขียน) ในการอธิบายปรากฏการณ์เช่นวิทยาศาสตร์ได้หรือไม่ ทั้งนี้ สามารถอธิบายได้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์สามารถใช้คำว่าพาราไดม์ในการอธิบายปรากฏการณ์ที่รัฐประศาสนศาสตร์สนใจได้ ด้วยการเกิดและการเปลี่ยนแปลงพาราไดม์นั้นเกิดจากการมีข้อมูลที่เป็นองค์ความรู้ที่มีลักษณะพิเศษที่เรียกว่า

Normal Science ซึ่งคือการตรวจสอบความรู้ที่มีอยู่ที่ได้รับการยอมรับในหมู่นักวิชาการในช่วงเวลานั้นๆ อย่างกว้างขวางแต่มีบางส่วนที่ยังอาจเป็นข้อสงสัยหรือข้อบกพร่องหรือช่องว่างบางประการในการอธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ และเมื่อข้อสงสัยหรือความผิดปกติได้ถูกทวนสอบซ้ำจนเกิดแนวคิดใหม่จึงมีการเปลี่ยนพาราไดม์ (Riccucci, 2010, p. 6) นอกจากนี้ กฤษณ์ รักชาติเจริญ (2557, น. 21-32) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่าพาราไดม์ คือกลุ่มทฤษฎีที่มีการพัฒนาในศาสตร์นั้นๆ โดยมีการรวบรวมแนวคิดทฤษฎีของนักทฤษฎีไว้ด้วยกัน และอยู่ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน โดยนักทฤษฎีในกระบวนทัศน์นั้นๆ จะไม่ขัดแย้งกัน มีเนื้อหาทฤษฎีที่มีการเกี่ยวพันกันในศาสตร์นั้นๆ และเมื่อมีกลุ่มนักทฤษฎีที่มีข้อเสนอที่ขัดแย้ง และมีความหลากหลาย เมื่อนั้นกระบวนทัศน์จะถูกถล่มล้าง และจะก้าวเข้าสู่กระบวนทัศน์ใหม่ หรือเรียกว่าการเปลี่ยนผ่านกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) เช่น ศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์มีการเปลี่ยนผ่านกระบวนทัศน์หลายขั้น

Paradigm เป็นคำกริยาภาษากรีก แปลว่า “การแสดงให้เห็นไว้ข้างเคียงกัน” อันหมายความว่า “การแสดงให้เห็นอย่างให้เห็น” พาราไดม์เป็นตัวกำหนดเงื่อนไขกรอบจำกัดความคิดของบุคคลในการกำหนดปัญหาและวิธีที่ใช้ในการวิจัย (นิศา ชูโต, 2548) พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2532, น. 246) อธิบายว่ากระบวนทัศน์ (Paradigm) หมายถึง กรอบความคิดหรือแนวทางทั่วไปที่ใช้ในการมองโลก ขณะที่คณะกรรมการจัดทำพจนานุกรมศัพท์ศึกษาศาสตร์ ราชบัณฑิตยสถาน (2555, น. 278) อธิบายว่ากระบวนทัศน์ มีความหมาย 2 ประการคือ ความหมายประการที่หนึ่ง ได้แก่ ชุดของแนวคิด การรับรู้ ความเข้าใจตลอดจนการปฏิบัติร่วมกันของคนกลุ่มหนึ่ง ชุมชนหนึ่ง จนเกิดเป็นแบบแผนของทัศนะเฉพาะเกี่ยวกับความจริงในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และชุดแนวคิดนั้นมีฐานเป็นแม่บทของความคิดหรือแนวปฏิบัติของกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น กระบวนทัศน์ทางการศึกษาที่เห็นว่ากระบวนการเรียนรู้ที่แท้จริงเกิดจากการสร้างความรู้ของผู้เรียนกระบวนทัศน์นี้เป็นแม่บทของความคิดที่ทำให้แนวทางการจัดการศึกษาเปลี่ยนไป ความหมายประการที่สองได้แก่ภาพรวมของแบบรูปความคิด (Thoughts Pattern) ที่แตกต่างกันไปสู่การแก้ปัญหาอย่างฉับพลันและการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ แบบรูปความคิดของสำนักคิด (School of Thoughts) หนึ่งอาจขัดแย้งหรือแตกต่างจากอีกสำนักคิดหนึ่งตัวอย่างเช่น กระบวนทัศน์ของการจัดการศึกษาปฐมวัย ซึ่งฝ่ายหนึ่งเชื่อว่าเป็นกระบวนเตรียมความพร้อม ทักษะพื้นฐาน พัฒนาบุคลิกภาพและสร้างนิสัยที่ดี ส่วนอีกแบบรูปความคิดหนึ่งเชื่อว่าจะต้องฝึกอ่านเขียนเรียนเลขให้คล่องตั้งแต่ยังเยาว์

สำหรับความหมายที่ให้ไว้โดย Kuhn (1970, อ้างถึงใน อมรา พงศาพิชญ์, 2557, น. 10) นักวิชาการผู้บุกเบิกการใช้คำนี้กล่าวว่า พาราไดม์ หมายถึง กลุ่มความคิดพื้นฐานซึ่งเป็นกรอบชี้แนะแนวทางและการกระทำของปัจเจกบุคคลและสังคมโดยรวมทั้งในการใช้ชีวิตประจำวันไปจนถึงการแสวงหาความรู้ทางศาสตร์ ฟริตจอฟ คาปร้า (Fritjof Capra) นิยามคำว่า กระบวนทัศน์เชิงสังคม (Social Paradigm) ว่าหมายถึง “มโนทัศน์ ค่านิยม การรับรู้ และการปฏิบัติที่ชุมชน (วิชาการ-ผู้เขียน) หนึ่งมีหรือกระทำร่วมกัน ซึ่งก่อให้เกิดวิสัยทัศน์แห่งความเป็นจริงที่เป็นพื้นฐานของการจัดระบบตนเองของชุมชน (วิชาการ-ผู้เขียน) นั้น” (Capra, 1986, p. 3) นักวิชาการไทย ดังที่ กิรติ บุญเจือ (2548, น. 248) อธิบายว่า คือ ความเชื่อพื้นฐานที่มีอยู่ในจิตใจของมนุษย์หรือ กระแสความคิดของคนในยุคๆ หนึ่ง ส่วน ณ ภัทรดิศ สุริยกุลจินดา (2548, น. 284) อธิบายว่า คือ ความเชื่อพื้นฐานที่มีในจิตใจของมนุษย์ทุกคน แตกต่างกันตามเพศ วัย สิ่งแวดล้อม การศึกษาอบรม และการตัดสินใจเลือกของแต่ละบุคคล ซึ่งเป็นตัวกำหนดให้แต่ละคนชอบอะไรและไม่ชอบอะไร พอใจแค่ไหน และอย่างไร

เนื่องจากรัฐประศาสนศาสตร์มีความเป็นมายาวนาน ยากที่จะอธิบายสาระและเหตุการณ์ได้หมด Nicholas Henry จึงใช้แนวคิดเรื่องพาราไดม์เพื่อสรุปเฉพาะสาระสำคัญที่นักรัฐประศาสนศาสตร์เห็นร่วมกันในแต่ละช่วงเวลา และในแต่ละพาราไดม์อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้เมื่อรากฐานของแนวคิดในช่วงนั้นถูกโจมตีและมีผู้เห็นด้วย (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2549, น. 28) ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ เอลิมพล ศรีหงส์ (2538, น. 17) กล่าวว่า พาราไดม์เป็นเสมือนการกำหนดแก่นของปัญหา และแนวทางการแก้ปัญหา ในลักษณะของภาพรวม ซึ่งเป็นที่ยอมรับสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และใช้เป็นพื้นฐานร่วมกันในการศึกษาวิจัยเพื่อค้นคว้าหาคำตอบหรือคำอธิบายที่เป็นรายละเอียดต่อไป สำหรับแนวคิดแบบพาราไดม์ที่มักมาปรับใช้กับรัฐประศาสนศาสตร์มาจากแนวคิดของ Nicholas Henry ซึ่ง Henry ได้หยิบยืมแนวคิดของ โรเบิร์ต ที โกลเล็ม บิวสกี (Robert T. Golembiewski) ในเรื่อง Locus (ขอบข่ายที่ “ครอบคลุม” เกี่ยวกับสถาบันของสาขา - Locus is the institutional “where” of the field) และ Focus (ความสนใจ “อะไร” เป็นพิเศษของสาขา - Focus is the specialized “what” of the field) มาปรับใช้กับการอธิบายวิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ (พิทยา บวรวัฒนา, 2538, น. 4) ซึ่ง Golembiewski ได้จำแนกพาราไดม์ในรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น 4 พาราไดม์ คือ พาราไดม์ดั้งเดิม (การบริหารแยกจากการเมืองของ Woodrow Wilson) พาราไดม์มนุษยนิยม พาราไดม์จิตวิทยาสังคม และในปัจจุบันวิชารัฐประศาสนศาสตร์มีทั้ง Focus และ Locus ที่ไม่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าแนวโน้มการศึกษาคือนักวิชาการ

มุ่งศึกษาเรื่องนโยบายทั้งในด้านการจัดการและการพิจารณาถึงผลของนโยบายโดยให้ความสนใจเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของรัฐและสนใจศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ (พิทยา บวรวัฒนา, 2538, น. 5) และ Nicholas Henry ที่พยายามชี้ให้เห็นว่าแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์มี 5 พาราไดม์ คือ พาราไดม์ที่ 1: การแยกการบริหารกับการเมือง (The Politics/Administration Dichotomy ค.ศ.1900-1926) พาราไดม์ที่ 2: หลักการบริหาร (The Principle of Administration ค.ศ. 1927-1937) พาราไดม์ที่ 3: รัฐประศาสนศาสตร์คือรัฐศาสตร์ (Public Administration as Political Science ค.ศ.1950-1970) พาราไดม์ที่ 4: รัฐประศาสนศาสตร์คือศาสตร์การบริหาร (Public Administration as Administrative Science (Management) ค.ศ. 1956-1970) และพาราไดม์ที่ 5: รัฐประศาสนศาสตร์คือรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration as Public Administration ค.ศ. 1970 เป็นต้นไป)

สำหรับการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย นักวิชาการไทยได้ศึกษาผ่านการใช้แนวคิดเรื่องพาราไดม์เช่นเดียวกัน โดยศึกษาผ่านหัวเรื่อง วิวัฒนาการกระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ไทย ช่วงระหว่าง พ.ศ. 2498-2551 โดยกล่าวว่ามีการแบ่งออกเป็น 5 กระบวนทัศน์ โดยกระบวนทัศน์ทั้งหมดถูกสร้างเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นทางการบริหารว่าจะพัฒนาระบบราชการไทยให้ดีขึ้นได้อย่างไร ประกอบด้วย (1) กระบวนทัศน์หลักการบริหารแบบคลาสสิก (The Principles of Public Administration Paradigm) (พ.ศ. 2498-2522) มีฐานคติสำคัญคือมุ่งการจัดการบริหารให้เป็นระเบียบ มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ ระบบการประสานงานและความร่วมมือเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความประหยัด ต่อมาเกิดกระแสการท้าทายว่ากระบวนทัศน์นี้เน้นให้เกิดประสิทธิภาพเพียงอย่างเดียวและความสามารถใช้ได้จริงของระบบคุณธรรมจึงเกิดกระบวนทัศน์ต่อมา (2) กระบวนทัศน์การจัดการ (The Management Paradigm) (พ.ศ. 2522-2537) แนวคิดสำคัญคือการใช้แนวทางการจัดการแบบภาคธุรกิจมาประยุกต์ใช้ ซึ่งคือการใช้เครื่องมือทางการบริหารและแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ต่อมาจึงถูกโจมตีเรื่องการละเลยปัญหาด้านจริยธรรมและความแตกต่างระหว่างการบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจ จึงเกิดกระบวนทัศน์ใหม่ (3) กระบวนทัศน์ธรรมาภิบาล (The Good Governance Paradigm) (พ.ศ.2540-ปัจจุบัน) โดยมีฐานคติที่มุ่งให้เกิดองค์ประกอบต่างๆ ของธรรมาภิบาล เช่น หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ เพื่อช่วยลดปัญหาด้านจริยธรรมการบริหารและตอบสนองแนวคิดประชาธิปไตยยุคใหม่ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตาม

แนวคิดนี้มีความเป็นนามธรรมสูง จึงเกิดกระบวนทัศน์กลุ่มที่สองซึ่งมีสองกระบวนทัศน์ย่อย คือ (4) กระบวนทัศน์การเมือง-การบริหาร (The Politics-Administration Paradigm) (พ.ศ.2498-ปัจจุบัน) ซึ่งมีฐานคติว่าสำหรับระบบราชการไทยไม่ควรมีการแยกการบริหารจากการเมืองการศึกษา รวมถึงการแก้ไขปัญหาระบบราชการต้องมีการเชื่อมโยงระหว่างการเมืองและการบริหาร และ (5) กระบวนทัศน์แบบไทย (The Thai-Paradigm) (พ.ศ. 2498-ปัจจุบัน) ซึ่งมีฐานคติว่าสำหรับการแก้ปัญหาระบบราชการย่อมต้องพิจารณาจากบริบทของสังคมนั้นๆ ดังการศึกษาและแก้ปัญหาระบบราชการไทยย่อมต้องใช้กระบวนทัศน์แบบไทย (นิสาชล พรหมรินทร์, 2552, น. 394-398)

ทั้งนี้ ด้วยความคุ้นชินกับขนบการศึกษาพัฒนาการของศาสตร์ต่างๆ ด้วยคำว่า ยุคหรือสมัย จนมีคำถามที่ว่า หากไม่ใช่แนวคิดเรื่องพาราไดม์สามารถใช้แนวคิดอื่นใดในการอธิบายพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ ทั้งนี้ นอกจากจะศึกษาผ่านคำว่า ยุคหรือสมัยแล้ว รัฐประศาสนศาสตร์ยังมีการออกแบบแนวทางการศึกษาพัฒนาการของวิชาที่แตกต่างจากศาสตร์อื่นๆ ดังกล่าวในหัวเรื่องต่อไป

3. แนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์

สำหรับการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์โดยทั่วไปอยู่ภายใต้กรอบแนวทางการศึกษาว่าด้วยคำว่ากระบวนทัศน์หรือคำว่า พาราไดม์ (Paradigm) ดังกล่าวข้างต้น อย่างไรก็ตาม แนวทางดังกล่าวพบว่ามีปัญหาหลายประการ กล่าวคือ ในแต่ละกระบวนทัศน์ที่เป็นการแสดงความเห็นพ้องที่ลงรอยกันของนักวิชาการ แต่ในความเป็นจริงภายใต้กระบวนทัศน์หนึ่งที่ยึดโยงตามกรอบของห้วงเวลาการศึกษาของนักวิชาการท่านต่างๆ ย่อมเป็นเรื่องสุดิวสัยที่แนวคิดของนักวิชาการท่านต่างๆ เหล่านั้นจะลงรอยกันจนสร้างเป็นกระบวนทัศน์หนึ่งๆ ได้โดยสมบูรณ์ รวมทั้งกระบวนทัศน์ต่างๆ ที่ดูเหมือนมีการแบ่งแยกแนวคิดหรือมีความเชื่อในเรื่องความรู้ความจริงที่แตกต่างกลับมีความเหลื่อมล้ำทับซ้อนกันอย่างแยกไม่ได้ ดังปรากฏการจัดแบ่งออกกลุ่มแนวคิดทฤษฎีในลักษณะที่แตกต่างหลากหลายตามเกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งของนักวิชาการที่ให้ความสนใจประเด็นการศึกษานี้ ดังนั้น โดยแท้จริงแล้วจึงทำให้การศึกษาแนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์สามารถศึกษาได้หลายแนวทางมากกว่าแนวทางของพาราไดม์ดังที่เข้าใจทั่วไปโดยเฉพาะผู้เริ่มศึกษา เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2552, น. 38-42) ชี้ให้เห็นว่าแนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มีอยู่อย่างน้อย 3 แนวทาง ประกอบด้วย

แนวการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์

(1) แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา เป็นการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์โดยจำแนกตามช่วงเวลาที่เกิดขึ้น ซึ่งกรณีตัวอย่างที่ใช้มิติของเวลา เช่น พิทยา บวรวัฒนา (2538, น. 9) ได้มีการนำแนวทางการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่ใช้มิติของเวลาเข้ามาใช้เป็นกรอบหรือแนวทางการศึกษา (รวมทั้งใช้กรอบการศึกษาด้วยมิติอื่นด้วย อย่างไรก็ดี เพื่อเป็นการยกตัวอย่างแนวทางของมิติเวลา จึงใช้แนวคิดนี้) โดยเห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์ตะวันตกมีวิวัฒนาการมาแล้ว 4 ช่วงสมัยที่สำคัญ คือ สมัยทฤษฎีดั้งเดิม ในปี ค.ศ. 1887-1950 สมัยทฤษฎีท้าทายหรือวิกฤติ ด้านเอกลักษณ์ครั้งแรก ปี ค.ศ. 1950-1960 สมัยวิกฤติด้านเอกลักษณ์ครั้งที่สอง ปี ค.ศ. 1960-1970 และสมัยทฤษฎีและแนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่

(2) แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติขอบเขตและจุดเน้น หรือการศึกษาที่กำหนดขอบเขตหรือปริณิณทลทางวิชาการ (Locus) และกำหนดจุดเน้นของการศึกษา (Focus) ซึ่งเป็นแนวทางการศึกษาที่นำเสนอโดยโรเบิร์ต ที โกล์มบิวสกี ดังกล่าวถึงก่อนหน้านี้ นอกจากนี้ Nicholas Henry ได้นำแนวคิดนี้มาผูกโยงกับการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในรูปแบบของพาราไดม์และจุดเน้น โดยพาราไดม์ที่ 1) การบริหารแยกจากการเมือง (มี Locus คือ ศึกษาระบบราชการของรัฐ และ Focus คือ ไม่ชัดเจนว่าศึกษาอย่างไร) พาราไดม์ที่ 2) หลักการบริหาร (มี Locus คือ ไม่สำคัญว่าจะใช้หลักการบริหารไปใช้ที่ไหนและ Focus คือ ใช้หลักการบริหาร) พาราไดม์ที่ 3) รัฐประศาสนศาสตร์ในรูปรัฐศาสตร์ (มี Locus คือ ศึกษาระบบราชการของรัฐ Focus คือ ไม่ได้ให้คำตอบไว้ว่าควรจะศึกษาอย่างไร) พาราไดม์ที่ 4) รัฐประศาสนศาสตร์ในรูปศาสตร์การบริหาร (มี Locus คือ ไม่แน่ใจว่าความเป็นสาธารณะของรัฐประศาสนศาสตร์อยู่ที่ใด Focus คือ ทฤษฎีองค์การ เทคนิคทางการบริหาร) และ พาราไดม์ที่ 5) รัฐประศาสนศาสตร์ในรูปรัฐประศาสนศาสตร์ (มี Locus คือ ทุกข์สุขของประชาชนกิจการสาธารณะของรัฐ Focus คือ การวิเคราะห์นโยบาย เน้นเรื่องค่านิยมต่างๆ ของรัฐประศาสนศาสตร์) (พิทยา บวรวัฒนา, 2538, น. 3) เป็นต้น

(3) แนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์เป็นแนวทางการศึกษาที่ให้ความสำคัญต่อองค์ความรู้ที่เกิดขึ้นและการประยุกต์ใช้โดยยึดถือหน่วยวิเคราะห์ (Unit of Analysis) สะท้อนได้จากผลงานของนักวิชาการ เช่น เจมส์ ดี ทอมสัน (Thomson, 1967) ซึ่งให้ความสำคัญต่อการเป็นหน่วยของการวิเคราะห์ โดยเน้นศึกษาพฤติกรรมขององค์การต่อการปรับตัวต่อความไม่แน่นอนอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี

และสภาพแวดล้อม หรือแนวคิดของการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบที่ให้ความสำคัญต่อหน่วยวิเคราะห์ที่เป็นองค์การที่นำมาใช้ในการศึกษาเปรียบเทียบคือ ระบบราชการ หรือ แนวคิดของรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ที่สำคัญต่อหน่วยวิเคราะห์ที่เป็นประชาชนผู้รับบริการ ผู้ด้อยโอกาส ตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าหากศึกษาวิเคราะห์ไปถึงแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงแล้วจะสามารถวิเคราะห์ให้เห็นถึงหน่วยวิเคราะห์ของการศึกษาได้ ได้แก่ หน่วยการวิเคราะห์ที่เป็นโครงสร้าง หน่วยการวิเคราะห์ที่เป็นบุคคล หน่วยการวิเคราะห์ที่เป็นกระบวนการ หน่วยการวิเคราะห์ที่เป็นชุมชน ประชาชน และสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ ยังมีการอธิบายพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในลักษณะอื่นๆ ดังเช่น วิธีการศึกษาพัฒนาการของ ไบรอัน อาร์ ฟรี (Brian R. Fry) ซึ่งได้กล่าวถึงนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการช่วงสำคัญๆ ของรัฐประศาสนศาสตร์โดยผู้ศึกษาอาจเข้าใจนักวิชาการสำคัญเพียง 8 ท่าน คือ มักซ์ เวเบอร์ (Max Weber) โปรตสแกทว่า มีการกล่าวถึงนักวิชาการท่านนี้เป็นท่านแรกแทนที่จะกล่าวถึง วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ทั้งนี้ เพราะในยุโรปถือว่า Weber เป็นบิดาของรัฐประศาสนศาสตร์ เฟรดเดอริค ดับเบิลยู เทย์เลอร์ (Frederic W. Taylor) ลูเธอร์ เอช กุลลิก (Luther H. Gulick), แมรี บาร์คเกอร์ ฟอลเลต (Mary Parker Follet) เอลตัน เมโย (Elton Mayo) เชสเตอร์ไอ บาร์นาร์ด (Chester I. Barnard) เฮอเบิร์ต เอ ไซมอน (Herbert A. Simon) และดไวท์ วอลโด (Dwight Waldo) แต่ก็ได้แบ่งเป็น 3 ช่วงเวลา เช่นเดียวกัน คือ แนวทางดั้งเดิม (Classical Approach) ที่มองจุดเริ่มต้นของรัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นเรื่องของการจัดการ (การแยกการบริหารให้ออกจากการเมืองตามแนวคิดของ Wilson) โดยศึกษาจากงานของนักวิชาการ 3 ท่านแรก แนวทางที่สองคือแนวทางพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Approach) ซึ่งเน้นการศึกษาพฤติกรรม (โดยเฉพาะมนุษย์) ในองค์การหรือการจัดการของแนวทางดั้งเดิม โดยศึกษาได้จากนักวิชาการ 3 ท่านต่อมา และแนวทางสุดท้าย คือ การบริหารคือการเมือง (Administration as Political Approach) ซึ่งเป็นส่วนผสมระหว่างแนวทางข้างต้นเพราะแนวทางสุดท้าย พยายามที่จะตอบสนองความจำเป็นทางการบริหารควบคู่ไปกับความเป็นไปได้ตามระบอบประชาธิปไตยซึ่งเน้นว่าต้องมีการบริหารที่ดีบนพื้นฐานของกระบวนการของนโยบายสาธารณะ เพื่อนำไปสู่การบริหารสาธารณะที่ดีขึ้น ทั้งนี้ ตัวแทนที่ดีคือแนวคิดแบบรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ซึ่งศึกษาได้จากงานของนักวิชาการ 2 ท่านสุดท้าย (Fry, 1989) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวทำให้เกิดการปรับบทบาทครั้งสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์ด้วยรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่มีสาระสำคัญดังที่ อวยชัย ขบา และทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2556, น. 24) กล่าวว่า

ประกอบด้วย ความสอดคล้องกับความต้องการของสังคม (Relevance) การตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง (Change) ให้มีความสำคัญกับค่านิยม (Value) ในการบริหารไม่เห็นด้วยกับการแบ่งแยกการบริหารออกจากการเมือง นอกจากการจัดแบ่งตามแนวคิดของนักวิชาการท่านสำคัญดังกล่าวข้างต้นยังมีวิธีการจัดแบ่งพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์เป็นเพียงสองช่วงเวลา กล่าวคือ รัฐประศาสนศาสตร์ในอดีต ดังมีกรอบเค้าโครงแนวคิดย่อยคือ แนวคิดการแยกการบริหารออกจากการเมือง การคัดค้านการแยกการบริหารออกจากการเมือง และการคัดค้านการใช้หลักการบริหารว่าสามารถเป็นหลักการสากลสามารถประยุกต์ใช้ได้กับองค์การทุกประเภท) และรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน ดังมีกรอบเค้าโครงแนวคิดย่อย ประกอบด้วย รัฐประศาสนศาสตร์ในรูปของศาสตร์การบริหาร รัฐประศาสนศาสตร์ในรูปของรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ความหมายใหม่ นโยบายสาธารณะ ทางเลือกสาธารณะ และรัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะวิชาชีพ (Bozeman, 1979, pp. 350-365) (ดังแสดงในตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบแนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์	ศึกษาพัฒนาการ ด้วยแนวทางการศึกษา 3 แนวทาง ประกอบด้วย แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยการวิเคราะห์
Brian R. Fry	ศึกษาพัฒนาการจากแนวคิดของนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการช่วงสำคัญๆ ของรัฐประศาสนศาสตร์โดยนักวิชาการสำคัญ 8 ท่าน
Barry Bozeman	ศึกษาพัฒนาการแบ่งเป็นสองช่วงเวลา คือ รัฐประศาสนศาสตร์ในอดีต และรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน

4. แนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน

จากการอธิบายของ เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2552, น. 38-42) ที่กล่าวถึงแนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ 3 แนวทาง คือ แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์ ในปัจจุบันการศึกษาค้นคว้าของรัฐประศาสนศาสตร์จึงมีแนวทางการผสมผสานระหว่างทั้ง 3 แนวทางซึ่งเป็นการบูรณาการระหว่างแนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์

ที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์เป็นแนวทางการศึกษา ทั้งนี้ แนวทางการศึกษาในยุคปัจจุบันจึงดูเหมือนว่าเป็นไปตามแนวทางดังกล่าวทั้งสิ้น

ในปัจจุบันพบว่าแนวทางการศึกษาโดยนักวิชาการรุ่นต่อมามากไม่ใช้การศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์โดยใช้แนวคิด Paradigm ในการนำเสนอประเด็นดังกล่าว และใช้กรอบหรือแนวทางการศึกษาในเรื่องมิติของเวลา และหน่วยการวิเคราะห์เป็นส่วนใหญ่ โดยขอยกตัวอย่างการนำเสนอของนักวิชาการร่วมสมัยทั้งนักวิชาการไทยและต่างประเทศ ดังนี้

ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา (2555, น. 30-31) ได้แบ่งช่วงสมัยของการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น 4 ช่วงสมัย ประกอบด้วย ช่วงสมัยดั้งเดิมหรือยุคคลาสสิก คือ ช่วงระหว่าง ค.ศ. 1887-1944 ช่วงสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สองคือ ช่วงระหว่าง ค.ศ. 1945-1959 ช่วงสมัยกำเนิดการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในแนวใหม่ คือ ช่วงระหว่าง ค.ศ. 1960-1970 และช่วงสมัยตั้งแต่ทศวรรษ 1970 ซึ่งใช้กรอบหรือแนวทางการศึกษาในเรื่องมิติของเวลาเป็นเครื่องขึ้นการระบุพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในแต่ละยุคสมัย

นราธิป ศรีราม, กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย และชัช ชรัญญชัย (2556) กล่าวว่าพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ ประกอบด้วย แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (Old Public Administration: OPA) แนวคิดทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ ตั้งแต่ ค.ศ. 1887-1968 ซึ่งเป็นยุคหรือช่วงเวลาที่มีความสำคัญกับค่านิยมทางการบริหารตามหลัก 3E's คือ ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิผล (Effectiveness) และประหยัด (Economy) โดยแนวคิดทฤษฎีที่สำคัญในช่วงนี้ คือ (สรุปความจาก Nicholas Henry 2001, 27-45) แนวคิดการบริหารแยกจากการเมือง (Political - Administration Dichotomy) ทฤษฎีองค์การที่มีระเบียบแบบแผนหรือทฤษฎีระบบราชการ (The Bureaucracy Theory) แนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ หลักการบริหาร (Administrative Principles) แนวคิดการจัดการเชิงมนุษยสัมพันธ์ ซึ่งจำแนกกลุ่มหรือสำนักที่ศึกษาออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่คือ สำนักมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) เน้นให้ความสำคัญในเรื่องที่ว่าคนในองค์กรต้องการความยอมรับจากผู้อื่น และสำนักมนุษยนิยม (Humanism) เน้นให้ความสำคัญในเรื่องที่ว่าคนต้องการบรรลุความพึงพอใจที่จะได้ปฏิบัติงานเต็มศักยภาพ แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration: NPA) จัดว่าเป็นยุคแห่งวิกฤตการณ์ด้านเอกลักษณ์ของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ จนต้องมีการแสวงหาองค์ความรู้ใหม่ๆ เพื่อมาปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) แนวคิดในยุค 1980's นี้ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์นโยบายการจัดการภาครัฐ เป็นแนวคิดเพื่อลดขนาดราชการ การให้บริการด้วยระบบตลาด และเทคนิคการจัดการสมัยใหม่ ซึ่งได้รับอิทธิพลรากฐานมาจากสำนักคิดการจัดการนิยม (Managerialism) เน้นหัวใจสำคัญของการใช้หลักการทางธุรกิจเอกชนเข้ามาประยุกต์ใช้ในการบริหารกิจการสาธารณะ และแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) เป็นข้อเสนอเกี่ยวกับพลเมืองและการคืนอำนาจให้ประชาชนโดย โรเบิร์ต เดนฮาร์ดท์ และเจเน็ต เดนฮาร์ดท์ (Robert Denhardt และ Janet Denhardt) ได้เสนอกระบวนทัศน์ใหม่ที่ เรียกว่า New Public Service (NPS) หรือการบริการสาธารณะแนวใหม่ นักคิดทั้งสองมองว่ารัฐบาลไม่ต้องกุมทิศทางหรือชี้ทิศ และยังกล่าวถึง “Public Spirit” ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระตุ้นจิตวิญญาณสาธารณะ ทั้งนี้ จะพบว่าใช้กรอบหรือแนวทางศึกษาในเรื่องมิติของเวลา และมิติของหน่วยการวิเคราะห์เป็นเครื่องชี้นำการระบุด้านการของรัฐบาลประศาสนศาสตร์ผ่านประเด็นองค์ความรู้ที่ในแต่ละแนวคิดมีแตกต่างกันตามยุคสมัยรวมถึงแนวทางการประยุกต์ใช้องค์ความรู้ในแต่ละแนวคิดเหล่านั้น

แนวคิดของ นฤมล อนุสนธิ์พัฒน์ (2558) กล่าวถึงการเปลี่ยนผ่านยุคสมัยของการบริหารรัฐกิจเป็นห้ายุค คือ ยุคแรก (Classical Theory) คือ ยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นยุคที่เริ่มมีการศึกษาแนวคิดด้านรัฐประศาสนศาสตร์อย่างจริงจัง โดยเริ่มจากอดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ได้กล่าวถึง “Dichotomy” ที่ให้การเมืองและการบริหารแยกออกจากกัน แนวคิดเกี่ยวกับการจัดองค์การขนาดใหญ่หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “ระบบราชการ” (Bureaucracy) ของนักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน Max Weber แนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ที่เน้นค้นหาวิธีการทำงานที่ดีที่สุด (One best Way) เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ของ Frederick W. Taylor และการให้ความสำคัญกับการจัดการเชิงบริหาร (Science of Administration) ช่วงปลายของยุคนี้ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีนักวิชาการไม่เห็นด้วยกับแนวความคิดในช่วงแรกเป็นอย่างมาก โดยให้ความสนใจในพฤติกรรมศาสตร์มากขึ้น อาทิ Herbert A. Simon ที่เน้นย้ำหัวใจสำคัญของการบริหารงานสาธารณะว่าทฤษฎีการบริหารนั้นต้องมาจากตรรกวิทยา และจิตวิทยาของการตัดสินใจของมนุษย์ ยุคที่สองการกำเนิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration) เป็นยุคแห่งวิกฤตการณ์ด้านเอกลักษณ์ของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ จนต้องมีการแสวงหาองค์ความรู้ใหม่ๆ เพื่อมาปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีการเสนอแนวความคิดที่สำคัญสี่ประการ ได้แก่

การเปลี่ยนแปลง (Change) ความสอดคล้องกับความต้องการของสังคม (Relevance) ค่านิยม (Values) และความเท่าเทียมในสังคม (Social Equity) ยุคที่สาม แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (The New Public Management) ได้รับอิทธิพลรากฐานมาจากสำนักคิดการจัดการนิยม (Managerialism) เน้นหัวใจสำคัญของการใช้หลักการทางธุรกิจเอกชนเข้ามาประยุกต์ใช้ในการบริหารกิจการสาธารณะ ยุคที่สี่ การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) เป็นข้อเสนอเกี่ยวกับพลเมืองและการคืนอำนาจให้ประชาชน สาระสำคัญของแนวคิดนี้มีแนวทาง (Denhardt & Denhardt, 2003) เช่น 1) “มุ่งรับใช้พลเมือง ไม่ใช่บริการลูกค้า” (Serve Citizens, Not customers) 2) “รัฐต้องมุ่งบริหารให้เกิดสาธารณะประโยชน์” (Seek the Public Interest) 3) ให้ความสำคัญกับการสร้างพลเมืองและช่วยกันทำสาธารณประโยชน์มากกว่าการสร้างนักการเมืองและข้าราชการให้เป็นเสมือนผู้ประกอบการในราชการ (Value Citizenship Over Entrepreneurship) 4) “ทำด้วยวิถีประชาธิปไตยและคิดในเชิงยุทธศาสตร์” (Think Strategically, Act Democratically) 5) “รัฐประศาสนศาสตร์นั้นต้องขึ้นต่ออะไรหลายอย่าง ไม่ใช่ขึ้นต่อฝ่ายการเมืองเท่านั้น” (Recognize the Accountability Isn’t Simple) 6) “รัฐต้องรับใช้ ไม่ใช่กุมทิศทาง” (Serve rather than Steer) และยุคที่ห้า แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์พลเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน (Citizenship and Participation) จากหลักการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) สู่แนวคิดพลเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน แนวคิดนี้เริ่มต้นในช่วงศตวรรษที่ 20 พร้อมกับการอุดมการณ์ความเป็นพลเมือง ให้มีส่วนร่วมในการใช้วิจารณ์ญาณในการตัดสินใจความเป็นพลเมืองในที่นี้ คือการเข้าร่วมในชุมชนการเมือง (Citizenship is participation in the affairs of a polis) “พลเมืองจะต้องมีความปรารถนาที่จะเป็นพลเมืองที่สมบูรณ์ ซึ่งเกิดจากการปลูกฝังหรือให้การศึกษา เพื่อให้เกิดคุณธรรมนั่นเอง” รัฐประศาสนศาสตร์พลเมืองเป็นการบริหารงานภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่สร้างจากประชาชน ประชาชนปกครองตนเอง เป้าหมายคือ สังคมประชาธิปไตยที่ดี (Good Democratic Society) เน้นที่การจัดการตนเองของประชาชน (Self-government) ให้ตั้งมั่นอยู่บนประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ที่หล่อเลี้ยงด้วยคุณธรรมแห่งพลเมือง (Civic Virtue) ทั้งนี้ จะพบว่าใช้กรอบหรือแนวทางศึกษาในเรื่องมิติของเวลาและมิติของขอบเขตและจุดเน้นเป็นเครื่องชี้ว่าการระบุด้านการของรัฐบาลประศาสนศาสตร์ผ่านประเด็นสาระสำคัญของแนวคิดในแต่ละยุคหรือเป็นการบ่งชี้ทั้งขอบเขตและจุดเน้นของการศึกษาที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย

อัมพร อารังลักษณ์ (2559) กล่าวว่าความเป็นมาของรัฐประศาสนศาสตร์ เริ่มต้นในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยแบ่งเป็น 3 ยุค ประกอบด้วย สถานะของรัฐประศาสนศาสตร์ ในยุคแรก (พ.ศ. 2430-2472) ถือเป็นลักษณะวิชาย่อยอยู่ในสาขารัฐศาสตร์ที่มีจุดมุ่งเน้นที่โครงสร้างของระบบบริหารเป็นสำคัญ ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (พ.ศ. 2473-2510) การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ขยายตัวออกไป โดยเริ่มศึกษาในแง่พฤติกรรมของมนุษย์ ในองค์การ สิ่งแวดล้อมของการบริหาร และองค์การ (Organization) ขอบเขตและแนวทางในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ขยายตัว เจริญก้าวหน้า และซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และยุคที่เปลี่ยนแปลงการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ (พ.ศ. 2510-ปัจจุบัน) เป็นยุคที่เกิดทัศนคติเชิงลบอย่างยิ่งต่อการบริหารงานภาครัฐของสหรัฐอเมริกา เช่น บทบาทด้านสงครามเวียดนาม ภาวะการว่างงาน เงินเฟ้อ เป็นต้น กอปรกับมติของรัฐประศาสนศาสตร์ ออกจากการเป็นสาขาย่อยของวิทยาศาสตร์จากการประชุมประจำปีของสมาคมรัฐศาสตร์ แห่งสหรัฐฯ (American Political Science Association) ใน พ.ศ. 2510 ด้วยเหตุผลที่ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ไม่มีลักษณะเป็นศาสตร์อย่างแท้จริง ทั้งนี้ จะพบว่าใช้กรอบหรือแนวทางศึกษาในเรื่องมิติของเวลาและมิติของขอบเขตและจุดเน้นเป็นเครื่องชี้นำการระบุพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์โดยเฉพาะขอบเขตของการศึกษาในแต่ละยุคสมัย

แนวคิดของ ไพโรจน์ ภัทรนรากุล (2559, น. 2) กล่าวว่า แนวคิดทฤษฎี รัฐประศาสนศาสตร์มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเริ่มจากยุคสำนักคลาสสิก ที่มีการจัดการที่เป็นวิทยาศาสตร์ หลักการบริหารทั่วไป มนุษยสัมพันธ์ พฤติกรรมองค์การ และยุคการจัดการสมัยใหม่ ปัจจุบันคือ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ และแนวคิดหลังสมัยใหม่ รวมทั้งรัฐประศาสนศาสตร์ยังต้องเผชิญกับความท้าทายในการก้าวข้ามการบริหารราชการในแบบเดิมตามแนวคิดองค์การระบบราชการที่มีโครงสร้าง การใช้อำนาจ ค่านิยมระบบอุปถัมภ์ที่ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน รวมถึงประเด็นจริยธรรมและปัญหาการคอร์รัปชันที่สังคมมองว่าเป็นอุปสรรคและภัยคุกคามการบริหารการพัฒนาประเทศ พบว่าใช้กรอบหรือแนวทางศึกษาในเรื่องมิติของเวลาและมิติของขอบเขตและจุดเน้นเป็นเครื่องชี้นำการระบุพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์โดยเฉพาะขอบเขตของการศึกษาในแต่ละยุคสมัย

สำหรับนักวิชาการต่างประเทศ เช่น Stephen P. Osborne (2010) มองว่าแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการสาธารณะในช่วงกว่า 100 ปีที่ผ่านมา ได้พัฒนาอย่างต่อเนื่องสามารถจำแนกออกเป็น 3 แนวคิด คือ ระบบการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration: TPA) แนวคิดนี้มองว่า งานสาธารณะเป็นภารกิจของรัฐ โดยมีความเชื่อว่าองค์การของรัฐนั้นจะต้องจัดโครงสร้างองค์การ

แบบรวมศูนย์อำนาจ แบ่งงานออกเป็นแผนกย่อยๆ จัดสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น เน้นทำงานโดยยึดถือกฎระเบียบอย่างเข้มงวด แยกการบริหารออกจากการเมือง และใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคลากร แนวคิดนี้ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงว่าไร้ประสิทธิภาพ ขาดความยืดหยุ่น ขาดนวัตกรรม และปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง ภายใต้บริบทของกระแสโลกาภิวัตน์ไม่ได้ ระบอบการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management: NPM) แนวคิดนี้มองว่าการบริหารงานภาครัฐ (ที่เต็มไปด้วยปัญหา) ควรนำความรู้ และประสบการณ์จากการจัดการธุรกิจภาคเอกชน (ที่ประสบความสำเร็จอย่างสูง) มาประยุกต์ใช้อย่างจริงจัง ภาครัฐควรเน้นความสำเร็จในผลงาน (มากกว่าการทำงานตามขั้นตอน) พร้อมกับมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน ในรูปของ “ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานหลัก” (Key Performance Indicators: KPI) ส่งเสริมภาวะผู้นำแบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Leadership) กระจายอำนาจให้หน่วยงานย่อยมีอิสระเทียบได้กับ “บริษัทเอกชน” ที่มุ่งดำเนินงานเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด รัฐบาลกลางลดการกำกับลงเพื่อให้หน่วยงานย่อยมีความคล่องตัว ให้บริการภายใต้การแข่งขัน เพื่อมุ่งตอบสนองต่อความพึงพอใจสูงสุดแก่ลูกค้า และการตรวจสอบได้จากผลการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ รัฐยังสามารถให้ภาคเอกชนรับเหมาช่วงงานบริการสาธารณะ รวมทั้งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และระบอบการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) แนวคิด NPG เกิดขึ้นภายใต้บริบทที่ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพต่างๆ ได้เข้าร่วมดำเนินงานสาธารณะ ในรูปแบบของการจัดการภาคีอันหลากหลาย เช่น ภาคธุรกิจและภาคประชาสังคมเข้าร่วมกับหน่วยงานปกครองในการวางแผน พัฒนาระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ชุมชนเข้าร่วมเป็นภาคีกับรัฐในการจัดการศึกษา การรักษาความปลอดภัยของชุมชน การสร้างศูนย์เลี้ยงเด็ก การดำเนินงานเกี่ยวกับกิจกรรมของผู้สูงอายุ การจัดการป่าชุมชน และ การจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ทั้งนี้ จะพบว่าใช้กรอบหรือแนวทางศึกษาในเรื่องมิติของเวลา และมิติของหน่วยการวิเคราะห์เป็นเครื่องชี้นำการระบุพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ผ่านประเด็นองค์ความรู้ที่ในแต่ละแนวคิดมีแตกต่างกัน ตามยุคสมัยรวมถึงแนวทางการประยุกต์ใช้องค์ความรู้ในแต่ละแนวคิดเหล่านั้น

Robert B. Denhardt และ Janet V. Denhardt (2011) ได้อธิบายพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ด้วยการศึกษาตามพัฒนาการของการบริหารสาธารณะ เริ่มจากการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม (TPA) งานบริการสาธารณะเป็นภารกิจโดยตรงของรัฐผ่านที่การโครงสร้างองค์การแบบแนวดิ่ง ที่เน้นการรวมอำนาจ และหลังจากการตัดสินใจจากส่วนกลางแล้วจึงแบ่งงานตามโครงสร้างหน้าที่อย่างเป็นลำดับชั้น

ตามกฎระเบียบอย่างเข้มงวด ซึ่งแนวคิดนี้ถูกทำลายโดยแนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New PM) ที่มองว่าการบริหารงานสาธารณะที่มีภาครัฐหรือรัฐเป็นแกนกลางในการทำงานย่อมสร้างปัญหาทั้งในเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเฉพาะความล่าช้าจึงควรนำความรู้และประสบการณ์ของการจัดการของภาคธุรกิจหรือภาคเอกชนซึ่งประสบความสำเร็จมากกว่าเข้ามาประยุกต์ใช้กับการบริหารงานภาครัฐ (จึงควรเปลี่ยนแนวทางการบริหารภาครัฐเป็นการจัดการภาครัฐดังชื่อของแนวคิดใหม่นี้) เพื่อให้เพิ่มทั้งประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่าในการจัดบริการสาธารณะที่มุ่งตอบสนองต่อความพึงพอใจสูงสุดแก่ลูกค้า (ประชาชน) และเชื่อว่าแนวคิดนี้จะทำให้สามารถตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐได้ดียิ่งขึ้นอีกด้วย รวมทั้งกิจการงานใดที่ภาครัฐไม่สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเทียบเท่ากับภาครัฐ ภาครัฐควรมอบอำนาจในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะแก่ภาคเอกชน ผ่านระบบรับเหมาช่วงและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตาม การนำแนวคิดของภาคเอกชนหรือการดำเนินการโดยองค์การธุรกิจผ่านระบบกลไกตลาด และมองว่าประชาชนยังเป็นเพียงลูกค้าหรือผู้รับบริการจากรัฐ ทำให้ประชาชนรู้สึกวาทฐานะของตนไม่เป็นไปตามสิ่งที่ควรจะเป็น ด้วยประชาชนผู้รับบริการสาธารณะย่อมเห็นว่าตนควรได้รับการบริการสาธารณะที่ดีที่สุดหรืออย่างน้อยก็เป็นไปอย่างถูกต้องเท่าเทียมจากภาครัฐด้วยตนมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำงานสำคัญของภาครัฐผ่านระบบงบประมาณและภาษี รวมทั้งการดำเนินการผ่านระบบของเอกชนย่อมทำให้ประชาชนเป็นเพียงลูกค้าที่ไม่มีสิทธิและพลังอำนาจในตรวจสอบหรือกระทั่งวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานของรัฐได้ ทั้งนี้ สภาว่ดังกล่าวย่อมนำไปสู่วิกฤตด้านความโปร่งใส สุจริต ตรวจสอบได้ เป็นธรรม ไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และขัดกับหลักการธรรมาภิบาลโดยสิ้นเชิง รวมทั้งขัดกับหลักการประชาธิปไตยด้วย จึงเกิดแนวคิดที่เรียกว่าการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) เป็นแนวคิดที่สร้างความเป็นพลเมืองแบบประชาธิปไตย (Democratic Citizenship) ส่งเสริมความเป็นชุมชนและภาคประชาสังคม ตลอดจนแนวคิดแบบมนุษยนิยมในองค์การและใช้แนวคิดเชิงวาทกรรมด้วย ทั้งนี้ จะพบว่าใช้กรอบหรือแนวทางศึกษาในเรื่องมิติของเวลา และมิติของขอบเขตและจุดเน้นเป็นเครื่องชี้นำการระบุพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ผ่านประเด็นสาระสำคัญของแนวคิดในแต่ละยุคหรือเป็นการบ่งชี้ทั้งขอบเขตและจุดเน้นของการศึกษาที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย

ทั้งนี้ สามารถแสดงเป็นตารางเปรียบเทียบแนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน: แนวคิดหลัก และกรอบหรือแนวทางการศึกษาของนักวิชาการท่านต่างๆ ได้ ดังแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบแนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันของนักวิชาการ: แนวคิดหลัก และกรอบหรือแนวทางการศึกษา

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก	กรอบหรือแนวทางการศึกษา
ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา	4 ช่วงสมัย ประกอบด้วย ช่วงสมัยดั้งเดิม ช่วงสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ช่วงสมัยกำเนิดการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในแนวใหม่ และช่วงสมัยตั้งแต่ทศวรรษ 1970	มิติของเวลา
นราธิป ศรีราม กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย และชลัช ชรัญญชัย	4 ยุค ประกอบด้วย 1) แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม 2) แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ 3) แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และ 4) แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่	มิติของเวลา และมิติของหน่วยการวิเคราะห์
นฤมล อนสุนนธิ์พัฒน์	5 ยุค ประกอบด้วย 1) ยุคแรก 2) การกำเนิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ 3) แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ 4) การบริการสาธารณะแนวใหม่ และ 5) แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์พลเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน	มิติของเวลา และมิติของขอบเขตและจุดเน้น
อัมพร อารงลักษณ์	3 ยุค ประกอบด้วย 1) ยุคแรก 2) ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และ 3) ยุคที่เปลี่ยนแปลงการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ใหม่	มิติของเวลา และมิติของขอบเขตและจุดเน้น
ไพโรจน์ ภัทรนรากุล	2 ยุค ประกอบด้วย 1) ยุคสำนักคลาสสิก และ 2) ยุคการจัดการสมัยใหม่ รวมทั้งการทำทาบกับปัญหาและแนวทางเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่แท้จริง	มิติของเวลา และมิติของขอบเขตและจุดเน้น
Stephen P. Osborne	3 ยุค ประกอบด้วย 1) Traditional Public Administration-TPA 2) New Public Management-NPM และ 3) New Public Governance-NPG	มิติของเวลา และมิติของหน่วยการวิเคราะห์
Robert B Denhardt และ Janet V Denhardt	3 ยุค ประกอบด้วย 1) Traditional Public Administration 2) New Public Management และ 3) New Public Service	มิติของเวลา และมิติของขอบเขตและจุดเน้น

จากการพิจารณาข้อมูลและการวิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนมีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับแนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน ประกอบด้วย (1) การศึกษาพยายามรวบรวมแนวคิดทั้งหมดที่ผ่านมาจัดกลุ่มเป็นแนวคิดในยุคแรกหรือยุคดั้งเดิม และเป็นยุคที่มีข้อบกพร่องทั้งในเรื่องแนวคิดและการนำไปปฏิบัติ จากนั้นใช้แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration: NPA) เป็นจุดศูนย์กลางเพื่อแสดงให้เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์มีวิฤตการณ์ด้านเอกลักษณ์ทางแนวคิด แล้วมุ่งใช้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ที่นำหลักการของธุรกิจเอกชนเข้ามาประยุกต์ใช้ในการบริหารกิจการสาธารณะ เพื่อแก้ปัญหาการประยุกต์แนวคิดให้เกิดประสิทธิภาพ แต่ก็เชื่อว่าแนวคิดนี้ไม่เหมาะสมกับการบริหารกิจการสาธารณะ ควรตอบสนองด้วยแนวคิดใหม่ คือ การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) และแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance-NPG) หรือกล่าวโดยสรุป คือ การพิจารณาว่าแนวคิดที่มีมาก่อนหน้าเป็นแนวคิดยุคดั้งเดิม ควรแทนที่ด้วยสิ่งใหม่ทั้งหลาย (New) คือ New PA New PM New PS และ New PG (2) พัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์พิจารณาในแง่ของผู้กระทำหรือหน่วยที่ทำงานสาธารณะ แบ่งออกเป็นสามช่วง คือ งานสาธารณะเป็นภารกิจของรัฐ งานสาธารณะเป็นภารกิจของหน่วยงานใดๆ แม้แต่เอกชนงานสาธารณะเป็นภารกิจของภาคีที่หลากหลาย (3) เปลี่ยนจากการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ (วิชา) เป็นการศึกษาพัฒนาการของการบริหารสาธารณะหรือการบริการสาธารณะ (กิจกรรม) (4) เน้นที่เป้าหมายมากกว่าเน้นที่ผู้กระทำการบริการสาธารณะเช่นในอดีต (5) แนวคิดที่รัฐประศาสนศาสตร์ควรบรรลุในอนาคตอันใกล้ควรเป็นไปตามแนวทางของการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance-NPG) และการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS)

ดังนั้น ผู้เขียนจึงสังเคราะห์การศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็นสามช่วงเวลา ประกอบด้วย ช่วงเวลาของยุคดั้งเดิม ช่วงเวลาของวิฤตการณ์ด้านเอกลักษณ์ และช่วงเวลาของการใช้คำว่า “ใหม่” โดยแต่ละช่วงเวลามีความแตกต่างของมิติของขอบเขตและจุดเน้น และมีมิติของหน่วยการวิเคราะห์ที่แตกต่างกัน

ช่วงเวลาของยุคดั้งเดิม คือช่วงเวลาตั้งแต่การบริหารสาธารณกิจเกิดขึ้นและเริ่มการศึกษาบริหารสาธารณกิจอย่างเป็นระบบในฐานะวิชา หรือที่เรียกว่ารัฐประศาสนศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับค่านิยมทางการบริหารที่กระทำโดยภาครัฐเป็นแกนหลักโดยใช้หลัก 3E's คือ ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิผล (Effectiveness) และประหยัด (Economy) โดยแนวคิดทฤษฎีที่สำคัญในช่วงนี้ คือ แนวคิดการบริหาร

แยกจากการเมือง ทฤษฎีองค์การที่มีระเบียบแบบแผนหรือทฤษฎีระบบราชการ และหลักการบริหารต่างๆ ซึ่งเป็นยุคแห่งการแสวงหาองค์ความรู้ใหม่ๆ เพื่อมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ จึงมีขอบเขตและจุดเน้นที่สำคัญ คือ ระบบราชการหรือองค์การภาครัฐโดยใช้หลักการบริหารเป็นหลักหรือแนวทางในการบริหารงานภาครัฐ สำหรับหน่วยการวิเคราะห์จึงเน้นที่ระบบราชการหรือองค์การภาครัฐเป็นสำคัญ

ช่วงของวิกฤตการณ์ด้านเอกลักษณ์ คือ ช่วงการนำแนวทางของภาคเอกชนเข้ามาประยุกต์ใช้ในการบริหารกิจการสาธารณะ โดยเฉพาะจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ด้วยมองว่าแนวทางของยุคก่อนหน้านี้ไม่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารงานภาครัฐได้จริงจึงต้องใช้แนวทางของภาคเอกชนหรือกระทั่งในงานสาธารณะบางประเภทที่รัฐไม่สามารถทำหรือดำเนินการหรือบริหารจัดการได้ดีควรมอบให้เอกชนทำแทนภาครัฐ ทั้งนี้ จึงมีขอบเขตและจุดเน้นที่สำคัญ คือ องค์การภาครัฐและภาคเอกชนโดยใช้หลักการบริหารเป็นหลักหรือแนวทางในการบริหารงานสาธารณะ สำหรับหน่วยการวิเคราะห์จึงเน้นที่องค์การภาครัฐและภาคเอกชนที่ดำเนินกิจการสาธารณะเป็นสำคัญ

ช่วงเวลาของการใช้คำว่า “ใหม่” โดยการพิจารณาว่าแนวคิดที่มีมาก่อนหน้าเป็นแนวคิดยุคดั้งเดิม ควรแทนที่ด้วยสิ่งใหม่ (New) โดยเฉพาะการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) และการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) ด้วยแนวคิดในช่วงเวลาก่อนหน้านี้มุ่งเน้นเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลในเชิงความคุ้มค่า มากกว่าความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ทั้งนี้ ควรปรับบทบาทให้ส่วนภาคต่างๆ เช่น ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ชุมชน องค์การพัฒนาเอกชน และกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพต่างๆ ได้เข้าร่วมดำเนินงานสาธารณะร่วมกับภาครัฐ โดยรัฐจะทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนส่วนภาคเหล่านั้นในการมีส่วนร่วมในการทำกิจการสาธารณะหรือการมีภาคีสาธารณะที่หลากหลายในการทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ จะมีประชาชนหรือพลเมืองเป็นแกนกลางสำคัญในการบริการสาธารณะต่างๆ ทั้งนี้ จึงมีขอบเขตและจุดเน้นที่สำคัญ คือ องค์การภาครัฐและภาคีสาธารณะโดยใช้หลักการบริหารที่เหมาะสมกับการบริหารงานสาธารณะแต่ละงาน สำหรับหน่วยการวิเคราะห์จึงเน้นที่พลเมือง ภาครัฐ และภาคีสาธารณะที่ดำเนินกิจการสาธารณะร่วมกัน ดังแสดงในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 แนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันของผู้เขียน

พัฒนาการของ รัฐประศาสนศาสตร์	ขอบเขตและจุดเน้นที่สำคัญ ของการศึกษา	หน่วยการวิเคราะห์ ของการศึกษา
ช่วงเวลาของยุคดั้งเดิม	ระบบราชการหรือองค์การภาครัฐ โดยใช้หลักการบริหารเป็นหลักหรือ แนวทางในการบริหารงานภาครัฐ	ระบบราชการหรือองค์การ ภาครัฐ
ช่วงเวลาของวิกฤตการณ์ ด้านเอกลักษณ์	องค์การภาครัฐและภาคเอกชนโดยใช้ หลักการบริหารเป็นหลักหรือแนวทาง ในการบริหารงานสาธารณะ	องค์การภาครัฐและเอกชน ที่ดำเนินกิจการสาธารณะ
ช่วงเวลาของการใช้คำว่า “ใหม่”	องค์การภาครัฐและภาคีสาธารณะโดย ใช้หลักการบริหารที่เหมาะสมกับการ บริหารงานสาธารณะ	พลเมือง ภาครัฐ และภาคี สาธารณะที่ดำเนินกิจการ สาธารณะร่วมกัน

5. บทสรุป

หัวเรื่องพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์เป็นหัวเรื่องที่มีความสำคัญของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ด้วยหัวเรื่องดังกล่าวเป็นการทำความเข้าใจเพื่อการน้อมนำแนวคิดเหล่านั้นไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับห้วงเวลาและสถานการณ์การบริหารงานสาธารณะ สำหรับการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในบทความชิ้นนี้ได้อธิบายตามกรอบแนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ 3 แนวทาง คือ แนวการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์ และแม้ในปัจจุบันการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์จะมีแนวทางการผสมผสานระหว่างทั้งสามแนวทาง แต่โดยทั่วไปหัวเรื่องดังกล่าวยังคงถูกอธิบายด้วยใช้แนวคิดเชิงพาราไดม์ตามการอธิบายของ Nicholas Henry ผู้มีชื่อเสียงในการอธิบายพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ แต่เนื่องด้วยแนวคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ค่อนข้างทำให้ผู้ศึกษาโดยเฉพาะผู้ที่กำลังเริ่มต้นศึกษาสับสนด้วยการใช้คำว่าพาราไดม์ทดแทนคำว่า ยุคหรือสมัย เช่นเดียวกับการศึกษาพัฒนาการของสาขาวิชาอื่นๆ รวมทั้งแนวคิดเรื่องพาราไดม์ที่ใช้อธิบายพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์มีความคาบเกี่ยวกับประเด็น Locus และ Focus ที่แตกต่างกันของแต่ละพาราไดม์ อันมีความซับซ้อนได้ง่ายยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงได้รวบรวมแนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์โดยใช้แนวคิดอื่นๆ ประกอบคำอธิบาย อย่างไรก็ตาม ข้อไขว่คว้าใจความองค์ความรู้ก็มิได้แตกต่างกันมากนัก ดังนั้น ศึกษาจึงอาจเลือกแนวทางที่ตนสนใจหรือถนัดเพื่อความเข้าใจพัฒนาการ

ของรัฐประศาสนศาสตร์ นอกจากนี้ ยังได้อธิบายแนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันดังมีแนวคิดใหม่ คือ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) และแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) และได้แสดงทัศนะของผู้เขียนโดยแบ่งพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น 3 ช่วงเวลา ประกอบด้วย ช่วงเวลาของยุคดั้งเดิม ช่วงเวลาของวิกฤตการณ์ด้านเอกลักษณ์ และช่วงเวลาของการใช้คำว่า “ใหม่” ผ่านกรอบแนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ 3 แนวทาง คือ แนวการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์ ทั้งนี้ ด้วยแนวทางการเขียนดังแสดงในบทความนี้จะยังประโยชน์ต่อผู้ศึกษารัฐประศาสนศาสตร์จักได้เห็นภาพรวมอย่างย่อของรัฐประศาสนศาสตร์รวมทั้งเห็นทัศนะที่แตกต่างจากนักวิชาการท่านต่างๆ ที่มีแนวทางที่หลากหลายในการอธิบายพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์เพื่อนำมาตรวจสอบไตร่ตรองในการทำความเข้าใจหรือประยุกต์ใช้องค์ความรู้ได้อย่างถูกต้องเหมาะสมต่อไป

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- ภุชงค์ รักชาติเจริญ. (2557). การจัดการบริการสาธารณะ: จากมุมมองของการพัฒนาการจัดการภาครัฐ. *วารสารสังคมศาสตร์บูรณาการ มหาวิทยาลัยมหิดล*, 1(1), 21-32.
- กิริติ บุญเจือ. (2548). บทบาทของกระบวนการทัศน์ในการสอนปรัชญา. *วารสารราชบัณฑิตยสถาน*, 30(1), 258-262.
- เฉลิมพล ศรีหงส์. (2538). พัฒนาการและแนวโน้มของการศึกษาการบริหารรัฐกิจ: ศึกษาในเชิงพาราไดม์ ใน คณาจารย์ภาควิชาการบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (บก.). *การบริหารรัฐกิจ* (น. 19-32). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ชาย โพธิ์สีดา. (2547). *ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากร และสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

- ณ ภัทรดิศ สุริยกุลจินดา. (2548). กระบวนทัศน์ในการสอนปรัชญา. *วารสารราชบัณฑิตยสถาน*, 30(1), 263-267.
- เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์. (2552). ภาพรวมและแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์. ใน เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (บก.). *ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ 1* (น. 1-50). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- นราธิป ศรีราม, กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, และชลัช ชรัญญชัย. (2556). *การสังเคราะห์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่* (รายงานการวิจัย). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- นฤมล อนุสนธิ์พัฒน์. (2558). แนวคิดการบริหารงานสาธารณะ: จากภาครัฐสู่ภาคพลเมือง. *วารสารวิจัยราชภัฏกรุงเทพฯ*, 2(3), 161-179.
- นิตา ชูโต. (2548). *การวิจัยเชิงคุณภาพ*. กรุงเทพฯ: พรินต์โพร.
- นิตาชล พรหมรินทร์. (2555). *วิวัฒนาการกระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ไทย: บทสำรวจวรรณกรรมรัฐประศาสนศาสตร์ไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2538). *รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1887-ค.ศ. 1970) และ (ค.ศ. 1970 - ปัจจุบัน)*. กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. (2559). รัฐประศาสนศาสตร์กับการพัฒนาที่ยั่งยืน. ใน *การประชุมวิชาการระดับชาติเนื่องในโอกาสครบรอบ 50 ปี แห่งการสถาปนาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ “นิดา 5 ทศวรรษกับการพัฒนาที่ยั่งยืน”* (น. 1-24). กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2532). *พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาอังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์ พรินต์ติ้งกรุ๊ป.
- _____. (2555). *พจนานุกรมศัพท์ศึกษาศาสตร์ ราชบัณฑิตยสถาน*. กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา. (2555). *แนวความคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์*. เชียงใหม่: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ธนุพรินต์.

- สุรพันธ์ ทับสุวรรณ. (2551). *รัฐศาสตร์ทั่วไป*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อมรา พงศาพิชญ์. (2557). กระบวนทัศน์ “สิทธิมนุษยชน” และ “ความยุติธรรม” สำหรับสังคมเปลี่ยนผ่าน. *วารสารสังคมศาสตร์*, 44(2), 7-20.
- อวยชัย ชบา, และทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2556). แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจและรัฐประศาสนศาสตร์ ใน นพดล เหลืองภิรมย์, และวันชัย มีชาติ. 30201 *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหาร* (น. 1-37). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- อัมพร ชำรงลักษณ์. (2559). สถานภาพของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ในประเทศไทย (ระหว่าง พ.ศ. 2540-ปัจจุบัน). *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 8(1), 35-70.

ภาษาอังกฤษ

- Bozeman, B. (1979). *Public Management and Policy Analysis*. New York: St. Martin's Press.
- Capra, F. (1986). The Concept of Paradigm and Paradigm Shift. *Re-Vision (Journal of Consciousness and Change)*, 9, 11-17
- Denhardt, B. R., & Denhardt, V. J. (2011). *The New Public Service: Serving Rather than Steering*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Fry, B. R. (1989). *Mastering Public Administration*. Chatham [NJ]: Chatham House.
- Henry, N. (1995). *Public Administration and Public Affairs*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Kuhn, T.S. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Osborne, S. P. (2010). Introduction: The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?. In Osborne, S. P. (Ed.). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. (pp. 1-16). London: Routledge.

Riccucci, N. M. (2010). *Public Administration: Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge*. Washington, D.C: Georgetown University Press.

Thompson, J. D. (1967). *Organization in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. New York: McGraw-Hill.

บทวิเคราะห์รัฐไทยกับการปฏิรูปพุทธศาสนา ในสมัยรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5

เด่นพงษ์ แสนคำ¹ และอัครยา สังขจันทร์²

Received: July 24, 2018

Revised: January 27, 2019

Accepted: February 8, 2019

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการปฏิรูปพุทธศาสนาในสมัยรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 บนข้ออ้าง 2 ประการ ได้แก่ การทำให้พุทธศาสนามีความเป็นเหตุเป็นผลขึ้น และการทำให้ประเทศเข้าสู่ความเป็นสมัยใหม่เพื่อที่จะหาข้อสรุปว่าข้ออ้างเหล่านี้เป็นข้ออ้างที่มีความสมเหตุสมผลในเชิงปฏิบัติหรือไม่ บทความนี้เสนอว่าการพยายามทำให้พุทธศาสนาเป็นศาสนาที่มีความเป็นเหตุเป็นผลตามแบบวิทยาศาสตร์นั้นไม่เกี่ยวกับความเป็นเหตุเป็นผลตามหลักคิดของวิทยาศาสตร์ แต่เป็นการอ้างถึงความเป็นเหตุเป็นผลในทางศาสนาเพื่อที่จะยกเลิกความเชื่อและความมกมายในท้องถิ่นต่างๆ เท่านั้น จึงเป็นเหตุให้รัชกาลที่ 4 อ้างถึงการปฏิรูปศาสนาคริสต์มาเป็นแบบแผนให้ชาวพุทธกลับไปหาพระไตรปิฎก โดยมีการตั้งคณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกายขึ้นมา ส่วนข้ออ้างของการทำประเทศให้เข้าสู่ความเป็นสมัยใหม่นั้นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเกิดการเปลี่ยนแปลงทางพุทธศาสนาแบบใหม่ขึ้น ตัวอย่างเช่น มีการก่อตั้งคณะสงฆ์คณะปฏิรูปที่เรียกว่า คณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกาย ในปี พ.ศ. 2372 และมีการออกกฎหมายพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 การเปลี่ยนแปลงพุทธศาสนาของไทยในสมัยของรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 นั้น ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสังคมหลายด้าน เช่น การศึกษา ประเพณี วัฒนธรรม และอื่นๆ ซึ่งเกิดขึ้นจากการควบคุมของรัฐในการควบคุมระบบโครงสร้างทางสังคมและปัจเจกบุคคล แต่ทว่าการปฏิรูปที่วาก้นกลับไม่ใช่การปฏิรูปอย่างแท้จริง นอกจากนี้ การปฏิรูปพุทธศาสนาดังกล่าวยังเป็นไปเพื่อให้ความชอบธรรมต่ออุดมการณ์ชาตินิยมและอุดมการณ์ราชาชาตินิยม

คำสำคัญ การปฏิรูปพุทธศาสนา, รัชกาลที่ 4, รัชกาลที่ 5, รัฐไทย

¹ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น 40000
อีเมล: denphong_s@kkumail.com

² คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น 40000
อีเมล: akasan@kku.ac.th

An Analysis of Thai State and Buddhism Reformation in the Reigns of King Mongkut and King Chulalongkorn

Denpong Saenkum³ and Akarya Sangkachan⁴

Abstract

The objectives of this article are to study Buddhism reformation in the reigns of Rama IV and V, using the two pretexts included to allow Buddhism more reasonable and help Thailand develop itself to its modern era, and to summarize whether the pretexts are reasonable in practice. This article presents that, allow Buddhism are more reasonable in terms of scientific principles is simply the religious pretext in order to abolish the beliefs and credulity in the local society. These make King Rama IV brought Christian reformation as the method to convince Buddhists to believe in Tripitaka (Buddhist scripture). Subsequently, the Dhammayut Order was established. The proposal about helping Thailand develop itself to its modern era led to changes in the society as well as Buddhism. One good example was the institution of the monastic order and reform group called the Dhammayut Order in 2372 B.E. and issuing the Sangha Act of 121 R.S. (1902). The changes in Thai Buddhism in the reigns of Rama IV and V resulted in a number of social changes including education, tradition, culture and others that were due to the administration of social and individual structure system by the government. However, the reformation was not fully goal. In addition, Buddhism reformation was for righteousness to nationalism and nationalism ideology.

Keywords Buddhism Reformation, King Mongkut, King Chulalongkorn, Thai State

³ Faculty of Humanities and Social science, Khon Kaen University, Khon Kaen 40000.
E-mail: denphong_s@kkumail.com

⁴ Faculty of Humanities and Social science, Khon Kaen University, Khon Kaen 40000.
E-mail: akasan@kku.ac.th

1. บทนำ

รัฐไทยได้เริ่มนำเอาพุทธศาสนามาวางรากฐานในการปฏิรูปสังคมตั้งแต่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 4 ที่ทรงสถาปนาคณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกาย ในขณะที่พระองค์ยังดำรงสมณเพศเป็น “วชิรญาณภิกขุ” การก่อตั้งธรรมยุติกนิกายของวชิรญาณภิกขุนั้นมีความสำคัญอย่างมากต่อช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านของสังคมไทย เพราะเป็นการสถาปนาความคิดทางศาสนาที่มีการเปลี่ยนแปลงสืบเนื่องมาให้เป็นหลักความจริงทางศาสนาเหนือความเชื่อทางศาสนาแบบเดิมของสังคมไทย⁵ ความคิดที่ได้รับการสถาปนาขึ้นมานี้เป็นความคิดที่มีส่วนสำคัญในการเปลี่ยนแปลงความคิดในการมองโลกหรือโลกทัศน์อันเป็นพื้นฐานที่นำไปสู่การเกิดขึ้นของรัฐแบบใหม่⁶ การศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูปพุทธศาสนาโดยการก่อตั้งคณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกายนี้จะทำให้เราเข้าใจถึงรากฐานทางความคิดของศาสนาซึ่งสัมพันธ์กับการก่อตัวของรัฐแบบใหม่หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง

⁵ กล่าวคือรัชกาลที่ 4 ทรงมีความพยายามปฏิรูปพุทธศาสนาโดยเปลี่ยนความเชื่อแบบเดิมที่อิงอาศัยอยู่กับไสยศาสตร์ มาเป็นความเชื่อแบบเป็นเหตุเป็นผลที่อิงอาศัยอยู่กับวิทยาศาสตร์ ดังที่ในงานของ สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล (2524) ในบทความเรื่อง “พระบรมสมโพธิกถา: ธรรมประวัติหรือชีวประวัติ” ซึ่งอธิบายว่าการเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น มีผลให้การมอง “พระพุทธเจ้า” เปลี่ยนจากเดิมที่เน้นการอธิบายพุทธประวัติแบบ “ธรรมประวัติ” หรือลักษณะของธรรมที่ดำรงอยู่ชั่วนิรันดร์ ไม่จำกัดเพียงบุคคลใดบุคคลเดียว แต่ได้ลดการพูดถึงอิทธิฤทธิ์ปาฏิหาริย์แล้วกลับมาเน้นการอธิบายพุทธประวัติแบบ “ชีวประวัติ” ที่เน้นตัวบุคคลจริง และสะท้อนว่าชนชั้นนัสมัรัตนโกสินทร์ตอนต้นได้หันมายึดถือ “ความจริงตามประสบการณ์” (พิพัฒน์ พสุธารชาติ, 2560, น. 51)

⁶ แนวคิดเรื่องรัฐแบบใหม่ หรือการเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ในสังคมไทย เกิดขึ้นภายใต้บรรยากาศของชาติตะวันตกเข้ามาติดต่อกับสังคมไทยในสมัยรัชกาลที่ 4 แต่ทว่าในความเป็นจริงแล้ว การเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ในสังคมไทยไม่ได้ดำเนินไปในทิศทางที่วางอยู่บนฐานคิดแบบตะวันตก กล่าวคือ ในโลกตะวันตกการเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ไม่ได้มีการรวมอำนาจทางการเมืองไว้ที่พระมหากษัตริย์เท่านั้น ซึ่งตรงข้ามกับสังคมไทยในช่วงนั้นที่พยายามรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง แต่ข้ออ้างที่สำคัญของสังคมไทยก็คือ การอ้างว่าแนวทางที่รัฐในขณะนั้นดำเนินการปฏิรูปเป็นแนวทางที่พยายามทำให้เป็นรัฐสมัยใหม่ เช่น การปฏิรูปพุทธศาสนา การพยายามวางรากฐานอุดมการณ์ชาตินิยม ซึ่งทั้งหมดก็เป็นไปเพื่อรวมอำนาจไว้ส่วนกลาง ดังนั้น การเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ในสังคมไทยภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จึงมีภาพของการเปลี่ยนเข้าสู่ความเป็นสมัยใหม่ที่เอาแนวคิดแบบตะวันตกมาเป็นข้ออ้าง แต่ในความเป็นจริงแล้วก็เพื่อรวมศูนย์อำนาจผ่านอุดมการณ์ชาตินิยมเป็นหลัก ข้อนี้จึงสามารถที่จะนำมาเทียบเคียงกับการเปลี่ยนเข้าสู่รัฐสมัยใหม่แบบทั่วไปได้ แต่ไม่ใช่ว่าการเทียบเคียงที่เหมือนกัน ซึ่งผู้เขียนพยายามจะเทียบเคียงให้เห็นข้ออ้างดังกล่าวซึ่งอ้างหลักการสมัยใหม่ว่าเป็นข้ออ้างที่ไม่ได้มุ่งเสนอข้อเท็จจริง

ความเปลี่ยนแปลงของพุทธศาสนาในสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนการเกิดรัฐสมัยใหม่ได้เป็นอย่างดี (ภัชราพร ข้างแก้ว, 2530, น. 25) บทบาทของพุทธศาสนาโดยมีพระสงฆ์กับรัฐสร้างความชอบธรรมต่อกันนั้นปรากฏอย่างชัดเจนมากขึ้น เมื่อวิชิตญาณภิกษุได้ลาสิกขาและเสด็จขึ้นครองสิริราชสมบัติเป็นรัชกาลที่ 4 โดยพระองค์ได้ให้การสนับสนุนคณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกายมากขึ้น

ภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคตแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงครองราชย์สืบต่อจากพระบิดา ซึ่งในขณะนั้นพระองค์ขึ้นครองราชย์ต่อจากพระบิดานั้นพระองค์ยังมีพระชนมพรรษาที่น้อยอยู่จึงไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากปฏิบัติตามอุดมการณ์ของพระราชบิดาในระบอบชาตินิยมแบบราชาธิปไตย (Monarchical Nationalism) เพื่อสร้างฐานอำนาจของพระองค์เอง ซึ่งในช่วงต้นนั้นมีตระกูลขุนนางเป็นผู้ดำเนินการปฏิรูปแทน (Sturm, 2006, p. 113) โดยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ พระองค์ทรงดำเนินการปฏิรูปการปกครองของไทย เพื่อที่จะทำให้เกิดอุดมการณ์และโลกทัศน์แบบใหม่ที่ขึ้นอยู่กับการจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางสังคมและความสัมพันธ์เชิงอำนาจในระบอบการปกครองไทยในสมัยนั้น (สายชล สัตยานุรักษ์, 2550) โดยพระองค์ต้องการที่จะสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้เกิดขึ้นในสังคมไทยให้อยู่ภายใต้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น ในช่วงเวลาของรัชกาลที่ 5 นี้พระพุทธรูปถูกนำมาใช้เป็นตัวกลางในการสร้างอุดมการณ์ชาตินิยมที่ให้ความชอบธรรมต่อกับสถาบันกษัตริย์และถูกนำมาใช้เป็นแนวคิดสำหรับสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐ โดยให้พุทธศาสนาเป็นเครื่องบ่งชี้ความเป็น “ชาติ” ในขณะนั้น⁷ พุทธศาสนาถูกสถาปนาให้เป็นพุทธศาสนาของ

⁷ เช่น ในงานของ สายชล สัตยานุรักษ์ (2550, น. 41-57) การดำเนินนโยบายสอนพุทธศาสนาในโรงเรียน เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายในการทำให้คนในท้องถิ่นต่างๆ มีความคิดความเชื่อทางศาสนาคล้ายคลึงกันและมีความผูกพันกับพุทธศาสนาที่มีลักษณะท้องถิ่นน้อยลง โดยเฉพาะพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทำให้แนวคิดทางพุทธศาสนา “เป็นไทย” มากขึ้น เพื่อทำให้คนในชาติที่อาศัยอยู่ในหัวเมืองต่างๆ มีความรู้สึกนึกคิดทางพุทธศาสนา “แบบไทย” อย่างเป็นทางการอันหนึ่งอันเดียวกัน ทั้งนี้ พระองค์ยังทรงอาราธนาให้สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรสทรงนิพนธ์หนังสือทางพุทธศาสนาด้วยภาษาไทย เพื่อตีพิมพ์เผยแพร่อย่างกว้างขวางแทนหนังสือพุทธศาสนาที่มีอยู่ในหัวเมืองต่างๆ การเน้นความสำคัญของพระไตรปิฎกและหนังสือธรรมะที่แต่งเป็นภาษาไทยในการเผยแผ่คำสอนของพุทธศาสนานี้มีความสำคัญในทางการเมืองอย่างยิ่ง เพราะช่วยลดความแตกต่างของความคิดทางพุทธศาสนาให้น้อยลง ในเวลานั้นแต่ละท้องถิ่นนับถือพุทธศาสนาที่มีลักษณะเฉพาะถิ่น และพระสงฆ์ในท้องถิ่นมีบทบาทหลักในการถ่ายทอดความคิดและพิธีกรรม

ชาติและทำหน้าที่ให้กับสังคมในหลายๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา การอบรมศีลธรรม ตลอดจนสร้างอุดมการณ์ชาตินิยมในสมัยนั้น ดังจะเห็นได้จากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงแต่งตั้งสมาชิกพระราชวงศ์ต่อเนื่องกันมาให้เป็นสังฆราชจาก พ.ศ. 2417 พระสังฆราชล้วนแล้วแต่เป็นคณะสงฆ์ที่มาจากนิกายฝ่ายปฏิบัติ คือ “ธรรมยุติกนิกาย” และใน พ.ศ. 2436 พระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงมอบหมายให้พระเจ้าอนงยาเธอที่ทรงอยู่ในสมณเพศ ขณะนั้นก็คือ สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส พระอนุชาต่างพระมารดา ผู้ที่จะทรงเป็นสังฆราชในอนาคต ให้ดูแลมหาเถรสมาคมเพื่อปรับปรุงการฝึกอบรมของพระสงฆ์ และใน พ.ศ. 2441 ก็ทรงย้ายสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ให้ไปพัฒนาการศึกษาขั้นปฐม โดยขยายระบบโรงเรียนวัดแบบเดิมให้กว้างขวางขึ้น และส่งพระธรรมยุติไปสำรวจตามจังหวัดต่างๆ แล้วรายงานผลมายังสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสอีกครั้ง ในรายงานเขียนไว้ดังนี้ว่า “วัดท้องถิ่นมีคัมภีร์และวิถีปฏิบัติที่เป็นของตนเอง พระสงฆ์ที่วัดต่างจังหวัดทำนา และมีส่วนร่วมในวันนักขัตฤกษ์ของหมู่บ้าน เทศนาโดยใช้นิทานพื้นบ้านประกอบ มีความรู้เกี่ยวกับคัมภีร์ศาสนา” (คริส เบเคอร์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2557, น. 114) เมื่อเป็นเช่นนี้พระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 จึงให้สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส จัดระเบียบพระสงฆ์ใหม่โดยให้ใช้มาตรฐานเดียวกันทั้งหมด มีการจัดระดับพระสงฆ์เป็นช่วงชั้น มีการสอบวัดมาตรฐานของพระสงฆ์ (ธีระพงษ์ มีไธสง, 2560, น. 291) และให้เทศนาสั่งสอนประชาชนได้แต่ต้องเทศนาตามตำราที่ทางการอนุญาตแล้วเท่านั้น ให้พระสงฆ์ในท้องถิ่นยกเลิกประเพณีดั้งเดิม และให้พระสงฆ์ปฏิบัติตามระเบียบใหม่ที่ทำขึ้นเท่านั้น เมื่อสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ทำหน้าที่ในการพัฒนาการศึกษา พระองค์ทรงเน้นย้ำให้พุทธศาสนาโดยเฉพาะพระสงฆ์เป็นผู้มีบทบาทสำคัญ และสามารถกำหนดระเบียบการเรียนการศึกษาได้ นอกจากเรื่องของพุทธศาสนาที่นำมาใช้จัดระเบียบทางการศึกษาแล้ว อีกทางหนึ่งก็คือการใช้พุทธศาสนาสั่งสร้างอุดมการณ์ชาตินิยม (สายชล สัตยานุรักษ์, 2550, น. 44-45)

ทางพุทธศาสนา ทำให้เกิดความแตกต่างหลากหลายของความเชื่อและพิธีกรรมทางศาสนา ซึ่งไม่เอื้อต่อการสร้างอุดมการณ์ที่จรรโลงระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จำเป็นจะต้องลดบทบาทของพระสงฆ์ในการสอนศาสนา จนกว่าจะสามารถเปลี่ยนแปลงพระสงฆ์ในท้องถิ่นให้ “กลายเป็นไทย” ได้สำเร็จ ขณะเดียวกันก็ต้องเปลี่ยนมานับให้ใช้หนังสือที่ส่วนกลางจัดพิมพ์ขึ้นในการสอนศาสนาแทน เพราะจะช่วยสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางความคิดได้มาก ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงเน้นความสำคัญของการพิมพ์หนังสือทางพุทธศาสนา รวมทั้งพระไตรปิฎกเป็นอย่างมาก

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า รัฐไทยในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นได้พยายามปฏิรูปให้สังคมไทยมีความทันสมัยมากขึ้น โดยเป็นการพยายามปฏิรูปตามแนวทางของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 4 ที่ทรงวางพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงไว้ก่อนหน้านี้ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการศึกษา เศรษฐกิจ การเมือง ซึ่งทั้งหมดล้วนแล้วแต่ดำเนินการให้เป็นไปภายใต้อุดมการณ์ชาตินิยม และอุดมการณ์ชาตินิยมดังกล่าวนี้ยังถูกสร้างขึ้นจากหลายทางด้วยกันโดยเฉพาะการใช้พุทธศาสนาเป็นตัวการสำคัญในการสร้างแนวคิดชาตินิยม ดังนั้น ในบทความนี้จึงเป็นการนำเสนอให้เห็นว่าการปฏิรูปสังคมการเมืองและการปฏิรูปพุทธศาสนาในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้นเป็นไปเพื่อการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและนำไปสู่อุดมการณ์ชาตินิยม ในขณะที่ข้ออ้างของการปฏิรูปอยู่บนฐานของข้ออ้างที่จะพัฒนาประเทศให้เข้าสู่ความเป็นสมัยใหม่

2. ว่าด้วยการตั้งธรรมยุติกนิกายในสมัยรัชกาลที่ 4

การวางรากฐานของการนำเอาพุทธศาสนาเป็นตัวกลางในการปฏิรูปประเทศนั้นเกิดขึ้นเมื่อมีการ “ปฏิรูปพุทธศาสนา” ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ทว่าการปฏิรูปพุทธศาสนาเพื่อทำให้สังคมไทยก้าวเข้าสู่ความเป็นสมัยใหม่ตามความคิดของชนชั้นผู้ปกครองนั้น เกิดขึ้นในช่วงปลายรัชกาลที่ 3 และเกิดขึ้นอย่างชัดเจนในสมัยรัชกาลที่ 4 โดยการก่อตั้งคณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกาย ข้ออ้างของการปฏิรูปโดยการก่อตั้งคณะสงฆ์นิกายใหม่นี้พระองค์ทรงให้เหตุผลว่า พระภิกษุประพฤติวัตรปฏิบัติธรรมหย่อนในพระวินัย (คริส เบเคอร์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2557, น. 91-93) และยังให้เหตุผลว่าพุทธศาสนาในไทยมิใช่พุทธศาสนาที่สืบทอดมาจากพุทธศาสนาจริงๆ ตามพระวินัยจึงต้องมีการตั้งธรรมยุติกนิกายตามแบบของพระมอญ และการก่อตั้งนิกายใหม่นี้ก็คือ การเปลี่ยนแปลงเริ่มตั้งแต่การอุปสมบทใหม่ และให้พระภิกษุที่อยู่ในนิกายแบบเก่าเป็นภิกษุที่เรียกว่า “มหานิกาย” จึงทำให้พุทธศาสนาเถรวาทของไทยมี 2 นิกายตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา คือ มหานิกายและธรรมยุติกนิกาย

ในความเป็นจริงสมัยนั้น ประเทศไทยมีพระสงฆ์อยู่แล้ว 2 นิกาย สังกัดสาย “เถรวาท” ด้วยกัน คือ คณะสงฆ์มหานิกายของไทยกับคณะสงฆ์รามัญนิกายของพม่า พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริให้การอุปสมบทของพระองค์มั่นคงขึ้น ดังนั้น ในเบื้องต้นพระองค์กับคณะศิษย์ของพระองค์จึงได้รับการอุปสมบทในคณะสงฆ์ไทยและรับการอุปสมบทในคณะสงฆ์รามัญอีก สังฆพิธีใหม่นี้เรียกว่า

“ทัณฑ์กรรม” หมายถึง “เพื่อบั่นขึ้น” ตามพระราชดำริพระสงฆ์ธรรมยุติกนิกายจึงได้รับการสถาปนาขึ้นด้วยผลการวิเคราะห์ ผสมผสาน และสังเคราะห์ ให้ได้บูรณาการระหว่างความเป็นพระสงฆ์ไทยกับความเป็นพระสงฆ์รามัญให้กลายเป็นเนื้อเดียวกัน ยึดความจริง ความถูกต้องตั้งตามพระธรรมวินัยเป็นหลักในปรัชญา “มัชฌิมนิยม” ของพระพุทธศาสนา ความประพฤติวัตรปฏิบัติธรรมวินัยอย่างใดยังผิดเพี้ยน หละหลวม ต่ำทรมาน และบกพร่อง พระองค์ทรงชักนำอบรมสั่งสอนคณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกายให้ปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องตรงตามพระธรรมวินัยที่ได้ศึกษาอบรมมาด้วยดีแล้วในขั้นปรียัติธรรมปูพื้นฐานให้มั่นคง ด้วยการศึกษารากฐานภาษาบาลีอันเป็นภาษาจารึกพระธรรมวินัยดั้งเดิม จึงสามารถยืนยันได้ว่า トラบใดที่ในวงการการศึกษาของคณะสงฆ์ไทย พระสงฆ์ยังมีการศึกษาภาษาบาลีและนักธรรมอย่างเข้มแข็ง แดกฉาน และลุ่มลึก ไม่เลิกละการศึกษานี้ トラบนั้นย่อมเป็นอันหวังได้ในความเป็นปึกแผ่น มั่นคง และความอยู่รอดของพระพุทธศาสนา (สิทธิ บุตรอินทร์, 2547, น. 22)

การก่อตั้งคณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกายด้วยเหตุผลหลักคือต้องการปรับให้ข้อวัตรปฏิบัติของพระสงฆ์เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องเหมาะสมแล้ว ยัง “เป็นการสานต่อพระประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ที่จะทำให้พุทธศาสนามีความชอบธรรม เป็นเสาหลักของจริยธรรมในการจัดระเบียบสังคมกว่าเดิม”⁸ (คริส เบเคอร์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2557, น. 52) ในการปฏิรูปพุทธศาสนาของรัชกาลที่ 4 ยังส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางความคิดที่เกิดขึ้นในยุคนั้น โดยการอ้างถึง

⁸ พระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกโปรดให้แปลพงศาวดารลังกา ชื่อ “มหาวงศ์” ซึ่งแสดงปรัชญาให้เป็นภาษาไทย พระราชพงศาวดารซึ่งเขียนขึ้นในสมัยนั้น จินตนาการ “พระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ” เป็นกษัตริย์ในอุดมคติ ขณะที่ให้ภาพกษัตริย์องค์อื่นๆ ในสมัยอยุธยาตอนปลายล้วนแล้วแต่ด้อยคุณภาพ ไม่ว่าจะมองจากมิติของนักปกครอง มิติความเป็นพุทธมามกะ หรือมิติของความเป็นนักรบ กษัตริย์กรุงเทพฯ องค์ใหม่ได้รับความชื่นชอบในฐานะเป็นผู้ปกป้องศาสนาพุทธจากพม่าผู้รุกราน (แม้จะเป็นพุทธเช่นกัน) ชัยชนะหรือดินแดนลาว และเขมรเป็นความชอบธรรม เพราะชาวลาวและเขมรได้เข้ามาอยู่ในพระบรมโพธิสมภารของกษัตริย์ซึ่งมีพุทธธรรมสูงกว่าเจ้าผู้ปกครองพวกเขาก่อนหน้านี้ ภายใต้ทฤษฎีนี้ เป้าหมายหลักของระบอบกษัตริย์คือช่วยให้ผู้คนก้าวขึ้นสู่บันไดจิตวิญญาณเพื่อบรรลุถึงจุดหมายสูงสุดคือ “นิพพาน” หรือความหลุดพ้นจากความทุกข์ในโลกีย์ทั้งมวล ดังนั้น กษัตริย์จึงต้องมีหน้าที่มิใช่เพียงทรงสร้างวัดวาอารามและปกป้องพระพุทธศาสนาเท่านั้น แต่ยังคงทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจอื่นๆ ที่สำคัญยิ่งยวดคือต้องทรงป้องกันไม่ให้พระพุทธศาสนาเสื่อมสลายจนกระทั่งสูญหายไปจากโลก ดังที่มีการคาดการณ์ไว้ในพระคัมภีร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องทรงชำระให้คณะสงฆ์มีความบริสุทธิ์ และชำระพระคัมภีร์ให้ถูกต้องเป็นครั้งเป็นคราว (คริส เบเคอร์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2557, น. 45)

การปฏิรูปศาสนาคริสต์ที่เกิดขึ้นในยุโรปของมาร์ติน ลูเธอร์ (Martin Luther) ที่กลับไปหาคำสอนดั้งเดิมในไบเบิล จึงทำให้รัชกาลที่ 4 ย้อนกลับไปหาคำสอนของพุทธศาสนาในพระไตรปิฎกเช่นกัน (สุรพศ ทวีศักดิ์, 2560, น. 54)

การปฏิรูปพุทธศาสนาในสมัยรัชกาลที่ 4 นั้น พระองค์ทรงเน้นไปที่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบข้อวัตรปฏิบัติของคณะสงฆ์ที่เคยมีมาก่อนหน้านั้น โดยการก่อตั้งคณะสงฆ์ “ธรรมยุติกนิกาย” ดังที่กล่าวไปแล้ว ในการก่อตั้งคณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกายในปี พ.ศ. 2372 นั้น มีพระสงฆ์ที่ร่วมประพฤติดุติปฏิบัติพระธรรมวินัยอย่างเคร่งครัดเป็นพระเถระผู้เป็นต้นวงศ์ธรรมยุติกนิกาย 10 รูป และทรงเน้นการประพฤติพรหมจรรย์ในเบื้องต้นนั้น พระองค์ทรงปฏิบัติตามอย่างพระมอญที่เชื่อว่าถูกต้องตามพุทธบัญญัติแบบค่อยเป็นค่อยไป ระยะแรกพระองค์ทรงปฏิบัติแต่พระองค์เดียวก่อนแล้วค่อยนำมาสอนพระภิกษุรูปอื่นๆ ต่อ ในขณะที่ได้เสด็จมาประทับ ณ วัดบวรนิเวศวิหารเป็นการถาวรแล้ว โดยการสอนนั้นพระองค์ทรงสั่งสอนตามพระธรรมวินัยและพระไตรปิฎกตามที่ทรงสอบสวนด้วยพระองค์เองว่าถูกต้องแล้วจนทำให้มีผู้เลื่อมใสต่อข้อวัตรปฏิบัติเป็นจำนวนมาก (พลาติศัย สิทธิธัญกิจ, 2547, น. 55-64) ดังปรากฏในคำอธิบายว่า

“เรื่องศาสนานี้ ต้องยกให้รัชกาลที่ 4 ซึ่งเชิดชูศาสนาเป็นพิเศษ โดยเฉพาะพระองค์ได้ออกบวชอยู่ถึง 27 พรรษา และในขณะที่ทรงผนวชอยู่นั้น ก็ทรงได้ศึกษาพระธรรมอย่างลึกซึ้ง ได้ทรงเชี่ยวชาญในบาลีและพระธรรมอย่างลึกซึ้ง และทรงเห็นว่า พระสงฆ์ไทยในเวลานั้นส่วนมากไม่มีใครที่จะศึกษาพระธรรม พระองค์จึงตั้งนิกายใหม่ชื่อว่า ธรรมยุติกนิกาย ซึ่งเป็นนิกายที่เคร่งในทางธรรม จึงชวนให้พระมหานิกายเคร่งไปทางนั้นด้วย” (พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, 2506, น. 131)

การริเริ่มการปฏิรูปด้วยพระองค์เองนั้นส่งผลโดยตรงต่อพุทธศาสนาแบบชาวบ้านในท้องถิ่นต่างๆ เป็นอย่างมาก ที่จะต้องปรับเปลี่ยนให้เป็นไปตามความประสงค์นั้นด้วย เมื่อพระองค์ทรงลาสิกขาจากสมณเพศเพื่อขึ้นครองราชย์แล้วนั้น พระองค์ก็ส่งพระสงฆ์ในฝ่ายของธรรมยุติไปยังหัวเมืองต่างๆ เพื่อให้เกิดการปฏิรูปไปทั่วทั้งประเทศ (พระไพศาล วิสาโล, 2546) โดยเฉพาะการปฏิรูปสังคมอีสานนั้น พระองค์ได้ส่งพระสงฆ์ธรรมยุติไปยังหัวเมืองอีสานเพื่อทำงานตอบสนองการปฏิรูปโครงสร้างทางสังคมอีสาน ด้วยเหตุผลเพื่อความมั่นคงของชาติจากภัยของนักล่าอาณานิคมตะวันตก โดยเฉพาะฝรั่งเศสที่รุกคืบยึดดินแดนฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขง (Keyes, 1966, pp. 29-30) นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 4 ยังทรงอ้างถึงเหตุผลประการสำคัญในการปฏิรูป

พุทธศาสนาที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อดั้งเดิมโดยการเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ของความเชื่อให้มาเป็นโลกทัศน์แบบวิทยาศาสตร์ (สุรพศ ทวีศักดิ์, 2560) ทั้งนี้ เนื่องจากรัชสมัยของพระองค์เริ่มมีการติดต่อกับต่างชาติชาวตะวันตกมากขึ้นทำให้อิทธิพลของชาติตะวันตกส่งทอดมายังเมืองไทยมากขึ้นด้วย นอกจากนี้ พระองค์ยังเป็นปราชญ์ผู้รู้ทางด้านภาษาวรรณคดี และวิทยาศาสตร์เป็นอย่างดีจึงทำให้การนำเหตุผลแบบวิทยาศาสตร์มาใช้ในการเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ของคนไทยในรัชสมัยของพระองค์ เช่น ทรงปฏิเสธความเชื่อเรื่องพุทธภูมิ หรือเชื่อว่าพระมหากษัตริย์เป็นพระโพธิสัตว์ที่ส่งสมบุญบารมีเพื่อเป็นพุทธเจ้าในอนาคต เพราะคติดังกล่าวนี้นัดแย้งกับโลกทัศน์แบบวิทยาศาสตร์หลายประการ (พระไพศาล วิสาโล, 2546, น. 20-21) ทำให้พระองค์เชื่อมโยงกับแนวคิดที่เชื่อมั่นในศักยภาพการใช้เหตุผลของมนุษย์และนำไปสู่การวางรากฐานของความคิดของคณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกาย ซึ่งสัมพันธ์กับโลกทัศน์แบบใหม่ที่พระองค์ทรงนำมาใช้ในการปฏิรูปและปรับเปลี่ยนสังคม ในขณะที่ดำรงสมณเพศอยู่นั้นพระองค์มีพระราชดำริไว้ว่า

“สัตว์ทั้งหลายที่มีอยู่ ณ พื้นดินเป็นพวกสุคติภูมิเช่นพวกเรา ท่านเรียกว่า “มนุษย์” เพราะเป็นพวกที่มีใจสูง โดยที่มีความเป็นไปด้วยอาการอันวิจิตร น่านิพิศวง และโดยรู้จักคิดเรื่องต่างๆ ล่วงไปถึงกาลไกลๆ ก็ได้ ปัญญารอบรู้ของสัตว์พวกนั้นเล่าก็วิจิตรพิศดารปรากฏอยู่นานๆ สัตว์พวกนั้นรู้จักปรับปรุงในกิจการต่างๆ โดยวิชาการเป็นนอเนก รู้จักปราณาสุข กลัวทุกข์ทุกข์เบียดเบียน แต่ตายไป เพราะเหตุนี้สัตว์พวกนั้นท่านจึงเรียกอย่างนั้น ให้แตกต่างจากสัตว์เดรัจฉานทั้งหลาย” (พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2515, น. 105)

ด้วยความเชื่อมั่นในศักยภาพของมนุษย์ว่า “เป็นผู้มีปัญญา รู้จักใช้ความคิด และมีจิตใจสูง” (พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2515, น. 107) ทำให้พระองค์ในขณะที่ดำรงสมณเพศเป็นวชิรญาณภิกขุอยู่นั้น พยายามเน้นให้พระภิกษุทั้งหลายหวนกลับคืนไปหาพระไตรปิฎก ด้วยเพราะว่าพระองค์ทรงเชื่อมั่นว่ามนุษย์มีศักยภาพพอที่จะรับรู้ธรรมะที่ถูกต้องอย่างแท้จริงได้อย่างสมบูรณ์ นับว่าแนวทางดังกล่าวถูกอ้างถึงแนวทางการปฏิรูปคริสต์ศาสนาในยุโรปที่มาร์ติน ลูเธอร์ พยายามให้คริสต์ศาสนิกชนกลับไปหาไบเบิลเช่นกัน แต่ทว่าการปฏิรูปพุทธศาสนาโดยรัชกาลที่ 4 นั้น ไม่ได้เป็นไปในลักษณะเดียวกันกับที่มาร์ติน ลูเธอร์ ได้ปฏิรูปศาสนาคริสต์ในยุโรป กล่าวคือ การปฏิรูปศาสนาคริสต์ในยุโรบนั้นเป็นการต่อสู้เพื่อนำไปสู่การมีเสรีภาพทางศาสนาภายใต้การครอบงำของศาสนาจักร และเกิดการแยกรัฐกับศาสนาอย่างตรงไปตรงมาและเกิดรัฐแบบสมัยใหม่ที่เรียกว่า รัฐโลกวิสัย แต่การกลับไปหาพระไตรปิฎกโดยการตั้งคณะสงฆ์

ธรรมเนียมปฏิบัติกันนั้นเป็นการเสริมกำลังให้พุทธศาสนามีความสัมพันธ์กับรัฐมากยิ่งขึ้น⁹ และเป็นการส่งเสริมให้พุทธศาสนาอยู่ภายใต้การตีความของอำนาจของชนชั้นผู้ปกครองเท่านั้น กล่าวคือรัชกาลที่ 4 นอกจากจะปฏิรูปคณะสงฆ์แล้วยังมีการนำเอาพุทธศาสนามาจัดระเบียบสังคมใหม่

ดังนั้น การเดินทางเพื่อเข้าสู่ความเป็นสมัยใหม่ตามความคิดของชนชั้นนำของไทย ซึ่งเป็นข้อเสนอของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการปฏิรูปประเทศและพัฒนาประเทศให้มีความคิดอยู่บนฐานคติของวิทยาศาสตร์เพื่อที่จะดำเนินกิจการของประเทศให้เข้าสู่ความเป็นสมัยใหม่นั้น จึงเป็นการเดินไปในทิศทางที่สวนทางกันกับสังคมตะวันตก¹⁰ อันเป็นแนวคิดที่จะพัฒนาไปสู่ความเป็นสมัยใหม่ และข้อเสนอของการปฏิรูปพุทธศาสนาที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงดำเนินนโยบายต่อจากพระราชบิดานั้นวางอยู่บนฐานคติของการปฏิรูปให้ประเทศเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นสมัยใหม่ และมุ่งหวังให้พระพุทธรูปศาสนาดำเนินเข้าสู่รูปแบบที่เป็นแนวทางดั้งเดิมมากที่สุด

⁹ งานศึกษาที่ชี้ว่ารัฐไทยใช้พุทธศาสนาเป็นการวางรากฐานทางสังคมและการเมือง ทำให้พุทธศาสนากับรัฐมีความสัมพันธ์กันมากยิ่งขึ้น เช่น งานวิจัยของ สายชล สัตยานุรักษ์ (2550) เรื่อง โครงการประวัติศาสตร์วิธีคิดเกี่ยวกับสังคมและวัฒนธรรมไทยของปัญญาชน (พ.ศ. 2435-2535), งานของ สุรพศ ทวีศักดิ์ (2560) เรื่องจากพุทธศาสนาแห่งรัฐสู่พุทธศาสนาที่เป็นอิสระจากรัฐ, งานของ ชาญณรงค์ บุญหนุน (2557) เรื่องพุทธศาสนาประจำชาติไทยในรัฐธรรมนูญ ซึ่งชี้ให้เห็นปัญหาที่เกิดจากความสัมพันธ์ของรัฐไทยกับพุทธศาสนา, งานของ พิพัฒน์ พสุธารชาติ (2545) เรื่อง รัฐกับศาสนา: บทความว่าด้วยอาณาจักร ศาสนจักร และเสรีภาพ ส่วนงานที่พยายามชี้ให้เห็นความสำคัญและจำเป็นต่อการอ้างว่ารัฐกับพุทธศาสนาต้องมีความสัมพันธ์กันนั้นก็เช่น งานของ สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ป.อ. ปยุตโต) เรื่อง ความสำคัญของพุทธศาสนาในฐานะศาสนาประจำชาติ

¹⁰ สิ่งที่เห็นได้ชัดเจนคือ การเสนอว่าการเปลี่ยนแปลงประเทศให้เข้าสู่ความเป็นสมัยใหม่ของรัชกาลที่ 4 เป็นการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของแนวคิดดั้งเดิม ให้เป็นไปในลักษณะของกระบวนทัศน์แบบวิทยาศาสตร์กล่าวคือ ให้เป็นแนวคิดแบบมีเหตุผล ทรงปรับคำสอนทางพุทธศาสนาให้วางอยู่บนหลักการของเหตุผลและรับเอาเฉพาะแนวคิดของพุทธศาสนาที่มีเหตุผลเท่านั้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีการปรับเปลี่ยนโลกทัศน์ให้มีความเป็นสมัยใหม่มากขึ้น แต่ทว่าการอ้างถึงข้อเสนอเช่นนี้ไม่ได้ทำให้พุทธศาสนากับแนวคิดทางโลกแยกจากกัน เพราะวาระรัชกาลที่ 4 ยังวางรากฐานสังคมโดยใช้หลักธรรมทางพุทธศาสนามาใช้กับสังคมไทย การเข้าสู่ความเป็นสมัยใหม่บนข้อเสนอของความเป็นเหตุผลถึงแม้จะเป็นเหตุผลในแง่ของวิธีการแต่โดยสาระของความเป็นเหตุผลแล้วย่อมไม่ใช่ เพราะการเปลี่ยนกระบวนทัศน์เข้าสู่ความเป็นเหตุผลแบบวิทยาศาสตร์นั้น ศาสนากับรัฐต้องแยกจากกันอย่างชัดเจน ศึกษาเรื่องดังกล่าวนี้เพิ่มเติมได้จากงานของ อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ เรื่อง “การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ของชนชั้นนำไทย ตั้งแต่รัชกาลที่ 4 - พุทธศักราช 2475”

(ตามพระไตรปิฎก) แต่ทว่าเป็นการดำเนินการปฏิรูปที่กลับให้ความชอบธรรมต่อสถาบันกษัตริย์ที่มีสิทธิอำนาจในการตีความพุทธศาสนา ดังนั้น ข้อเสนอดังกล่าวจึงเป็นข้อเสนอที่สวนทางกันกับการปฏิรูปอย่างแท้จริงที่ควรเกิดขึ้น แต่นั่นเป็นข้อเสนอที่ค่อนข้างเย้ยหยันที่เอื้อประโยชน์ต่อชนชั้นผู้ปกครองและพระราชอำนาจของพระองค์เอง ซึ่งการปฏิรูปที่ควรจะเป็นคือการให้เสรีภาพทางศาสนาและไม่สร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับศาสนาให้แนบแน่นกัน

3. การปฏิรูปพุทธศาสนาแห่งรัฐในสมัยรัชกาลที่ 5

ภายหลังการสิ้นพระชนม์ของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในขณะนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 มีพระชนมายุเพียง 15 ชันษาเท่านั้น ดังนั้น ปัญหาสำคัญก็คือการที่พระองค์ต้องดำเนินกิจการบริหารบ้านเมืองให้ปกติสุขเหมือนเดิม ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 นั้น สังคมไทยได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบทางสังคมการเมืองไปหลายอย่างด้วยกัน โดยพระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้สังคมไทยเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นรัฐ - ชาตินิยมใหม่ ในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่นั้นพระองค์ทรงเน้นย้ำถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือเรียกว่าความเป็น “ชาติ” อย่างมากที่สุด ในทัศนะของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ความเป็นชาติก็คือความรักต่อชาติ และ “ความรักต่อชาติไม่สามารถแยกออกจากความรักต่อระบอบกษัตริย์ได้” (Sturm, 2006, p. 117) ในอีกด้านหนึ่งของการคงไว้ซึ่งพระราชอำนาจก็คือ รัชกาลที่ 5 พยายามที่จะสถาปนากลุ่มทางการเมืองขึ้นมา โดยเฉพาะคนใกล้ชิด “...พยายามหาคนที่จะใช้สอยอันควรจะเป็นที่ไว้วางใจได้...” และกลุ่มการเมืองนี้ก็ยอมรับความคิดหรือมีสำนึกทางประวัติศาสตร์ที่ยอมรับว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้เดียวที่มีศักยภาพและพันธกิจที่จะกำหนดวิถีประวัติศาสตร์ ซึ่งภายหลังก็กลายเป็นกลุ่มที่มีบทบาทช่วยเหลือรัชกาลที่ 5 ในทางการเมืองอย่างมหาศาล และเนื่องจากอำนาจในส่วนราชสำนักยังเป็นของพระองค์อยู่ จึงทำให้พระองค์ทรงสร้างกองทหารมหาดเล็กฝึกหัดแบบฝรั่งขึ้นมา ซึ่งก็ได้รับความนิยมมากขึ้นตามลำดับ และก็เป็นกลุ่มการเมืองที่สนับสนุนพระองค์ในเวลาต่อมาด้วย (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2555, น. 128-129) ฉะนั้นแล้วด้วยความที่พระองค์ต้องคงไว้ซึ่งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการควบคุมกิจกรรมทั้งปวงในราชอาณาจักร ทำให้พระองค์ต้องหาแนวทางที่จะทำให้นโยบายชาตินิยมได้ก่อตัวขึ้นอย่างเข้มแข็งในยุคนั้น โดยการปฏิรูป

เป็นไปในลักษณะที่ทรงสร้างมโนทัศน์ “ชาติไทย” อันมีพระมหากษัตริย์และพุทธศาสนาเป็นหัวใจของ “ความเป็นไทย” อย่างจริงจัง (สายชล สัตยานุรักษ์, 2550, น. 21)

นับตั้งแต่สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นมาแล้วรัฐมุ่งหวังที่จะให้พระพุทธรศาสนามีบทบาทต่อวิถีชีวิตของคนไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะ “ใช้พระพุทธรศาสนาสอนและสร้างวินัยแก่สังคม” รัฐชาติปรับหลักการนี้มาใช้เช่นเดียวกันทั้งพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 ทรงแต่งตั้งสมาชิกพระราชมงคลต่อเนื่องกันมาให้เป็นสังฆราช จาก พ.ศ. 2417 พระสังฆราชล้วนแล้วแต่เป็นสมาชิกของนิยายฝ่ายปฏิรูปคือ “ธรรมยุติกนิกาย” ใน พ.ศ. 2436 พระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงมอบหมายให้พระเจ้าอนงยาเธอที่ทรงอยู่ในสมณเพศขณะนั้นก็คือ สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส พระอนุชาต่างพระมารดา ผู้ที่จะทรงเป็นสังฆราชในอนาคตให้ดูแลหาเถรสมาคมเพื่อปรับปรุงการฝึกอบรมของพระสงฆ์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้ความสำคัญกับพุทธศาสนาในการปฏิรูปกิจการของประเทศเป็นอย่างมาก เนื่องจากพระองค์เห็นว่าการปฏิรูปประเทศกับการปฏิรูปศาสนาจะต้องดำเนินควบคู่กันไป ในการปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น นอกจากจะมีการรวมอำนาจทั้งหลายให้ขึ้นต่อส่วนกลางแล้ว ยังมีการรวมอำนาจของพุทธศาสนารับต่อพระมหากษัตริย์ด้วย โดยมีกฎหมายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์เกิดขึ้น ทำให้สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นข้อเรียกร้องและบังคับให้พระสงฆ์ทั่วประเทศมีหน้าที่มุ่งตอบสนองนโยบายของชาติ คือ การสอนหนังสือให้กับประชาชนนั่นเอง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสทรงมีพระราชดำริและพระดำริที่สอดคล้องกันในลักษณะโลกวิสัยของพุทธศาสนา กล่าวคือ ทรงเห็นจุดมุ่งหมายของศาสนาในทางโลก ไม่ใช่ในทางธรรมและทรงอ้างถึงความสัมพันธ์กันระหว่างศาสนาที่มีต่ออาณาจักร (ภัชราพร ช่างแก้ว, 2530, น. 52) โดยให้สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสทรงปรับความรู้ทางพระพุทธรศาสนาสำหรับใช้ในการศึกษาเพื่อมาสนับสนุนนโยบาย (ปฐม ตาคะนันทน์, 2551, น. 4) ผ่านทางการจัดการศึกษาและงานนิพนธ์ต่างๆ นอกจากนี้พระองค์ยังได้ทรงแต่งหนังสือตำราเทศนาเพื่อใช้สอนและเทศนาเพื่อให้พระสงฆ์ทั่วไปได้นำมาใช้ในการสั่งสอนประชาชน ให้ประพฤติปฏิบัติตามกรอบของประเทศชาติ จงรักภักดีต่อสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ ดังปรากฏในคำอธิบายว่า

“นอกจากสร้างพระไตรปิฎกฉบับพิมพ์ขึ้นแล้ว ในปีเดียวกันนั้น (พ.ศ. 2431) ยังได้โปรดอาราธนาสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส พระราชาคณะและพระเปรียญรวมกันแต่งหนังสือเทศน์ แล้วโปรดพิมพ์ขึ้นกัณฑ์ละ 5,000 จบ พระราชทานแจกจ่ายไปตามพระอารามหลวงและอารามราษฎร์ทั้งในกรุงและหัวเมืองโดยทั่วถึง

มูลเหตุที่มาของการพิมพ์หนังสือเทศน์พระราชทานแจกครั้งนี้ เนื่องมาแต่ได้เสด็จไปบำเพ็ญพระราชกุศลและบำรุงพระพุทธศาสนาตามหัวเมืองต่างๆ ทั้งหัวเมืองปักษ์ใต้และภาคเหนือ แล้วได้ทรงสดับพระธรรมเทศนาที่มีแต่ท่องเรื่องเป็นนิทานมากกว่าข้อปฏิบัติ จึงทรงแน่วพระทัยว่าการพระศาสนาตามหัวเมืองต่างๆ ทรมอง หนังสือที่เป็นหลักปฏิบัติแท้ๆ นั้นหาได้ยาก จึงโปรดให้ดำเนินการดังกล่าวขึ้น” (เสถียร ณ สุโขสถณ, 2505, น. 245)

จะเห็นว่าการปฏิรูปพุทธศาสนาบนข้อเสนอดังกล่าวข้างต้นนั้นก็เพื่อให้พระสงฆ์ทั่วทั้งประเทศ หัวเมืองน้อยใหญ่ มีระเบียบแบบแผนการปฏิบัติเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และต้องเทศนาให้เป็นไปในทางเดียวกันด้วย การเทศนาสั่งสอนที่เป็นไปในทางเดียวกันนี้ก็มีรัฐทำหน้าที่กำกับดูแลโดยให้คณะสงฆ์ฝ่ายธรรมยุติกนิกายทำหน้าที่ควบคุมดูแลภายใต้การนำของสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส เราจึงเห็นได้ว่าข้อเสนอของการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติภายใต้อุดมคติแบบพุทธศาสนาของไไทยนั้น เป็นไปเพื่อตอบสนองชนชั้นนำและชนชั้นผู้ปกครองมากกว่า แต่การใช้พุทธศาสนา วัดและพระสงฆ์ทำหน้าที่แทนผ่านการศึกษาทำให้ความน่าเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อองค์กรพุทธศาสนา เช่น วัด และพระสงฆ์ ยังคงมีเช่นเดิม ดังนั้น จึงตกเป็นภาระของพระสงฆ์ที่ต้องทำตามกฎคำสั่ง และเป็นสิ่งที่ประชาชนต้องยอมรับรู้และปฏิบัติตามอย่างปฏิเสธไม่ได้ การศึกษาในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงเป็นการศึกษาที่อยู่ภายใต้ความต้องการของชนชั้นผู้ปกครองเป็นหลัก ถึงแม้การศึกษาจะกระจายออกมาสู่ชนชั้นล่างทั้งหลายแต่ก็หาได้เป็นไปเพื่อพัฒนาปัจเจกบุคคลอย่างแท้จริง แต่นั่นเป็นเพียงความต้องการของชนชั้นผู้ปกครองที่หวังให้ประชาชนเชื่อต่ออำนาจรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์เพียงเท่านั้น

นอกจากพุทธศาสนามีพันธกิจอย่างหนึ่งในทางการศึกษาคือการสั่งสอนประชาชน ซึ่งถูกวางไว้โดยอำนาจของชนชั้นผู้ปกครองแล้วนั้น พุทธศาสนายังถูกจัดระเบียบใหม่เพื่อที่จะให้เกิดเป็น “ระบบการปกครองสงฆ์สมัยใหม่” คือระบบ “มหาเถรสมาคม” ซึ่งนำไปสู่การตรา “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121” (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2558) อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่พระบาทสมเด็จพระ

พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมอบหมายให้สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสไปเป็นผู้บริหารจัดการการศึกษาโดยพุทธศาสนาเป็นศูนย์กลาง เนื่องจากว่าการศึกษาในสมัยนั้นต้องการที่จะให้วัด พระสงฆ์ และพุทธศาสนาเป็นศูนย์กลาง แต่ทว่ายังประสบปัญหาการบริหารคณะสงฆ์ สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสจึงนำเรื่องทั้งหมดไปทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ได้ทรงทราบ เมื่อเป็นเช่นนี้พระองค์จึงมุ่งหวังที่จะจัดระเบียบพระสงฆ์ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์แบบศูนย์รวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง โดยมีกฎหมายคณะสงฆ์คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 เป็นกฎหมายควบคุมกิจการของพระสงฆ์ทั้งหมดและยังให้เหตุผลว่าการบัญญัติกฎหมายฉบับนี้จะเกิดผลดีต่อการจัดการอบรมสั่งสอนศีลธรรมและการศึกษาให้กับประชาชนคนไทยในสมัยนั้นด้วย

นอกจากนี้ การตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 มีจุดมุ่งหมายสำคัญคือ กำหนดโครงสร้างการปกครองสงฆ์ใหม่ให้สอดคล้องกับโครงสร้างการปกครองของอาณาจักร กล่าวคือ แบ่งการบริหารออกเป็นสังฆมณฑล มีเจ้าคณะมณฑลที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากพระราชอาณัติเป็นผู้ปกครองดูแลกิจกรรมคณะสงฆ์ในบริเวณนั้น เช่นเดียวกับข้าหลวงเทศาภิบาล ซึ่งทำหน้าที่ปกครองและบริหารราชการแผ่นดินในมณฑลนั้น รองลงมาคือ จังหวัดมีเจ้าคณะจังหวัดและเจ้าคณะเมืองเป็นผู้ปกครอง นอกจากนี้ ยังมีเจ้าคณะแขวง เจ้าคณะตำบล และเจ้าอาวาสตามลำดับ โดยทั้งหมดให้เป็นการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางคือ มหาเถรสมาคม พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังเป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่ยกเรื่องการแบ่งนิกายสงฆ์ออกเป็นธรรมยุติกนิกายและมหานิกาย ซึ่งมีได้มุ่งหมายที่จะสร้างความเสมอภาคในการปกครองสงฆ์ กระบวนการตราพระราชบัญญัติมิได้เกิดจากการประชุมหรือการปรึกษาหารือในกลุ่มคณะสงฆ์ทั้งสองนิกาย แต่เป็นเพียงการตกลงร่วมกันเองในกลุ่มผู้นำของฝ่ายธรรมยุติกนิกายคือพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส และสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ (พิพัฒน์ พสุธารชาติ, 2553, น. 227)

การตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 นี้ นอกจากจะเป็นการให้ความชอบธรรมต่อคณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกายแล้ว ยังเป็นการควบคุมและออกกฎให้พระสงฆ์ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดกับกฎหมายบ้านเมืองมากยิ่งขึ้น แต่ทว่าการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับดังกล่าวนี้เป็นการเปิดทางให้พระพุทธศาสนาเป็นสิ่งที่ต้องเข้าไปในระบบการศึกษาไทยด้วย ซึ่งก็มีความพยายามที่จะให้พระภิกษุในท้องถิ่นหันมาสอนหนังสือตามที่ทางการแต่งตั้ง และสอนวิชาศีลธรรมทางพุทธศาสนาควบคู่ไปด้วย

นั้นแสดงให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมุ่งหวังที่จะให้นำเอาศีลธรรมของพุทธศาสนามาเป็นศีลธรรมในการอบรมสั่งสอนศีลธรรมให้กับประชาชน ดังที่ สายชล สัตยานุรักษ์ (2550) อธิบายไว้ว่า

“ศีลธรรมของพระพุทธศาสนายังคงมีความสำคัญต่อการจัดระเบียบและควบคุมสังคมในลักษณะที่มีการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมและการเกิดรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งทำให้สังคมเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว แต่รัฐยังขาดกลไกสมัยใหม่ที่จะควบคุมความรู้สึกรักชาติและพฤติกรรมของคนในระบบเศรษฐกิจและการเมืองใหม่ อีกทั้งการสถาปนา “ชาติ” ขึ้นมา ก็ทำให้ต้องการศีลธรรมใหม่ที่จรรโลง “ชาติ” ให้มั่นคงด้วย ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและปัญญาชนทุกพระองค์ในเวลานั้น จึงปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิดในเรื่องการปลูกฝัง “ธรรม” ของพระพุทธศาสนา” (สายชล สัตยานุรักษ์, 2550, น. 40)

จะเห็นว่าในทัศนะของสายชล การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปสังคมไทยนั้น พระองค์ก็ทรงปฏิรูปพุทธศาสนาตามไปด้วย ทั้งนี้ ก็เพื่อมุ่งหวังให้พุทธศาสนาเป็นส่วนช่วยสำคัญที่จะหล่อหลอมให้เกิดความมั่นคงทางสังคมการเมืองผ่านการสำนึกในความเป็น “ชาติ” ร่วมกันด้วย ลักษณะของการปฏิรูปสังคมไทยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้เป็นลักษณะของการปฏิรูปเพื่อให้ท้องถิ่นต่างๆ ขึ้นตรงต่อเมืองหลวง คือ กรุงเทพมหานครทั้งสิ้น โดยการส่งเจ้านายผู้ใหญ่จากกรุงเทพมหานครไปปกครองหัวเมืองต่างๆ ในท้องถิ่นนั้นส่งผลให้วัฒนธรรมท้องถิ่นหลายอย่างต้องสูญหายไปและต้องปฏิบัติตามวัฒนธรรมแห่งชาติเท่านั้น สร้างความแปลกแยกให้เกิดขึ้นภายในกลุ่มสังคมรูปแบบใหม่ที่ต้องปฏิบัติตามกรอบของวัฒนธรรมแห่งชาติ โดยวัฒนธรรมแห่งชาติที่ว่าจะเห็นได้จาก “พระธรรมเทศนา” ของสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส (2514) ที่ทรงแสดงตามวาระต่างๆ เป็นการย้ำความเป็น “อุดมการณ์รัฐ” ความคิดในการสถาปนาอุดมการณ์เหล่านี้ถูกกล่าวอ้างบนพื้นฐานของขนบธรรมเนียมประเพณีที่ถูกสร้างจากความรู้ของพุทธศาสนา ประกอบกับรากฐานของความเป็นโบราณราชประเพณี ซึ่งมักถูกอ้างว่าเป็นของเก่าแก่ หากต้องไม่ลืมว่ากระบวนการประดิษฐ์สร้างความรู้ที่เป็นตัวบทหรือหนังสือ คือ การเรียบเรียงตำรา

พระราชประเพณีต่างๆ ขึ้นมาของบรรดาชนชั้นนำสยาม เช่น “ลัทธิธรรมเนียมต่างๆ”¹¹ “พระราชพิธี 12 เดือน”¹² และอื่นๆ อีกหลายเล่มด้วยกัน ลักษณะร่วมกันของงานนิพนธ์เหล่านี้ก็คือการอธิบาย “ขนบธรรมเนียม” ว่าเป็นการสืบทอดประเพณีซึ่งเป็นความทรงจำร่วมกันของสังคมที่ถูกแสดงออกมาเรียกว่า วัฒนธรรม ดังเช่น งานประเพณี เทศกาล (ที่จะกลายเป็นวันนักขัตฤกษ์) หรือแบบเรียนให้จดจำเป็นต้น ชำยังทำให้เข้าใจว่าสยามมีรากฐานทางวัฒนธรรมเป็นเวลายาวนาน (ปฐม ตาคะนันทน์, 2551, น. 57)

จากประเด็นที่ได้กล่าวไปข้างต้นสอดคล้องกับที่ พระมหาวรชัย กลิงโพร (2539, น. 53) ได้กล่าวสรุปเอาไว้ว่า การตราพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 นั้น อำนาจในการตัดสินใจของมหาเถรสมาคมตกอยู่กับสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ผู้บัญชาการคณะสงฆ์เป็นส่วนใหญ่ ทำให้เอื้อต่อการเกิดข้อบกพร่องต่อการบริหารงานคณะสงฆ์ตามมาคือ

- (1) เกิดความไม่เสมอภาคในการปกครองระหว่างนิาย
- (2) เกิดความขัดแย้งในการปกครองระหว่างคณะสงฆ์ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น
- (3) ความไม่เป็นธรรมในการแต่งตั้งผู้บริหารคณะสงฆ์
- (4) ความล่าช้าในการจัดการศึกษาของคณะสงฆ์

สาเหตุแห่งความไม่เสมอภาคอาจจะได้แก่การกำหนดสิทธิพิเศษแก่พระสงฆ์ ธรรมยุติกนิกายในการปกครองตนเอง ไม่ต้องขึ้นกับเจ้าคณะอื่นๆ และอีกประการหนึ่ง คือ ธรรมยุติกนิกายมีสิทธิในการปกครองพระมหานิกายได้ จึงกลายเป็นปัญหาให้ภิกษุมหานิกายต้องท้วงติงว่า เพราะเหตุใดภิกษุฝ่ายธรรมยุติกนิกายจึงปกครองภิกษุมหานิกายได้ขณะที่

¹¹ ลัทธิธรรมเนียมต่างๆ 2 เล่ม พิมพ์ครั้งที่ 4 หนังสือเล่มนี้รวมพิมพ์ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2504 “ลัทธิธรรมเนียมต่างๆ” เกิดขึ้นจากกระแสพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดเกล้าฯ ให้บรรดาพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางที่เป็นสมาชิกของหอพระสมุดวชิรญาณ ให้ช่วยแต่งเรื่องมาถวายแล้วนำไปลงในหนังสือวชิรญาณพิเศษเป็นตอนๆ (ปฐม ตาคะนันทน์, 2551, น. 57)

¹² โปรดดูรายละเอียดใน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (2516) เรื่อง พระราชพิธีสิบสองเดือน พระราชนิพนธ์นี้รวมพิมพ์ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2445 สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสทรงอธิบายในพระนิพนธ์คำนำว่าเรื่องเหล่านี้เป็นของแต่งขึ้นโดยกระแสพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และเกี่ยวข้องกับการสถาปนาหอพระสมุดวชิรญาณใน พ.ศ. 2431 รัชกาลที่ 5 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สมาชิกหอพระสมุดแต่งเรื่องมาถวายแล้วนำไปลงในหนังสือวชิรญาณพิเศษ ส่วนพระองค์ทรงร่วมด้วยโดยพระราชนิพนธ์เรื่องพระราชพิธีสิบสองเดือนขึ้น (ปฐม ตาคะนันทน์, 2551, น. 57)

ภิกษุฝ่ายมหานิกายมิได้มีสิทธิในการปกครองภิกษุฝ่ายธรรมยุติกนิกาย (คณิงนิตย จันทบุตร, 2528, น. 37) ความขัดแย้งในการปกครองส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นน่าจะ ได้แก่ การส่งพระจากส่วนกลางไปปกครอง เพราะพระเถระส่วนใหญ่อ่อนอาวุโสกว่าเจ้าคณะท้องถิ่นและต่างนิกายกัน เพราะการที่พระอ่อนอาวุโสกว่ามาปกครองผู้แก่พรรษากว่าที่อยู่ในท้องถิ่นที่มีอำนาจเป็นที่เคารพในท้องถิ่นอยู่แล้ว

เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมทั้งหมดแล้วเราจึงพบว่า จุดมุ่งหมายของการปฏิรูปพุทธศาสนาในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้นก็เพื่อที่จะรวบให้พระสงฆ์ทั่วทั้งสังฆมณฑลมีข้อวัตรปฏิบัติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยมีสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสขึ้นเป็นสมเด็จพระสังฆราชเจ้า มีอำนาจสูงสุดในการบัญชาคณะสงฆ์ทั่วราชอาณาจักร ออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 เป็นเครื่องมือให้อำนาจสูงสุดกับกรมพระยาวชิรญาณวโรรสปกครองคณะสงฆ์ไทย (ธีระพงษ์ มีไชยสง, 2560, น. 289) ยิ่งไปกว่านั้นกฎหมายสงฆ์ฉบับ ร.ศ. 121 ยังให้สิทธิพิเศษแก่คณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกายไม่ต้องขึ้นต่อการปกครองของเจ้าคณะปกครองของฝ่ายมหานิกาย แต่สามารถปกครองพระในฝ่ายมหานิกายได้ เมื่อพระธรรมยุติต้องอธิกรณ์ (ข้อกล่าวหาละเมิดวินัยสงฆ์) ก็มีอิสระพิจารณาปรับอาบัติกันเองภายใน ไม่ต้องเข้าสู่ขั้นตอนการไต่สวนของกรมสังฆการีในมาตรฐานเดียวกับฝ่ายมหานิกาย (พิพัฒน์ พสุธารชาติ, 2553, น. 360) นอกจากนี้ กฎหมายพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 นั้นยังเป็นการพยายามที่จะลดรอนอำนาจและอิทธิพลของพระที่มีวัตรปฏิบัติหรือแนวการสอนที่ทางการไม่รับรอง วัดซึ่งเคยเป็นของชุมชนตามประเพณีแบบเดิมถูกกฎหมายริบไปเป็น “สมบัติสำหรับพระศาสนา” ภายใต้การดูแลของรัฐ ขณะเดียวกันวัดที่สร้างขึ้นหลังจากกฎหมายดังกล่าวออกมา จะเป็นวัดได้หรือไม่นั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับกรยอมรับของชาวบ้านอีกต่อไป หากขึ้นอยู่กับว่ารัฐให้ความเห็นชอบหรือไม่ (พระไพศาล วิสาโล, 2546, น. 60) นอกจากนี้ การตั้งพระอุปัชฌาย์โดยประเพณีของชาวบ้านที่ยึดถือตามพระวินัยก็ไร้ความหมายไปทันที หากไม่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐ จะเห็นว่าพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมอบอำนาจทั้งปวงให้กับรัฐนั้นหมายความว่า การปฏิรูปพุทธศาสนาที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นการปฏิรูปให้พุทธศาสนากับรัฐสัมพันธ์กันมากยิ่งขึ้น พระสงฆ์และพุทธศาสนาในท้องถิ่นถูกผูกติดกับอุดมการณ์ของชาติเป็นหลัก

4. มุมมองต่อการปฏิรูปพุทธศาสนาในสมัยรัชกาลที่ 4 - รัชกาลที่ 5

ขบวนการปฏิรูปศาสนาเกิดขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 16 ในช่วงระยะเวลาใกล้เคียงกับที่เกิดขบวนการอื่นๆ อันนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงจากสมัยกลางมาสู่สมัยใหม่ ขบวนการปฏิรูปศาสนาแบ่งออกเป็น 2 ทาง ทางหนึ่งคือ การปฏิรูปภายนอกสถาบันศาสนา หรือที่เรียกว่า Reformation ส่วนอีกทางหนึ่งก็คือ การปฏิรูปจากภายในศาสนจักร เรียกว่า Counter Reformation ซึ่งเป็นปฏิกิริยาโต้ตอบการปฏิรูปศาสนาจากภายนอกเป็นการรวมพลังกันของฝ่ายศาสนจักรที่จะแก้ไขข้อบกพร่อง เพื่อให้ศาสนิกชนดำรงความเลื่อมใสศรัทธา ไม่หันไปนิยมชมชอบนิกายใหม่ (คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533, น. 23)

ชาญณรงค์ บุญหนุน อธิบายว่า ถ้าหากใช้เกณฑ์ช่วงเวลามาพิจารณา พุทธศาสนาซึ่งยังไม่ได้เข้าสู่การปฏิรูปนั้นได้แก่พุทธศาสนาที่นับถือกันมาก่อนช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 ส่วนพุทธศาสนาแนวปฏิรูปที่กล่าวถึงในที่นี้หมายถึงพุทธศาสนาที่ได้รับการตีความใหม่ในช่วงเวลาตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 19 หรือสมัยรัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา หมายความว่า นับแต่ช่วงเวลานับแต่สมัยรัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา พุทธศาสนาไทยได้รับการปฏิรูปให้มีลักษณะแตกต่างไปจากเดิม (ชาญณรงค์ บุญหนุน, 2561) ถ้าเช่นนั้นความหมายของการปฏิรูปที่กำลังพูดถึงอยู่นี้คืออะไรกันแน่ โดนัลด์ สเวเรอร์ (Donald K. Swearer) ได้ให้คำจำกัดความ “การปฏิรูปศาสนา” ไว้ว่า

“การปฏิรูปจะพิจารณาถึงความรู้สมัยใหม่อย่างจริงจังแต่ก็ไม่ได้ปฏิเสธศาสนา โดยพื้นฐานแล้วการปฏิรูปเป็นการตีความระบบศาสนาเสียใหม่ โดยคำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงทั้งระดับสังคมและระดับบุคคล เมื่อมองจากทรรศนะของแนวคิดแบบเหตุผลนิยมแล้ว อาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปเป็นความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงหลักการที่สำคัญบางอย่างซึ่งหล่อหลอมสถาบันและวัฒนธรรมของศาสนาหนึ่งเพื่อว่าความจริงที่เป็นแก่นแท้ (และเป็นสากลด้วย) ของศาสนานั้น จะได้รับการตีความใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ใหม่ที่เป็นอยู่จริง” (Swearer, 1973, p. 79 อ้างถึงใน ชาญณรงค์ บุญหนุน, 2561)

ถ้าหากวิเคราะห์การปฏิรูปพุทธศาสนาของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ก็จะเห็นว่าเป็นรูปแบบการปฏิรูปพุทธศาสนาดังกล่าวมีลักษณะที่เรียกว่า Reformation กล่าวคือเป็นการปฏิรูปที่มาจากภายนอกสถาบันศาสนา ซึ่งมีผลทำให้ ศาสนจักรของไทยในยุคดังกล่าวแยกออกเป็น 2 นิิกายคือ ธรรมยุติกนิกายและมหานิกาย เช่นเดียวกับคริสต์ศาสนาของยุโรปที่แยกออกเป็น 2 นิิกายคือ โรมันคาทอลิกและ โปรเตสแตนต์ แต่ทว่าการเกิดขึ้นของนิิกายใหม่ในการปฏิรูปศาสนาในยุโรบนั้นเป็นไปใน ลักษณะเดียวกับค่านิยมของ โดนัลด์ สเวเรอร์ คือ เป็นความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลง หลักการที่สำคัญบางอย่างซึ่งหล่อหลอมสถาบันและวัฒนธรรมของศาสนาหนึ่งเพื่อว่า ความจริงที่เป็นแก่นแท้ (และเป็นสากลด้วย) ของศาสนานั้นจะได้รับการตีความใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ใหม่ที่เป็นอยู่จริง ซึ่งรัชกาลที่ 4 ก็พยายามปรับความสากล ของการปฏิรูปพุทธศาสนาให้วางอยู่บนหลักการนี้ทั้งในด้านหลักคิดที่มีฐานมาจาก วิทยาศาสตร์และปรับรูปแบบคำสอนที่คงไว้ซึ่งแก่นของพุทธศาสนาเป็นหลัก ความมุ่งหมาย นี้เป็นการที่ดี แต่ทว่าการปฏิรูปพุทธศาสนาของไทยที่ผ่านมานั้นไม่ได้วางอยู่บนฐานคิดของ ความเป็นสากลแต่เป็นการปฏิรูปเพื่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น นั่นก็คือการปฏิรูปเป็นไป เพื่อชนชั้นผู้ปกครอง ในงานวิจัยของ ทวีศักดิ์ เผือกสม (2540) ได้อธิบายเหตุผล บางประการไว้ว่า พุทธศาสนาเริ่มมีบทบาทกับชนชั้นนำตั้งแต่สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นแล้ว โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับจิตและกายที่กลายมาเป็นหัวใจหลักของชนชั้นนำสยาม ในช่วงเวลานั้น จนกระทั่งมีการออกกฎหมายให้รัชกาลที่ 5 ซึ่งชนชั้นนำสมัยนั้นให้เหตุผลว่า เป็นการควบคุมกายซึ่งเป็นเรื่องที่สัมพันธ์กับศีลธรรมทางสังคมเป็นอย่างยิ่ง จะเห็นได้ว่า อิทธิพลของการปฏิรูปพุทธศาสนาที่ก่อกำเนิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 4 นั้นได้รับมาจากช่วงต้น รัตนโกสินทร์ ซึ่งเมื่อพิจารณาลงไปแล้วก็จะพบว่าเป็นการปฏิรูปที่ยังอยู่กับกรอบแนวคิด เดิม ไม่ใช่การปฏิรูปเพื่อแยกศาสนากับรัฐออกจากกันตามที่เราควรจะเป็น เพื่อให้สังคม ก้าวเข้าสู่ความเป็นสมัยใหม่

ที่กล่าวว่าการปฏิรูปพุทธศาสนาของไทยไม่ได้วางอยู่บนพื้นฐานของการปฏิรูป อย่างแท้จริง ก็เพราะว่าการปฏิรูปศาสนานั้น ควรเป็นไปเพื่อปลดปล่อยให้ศาสนิกชน มีเสรีภาพในความคิด ความเชื่อ ของศาสนานั้นๆ แต่การปฏิรูปพุทธศาสนาของไทย ไม่ได้ให้ความสำคัญกับตรงนี้ กล่าวคือการตั้งคณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกายก็ดี การออกกฎหมาย พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ก็ดี ต่างก็เป็นการผูกอำนาจทั้งหมด ไว้ที่รัฐ การตีความคำสอน การดำเนินกิจกรรมทางศาสนา หรือการเผยแผ่ศาสนา ล้วนแต่ เป็นไปตามความต้องการของรัฐทั้งสิ้น ดังจะเห็นได้จากการอนุญาตให้เทศนาได้เฉพาะ บทเทศนาที่แต่งโดยสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสเท่านั้น ในขณะที่

การปฏิรูปศาสนาในยุโรปเพื่อก้าวสู่สังคมสมัยใหม่นั้น เป็นไปในทิศทางที่ว่าให้ศาสนา กลับไปสู่สถานะเดิมคือ ยึดพระคัมภีร์เป็นหลัก และวางอยู่บนฐานของเสรีภาพทาง ความเชื่อของบุคคล ที่สามารถที่จะตีความและให้คุณค่าเชิงศาสนาได้ตามที่ตนเชื่อ แต่ทว่ารัฐกลับเป็นผู้วางกรอบทั้งหมดไว้ให้กับพุทธศาสนาในยุคนั้น¹³

การปฏิรูปพุทธศาสนาของไทยที่มีมาในสมัยรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 นั้น สรุพศ ทวีศักดิ์ (2560) มองว่าเป็นปัญหาที่แสดงให้เห็นอยู่ 3 ประเด็นด้วยกัน นั่นก็คือ ปัญหาความเป็นเหตุผล (Rationality) ปัญหาศีลธรรมทางโลก (Secular Morality) และ ปัญหาเสรีภาพทางศาสนา (Freedom of Religion) ดังนี้

1) สรุพศให้เหตุผลว่าการอ้างความเป็นเหตุเป็นผลของพุทธศาสนาในสมัยรัชกาล ที่ 4 ผ่านกรอบคิดทางวิทยาศาสตร์นั้นเป็นเพียงข้ออ้างอย่างหนึ่งที่จะยกสถานะ ของพุทธศาสนาขึ้นมารับใช้อำนาจอธิรัฐ แต่ทว่าการยอมรับความเป็นเหตุเป็นผลของ ความเป็นสมัยใหม่นั้น เป็นความหมายที่กว้างกว่าการที่บอกเพียงว่าคำสอนของศาสนานั้นๆ มีเหตุผลในตัวเองมากนักน้อยเพียงใด การตีความพุทธศาสนาที่เน้นว่ามีความเป็นเหตุเป็นผล ตามหลักทางวิทยาศาสตร์ของรัชกาลที่ 4 จึงไม่เกี่ยวกับความเป็นเหตุเป็นผลของโลก สมัยใหม่ ที่ยอมรับการโต้แย้ง วิพากษ์วิจารณ์อย่างเป็นเหตุผลได้ ดังนั้น ข้ออ้างของความ เป็นเหตุเป็นผลของคำสอนจึงเป็นเพียงแค่การลดทอนความหลากหลายในการศึกษาและ

¹³ กระนั้นก็ดี ถึงแม้ว่าการที่กล่าวว่าการปฏิรูปพุทธศาสนาของไทยไม่ได้วางอยู่บนพื้นฐานของ การปฏิรูปอย่างแท้จริงนั้น ส่วนนี้แสดงให้เห็นว่า ไม่แปลกที่รัฐสยามจะทำเช่นนั้น กล่าวคือรัชกาลที่ 4 คงมีพระราชประสงค์อื่นอยู่ในการตั้งคณะสงฆ์ใหม่ขึ้นมา ในบทความของ พงศธร กนกศิลป์ธรรม (2549, น. 64) ได้กล่าวว่า การที่ทิวชิรญาณภิกขุให้เหตุผลว่า คณะสงฆ์มหานิกายวงศ์สยามมีวัตรปฏิบัติ ที่ทรงเห็นว่าเป็นของมีรากเหง้าอันแน่นา ผุ ศาสนวงศันันอันตรธานมาตั้งแต่ครั้งกรุงเก่าแล้ว และ การที่พระองค์ได้ทรงพบพระสงฆ์ที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทย เป็นพระลูกศิษย์ของพระเถระที่แท้จริง ผู้มีความรู้อันวิเศษได้เรียนรู้พระศาสนาจนเจนจบ คงไว้ซึ่งปาติโมกข์สังวรศีล หรือสิกขาบทเหมือน พระพุทธบัญญัติ หาผู้ใดเสมอเหมือนมิได้ เหล่านี้เป็นเรื่องการที่ทรงใช้กลอุบายเพื่อแยกพระองค์ออกไป สร้างศาสนจักรแห่งความยิ่งใหญ่ส่วนพระองค์ ผู้เขียนเห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าวแต่ทว่าข้อเสนอ ทั้งหลายกลับสามารถลดทอนลงสู่คำอธิบายที่ว่า การปฏิรูปพุทธศาสนาของไทยไม่ได้วางอยู่บนพื้นฐาน ของการปฏิรูปอย่างแท้จริงนั้น ส่วนนี้แสดงให้เห็นว่า ไม่แปลกที่รัฐสยามจะทำเช่นนั้น เพราะว่าการแยก นิกายออกไปตั้งศาสนจักรส่วนพระองค์ก็เพื่อที่จะเอื้อความเป็นศาสนาแห่งการเมืองนั่นเอง นอกจากนี้ ผลของการปฏิรูปดังกล่าวยังนำไปสู่ข้ออ้างอีกมากมาย เช่น การอ้างความสืบเนื่องทางประวัติศาสตร์ ของนิกายเพื่อไม่ให้มีการบวชภิกษุณีในสังคมไทย ตัวอย่างเช่น ในงานของ ชาณณรงค์ บุญหนุน (2545) เรื่อง “ความสำคัญของพระวินัยในประวัติศาสตร์พระพุทธศาสนาเถรวาท: จากสังคายนาครั้งที่ 1 ถึงธัมมสันตปาสาณเถรี”

การตีความพุทธศาสนาเท่านั้น ซึ่งในเรื่องนี้เองผู้เขียนว่าเป็นความขัดแย้งกับความเป็นสมัยใหม่ในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับศาสนาด้วย กล่าวคือการตีความพุทธศาสนาว่ามีเหตุผลและเป็นวิทยาศาสตร์ของรัชกาลที่ 4 นั้น เป็นการวางกรอบให้พุทธศาสนาต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐเท่านั้น เพราะพระองค์เห็นว่าพุทธศาสนาแบบชาวบ้านเต็มไปด้วยพิธีกรรม ความมั่งงาย จึงต้องปฏิรูปโดยเน้นคำสอนที่เป็นวิทยาศาสตร์ที่อยู่ภายใต้การกำหนดของพระองค์เป็นหลัก นั้นหมายความว่ารัฐกับศาสนาไม่ได้แยกกันอย่างชัดเจนตามการปฏิรูปที่เกิดขึ้นในยุโรป อันเป็นการปฏิรูปเพื่อแยกรัฐกับศาสนาออกจากกัน ข้ออ้างของปัญหาความเป็นเหตุเป็นผลของพุทธศาสนาไทยจึงเป็นข้ออ้างที่เป็นปัญหาที่ไม่ใช่การปฏิรูปเพื่อการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง

2) ส่วนปัญหาของศีลธรรมศีลธรรมทางโลกนั้น สุรพศ ชีว่าเกิดจากการที่รัชกาลที่ 4 ได้แยกให้เห็นว่าความเป็นเหตุเป็นผลของวิทยาศาสตร์กับความเชื่อในพุทธศาสนาแบบดั้งเดิมนั้นแตกต่างกันซึ่งเป็นการเน้นมิติทางโลกมากขึ้น โดยมุ่งเน้นการสอนโลกียธรรม¹⁴ เช่น ทศพิธราชธรรม ทิศ 6 หรือฆราวาสธรรม (สุรพศ ทวีศักดิ์, 2561, น. 62) เพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจหลักธรรมที่เน้นความเกี่ยวข้องกับชีวิตและนำมาใช้ได้โดยตรง มากกว่าที่จะไปเน้นความเชื่อในโลกหน้า แต่ทว่าหลักธรรมประเภทโลกยธรรมนี้ยังเป็นหลักธรรมที่ผูกอยู่กับหลักศีลธรรมของศาสนา ซึ่งไม่ใช่ศีลธรรมแบบสากลหรือศีลธรรมแบบโลกวิสัยที่แท้จริง ศีลธรรมแบบโลกวิสัย (Secular Morality) คือศีลธรรมที่เกิดจากเสรีภาพของปัจเจกบุคคลที่สามารถมีสิทธิอำนาจที่จะตัดสินใจเชื่อหรือไม่เชื่อ และทำตามสิ่งที่ตนเชื่อและพร้อมรับผิดชอบต่อสิ่งที่ทำออกไป ซึ่งก็คือ สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามหลักสิทธิมนุษยชนนั่นเอง ดังนั้น ข้ออ้างของการปฏิเสธหลักธรรมที่เรียกว่าโลกุตระธรรมแล้วนำเอาโลกียธรรมมาใช้กับสังคมไทยบนข้ออ้างของการเป็นเหตุเป็นผลทางวิทยาศาสตร์จึงเป็นคนละเรื่องกับศีลธรรมโลกวิสัยแบบสากล ที่ส่งเสริมความ

¹⁴ ที่มาของการเน้นสอนโลกียธรรมมากขึ้นก็คือในสมัยรัชกาลที่ 4 พระองค์มีความพยายามที่จะนำเอาความเป็นเหตุเป็นผลมาสู่พุทธศาสนา โดยขจัดความเชื่อเก่าให้ออกไปก่อน หลักคำสอนที่นำมาใช้จึงเน้นประสบการณ์ประจักษ์ที่ใจและชีวิตปัจจุบันเป็นสำคัญ ไม่ใช่เรื่องนรก สวรรค์ ทำให้กลุ่มผู้นำธรรมในสมัยรัชกาลที่ 4 เลิกใช้โครงสร้างไตรภูมิเป็นโลกทัศน์เพื่อสื่อชีวิตทัศน์ แต่ได้เน้นความหมายเป็นเหตุเป็นผลของชีวิตสุขทุกข์ ชั่วดีในปัจจุบัน จึงเป็นเหตุให้พระองค์นำเอาหลักธรรมทางพุทธศาสนาที่เกี่ยวกับโลกียธรรมมาใช้ในสมัยนั้น

เป็นสมัยใหม่และพัฒนาประชาธิปไตยให้กับสังคมการเมืองได้¹⁵ (สุรพศ ทวีศักดิ์, 2561, น. 77-82)

3) ในส่วนของปัญหาเรื่องเสรีภาพทางศาสนานั้นผู้เขียนเห็นว่าเป็นผลโดยตรงมาจากประเด็นของปัญหาความเป็นเหตุผลและปัญหาของศีลธรรมทางโลกที่สุรพศเสนอข้างต้น กล่าวคือ เมื่อรัชกาลที่ 4 ได้ปฏิรูปพุทธศาสนาโดยกระทำการผ่านข้ออ้าง 2 ประการข้างต้นแล้วนั้น สิ่งตามมาล้วนแล้วแต่เกิดปัญหาทั้งสิ้น ปัญหาดังกล่าวได้ส่งทอดมายังปัญหาของเสรีภาพทางศาสนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเสรีภาพในการตีความคำสอนศาสนาที่ตนเชื่อได้อย่างอิสระ เพราะปัจเจกบุคคลไม่สามารถที่จะตีความได้ตามความเชื่อของตนเอง (สุรพศ ทวีศักดิ์, 2560) แต่ทว่าการตีความศาสนาจะทำได้ต้องเป็นการตีความตามกรอบของรัฐเท่านั้น เช่น การออกหนังสือเทศนาสั่งสอนประชาชน และให้พระสงฆ์เทศน์ได้เฉพาะในหนังสือที่รัฐแต่งตั้งให้เท่านั้น จึงเป็นการเสริมแรงให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพุทธศาสนาสร้างความแข็งแกร่งมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการมีรัฐคอยกำกับดูแลแล้วอ้างเหตุผลว่าเป็นการอุปถัมภ์ ทั้งๆ ที่การอุปถัมภ์ที่แสดงออกผ่านรัฐนั้นเป็นไปเพื่อตอบสนองความเป็น “ชาติ” และ “ชาตินิยม” ซึ่งเป็นการผูกสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพุทธศาสนาได้เป็นอย่างดี ลักษณะนี้เป็นปัญหาอย่างยิ่ง เพราะข้ออ้างที่ว่าปฏิรูปให้พุทธศาสนาเป็นไปในลักษณะเดียวกับคริสต์ศาสนาในยุโรปนั้น เป็นเรื่องที่ตรงข้ามกันอย่างสิ้นเชิง เพราะผลลัพธ์ของการปฏิรูปศาสนาในยุโรปส่งผลให้เกิดเสรีภาพทางศาสนาและรัฐกับศาสนาแยกกันอย่างอิสระ ในขณะที่การปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 ของไทยทำให้ปัจเจกบุคคลไม่มีเสรีภาพทางศาสนาและยังเป็นการผูกมัดอำนาจรัฐกับสถาบันสงฆ์และพุทธศาสนาไว้ด้วยกันอย่างมั่นคง ผ่านกฎหมายฉบับต่างๆ

อย่างไรก็ตาม ในบทความเรื่อง “La double crise de l’église bouddhique au Siam” ของ โรเบิร์ต แรังกาต์ (Robert Lingat) ได้ให้เหตุผลว่า การปฏิรูปพุทธศาสนาของรัชกาลที่ 4 นั้นเป็นการปฏิรูปพุทธศาสนาที่นำมาซึ่งความสำเร็จในการปฏิรูปประเทศ และการปฏิรูปยังเป็นไปได้อย่างสะดวกสบายก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวคิดทางศาสนาทั่วทั้งสังคม พลประเทศสยามสามารถที่จะเปิดรับเอากระแสของอารยธรรมจากตะวันตก

¹⁵ การอธิบายว่าศีลธรรมแบบโลกวิสัยเป็นศีลธรรมที่วางอยู่บนฐานของสิทธิมนุษยชนนั้น ไม่ได้มุ่งไปที่ว่าศีลธรรมของพุทธศาสนาในแง่ของคำสอนต้องเป็นเช่นนี้ด้วย หากแต่รัฐจะต้องไม่บังคับใช้ศีลธรรมทางศาสนามาเป็นเครื่องมือ แต่ควรจะเป็นศีลธรรมแบบโลกวิสัยที่เน้นให้ประชาชนมีอิสระเสรีมากที่สุด ดังนั้น เสรีภาพทางศาสนา ซึ่งก็คือเสรีภาพของปัจเจกชนจึงต้องนำมาอภิปราย เพราะว่ารรัฐเสรีนิยมประชาธิปไตยต้องเป็นกลางทางศาสนา มิใช่จะอาศัยศีลธรรมทางศาสนามาเป็นเครื่องมือแล้วให้เหตุผลว่าไม่สามารถที่จะใช้กรอบในการวิเคราะห์เกี่ยวกับศีลธรรมทางศาสนาได้

และปรับปรุงประเทศให้ก้าวหน้าทันสมัยได้โดยปราศจากภัยอันตรายตลอดรัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 4 และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 โดยอาจกล่าวได้ว่าสถาบันศาสนานับเป็นสถาบันแรกที่ได้รับการปฏิรูป ก่อนองค์กรอื่นๆ ในสยาม นอกจากนี้ แร่กาดยังเห็นว่าการปฏิรูปพุทธศาสนาของรัชกาล ที่ 4 และรัชกาลที่ 5 เป็นการปฏิรูปที่พร้อมจะรับมือต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม อันเป็นผลสืบเนื่องจากสังคมตะวันตกและทำให้เกิดความเข้าใจเป็นอย่างดีและไม่เกิด กระแสต่อต้านแนวคิดของชาติตะวันตกด้วย (Lingat, 1958, p. 402)

ถ้าหากเปรียบเทียบแนวคิดของสุรพศ กับแนวคิดของแร่กาดแล้วนั้น เราก็จะ พบว่าสุรพศมองว่าการปฏิรูปพุทธศาสนาของรัชกาลที่ 4 จนกระทั่งดำเนินมาถึงสมัยรัชกาล ที่ 5 นั้น ดูเหมือนจะเป็นการดำเนินการเปลี่ยนแปลงและปฏิรูปที่แตกต่างจากความเข้าใจ เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ถูกอ้างว่ายึดหลักแบบการปฏิรูปศาสนาในยุโรป กล่าวคือ การปฏิรูป ที่ควรจะเป็นนั้นสุรพศมองว่าเราควรที่จะใช้หลักเกณฑ์จากสังคมตะวันตกเป็นหลักเพราะว่า การปฏิรูปที่เกิดขึ้นในสังคมตะวันตกล้วนแล้วแต่นำมาซึ่งความเจริญก้าวหน้าของ ประเทศชาติบ้านเมือง และนำไปสู่ความเป็นสมัยใหม่ที่ทำให้ประชนมีสิทธิ เสรีภาพ และ ความเสมอภาคอันเป็นรากฐานของประชาธิปไตย ซึ่งที่สำคัญคือเสรีภาพในเรื่องของ ความเชื่อหรือเสรีภาพในศาสนา ผู้เขียนเห็นว่าเหตุผลที่ว่าการปฏิรูปพุทธศาสนาไม่ใช่ การปฏิรูปที่แท้จริง หากแต่เป็นเพียงการปฏิรูปที่ตอบสนองชนชั้นผู้ปกครองเป็นหลักนั้น มีความสมเหตุสมผลอย่างยิ่ง เพราะที่พุทธศาสนาบอกว่าเป็นการปฏิรูปนั้น หากวิเคราะห์ ให้เห็นถึงการปฏิรูปที่แท้จริงแล้วนั้น เรายังก้าวไปไม่ถึงจุดนั้นแม้แต่ในอดีตหรือปัจจุบัน ก็ตามเรายังผูกติดกับปมปัญหาเดิมๆ ที่ยังก้าวข้ามจุดนั้นไม่ได้ และหนักหน่วงที่สุดภายใต้ การปฏิรูปพุทธศาสนาในสมัยรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 ที่มีการผูกอำนาจรัฐกับศาสนา ให้มีความสัมพันธ์กันนั้น ผลที่ตามมาคือสังคมไทยมีการละเมิดสิทธิ และเสรีภาพขั้นพื้นฐาน กันในนามของศาสนาอย่างที่สุด ตัวอย่างเช่น ในกรณีของวัดพระธรรมกายที่ถูกกฎหมาย บ้านเมืองและข้อเรียกร้องจากหลายฝ่ายให้จัดการบนฐานที่ว่า ข้อแรกคำสอนของ วัดพระธรรมกายเป็นปฏิกิริยากับคำสอนของพุทธศาสนานิกายเถรวาทซึ่งมีส่วนมาก ในเมืองไทย ไม่ว่าจะเป็นคำสอนเรื่องนิพพาน คำสอนเรื่องวิชาธรรมกาย และคำสอนอื่นๆ ประการที่สองคือวัดพระธรรมกายเป็นวัดที่เรียกร้องให้ทำบุญมากๆ ซึ่งเป็นเสมือนการเรียไ รภายใต้ข้อเรียกร้องให้จัดการธรรมกายดังกล่าวถือว่าเป็นการละเมิดเสรีภาพทางศาสนา ซึ่งเชื่อมโยงไปถึงการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลที่จะคิดและเชื่อได้อย่างเสรี ซึ่งข้อเรียกร้องดังกล่าวเปรียบเสมือนการใช้อำนาจรัฐมาจำกัดความเชื่อส่วนบุคคลที่ไม่ได้ กระทบกระทั่งเสรีภาพผู้อื่นเลยแม้แต่น้อย ซึ่งเรื่องของธรรมกายแสดงให้เห็นว่ารัฐไทย

ประสบปัญหาในการก้าวเข้าสู่ความเป็นสังคมประชาธิปไตยในโลกสมัยใหม่อย่างแท้จริง เพราะรัฐกับศาสนายึดโยงความสัมพันธ์ต่อกัน และยังเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้มีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพเสมอมา ทั้งนี้ เป็นผลจากการวางรากฐานจากการปฏิรูปพุทธศาสนาที่มีมาแต่อดีต แม้แต่ความเชื่อในระดับชาวบ้านที่เป็นส่วนสร้างและรังสรรค์สังคมโดยไม่เกี่ยวข้องกับรัฐแต่อย่างใด ซึ่งเป็นความเชื่อที่สร้างปฏิสัมพันธ์กันระหว่างบุคคลในสังคม¹⁶ กลับถูกกำจัดให้สูญสิ้นไปภายหลังจากการปฏิรูปพุทธศาสนาในสมัยของรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 ดังนั้น การปฏิรูปพุทธศาสนาในสมัยดังกล่าวจึงไม่ได้เสร็จสิ้นและปล่อยให้สังคมไทยเดินทางเข้าสู่ความเป็นสมัยใหม่ได้ แต่ทว่ากลับกลายเป็นการผูกอำนาจเดิมไว้ให้มีผลกับสังคมทุกยุคทุกสมัยเสมอมา

สำหรับแรงกดดันมองว่าพุทธศาสนาที่รัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 ทรงปฏิรูปนั้นเป็นการทำให้ประเทศดำเนินเข้าสู่ความเป็นสมัยใหม่ยิ่งขึ้น กล่าวคือเป็นการปฏิรูปที่พร้อมจะรับมือต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคมอันเป็นผลสืบเนื่องจากสังคมตะวันตกและทำให้เกิดความเข้าใจเป็นอย่างดีและไม่เกิดกระแสต่อต้านแนวคิดของชาติตะวันตกด้วย ผู้เขียนเห็นว่าทัศนะของแรงกดดันเป็นทัศนะที่อาจเป็นไปได้ แต่ทว่าหากเรามองถึงความสมเหตุสมผล และผลเชิงประจักษ์แล้วเราก็จะพบว่า ทัศนะของแรงกดดันตรงข้ามกับสิ่งที่เกิดขึ้นในความเป็นจริงเชิงประจักษ์ กล่าวคือ การปฏิรูปพุทธศาสนาของไทยได้ผูกอำนาจไว้กับรัฐ นั้นหมายความว่าสิ่งที่แรงกดดันคิดว่าการปฏิรูปพุทธศาสนาของรัชกาลที่ 4 คือการดำเนินไปตามแนวคิดตะวันตกจึงเป็นเรื่องที่ตรงกันข้าม ในขณะที่ตะวันตกศาสนากับรัฐแยกขาดจากกันอย่างอิสระมาก่อนหน้านั้นนานมากแล้ว และการที่แรงกดดันอธิบายว่าความสำเร็จของการปฏิรูปพุทธศาสนาของรัชกาลที่ 4 ทำให้สังคมไทยยอมที่จะเปิดรับวัฒนธรรมตะวันตกก็เป็นเรื่องที่ไม่สมเหตุสมผลเลยแม้แต่น้อย

5. บทสรุป

พุทธศาสนาในไทยเป็นหนึ่งตัวอย่างของความน่าสนใจในการนำเสนอความสัมพันธ์ระหว่างศาสนากับความเป็นเสรีนิยมทางการเมือง ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างมีความคลุมเครือ แต่ทว่าในอีกด้านหนึ่งพุทธศาสนาเถรวาทดูเหมือนจะมียอดประกอบหลายอย่าง que เข้ากันได้กับระบอบประชาธิปไตย หัวใจสำคัญของคำสอนอยู่ที่แนวคิดด้านจริยธรรมบนพื้นฐานของความอดทนและการแสวงหาการแสวงหาพฤติกรรมทางศีลธรรม

¹⁶ ผู้เขียนหมายถึงพุทธศาสนาแบบท้องถิ่นของไทย ซึ่งเป็นตัวเชื่อมความสัมพันธ์ทางสังคมของผู้คนในท้องถิ่น

และการตรัสรู้ของแต่ละบุคคล ในทางทฤษฎีแล้วพุทธศาสนาซึ่งก่อตั้งโดยพระพุทธเจ้าหรือในอดีตก่อนหน้านั้นเป็นเจ้าชาย ซึ่งปฏิเสธลำดับชั้นทางสังคมและส่งเสริมแนวคิดเรื่องความเท่าเทียม อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการแย้งว่าคำสอนของพุทธศาสนานั้นให้การสนับสนุนต่อแนวคิดเกี่ยวกับสาธารณรัฐ หรือสังคมนิยม โดยอ้างถึงตัวอย่างการมีส่วนร่วมของชาวพุทธในขบวนการต่อต้านอาณานิคม และลัทธิปฏิรูป (Harris, 1999, p. 19) เห็นได้จากแนวคิดของพุทธศาสนาในสังคมไทยนั้นมีพื้นฐานมาจากการ “ปฏิรูป” (Keyes, 1989, p. 122) เช่น การปฏิรูปพุทธศาสนาในศตวรรษที่สิบเก้าซึ่งดำเนินการโดยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว บทความนี้จึงสรุปภาพของการปฏิรูปพุทธศาสนาของไทยในสมัยรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 ในภาพรวม

จากการวิเคราะห์ผ่านการสำรวจและถกเถียงเรื่องการปฏิรูปพุทธศาสนาของไทยในสมัยรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 ผู้เขียนได้ค้นพบข้อสรุปของงานชิ้นนี้คือว่า การปฏิรูปพุทธศาสนาในสมัยรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 บนข้ออ้างที่ว่าเป็นการปฏิรูปเพื่อทำให้ประเทศก้าวเข้าสู่ความเป็นสมัยใหม่นั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นเพียงข้ออ้างเพื่อนำไปสู่เป้าหมายอีกประการหนึ่งซึ่งไม่เกี่ยวข้องกันกับการทำให้ประเทศมีความเป็นสมัยใหม่ เป้าหมายที่แท้จริงคือการที่รัฐใช้อุดมการณ์บางอย่างของสังคม (ซึ่งก็คืออุดมการณ์ชาตินิยมที่รัฐสร้างขึ้น) ครอบงำสังคม (Dominant Ideology) ทำให้ผู้คนมองไม่เห็นความเป็นจริงของระบบของสังคมที่รัฐกำลังกระทำอยู่ แต่พยายามวาดภาพให้เห็นว่ารัฐรับใช้ชาติและประชาชน ดังนั้นรัฐจึงรักษาระบบชนชั้นและความไม่เท่าเทียมเอาไว้ และพยายามหันเหความใส่ใจของชนชั้นต่างๆ ให้เป็นไปตามที่รัฐต้องการ โดยการนำเอาอุดมการณ์ “ผลประโยชน์ของชาติ” และ “ชุมชนที่มีความรักใคร่สามัคคีกัน” มาปลุกฝังให้แก่สมาชิกในสังคม การปฏิรูปบนข้ออ้างของเรื่องความทันสมัยบนพื้นฐานของความเป็นวิทยาศาสตร์นั้นจึงเป็นข้ออ้างที่ชี้ให้เห็นเพียงแค่ว่า หลักคำสอนของพุทธศาสนามีความเป็นเหตุเป็นผลและเป็นวิทยาศาสตร์ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า การปฏิรูปพุทธศาสนาจะทำให้ประเทศก้าวเข้าสู่ความเป็นสมัยใหม่บนฐานของความเป็นเหตุเป็นผลแบบวิทยาศาสตร์ได้ แต่ว่าการปฏิรูปนี้เป็นการสร้างความมั่นคงให้พุทธศาสนาได้รับใช้อุดมการณ์ “ชาติ” ที่พยายามปรับเปลี่ยนรัฐให้เป็นรัฐชาติสมัยใหม่ นั่นหมายความว่า การปฏิรูปนี้มีผลลัพธ์อยู่ที่การเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างพุทธศาสนากับรัฐให้มีความแนบแน่นกันมากยิ่งขึ้น

การทำให้พุทธศาสนามีความแนบแน่นกับอุดมการณ์รัฐมากยิ่งขึ้นเป็นการกระทำ การปฏิรูปพุทธศาสนาที่แปลกไปจากการปฏิรูปที่ควรจะเป็น กล่าวคือมีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง มีการออกกฎหมายควบคุมคณะสงฆ์ ตลอดจนกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ทางการได้ตราขึ้นเป็นระเบียบบังคับนั้นล้วนแล้วแต่ขัดแย้งกับการปฏิรูปศาสนาที่สังคมโลกสมัยใหม่

กระทำกัน การปฏิรูปศาสนาที่แท้จริงคือการแยกกันอย่างชัดเจนระหว่างอำนาจของรัฐกับศาสนา ศาสนาในโลกสมัยใหม่จึงเป็นเรื่องของเสรีภาพส่วนบุคคลมากกว่าที่จะเป็นเรื่องของส่วนรวม แต่ทว่าการปฏิรูปพุทธศาสนาของไทยในสมัยรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 ไม่ได้ทำให้ปัจเจกบุคคลมีเสรีภาพทางศาสนา แต่ศาสนาอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐเป็นหลัก จึงกล่าวได้ว่าการปฏิรูปพุทธศาสนาดังกล่าวนี้นี้เป็นเพียงข้ออ้างของการสร้างรัฐชาติและอุดมการณ์ “ชาตินิยม” ที่มุ่งเน้นให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติ และยังมุ่งเน้นถึงอุดมการณ์ “ราชาชาตินิยม” ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์รวมของคนในชาติ และทรงเป็นพุทธมามกะอันเป็นตัวแทนของพุทธศาสนิกชนในชาติ ข้อสรุปนี้สอดคล้องกับงานของ ชาญณรงค์ บุญหนุน (2557) เรื่องพุทธศาสนาประจำชาติในรัฐธรรมนูญ ในบทความดังกล่าว ชาญณรงค์ กล่าวว่า พุทธศาสนาในสังคมไทยควรถูกให้ความหมายโดยพุทธธรรม ไม่ใช่การให้ความหมายพุทธศาสนาผ่านผู้ปกครอง ปัจจุบันความเข้าใจประวัติศาสตร์แบบ “ราชาชาตินิยม” นี้กำลังได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง ประวัติศาสตร์แนวใหม่ที่สลายความเป็นศูนย์กลางของอำนาจชาติพันธุ์ กำลังเข้ามาแทนที่ความเข้าใจประวัติศาสตร์แบบเดิมๆ โดยเฉพาะในระบบการศึกษาระดับ มหาวิทยาลัย แต่ในบางแห่ง เช่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ยังไม่ได้มีการศึกษาประวัติศาสตร์กันอย่างลึกซึ้งจริงจัง ความเข้าใจประวัติศาสตร์แบบเดิมยังคงมีอิทธิพลต่อพระสงฆ์อยู่มาก แต่ก็มี ความสำคัญเพราะความเข้าใจประวัติศาสตร์แบบนี้เท่านั้นที่จะเปิดให้สามารถ “อ้าง” ความชอบธรรมสำหรับการบัญญัติพุทธศาสนาประจำชาติในรัฐธรรมนูญ ดังที่ปรากฏในงานของผู้สนับสนุนการบัญญัติพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ กล่าวได้ว่าอุดมการณ์ราชาชาตินิยมนี้เองที่ผลักดันให้พุทธศาสนากับรัฐมีความสมานฉันท์สัมพันธ์แน่นแฟ้นกันมากยิ่งขึ้น กระนั้นก็การศึกษาประวัติศาสตร์ชาตินิยมก็มีได้อยู่ในวงของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ แต่ยังกินพื้นที่การศึกษาไปในวงกว้างที่การศึกษาไทยพยายามสร้างองค์ความรู้ประวัติศาสตร์ชาตินิยม โดยมีสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์เป็นตัวขับเคลื่อนภายใต้สถาบันเหล่านี้พุทธศาสนาถูกนำมาอ้างเป็นศีลธรรมแห่งชาติเป็นอย่างมากโดยอ้างผ่านพระมหากษัตริย์ในอดีตมาจนถึงปัจจุบัน

นอกจากนี้ ยังทำให้พุทธศาสนาในสังคมไทย ไม่เปิดกว้างในความแตกต่างหลากหลาย การไม่ยอมรับความแตกต่างหลากหลายในพุทธศาสนาและการไม่ได้ทำความเข้าใจว่า การอ้างเหตุผลของพุทธศาสนาแบบชาตินิยมวางอยู่บนฐานคิดแบบใดนั้น ย่อมทำให้สังคมไทยเกิดปัญหาทางศาสนาในลักษณะความขัดแย้งต่อไปเช่นเคย นอกจากนี้ การไม่ยอมรับเสรีภาพทางศาสนาเช่นนี้ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักคิดทางพุทธศาสนาเสียเอง เพราะพุทธศาสนาเป็นศาสนาที่ยอมรับในความแตกต่างหลากหลาย ดังเช่น

นักปรัชญาที่ชื่อ Ludwig Feuerbach และ Ernst Troeltsch สรุปเอาไว้ว่าชนบธรรมนิยมและประเพณีทางศาสนาเอเชีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาสนาฮินดู และพุทธศาสนานั้นเป็นศาสนาแรกสุดที่นำเสนอแนวคิดพหุนิยมทางศาสนาและให้อิสระแก่ประชาชนในการเลือกศรัทธาของตนเอง และพัฒนาโครงสร้างทางศาสนาส่วนบุคคลได้ (Meister, 2010; Roof & McKinney, 1985) แต่สำหรับพุทธศาสนาของไทยนั้นไม่ได้ยอมรับความหลากหลายของพุทธศาสนา มีหน้าซำยังใช้องค์ความรู้ของตนเองเป็นกรอบตัดสินว่าพุทธศาสนาแบบอื่นผิดทั้งหมด จึงก่อให้เกิดปัญหาการรุกร้าเขตแดนทางเสรีภาพส่วนตัวของผู้อื่นตามมา

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2533). *อารยธรรมสมัยใหม่-ปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- คณินนิตย์ จันทบุตร. (2528). *การเคลื่อนไหวของยุวสงฆ์ไทยรุ่นแรก พ.ศ. 2477-2484*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คริส เบเคอร์, และผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2557). *ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- ชาญณรงค์ บุญหนุน. (2545). ความสำคัญของพระวินัยในประวัติศาสตร์พระพุทธศาสนาเถรวาท: จากสังคายนาครั้งที่ 1 ถึงธัมมกันทาสามเณรี. *วารสารพุทธศาสนศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 9(2), 7-30.
- _____. (2557). พุทธศาสนาประจำชาติไทยในรัฐธรรมนูญ. *วารสารสมาคมปรัชญาและศาสนาแห่งประเทศไทย*, 9(2), 45-78.
- _____. (2561). การปฏิรูปศาสนาในประเทศไทย(2): เรียนรู้จากประวัติศาสตร์ศาสนาคริสต์และพุทธ. *ประชาไท*. สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2561, จาก <https://prachatai.com/journal/2015/06/59898>
- ทวีศักดิ์ เผือกสม. (2540). *การปรับตัวทางความรู้ ความจริง และอำนาจของชนชั้นนำสยาม พ.ศ. 2325-2411*. (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต), สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธีระพงษ์ มีไธสง. (2560). พระสงฆ์กับองค์เจ้าในการปฏิรูปหัวเมืองอีสานผ่านกลไกอำนาจรัฐ. *มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 34(3), 288-309.

- ปฐม ตาคะนันทน์. (2551). *คณะสงฆ์สร้างชาติ สมัยรัชกาลที่ 5*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์. (2506). *พระราชจริยวัตรของพระมหากษัตริย์ไทย*. ใน ทวน วิริยาภรณ์, *พุทธศาสนาก้าวหน้า*. กรุงเทพฯ: ป. พิศนาคะการพิมพ์.
- พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. (2515). *ประชุมพระราชนิพนธ์ภาษาบาลีในรัชกาลที่ 4 ภาค 1*. นครหลวงฯ: คณะธรรมยุต.
- พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. (2516). *พระราชพิธีสิบสองเดือน*. กรุงเทพฯ: คลังวิทยา.
- พระไพศาล วิสาโล. (2546). *พุทธศาสนาในอนาคต แนวโน้มและทางออกจากวิกฤต*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์.
- พระมหาวรชัย กลิ่งโพธิ์. (2539). *การปกครองคณะสงฆ์ไทยตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์พุทธศักราช 2484*. (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต) สาขาวิชาประวัติศาสตร์. บัณฑิตวิทยาลัย: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พลาดิษฐ์ สิทธิธัญกิจ. (2547). *พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระเจ้ากรุงสยาม รัชกาลที่ 4*. กรุงเทพฯ: One World.
- พิพัฒน์ พสุธารชาติ. (2553). *รัฐกับศาสนา: บทความว่าด้วยอาณาจักร ศาสนจักร และเสรีภาพ*. กรุงเทพฯ: ศยาม.
- _____. (2560). *คราสและควินิน รื้อ-สร้าง 'ปากไก่และใบเรือ' ของนิธิ เอียวศรีวงศ์*. กรุงเทพฯ: Illuminations.
- ภัชราพร ช้างแก้ว. (2530). *พุทธศาสนากับการก่อตัวของรัฐไทยแบบใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6*. (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต), สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. (2558). *การปกครองคณะสงฆ์ไทย ฉบับปรับปรุง*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส. (2514). *ประมวลพระนิพนธ์สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส พระธรรมเทศนา*. พระนคร: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- สายชล สัตยานุรักษ์. (2550). *โครงการประวัติศาสตร์วิธีคิดเกี่ยวกับสังคมและวัฒนธรรมไทยของปัญญาชน (พ.ศ. 2435-2535)*. เชียงใหม่: ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

- สิทธิ บุตรอินทร์. (2547). *พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระอัจฉริยภาพด้านการพระศาสนา*. กรุงเทพฯ: สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสถาน แห่งประเทศไทย.
- สุรพศ ทวีศักดิ์. (2560). *จากพุทธศาสนาแห่งรัฐสู่พุทธศาสนาที่เป็นอิสระจากรัฐ*. กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์.
- _____. (2561). *รัฐ กับศาสนา ศีลธรรม อำนาจ และอิสรภาพ*. กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์.
- เสถียร ศกุนโต. (2505). *พระพุทธศาสนากับพระมหากษัตริย์ไทย*. พระนคร: คลังวิทยา.
- อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. (2555). *การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ของชนชั้นผู้นำไทยตั้งแต่รัชกาลที่ 4 ถึงพุทธศักราช 2475*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

- Meister, C. (2010). *The Oxford Handbook of Religious Diversity*. Oxford: Oxford University Press.
- Harris, I. (1999). Buddhism and Politics in Asia: The Textual and Historical Roots, In Harris, I. (Ed.), *Buddhism and Politics in Twentieth Century Asia*. London: Continuum.
- Keyes, C. (1966). *Peasant and Nation: A Thai Lao Village in a Thai State*. (Degree of Doctor of Philosophy), Faculty of Graduate school, Cornell University.
- _____. (1989). Buddhist Politics and their Revolutionary Origins in Thailand. *International Political Science Review*, 10(2), 121-142.
- Lingat, R. (1958). La Double Crise De L'église Bouddhique Au Siam (1767-1851). *Cahiers d'Histoire Mondiale. Journal of World History. Cuadernos de Historia Mundial*, 4(2), 402.
- Roof, W. C., & McKinney, W. (1985). Denominational America and the New Religious Pluralism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 480(1), 24-38.

- Sturm, A. (2006). *The King's Nation: A Study of the Emergence and Development of Nation and Nationalism in Thailand*. (Degree of Doctor of Philosophy), London School of Economics and Political Science, University of London.
- Swearer, D. K. (1973). Thai Buddhism: Two Responses to Modernity. *Contributions to Asian Studies*, 79.

มาตรา 44 เครื่องมือในการครองอำนาจนำ ของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)¹

พิชามณูษ์ ศรีรักษาสินธุ์² และไพลิน ภูจินาพันธุ์³

Received: November 9, 2018

Revised: January 9, 2019

Accepted: February 8, 2019

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้มีจุดประสงค์เพื่อนำเสนอการวิเคราะห์เชิงทฤษฎีระหว่างแนวคิดการครองอำนาจนำ (Hegemony) ของอันโตนิโอ กรัมสกี (Antonio Gramsci) กับการใช้กลไกอำนาจรัฐของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยรัฐบาลได้ใช้อำนาจบังคับ (Coercion) เพื่อให้เกิดสถานะการครอบงำ (Dominant) ขึ้นในพื้นที่สังคมการเมือง (Political Society) โดยส่วนประกอบของสังคมการเมืองนั้นคือ กองทัพ ตำรวจ กฎหมาย ศาล และรัฐบาล ซึ่งการใช้อำนาจบังคับนี้จะเป็นการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของคนในสังคมว่าสามารถปฏิบัติหรือห้ามปฏิบัติสิ่งใดบ้าง โดยเครื่องมือที่รัฐบาลใช้ในการครอบงำพื้นที่สังคมการเมืองนั้นก็คือการใช้กฎหมายมาตรา 44 ในการเข้าควบคุมสังคมเพื่อเสริมสร้างอำนาจให้แก่รัฐบาล แต่หลังจากที่มีการออกกฎหมายโดยอาศัยมาตรา 44 แล้วนั้นกลับมีกระแสต่อต้านกฎหมายที่อาศัยมาตรา 44 จากคนในสังคม ซึ่งการเกิดขึ้นของกระแสต่อต้านจะเรียกว่า การโต้ตอบการครองอำนาจนำ (Counter Hegemony) ภาวะการเกิดของการโต้ตอบการครองอำนาจนำนั้นแสดงให้เห็นว่าการครอบงำของรัฐบาลนั้นเริ่มถูกท้าทาย ทำให้รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับความเห็นของคนในสังคมมากขึ้นเพื่อลดแรงต้านจากสังคม ผู้เขียนจึงได้นำแนวคิดการครองอำนาจนำ (Hegemony) ของอันโตนิโอ กรัมสกี (Antonio Gramsci) ที่กล่าวถึงการสร้างภาวะครอบงำของชนชั้น

¹ บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง การครองอำนาจนำกับการใช้กลไกอำนาจรัฐของรัฐบาลไทยในช่วงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระหว่าง พ.ศ. 2557-2559 หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

² คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200
อีเมล: sriraksasin@gmail.com

³ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200
อีเมล: pailin_p@hotmail.com

ผู้ปกครองที่ต้องการสร้างพื้นที่ในการถ่ายทอดอุดมการณ์ของตนเองไปสู่คนในสังคม โดยผ่านการใช้กลไกรัฐ และอธิบายการเกิดขึ้นของการโต้ตอบการครองอำนาจนำ (Counter Hegemony) มาใช้ในการอธิบายกฎหมายมาตรา 44 ซึ่งเป็นเครื่องมือในการครองอำนาจนำของรัฐบาล คสช.

คำสำคัญ กฎหมายมาตรา 44, อันโตนิโอ กรัมสกี, การครองอำนาจนำ, การโต้ตอบ การครองอำนาจนำ

The Section 44 as the Hegemonizing Apparatus of the National Council for Peace (NCPO) Government

Pichamon Sriraksasin⁴ and Pailin Phuweenapan⁵

Abstract

This article aims to present the use of state apparatus by the government of the National Council for peace government (NCPO). The government has used coercion to dominate in the political society area, that included the military, the police, the law, the court, and the government. The use of this power determines the role and function of the people in society as to whether or not to practice anything. The apparatus used by the government to dominate the social and political space is the use of Section 44 to govern the society in order to empower the government. But after the legislation was based on the Section 44, there is a current anti-law that is based on the Section 44 of the people in society called Counter Hegemony. Counter Hegemony is a trend to against the Section 44 from people in society so it shows the dominance of the government began to challenge and the government must give more attention to the society for reduce resistance from society. In this article the author has adopted the concept of Hegemony by Antonio Gramsci, that describes about the creation of dominance of the ruling class, who want to create an area to convey their own ideologies to the people in society through the use of state apparatus (The Section 44) which is a tool to dominate of National Council for peace government (NCPO).

Keywords Section 44, Antonio Gramsci, Hegemony, Counter Hegemony

⁴ Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: sriraksasin@gmail.com

⁵ Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: pailin_p@hotmail.com

1. บทนำ

ในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่ผ่านมาจะพบว่าทหารและกองทัพได้เข้ามา มีบทบาทในการเมืองเป็นอย่างมากเริ่มต้นจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยคณะราษฎรซึ่งประกอบด้วยกลุ่มทหารและพลเรือนหัวก้าวหน้า (รัฐสยาม, 2556) หลังจากนั้นก็ยังคงมีการรัฐประหารเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

การเข้ามามีบทบาททางการเมืองของทหารได้ปรากฏในโครงสร้างทางการเมือง ของหลายประเทศ พบว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้ทหารเข้ามามีบทบาททางการเมืองได้ เพราะ เกิดจากความอ่อนแอของสถาบันต่างๆ ภายในรัฐ ความไม่เสถียรภาพทางการเมือง การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง ความไม่มั่นคงในประชาธิปไตย วิกฤติการณ์ทาง เศรษฐกิจ การแบ่งแยกในสังคม และการขาดความชอบธรรมในด้านต่างๆ โดยเฉพาะ รัฐบาล ถ้ารัฐมีความอ่อนแอโดยเฉพาะความไม่แน่นอนทางด้านการเมืองที่มีจุดเริ่มต้นมา จากความขัดแย้งระหว่างประชาชนและอำนาจของรัฐ ถ้ารัฐยังคงมีความไม่แน่นอน ทางการเมืองแบบนี้ต่อไปอย่างต่อเนื่องก็จะสามารถส่งผลไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบ การปกครอง จึงส่งผลทำให้เกิดการแทรกแซงพลเรือนของทหาร โดยวิธีการรัฐประหาร ซึ่งมักปรากฏให้เห็นในประเทศที่กำลังพัฒนาทหารต่างเข้ามามีบทบาทในด้านการเมือง อย่างชัดเจน (Kerr, 2009)

ภายหลังจากที่กองทัพได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองแล้วนั้นจะเกิดแนวโน้ม ในการบริหารประเทศจากระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยไปสู่ระบบอำนาจนิยม โดย จะมีการรวมอำนาจไว้ที่คณะรัฐประหารที่มีการเปลี่ยนสถานะกลายมาเป็นรัฐบาล ซึ่งการ ปกครองในระบบอำนาจนิมนั้นรัฐบาลจะมีอำนาจในการควบคุมกิจการที่เกิดขึ้นภายในรัฐ จะมีการสร้างการครองอำนาจนำเหนือประชาชนในสังคม โดยการสร้างชุดอุดมการณ์ขึ้นมา เพื่อคอยตอกย้ำความคิดของคนในสังคมให้ยอมรับการปกครองของรัฐบาล แน่แน่นอนว่า การใช้ชุดอุดมการณ์เพียงอย่างเดียวนั้นไม่สามารถทำให้คนในสังคมยอมที่จะตกอยู่ภายใต้ อำนาจของรัฐได้ แต่จะต้องมีการใช้อำนาจรัฐในการลงโทษบุคคลที่ต่อต้านอำนาจรัฐเพื่อ เป็นตัวอย่างให้กับคนในสังคมไม่ให้เอาเป็นแบบอย่าง เพื่อลดจำนวนการต่อต้านอำนาจรัฐ

การเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบอำนาจนิมนั้นหัวใจสำคัญในการปกครองประชาชน เพื่อให้ประชาชนยอมรับอำนาจของตัวผู้นำรัฐบาลจึงได้ใช้กลไกของรัฐที่มีอยู่ในมือเข้ามา จัดการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น โดยการใช้อำนาจบังคับผ่านทางสังคมการเมือง เช่น กฎหมาย การออกระเบียบให้ปฏิบัติตาม และอีกหนึ่งกลไกที่รัฐได้ใช้เป็นเครื่องมือก็คือกลไก

ด้านอุดมการณ์ โดยรัฐจะนำเอาสื่อ เช่น รายการโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ นำเสนอกิจกรรมของรัฐภายใต้นโยบายหรือกิจกรรมต่างๆ ผ่านการผลิตซ้ำผ่านสื่อ เช่น นโยบายที่หล่อหลอมความคิดของประชาชนตั้งแต่แรกเกิด การออกสื่อต่างๆ ของผู้นำ ในที่กล่าวมานั้นรัฐบาลที่ครองอำนาจน่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่ประสบความสำเร็จก็ได้เช่นกัน แต่ถ้าหากรัฐบาลไม่สามารถสร้างภาวะการครองอำนาจที่น่าที่สมบูรณ์ได้ สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาก็คือการต่อต้านที่มากขึ้นจากสังคม รัฐบาลจึงได้ใช้กลไกอีกกลไกหนึ่งนั่นก็คือ กลไกการปราบปรามของรัฐ ในการปราบปรามสิ่งที่ต่อต้านรัฐบาลเพื่อเป็นตัวอย่งและห้ามปรามผู้ต่อต้านรัฐบาลว่าจะต้องได้รับการลงโทษเช่นเดียวกัน ซึ่งแนวคิดทั้งสองนั้นต่างถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลกระจายอำนาจเข้าสู่สังคม

ดังนั้น ในบทความชิ้นนี้จะกล่าวถึงการใช้อำนาจของรัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในด้านการปราบปราม นั่นก็คือ กฎหมายมาตรา 44 โดยจะนำเอาบริบททางการเมืองไทยในด้านการใช้มาตรา 44 ในปัจจุบันมาวิเคราะห์ในเรื่องกระบวนการการครองอำนาจ และการใช้กลไกของรัฐของรัฐบาล คสช. โดยได้นำแนวคิดการครองอำนาจของอันโตนิโอ กรัมสกี (Antonio Gramsci) ที่กล่าวถึงการสร้างภาวะครอบงำของชนชั้นผู้ปกครองที่ต้องการสร้างพื้นที่ในการถ่ายทอดอุดมการณ์ของตนเองไปสู่คนในสังคม โดยผ่านการใช้กลไกของรัฐ มาใช้ในการอธิบายบริบทของรัฐบาลที่มีส่วนในการใช้กลไกทั้งสองกลไกเป็นเครื่องมือของรัฐที่สามารถทำให้รัฐใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่

2. มาตรา 44 คืออะไร ?

หลังจากการเข้ามาเป็นรัฐบาลของ คสช. ได้มีการออกกฎหมายมาตรา 44 หรือที่เรารู้จักทั่วไปในชื่อ ม.44⁶ เป็นกฎหมายที่ปรากฏขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 โดยมีเนื้อหากล่าวว่า

“ในกรณีที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ ในการปฏิรูปในด้านต่างๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อ ป้องกัน ระงับ หรือปราบปราม การกระทำความผิดเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดย

⁶ ในบทความชิ้นนี้ผู้เขียนจะใช้คำว่า ม.44 แทน มาตรา 44 เพื่อง่ายต่อการทำความเข้าใจ

ความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจสั่งการ ระเบียบข้อบังคับ หรือการกระทำใดๆ ได้ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำรวมทั้งการ ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วย กฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้และเป็นที่สุด ทั้งนี้ เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้รายงานประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว ” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557, 2557)

การออก ม.44 ของรัฐบาลนั้นถือว่าเป็นการให้อำนาจแก่หัวหน้า คสช. ซึ่งปัจจุบัน ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งใน ม.44 นั้นให้อำนาจเต็มแก่ฝ่ายบริหารในการตัดสินใจ ในการออกคำสั่งใดๆ ก็ตาม โดยไม่จำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติและ ตุลาการ ซึ่งขอบเขตของ ม.44 ครอบคลุมไปถึงการจัดการในเรื่องการจัดระเบียบทางสังคม ความมั่นคง การเมือง และเศรษฐกิจ โดยจะออกมาในรูปแบบของคำสั่งหรือประกาศ ในลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษร โดยหลังจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 รัฐบาลของ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชาได้มีการใช้ ม.44 โดยการออกประกาศ หรือคำสั่งตั้งแต่การประกาศใช้ครั้งแรกคือวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ.2557 จนถึงครั้งล่าสุด ที่ออกคำสั่งโดยอาศัย ม.44 ในปี 2561 รวมทั้งสิ้น 189 ฉบับ (iLaw, 2561) แบ่งออกเป็น ปี พ.ศ. 2557 จำนวน 1 ฉบับ ปี พ.ศ. 2558 จำนวน 47 ฉบับ ปี พ.ศ. 2559 จำนวน 78 ฉบับ (iLaw, 2560) ปี พ.ศ. 2560 จำนวน 54 ฉบับ และปี พ.ศ. 2561 จำนวน 9 ฉบับ (สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป.) โดยสามารถแบ่งเป็นหมวดหมู่ได้ดังนี้ การออกประกาศในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งในด้านนี้จะประกอบด้วยเรื่อง ของการโยกย้าย แต่งตั้ง และระงับการทำงานของข้าราชการ และด้านการออกประกาศ คำสั่งที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ข้อบังคับและการจัดระเบียบซึ่งในด้านนี้จะว่าด้วยเรื่อง ของความมั่นคงของชาติ การจัดระเบียบสังคมและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เช่น การควบคุมประมงผิดกฎหมาย ข้อกำหนดการบินขององค์กรการบินพลเรือนระหว่าง ประเทศ และการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นต้น (iLaw, 2561)

การเกิดขึ้นของกฎหมาย ม.44 นั้นไม่ใช่เรื่องแปลกใหม่ในสังคมไทย เพราะเมื่อ ย้อนกลับไปในช่วงของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีกฎหมายมาตราหนึ่งในธรรมนูญ การปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ซึ่งกฎหมายนั้นคือ กฎหมายมาตรา 17 โดยมี เนื้อหาสาระว่า

“ในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญนี้ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อทวนหรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายใน หรือมาจากภายนอกราชอาณาจักรให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใดๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้นเป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคก่อนแล้วให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาทราบ” (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2557)

นอกจากมาตรา 17 แล้ว ยังมีกฎหมายมาตรา 21 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 สมัยรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ที่เป็นต้นแบบของ ม.44 อีกเช่นกัน โดยมาตรา 21 มีใจความว่า (อรรถสิทธิ์ พานแก้ว และคณะ, 2559)

“ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกันระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะทำให้เกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันใช้รัฐธรรมนูญนี้ และไม่ว่าจะทำให้เกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักรให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและของสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใดๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำของนายกรัฐมนตรีรวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามวรรคหนึ่งแล้วให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทราบ” (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2519)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าทั้ง 3 มาตรานั้น มีจุดประสงค์ร่วมกันนั่นคือการให้อำนาจแก่รัฐบาล เพื่อส่งเสริมสถานะภาพของรัฐบาลให้มีความเข้มแข็ง จนนำไปสู่การออกกฎหมาย ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่เพราะกฎหมายนั้นเป็นกลไกหนึ่งที่สามารถใช้บังคับคนในสังคมให้เกิดความเกรงกลัวต่อบทลงโทษที่จะได้รับหากไม่ปฏิบัติตาม ซึ่งวิธีการนี้

จะทำให้รัฐบาลมีความเข้มแข็งมากขึ้น แต่ทั้ง 3 มาตรานั้นก็มีความแตกต่างกันในด้านของการบังคับใช้ กล่าวคือ มาตรา 17 และ มาตรา 21 นั้นจะเน้นไปที่การลงโทษที่มีความรุนแรง โดยมาตราที่ 17 นั้น สามารถสั่งประหารชีวิตผู้ที่มีความผิดในทางอาญา เช่น การลักขโมย การวางเพลิง การฆ่าผู้อื่น แต่ยักรวมไปถึงผู้ที่เป็นศัตรูทางการเมืองของรัฐบาลด้วย (ทักษิณ เฉลิมเตียรณ, 2559) ส่วนมาตรา 21 นั้นไม่แตกต่างจากมาตรา 17 เท่าไรนัก คือ เน้นให้อำนาจรัฐบาลใช้อำนาจที่มีความรุนแรง โดยรัฐบาลสามารถออกคำสั่งประหารชีวิต จำคุก และริบของกลางให้ตกเป็นของรัฐบาลได้ แต่มาตรา 44 นั้น กลับกลายเป็นการออกคำสั่งที่ไม่มีการระบุการลงโทษที่รุนแรงเท่ากับมาตรา 17 และ มาตรา 21 แต่สามารถออกกฎหมายให้สามารถใช้ได้กับทุกเรื่องในสังคม

3. บทวิเคราะห์: มาตรา 44 และการครองอำนาจนำ⁷

แนวคิดการครองอำนาจนำ (Hegemony) ของ Antonio Gramsci นั้นได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดมาร์กซ์ที่แบ่งโครงสร้างของสังคมออกเป็น 2 ส่วน นั่นก็คือโครงสร้างส่วนบน (Super Structure) ซึ่งหมายถึงระบบความคิด ความเชื่อ อุดมการณ์ กฎหมาย วัฒนธรรมที่จะปรากฏอยู่ในพื้นที่ประชาสังคม (Civil Society) และสังคมการเมือง (Political Society/State) และส่วนที่สุดท้ายคือโครงสร้างส่วนล่าง (Sub Structure) ซึ่งเป็นพื้นที่ของโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ซึ่งแนวคิดแบบมาร์กซ์ดั้งเดิมนั้นเน้นให้ความสำคัญไปที่โครงสร้างส่วนล่างที่กล่าวถึงโครงสร้างทางเศรษฐกิจว่าเป็นตัวกำหนดความเป็นไปในสังคม (Economic Determinism) มากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับโครงสร้างส่วนบน (วัชรพล พุทธิรักษา, 2550)

แต่ในสำหรับความคิดของกรัมซึ้น มองว่าควรให้ความสำคัญกับโครงสร้างส่วนบนเช่นกัน เพราะพื้นที่ดังกล่าวนี้เป็นพื้นที่สำหรับการสร้างความยินยอมและสามัคคีสำนึกเพื่อให้ยอมรับต่อการครอบงำของชนชั้นผู้ปกครองที่ส่งมายังคนในสังคม กรัมซิมองว่าการใช้วิธีการสร้างการครอบงำ (Domination) ชนชั้นผู้ปกครองนั้นจะต้องเข้าถึงการใช้กฎหมายและมีอำนาจการบังคับ พร้อมกับการให้ความสำคัญกับการครอบงำทางอุดมการณ์ไปพร้อมกัน เพราะจะทำให้เกิดสถานะที่เรียกว่า ความยินยอมพร้อมใจโดยธรรมชาติ (Spontaneously Consensus) เกิดขึ้น ซึ่งการเกิดสถานะเช่นนี้จะทำให้คนในสังคมไม่รู้สึกก้าวกำลังถูกบังคับและการกดขี่ให้ยอมรับการครอบงำจากผู้ปกครองนั่นเอง

⁷ ในบทความชิ้นนี้จะกล่าวถึงแนวคิดการครองอำนาจนำที่เกี่ยวข้องกับการใช้กลไกอำนาจรัฐที่ปรากฏอยู่ในสังคมการเมือง (Political Society) เท่านั้น

(วัชรพล พุทธรักษา, 2549) จึงทำให้คนในสังคมสามารถยอมรับสิ่งที่ผู้ปกครองเสนอให้ อย่างไม่มีเงื่อนไข

ดังนั้น การที่ผู้ปกครองจะสร้างภาวะการครองอำนาจนำโดยเข้าถึงการใช้อำนาจ และใช้อำนาจบังคับได้นั้นจะต้องใช้เครื่องมือที่เรียกว่ากลไกการครองอำนาจนำและกลไกการใช้อำนาจรัฐ (Hegemonic Apparatus and State Apparatus) ซึ่งกลไกการครองอำนาจนำ (Hegemonic Apparatus) จะปรากฏในพื้นที่ประชาสังคม (ระบบความคิด ความเชื่อ และอุดมการณ์) โดยจะทำหน้าที่ถ่ายทอดสิ่งที่ชนชั้นปกครองต้องการที่จะเผยแพร่ไปสู่สังคม และทำให้คนในสังคมเกิดความยินยอมที่จะยอมตกอยู่ใต้อำนาจของชนชั้นปกครอง และกลไกการใช้อำนาจรัฐ (State Apparatus) จะปรากฏในสังคมการเมือง (กองทัพ ตำรวจ กฎหมาย ศาล และรัฐบาล) การใช้อำนาจผ่านสถาบันเหล่านี้ จะปรากฏในรูปแบบของการใช้อำนาจบังคับ (Coercion) เพื่อทำให้เกิดสภาวะการครอบงำ (Dominant) ขึ้นในสังคม ซึ่งการใช้อำนาจบังคับนั้นจะเป็นสิ่งที่อยู่ในรูปแบบของกฎ ระเบียบ คำสั่งเพื่อกำหนดให้คนในสังคมนั้นจะต้องปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามความต้องการของชนชั้นปกครอง และเป็นสิ่งที่ทุกคนในสังคมยินยอมที่จะทำตามอย่างไม่มีข้อยกเว้น (วัชรพล พุทธรักษา, 2557)

อาจจะกล่าวได้ว่าจุดประสงค์หลักของการครองอำนาจนำนั้นก็เพื่อให้เกิดความยินยอมพร้อมใจ (Consent) ที่จะยอมรับอำนาจของชนชั้นผู้ปกครองเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการดำรงอยู่ของตัวผู้ปกครอง ซึ่งการทำให้เกิดความยินยอมพร้อมใจในสังคมนั้นผู้ปกครองจะต้องมีอำนาจในการควบคุมสังคม โดยจะต้องมีการใช้สื่อในการแพร่กระจาย และถ่ายทอดชุดความรู้ให้กลายเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินชีวิตของคนในสังคม (กาญจนา แก้วเทพ, 2551) หรือกล่าวได้ว่า จุดประสงค์ของการครองอำนาจนำนั้นก็เพื่อทำให้คนในสังคมนั้นยอมรับอำนาจของผู้ปกครองโดยไม่มีเงื่อนไขหรือมีข้อสงสัยในการปรากฏตัวของผู้ปกครอง เช่น รัฐบาลต้องการทำให้ระบอบการเมืองใดระบอบหนึ่งกลายเป็นระบอบหลักของสังคม จึงต้องทำให้คนในสังคมมีความเต็มใจที่จะยอมรับระบอบการเมืองนั้น โดยวิธีที่รัฐบาลใช้สร้างความยินยอมพร้อมใจนั้นมีหลายวิธี เช่น การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อหรือการออกกฎหมายบังคับคนในสังคม เป็นต้น ซึ่งถ้าเกิดความยินยอมที่จะยอมรับระบอบการเมืองใดๆ ให้กลายเป็นระบอบหลักของสังคมแล้วนั้น ระบอบการปกครองอื่นก็จะไม่สามารถเข้ามามีบทบาทในสังคมได้ จึงทำให้รัฐบาลนั้นสามารถดำรงอยู่ในสังคมได้

จากแนวคิดการครองอำนาจนำที่กล่าวมาข้างต้นนั้นสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกรูปแบบการปกครอง ถ้าผู้ปกครองนั้นสามารถสร้างการครองอำนาจนำในพื้นที่โครงสร้าง

ส่วนบนได้ทั้งหมดนั้น ซึ่งประกอบด้วยพื้นที่สองส่วนคือ พื้นที่ประชาสังคม เช่น ระบบความคิด ความเชื่อและอุดมการณ์ ส่วนที่สองคือพื้นที่สังคมการเมือง เช่น กองทัพ ตำรวจ กฎหมายศาล และรัฐบาล จะส่งผลให้ผู้ปกครองสามารถสร้างความยินยอมพร้อมใจของคนในสังคมให้ยอมรับสิ่งใดก็ตามที่ผู้ปกครองต้องการให้เป็นอำนาจหลักในสังคม เมื่อเกิดความยินยอมในการยอมรับการมีอยู่ของอำนาจรัฐบาลในสังคมแล้วนั้นถือได้ว่า รัฐบาลมีการครองอำนาจนำที่สมบูรณ์ แต่ในการครองอำนาจนำที่สมบูรณ์นั้นยอมไม่สามารถอยู่ในสังคมได้ตลอด ตราบใดที่ชนชั้นผู้ปกครองยังถูกท้าทายอำนาจอยู่ตลอดเวลาจากคนในสังคมที่ไม่ยอมรับอำนาจหลัก โดยกรัมซีได้เรียกปรากฏการณ์เช่นนี้ว่า “การโต้ตอบการครองอำนาจนำ” (Counter Hegemony) โดยภาวะเช่นนี้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีสิ่งที่มาบั่นทอนอำนาจของผู้ปกครองจนนำไปสู่การลดทอนความยินยอมพร้อมใจของคนในสังคม และเกิดการตั้งคำถาม การต่อต้านภาวะการครองอำนาจนำที่มีอยู่ในขณะนั้น ซึ่งอาจจะแสดงออกมาในรูปแบบเชิงสัญลักษณ์เพื่อท้าทายอำนาจของผู้ปกครอง หรืออาจจะอยู่ในรูปแบบของการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองได้เช่นกัน การโต้ตอบการครองอำนาจนำนั้นอาจจะเกิดจากสาเหตุการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดของผู้ปกครอง แต่การเปลี่ยนแปลงอาจจะไม่เกิดขึ้นเสมอไปเพราะตัวผู้ปกครองเองยังมีกลไกของรัฐ เช่น อำนาจกฎหมาย ใช้การต่อกรกับผู้ต่อต้าน หรือในบางครั้งอาจจะมีตัวกลางในการเข้ามาช่วยแก้ปัญหา ระงับความขัดแย้งและได้เปลี่ยนสภาพคนกลางมาสู่การเป็นผู้นำกลุ่มใหม่ในสังคม (สุรพงษ์ ชัยนาม, 2557)

ในการออกกฎหมาย ม.44 นั้นเป็นการใช้กลไกอำนาจรัฐ (State Apparatus) ผ่านสังคมการเมืองของรัฐบาล คสช. ซึ่งการประกาศใช้ ม.44 นั้น ส่งผลทำให้รัฐบาลสามารถสร้างอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จให้เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยสามารถดูได้จากการอาศัยอำนาจของ ม.44 เป็นสื่อกลางในการออกคำสั่งในด้านต่างๆ ซึ่งที่ผ่านมามีการออกประกาศคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับต่างๆ ในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งในด้านนี้จะประกอบด้วยเรื่องของการโยกย้าย แต่งตั้ง และระงับการทำงานของข้าราชการ และด้านการออกประกาศคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย การจัดระเบียบ ซึ่งในด้านนี้จะว่าด้วยเรื่องของความมั่นคงของชาติ การจัดระเบียบสังคมและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งหมดจำนวน 189 ฉบับ หรือจะกล่าวได้ว่ารัฐบาล คสช. ได้ใช้ ม.44 เป็นเครื่องมือในการออกประกาศ คำสั่งต่างๆ ในการใช้ควบคุมสังคม และสาเหตุที่รัฐบาลสามารถออกประกาศคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับต่างๆ ได้อย่างต่อเนื่องและมีจำนวนมาก ก็เพราะว่า ม.44 นั้นทำให้รัฐบาลสามารถลดขั้นตอนในการทำงานตามกระบวนการอีกด้วย เนื่องจาก ม.44 ได้กำหนดไว้ว่าให้อำนาจแก่

หัวหน้า คสช. ซึ่งปัจจุบันได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจโดยไม่จำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการจึงทำให้รัฐบาลมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการควบคุมสังคมได้อย่างชัดเจนในการออกคำสั่งโดยผ่านความเห็นชอบจาก คสช. แล้วจึงทำเรื่องนั้นแจ้งต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและนายกรัฐมนตรี (อรรถสิทธิ์ พานแก้ว และคณะ, 2559) แต่ตำแหน่งหัวหน้า คสช. และผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นคนๆ เดียวกัน ทำให้การใช้กฎหมาย ม.44 ของรัฐบาลนั้นเป็นสิ่งที่ยากต่อการตรวจสอบและถ่วงดุลเป็นอย่างมาก

4. การโต้ตอบการใช้มาตรา 44 ของรัฐบาล คสช.

การโต้ตอบการครองอำนาจนั้นเป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้ในสังคมที่มีการครองอำนาจที่ไม่สมบูรณ์นั้นคือการที่ผู้ปกครองไม่สามารถสร้างความยินยอมในการยอมรับอำนาจของผู้ปกครองให้เกิดขึ้นในสังคมได้ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นถึงการโต้ตอบการครองอำนาจนั้นนี้อาจจะแสดงออกมาในเชิงสัญลักษณ์จนถึงการแสดงออกผ่านการประท้วงเรียกร้องให้เปลี่ยนตัวผู้ปกครอง ซึ่งในปัจจุบันหลังจากที่มีการประกาศใช้ ม.44 ของรัฐบาลได้มีกระแสวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากในการประกาศใช้ ม.44 ถึงความเหมาะสมว่ามีมากน้อยเพียงใด โดยที่ผ่านมามีการใช้ ม.44 ในการออกประกาศหรือคำสั่งที่ส่งผลกระทบต่อสังคม ซึ่งการออกประกาศหรือคำสั่งเหล่านั้นได้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากคนในสังคมที่ได้รับกระทบโดยตรง และในบทความชิ้นนี้จะขอยกตัวอย่างกรณีการโต้ตอบการใช้ ม.44 ของรัฐบาลที่เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งการโต้ตอบดังกล่าวส่งผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลในการชะลอกฎหมายที่ออกโดย ม.44 กรณีตัวอย่างที่ยกมาในบทความชิ้นนี้ก็คือ การประกาศคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 14/2560 เรื่อง มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก หรือที่รู้จักในชื่อของกฎหมายห้ามนั่งหลังรถกระบะนั่นเอง โดยมีเนื้อหากล่าวถึง การห้ามประชาชนนั่งบริเวณแคปหรือกระบะของรถยนต์โดยเด็ดขาด เพราะวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของบริเวณกระบะนั้นมีไว้เพื่อบรรทุกสิ่งของและไม่มีอุปกรณ์ในการป้องกันความปลอดภัยของผู้โดยสาร และถือว่าเป็นการใช้รถยนต์ผิดประเภท กล่าวคือในการจดทะเบียนรถกระบะนั้น จะต้องจดทะเบียนในรูปแบบของรถยนต์บรรทุกส่วนบุคคลไม่เกิน 7 ที่นั่ง โดยมีแผ่นป้ายทะเบียนเป็นสีขาวตัวหนังสือสีเขียว แต่ในปัจจุบันมีผู้นำมาใช้ในการโดยสารเป็นจำนวนมาก ซึ่งผู้ใดฝ่าฝืนจะโดนถือว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 (มติชนออนไลน์, 2560)

หลังจากที่มีการประกาศกฎหมายฉบับนี้ออกมา ทำให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะปฏิกิริยาจากประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วนั้นจะเป็นประชาชนที่ใช้รถกระบะในการประกอบอาชีพ เช่น ผู้ประกอบอาชีพค้าขาย ผู้ประกอบอาชีพรับเหมาก่อสร้าง และยังมีผู้ประกอบการอีกจำนวนไม่น้อยที่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้พื้นที่บริเวณท้ายกระบะในการบรรทุกสิ่งของ ซึ่งการออกกฎหมายฉบับนี้มาเป็นสิ่งที่ทำให้การประกอบอาชีพของคนเหล่านี้มีความลำบากมากขึ้น เพราะส่วนใหญ่แล้วผู้ประกอบอาชีพดังกล่าวจะนำรถกระบะมาใช้ในการบรรทุกสิ่งของหรือบรรทุกคนเพื่อใช้ในการประกอบอาชีพ (โพสต์ทูเดย์, 2560ก)

นอกจากการออกมาแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายฉบับดังกล่าวแล้วนั้น ยังมีประชาชนที่ได้ออกมาแสดงความคิดเห็นผ่านการสำรวจของนิด้าโพล ซึ่งนิด้าโพลได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในเรื่อง “วิถีชีวิตคนไทยกับกฎหมายว่าด้วยรถกระบะ” ในวันที่ 18–21 เมษายน 2560 จากประชาชนที่มีอายุ 18 ปี ขึ้นไป ทั่วประเทศจำนวนทั้งสิ้น 1,250 คน ผลปรากฏว่าประชาชนร้อยละ 83.36 เห็นว่าควรมีการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ ร้อยละ 13.84 ไม่เห็นด้วยในการแก้กฎหมายฉบับนี้ และร้อยละ 2.80 ไม่ระบุความเห็น ซึ่งสาเหตุที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการแก้กฎหมายฉบับนี้ เช่น มีจำนวนสมาชิกในครอบครัวมาก มีความจำเป็นในการใช้รถกระบะ และมีงบประมาณในการซื้อรถมีน้อยจึงต้องซื้อรถกระบะเนื่องจากมีราคาถูก ส่วนแนวทางการแก้ไขนั้นประชาชนเสนอให้มีการผ่อนผันการนั่งท้ายรถกระบะในบริเวณทางรองหรือจำกัดจำนวนคนที่นั่งท้ายกระบะหรือเฉพาะช่วงเทศกาลหรือให้มีการจำกัดความเร็ว และมีประชาชนอีกส่วนหนึ่งเห็นว่าควรแก้ไขกฎหมายฉบับนี้แบบไม่มีข้อจำกัดในการใช้รถกระบะ ส่วนสาเหตุของผู้ไม่เห็นด้วยกับการแก้กฎหมายฉบับนี้ เช่น เพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ประชาชนมีทางเลือกอื่นในการใช้กระบะบรรทุกคนและสิ่งของ และสุดท้ายคือควรปฏิบัติตามกฎหมาย (โพสต์ทูเดย์, 2560ข) นอกจากนี้ ยังมีการใช้พื้นที่สังคมออนไลน์ทั้ง Facebook และ Twitter ในการแสดงความคิดเห็นต่อการใช้กฎหมายห้ามนั่งกระบะอีกด้วย (คม ชัด ลึก, 2560) และสำนักข่าว Tnews ได้มีการถ่ายทอดสดตัวแทนเข้าไปยื่นหนังสือคัดค้านกฎหมายนี้ในทำเนียบรัฐบาล และมีการเชิญชวนให้ร่วมลงชื่อเพื่อให้มีการยกเลิกกฎหมายฉบับนี้ (ทีนิวส์, 2560)

สุดท้ายรัฐบาลต้องยอมชะลอการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้เพื่อลดแรงเสียดทานจากสังคม โดยได้มีการอนุโลมให้มีการบรรทุกผู้โดยสารในบริเวณท้ายกระบะเป็นกรณี โดยพิจารณาจากความจำเป็นในการเดินทาง แต่ถ้าเป็นการรับจ้างบรรทุกเพื่อขนส่งจะต้องถูกดำเนินคดี

ทางกฎหมาย ซึ่งการอนุโลมนี้จะมีไปจนถึงช่วงหลังเทศกาลสงกรานต์ (ไทยรัฐออนไลน์, 2560)

ยังมีกรณีตัวอย่างที่แสดงถึงการต่อต้าน ม.44 ของประชาชน ถึงแม้ว่าสิ่งที่ประชาชนกำลังเรียกร้องนั้นเป็นสิ่งที่ต้องการให้รัฐบาลเข้ามาแก้ไข แต่การแก้ไขที่ประชาชนต้องการนั้นกลับ ต้องไม่ใช่การใช้ ม.44 ในการแก้ไข คือ กรณีทวงคืนผืนป่าดอยสุเทพ จากการก่อสร้างบ้านพักบุคลากรบริเวณพื้นที่ดอยสุเทพ โดยข้อเรียกร้องของประชาชนนั้น ต้องการให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเพื่อคืนพื้นที่ป่า โดยมีการยื่นข้อเสนอให้รัฐบาลเข้ามาแก้ไขในเรื่องนี้แต่ต้องไม่ใช่ ม.44 (ปีปิซีไทย, 2561)

หรือกรณีการถูกต่อต้านจากคณะทำงานภายในรัฐบาล ซึ่งในการใช้ ม.44 โยเก้ยายเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และออกคำสั่งให้ผู้บริหารของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเข้ามาดำรงตำแหน่งแทน จนนำมาสู่ความไม่พอใจของข้าราชการที่อยู่ในรัฐสภา จนสุดท้ายแล้วรัฐบาลจึงยกเลิกคำสั่งและให้คนจากรัฐสภาเข้าทำงานแทน อีกกรณีหนึ่งคือการลาออกของรัฐมนตรีในรัฐบาลปัจจุบันเพื่อแสดงจุดยืนไม่เห็นด้วยต่อการใช้ ม.44 ในการออกคำสั่งโยกย้ายอธิบดีกรมการจัดหางานให้มาดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงแรงงาน และให้รองปลัดกระทรวงแรงงานดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการจัดหางานแทน ส่งผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และข้าราชการการเมือง ยื่นหนังสือลาออกเพื่อแสดงความไม่เห็นด้วยต่อคำสั่งฉบับนี้ (โพสต์ทูเดย์, 2560ค)

นอกจากกรณีตัวอย่างที่ยกมาแล้วยังมีกระแสการวิพากษ์จากการใช้ ม.44 ในการออกกฎหมายอื่นๆ อีก เช่น จากทางฝั่งนักวิชาการ โดยทางฝั่งนักวิชาการนั้นก็มึ้นนักวิชาการหลายท่านที่ออกมาให้ความคิดเห็น เช่น ผศ.ดร.ปริญญา เทวานฤมิตรกุล อาจารย์ประจำภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ออกมาให้ความเห็นว่าไม่เห็นด้วยกับการที่รัฐบาลจะยกเลิกกฎอัยการศึกแล้วมาใช้ ม.44 แทน เนื่องจากเป็นการให้อำนาจรัฐบาลมากเกินไป และไม่สามารถร้องเรียนได้เนื่องจากการออกคำสั่งจากกฎหมายฉบับนี้ถือว่าชอบด้วยกฎหมาย (ไทยรัฐออนไลน์, 2558) หรือ ศ.ดร.อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ อาจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กล่าวว่าการใช้ ม.44 ของรัฐบาลนั้นทำให้หัวหน้า คสช.มีอำนาจมากยิ่งขึ้น แต่ต้องคอยประเมินผลเสียของการใช้ ม.44 อยู่ตลอดเวลา เพราะเริ่มมีการวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมเพิ่มมากขึ้น ทางที่ดีคือ ควรยกเลิกกฎอัยการศึกและ ม.44 แล้วหันกลับมาใช้กฎหมายในรูปแบบปกติเช่นเดิม (ข่าวสด, 2558) หรือการวิพากษ์วิจารณ์จากทางสังคม ยกตัวอย่างเช่น การเกิดการเคลื่อนไหวขึ้นในสังคมออนไลน์อย่าง Twitter ด้วย #ยกเลิกม44 และ #ต่อต้านม44 และเหตุการณ์ที่มีชายผูกคอตายเสียชีวิต สืบเนื่องมาจากกรณีที่รัฐบาลได้ใช้ ม.44 ในการเข้ามา

จัดการกับวัดพระธรรมกาย นอกจากนี้ ยังมีการร่วมรณรงค์ให้ประชาชนมาลงชื่อในโครงการ "ปลดอาวุธ คสช. ทวงคืนสถานการณ์ปกติ" เพื่อยกเลิกประกาศคำสั่ง คสช. ที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (ปีปิซีไทย, 2558)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการสร้างภาวะการครองอำนาจนำของรัฐบาลผ่านการใช้กฎหมาย ม.44 นั้น สามารถสร้างให้เกิดการครอบงำในสังคมได้ในช่วงเวลาหนึ่งเพียงเท่านั้น แต่ยังไม่สามารถเข้าไปสู่การสร้างคามยินยอมที่จะยอมรับอำนาจของรัฐที่มาจากกรออกกฎหมายได้อย่างสมบูรณ์ จึงถือว่าการสร้างภาวะการครอบงำของรัฐบาลนั้นไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากหลังการประกาศใช้กฎหมายที่มาจาก ม.44 แล้วเกิดการโต้ตอบการครองอำนาจขึ้น โดยการเกิดขึ้นของการโต้ตอบนี้ส่งผลให้อำนาจของรัฐบาลถูกท้าทายจนทำให้รัฐบาลต้องยอมชะลอกกฎหมายดังกล่าวเพื่อลดแรงเสียดทานจากสังคม ทำให้รัฐบาลไม่สามารถใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่การสร้างคามยินยอมให้เกิดขึ้นในสังคม การที่รัฐบาลยอมรับฟังเสียงต่อต้านนั้นก็เพราะอำนาจของรัฐบาลเริ่มมีการถูกบั่นทอนซึ่งถ้าเกิดเหตุการณ์เช่นนี้ต่อไปอาจเกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล รัฐบาลจึงต้องยอมถอยเพื่อให้เกิดความมั่นคงในการดำรงอยู่ของรัฐบาลเอง

ปัจจุบันถึงแม้ว่าสังคมจะอยู่ในช่วงที่มีรัฐบาลจากการรัฐประหาร แต่เป็นที่ทราบกันดีว่าเกิดการต่อต้านจากประชาชนเช่น การประท้วง การวิพากษ์วิจารณ์ บทบาทของรัฐบาลอย่างมากมาย ซึ่งแตกต่างจากสังคมเผด็จการในช่วงการบังคับใช้กฎหมาย ม.17 ของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ คนในสังคมไม่สามารถมีบทบาทในการต่อต้านรัฐบาล เนื่องจากประชาชนในยุคของรัฐบาลสฤษดิ์ในขณะนั้นยังรู้สึกว่าจะไม่ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย ม.17 เพราะรัฐบาลยังคงออกนโยบายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนภายใต้สโลแกน “น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี มีงานทำ” จึงทำให้ประชาชนมองเห็นแค่การทำงานของรัฐบาลที่เน้นพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชน อีกทั้งสื่อที่มีอยู่ในขณะนั้นต่างตกเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชนเพียงด้านเดียว ประกอบกับไม่มีสื่อทางเลือกที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ จึงรับรู้แค่ข้อมูลจากสิ่งที่รัฐบาลต้องการให้รับรู้เพียงเท่านั้น แต่ในสังคมปัจจุบันนี้ประชาชนต่างได้รับผลกระทบจากการออก ม.44 ของรัฐบาล เพราะประชาชนรู้สึกว่าการดำเนินชีวิตได้เปลี่ยนแปลงไป เช่น การห้ามแสดงความคิดเห็น การถูกจับกุม จึงทำให้คนในสังคมรู้สึกถูกคุกคามจากรัฐบาล ประกอบกับรัฐบาลไม่สามารถเข้าควบคุมสื่อได้อย่างเบ็ดเสร็จ แต่ในทางตรงข้ามถึงแม้รัฐบาลจะใช้ ม.44 ในการควบคุมสื่อแต่กลับมีการเกิดขึ้นของสื่อทางเลือกมากมายทั้งทางโลกออนไลน์หรือทีวีดิจิทัลที่วิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลได้อย่างเปิดเผยมากขึ้น จึงทำให้ประชาชนสามารถรับรู้ข่าวสารเพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจว่าจะเห็นด้วยหรือ

ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้รัฐบาลที่มาจากรัฐประหารนั้น มีการดำรงอยู่ได้ยากขึ้น เพราะไม่สามารถควบคุมสังคมได้อย่างเบ็ดเสร็จ

5. บทสรุป

ในการสร้างความมั่นคงให้แก่สถานภาพของรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารนั้นมีหลายวิธี ซึ่งหนึ่งในนั้นก็คือการใช้กลไกอำนาจรัฐในการออกกฎหมายที่จะเน้นไปที่การรวมอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จให้แก่ตัวรัฐบาล เพื่อที่จะสามารถควบคุมสังคมให้ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของรัฐบาลได้ เพราะกฎหมายได้มีการกำหนดโทษของผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามไว้อย่างชัดเจน จึงเป็นอีกเหตุผลที่คนในสังคมยอมกลัวยกย่องการถูกลงโทษจึงยอมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกมาจากรัฐบาล ถึงแม้ว่าจะได้รับความเดือดร้อนจากกฎหมายนั้นก็ตาม ซึ่งการใช้วิธีออกกฎหมายเช่นนี้ถือได้ว่ารัฐนั้นได้ใช้กลไกอำนาจรัฐบนพื้นที่สังคมการเมือง (Political Society) ซึ่งประกอบไปด้วย กองทัพ ตำรวจ กฎหมาย ศาล และรัฐบาล โดยรัฐบาลจะใช้อำนาจบังคับที่อยู่ในลักษณะกฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง โดยในคนในสังคมปฏิบัติตาม จนเกิดเป็นความยินยอมพร้อมใจขึ้นในสังคมเพื่อทำให้เกิดสภาวะการครอบงำ (Dominant) ขึ้น แต่ในการครองอำนาจนั้นไม่จำเป็นต้องอยู่ในสังคมเสมอไป กล่าวคือการครองอำนาจสามารถถูกท้าทายได้จากคนในสังคมหรือที่เรียกว่าการโต้ตอบการครองอำนาจนำ (Counter Hegemony) ซึ่งภาวะเช่นนี้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการตั้งคำถามหรือไม่เข้าใจต่อสภาวะการครองอำนาจที่มีอยู่ในขณะนั้น โดยอาจจะเป็นการกระทำเพื่อแสดงให้รับรู้ว่ามี การท้าทายเกิดขึ้น หรืออาจจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงตัวผู้ปกครองก็สามารถเกิดขึ้นได้เช่นกัน

สภาวะการณ์ในประเทศไทยในขณะนี้ รัฐบาลได้มีการใช้กลไกอำนาจรัฐนั้นก็คือการออกกฎหมาย ม.44 เข้าควบคุมสังคมการเมือง เพื่อมีจุดประสงค์ให้ประชาชนยอมรับและเชื่อฟังอำนาจรัฐ โดยที่ผ่านมาได้มีการใช้กฎหมาย ม.44 ไปแล้วจำนวน 189 ฉบับ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และการออกประกาศคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ดังที่กล่าวไปข้างต้นแล้วนั้นว่าการครองอำนาจนั้นสามารถถูกท้าทายได้ตลอดเวลาเห็นได้จากกรณีตัวอย่างที่ยกมาข้างต้น จึงเห็นได้ว่าเริ่มมีการท้าทายการครองอำนาจนำเกิดขึ้น โดยเริ่มจากการออกมาวิพากษ์วิจารณ์การออกกฎหมายที่อาศัยอำนาจ ม.44 ของคนในสังคม นอกจากนั้น ยังมีการยื่นหนังสือคัดค้านการออกกฎหมายและเชิญชวนให้มีการลงชื่อคัดค้านการออกกฎหมายเช่นกัน และยังมีการใช้สื่อสังคมออนไลน์ เช่น Facebook และ Twitter ในการเป็นพื้นที่แสดงความคิดเห็นในการท้าทาย

อำนาจของรัฐบาล ซึ่งในช่วงหลังการทำทลายอำนาจรัฐบาลมีจำนวนมากขึ้น และสุดท้ายรัฐบาลเองก็ต้องลดแรงปะทะของสังคม โดยการยอมชะลอหรือผ่อนผันเรื่องเหล่านั้นเพื่อรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลไว้เช่นเดียวกัน

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นแสดงให้เห็นถึงในปัจจุบันถึงแม้ว่ารัฐบาลทหารจะใช้ ม.44 ในการออกคำสั่งควบคุมสังคม แต่ไม่สามารถเข้าควบคุมสังคมได้อย่างเบ็ดเสร็จ เพราะประชาชนไม่ได้ถูกรวบงำให้ยอมรับข้อมูลของรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียว แต่ประชาชนนั้นสามารถเลือกที่จะรับข้อมูลจากเครื่องมือต่างๆ ได้ด้วยตัวเอง และสามารถแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นต่างๆ ได้อย่างอิสระมากขึ้น จนนำมาสู่การทำทลายอำนาจของรัฐบาล ซึ่งการถูกสังคมทำทลายอำนาจอยู่ตลอดเวลาที่นั้นแสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอของรัฐบาลทหารที่ไม่สามารถควบคุมสังคมให้ยอมรับการดำรงอยู่ของรัฐบาลได้ แต่กลับต้องใช้การประนีประนอมแทนการใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จอย่างที่เราจะเป็นของรัฐบาลทหารเพื่อลดแรงเสียดทานที่เกิดขึ้นเพื่อเพิ่มระยะเวลาการดำรงอยู่ของรัฐบาลให้นานมากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- iLaw. (2560). “มาตรา 44” ไม่โดดเดี่ยว: เผด็จการในอดีตมีทั้งมาตรา 17, 21, 27 ส่วนใหญ่ใช้อำนาจแทนศาล. สืบค้นเมื่อ 9 สิงหาคม 2560, จาก <https://ilaw.or.th/node/4670>
- _____. (2561). สืบคสช. ภาพรวมการใช้มาตรา 44. สืบค้นเมื่อ 30 ธันวาคม 2560, จาก <https://ilaw.or.th/node/4823>
- กาญจนา แก้วเทพ. (2551). *สายธารแห่งนักคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองกับการสื่อสารศึกษา*. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์.
- ข่าวสด. (2558). รายงานพิเศษ: ข้าแหละม.44-คำสั่งคสช.14ข้อ. สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2560, จาก https://www.khaosod.co.th/view_newsonline.php?newsid=TVRReU9EQTBOek16TIE9PQ==
- คม ชัด ลึก. (2560). ห้ามนั่งกระปะ! “รัฐบาลกำลังสร้างศัตรูกับประชาชน” สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2560, จาก <http://www.komchadluek.net/news/regional/269771>
- ฐิติกร สังข์แก้ว, สราวุธ ทับทอง, และอรรถสิทธิ์ พานแก้ว. (2559). *จุด (ไม่) จบ ช่วงฉาบการเมืองไทย '48-'59*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

- ทักษ์ เณลิเมเตียรณ. (2559). *การเมืองระบบฟอซุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ทีนิวส์. (2560). *ร่วมลงชื่อคัดค้าน!! กฎหมายห้ามนั่งในแคปและหลังกระบะ*. สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2560, จาก <http://www.tnews.co.th/contents/>
- ไทยรัฐออนไลน์. (2560). *ตร.ยอมถอย! อนุญาตให้นั่งกระบะท้าย-แค็บโดยสาร ให้จนท. ทำความเข้าใจ*. สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2560, จาก <https://www.thairath.co.th/content/906127>
- ไทยรัฐออนไลน์. (2558). *ไขมาตรา 44 เหนือกฎอัยการศึก อำนาจครอบจักรวาล*. สืบค้นเมื่อ 9 สิงหาคม 2560, จาก <https://www.thairath.co.th/content/489489>
- บีบีซีไทย. (2558). *ล่า 10,000 ชื่อ ปลดอาวุธ คสช. ยกเลิกประกาศคำสั่ง 35 ฉบับ ละเมิดสิทธิเสรีภาพประชาชน*. สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2560, จาก <http://www.bbc.com/thai/thailand-42685683>
- _____. (2561). *เครือข่ายชาวเชียงใหม่ต้านบ้านศาล ไม่เอา ม.44 แก้ปัญหาหมู่บ้านป่าแห้ง*. สืบค้นเมื่อ 30 ธันวาคม 2560, จาก <https://www.bbc.com/thai/international-43864157>
- ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2559). *“ทำไมระบอบเผด็จการจึงประสบความสำเร็จในสังคมไทย” งานวิจัยชิ้นใหม่ของประจักษ์ ก้องกีรติ*. สืบค้นเมื่อ 7 สิงหาคม 2560, จาก <http://themomentum.co/momentum-feature-dictatorship-prajak>
- โพสต์ทูเดย์. (2560ก). *“กม.ห้ามนั่งท้ายกระบะไม่เป็นธรรมกับคนทำมาหากิน” เสียงครวญของชนชั้นปิกอัพ*. สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2560, จาก <https://www.posttoday.com/politic/report/488718>
- _____. (2560ข). *โพลเผยคน 83.36% หนุนแก้กม.ห้ามนั่งท้ายกระบะ-แค็บ*. สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2560, จาก <https://www.posttoday.com/social/general/491455>
- _____. (2560ค). *ม.44 เสื่อมมนต์ขลัง แรงเหวี่ยงโต้กลับ ทีมข่าวการเมืองโพสต์ทูเดย์*. สืบค้นเมื่อ 30 ธันวาคม 2560, จาก <https://www.posttoday.com/politic/analysis/523295>
- มติชนออนไลน์. (2560). *โลกโซเชียลหาทางออก คำสั่งห้ามประชาชนนั่งท้ายกระบะแบบซ้ำๆ*. สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2560, จาก <https://www.matichon.co.th/news/519600>

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557. (2557, 22 กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 131 ตอน 55. หน้า 15. สืบค้นเมื่อ 7 สิงหาคม 2560, จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2557/A/055/1.PDF>
- รัฐสยาม. (2556). *ปฏิวัติสยาม 2475*. กรุงเทพฯ: ไทยควอลิตี้บุ๊ก.
- วัชรพล พุทธรักษา. (2549). *รัฐบาลที่กีดกันกับความพยายามสร้างภาวะการครองอำนาจนำ*. (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต), สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (2550). *แนวความคิดการครองอำนาจนำ (Hegemony) ของกรัมสกี (Gramsci): บททดลองเสนอในการอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองไทย*. สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2560, จาก https://www.academia.edu/518933/2007_แนวความคิดการครองอำนาจนำของกรัมสกี_บททดลองเสนอในการอธิบายปรากฏการณ์_ทางกาเมืองไทย_in_Thai_
- _____. (2557). *บทสำรวจความคิดทางการเมืองของ อันโตนิโอ กรัมสกี*. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2519). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. สืบค้นเมื่อ 7 สิงหาคม 2560, จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law1/%C306/%C306-10-2519-a0001.pdf>
- _____. (2557). *ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร*. สืบค้นเมื่อ 8 สิงหาคม 2560, จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law1/%C306/%C306-10-2502-a0001.pdf>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (ม.ป.ป.). *คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ*. สืบค้นเมื่อ 8 สิงหาคม 2560, จาก <http://library2.parliament.go.th/giventake/ncpo.html>
- สุรพงษ์ ชัยนาม. (2557). อันโตนิโอ กรัมสกีกับทฤษฎีว่าด้วยการครองความเป็นใหญ่ภาคผนวก. ใน เจอโรเม่ คาราเบล. *ความขัดแย้งของการปฏิวัติ: อันโตนิโอ กรัมสกีกับปัญหาของปัญญาชน*. กรุงเทพฯ: text.

ภาษาอังกฤษ

- Kerr, P. (2010). Human Security. In Collins, A. (Ed.). *Contemporary Security Studies*. (pp. 121-135). Oxford: Oxford University Press.

การคลังท้องถิ่น: สภาพปัญหา และแนวทางแก้ไข

สุพัตน์จิตร ลาตบัวขาว¹

Received: November 27, 2018

Revised: April 4, 2019

Accepted: May 14, 2019

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการคลังท้องถิ่น โดยเน้นเรื่องสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข เพื่อชี้ให้เห็นว่าการคลังท้องถิ่นถือเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงประสิทธิภาพในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่ปรากฏเห็นได้เด่นชัดจากโครงสร้างรายได้ของท้องถิ่นที่มีลักษณะพึ่งพิงรายได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลัก ทำให้ท้องถิ่นมีศักยภาพในการจัดหารายได้ที่ต่ำ และก่อให้เกิดปัญหาตามมา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเชิงนโยบาย ปัญหาด้านโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการคลังของท้องถิ่น ปัญหาความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารการคลัง ปัญหาเรื่องการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาเรื่องการจัดสรรรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาด้านกฎหมายเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น บทความนี้ได้เสนอแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ การพัฒนาแหล่งรายได้ รวมถึงการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความพร้อมในการจัดเก็บรายได้ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปใช้เป็นฐานองค์ความรู้ในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งผลักดันข้อเสนอแนะทั้งเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติต่างๆ ที่จะทำให้เกิดการพัฒนาทางการคลังท้องถิ่นต่อไป

คำสำคัญ การคลังท้องถิ่น, สภาพปัญหา และแนวทางแก้ไข

¹ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ 10240 อีเมล: supatjit01@hotmail.com

Local Finance: Problems and Solutions

Supatjit Ladbuakhao²

Abstract

The aim of this article is to study local finance, particularly its problems and solutions, by indicating that local finance is a crucial factor in administration and independence from local administrative organizations, which also includes the efficiency in development of local administrative organizations, as seen from the local revenue structure that mainly relies on government subsidies. As a result, the local has low potential to provide incomes that leads to other problems regarding policy, the revenue structure of local administrative organizations, local fiscal inequality, the ability of local administrative organization in financial administration, income allocation of local administrative organizations, expenditure allocation of local administrative organizations and local finance law. This article suggests that local finance improves the efficiency of revenue collection, revenue source development including preparing development of local administrative organizations for revenue collection. Local administrative organizations can use research findings as a knowledge base to solve problems. The local administrative organizations can push suggestions for both policy and practice to further local finance development.

Keywords Local Finance, Problems and Solutions

² Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration, Bangkok 10240. E-mail: supatjit01@hotmail.com

1. บทนำ

การศึกษาการคลังท้องถิ่นในต่างประเทศของ Alfirman (2004) พบว่า การคลังท้องถิ่นในประเทศที่พัฒนาแล้วมีปัญหาน้อยกว่าประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งสาเหตุอาจมาจากหลายปัจจัย เช่น การกำหนดนโยบายของรัฐบาล ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ การปรับลดฐานภาษี ฯลฯ (Coe, 2008, pp. 759-767) ในการแก้ไขปัญหาการคลังท้องถิ่น Fang (2006) ได้เสนอให้มีการจัดทำนโยบายการคลังที่มีประสิทธิผลทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ในระยะสั้นต้องเน้นการพัฒนาและเพิ่มความพยายามในการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น ในขณะที่ระยะยาวนั้นต้องเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น อนึ่งเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาว ทั้งนี้ การกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางให้กับท้องถิ่นนั้นนอกจากจะเป็นการลดภาระของรัฐบาลลงแล้ว ยังเป็นการเพิ่มความรับผิดชอบในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้นอีกด้วย (Bird & Vaillancourt, 2006)

การกระจายอำนาจในประเทศไทยปรากฏให้เห็นเด่นชัดและเป็นรูปธรรม ในช่วงที่มีการปฏิรูปทางการเมืองปี พ.ศ. 2537 เรียกได้ว่าเป็น “การกระจายอำนาจในทางการเมือง” หรือ “การกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย” (Political or Democratic Decentralization) การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นนั้นถือเป็นวิธีการที่สำคัญในการปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) (อัชกรณ วังศ์ปรีดี และธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, 2558) โดยที่ประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาได้มีการปฏิรูปกลไกการบริหารกิจการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจนั้นมีมากกว่าหนึ่งรูปแบบ เช่น รูปแบบการกระจายอำนาจแบบภาคีรัฐสังคมของญี่ปุ่น และรูปแบบการกระจายอำนาจที่สุดโต่งของประเทศอินโดนีเซีย เป็นต้น (Bardhan, 2002; Van Assche & Dierickx, 2007) ในช่วงที่ผ่านมายังคงมีปัญหาทั้งในเชิงนโยบายและการปฏิบัติ ดังที่ปรากฏให้เห็นในรายงานการวิจัยหรือเวทีสัมมนาขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ สิ่งหนึ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดคือ การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะจะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เป็นของตนเอง และเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่น อันจะนำไปสู่การกระจายอำนาจ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจทางการคลังนับเป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะถ้าหากไม่มีการกระจายอำนาจทางการคลัง หรือการละเลยความสำคัญของการคลังท้องถิ่นแล้ว ก็เป็นการยากที่จะมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม กระจายอำนาจทางการคลังท้องถิ่นได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคการคลังท้องถิ่น ในบทความนี้จะอธิบายให้เห็นถึงปัญหาว่ามีประเด็นใดบ้าง จากนั้นจะนำมาสังเคราะห์เป็นแนวทางแก้ไขต่อไป ซึ่งจะขออธิบายขยายความตามลำดับต่อไป

2. บทวิเคราะห์: สภาพปัญหาการคลังท้องถิ่น

ในกรณีของไทยมีการกระจายอำนาจทางการคลังมาเป็นเวลากว่าทศวรรษ นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายฉบับต่างๆ ที่ให้อำนาจในทางภาษีอากรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ทว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นต่อการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลับมิได้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นเท่าที่ควร เนื่องจากท้องถิ่นไม่สามารถจัดหาแหล่งรายได้ของภาษีแต่ละประเภทได้ตามความต้องการของท้องถิ่น รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในทางภาษียังไม่ครอบคลุมทั้งหมด (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2554ก, น. 2) ผลที่ตามมาคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอำนาจในการจัดเก็บภาษีประเภทต่างๆ ในพื้นที่รับผิดชอบ อีกทั้งบุคลากรยังขาดทักษะในการปฏิบัติงาน ขาดความกระตือรือร้นในการทำหน้าที่จัดเก็บรายได้และเพิ่มขนาดรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นได้ว่าการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นยังขาดประสิทธิภาพ และความไม่พร้อมของท้องถิ่นในการถ่ายโอนภารกิจ เพราะท้องถิ่นบางแห่งไม่สามารถจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง (ราเชนทร์ นพณัฐวงศ์, ภูกิจ ยลชญาวงศ์, และรวีวงศ์ ศรีทองรุ่ง, 2560, น. 519)

นอกจากนี้ ระบบการจัดสรรรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังไม่สอดคล้องกับเกณฑ์การจัดประเภทภาษีที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เนื่องจากสภาพความเป็นเมืองของท้องถิ่นมีผลต่อขนาดการจัดเก็บภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เอง การให้สิทธิในการจัดเก็บภาษีประเภทหนึ่งอาจทำให้ท้องถิ่นบางแห่งมีรายได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างชัดเจน ขณะเดียวกันอาจไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นในพื้นที่อื่นๆ และส่งผลต่อปัญหาด้านต้นทุนการบริหารจัดการอีกด้วย ทั้งนี้ เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณจึงไม่สะท้อนภารกิจหน้าที่ตามที่ได้รับถ่ายโอน ดังนั้น ขนาดรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีความเหมาะสม อีกทั้งมีความพยายามในการแทรกแซงจากข้าราชการฝ่ายการเมือง ทำให้การตั้งหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ

ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้แต่เดิมปัญหาเรื่องหลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาจัดสรรงบประมาณ เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ ในทางปฏิบัติได้กลายเป็นเรื่องของการต่อรองทางการเมืองทั้งในระดับรัฐบาลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดอัตราภาษีและฐานภาษีที่ยังไม่ครอบคลุม เพราะยังไม่สะท้อนความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอย่างแท้จริง จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 281 ที่กำหนดให้รัฐบาลกลางจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่เขตรับผิดชอบ ทั้งนี้ ยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายต่างๆ อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ (จิตติเทพ สิทธิยศ, อีรเดช ลิขิตตระกูลวงศ์, ปวีณา สำเร็จ, และสุธาวรรณ วรณสุกใส, 2558, น. 1-23)

การพัฒนาความสามารถทางการคลังของท้องถิ่น ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ การพัฒนาศักยภาพในการจัดหารายได้ และการจัดสรรรายงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เหมาะสม ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการจัดหารายได้นั้นหมายถึง การที่ท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นประเภทต่างๆ โดยการกระตุ้นการนำทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์ การหารายได้ในรูปแบบค่าธรรมเนียมการใช้ประโยชน์ต่างๆ และรวมถึงรายได้ที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้ ซึ่งประกอบด้วย ภาษีแบ่งและเงินอุดหนุน ส่วนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีมักเป็นไปเพื่อก่อให้เกิดการตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นเป็นสำคัญ ดังนั้น การบริหารการคลังท้องถิ่นจึงเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในทางปฏิบัติการบริหารงานคลังท้องถิ่นก็มีปัญหา ซึ่งอาจส่งผลให้ผลลัพธ์ที่คาดหวังไม่เป็นไปตามที่ต้องการ ปัญหาที่เกิดขึ้นสามารถจำแนกและแสดงให้เห็นได้ดังนี้

2.1 ปัญหาเชิงนโยบาย

กล่าวคือ รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารการพัฒนาประเทศ และถ่ายโอนนโยบายและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหลักที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนกลางทั้ง 6 ภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ดังต่อไปนี้

- (1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
- (2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
- (3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย
- (4) ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว
- (5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (6) ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญหาท้องถิ่น

ภารกิจเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นภารกิจที่กระทบต่อการดำเนินชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนขั้นพื้นฐาน ที่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก แต่กลับพบว่าท้องถิ่นจำนวนมากไม่มีรายได้เพียงพอในการพัฒนาท้องถิ่น อีกทั้งรายได้ของท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองท้องถิ่น ยกตัวอย่างเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกลความเจริญความพยายามในการจัดหาแหล่งรายได้นั้นกระทำได้ยากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตความเจริญที่มีแหล่งรายได้ที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย ดังนั้น รัฐบาลจึงมีความพยายามที่จะจัดสรรงบประมาณและหาวิธีการในการสร้างความเป็นธรรมและทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารท้องถิ่นของตนเองได้

2.2 ปัญหาด้านโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากผลพวงการกระจายอำนาจนำมาสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ได้กำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตรา 30(4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดให้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นปัจจุบันในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 รายได้ท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลอยู่ที่ร้อยละ 29.50 ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลระหว่างปี พ.ศ. 2550-2562

สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล	
ปี พ.ศ.	ร้อยละ
2550	25.17
2551	25.20
2552	25.82
2553	25.26
2554	26.14
2555	26.77
2556	27.27
2557	27.37
2558	27.80
2559	28.16
2560	29.36
2561	29.40
2562	29.50

ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2558), สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2562)

จากตารางดังกล่าว แม้ว่าสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลจะเพิ่มขึ้นทุกปี แต่กลับพบว่าสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น มีการเพิ่มจากรายได้ที่เป็นเงินอุดหนุนเป็นหลัก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 โดยสัดส่วนการพึ่งพิงเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพิ่มมากขึ้นจนมากกว่าร้อยละ 40 ของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ ร้อยละ 41.72 ในปี พ.ศ. 2555 ร้อยละ 41.30 ในปี พ.ศ. 2556 และร้อยละ 41.71 ในปี พ.ศ. 2557 (สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2558; สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2562) Banjerd Singkaneti and Darunee Pumkaew (2017, pp. 3-23) ได้กล่าวถึงการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลกระทบที่แตกต่างกัน ดังนี้

(1) ความเป็นอิสระของท้องถิ่น พบว่าระดับความเข้มข้นในการลดทอนความเป็นอิสระของท้องถิ่นขึ้นอยู่กับเงื่อนไขจำเพาะของเงินอุดหนุนนั้นๆ เช่น เงินอุดหนุนทั่วไป

มีผลกระทบต่อการลดทอนอำนาจหรือความเป็นอิสระของท้องถิ่นน้อยกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจโดยเฉพาะอำนาจทางการคลัง เนื่องจากเงินอุดหนุนทั่วไปมีความยืดหยุ่นและท้องถิ่นสามารถใช้ดุลยพินิจในการใช้เงินได้ ในขณะที่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจมาพร้อมกับเงื่อนไขในการใช้เงิน ทำให้ความเป็นอิสระของท้องถิ่นลดน้อยลง

(2) การตอบสนองต่อความต้องการบริการสาธารณะของท้องถิ่น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะจำกัดความสามารถของท้องถิ่นในการตอบสนองต่อลำดับความสำคัญของความต้องการของท้องถิ่น (Kitchen, 2007)

(3) การเข้าถึงทรัพยากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าถึงเงินอุดหนุนทั่วไปได้ง่ายกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ กล่าวคือ เงินอุดหนุนทั่วไปมีความซับซ้อนน้อยกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจทำให้ท้องถิ่นสามารถเข้าสู่กระบวนการของเงินอุดหนุนทั่วไปได้

(4) เงินอุดหนุนของไทยถูกจำกัดความเป็นอิสระ เนื่องจากเงินอุดหนุนส่วนใหญ่มาร่วมกับเงื่อนไขในการใช้เงินกล่าวคือ รัฐบาลจัดสรรเงินในรูปแบบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมากกว่าเงินอุดหนุนทั่วไป เพราะเป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปนั้นถูกแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ (1) เงินอุดหนุนทั่วไปแบบตามภารกิจหรือแบบกำหนดจุดประสงค์ และ (2) เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งเงินอุดหนุนทั่วไปแบบกำหนดวัตถุประสงค์นั้นรัฐได้กำหนดกิจกรรมในการใช้เงินให้แก่ท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว ดังนั้น ท้องถิ่นจึงขาดความเป็นอิสระในการใช้เงิน

อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ต้องพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลโดยเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปตามวัตถุประสงค์ซึ่งไม่ใช่เงินอุดหนุนทั่วไปที่แท้จริง และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งมีจำนวนเม็ดเงินไม่สม่ำเสมอในแต่ละปี (Wongpredee, 2012; Wongpredee & Sudhipongpracha, 2014; Sudhipongpracha & Wongpredee, 2015) ตามทฤษฎีการกระจายอำนาจด้านการคลัง การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นจะต้องพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองและระดับความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ (Shah & Thompson, 2004) ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดที่มีขนาดใหญ่ร่ำรวยหรือในจังหวัดที่มีความยากจน ต่างก็ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปต่อหัวประชากรเป็นจำนวนที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ซึ่งย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดที่ยากจน (ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, 2557, น. 75) เนื่องจากเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลถือเป็นเส้นเลือดใหญ่ที่หล่อเลี้ยงองค์กรปกครองท้องถิ่น ดังนั้นการจัดสรรเงินอุดหนุนที่คงที่จะทำให้การให้บริการประชาชนตามพันธกิจหน้าที่ตาม

กฎหมายมีคุณภาพและปริมาณที่คงที่ด้วย อย่างไรก็ตาม พบว่า ในสภาพความเป็นจริงของระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่งได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนไม่เท่ากันในแต่ละปีงบประมาณ

จากปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นปัญหาในการจัดทำโครงการที่ใช้เงินอุดหนุนโครงการตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งโครงการบางโครงการไม่ได้มีการพิจารณาให้รอบขอบขาดการตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของสถานที่และงบประมาณในการจัดสรรเงิน ทำให้ต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงการอยู่บ่อยครั้ง (สกล สีน้อย, 2558, น. 7-25) จะปรากฏว่าโครงการที่ได้กล่าวมาแล้วไม่สมควรดำเนินการ อาทิเช่น การก่อสร้างถนนในบริเวณพื้นที่ดินทรุด หรือต่ำกว่าระดับน้ำ ฯลฯ ในท้ายที่สุดก็กลายมาเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ทำให้เงินอุดหนุนท้องถิ่นทั่วไปของท้องถิ่นลดลง (Wongpredee, 2012, pp. 1-27) กรณีเหล่านี้หากมีการวางแผนการดำเนินงานรวมถึงมีการตรวจสอบความเหมาะสมและการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะทำให้โครงการดังกล่าวประสบผลสำเร็จได้ ในแง่ของการปฏิบัติยังคงมีปัญหาเรื่องความล่าช้าในการดำเนินโครงการที่ใช้เงินอุดหนุน ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่นขาดการเร่งรัดในการดำเนินงานตามที่กำหนดเท่าที่ควรเมื่อใกล้สิ้นปีงบประมาณค่อยมาดำเนินการ พอเริ่มต้นดำเนินโครงการก็ปรากฏว่าโครงการมีปัญหาและอุปสรรคอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะเห็นได้จากโครงการหลายๆ โครงการที่ท้องถิ่นดำเนินการจัดทำไม่ทันตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น และปัญหาสุดท้ายก็คือปัญหาการขอขยายเวลาและการขอเกินเงินโครงการ กล่าวคือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเบิกจ่ายเงินได้ทันก่อนสิ้นปีงบประมาณ ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อการดำเนินโครงการของท้องถิ่น

จากปัญหาที่เกิดขึ้นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น ยังคงมีปัญหาที่เกิดจากรัฐบาลอีกมาก เช่น ปัญหารัฐบาลและรัฐสภาพิจารณางบประมาณแผ่นดินล่าช้า สาเหตุจากการห้มติวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และรัฐสภา ดังนั้น ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งส่งผลให้การพิจารณาร่างงบประมาณแผ่นดินต้องรอนโยบายจากรัฐบาลใหม่

ทว่าความล่าช้าในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรรเงินอุดหนุน โดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องรอดูยอดเงินอุดหนุนทั่วไปที่ผ่านรัฐสภาและประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา รวมทั้งยังมีปัญหาความไม่แน่นอนของหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป กล่าวคือหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปนั้นไม่แน่นอน โดยตลอดระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรรเงินอุดหนุนเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด

ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่สามารถประมาณการงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปที่ควรจะได้อย่างแม่นยำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งการตัดสินใจรายยอดเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับจัดสรรจากกระทรวงมหาดไทยก่อน แล้วไปจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมแทนในภายหลังก็มี ทำให้มีผลต่อการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ (1) การบริหารงบประมาณประจำปีไม่เป็นไปตามแผน (2) การตั้งงบประมาณทำให้เกิดการถ่ายโอนรายจ่ายเนื่องจากเงินอุดหนุนที่ได้รับต่ำกว่าการประมาณการ หรืออาจจำเป็นต้องปรับลดโครงการที่กำหนดไว้ในงบประมาณนั้นเสีย (3) แผนโครงการที่ต้องปรับลดไป มีผลกระทบต่อแผนพัฒนาท้องถิ่นและความต้องการของประชาชน และ (4) ความล่าช้าจากการจัดสรรเงินอุดหนุนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่สามารถทำการจัดซื้อ จัดจ้าง ตามโครงการที่กำหนดซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าและไม่สามารถเบิกจ่ายเงินได้ทันปีงบประมาณ เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับงานของ จรัส สุวรรณมาลา (2558) ชี้ให้เห็นว่า การปรับลดสัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปลง และเพิ่มสัดส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ต้องจ่ายให้กับส่วนราชการต่างๆ ในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้ง ปัญหา “กักตักทางการคลัง” จรัส สุวรรณมาลา ได้อธิบายว่า ระบบการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ราชการส่วนกลางจะประสบความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาความแตกต่างหรือช่องว่างทางเศรษฐกิจสังคมที่เรียกว่า Hamilton’s Paradox (ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรส่วนกลางที่พื้นที่ต่างๆ พึ่งพาทรัพยากรส่วนกลางมากเกินไป จนขาดแรงจูงใจในการพึ่งพาตนเอง) ส่งผลให้เกิดความแตกต่างเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้เป็นอย่างมาก และการเมืองระดับชาติไม่สามารถเข้าใจปัญหาในพื้นที่ได้ เนื่องจากการเสนอนโยบายเพียงชุดเดียวให้กับประชาชน โดยไม่ได้คำนึงถึงความหลากหลายของวัฒนธรรมในแต่ละพื้นที่ของท้องถิ่น (กิริพัฒน์ เขียนทองกุล, 2559, น. 59) จึงก่อให้เกิดลักษณะที่ว่าส่วนราชการยินยอมถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่ได้ถ่ายโอนงบประมาณ บุคลากร และเทคโนโลยีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ ท้ายที่สุดก็ต้องยอมคืนภารกิจดังกล่าวให้กับราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเหมือนเดิม อันเนื่องมาจากไม่สามารถดำเนินการจัดให้บริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้ (วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2557, น. 43)

2.3 ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการคลังของท้องถิ่น

บทวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐกิจมิติของ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ (2557); Patamasiriwat (2012) ชี้ให้เห็นว่าระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นไม่ได้ช่วย

ลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและการเงินการคลังแต่อย่างใด ในทำนองเดียวกัน ข้อค้นพบการศึกษานี้ยังยืนยันผลการศึกษาของ Sudhipongpracha and Wongpredee (2015) ที่ว่าการใช้แบบจำลองเศรษฐกิจมิติแสดงให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลที่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้สูงกลับได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปมากกว่าท้องถิ่นที่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ต่ำ ทั้งนี้ เนื่องมาจากเงินอุดหนุนทั่วไปของประเทศไทยนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าที่จะลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและการเงินการคลังระหว่างพื้นที่ที่ร่ำรวยและพื้นที่ที่ยากจน ดังนั้น กระบวนการและสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปจึงก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการคลังเพิ่มขึ้นในที่สุด (Suwanmala & Weist, 2009)

เช่นเดียวกับงานวิจัยของ วีระศักดิ์ เครือเทพ ที่ได้ศึกษาถึงความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นของเทศบาล ผลการศึกษพบว่า เทศบาลมีความเหลื่อมล้ำทางการคลังทางด้านรายจ่ายตามแผนงานหลักของเทศบาลในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน ในท้องถิ่น กล่าวคือ เทศบาลที่ดำเนินภารกิจพื้นฐานในระดับที่สูงจะสามารถจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนได้มากกว่าเทศบาลที่มีการดำเนินภารกิจขั้นพื้นฐานในระดับที่ต่ำ เพราะฉะนั้นประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลที่มีการดำเนินการขั้นพื้นฐานที่สูงกว่า ก็จะได้รับบริการระดับคุณภาพชีวิตได้มากกว่า ดังนั้น ความเป็นธรรมทางสังคมของประชาชนในระดับฐานรากภายใต้สภาวะความเหลื่อมล้ำทางการคลังที่สูงย่อมมีอาจเกิดขึ้นได้ง่าย (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2554ข, น. 27-28)

นอกจากนี้ ยังมีการศึกษาเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำทางการเงินการคลังท้องถิ่น (ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ, ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์, ลีลี โกศัยยานนท์, หกวน ชูเพ็ญ และธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, 2557, น. 52-55) กล่าวคือ ความเหลื่อมล้ำทางการคลังเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างทางกฎหมายและเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำของคุณภาพชีวิตของประชาชน ทั้งนี้ ตามหลักการความเท่าเทียมกันที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นภายในประเทศเดียวกันจะต้องมีมาตรฐานใกล้เคียงกันหรือมีมาตรฐานเดียวกัน แต่ในสภาพความเป็นจริงคุณภาพของการบริการสาธารณะมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง โดยเฉพาะในพื้นที่เขตเมืองและเขตชนบท และระหว่างภูมิภาคที่ร่ำรวยและยากจน ซึ่งสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งมาจากสถาบันทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดประเด็นข้อถกเถียงอย่างกว้างขวางในแวดวงการคลังสาธารณะและทำให้เกิดคำศัพท์ทางด้านเศรษฐศาสตร์ที่ว่า “ความไม่สมดุลทางการคลัง” (Fiscal Imbalance)

อย่างไรก็ตาม ความไม่สมดุลทางการคลังในการปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งหมด 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก ความไม่สมดุลทางการคลังด้านแนวตั้ง (Vertical Fiscal Imbalance) หมายถึง การกำหนดด้านรายได้ (Revenue Assignment) และการกำหนดด้านรายจ่าย (Expenditure Assignment) ไม่สมดุลกัน ยกตัวอย่างเช่น การจัดสรรอำนาจในการจัดเก็บรายได้ส่วนใหญ่ให้ขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลาง (Central Government) ในขณะที่ภารกิจการจัดบริการสาธารณะถูกถ่ายโอนไปขึ้นอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาความไม่สมดุลตามแนวตั้งนี้เกิดขึ้นหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกฎหมายทั้งสองได้ทำให้ภารกิจของราชการส่วนกลางลดลง พร้อมทั้งถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการที่ควรจะเป็น ดังนั้น ท้องถิ่นควรจะมีฐานภาษีที่ก่อให้เกิดรายได้ที่เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการโอน แต่ในความเป็นจริงฐานภาษีส่วนใหญ่ยังคงกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลาง ซึ่งกฎหมายภาษีที่ใช้ในปัจจุบันเป็นการกำหนดเกณฑ์การแบ่งรายได้ของรัฐในยุครวมศูนย์อำนาจ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา ภาษียาสูบภาษีสรรพสามิต เป็นต้น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีเสริมได้ไม่เกินร้อยละ 10 แม้ว่าภายหลังการกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบภารกิจมากยิ่งขึ้น การจัดแบ่งภาษียังคงใช้หลักการเดิม เมื่อเป็นเช่นนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้เรียกร้องให้มีการปฏิรูปและระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น และเกิดความเหมาะสม

ประเด็นที่สอง ความไม่สมดุลทางการคลังด้านแนวนอนหรือแนวราบ (Horizontal Fiscal Imbalance) หมายถึง รายได้การคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกัน เนื่องจาก “ทางภาษี” ของท้องถิ่นแตกต่างกันตามการกระจุกตัวของภาคอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ในบางภูมิภาค อาทิเช่น กรุงเทพมหานคร และปริมณฑลภาคตะวันออก เป็นต้น ส่งผลทำให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน อีกทั้งการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและคุณภาพชีวิตของประชาชนจึงแตกต่างกันไปด้วย หากมองในแง่ของปรากฏการณ์ที่เขตพื้นที่การปกครองท้องถิ่นบางแห่งมีขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง (Revenue-Generating Capacity) ต่ำกว่าท้องถิ่นอื่น (Bird & Smart, 2002) ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ในแต่ละพื้นที่นั้นๆ (อัชกรณัฏฐ์ วงศ์ปรีดี และอัชเชลิม สุทธิพงษ์ประชา, 2558, น. 92)

ประเด็นที่สาม สุขภาพทางการเงินคลังท้องถิ่น (Local Fiscal Health) ในส่วนนี้อาจจะมีปัญหา เนื่องจากพฤติกรรมการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ขาดวินัยทางการเงินคลังของท้องถิ่น (Local Fiscal Discipline) ดังจะเห็นได้จากการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน และกองทุนส่งเสริมกิจการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางแห่งเพื่อนำมาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นสิ่งที่ดีต่อประโยชน์สาธารณะและมีความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม หากการยืมเงินไม่เกิดความรอบคอบหรือมีการกู้เงินง่ายจนเกินไปอาจจะกลายเป็นปัญหานี้ล้นพ้นตัว อนึ่งพบว่าเกิดความลักลั่นของกฎหมายและระเบียบ กล่าวคือ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ อาทิเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลสามารถยืมเงินจากสถาบันการเงินได้ ซึ่งต่างจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่ถูกจำกัดโอกาสการเงินกู้ยืมเงิน อีกทั้งไม่มีระเบียบรองรับให้องค์การบริหารส่วนตำบลกู้ยืม ทั้งที่มีการกิจในการลงทุนและการพัฒนาเอกชนเดียวกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่น้อยมีความสามารถในการกู้ยืมและสามารถชำระคืนได้ไม่แตกต่างจากเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด

โดยส่วนใหญ่ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงินการคลัง ส่งผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ยังเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิของประชาชนในการได้รับบริการสาธารณะจากรัฐบาลอย่างถ้วนหน้าและมีมาตรฐานเดียวกัน

นอกจากนี้ ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ คือ “การจัดสรรภาษีแบ่ง” (Shared Taxes) ยังไม่มีความเหมาะสม อีกทั้ง “ความไม่คงเส้นคงวา” ยกตัวอย่างเช่น ภาษียานพาหนะประจำปีซึ่งเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การบริหารจัดเก็บโดยกรมการขนส่งทางบกและมอบรายได้ทั้งก่อนให้ท้องถิ่น ในอดีตรายได้ส่วนนี้เคยถูกจัดสรรให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในแต่ละจังหวัด แต่ในปัจจุบันกำหนดให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น ในขณะที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ความเป็นธรรม เนื่องจากเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่รับผิดชอบในการบำรุงรักษาถนนหนทางเอกชนเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด อีกหนึ่งกรณีตัวอย่างเกี่ยวกับการจัดสรรรายได้ค่าภาคหลวง (ปิโตรเลียม) ซึ่งเป็นรายได้เข้าคลังแผ่นดินส่วนหนึ่งจะจัดสรรปันส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่ได้รับสัมปทานการผลิตในประเด็นนี้มีข้อโต้แย้งว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่นอกพื้นที่สัมปทาน แต่ได้รับผลกระทบจากกิจการเหมืองแร่

และการขุดเจาะปิโตรเลียม เช่น การขนส่งปิโตรเลียม หรือ การเป็นแหล่งแปรรูป ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลสมควรที่จะได้รับส่วนแบ่งหรือการจัดสรรค่าภาคหลวงปิโตรเลียมจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

2.4 ปัญหาความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารการคลัง

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2552, น. 121) ให้ความเห็นว่า การบริหารการคลังท้องถิ่น อาทิเช่น การจัดเก็บภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเชิงตั้งรับมากกว่าเชิงรุก กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังคงใช้วิธีการในการจัดเก็บภาษีอากรด้วยวิธีการที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีมาแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สิน โดยวิธีการในการจัดเก็บภาษีเช่นนี้เป็นการบริหารการคลังที่ไม่เกิดความสะดวก รวดเร็ว และไม่นำระบบการจัดเก็บภาษีที่มีความถูกต้องและเป็นธรรมมาปรับใช้ เพราะในการจัดทำแผนที่ภาษีต้องใช้บุคลากร งบประมาณ และเวลาค่อนข้างมาก อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดการตรวจสอบและติดตามผลการจัดเก็บภาษี และการให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการรับชำระภาษี ขาดการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาปรับใช้ในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน เมื่อเป็นเช่นนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไม่มีขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ในด้านบุคลากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งขาดแคลนบุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดเก็บภาษี และเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำแก่ประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษี หากบุคลากรเหล่านี้ขาดความเชี่ยวชาญขาดศักยภาพในการจัดเก็บภาษี หรือแม้กระทั่งเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นบางแห่งพยายามหาช่องโหว่ในการทุจริต หรือมีการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับการส่อไปในทางทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ความขัดแย้งในเรื่องนโยบายที่เกิดขึ้นจากการทุจริตเชิงนโยบาย เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในการตีความข้อกฎหมายระเบียบปฏิบัติการกำกับติดตามการบังคับใช้โดยเฉพาะการติดตามและการจัดเก็บภาษี ซึ่งเป็นข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง รวมถึงการขาดความเอาใจใส่ในการกำกับติดตามการจัดเก็บภาษี (อัชกรณ วังศรีปรีดี, 2555, น. 16-17) ทั้งนี้ หากบุคลากรในท้องถิ่นมีความรู้ประสบการณ์ รวมทั้งเครื่องมือและการใช้เครื่องมือที่เกี่ยวกับการบริหารการคลังท้องถิ่นที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับบุคลากรทางการคลังของส่วนกลางในกรณีนี้ทำให้เป็นข้ออ้างในการจัดเก็บภาษีเหล่านี้โดยรัฐเป็นผู้จัดเก็บแล้วแบ่งให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และภาษีมูลค่าเพิ่ม

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อัตราร้อยละ 5) และประเภทที่แบ่งกันระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ในอัตรา 40:60 เป็นต้น ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญในการจัดเก็บรายได้ที่เต็มเม็ดเต็มหน่วยเนื่องจากกลัวเสียฐานเสียงทางการเมือง เช่น บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการละเว้นการเก็บภาษีที่ดิน หรือจัดเก็บในอัตราที่น้อยเพราะต้องการรักษาฐานเสียง ถึงแม้จะเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วก็ตาม

ปัญหาจากประชาชนผู้เสียภาษี กล่าวคือ การพยายามเลี่ยงภาษีของประชาชนที่จะจ่ายให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ เช่น การใช้สายสัมพันธ์นักการเมืองเพื่อขอลดหย่อนภาษี หรือหาช่องโหว่ของกฎหมายเพื่อเลี่ยงการจ่ายภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่งผลต่อความเต็มใจในการเสียภาษี

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าในการรับมือกับปัญหาข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากร เจ้าหน้าที่ และประชาชนผู้เสียภาษี ให้มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง สามารถดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนสร้างความเข้าใจและสำนึกรู้ให้แก่ประชาชนผู้เสียภาษีมาชำระภาษีให้แก่ท้องถิ่น

2.5 ปัญหาเรื่องการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นับเป็นเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาทางการคลังเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะเรื่องการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญกับท้องถิ่นเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม การจัดสรรรายได้ของท้องถิ่นเกิดปัญหาหลายประการ กล่าวคือ ประการแรก เกณฑ์การจัดประเภทภาษีที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ ตามสภาพความเป็นเมืองของท้องถิ่นมีผลต่อขนาดการจัดเก็บตามประเภทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เอง ดังนั้น ท้องถิ่นขนาดเล็กที่อยู่ห่างไกลออกไปจึงไม่สามารถขยายฐานรายได้ของตนได้ เพราะการให้สิทธิในการจัดเก็บภาษีประเภทใดประเภทหนึ่งย่อมมีผลทำให้ท้องถิ่นบางแห่งมีรายได้สูงขึ้นอย่างชัดเจน ในขณะที่เดียวกันอาจไม่สามารถเพิ่มรายได้ในพื้นที่อื่นๆ นอกเหนือจากพื้นที่ดังกล่าวได้ ประการที่สอง เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณไม่สะท้อนภาระหน้าที่ในพื้นที่ ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีขนาดรายได้ที่ไม่เหมาะสมและยังมีฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงทำให้การจัดสรรงบประมาณไม่บรรลุตามเป้าประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ ประการที่สาม หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณที่เป็นช่องทาง

ในการต่อรองระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือท้องถิ่นด้วยกันเอง ในการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สี่ การกำหนดอัตราภาษีและฐานภาษีที่ไม่เหมาะสม เพราะในปัจจุบันอัตราและฐานภาษีไม่สะท้อนประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ เนื่องจากผู้ที่เข้าข่ายในการจัดเก็บภาษีมีย่านน้อยและยังประสบปัญหาในการเลี้ยงจ่ายภาษี และ ประการที่ห้า ภาษีบางประเภทที่ควรเป็นหน้าที่การจัดเก็บในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บได้จากหน่วยงานราชการและ/หรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจได้แม้ว่าหน่วยงานดังกล่าวจะเข้ามาดำเนินงานและได้รับรายได้ในพื้นที่ (อัครณัฐ วงศ์ปรีดี, 2554, น. 49-50)

2.6 ปัญหาเรื่องการจัดสรรรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากนักการเมืองท้องถิ่นมีแข่งขันกันการให้บริการสาธารณะเพื่อสร้างฐานคะแนนนิยมของตนเองกับประชาชนในท้องถิ่น โดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมจากการประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale) หรือการมีขนาดของบริการสาธารณะที่เหมาะสมภายในท้องถิ่น โดยมักจะมีแนวโน้มจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นขนาดใหญ่เกินความสามารถทางการคลังของท้องถิ่น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อวินัยทางการคลังของท้องถิ่นและส่งผลต่อการจัดสรรรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรของท้องถิ่นและทรัพยากรภายในประเทศจากการไม่มีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรดังกล่าว การตัดสินใจของผู้บริหารท้องถิ่นบางคนในการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่เกินไปมักมีแรงกดดันมาจากหลายประการ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2551, น. 61) ดังนี้ 1) การกดดันจากฝ่ายผลประโยชน์ ซึ่งอาจเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้ให้การสนับสนุนการเลือกตั้ง 2) อคติของหน่วยงานท้องถิ่น เนื่องจากการเล็งเห็นผลประโยชน์ว่าเมื่อทำโครงการใหญ่แล้วจะเกิดผลดีต่อเศรษฐกิจท้องถิ่น ซึ่งผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมักไม่เป็นดังที่คาดหวัง และ 3) การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้สภาพการผูกขาด ซึ่งถ้าท้องถิ่นตัดสินใจผิดพลาดในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ก็ยังสามารถผลักภาระไปให้ประชาชนได้ในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการปรับขึ้นภาษีหรือค่าธรรมเนียม

อีกทั้ง อำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่ยังคงอยู่ที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เช่น อำนาจในการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงขึ้นอยู่กับส่วนภูมิภาค หรือการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอำนาจของส่วนกลาง (ไพรัช ตระการศิรินนท์, 2548, น. 312)

นอกจากนี้ ยังพบว่า โครงการการพัฒนาท้องถิ่นจะจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมด จึงทำให้ประชาชนไม่พึ่งพาตนเองคอยรับแต่ความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น โครงการใดหรือภาระหน้าที่ใดที่ประชาชนสามารถทำได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำหน้าที่เพียงจัดสรรงบประมาณไปให้ประชาชนเพื่อให้ประชาชนได้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยไม่ต้องรอการจัดบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียวการกำหนดสัดส่วนรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายจ่าย 2 ประเภท คือ รายจ่ายประจำ เช่น เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและวัสดุ ค่าสาธารณูปโภคและเงินอุดหนุน เป็นต้น รายจ่ายเพื่อการลงทุน เป็นรายจ่ายเพื่อการพัฒนา เช่น รายจ่ายค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง เป็นต้น ทั้งนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดสัดส่วนรายจ่ายประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เกินร้อยละ 40 แต่กลับพบว่า รายจ่ายประจำที่เกิดขึ้นจริงจะมีสัดส่วนสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้วิธีการหลบเลี่ยงเพื่อไม่ให้ผิดระเบียบกฎหมาย เช่น การใช้วิธีการจ้างเหมา เป็นต้น ลักษณะดังกล่าวทำให้งบประมาณที่คงเหลือสำหรับการพัฒนาท้องถิ่นจึงมีอยู่น้อย

2.7 ปัญหาด้านกฎหมายเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น

กฎหมายที่กำหนดแหล่งที่มารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบไปด้วย (1) กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดในมาตรา 73 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดในมาตรา 66 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดในมาตรา 82 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจะกำหนดที่มารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) กฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) กฎหมายเฉพาะ ซึ่งเป็นกฎหมายรองรับที่มารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ประเภทนั้นได้โดยไม่ต้องออกข้อบัญญัติ กฎหมายเฉพาะดังกล่าว เช่น ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษี โรงเรือนและที่ดิน เป็นต้น ทั้งนี้ ปัญหาที่เกิดจากกฎหมายที่กำหนดแหล่งที่มารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

(1) ไม่มีกฎหมายที่รองรับการกำหนดแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน ปัจจุบันการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากไม่มีกฎหมายเฉพาะรองรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตราข้อบัญญัติขึ้นมาก่อนการจัดเก็บรายได้ ทั้งนี้ในการตราข้อบัญญัติดังกล่าวจะต้องอิงหรืออาศัยอำนาจแห่งกฎหมายแม่บท ซึ่งต้องออกข้อบัญญัติไม่เกินขอบเขตที่กฎหมายแม่บทได้ให้อำนาจไว้ เช่น การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับสิ่งปฏิกูล กิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพจะต้องอ้างอิงอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการคลังจึงมีข้อจำกัดเนื่องจากต้องไปอิงกับกฎหมายที่อยู่ในยุครวมศูนย์อำนาจ

(2) การขัดแย้งกันของกฎหมายที่กำหนดรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น อัตราการแบ่งภาษีมูลค่าเพิ่มที่แตกต่างกันระหว่างพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2540 เป็นต้น

(3) การบังคับใช้กฎหมาย ถึงแม้การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทภาษีมีกฎหมายรองรับและมีการกำหนดบทลงโทษไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า 1) ไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติและมีความยุ่งยากซับซ้อน และ 2) ผู้นำท้องถิ่นเลือกที่จะไม่บังคับใช้ มาตรการดังกล่าวเนื่องจากกระทบต่อฐานเสียง ดังนั้น ควรมีการปรับปรุงระเบียบกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ ให้เอื้อต่อการบังคับใช้ให้ผู้ไม่ชำระภาษีมาชำระภาษีตามหน้าที่ของตน

(4) แหล่งรายได้ที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองได้ส่วนใหญ่เป็นรายได้ที่มาจากภาษีฐานแคบ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้ายและรวมถึงอากรฆ่าสัตว์ เป็นต้น ซึ่งเป็นเหตุอย่างหนึ่งที่ทำให้รายได้ที่มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองจึงมีสัดส่วนที่น้อยที่สุดเมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายได้จากการจัดเก็บเองประมาณร้อยละ 10 ของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ซึ่งสอดคล้องกับเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2552, น. 729), สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, ดวงมณี เลาวกุล, และพงษ์ธร วราศัย (2552), และจรัส สุวรรณมาลา (2553)

นอกจากนี้ ธเนศวร เจริญเมือง (2551), ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2552) ชี้ให้เห็นถึงศักยภาพในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ในระดับต่ำและถูกควบคุมสั่งการจากรัฐบาล รัฐบาลจะทำหน้าที่ในการหาเงินช่วยเหลือให้แก่ท้องถิ่น

ซึ่งหมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการโอนเงิน ซึ่งถือว่ามิใช่ภาษีท้องถิ่น ความรับผิดชอบในเรื่องรายจ่ายและส่วนแบ่งรายได้อยู่ในสถานะที่ไร้สมดุล

กล่าวโดยสรุปสภาพปัญหาทางการคลังของท้องถิ่นในปัจจุบัน สะท้อนให้เห็นถึงการควบคุมจากภาครัฐโดยใช้งบประมาณเป็นเครื่องมืออันเป็นผลให้ท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ (สุนทรชัย ขอบยศ, 2554) โดยโครงสร้างรายได้ของท้องถิ่นในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับเป้าหมายในการทำให้เกิดความเป็นอิสระทางการคลังและการลดการพึ่งพิงงบประมาณจากรัฐบาล (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552, น. 19) รวมถึงมาตรการทางการคลังนี้เองที่ทำให้มีการแสวงหาประโยชน์จากท้องถิ่นดังที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน

3. บทสรุป

สภาพปัญหาทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่า เป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดสำหรับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นดังที่ผู้เขียนได้อธิบายมาแล้วข้างต้น ซึ่งประกอบไปด้วย 1) ปัญหาเชิงนโยบาย เกิดจากการที่รัฐบาลกำหนดนโยบายในการบริหารการพัฒนาประเทศ ที่ถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่น โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมที่ก็มีภารกิจในการพัฒนาท้องถิ่นและจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น เมื่อรัฐถ่ายโอนภารกิจลงสู่ท้องถิ่นทำให้ท้องถิ่นมีภารกิจเพิ่มมากขึ้น บุคลากร งบประมาณในการดำเนินงานตามภารกิจไม่เพียงพอและไม่สามารถบริหารและพัฒนาท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ เพราะว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดบริการสาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง 2) ปัญหาด้านโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังคงมีการพึ่งพิงรายได้จากส่วนกลางเป็นสัดส่วนที่สูง ในขณะที่รายได้ที่จัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนที่ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนรายได้ของรัฐบาล จากปัญหาดังกล่าวส่งผลให้ท้องถิ่นต้องพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทั้งเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ อย่างไรก็ตามการจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังพบว่ามีปัญหาเช่นเดียวกัน 3) ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการคลังของท้องถิ่น ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ คือ 3.1) ความไม่สมดุลทางการคลังด้านแนวตั้ง 3.2) ความไม่สมดุลทางการคลังด้านแนวนอน 3.3) สุขภาพทางการคลังท้องถิ่น 4) ปัญหาความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารการคลัง ในประเด็นนี้ผู้เขียนสรุปปัญหาออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่

ด้านการบริหารการคลัง ชี้ให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่การขาดความเป็นอิสระทางการคลังด้านการกำหนดรายได้ของตนเอง เป็นต้น ด้านบุคลากร เกิดจากการขาดแคลนบุคลากร เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานในการดำเนินการจัดเก็บภาษี และขาดความรู้ความเข้าใจข้อกฎหมายและการตีความกฎหมายข้อปฏิบัติในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น และ ด้านประชาชนผู้เสียภาษี ประชาชนผู้เสียภาษีพยายามเลี่ยงภาษีที่ประชาชนมีหน้าที่จ่ายภาษี เป็นต้น 5) ปัญหาเรื่องการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6) ปัญหาการจัดสรรรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 7) ปัญหาด้านกฎหมายเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น สามารถสรุปได้ 4 ประเด็น ได้แก่ (1) ไม่มีกฎหมายที่รองรับการกำหนดแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน (2) การขัดแย้งกันของกฎหมายที่กำหนดรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) การบังคับใช้กฎหมาย และ (4) แหล่งรายได้ที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองได้ส่วนใหญ่เป็นรายได้ที่มาจากภาษีฐานแคบ

4. ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนได้เสนอรูปแบบในการบริหารการคลังท้องถิ่นเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการคลังท้องถิ่น ซึ่งสามารถพิจารณาได้หลากหลายมุมมอง เพื่อแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นแนวทางที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับมีความเข้มแข็งทางการคลัง ดังนี้

(1) ควรมีการส่งเสริมการพัฒนารายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการเชื่อมโยงกับรัฐบาล เพราะรัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบายและถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้ นโยบายที่ได้รับการถ่ายโอนต้องเน้นการพัฒนารายได้อย่างจริงจัง อีกทั้งรัฐบาลควรขยายฐานภาษีและกำหนดแหล่งรายได้ให้กับท้องถิ่น เช่น ภาษีการท่องเที่ยวอาจจัดเก็บจากธุรกิจที่พักสนามบิน บริษัทท่องเที่ยว ฯลฯ นอกจากนี้ รัฐบาลควรให้แรงจูงใจทางภาษีแก่สถานธุรกิจในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่ให้เงินสนับสนุนเพื่ออนุรักษ์วัฒนธรรมของท้องถิ่น ตลอดจนการนำภาษีการท่องเที่ยวมาจัดตั้งเป็นกองทุน เพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถมีแหล่งรายได้ในการจัดเก็บเพิ่มมากขึ้น รวมถึงแหล่งรายได้อื่นๆ หรือแหล่งรายได้ใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น

(2) รัฐบาลควรออกกฎหมายเพื่อรองรับการกำหนดแหล่งรายได้ของท้องถิ่นให้มีความชัดเจน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติในการจัดเก็บภาษี

และการกำหนดบทลงโทษกับผู้ค้างชำระภาษี เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีท้องถิ่นนั้น มีหลายฉบับการที่จะปรับให้มีความเหมาะสมหรือปรับให้เหมาะกับสภาพบริบทของพื้นที่ กล่าวคือ การออกกฎหมายเพื่อการจัดเก็บรายได้ที่เป็นรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ต้องมาจากกฎหมายที่ท้องถิ่นออกข้อบัญญัติเอง แต่ต้องไม่ใช่กฎหมายที่บัญญัติไว้อย่างยาวนาน หรือยังไม่มีมีการปรับปรุงเพื่อนำมาใช้ในการจัดเก็บภาษีในปัจจุบัน

นอกจากนี้ รัฐบาลควรมีการตรากฎหมายขึ้นมาใหม่ เช่น ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายรายได้ของท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขความสับสนในการปฏิบัติตามกฎหมาย จุดอ่อนของ กฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการเตรียมความพร้อมเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการองค์กรและปรับเปลี่ยนทัศนคติในกระบวนการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่นและบุคลากรเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในการพัฒนารายได้ของท้องถิ่น เช่น การพัฒนาบุคลากร เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพ บุคลากรสามารถตีความกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นได้ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องสร้างความเป็นต้นแบบการเป็นผู้นำที่ดีและสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากร

(4) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นในฐานะผู้เสียภาษีให้ชำระภาษีตามหน้าที่ของตน โดยไม่เลี่ยงการเสียภาษี ทั้งนี้ การแก้ไขกระทำได้โดยให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการจัดทำงบประมาณตั้งแต่เริ่มต้น รวมถึงการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายต่างๆ ให้ประชาชนผู้เสียภาษีได้ทราบว่า เงินภาษีอากรที่ตนจ่ายไปนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำไปพัฒนาท้องถิ่น ผ่านโครงการหรือกิจกรรมใด เพราะเหตุใดและประโยชน์ที่จะได้รับจากการกระทำดังกล่าวมีอะไรบ้าง ด้วยการกระทำข้างต้นผลที่เกิดขึ้น คือจะช่วยทำให้การเลี่ยงภาษีของประชาชนลดน้อยลง รวมทั้งจะช่วยให้ลดจำนวนผู้เลี่ยงภาษีลง ทั้งนี้ เพราะการเลี่ยงภาษีจะทำให้ตนต้องแบกรับภาระแทนประชาชนที่เลี่ยงภาษี นอกจากนี้ ให้มีการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานการตรวจสอบภายในที่จะเป็นประโยชน์ต่อการติดตามกำกับ ควบคุม และประเมินผลสำเร็จในการปฏิบัติงานอันจะนำไปสู่การปรับปรุง พัฒนาระบบการปฏิบัติงานเพื่อลดการเลี่ยงภาษีให้น้อยลง

(5) ควรมีการกำหนดอัตราภาษีค่าธรรมเนียมในการใช้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน เช่นเดียวกับ สหรัฐอเมริกาที่มีการพัฒนารายได้ โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคำนึงถึงการเข้าถึงบริการสาธารณะของประชาชนในทุกกลุ่มอย่างเสมอภาคกัน อีกทั้งกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมได้ 3 รูปแบบ คือ

รูปแบบแรก การจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่เท่ากับต้นทุนค่าใช้จ่ายในการจัดให้บริการ รูปแบบที่สอง การจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่เท่ากับต้นทุนค่าใช้จ่ายในการจัดให้บริการสำหรับประชาชนบางกลุ่ม แต่สำหรับประชาชนบางกลุ่ม เช่น ผู้สูงอายุ เด็ก และองค์กรไม่แสวงหากำไร จัดเก็บในอัตราที่ต่ำกว่าต้นทุนค่าใช้จ่าย และรูปแบบที่สาม การจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่ต่ำกว่าต้นทุนค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งอัตราค่าธรรมเนียมนั้นอาจมีความแตกต่างกันไปตามช่วงเวลา การให้บริการสาธารณะ กลุ่มผู้ใช้บริการ หรือจำนวนผู้ใช้บริการ (วุฒิสาร ตันไชย และคณะ, 2558, น. 8)

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กิริพัฒน์ เขียนทองกุล. (2559). การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย ช่วงหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 - 2559: การเมืองไทยที่ไร้เสถียรภาพกับความไม่เชื่อใจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 1(2), มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2552). *การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจายอำนาจ..* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2553). *ประชาธิปไตยทางการคลังไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ติดตามประชาธิปไตยไทย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (2558). การพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ใน วุฒิสาร ตันไชย (บก.). *ดุลอำนาจในการเมืองการปกครองไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ฐิติเทพ สิทธิยศ, อีรเดช ลิขิตตระกูลวงศ์, ปวีณา สำเร็จ, และสุธาวรรณ วรรณสุโกส. (2558). การก่อหนี้และสถานะหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: นัยต่อความยั่งยืนทางการคลัง. *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์*, 33(1), 1-23.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2551). *การคลังท้องถิ่น: รวบรวมความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: พี.เอ.ลีฟวิ่ง.
- _____. (2552). การกระจายความมั่งคั่งในประเทศไทย การวิจัยเชิงประจักษ์และนโยบายการคลังเพื่อเพิ่มพลังคนจน. *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์*, 27(3), 27-66.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, และคณะ. (2557). *การคลังท้องถิ่น: การขยายฐานรายได้และลดความเหลื่อมล้ำ*. กรุงเทพฯ: พี.เอ.ลีฟวิ่ง.

- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2551). ดอกไม้ LDC บานสะพรั่ง: หนึ่งทศวรรษการกระจายอำนาจของประเทศไทย (พ.ศ. 2540-2550). ใน ณรงค์ เพชรประเสริฐ. *ก้าว(ไม่)พ้นปรชานิยมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น* (น. 8-56). กรุงเทพฯ: เอเดสเปอร์ส โปรดักส์.
- ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา. (2557). *เอกสารประกอบการสอนรายวิชา 002227*. ขอนแก่น: วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, และคณะ. (2552). *รายงานผลการศึกษาคำว่าหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไพรัช ตระการศิรินนท์. (2548). *การคลังภาครัฐ*. เชียงใหม่: เอ็นสแควร์กราฟิค พรินท์.
- ราเชนทร์ นพณัฐวงศ์, ฤทธิย ยลชญาวงศ์, และรวีวงศ์ ศรีทองรุ่ง. (2560). ปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ใน *การประชุมวิชาการและนำเสนอผลงานวิจัยระดับชาติราชธานีวิชาการ ครั้งที่ 2 “การวิจัย 4.0 เพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน”* (น. 511-521). อุบลราชธานี: มหาวิทยาลัยราชธานี.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2554ก). *รายงานการศึกษา บทวิเคราะห์ร่างกฎหมายเกี่ยวกับรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2554ข). ความเหลื่อมล้ำทางการคลังของเทศบาล: บทสำรวจปรากฏการณ์ “ใครมีเงินมากยิ่งได้มาก”. *วารสารเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ*, 2(4), 27-28.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ, และคณะ. (2557). *รายงานการศึกษานโยบายบูรณาการโครงการประเมินนโยบายการกระจายอำนาจของไทยระยะ 15 ปี*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วุฒิสาร ตันไชย, อรทัย ก๊กผล, ศิกันต์ อัสสระชัยยศ, วิลาวัลย์ หงส์นคร, ภัทรธรณ์ ชักเช็ด, พิชิตชัย กิ่งพวง, และคณะ. (2558). *ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ, ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, พิรสิทธิ์ คำนวนศิลป์, ลีลี โกศัยยานนท์, หกคุณ ชูเพ็ญ, และธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา. (2557). *การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามกระบวนการทัศน์แห่งการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่*. ขอนแก่น: คลังน่านวิทยา.
- สกล ลีโนทัย. (2558). ปัญหาของเงินอุดหนุนท้องถิ่น. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการคลังท้องถิ่น หน่วยที่ 1-7*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

- สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, ดวงมณี เลาวกุล, และพงษ์ธร วราศัย. (2552). *การกระจายอำนาจทางการคลังเพื่อขับเคลื่อนบริการทางสังคมไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สุนทรชัย ขอบยศ. (2554). ทศวรรษแห่งการกระจายอำนาจและแนวโน้มท้องถิ่นไทย. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, 9(1), 31-85.
- สำนักงานนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2558). *สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2562, จาก <http://www.fpo.go.th/fpodoc/การคลังท้องถิ่น%20FIT%20D108-119/สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.xlsx>
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2562). *สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2562, จาก <http://www.fpo.go.th/fpodoc>
- _____. (2562). *สัดส่วนรายได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาลปีงบประมาณ 2552-2562*. สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2562, จาก http://www.odloc.go.th/web/?page_id=1569
- อัครณัฐ วงศ์ปรีดี. (2554). *การคลังท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: ทีพีเอ็น เพรส.
- _____. (2555). ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาล. *วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน*, 19(1), 3.
- อัครณัฐ วงศ์ปรีดี, และธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา. (2558). การกระจายอำนาจกับความเหลื่อมล้ำของการคลังท้องถิ่น: บทวิเคราะห์เงินอุดหนุนทั่วไป กรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศอินโดนีเซียและประเทศไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 13(2), 89-112.

ภาษาอังกฤษ

- Alfirman, L. (2004). *Essays on Indonesian Taxation, Inefficiency and Corruption*. (Doctoral dissertation), University of Colorado at Boulder.
- Banjerd Singkaneti, & Darunee Pumkaew. (2017). Problems of Local Public Finance in Thailand. *Thai Journal of Public Administration*, 15(2), 3-23.

- Bardhan, P. (2002). Decentralization of Governance and Development. *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), 185-205.
- Bird, R. M., & Smart, M. (2002). Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries. *World Development*, 30(6), 899-912.
- Bird, R. M., & Vaillancourt, F. (Eds.). (2006). *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Coe, C. K. (2008). "Preventing Local Government Fiscal Crises: Emerging Best Practices." *Public Administration Review*, 68(4), 759- 767.
- Fang, K. -H. (2006). *Taiwan's Officials' Perceptions of Fiscal Decentralization*. Doctoral Dissertation, University of Pittsburgh.
- Kitchen, H. (2007). Grants to Small Urban Governments. In Boadway, R., & Shah, A. (Eds.). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice* (pp. 483-509). Washington D.C.: World Bank.
- Patamasiriwa, D. (2012). Fiscal Inequality and Grant Allocation: Provincial Analysis of Thailand's Local Government Finance. In Kamnuansilpa, P., & Brereton, P. B. *Local Governments in A Global Context* (pp. 91-116). Khon Kaen: College of Local Administration, Khon Kaen University.
- Shah, A., & Thompson, T. (2004). Implementing Decentralized Local Government: A Treacherous Road with Potholes, Detours, and Road Closures. In Alm, J., Martinez-Vazquez, J., & Indrawati, S. M. *Reforming Intergovernmental Fiscal Relation and the Rebuilding of Indonesia: the "Big Bang" Program and Its Economic Consequences* (pp. 301-337). Northampton, Massachusetts. Edward Elgar Publishing.
- Sudhipongpracha, T., & Wongpredee, A. (2015). Disequalizing Equalization Transfer: Assessment of the Relationship between Equalization Grant and Local Fiscal in Northeast Thailand. *Asian Affairs: An American Review*, 42(1), 1-23.
- Suwanmala, C., & Weist, D. (2009). Thailand Decentralization Process and Prospects. In Bahl, R., & Ichimura, S., *Decentralization Policy in Asian Development* (pp. 193-224). Singapore: World Scientific.

- Van Assche, D., & Dierickx, G. (2007). The Decentralization of City Government and the Restoration of Political Trust. *Local Government Studies*, 33(1), 25-47.
- Wongpredee, A. (2012). Local Fiscal Problems in Thailand: The Perceptions of Municipal Mayors (in Thai). *Journal of Public and Private Management*, 19(1), 1-27.
- Wongpredee, A., & Sudhipongpracha, T. (2014). The Political of Intergovernmental Transfers. *Journal of developing Society*, 30(3), 343-363.

เครือข่ายการค้าข้ามพรมแดนในพื้นที่ชายแดนไทย-ลาว¹

เนตรดาว เกาถวิล² และพฤกษ์ เกาถวิล³

Received: February 13, 2019

Revised: April 20, 2019

Accepted: May 14, 2019

บทคัดย่อ

การค้าข้ามพรมแดน เป็นรูปแบบหนึ่งของการค้าชายแดน ที่ดำเนินการโดยผู้ค้าชายที่มีถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่ชายแดนทั้งสองฝั่ง บทความใช้แนวคิดที่เสนอว่า การค้าชายแดนมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากการค้าในพื้นที่อื่นโดยทั่วไป อันเกิดจากเงื่อนไขทางกายภาพและเศรษฐกิจสังคมในพื้นที่ชายแดน แนวคิดดังกล่าวนำมาสู่ข้อค้นพบของบทความคือ การค้าข้ามพรมแดนในพื้นที่ชายแดนไทย-ลาว เกิดขึ้นได้โดยมี “เครือข่าย” การค้าข้ามพรมแดนเป็นกลไกขับเคลื่อนการค้า เครือข่ายการค้าข้ามพรมแดน ทำหน้าที่เป็นกลไกคอยอำนวยความสะดวกทางการค้า และลดต้นทุนธุรกรรมทางการค้า นอกจากนี้ เครือข่ายการค้าข้ามพรมแดนยังทำหน้าที่เป็นพื้นที่ทางสังคมในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ข้อมูลข่าวสาร การเข้าถึงโอกาสใหม่ๆ ทางธุรกิจ และเป็นกลไกในการเล็ดลอดทะลุทะลวงกฎระเบียบของรัฐที่ไม่เอื้ออำนวยต่อวิถีการค้าของผู้ค้าชายแดน บทความมีข้อเสนอเชิงทฤษฎีชายแดนศึกษาว่า การเชื่อมต่อทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศอย่างเข้มข้นไม่ได้นำไปสู่สภาวะไร้พรมแดน หากแต่ทำให้เกิดการก่อรูปของพรมแดนหลายประเภทขึ้นมา ดังนั้น “ชายแดน” ควรได้รับการพิจารณาในฐานะพื้นที่ปฏิสัมพันธ์ทางสังคมที่มีความหลากหลาย เลื่อนไหล และมีพลวัต

คำสำคัญ การค้าข้ามพรมแดน, การค้าชายแดน, เครือข่ายการค้า, ชายแดนไทย-ลาว

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิจัยเรื่อง “การค้าชายแดนนอกระบบ: เงื่อนไข กลไก และการจัดการของหน่วยงานรัฐ กรณีศึกษาชายแดนไทย-ลาว.” โดย เนตรดาว เกาถวิล และพฤกษ์ เกาถวิล (2561) การวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ความเห็นในบทความนี้เป็นของผู้เขียน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป

² คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี 34190 อีเมล: tnatedao@gmail.com

³ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี 34190 อีเมล: pruektt@gmail.com

Cross-border Trade Network in Thai-Laos Borderland

Natedao Taotawin⁴ and Preuk Taotawin⁵

Abstract

Cross-border trade is a form of border trade which operated by border traders. The article adopts an approach, proposing that border trade has unique characteristics, which are different from trade in other areas in general, due to physical and socio-economy conditions of border area. The main argument of the article is that cross-border trade in the border area of Thai-Lao is contributed by the “network” of cross-border trade that drive local businesses. The cross-border trade network serves as a mechanism facilitating trade and reducing transaction cost. In addition, the cross-border trade network serves as a social space for facilitating information exchange and enabling new business opportunity. Moreover, it is a mechanism used for breaking through the state regulations that do not support the practices of cross-border traders. For the border studies theory, the article suggests that intensive economic associations between countries do not lead to borderlessness, but contribute to the formation of various types of borders. As such, this study suggests that “border” should be considered as a space of diverse social interactions which encompass diversity, complexity and dynamic.

Keywords Cross-border Trade, Border Trade, Trading Network, Thai-Laos Borderland

⁴ Faculty of Liberal Arts, Ubon Ratchathani University, Ubon Ratchathani 34190.
E-mail: tnatedao@gmail.com

⁵ Faculty of Liberal Arts, Ubon Ratchathani University, Ubon Ratchathani 34190.
E-mail: pruektt@gmail.com

1. บทนำ

การค้าชายแดน หมายถึงการค้าระหว่างประเทศที่มีชายแดนติดกัน เป็นระบบเศรษฐกิจที่มีความสำคัญทั้งต่อพื้นที่ชายแดน และต่อประเทศโดยรวม ในหลายประเทศ การค้าชายแดนสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจจำนวนมหาศาล กระทั่งเป็นกลไกระดับประคองยามเศรษฐกิจโดยรวมมีปัญหา (Little, 2005; Titeca, 2012; Womack, 1994) ในบริบทโลกาภิวัตน์ในหลายทศวรรษที่ผ่านมา การค้าชายแดนในภูมิภาคต่างๆ ของโลกได้ขยายตัวอย่างมาก การค้าชายแดนที่เคยจำกัดอยู่ในแวดวงการค้าของท้องถิ่นพุ่งสูงขึ้นทั้งในเชิงปริมาณ ประเภทของสินค้า การก่อให้เกิดการลงทุน และการจ้างงานต่อเนื่อง การค้าชายแดนได้ดึงเอากลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่ไม่ได้อยู่ที่ชายแดนเข้ามามีบทบาทในพื้นที่ชายแดน และการค้าชายแดนได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการค้าระหว่างประเทศอย่างแยกไม่ออก (Coplan, 2010; Krainara, 2016; Arnold, 2010)

แม้ว่าการค้าชายแดนได้เชื่อมโยงเป็นส่วนหนึ่งกับการค้าในประเทศและการค้าระหว่างประเทศ แต่การค้าชายแดนควรถูกพิจารณาด้วยมโนทัศน์ที่แตกต่างออกไป ในงานชิ้นสำคัญของนักมานุษยวิทยาไทย จักรกริช สังขมณี (2561, น. 168) เสนอว่า ชายแดนกับการค้ามีความสัมพันธ์กัน ความเป็นชายแดนเกิดจากการขีดเส้นเขตแดนลงบนพื้นที่ซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างสองพื้นที่ ทั้งด้านอธิปไตย การเมืองการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ เงินตรา และภาษี ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างสองดินแดนเป็นตัวกระตุ้นหลักที่ก่อให้เกิดความพยายามในการใช้ประโยชน์จากความแตกต่างเหล่านั้น เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์จากทรัพยากร แรงงาน การผลิต การบริโภค จักรกริชยังเน้นอีกว่า ลักษณะจำเพาะของชายแดนมีผลกับรูปแบบและวิธีการค้าชายแดนด้วย ลักษณะจำเพาะของชายแดนอาจหมายถึงลักษณะทางกายภาพ เช่น ภูมินิเวศ และทรัพยากร ด้วยเหตุนี้ชายแดนที่เป็นทะเลทราย ป่าเขา มหาสมุทร หรือแม่น้ำ ย่อมมีการควบคุมและการค้าที่มีลักษณะแตกต่างกัน ลักษณะจำเพาะของชายแดนอีกลักษณะหนึ่ง อาจเรียกว่าลักษณะเชิงโครงสร้างระหว่างรัฐ ไม่ว่าจะเป็นความแตกต่างเชิงประวัติศาสตร์ การเมือง เศรษฐกิจ สังคม ความแตกต่างในแต่ละด้านล้วนแล้วแต่ทำให้เกิดประเด็นปัญหาในระดับและรูปแบบแตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น การค้าชายแดนในพื้นที่ชายแดนของทวีปแอฟริกาที่ช่องว่างทางรายได้มีน้อย เปรียบเทียบกับการค้าระหว่างประเทศที่มีช่องว่างทางเศรษฐกิจแตกต่างกันมาก เช่นระหว่างสหรัฐอเมริกากับเม็กซิโก ในพื้นที่รูปแบบแรก เราจะพบการค้าที่ไม่เป็นทางการ มีสภาพที่เอื้ออำนวยให้เกิดการสร้างเครือข่ายและพันธมิตร และการควบคุมของเจ้าหน้าที่ผ่อนปรนมากกว่า ขณะที่การค้าในพื้นที่รูปแบบหลังมักมีความเข้มงวดกวดขัน

และการควบคุมที่เคร่งครัดมากกว่า และหนึ่งในรูปแบบการค้าที่พบในชายแดนลักษณะนี้ คือ การลงทุนจากประเทศที่มีสถานะเศรษฐกิจสูงกว่า ซึ่งมักไม่พบในชายแดนรูปแบบแรก (จักรกริช สังขมณี, 2561, น. 178-179)

บทความนี้นำข้อเสนอของ จักรกริช สังขมณี (2561) มาเป็นแนวทางทำความเข้าใจการค้าชายแดนในพื้นที่ชายแดนไทย-ลาว บทความมุ่งทำความเข้าใจความเป็นชายแดนที่สัมพันธ์กับการค้า และลักษณะจำเพาะของชายแดนที่มีผลต่อรูปแบบของการค้า การพิจารณาดังกล่าวจะทำให้เข้าใจความซับซ้อนและพลวัตของการค้าชายแดนได้ดีขึ้น ในบทความนี้คำว่า “การค้าข้ามพรมแดน” (Cross-border Trade) เป็นไปตามขนบทางมานุษยวิทยา ซึ่งทำการศึกษาการค้าของผู้ค้าชายแดนที่มักไม่เป็นไปตามกฎระเบียบของรัฐอย่างเคร่งครัด หรือดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการ (Informal) การค้าดังกล่าวมักถูกทางการเรียกว่า “การค้านอกระบบ” (Illegal trade) (หรือมีคำอื่นในภาษาอังกฤษที่ใกล้เคียงหรือเกี่ยวข้อง เช่น smuggling, shadow, subversive, parallel, un-recorded, clandestine, contraband) (จักรกริช สังขมณี, 2555, น. 21-22) การพิจารณาการค้าข้ามพรมแดนของนักมานุษยวิทยา ไม่ยึดตามบรรทัดฐานความถูก/ผิดกฎหมายของรัฐ เพราะเห็นว่าการค้าข้ามพรมแดน มักดำเนินการมาก่อนการเกิดขึ้นของพรมแดนรัฐชาติ และกฎระเบียบของรัฐ การค้าเกิดขึ้นบนพื้นฐานของสังคมประเพณีข้ามพรมแดนเป็นการตอบสนองความจำเป็นในการดำรงชีวิต หรือสร้างฐานะ การค้าข้ามพรมแดนจึงแสดงให้เห็นการปรับตัว ต่อรอง และขับเคลื่อนการพัฒนาของผู้คนสามัญ ซึ่งรัฐควรทำความเข้าใจ และสร้างนโยบายสาธารณะที่เป็นธรรมและเหมาะสม (จักรกริช สังขมณี, 2555; ยศ สันตสมบัติ, 2551)

ภายใต้กรอบแนวคิดข้างต้น บทความนี้นำเสนอ การค้าข้ามพรมแดนซึ่งดำเนินการโดยผู้ค้าชายที่ประกอบอาชีพและดำรงชีวิตอยู่ในพื้นที่ชายแดนทั้งสองฝั่ง การค้าเกิดขึ้นจากแรงผลักดันของความแตกต่างทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ ทำให้เกิดการส่งออกสินค้าอุปโภคบริโภคจากฝ่ายไทยไปลาว ในขณะที่เงื่อนไขทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ และกฎระเบียบของรัฐ เป็นปัจจัยที่กำหนดลักษณะเฉพาะของการค้าชายในพื้นที่นี้ กล่าวคือ การค้าเกิดขึ้นบนเส้นทางการค้าที่ถูกกำหนดโดยสภาพภูมิศาสตร์ ที่สำคัญการค้าเกิดขึ้นโดย “เครือข่าย” ที่มีพื้นฐานมาจากความสัมพันธ์ทางสังคมวัฒนธรรมของท้องถิ่นข้ามพรมแดน เป็นความร่วมมือระหว่างผู้ค้าหลายกลุ่มที่ทำหน้าที่ลดอุปสรรค อำนวยความสะดวก และลดต้นทุนทางการค้า เพื่อส่งต่อสินค้าจากผู้ผลิตและจำหน่ายสู่ผู้บริโภค นอกจากนั้นเครือข่ายยังเป็นพื้นที่ทางสังคม ในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลข่าวสาร นวัตกรรม และการเข้าถึงโอกาสใหม่ๆ ทางธุรกิจ รวมทั้งเป็นกลไกในการเฝ้าติดตาม

ทะเลหลวงถูกระเบียบของรัฐ ที่ไม่เอื้ออำนวยต่อวิถีการค้าของประชาชนชายแดน บทความนี้มีข้อเสนอทางทฤษฎีชายแดนศึกษาว่า การเชื่อมต่อทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศอย่างเข้มข้น ไม่ได้นำไปสู่ภาวะไร้พรมแดน ในทางกลับกัน ทำให้เกิดสภาวะของการก่อรูปที่หลากหลายของพรมแดนประเภทต่างๆ (Nail, 2016) การค้าข้ามพรมแดนเป็นปรากฏการณ์ที่ทำให้เห็นว่า ชายแดนควรได้รับการพิจารณาในฐานะพื้นที่ปฏิสัมพันธ์ทางสังคมที่ความหลากหลาย เลื่อนไหล และมีพลวัต การขีดเส้นพรมแดน ซึ่งเป็นกระบวนการแบ่งแยกทางกายภาพและสังคม ไม่เคยทำได้เบ็ดเสร็จและเสร็จสมบูรณ์ แต่กลับกระตุ้นให้เกิดการเคลื่อนไหวของผู้คน วัตถุ ความคิดต่างๆ และการสร้างพรมแดนแบบใหม่ๆ ขึ้นอย่างไม่หยุดนิ่ง (จักรกริช สังขมณี, 2561)

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยเชิงคุณภาพ ทำการศึกษาภาคสนามในพื้นที่ชายแดนไทยและ สปป.ลาว บริเวณอำเภอเขมราฐและอำเภอนาตาล จังหวัดอุบลราชธานี และในหมู่บ้านชายแดนของ สปป.ลาว ที่อยู่ฝั่งตรงกันข้ามกับชายแดนไทย หมู่บ้านดังกล่าวอยู่ในพื้นที่แขวงสะหวันนะเขต และสาละวัน นอกจากนั้น ยังได้เข้าไปเก็บข้อมูลที่ตอนในของแขวงทั้งสองด้วย (ดังแผนภาพที่ 1) การวิจัยใช้วิธีเก็บข้อมูลโดย การสังเกตการณ์อย่างไม่มีส่วนร่วม การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ค้าชายแดน และผู้เกี่ยวข้อง การสนทนารายอย่างไม่เป็นทางการ การสนทนากลุ่ม และการจัดเวทีระดมความคิดเห็น ทำการสำรวจข้อมูลระหว่างเดือนพฤษภาคม 2560 – พฤษภาคม 2561 ทำการตรวจสอบข้อมูลภาคสนาม โดยวิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) คือ การตรวจสอบข้อมูลในประเด็นเดียวกันจากผู้ให้ข้อมูลหลักหลายท่าน พร้อมกับตรวจสอบกับเอกสารของทางราชการ และงานวิจัยจำนวนหนึ่งซึ่งได้ทำในประเด็นคล้ายคลึงกัน

การนำเสนอบทความ เริ่มจากประเด็นภูมิศาสตร์และเส้นทางการค้าข้ามพรมแดน จากนั้นเข้าสู่การพิจารณาภูมิหลังของผู้ค้า เครือข่ายอุปสงค์-อุปทานสินค้า และปฏิบัติการภายในเครือข่ายการค้าในการให้สินเชื่อและการนำสินค้าผ่านแดน ในหัวข้อสุดท้ายเป็นการสรุปและอภิปราย ตามลำดับ

2. ภูมิศาสตร์และเส้นทางการค้าข้ามพรมแดน

พรมแดนไทย-ลาวทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทยส่วนใหญ่คือลำน้ำโขง เมื่อมองจากริมฝั่งแม่น้ำของไทยไปยังฝั่งลาว เราจะเห็นพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นป่า แต่ในบางแห่งจะเห็นชุมชนขนาดต่างๆ หอดตัวไปตามริมฝั่งแม่น้ำโขง ดังที่ตัวอำเภอเขมราฐของไทยทางฝั่งตรงกันข้ามกับตัวอำเภอเขมราฐ คือบ้านท่าปัดชุมของ สปป.ลาว ใกล้กับบ้าน

ท่าปัดชุม มีหมู่บ้านอีกกว่า 10 หมู่บ้าน เรียงรายตามแนวฝั่งแม่น้ำโขง หรืออยู่ลึกเข้าไปจากริมฝั่งแม่น้ำที่ตัวอำเภอเขมราฐของไทย ซึ่งเป็นที่ตั้งของจุดผ่อนปรนทางการค้า ทุกๆ วันเราจะพบเห็นการสัญจรไปมาข้ามพรมแดนของผู้คนโดยการใช้รถยนต์ และเมื่อสังเกตให้ดีจะพบว่า มีการส่งออกสินค้าอุปโภคบริโภคนานาชนิดจากไทยไปยังลาวอย่างเป็นล่ำเป็นสัน⁶ และถ้าหากได้ติดตามการส่งออกสินค้าที่ถูกบรรทุกโดยรถยนต์ไปขึ้นยังฝั่งตรงกันข้ามแล้วจะพบว่า สินค้าจำนวนหนึ่งจะถูกกระจายไปยังร้านค้าในหมู่บ้านต่างๆ ใกล้กับบ้านท่าปัดชุมของ สปป.ลาว ขณะที่สินค้าอีกจำนวนมากจะถูกนำขึ้นรถบรรทุกขนาดเล็กหรือกลาง เพื่อลำเลียงเข้าไปยังเมือง (อำเภอ) ตอนในที่อาจอยู่ลึกเข้าไปถึง 100 กิโลเมตร เพื่อนำไปส่งที่ร้านค้าส่งขนาดใหญ่ ก่อนที่สินค้าจะถูกขายส่งไปยังเมืองหรือหมู่บ้านบริวารต่อไป

ลักษณะทางภูมิศาสตร์เป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่กำหนดรูปแบบและวิธีการค้าข้ามพรมแดน ในพื้นที่ชายแดนใกล้กับอำเภอเขมราฐ ไม่มีสะพานข้ามแม่น้ำโขง การนำเข้าส่งออกสินค้าข้ามแดนบริเวณนี้ กระทำได้โดยการขนส่งด้วยแพขนานยนต์ ซึ่งทางการกำหนดให้มีการนำเข้าส่งออกที่จุดผ่านแดนชั่วคราว บ้านนาหินโง่น เขตอำเภอนาตาล ผู้นำเข้าส่งออกต้องทำพิธีการศุลกากรอย่างถูกต้องตามกฎหมาย การขนส่งด้วยวิธีนี้ทำให้มีเสียงบ่นจากผู้นำเข้าส่งออก (ซึ่งมักเป็นผู้ค้ารายใหญ่) ถึงความไม่สะดวก และค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น แต่สำหรับผู้ค้ารายย่อย การไม่มีสะพานไม่ใช่อุปสรรค แต่คือโอกาส พวกเขาสมัครใจที่จะขนส่งสินค้าข้ามแดนด้วยรถยนต์ผ่านจุดผ่อนปรนและท่าประเพณีแห่งต่างๆ การขนส่งทางรถยนต์ เป็นการขนส่งสินค้าที่คุ้นเคยมานาน รถยนต์ขนาดที่ใช้กันอยู่ปกติสามารถขนส่งสินค้าปริมาณเท่ากับรถปิกอัพ 4 ล้อจำนวน 2-3 คัน ข้อดีของรถยนต์คือสามารถไปรับส่งยังท่าเรือที่ต้องการ ผู้ให้บริการรถยนต์ที่เป็นคนคุ้นเคยที่

⁶ สินค้าอุปโภคบริโภคที่ส่งออกอาจแบ่งหมวดหมู่ได้ดังนี้ หมวดอาหาร ได้แก่ อาหารสด เช่น เนื้อไก่ ไช้ไก่ ไช้เป็ด อาหารทะเลแช่แข็ง พืชผัก ผลไม้ ลูกชิ้น ฮอตดอก หมูยอ อาหารจำพวกเครื่องปรุงอาหาร เช่น ซอสปรุงรส น้ำปลา น้ำมันพืช น้ำตาล แป้งสาลี อาหารจำพวกเครื่องดื่ม เช่น น้ำอัดลม น้ำผลไม้ เครื่องดื่มบำรุงกำลัง นมกล่อง นมข้นหวาน กาแฟ และอาหารจำพวกขนมขบเคี้ยว หมวดของใช้ เช่น สบู่ แชมพู ยาสีฟัน ผงซักฟอก เครื่องครัวชนิดต่างๆ เช่น หม้อ กระทะ ที่นอน หมอน มุ้ง หมวดเครื่องแต่งกาย เช่น เสื้อผ้า ชุดชั้นใน รองเท้า หมวก เครื่องประดับสำหรับผู้หญิงหรือผู้ชาย นอกจากนั้นยังมีวัดสุอุปการณก่อสร้างที่ขนาดไม่ใหญ่มาก หรือมีน้ำหนักไม่มาก เช่น ตะปู ลวด เครื่องสุขภัณฑ์ในห้องน้ำ ปูนซีเมนต์ กระเบื้องปูพื้น ลวดหนาม ท่อประปา สีทาอาคาร เครื่องมือทางการเกษตร เช่น จอบ เสียม เครื่องมือทำประมง ปู่เคมี อะไหล่รถยนต์ เครื่องมือช่างไม้ ช่างไฟฟ้า ลูกปลาสำหรับนำไปเพาะเลี้ยง เช่น ปลาตุ๊ก ปลาช่อน ปลาสวาย

สามารถต่อรองและให้ความยืดหยุ่นในการบริการ การใช้บริการเรื้อรังยังเกี่ยวเนื่องไปยังการใช้บริการแรงงานรับจ้างแบกหามส่งสินค้าขึ้นลงจากด้านบนของตลิ่งของแม่น้ำโขง ซึ่งไม่เพียงช่วยอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าในรูปแบบปกติเท่านั้น แต่ยังช่วยให้การขนส่งสินค้าจำนวนหนึ่งที่เป็นไปโดยเสี่ยงกฎหมายเกิดขึ้นได้ด้วย

เมื่อมองให้กว้างออกมาจากริมฝั่งแม่น้ำโขง พิจารณาสภาพภูมิศาสตร์ในแง่ระยะทางและความสะดวกของเส้นทางคมนาคมทำให้เข้าใจได้ว่า เหตุใดอำเภอเขมราฐของไทยจึงเป็นจุดส่งออกสินค้าอุปโภคบริโภคที่สำคัญ จากบ้านท่าปัดชุม ซึ่งเป็นหมู่บ้านชายแดน สังกัดแขวงสะหวันนะเขต สปป.ลาว หากเดินทางไปยังเมืองโกสอนพมวิหาร ซึ่งเป็นเมืองสำคัญของแขวง มีระยะทางกว่า 100 กิโลเมตร และถนนจากชายแดนออกไปยังถนนสายหลัก (ทางหลวงหมายเลข 13) ยังเป็นถนนลูกรัง การเดินทางจากบ้านท่าปัดชุมจึงมีระยะทางไกลและยากลำบากโดยเฉพาะช่วงหน้าฝน นอกจากนี้ เหตุผลสำคัญยังมีอีกว่า ด้วยการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมดำเนินการต่างๆ ของ สปป.ลาว ทำให้สินค้าอุปโภคบริโภคที่นำเข้าจากไทยตามพิธีการศุลกากรอย่างถูกต้อง มีราคาสูงขึ้นประมาณร้อยละ 50 ดังนั้น การข้ามพากแม่น้ำโขงมาซื้อสินค้าที่อำเภอเขมราฐ จึงเป็นวิธีที่สะดวกและประหยัดที่สุด

ด้วยเหตุนี้ ในพื้นที่นี้จึงมีช่องทางสัญจรข้ามแดนตามธรรมชาติจำนวนมาก แผนภาพที่ 1 แสดงให้เห็นช่องทางผ่านแดนที่สำคัญ 5 แห่ง ซึ่งยังคงมีความสำคัญในปัจจุบัน ช่องทางผ่านแดนทั้ง 5 เรียงตามลำดับจากทางเหนือลงสู่ทางใต้ ได้แก่ ด่านประเพณีบ้านบึงช่วย (ไทย) - ด่านประเพณีบ้านหนองบัวท่า (ลาว) (หมายเลข 1 และ 10) จุดผ่อนปรนทางการค้าเขมราฐ (ไทย) - ด่านท้องถิ่นบ้านท่าปัดชุม (ลาว) (หมายเลข 3 และ 11) จุดผ่านแดนชั่วคราวบ้านนาหินโง่น (ไทย) - ด่านประเพณีบ้านหนองยาว (ลาว) (หมายเลข 4 และ 16) ด่านประเพณีบ้านนาทราย (ไทย) - ด่านประเพณีบ้านปากสะนอม (ลาว) (หมายเลข 5 และ 17) และ จุดผ่านแดนถาวรบ้านปากแซง (ไทย) - ด่านท้องถิ่นบ้านปากตะพาน (ลาว) (หมายเลข 6 และ 12) ช่องทางผ่านแดนทั้ง 5 แห่ง นับเป็นช่องทางการค้าชายแดนที่สำคัญ สินค้าอุปโภคบริโภคส่งออกถูกลำเลียงผ่านช่องทางดังกล่าวเข้าไปยังหมู่บ้านชายแดน ก่อนถูกกระจายออกไปยังหมู่บ้านบิรวาร หรือลำเลียงเข้าไปยังเมืองตอนใน เช่น เมืองสองคอน เมืองละคอนเพ็ง เมืองคงเซโดน ซึ่งอยู่ห่างออกไปประมาณ 60-120 กิโลเมตร

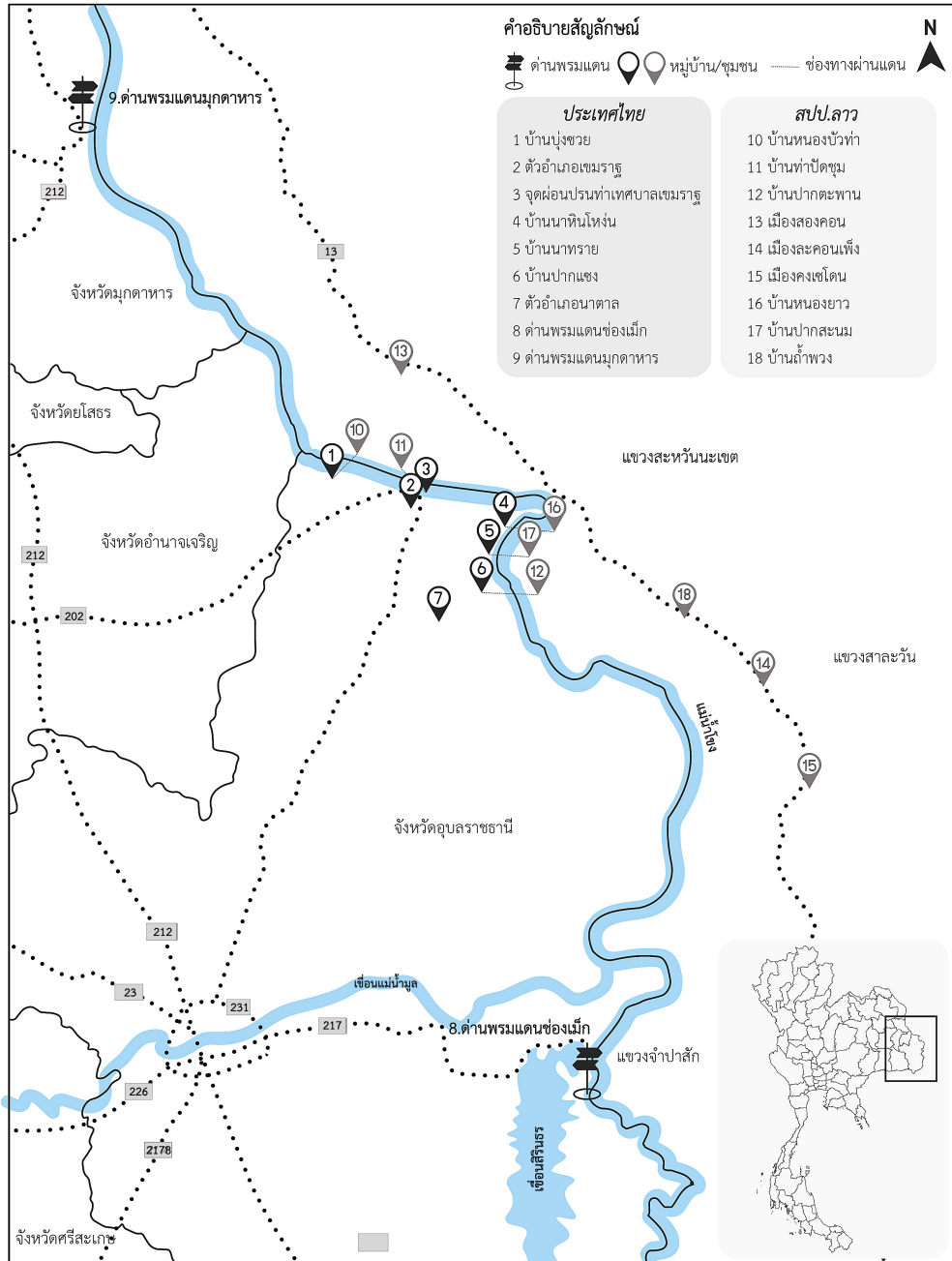
3. ผู้ค้าและเครือข่ายอุปสงค์-อุปทานสินค้า

ภายใต้เงื่อนไขทางภูมิศาสตร์ซึ่งกำหนดเส้นทางการค้าดังพิจารณามาแล้ว หัวข้อนี้เราจะทำความเข้าใจการค้าข้ามพรมแดนโดยละเอียดมากขึ้น ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของการค้าข้ามพรมแดนคือ การสัมพันธ์กันเป็นเครือข่ายที่หนุนเสริมให้การค้านำไปได้ราบรื่น (Egbert, 2006; Toyota, 2000) เราจะสำรวจว่ามีผู้ค้ากลุ่มใดบ้าง และแต่ละกลุ่มมีบทบาทอย่างไร การสำรวจกระทำโดยติดตามเครือข่ายอุปสงค์-อุปทานสินค้าโดยเริ่มจากฝ่ายผู้ซื้อ (อุปสงค์) ในฝั่งลาว ย้อนกลับมายังผู้ขาย (อุปทาน) ในฝั่งไทย ในการสำรวจข้อมูลดังกล่าว ด้วยข้อจำกัดจากกฎระเบียบด้านการเข้าเมือง และปัญหาเกี่ยวข้องกับเรื่องความมั่นคงของแขวงสะหวันนะเขต เราไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลในแขวงนี้ได้ จึงจำเป็นต้องสำรวจข้อมูลในแขวงสาละวัน ซึ่งกฎระเบียบและสถานการณ์เอื้ออำนวยมากกว่า

ที่แขวงสาละวัน เราจะเริ่มต้นสำรวจการค้าที่เมืองกงเซโดน เมืองนี้อยู่ห่างจากชายแดนไทยด้านอำเภอเขมราฐ เข้าไปยังตอนในของแขวงสาละวัน เป็นระยะทางประมาณ 120 กิโลเมตร เมืองกงเซโดน เป็นเมือง (อำเภอ) ขนาดกลางของแขวงสาละวัน เป็นหนึ่งในแปดเมืองของแขวงสาละวัน ซึ่งในแขวงสาละวันมีประชากรทั้งสิ้น 363,000 คน ประชากรที่อยู่ในเกณฑ์ยากจนคิดเป็นร้อยละ 18 ของแขวง รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรในปี พ.ศ. 2555 คือ 710 ดอลลาร์สหรัฐ (สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ เวียงจันทน์, ม.ป.ป.)

เมืองกงเซโดนอยู่ห่างจากเมืองสาละวัน ซึ่งเป็นเมืองหลักของแขวงสาละวันประมาณ 80 กิโลเมตร และห่างจากเมืองปากเซ แขวงจำปาสัก ศูนย์กลางเศรษฐกิจและการค้าของ สปป.ลาว ตอนใต้ประมาณ 70 กิโลเมตร ที่ตั้งของเมืองกงเซโดนแสดงให้เห็นว่าอยู่ประมาณกึ่งกลางของเมืองสาละวัน เมืองปากเซ และชายแดนไทยด้านอำเภอเขมราฐ ในบริบทที่ สปป.ลาว มีข้อจำกัดในการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภค ทำให้ต้องนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภคจากต่างประเทศ ผู้ค้าเมืองกงเซโดนจึงต้องไปซื้อหรือสั่งสินค้านำเข้าจากเมืองอื่นมาจำหน่าย เมื่อพิจารณาเรื่องระยะทาง ราคา กฎระเบียบด้านการขนส่งสินค้าข้ามแขวงพบว่า การซื้อสินค้าจากชายแดนไทยด้านอำเภอเขมราฐ มีความสะดวกและต้นทุนต่ำที่สุด

แผนภาพที่ 1 แผนที่ภูมิศาสตร์ของอาณาบริเวณข้ามพรมแดนไทย-ลาว บริเวณ อ.เขมราฐ และ อ.นาตาล จ.อุบลราชธานี กับเมืองสองคอน แขวง สะหวันนะเขต และเมืองคงเซโดน แขวงสาละวัน



การสำรวจข้อมูลที่เมืองคงเซโดน และเมืองอื่นๆ ตามเส้นทางขนส่งสินค้าจากชายแดนไทย ทำให้สามารถจำแนกกลุ่มผู้ค้าตามบทบาททางการค้าได้หลายกลุ่ม ประการสำคัญทำให้เข้าใจว่า “เงื่อนไขเชิงโครงสร้าง” ของความแตกต่างระหว่างสองประเทศ (จักรกริช สังขมณี, 2561) มีส่วนกำหนดวิธีการค้าข้ามพรมแดนในพื้นที่แห่งนี้ อย่างไร

ด้วยเหตุที่ สปป.ลาว เป็นประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจต่ำกว่าไทย แม้ว่า สปป.ลาว มีข้อตกลงความร่วมมือด้านการค้าและการลงทุนกับประเทศไทย แต่เมื่อได้พิจารณาภาวะเปรียบเทียบด้านการศุลกากรและภาวะเปรียบเทียบที่เกี่ยวข้อพบว่าภาวะเปรียบเทียบแสดงให้เห็นการปกป้องเศรษฐกิจภายในประเทศ ลักษณะดังกล่าวทำให้การค้าและการลงทุนจากต่างประเทศมีอุปสรรค กล่าวเฉพาะเรื่องการค้าชายแดน ภาวะเปรียบเทียบของทางการได้ส่งผลให้การนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภคมีต้นทุนสูง และเมื่อประกอบกับข้อจำกัดด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ทำให้การนำเข้าสินค้าสู่ สปป.ลาว ตามวิธีการและเส้นทางที่เป็นทางการมีต้นทุนสูงขึ้น เงื่อนไขดังกล่าวจึงทำให้ผู้ประกอบการนำเข้าสินค้าชายแดนมักหันไปใช้ช่องทางการค้านอกระบบที่มีต้นทุนต่ำกว่า

กรอบข้อความที่ 1 ภาวะเปรียบเทียบและบริบททางสังคมของ สปป.ลาว ที่ส่งผลต่อต้นทุนการนำเข้าสินค้า

1. การนำเข้าสินค้าของ สปป.ลาว ต้องดำเนินการผ่านหน่วยงานของรัฐ คือลาวขาเข้า-ขาออก (Society Lao Import-Export) ซึ่งกำกับดูแลโดยกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้า โดยมีการนำเข้าและส่งออกสินค้าที่จำเป็นต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ นอกจากนี้ยังมีการดำเนินการผ่านบริษัทเอกชนที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้า ในฐานะผู้นำเข้า-ส่งออกสินค้า ตามประเภท/หมวดที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น ดังนั้น ผู้นำเข้ารายย่อยที่ไม่มีใบอนุญาต จึงจำเป็นต้องอาศัยการนำเข้า-ส่งออกผ่านบริษัทดังกล่าว โดยเสียค่านายหน้าในอัตราร้อยละ 1-3 ขึ้นอยู่กับประเภทของสินค้า
2. การลดและจำกัดจำนวนบริษัทผู้นำเข้า-ส่งออกของ สปป.ลาว ทำให้มีผู้ค้าชายลดลง โดยใน สปป.ลาว มีบริษัทที่จดทะเบียนเป็นผู้นำเข้าและส่งออกประมาณ 150 บริษัท
3. ระบบการค้าระหว่างประเทศของ สปป.ลาว ยังไม่เป็นสากลและไม่มีความแน่นอน มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายและภาวะเปรียบเทียบต่างๆ บ่อย นอกจากนี้ แต่ละแขวงยังจัดเก็บภาษีในอัตราที่แตกต่างกัน ทำให้ผู้ทำการค้าเกิดความสับสนและไม่สามารถวางแผนระยะยาวได้
4. สปป.ลาว มีการเข้มงวดในการนำเข้าสินค้า โดยกำหนดเงื่อนไขให้บริษัทผู้นำเข้าต้องมีสัดส่วนการนำเข้าต่อการส่งออกเท่ากับ 60:40 ทำให้ผู้นำเข้าบางรายนำเข้าสินค้าจากไทยลดลง เนื่องจากไม่สามารถจัดหาสินค้าส่งออกได้ครบตามสัดส่วนที่รัฐบาลกำหนด

5. ขั้นตอนการนำเข้าและการออกเอกสารของ สปป.ลาว มีความยุ่งยาก ซับซ้อน และล่าช้า ทั้งยังต้องยื่นขอใบอนุญาตนำเข้า หลังจากทีสินค้านำมาถึงด่านแล้วเท่านั้น และต้องยื่นขออนุญาตจากหลายหน่วยงาน ได้แก่ กรมไปรษณีย์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงการเงิน แผนกการค้ากำแพงนครเวียงจันทน์ กรมภาษี กรมอากร เป็นต้น อีกทั้งยังต้องวางเงินค้ำประกันการนำเข้า-ส่งออก
6. การผ่านเข้า-ออก ระหว่างไทย-สปป.ลาว และระหว่างแขวงต่างๆ ใน สปป.ลาว ยังไม่สะดวกและคล่องตัว เนื่องจากมีข้อจำกัดในการเปิดจุดผ่านแดนถาวรเพิ่มเติม
7. รัฐบาล สปป.ลาว มีนโยบายการกำหนดเป้าหมายลดภาวะเงินเฟ้อภายในประเทศ และการจำกัดโควตานำเข้าสินค้า เช่น ปูนซีเมนต์ น้ำมันพืช และเหล็กเส้น เป็นต้น ทั้งยังต้องการลดการใช้เงินบาทในการทำการค้าบริเวณชายแดน จึงมีมาตรการจำกัดจำนวนการแลกเปลี่ยนเงินตราต่อวัน และมีค่าธรรมเนียมในการแลกเปลี่ยนเงินสูง จึงเป็นอุปสรรคต่อการค้าชายแดนที่นิยมใช้เงินบาทเป็นสื่อกลาง
8. ด้านการคมนาคมขนส่ง เนื่องจาก สปป.ลาว ไม่มีความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐาน ระบบการขนส่งและโลจิสติกส์ ทำให้ต้นทุนค่าขนส่งและค่าบริการในการนำเข้า-ส่งออกค่อนข้างสูง การขนส่งสินค้าทางบกของ สปป.ลาว ส่วนใหญ่พึ่งพาการขนส่งทางถนน เนื่องจากยังไม่มีระบบการขนส่งทางรถไฟและเป็นลักษณะผูกขาด เส้นทางคมนาคมยังทุรกันดาร ต้องใช้เวลานาน และทำให้สินค้าได้รับความเสียหายได้ง่าย นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดน้ำหนักบรรทุกของรถบรรทุกสินค้าในแต่ละแขวงไม่เท่ากันทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น รวมทั้งการขนถ่ายสินค้าของ สปป.ลาว เน้นการใช้แรงงานคนมากกว่าเครื่องจักร ทำให้เสียเวลาและสินค้าเสียหายเป็นเหตุให้การขนถ่ายสินค้าเสร็จไม่ทันตามกำหนด ส่งผลให้บริษัทรับขนส่งสินค้าขาดทุนและไม่ยอมรับงาน
9. สปป.ลาว มีอัตราการจัดเก็บภาษีสูงและหลายช่องทางจากผู้ประกอบการ ทำให้ต้นทุนการดำเนินธุรกิจสูงขึ้น ภาษีต่างๆ มีดังนี้ 1) ภาษีเงินได้นิติบุคคล (Corporate Tax) เป็นภาษีที่เก็บจากกำไรที่เกิดจากการดำเนินธุรกิจใน สปป.ลาว ของบุคคลและนิติบุคคล ทั้งของคนลาว และชาวต่างชาติ ผู้ประกอบการทั่วไปจ่ายในอัตรา 35% 2) ภาษีเงินได้บุคคล (Personal Income Tax) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จัดเก็บในอัตราก้าวหน้า เงินได้สุทธิไม่เกิน 30,000 กีบ เสีย 0% และเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ จนถึงระดับสูงสุดคือ เงินได้สุทธิส่วนที่เกิน 15,000,000 กีบ เสียภาษี 25% 3) ภาษีการค้า (Business Turnover Tax) เป็นภาษีที่จัดเก็บจากการขายสินค้าตั้งแต่ขายส่งจากโรงงานถึงผู้ค้าปลีก จัดเก็บ 2 อัตรา คือ 5% และ 10% 4) ภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) อัตรา 10% ใช้กับทุกประเภทสินค้าไม่มีการจำแนก 5) ภาษีสกุลากร แบ่งการจัดเก็บตามประเภทสินค้า มีทั้งภาษีนำเข้าและส่งออก อัตรา 5-80% 6) ภาษีสรรพสามิต หรือภาษีخمใช้ เก็บจากการนำเข้าหรือผลิตภายในประเทศ สำหรับสินค้าฟุ่มเฟือยอัตรา 12-90%

ที่มา: กรมการค้าต่างประเทศ (2554), สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (2554)

ภายใต้เงื่อนไขเชิงโครงสร้างดังกล่าว เราอาจจำแนกกลุ่มผู้ค้าที่เป็นส่วนหนึ่งของการนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภค⁷ จากประเทศไทยไปจำหน่ายให้แก่ร้านค้าปลีกหรือผู้บริโภค โดยสามารถแบ่งผู้ค้าได้ 4 กลุ่ม⁸ ตามขนาดและบทบาททางการค้าดังต่อไปนี้

(1) ผู้ค้าส่งรายใหญ่ คือ ผู้ประกอบการที่มีมูลค่าการค้าสูงกว่า 500,000 บาทต่อวัน ผู้ค้าส่งรายใหญ่ทำหน้าที่เป็นผู้ค้าคนกลางที่ประกอบกรนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภคและขายส่งสินค้าให้แก่ลูกค้าที่เป็นผู้ค้าส่งรายย่อย ผู้ค้าส่งรายใหญ่มักอยู่ที่เมืองศูนย์กลางการค้า อย่างที่เมืองคงเซโดนพบว่าผู้ค้าส่งรายใหญ่ 3-4 ราย และพบว่าผู้ค้าส่งบางรายอยู่ที่เมืองหรือหมู่บ้านที่เป็นจุดสำคัญของการขนส่งและการกระจายสินค้า เช่นที่เมืองละคอนเพ็ง มีผู้ค้าส่งรายใหญ่ 2 ราย และที่บ้านถ้ำพวง พบผู้ค้าส่งรายใหญ่ 1 ประเด็นที่น่าสังเกตคือ ผู้ค้าส่งรายใหญ่เกือบทั้งหมดเป็นผู้หญิง ในจำนวนนี้หลายคนเป็นคนลาวเชื้อสายเวียดนามที่มาจากครอบครัวที่ทำการค้าชายแดนมาตั้งแต่รุ่นพ่อแม่

ด้านสถานภาพทางการค้า มีผู้ค้าส่งรายใหญ่เพียงน้อยรายที่จดทะเบียนเป็นผู้นำเข้าส่งออกสินค้ากับกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าของทางการลาว ขณะที่ผู้ค้าส่งส่วนใหญ่ไม่จดทะเบียน เนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องยุ่งยากและมีค่าใช้จ่ายสูงในการจดทะเบียน นอกจากนั้น หากนำเข้าสินค้าผ่านพิธีการศุลกากร สินค้าที่นำเข้าก็มีต้นทุนสูง ผู้ค้าส่วนใหญ่จึงสมัครใจที่จะไม่จดทะเบียน แต่ใช้วิธีการต่างๆ ให้ได้มาซึ่งสินค้า

ในการได้มาซึ่งสินค้าของผู้ค้ากลุ่มนี้ พวกเขามีหลักการที่พูดกันติดปากว่า “สินค้าที่ไหนถูกกว่าเราเอาที่นั่น” โดยไม่สำคัญว่าเป็นการค้าในหรือนอกระบบ ในการตัดสินใจเลือกวิธีการค้าในระบบหรือนอกระบบ ผู้ค้าอธิบายว่า เนื่องจากการค้าในระบบยุ่งยากและ

⁷ สินค้าอุปโภคบริโภคสำคัญที่นำเข้าจากประเทศไทยที่ปรากฏในย่านการค้าเมืองคงเซโดน อาจแบ่งหมวดหมู่ได้ดังนี้ หมวดอาหาร ได้แก่ อาหารสด เช่น เนื้อไก่ ไช้ไก่ ไช้เป็ด อาหารทะเลแช่แข็ง พืชผักผลไม้ ลูกชิ้น ฮอตดอก หมูยอ อาหารจำพวกเครื่องปรุง เช่น ซอสปรุงรส น้ำปลา น้ำมันพืช น้ำตาล แป้งสาลี อาหารจำพวกเครื่องดื่ม เช่น น้ำอัดลม น้ำผลไม้ เครื่องดื่มบำรุงกำลัง นมกล่อง นมข้นหวาน กาแฟ และอาหารจำพวกขนมขบเคี้ยว หมวดของใช้ เช่น สบู่ แชมพู ยาสีฟัน ผงซักฟอก เครื่องครัวชนิดต่างๆ เช่น หม้อ กระทะ ที่นอน หมอน มุ้ง หมวดเครื่องแต่งกาย เช่น เสื้อผ้า ชุดชั้นใน รองเท้า หมวดเครื่องประดับสำหรับผู้หญิงหรือผู้ชาย

⁸ ผู้ค้าทั้ง 4 กลุ่มแตกต่างกันด้านขนาดของการค้า ทั้งหมดค้าขายสินค้าอุปโภคบริโภคประเภทเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน โดยบางร้านอาจมีสินค้าแตกต่างหลากหลายออกไปบ้าง หรือบางร้านอาจเน้นสินค้าบางชนิดเป็นพิเศษ เช่น เน้นอาหารสด มากกว่าของใช้ นอกจากนั้น ผู้ค้าส่งรายใหญ่หรือรายกลางบางราย ขายสินค้านอกเหนือจากสินค้าอุปโภคบริโภคด้วย เช่น วัสดุก่อสร้าง อุปกรณ์การเกษตร น้ำมันเชื้อเพลิง

มีต้นทุนสูง พวกเขาจึงมักใช้วิธีการค่านอกระบบ กระนั้นก็ดี แม้การค่านอกระบบมีต้นทุนต่ำกว่า แต่มีความเสี่ยงที่จะถูกจับกุม ยึดสินค้า และเสียค่าปรับ ดังนั้น พวกเขามีวิธีที่ลดความเสี่ยงด้วยการ “เคลียร์”⁹ กับเจ้าหน้าที่ และถ้าหากการเคลียร์กับเจ้าหน้าที่แล้ว ต้นทุนยังต่ำกว่าการค้ำในระบบ จะใช้วิธีการค่านอกระบบ แต่เมื่อใดที่ต้นทุนการค่านอกระบบสูงขึ้นมากจะหันไปใช้วิธีในระบบ และหลังจากนั้นอาจกลับมาเป็นวิธีนอกระบบอีก หากต้นทุนการนำเข้าสินค้าเปลี่ยนแปลงไปตามแต่สถานการณ์

ในทางปฏิบัติ การได้มาซึ่งสินค้าของผู้ค้าส่งรายใหญ่มีหลายช่องทางในเวลาเดียวกัน ดังกรณีผู้ค้าส่งรายใหญ่ที่เมืองคงเซโดน มีช่องทางการได้มาของสินค้าหลายช่องทางผสมผสานกันระหว่างช่องทางการค้ำในระบบและนอกระบบ ดังนี้ (1) ส่งสินค้าผ่านผู้นำเข้าที่จดทะเบียนผู้นำเข้า-ส่งออก โดยเสียค่าดำเนินการให้ผู้นำเข้า-ส่งออก ในอัตราร้อยละ 3 จากมูลค่าสินค้า (2) ส่งสินค้าจากตัวแทนนำเข้าสินค้าไทยใน สปป.ลาว (อาจเป็นบริษัทไทยที่เปิดดำเนินการใน สปป.ลาว หรือบริษัทลาวที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนนำเข้าสินค้าจากบริษัทไทย) ซึ่งสินค้าจะบวกค่าใช้จ่ายดำเนินการและภาษีไว้แล้ว (3) เดินทางไปซื้อสินค้าด้วยตัวเอง และใส่รถบรรทุกของตัวเองลำเลียงสินค้ากลับมา โดยไปที่เมืองปากเซ แขวงจำปาสัก ระยะทางประมาณ 70 กิโลเมตร หรือไปที่เมืองโกสอน พมวิหาน แขวงสะหวันนะเขต ระยะทางประมาณ 180 กิโลเมตร เนื่องจากเดินทางข้ามแขวงจะต้องเสียภาษีสินค้าข้ามแขวงตามอัตราที่แขวงนั้นกำหนด ทำให้สินค้ามีต้นทุนสูงขึ้น ไม่เช่นนั้นก็ต้องจ่าย “เคลียร์” กับเจ้าหน้าที่เพื่อเลี่ยงภาษี (ผู้ค้าไม่นิยมไปซื้อสินค้าที่เมืองสาละวัน แขวงสาละวัน เพราะไม่ใช่ศูนย์กลางการค้าส่งสำหรับสินค้าอุปโภคบริโภค) (4) หากผู้ค้าส่งได้จดทะเบียนผู้นำเข้า-ส่งออก อาจนำเข้าสินค้าผ่านพิธีการศุลกากรโดยผ่านจุดผ่านแดนชั่วคราวของไทยที่บ้านนาหินโงน ใช้รถบรรทุกสินค้าข้ามแม่น้ำโขงโดยแพขนานยนต์ ไปขึ้นที่บ้านหนองยาว และนำสินค้ามาถึงโกดังสินค้าของผู้ค้าส่งที่เมืองคงเซโดน (5) โทรศัพท์สั่งสินค้าจากร้านค้าในหมู่บ้านชายแดนหรือในตัวอำเภอเขมราฐ

⁹ ผู้ค้าขายให้ข้อมูลกับผู้เขียนว่า เคลียร์ หมายถึง การให้เงินกับเจ้าหน้าที่บางคน เพื่อให้เจ้าหน้าที่เปิดทางให้สามารถนำเข้าสินค้าที่ไม่ได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด การให้เงินอัตราไม่แน่นอน ไม่มีเอกสารหลักฐานการชำระเงิน และให้กับเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้จกมักคุ้นกันดี จึงกล่าวได้ว่าน่าจะเป็นการให้สินบน นอกจากนี้ มีงานศึกษาหลายชิ้นที่แสดงให้เห็นว่า การให้สินบนกับการค้าชายแดนนอกระบบเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นคู่กัน ผู้เกี่ยวข้องกับการให้สินบนประกอบด้วยผู้ค้าชายแดน เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น และบางกรณีอาจโยงไปถึงเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ การให้สินบนในการค้าชายแดนนอกระบบเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นมานาน ควบคู่ไปกับการค้าชายแดนในระบบ และเกี่ยวข้องกับผู้มีอำนาจหลายฝ่าย (จักรกริช สังขมณี, 2561, น. 171-172)

แล้วใช้บริการนายหน้าไปรับของที่ฝั่งชายแดนไทย นำสินค้าข้ามพรมแดนแล้วลำเลียงโดยรถบรรทุกเล็กเข้ามาที่โกดังหรือนำส่งลูกค้าโดยตรง วิธีการนี้เป็นการค้านอกระบบต้องมีค่าใช้จ่ายให้นายหน้าเพื่อ “เคลียร์” กับเจ้าหน้าที่

(2) ผู้ค้าส่งรายกลาง หมายถึง ผู้ค้าส่งที่มีมูลค่าการค้าประมาณ 100,000-500,000 บาท/วัน ผู้ค้ากลุ่มนี้มีจำนวนมาก เช่นที่ตลาดเมืองคงเซโดน มีผู้ค้ารายกลางไม่ต่ำกว่า 30 ราย บางรายเช่าแผงค้าขายของตลาด บางรายเช่าห้องอาคารพาณิชย์ที่อยู่รอบตลาด พวกเขา/เธอมักเปิดหน้าร้านขายสินค้าปลีกแก่ลูกค้าชาจร ในขณะที่เดียวกับหน้าร้านเป็นที่โชว์สินค้า รับคำสั่งสั่งซื้อ และเป็นจุดส่งมอบสินค้าแก่ลูกค้า เช่นเดียวกันลักษณะเช่นนี้ปรากฏกฏที่ย่านการค้าของเมืองละคอนเพ็งและบ้านถ้ำพวง แต่มีมูลค่าการค้าและความคึกคักน้อยกว่า ผู้ค้าส่งรายกลางไม่มีผู้ใดจดทะเบียนผู้นำเข้าส่งออก เนื่องจากพวกเขานิยามตัวเองว่าเป็นผู้ค้าปลีกและส่งในประเทศ ไม่ได้เป็นผู้นำเข้าสินค้า ทั้งที่ในทางปฏิบัติพวกเขา/เธอนำเข้าสินค้าจำนวนมากจากการค้าชายแดนนอกระบบ ด้านการได้มาซึ่งสินค้า ผู้ค้ากลุ่มนี้มีช่องทางการได้มาหลายช่องทางในทำนองเดียวกับผู้ค้ารายใหญ่ แต่วิธีที่นิยมที่สุดคือ การโทรศัพท์สั่งสินค้าจากร้านค้าในหมู่บ้านชายแดนไทยหรือในตัวอำเภอเขมราฐ แล้วใช้บริการนายหน้าไปรับของที่ฝั่งชายแดนไทย แล้วลำเลียงสินค้ามาให้หรืออีกวิธีหนึ่ง ตัดค่าใช้จ่ายในการใช้บริการนายหน้าโดยการข้ามแดนไปซื้อสินค้าแล้วนำกลับมาด้วยตัวเอง

ผู้ค้าส่งรายกลางมีอยู่จำนวนมาก และมีการแข่งขันกันสูง ผู้ค้าส่งรายกลางจึงกระตือรือร้นที่จะเอาชนะคู่แข่งและสร้างกำไรให้มากขึ้นด้วยวิธีการต่างๆ บางคนจึงก้าวออกจากการเป็นผู้ค้าส่งที่คอยตั้งรับ ไปสู่การเป็นผู้ประกอบการที่แสวงหาโอกาสใหม่ๆ (Walker, 1997; SangKhamanee, 2008; Kusakabe, 2004) ดังกรณีของนางแหวนแห่งเมืองละคอนเพ็ง นางแหวนสืบทอดกิจการค้าขายจากแม่ จากพื้นฐานเศรษฐกิจที่แม่ปูทางไว้ ประกอบกับที่ตั้งที่ได้เปรียบของเมืองละคอนเพ็ง ซึ่งสามารถเดินทางไปซื้อสินค้าได้หลายแหล่ง (แผนภาพที่ 2) ทำให้เธอมีช่องทางจัดหาสินค้าหลายช่องทาง แต่ช่องทางที่นิยมใช้คือข้ามแดนมาซื้อสินค้าด้วยตัวเอง ปกติเธอเดินทางมาที่ชายแดนไทยอำเภอเขมราฐ สัปดาห์ละ 2-3 ครั้ง โดยเฉพาะช่วงเช้าวันจันทร์ของทุกสัปดาห์ที่มีตลาดนัดขนาดใหญ่ที่อำเภอ การมาซื้อสินค้าด้วยตัวเอง นอกจากไม่ต้องเสียค่านายหน้าแล้ว ยังทำให้สามารถเลือกสินค้าแปลกใหม่ๆ และต่อรองราคาสินค้าได้ บ่อยครั้งเมื่อมาถึงชายแดนจังหวัดอุบลราชธานีของไทย เธอมักเข้าเมืองมา “ซื้อบั้ง” ที่ห้างเซ็นทรัล หรือบิ๊กซี ในเมืองอุบลฯ สำหรับการเดินทางไปเมืองโกสอนพนมวิหาน หรือเมืองปากเซ เป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการไปซื้อสินค้า หากมีการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการที่กระทบต่อวิถีปฏิบัติประจำ

หรือสินค้าบางชนิดขึ้นราคา การเดินทางไปเมืองใหญ่นับเป็นโอกาสสำรวจสินค้า สร้างเครือข่ายการค้า และเข้าถึงโอกาสใหม่ๆ ของอาชีพ ปกติเธอใช้เฟสบุ๊ค และไลน์ โซเชียลมีเดียกลายเป็นช่องทางสื่อสารกับลูกค้า เธอจึงมีโอกาสนายเป็นนายหน้าขายสินค้านานาชนิดจากประเทศไทยไปสู่ผู้บริโภคในลาว เช่น เครื่องสำอาง ผลิตภัณฑ์ลดน้ำหนัก อาหารเสริม กิจกรรมทั้งหมดเสริมให้หน้าร้านของเธอที่เมืองละคอนเพ็ง เป็นร้านจำหน่ายสินค้าที่ใหญ่ สินค้าหลากหลาย และมีเครือข่ายลูกค้ากว้างขวางที่สุดในย่านนั้น (แหวน (นามสมมุติ), การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 มกราคม 2561)

(3) นายหน้าในหมู่บ้านชายแดน นายหน้าในหมู่บ้านชายแดนมีลักษณะกำกวม ระหว่างการเป็นผู้ค้าคนกลาง (Middle Man) ผู้ค้าส่ง (Wholesaler) และนายหน้า (broker) เพราะพวกเขา/เธอมีรายได้หลักจากการซื้อสินค้าจากชายแดนไทยแล้วนำไปขายต่อ บางคนมีหน้าร้าน มีโกดังที่พักสินค้า บางคนไม่มีหน้าร้านและไม่มีที่พักสินค้า แต่ทำหน้าที่รับคำสั่งซื้อสินค้าและส่งซื้อสินค้าจากชายแดนไทยแล้วนำสินค้าไปส่งให้ลูกค้า ถึงที่ ด้วยลักษณะดังกล่าวมาจึงมีความโน้มเอียงไปในทางการเป็นนายหน้า ผู้เขียนจึงเรียกคนกลุ่มนี้ว่า “นายหน้าในหมู่บ้านชายแดน” ในทางปฏิบัตินายหน้าอาจมีภารกิจแตกต่างกัน เช่น นายหน้าบางคนข้ามแดนไปซื้อสินค้าตามคำสั่งซื้อสินค้า และเมื่อได้สินค้าก็นำส่งสินค้าแก่ลูกค้าด้วยตนเอง นายหน้าบางคนรับงานจากร้านค้าส่งรายใหญ่หรือรายกลางจากเมืองคงเซโดน หรือละคอนเพ็ง นำสินค้าข้ามแดนมา จากนั้นจะมีคนของร้านค้าส่งมารับของต่อไปอีกทอด นายหน้าในหมู่บ้านชายแดนเป็นกลไกสำคัญของการค้าข้ามพรมแดน อาชีพนี้มีรายได้ดีหากเปรียบเทียบกับอาชีพอื่นๆ ในหมู่บ้านชายแดน จึงเป็นอาชีพที่ใฝ่ฝันของใครหลายๆ คน แต่ผู้ประกอบการอาชีพนี้ต้องมีสถานภาพพิเศษบางประการ ดังจะกล่าวถึงกรณีตัวอย่างในหัวข้อต่อไป

(4) ผู้ค้าปลีกในหมู่บ้านชายแดน ผู้ค้าปลีกส่วนใหญ่เป็นผู้ค้ารายเล็ก จำหน่ายสินค้าปลีกแก่ผู้บริโภค ด้วยเหตุที่อยู่ชายแดนผู้ค้าปลีกในหมู่บ้านชายแดนมักเดินทางข้ามพรมแดนมาซื้อสินค้าในชายแดนไทย โดยซื้อจากร้านค้าในหมู่บ้านชายแดน ตลาดนัดชายแดน ตลาดนัดที่อำเภอเขมราฐ หรือร้านค้าส่งในอำเภอเขมราฐ ผู้ค้าปลีกกลุ่มนี้มักจะซื้อสินค้าปริมาณไม่มากเนื่องจากมีเงินทุนจำกัด การมาซื้อสินค้าเป็นการได้มาเลือกชนิดสินค้า ได้สินค้าสดใหม่ ได้ต่อรองราคาสินค้า และลดต้นทุนจากการส่งสินค้าจากผู้ค้าส่ง การนำสินค้าข้ามพรมแดนกลับไปยังฝั่งลาว อาศัยความเป็นคนในหมู่บ้านชายแดนที่คุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่ทางฝั่งลาวและฝั่งไทย ประกอบกับการซื้อหาสินค้าจำนวนไม่มาก จึงมักได้รับการผ่อนปรนจากเจ้าหน้าที่ให้นำสินค้าข้ามแดนได้ โดยไม่ต้องทำเอกสารทางราชการ

จากฝั่ง สปป.ลาว เราติดตามเครือข่ายการค้ากลับมายังประเทศไทย ผู้ค้าในประเทศไทยทำหน้าที่ตอบสนองสินค้าแก่ผู้ค้าและผู้บริโภคใน สปป.ลาว อีกนัยหนึ่งเป็นด้านอุปทานของสินค้า เราสามารถจำแนกผู้ค้าข้ามพรมแดนด้านประเทศไทยได้ 4 ประเภทดังนี้

(1) ผู้ค้าส่งจากตอนในของประเทศ เชิญ ไกรนรา (Krainara, 2016) พบว่า การค้าชายแดนด้านการส่งออกของไทย ผู้ประกอบการในพื้นที่ชายแดนส่วนใหญ่มักทำหน้าที่เป็นผู้ค้าคนกลาง ที่รับสินค้าจากผู้ผลิตหรือตัวแทนจำหน่ายจากตอนในของประเทศมากกว่าเป็นผู้ผลิตและส่งออกเอง ลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นอย่างชัดเจนที่ชายแดนอำเภอเขมราฐด้วย ดังนั้น การทำความเข้าใจเครือข่ายการค้าข้ามพรมแดน ต้องเริ่มจากผู้ค้าส่งที่อยู่ตอนในของประเทศ ที่เป็นผู้ขายส่งสินค้ามายังชายแดน

ผู้ค้าส่งจากตอนในของประเทศ เป็นผู้ผลิตสินค้าหรือตัวแทนจำหน่ายสินค้าที่มีที่ตั้งอยู่ตอนในของประเทศ ผู้ค้าประเภทนี้อาจทำหน้าที่ส่งออกสินค้าเอง หรือขายส่งสินค้ามาให้แก่ผู้ค้าส่งที่ชายแดน สำหรับการเป็นผู้ส่งออกสินค้าจากประเทศไทยไปต่างประเทศ แม้จะต้องจดทะเบียน เสียค่าธรรมเนียม และภาษีอากรขาออก แต่หากเปรียบเทียบกับ สปป.ลาว แล้ว การจดทะเบียนเป็นผู้ส่งออกทำได้โดยสะดวก สินค้าจำนวนมากไม่เสียภาษีอากรส่งออก โดยเฉพาะสินค้าอุปโภคบริโภคทั้งหลาย นอกจากนั้น ยังมีแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการส่งออก โดยการได้รับสิทธิเสียภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตรา 0% (สามารถไปขอคืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่มได้) (ดูกรอบข้อความ 2)

กรอบข้อความที่ 2 แนวปฏิบัติสำหรับการจดทะเบียนเป็นผู้นำเข้า-ส่งออก และพิธีการศุลกากรส่งออกสินค้าของประเทศไทย

ผู้ประสงค์จดทะเบียนเป็นผู้นำเข้า-ส่งออกสินค้า ต้องดำเนินการจดทะเบียนและทำเอกสารที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. การจดทะเบียนพาณิชย์ เพื่อแสดงว่ามีตัวตน ตรวจสอบได้ การจดทะเบียนพาณิชย์มี 2 รูปแบบ คือ การจดทะเบียนพาณิชย์บุคคลธรรมดา หรือการจดทะเบียนพาณิชย์เป็นนิติบุคคล ซึ่งจำแนกออกเป็น 3 แบบคือ บริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด และห้างหุ้นส่วนจำกัด การจดทะเบียนพาณิชย์เสียค่าธรรมเนียม 50 บาท ดำเนินการที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัด
2. การจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม ผู้ส่งออกจะได้รับสิทธิเสียภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 0 ตามมาตรา 3 วรรค 2 และมาตรา 89/1 แห่งประมวลรัษฎากร ในทางปฏิบัติผู้ส่งออกจะส่งออกสินค้าซึ่งรวมภาษีมูลค่าเพิ่มไปก่อน แล้วมาขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มภายหลัง การจดทะเบียนเสียค่าธรรมเนียมเล็กน้อย ทำให้ที่สรรพากรจังหวัด

3. บัตรประจำตัวผู้ส่งออก-นำเข้าสินค้า เพื่อความสะดวกในการติดต่อกับกรมการค้าต่างประเทศ รวมทั้งการขอหนังสือรับรองและใบอนุญาตในการส่งออก-นำเข้าสินค้า ติดต่อดำเนินการที่สำนักงานการค้าต่างประเทศในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคซึ่งมีอยู่ในหลายจังหวัด
4. การลงทะเบียนเป็นผู้ประกอบการนำเข้า-ส่งออกกับกรมศุลกากร หลังจากจดทะเบียนและทำเอกสารที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ทำการลงทะเบียนเป็นผู้ประกอบการนำเข้า-ส่งออกกับกรมศุลกากร โดยสามารถยื่นแบบคำขอลงทะเบียนและ/หรือแบบแนบได้ ดังนี้ 1) ยื่นแบบคำขอลงทะเบียนในระบบลงทะเบียนผู้มาติดต่อออนไลน์ผ่านอินเทอร์เน็ต หรือ 2) ยื่นแบบคำขอลงทะเบียนโดยกระดาษ ณ ฝ่ายทะเบียนผู้นำเข้าและส่งออก ส่วนทะเบียนและสิทธิพิเศษ สำนักมาตรฐานพิธีการและราคาศุลกากร หรือฝ่ายบริหารงานทั่วไป หรือหน่วยงานที่ได้รับอนุมัติให้รับลงทะเบียนของสำนักงานศุลกากรหรือด่านศุลกากร

พิธีการศุลกากรส่งออก (ทางบก)

- ผู้ส่งออกต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และประกาศที่กรมศุลกากรและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ให้ถูกต้องครบถ้วน โดยปฏิบัติตามขั้นตอนพิธีการศุลกากรส่งออกสินค้า ดังนี้
1. จัดทำใบขนสินค้าขาออกและเอกสารอื่นที่ใช้แทนใบขนสินค้าขาออก เอกสารที่ใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำใบขนสินค้าขาออก ได้แก่ (ก) บัญชีราคาสินค้า (Invoice) (ข) บัญชีรายละเอียดของที่บรรจุหีบห่อ (Packing List) (ค) ใบอนุญาตส่งออกหรือเอกสารอื่นใด ที่มีกฎหมายหรือระเบียบควบคุมเป็นพิเศษ
 2. การส่งข้อมูลเข้าระบบเพื่อปฏิบัติพิธีการส่งออกสินค้า การส่งข้อมูลใบขนสินค้าทำได้หลายช่องทาง เช่น (ก) ผู้ส่งออกส่งข้อมูลใบขนสินค้าขาออกด้วยตนเอง (ข) ผู้ส่งออกมอบหมายให้ตัวแทนออกของ (Customs Broker) เป็นผู้ส่งข้อมูล (ค) ผู้ส่งออกให้เคาเตอร์บริการ (Service Counter) เป็นผู้ส่งข้อมูล
 3. ชำระภาษีอากร กรณีสินค้าที่ต้องชำระภาษีอากร โดยผ่านธนาคารอิเล็กทรอนิกส์ด้วยวิธีการตัดบัญชีธนาคาร (Electronic Funds Transfer: EFT) หรือชำระหน่วยงานบัญชีและอากรของด่านศุลกากร
 4. จัดทำข้อมูลใบกำกับการขนย้ายสินค้า เพื่อการขนส่งสินค้าไปยังจุดผ่านแดน
 5. สำแดงหลักฐาน ให้เจ้าหน้าที่ตรวจปล่อยสินค้าที่จุดผ่านแดน

การส่งออกสินค้าที่มีปริมาณเล็กน้อยตามแนวชายแดน

การผ่านพิธีการศุลกากรเพื่อส่งออกของที่มีปริมาณเล็กน้อยตามแนวชายแดน ณ ด่านพรมแดนหรือจุดผ่านแดนถาวร หรือจุดผ่านแดนชั่วคราว หรือจุดผ่อนปรนทางการค้า เป็นการอำนวยความสะดวกให้ผู้ส่งออก โดยให้ผู้ส่งออกยื่นใบแจ้งรายละเอียดสินค้าขาออก (กศก.153) พร้อมสำเนา 1 ฉบับ ต่อพนักงานศุลกากร ณ ด่านพรมแดน หรือจุดผ่านแดนถาวรหรือจุดผ่านแดนชั่วคราว หรือจุดผ่อนปรนทางการค้า เพื่อให้พนักงานศุลกากรตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของของที่ส่งออกให้ตรงตามที่แจ้ง และบันทึกรับรองการส่งออกเพื่อเป็นหลักฐานให้กับ

ผู้ส่งออกในการดำเนินการเกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่มต่อกรมสรรพากร โดยของที่ส่งออกจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- (1) มีมูลค่าไม่เกิน 50,000 บาท (ห้าหมื่นบาทถ้วน)
- (2) ไม่เป็นของที่ต้องเสียภาษีอากร ของต้องห้าม หรือต้องจำกัดในการส่งออกตามกฎหมาย และ
- (3) ไม่ได้ใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรภายใต้กฎหมายศุลกากร หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเว้นแต่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม

ที่มา: กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ (2552), กรมศุลกากร (2559)

ที่ชายแดนอำเภอเขมราฐ ข้อมูลผู้ประกอบการส่งออกของสำนักงานพาณิชย์จังหวัดเมื่อปี 2557 ช่วยสะท้อนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ค้าส่งออกผ่านด่านศุลกากรเขมราฐได้ระดับหนึ่ง กล่าวคือมีผู้ประกอบการส่งออกจำนวน 36 ราย ที่อยู่ของผู้ส่งออกกระจายตัวอยู่หลายแห่ง ได้แก่ ที่อำเภอเมืองอุบลราชธานี มุกดาหาร กาฬสินธุ์ หนองคาย อานาจเจริญ นครพนม ร้อยเอ็ด สุรินทร์ สระบุรี พระนครศรีอยุธยา และกรุงเทพมหานคร สินค้าส่งออกส่วนใหญ่เป็นสินค้าอุปโภคบริโภค นอกจากนั้น มีสินค้าอื่น เช่น วัสดุก่อสร้าง น้ำมัน เชื้อเพลิง รถไถนา รถแทรกเตอร์ (สำนักงานพาณิชย์จังหวัดอุบลราชธานี, 2558) ผู้ค้าส่งออกมีหลากหลายระดับ นับตั้งแต่รายใหญ่จนถึงรายย่อย

(2) ผู้ค้าส่งที่ตัวอำเภอเขมราฐ ผู้ค้าส่งที่ตัวอำเภอเขมราฐ ทำหน้าที่เป็นผู้ค้าคนกลาง ที่รับสินค้ามาจากผู้ค้าส่งที่อยู่ตอนในของประเทศ นำสินค้ามาพักไว้ แล้วกระจายสินค้าผ่านเครือข่ายการค้าข้ามพรมแดนต่อไปยังชายแดนและตอนในของ สปป.ลาว ผู้ค้าส่งที่ตัวอำเภอเขมราฐมีจำนวนมาก แต่มีผู้ค้าส่งรายใหญ่ที่มีบทบาทสูงสุดหนึ่งราย นอกจากนั้นเป็นผู้ค้าส่งรายกลางและรายเล็ก

ผู้ค้าส่งรายใหญ่ที่อำเภอเขมราฐ มีวิธีการขายส่งสินค้าหลายรูปแบบซึ่งดำเนินไปพร้อมๆ กันคือ 1) จดทะเบียนเป็นผู้นำเข้า-ส่งออกสินค้า และทำการส่งออกสินค้า โดยผ่านพิธีการศุลกากรอย่างถูกต้องด้วยการส่งออกผ่านจุดผ่านแดนชั่วคราวที่บ้านนาหินโง่น ส่งสินค้าไปยังผู้นำเข้าที่ สปป.ลาว โดยตรง 2) การขายสินค้าที่หน้าร้านให้แก่ ผู้ค้าส่ง/ผู้ค้าปลีก/นายหน้าชาวลาว ที่ข้ามแดนเข้ามาซื้อสินค้าที่อำเภอเขมราฐ บางกรณีผู้ค้าส่งรายใหญ่รับคำสั่งซื้อสินค้าจากผู้ค้าส่งรายใหญ่/รายกลางจาก สปป.ลาว ที่โทรศัพท์มาสั่งสินค้าแล้วให้นายหน้าชาวลาวมารับของที่หน้าร้าน และ 3) ขายส่งสินค้าแก่ผู้ค้าตลาดนัดหรือผู้ค้าส่งในหมู่บ้านชายแดนซึ่งเป็นผู้ค้าชาวไทย โดยมีบริการรถขนส่งพร้อมกับแรงงานนำสินค้าไปให้ถึงที่

สำหรับผู้ค้าส่งรายกลางและรายเล็ก ซึ่งมีอยู่จำนวนมาก ส่วนใหญ่ไม่จดทะเบียนเป็นผู้ส่งออก เนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องยุ่งยาก พวกเขาใช้วิธีขายสินค้าที่หน้าร้านให้แก่

ผู้ค้าส่ง/ผู้ค้าปลีก/นายหน้าชาวลาว ที่ข้ามแดนเข้ามาซื้อสินค้าที่อำเภอเขมราฐ และอีกวิธีการหนึ่งคือ ขายเป็นสินค้าแก่ผู้ค้าตลาดนัด หรือผู้ค้าส่งในหมู่บ้านชายแดนซึ่งเป็นผู้ค้าชาวไทย

(3) ผู้ค้าส่งที่หมู่บ้านชายแดน ผู้ค้าตลาดนัดอำเภอเขมราฐ และผู้ค้าตลาดนัดชายแดน กลุ่มนี้ทำหน้าที่เดียวกัน คือเป็นผู้ค้าคนกลางรับสินค้ามาจากผู้ค้าส่งจากตอนในของประเทศ ผู้ค้าส่งรายใหญ่ กลาง หรือเล็ก ในอำเภอเขมราฐ นำสินค้ามาพักไว้ แล้วกระจายสินค้าผ่านเครือข่ายการค้าข้ามพรมแดนต่อไปยังชายแดนและตอนในของสปป.ลาว ผู้ค้าส่งกลุ่มนี้ ส่วนใหญ่ไม่สนใจไม่จดทะเบียนเป็นผู้ส่งออก เนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องยุ่งยาก พวกเขาใช้วิธีขายสินค้าที่หน้าร้านหรือที่ตลาดนัดให้แก่ ผู้ค้าส่ง/ผู้ค้าปลีก/นายหน้าชาวลาว ที่ข้ามแดนเข้ามาซื้อสินค้า

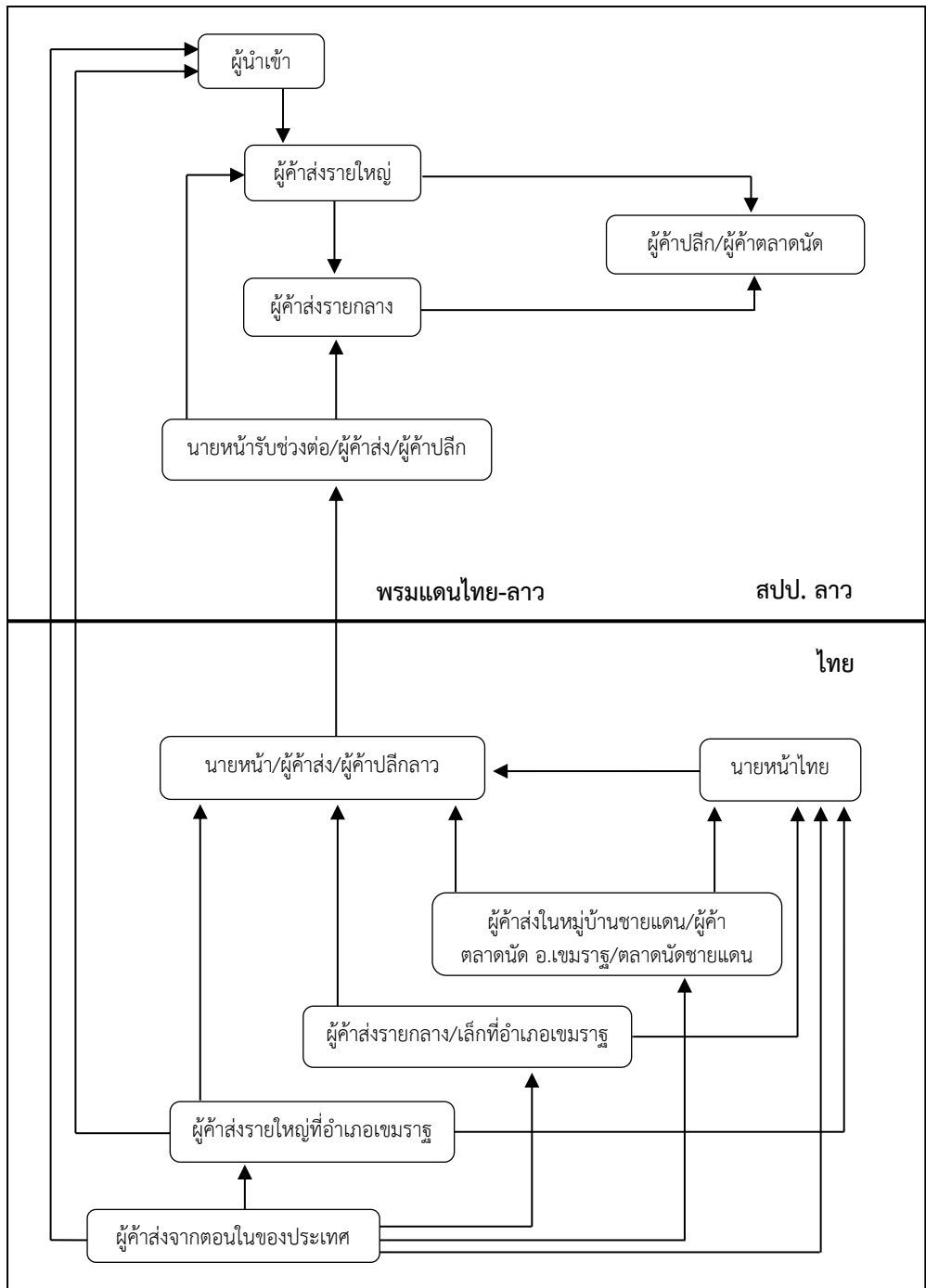
(4) นายหน้าจัดหาและส่งออกสินค้า นายหน้าจัดหาและส่งออกสินค้าเป็นบุคคลสำคัญที่ทำให้การส่งออกสินค้าเป็นไปได้อย่างราบรื่น อาชีพนี้เกิดขึ้นมาจากช่องว่างทางปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมาย กล่าวคือ ตามประกาศกรมศุลกากร เรื่อง “การปฏิบัติพิธีการศุลกากรเพื่อส่งออกของปริมาณเล็กน้อยตามแนวชายแดน” กำหนดให้ยื่นใบแจ้งรายละเอียดสินค้าขาออก (กศก.153) ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ค้าชายแดนรายย่อยในการส่งออกสินค้าที่มีมูลค่าไม่เกิน 50,000 บาท (ดูกรอบข้อความที่ 2) การทำ กศก.153 ถือว่าเป็นการดำเนินพิธีการศุลกากรแบบพิเศษ ที่รวดเร็ว ทำได้ทั้งด้านศุลกากร ยื่นเอกสารหลักฐาน แล้วรอรับเอกสารได้เลย การแจ้งเอกสาร กศก.153 เปิดโอกาสให้ผู้ค้าลาวยื่นขอได้ด้วยตัวเอง แต่ต้องมีหลักฐานคือบัตรประชาชน เลขที่หนังสือเดินทาง และเลขประจำตัวผู้เสียภาษี แต่ในความเป็นจริงผู้ค้าลาวส่วนใหญ่ไม่มีเอกสารหลักฐานเหล่านี้ และยังติดขัดเรื่องภาษา เหตุนี้จึงทำให้เกิดนายหน้าคนไทยขึ้น ทำหน้าที่ในการขอเอกสาร กศก.153 ในฐานะเป็นผู้ส่งออกสินค้า

ในทางปฏิบัติ นายหน้าจัดหาและส่งออกสินค้าดำเนินการเป็นอาชีพ นายหน้ามีอยู่หลายคนในพื้นที่ชายแดน ดังกรณีของสมบุญ ซึ่งเป็นคนบ้านในหมู่บ้านริมโขงแห่งหนึ่ง โดยปกติสมบุญรับคำสั่งซื้อสินค้าจากผู้ค้าลาวทางโทรศัพท์ จากนั้นเข้าไปจัดหาสินค้าจากแหล่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นร้านค้าส่งในอำเภอ ร้านค้าในหมู่บ้านชายแดน และตลาดนัด เมื่อได้สินค้าครบถ้วนจะนำสินค้าไปแจ้งเอกสาร กศก.153 หากสินค้ามีมูลค่ามากกว่า 50,000 บาท จะใช้วิธีแบ่งสินค้าออกเป็นหลายชุด แต่ละชุดไม่เกิน 50,000 บาท ซึ่งเป็นวิธีการเลี่ยงกฎหมาย เมื่อได้เอกสารจากด้านศุลกากรแล้ว นำสินค้าไปยังจุดผ่านแดน นำเอกสารให้เจ้าหน้าที่ตรวจปล่อยสินค้า พร้อมกับส่งมอบสินค้าให้แก่ผู้ค้าส่ง/ผู้ค้าปลีก/นายหน้าค้าลาวที่ข้ามแดนมารับที่ฝั่งไทย และผู้ค้าลาวนำสินค้าลงเรือยนต์ลำเลียงกลับไป ผู้ค้าลาว

จำนวนหนึ่งนิยมใช้บริการนายหน้าจัดหาและส่งออกสินค้าไทย อย่างไรก็ตาม ผู้ค้าลาวจำนวนหนึ่งไม่ใช้บริการ แต่ข้ามมาซื้อสินค้าเอง ไม่ทำเอกสาร กศก.153 และใช้กลยุทธ์การค้าแบบนำสินค้าข้ามแดนกลับไป (สมบุรณ์ (นามสมมุติ), การสื่อสารส่วนบุคคล, 27 มิถุนายน 2560)

กล่าวโดยสรุป หากพิจารณาเครือข่ายการค้าข้ามพรมแดน โดยเริ่มจากด้านอุปทานสินค้าในฝั่งประเทศไทย (ดูแผนภาพที่ 2) จะกล่าวได้ว่า การค้ามีจุดเริ่มต้นจากผู้ค้าส่งตอนในของประเทศไทย ผู้ค้ากลุ่มนี้อาจส่งออกสินค้าผ่านพิธีการศุลกากรไปยังผู้นำเข้าลาวโดยตรง หรือขายส่งสินค้าให้แก่ผู้ค้าในพื้นที่ชายแดน จากนั้นผู้ค้าชายแดนทำหน้าที่คนกลางส่งออกสินค้าต่อไป สำหรับผู้ค้าที่ชายแดนมีทั้งรายใหญ่และรายย่อย กรณีผู้ค้าส่งรายใหญ่ มีวิธีการส่งออกสินค้าหลายวิธี วิธีหนึ่งคือการจดทะเบียนเป็นผู้ส่งออก และส่งสินค้าออก ผ่านพิธีการศุลกากรไปยังผู้นำเข้าลาวโดยตรง หรือใช้วิธีขายสินค้าหน้าร้านให้แก่ผู้ค้าลาว (ซึ่งมีทั้งผู้ค้าส่ง ผู้ค้าปลีก นายหน้า) ที่ข้ามแดนมาซื้อสินค้า อีกวิธีหนึ่งคือผู้ค้ารายใหญ่ ขายสินค้าให้แก่ผู้ค้าส่งรายย่อยชาวไทย (ซึ่งมีทั้งผู้ค้าในอำเภอเขมราฐ หมู่บ้านชายแดน ตลาดนัดที่อำเภอ ตลาดนัดชายแดน) จากนั้นผู้ค้าส่งรายย่อยไทย ทำหน้าที่ขายสินค้าให้แก่ผู้ค้าลาวอีกต่อหนึ่ง สำหรับผู้ค้าลาวที่ไม่ต้องการเป็นผู้จัดหาสินค้าเองโดยตรง อาจใช้บริการของนายหน้าชาวไทย เมื่อผู้ค้าลาวได้นำสินค้าข้ามแดนไปยังฝั่ง สปป.ลาวแล้ว พวกเขาจะกระจายสินค้าต่อไปยังเครือข่ายการค้า ผู้ค้าบางคนส่งสินค้าไปยังผู้ค้ารายใหญ่ที่เมืองตอนใน หรือส่งสินค้าไปยังร้านค้าส่งหมู่บ้านต่างๆ เมื่อสินค้าไปถึงร้านค้าส่งรายใหญ่ รายกลาง และรายเล็กแล้ว สินค้าก็จะถูกกระจายต่อไปจนกระทั่งถึงมือผู้บริโภคเป็นลำดับ

แผนภาพที่ 2 เครือข่ายอุปทานสินค้าอุปโภคบริโภคข้ามพรมแดนไทย-ลาว



4. สินเชื่อและการนำสินค้าข้ามแดน

การค้าข้ามพรมแดนเป็นปฏิบัติการที่เกิดขึ้นระหว่างสองดินแดนที่มีความแตกต่างกัน ทั้งทางกายภาพและทางเศรษฐกิจและสังคม การค้าข้ามพรมแดนจึงมีอุปสรรค ซึ่งจะต้องมีวิธีการแก้ไขอุปสรรคเพื่อให้การค้าดำเนินไปได้ เราพบว่า “ระบบ” การดำเนินการสองประการภายในเครือข่ายการค้า ที่ช่วยให้การค้าข้ามพรมแดนเป็นไปได้อย่างราบรื่น นั่นคือการให้สินเชื่อ และการนำสินค้าข้ามแดนโดยวิธีเลี่ยงกฎหมาย

ในประเด็นการให้สินเชื่อนั้น เหตุผลมีอยู่ว่า เนื่องจากผู้ค้าข้ามพรมแดนส่วนใหญ่เป็นผู้ค้ารายย่อย ที่มีเงินทุนจำกัด ไม่สามารถซื้อสินค้าด้วยเงินสดครั้งละมากๆ ประกอบกับค่าเงินกีบของลาว มีมูลค่าน้อยกว่าค่าเงินบาทของไทย อีกทั้งค่าเงินกีบยังขาดเสถียรภาพ ค่าเงินผันผวนขึ้นลงเป็นรายวัน ทำให้ผู้ค้าไทย-ลาว ไม่ต้องการเงินกีบ แต่ต้องการใช้เงินบาทของไทย ในขณะที่ผู้ค้าต้องการใช้เงินบาท แต่รัฐบาล สปป.ลาว มีมาตรการควบคุมปริมาณเงินในประเทศ โดยจำกัดปริมาณการแลกเงินจากเงินกีบเป็นเงินบาทไทย การจำกัดปริมาณเงิน ได้ส่งผลกระทบต่อผู้ค้ามากขึ้นไปอีก เพราะทำให้การแลกเงินลาวเป็นเงินไทยแต่ละครั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายมากกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้น ทางออกจากปัญหาผู้ค้าลาวมีเงินทุนน้อย เงินกีบขาดเสถียรภาพ และการขาดแคลนเงินบาท คือการใช้ระบบสินเชื่อ โดยที่ฝ่ายผู้ค้าไทย เป็นฝ่ายให้สินเชื่อเครดิต (เรียกว่า “ให้เค”) แก่ผู้ค้าลาว กล่าวคือในการซื้อสินค้าแต่ละครั้ง ผู้ค้าไทยยอมให้ผู้ค้าลาวรับสินค้าไปก่อน แล้วนำเงินมาชำระค่าสินค้าเป็นเงินบาทในภายหลัง โดยปรกติการชำระเงินจะเกิดขึ้นเมื่อผู้ค้าลาวต้องการซื้อสินค้าครั้งต่อไป หรือที่เรียกว่า “เคลียร์เงินเก่า แล้วรับสินค้างวดใหม่” วิธีการให้เคเช่นนี้ทำให้ผู้ค้าไทยมีความเสี่ยงสูงว่าจะถูกโกง ผู้ค้าไทยให้คำตอบต่อเรื่องนี้ในทำนองเดียวกันว่า ถ้าไม่ทำเช่นนี้ก็ไม่สามารถค้าขายแดนกับผู้ค้าลาวได้ ที่ผ่านมาผู้ค้าไทยหลายคนถูกโกงจนเป็นที่กล่าวกันว่า “ถูกโกงเป็นเรื่องธรรมดาของการค้าขายแดน” สำหรับสิ่งที่จะช่วยบรรเทาความเสี่ยงจากการถูกโกงก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างคู่ค้าที่เกิดขึ้นมานานจนเกิดความไว้วางใจกัน ด้วยเหตุนี้เราจึงพบว่า ผู้ค้าขายแดนส่วนใหญ่มักเป็นคนในท้องถิ่นที่ทำการค้าขายมานาน บางกรณีค้าขายมาตั้งแต่รุ่นพ่อแม่ และคู่ค้าทางฝั่งลาวก็เป็นคู่ค้าเดิมที่เคยค้าขายกันมานาน และด้วยเหตุผลเดียวกัน ทำให้ไม่ค่อยมีผู้ค้าต่างถิ่น หรือผู้ค้าหน้าใหม่เข้ามามีบทบาทในการค้าขายแดน นอกเสียจากว่าผู้ค้าหน้าใหม่เหล่านั้น ต้องมาค้าขายระยะหนึ่งจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายการค้าที่รู้จักคุ้นเคยกันดีเสียก่อน

ในด้านการนำสินค้าผ่านแดนนั้น ดังที่เราทราบมาแล้วว่า การค้าข้ามพรมแดนต้องการลดต้นทุนที่เกิดจากกฎระเบียบของทางราชการ การนำเข้าส่งออกสินค้าจึงใช้วิธีการ

นอกระบบ ซึ่งเป็นการใช้ช่องว่างทางกฎหมาย หรือเลี่ยงกฎหมาย การดำเนินการดังกล่าว ต้องอาศัยความร่วมมือกันหลายฝ่ายในหมู่บ้าน รวมถึงเจ้าหน้าที่ ความร่วมมือจะเกิดขึ้นได้ โดยอาศัยความไว้วางใจกัน และการมีความสัมพันธ์พิเศษ เพื่ออำนวยความสะดวกให้การขนส่งสินค้า ข้ามแดน ซึ่งไม่เป็นไปตามกฎหมายเกิดขึ้นได้

กรณีตัวอย่างของผู้ค้าขายแดนสองรายดังต่อไปนี้ จะช่วยสะท้อนให้เราเข้าใจระบบ การให้สินเชื่อกและการนำสินค้าผ่านแดนได้ดีขึ้น ดังกรณีของแม่บุญ (นามสมมติ) ผู้เป็นเจ้าของร้านค้าขายส่งและปลีกสินค้าอุปโภคบริโภคในหมู่บ้านชายแดนแห่งหนึ่ง แม่บุญอายุ 50 ปีเศษ เกิดและเติบโตในหมู่บ้านแห่งนี้ เธอสืบทอดกิจการค้าขายแดนมาจากแม่ของเธอ จากกิจการที่แม่ทำมาก่อน และลูกค้าจำนวนมากที่ติดต่อกันมานานจากรุ่นแม่ ทำให้ กิจการในรุ่นของเธอขยายตัวขึ้นเป็นลำดับ กลายเป็นร้านค้าส่งในหมู่บ้านชายแดนไทย ที่รู้จักข้ามโขง ไม่เฉพาะในหมู่บ้านชายแดน แต่ยังเข้าไปถึงเมืองตอนในของ สปป.ลาว

หมู่บ้านริมโขงแห่งนี้มีความพิเศษคือ เป็นหมู่บ้านที่มีตลาดนัดชายแดน หรือ ที่ชาวบ้านเรียกว่า “ตลาดนัดริมโขง” ซึ่งเปิดค้าขายมานาน ตลาดแห่งนี้เปิดค้าขายสัปดาห์ ละครั้ง และเป็นตลาดนัดที่คึกคักที่สุดในย่านนี้ นอกจากนี้ ที่หมู่บ้านนี้ยังมี “ด่านประเพณี” ซึ่งเป็นจุดผ่านแดนอย่างไม่เป็นทางการที่ทางการอนุโลมให้เป็นช่องทางสัญจรระหว่าง ประชาชนในหมู่บ้านริมแม่น้ำโขง เพื่อการทำกิจธุระที่จำเป็น เช่น การจับจ่ายซื้อสินค้า จำเป็นในชีวิตประจำวัน การรักษาพยาบาล หรือการเยี่ยมเยียนญาติมิตร ด้วยเหตุที่หมู่บ้าน มีความพิเศษเช่นนี้ ทำให้ร้านค้าของแม่บุญกลายเป็นศูนย์รวมของการค้าข้ามพรมแดน ด้าน หนึ่งร้านแม่บุญ เป็นผู้รวบรวมสินค้าจากตอนในของอำเภอหรือจังหวัด โดยแม่บุญ มักส่งซื้อสินค้าจากร้านค้ารายใหญ่ที่อำเภอเขมราฐ จากในจังหวัดอุบลราชธานี หรือจาก ผู้ค้าตลาดนัดซึ่งมาขายของที่หมู่บ้านนี้ กรณีร้านค้ารายใหญ่ในอำเภอเขมราฐ ด้วยเหตุที่ ค้าขายกันมานานตั้งแต่รุ่นแม่ การซื้อสินค้ามักเป็นไปในระบบสินเชื่อกเร็ดิต โดยแม่บุญ รับสินค้ามาก่อน และชำระเงินเมื่อส่งซื้อสินค้าครั้งต่อไป ร้านค้ามีบริการรถบรรทุกส่งสินค้า มาให้ถึงที่ และการส่งซื้อสินค้าไม่จำเป็นต้องเดินทางไปถึงเขมราฐ แต่สามารถโทรศัพท์ สั่งสินค้าได้โดยสะดวก

อีกด้านหนึ่ง ร้านแม่บุญเป็นผู้กระจายสินค้าให้แก่ผู้ค้าฝั่งลาว ผู้ค้าฝั่งลาวซึ่งส่วน ใหญ่เป็นลูกค้าประจำของแม่บุญ จะข้ามพรมแดนมาซื้อของจากแม่บุญเป็นกิจวัตร สำหรับ วันที่มีตลาดนัด ผู้ค้าจากฝั่งลาวจะเข้ามามากกว่าวันปกติ เพราะจะได้เลือกซื้อสินค้าใน ตลาดนัดด้วย สำหรับผู้ค้าฝั่งลาวที่เป็นขาประจำ นอกจากมาเลือกดูสินค้าที่ร้านแม่บุญ โดยตรงแล้ว อาจโทรศัพท์แจ้งความต้องการก่อน แล้วจึงข้ามแดนมารับสินค้าในวันหลัง บางกรณีแม่บุญรับหน้าที่เป็นคนกลางส่งซื้อสินค้าจากร้านค้าตอนในของอำเภอและจังหวัด

ให้ด้วย บรรดาลูกค้าขาประจำที่ “ค้าขายกันมานาน” ของแม่บุญมีทั้งบรรดาแม่ค้าในหมู่บ้านชายแดน หรือไกลไปถึงเมืองคงเซโดน ดังที่เราพบว่าผู้ค้าที่เมืองคงเซโดนหลายคนเป็นลูกค้าของแม่บุญ มีโทรศัพท์มาสั่งซื้อสินค้าเป็นประจำ สำหรับด้านการชำระเงินค่าสินค้านั้น เกือบทั้งหมดเป็นไปในระบบสินเชื่อเครดิต โดยแม่บุญให้ “เค” แก่ผู้ค้าลาวให้นำสินค้าไปก่อนแล้วจ่ายเงินทีหลัง

แม่บุญเล่าถึงการค้าของเธอว่า การค้าขายกับการรู้จักคุ้นเคยกันเป็นสิ่งที่ต้องไปด้วยกัน ร้านค้าของเธอนอกจากเป็นที่ขายของ ยังเป็นที่พบปะพูดคุยกับลูกค้า บางวันเราพบเธอนั่งล้อมวงคุยสัพเพเหระกับแม่ค้าลาว บางวันนั่งรับประทานอาหารร่วมกัน เธอเล่าว่า “เหมือนญาติกัน” “บางทีไปมาหาสู่ เขามีงานบุญที่ลาว เราก็กินเที่ยว ไปกิน ไปนอนที่ฝั่งโน้นบ่อยๆ” เธออธิบายเพิ่มเติมว่า การรู้จักกันเป็นเรื่องสำคัญ เพราะช่วยให้สามารถประเมินความไว้วางใจกันในการค้าขาย การไปถึงบ้านของลูกค้าในฝั่งลาว นอกจากเป็นการกระชับความสัมพันธ์ ยังเป็นการทำให้ “รู้จักหัวนอนปลายเท้า” ของลูกค้า สร้างความมั่นใจ ว่าลูกค้าเป็นใคร บ้านอยู่ที่ไหน มีฐานะอย่างไร หากมีปัญหาเรื่องการชำระเงิน จะได้ติดตามได้ ส่วนเรื่องการผิมนัดชำระเงิน หรือถูกโกง เธอกล่าวว่า “มีบ้าง คนค้าขายชายแดนต้องเจอทุกคน แต่กับเรา ก็มีน้อย เพราะส่วนใหญ่ค้าขายกันมานาน” (บุญ (นามสมมติ), การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 กรกฎาคม 2561)

ผู้ค้าข้ามพรมแดนอีกคนหนึ่ง อยู่ที่หมู่บ้านชายแดนทางฝั่งลาว เป็นหญิงวัยกลางคน ชื่อว่านางสม (นามสมมติ) บทบาทของเธอเข้าข่ายการเป็น “นายหน้าในหมู่บ้านชายแดน” ดังที่เราได้กล่าวไปในหัวข้อที่แล้ว การประกอบอาชีพนายหน้าของเธอ มีกิจวัตรประจำวัน คือ การรับคำสั่งสินค้าจากลูกค้า ซึ่งเป็นผู้ค้าส่งขนาดกลางในหมู่บ้านชายแดน หรืออยู่ลึกจากชายแดนไปไม่มากนัก ลูกค้าทั้งหมดเป็นลูกค้าประจำซึ่งค้าขายกันในระบบเครดิต เมื่อได้รับคำสั่งสินค้าในแต่ละวันแล้ว สมจะโทรศัพท์ข้ามโขงมาสั่งสินค้าจากผู้ค้าส่งชายแดนไทย จากนั้นในเช้าตรู่ของวันรุ่งขึ้น เธอจะข้ามโขงเข้ามาทางด่านประเพณีของไทย นำสินค้าข้ามแดนกลับไปเข้าทางด่านประเพณีฝั่งลาว เมื่อถึงฝั่งลาวเธอจะนำสินค้าขึ้นรถปิกอัพ 4 ล้อของเธอเอง ซึ่งโดยปกติสามีของเธอเป็นคนขับ จากนั้นเธอและสามี (และบางครั้งมีลูกชายหรือญาติติดรถไปด้วย) จะตระเวนส่งของให้แก่ลูกค้าให้เสร็จสิ้นภายในบ่ายวันนั้น เธอไม่นิยมเก็บสินค้าค้างคืนไว้ที่บ้าน เนื่องจากสินค้าส่วนใหญ่เป็นอาหารสดซึ่งอาจเน่าเสีย เช่น เนื้อไก่ หมู ไข่ ผัก ผลไม้ นอกจากนั้น อาจมีของบริโภคอื่นๆ เช่น นมสดบรรจุกล่อง น้ำอัดลม

สมเป็นลูกค้าขาประจำของแม่บุญ ด้วยเหตุที่หมู่บ้านของเธอที่อยู่อีกฝากของแม่น้ำโขง อยู่ห่างไกลจากหมู่บ้านของแม่บุญ การข้ามมารับสินค้าที่ร้านแม่บุญเป็นกิจวัตร

ทำให้เธอสนิทสนมกับแม่บุญเหมือนญาติ การสนิทกับแม่บุญไม่เพียงทำให้เธอได้เครดิตรับสินค้าจากแม่บุญ แต่แม่บุญยังช่วยส่งสินค้าจากร้านค้าตอนในของประเทศไทย นอกจากนั้น การสนิทกับแม่บุญ “ผู้กว้างขวาง” ที่เป็นที่รู้จักทั้งของผู้ค้าและเจ้าหน้าที่รัฐยังช่วยอำนวยความสะดวกในการเดินทางและขนส่งสินค้า เมื่อเธอต้องการเข้าไปซื้อสินค้าด้วยตัวเองถึงตัวอำเภอเขมราฐ (ซึ่งเป็นการเข้าเมืองผิดกฎหมาย) และที่สำคัญทำให้การส่งสินค้าออกผ่านด่านประเพณีของไทย (เป็นการส่งออกเพื่อการค้าซึ่งจัดว่าผิดกฎหมายอีกเช่นกัน) เป็นไปได้อย่างราบรื่น

เมื่อสมนาสินค้าออกจากด่านประเพณีไทย เธอจะไม่นำสินค้าขึ้นที่ท่าเรือหมู่บ้านของตัวเอง เนื่องจากหมู่บ้านของเธอเป็นที่ตั้งด่านศุลกากร หรือที่เรียกว่า “ด่านภาษี” ซึ่งเป็นด่านทางการ (“ด่านใหญ่”) ประจำอยู่ สมจึงนำสินค้าไปขึ้นที่หมู่บ้านอีกแห่งหนึ่งซึ่งเป็นด่านประเพณี (“ด่านน้อย”) ที่ด่านน้อยจะ จ่าย “เคลียร์” กับเจ้าหน้าที่เป็นเงินน้อยกว่า เธอให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า การนำเข้าสินค้าของคนลาว ปกติถ้าเป็นการซื้อสินค้าไปกินไปใช้เอง ทางกรมอนุญาตให้ทำได้ โดยไม่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียม แต่ถ้านำเข้าเพื่อขายต่อเอากำไร ต้องแจ้งแก่เจ้าหน้าที่และเสียค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย เธอกล่าวว่า โดยปกติถ้านำเข้าที่ “ด่านใหญ่” ต้องเสียค่าธรรมเนียมสูง ผู้ค้าจึงเสี่ยงการนำเข้าสินค้าที่จุดนั้น แต่ไปนำเข้าที่ “ด่านน้อย” ที่เสียค่าธรรมเนียมต่ำกว่า ปกติเธอเสียค่าธรรมเนียมนำเข้าที่ด่านน้อย พร้อมกับเสียเป็น “รายเดือน” ให้กับ “ด่านใหญ่” ด้วย การเสียค่าธรรมเนียมเป็นไปแบบไม่เป็นทางการ คืออัตราไม่แน่นอน และไม่มีใบเสร็จ จึงไม่แน่ใจว่าค่าธรรมเนียมนั้นเสียให้แก่ทางการหรือแก่เจ้าหน้าที่ นอกจากนั้น ในการขนส่งสินค้า เมื่อผ่านจุดตรวจของเจ้าหน้าที่แต่ละแห่ง อาจจะต้องเสียค่าธรรมเนียมอย่างไม่เป็นทางการให้แก่เจ้าหน้าที่ตามเส้นทางที่ผ่านไปด้วย

การค้าข้ามพรมแดนทำให้สมมีฐานะเป็นผู้มีอันจะกินของหมู่บ้าน เราพบว่าบ้านของสมมีความโอ้อ่าเป็นพิเศษเมื่อเปรียบเทียบกับบ้านของชาวบ้านทั่วไปในหมู่บ้านของเธอ เธอกล่าวว่าในหมู่บ้านของเธอมีผู้ประกอบการอาชีพนายหน้าเช่นเดียวกับเธอจำนวน 4-5 คนทั้งหมดเป็นเครือญาติกับเธอ และเธอกล่าวว่านายหน้าเป็นอาชีพที่ใฝ่ฝันของคนในหมู่บ้านชายแดน เพราะเป็นอาชีพที่รายได้ดีกว่าอาชีพอื่น แต่การเป็นนายหน้าการค้าชายแดนเชื่อว่า เป็นกันได้ง่าย หากแต่ต้องเป็นคนที่ประกอบอาชีพนี้มานาน รู้จักมักคุ้นกับเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ดี จนรู้ว่าต้องจ่ายเงินค่านำเข้าสินค้าในอัตราเท่าไร และจ่ายอย่างไร ส่วนสาเหตุที่ทำให้เธอประกอบอาชีพนี้ได้ เพราะเธอเป็นคนที่หมู่บ้านนี้โดยกำเนิด และที่สำคัญคือ สามียของเธอเคยเป็นเจ้าหน้าที่ภาษีมาก่อน ก่อนลาจากราชการมาช่วยเธอทำการค้า การเป็นเจ้าหน้าที่มาก่อนจึงรู้จักคุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่ด้วยกันดี ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการนำสินค้าเข้า

โดยวิธี “พิเศษ” สำหรับผู้ค้าหน้าใหม่ ที่เข้าสู่ธุรกิจนำเข้าสินค้าโดยยังไม่รู้จักคุ้นเคยกับเครือข่ายการค้าดั้งเดิม อาจจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมสูง และจ่ายแก่เจ้าหน้าที่หลายทอด จนต้นทุนการค้าสูงเกินกว่าจะประกอบอาชีพนี้ต่อไปได้ (สม (นามสมมุติ), การสื่อสารส่วนบุคคล, 4 มกราคม 2561)

5. สรุปและอภิปราย

บทความได้แสดงให้เห็นเครือข่ายการค้าข้ามพรมแดนของผู้ค้าในพื้นที่ชายแดนไทย-ลาว โดยนำข้อเสนอของ จักรกริช สังขมณี (2561) ที่ว่า การค้าชายแดนมีลักษณะแตกต่างจากการค้าในพื้นที่อื่น เนื่องจากชายแดนเป็นที่บรรจบกันของความแตกต่างทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม-วัฒนธรรม ความแตกต่างเป็นทั้งตัวกระตุ้นและเป็นเงื่อนไขกำหนดวิถีการค้า เราได้เห็นเงื่อนไขทางภูมิศาสตร์ และเศรษฐกิจการเมือง ที่ทำให้เกิดช่องทางข้ามแดนในการส่งออกสินค้า การเกิดขึ้นของเครือข่ายการค้า ซึ่งประกอบด้วยผู้ค้าหลายกลุ่มที่อยู่ทั้งสองฝากของพรมแดน การที่ผู้ค้าลาวส่วนใหญ่นำเข้าสินค้าด้วยวิธีการนอกระบบ อันเนื่องมาจากอุปสรรคจากกฎระเบียบของรัฐ รวมทั้งบทบาทของเครือข่ายที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ทางการค้าบนพื้นฐานความไว้วางใจ เชื่อใจ ทั้งหมดนี้ทำให้กล่าวได้ว่า การค้าข้ามพรมแดน มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากการค้าในพื้นที่อื่น การค้าเกิดขึ้นโดยอาศัย “เครือข่าย” บนพื้นฐานความสัมพันธ์ทางสังคมวัฒนธรรม ในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์และพึ่งพาอาศัยกัน จนกลายเป็นความไว้วางใจ เชื่อใจกัน หรือนัยหนึ่งคือ “ทุนทางสังคม” (Social Capital) ขณะเดียวกันเครือข่ายเป็น “พื้นที่ทางสังคม” ในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลข่าวสาร นวัตกรรม การเข้าถึงโอกาสใหม่ๆ ทางธุรกิจ และเป็น “กลไก” เล็ดลอดทะลุทะลวงกฎระเบียบของรัฐที่ไม่เอื้ออำนวยต่อวิถีการค้าของประชาชนชายแดน (Niger-Thomas, 2001; Ntseane, 2004)

การฉายภาพความเข้าใจดังกล่าว นำเราไปสู่ความเข้าใจเรื่องการค้าชายแดนดีขึ้น ในกรณีนี้จะเห็นว่า การค้าข้ามพรมแดนเป็นการค้าชายแดนอีกระบบหนึ่งที่ซ่อนอยู่ในการค้าชายแดนอย่างเป็นทางการของรัฐ การค้าข้ามพรมแดนซึ่งมีผู้ค้ารายย่อยเป็นตัวแสดงสำคัญ แยกไม่ออกจากการค้าชายแดน และการค้าข้ามพรมแดนนี้เองที่หนุนเนื่องให้การค้าชายแดนขยายตัวและดำเนินไปได้อย่างราบรื่น ในอีกแง่หนึ่งการมองเห็นเครือข่ายการค้าข้ามพรมแดน นำไปสู่ข้อโต้แย้งเชิงการพัฒนา หากมองการค้าข้ามพรมแดนจากกรอบกฎหมายของรัฐ กิจกรรมนี้ย่อมผิดกฎหมาย แต่เมื่อพิจารณาจากมุมมองของผู้ค้าขาย จะเห็นว่ากฎระเบียบที่รัฐกำหนดขึ้น (โดยเฉพาะกฎระเบียบการค้าและศุลกากรของ

สปป.ลาว) ต่างหากที่ไม่สอดคล้องกับวิธีการค้าของผู้ค้ารายย่อย กล่าวได้ว่ากฎระเบียบที่อ้างว่ามุ่งส่งเสริมการค้า กลับกลายเป็นเครื่องมือกีดกันผู้ค้ารายย่อย แต่ส่งเสริมผู้ค้ารายใหญ่ในภาวะเช่นนี้จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่ผู้ค้ารายย่อย จะเลือกใช้วิธีการค้าที่ทำให้อยู่รอดได้สถานการณ์นี้จึงอาจมองว่าการกระทำของผู้ค้ารายย่อยเป็นการต่อรอง (Negotiation) ต่อกฎระเบียบของรัฐ และสะท้อนให้เห็นว่าผู้คนตัวเล็กตัวน้อยในเครือข่ายการค้าข้ามพรมแดน ไม่ใช่ผู้ถูกกระทำที่ไร้ศักยภาพและขาดอำนาจต่อรองกับรัฐและทุน แต่ปฏิบัติการต่างๆ ของพวกเขา เช่น “สินเชื่อเครดิต” การ “เคลียร์” และการใช้ช่องทางด่านประเพณี หรือ “ด่านน้อย” ล้วนสะท้อนการปรับตัวต่อรองและดิ้นรนต่อสู้ ภายใต้สภาวะที่กดทับพวกเขาอยู่

ข้อค้นพบดังกล่าว นำเราไปสู่ข้อเสนอเชิงทฤษฎี ดังที่ Thomas Nail นักทฤษฎีชายแดน (Nail, 2016 อ้างถึงใน จักรกริช สังขมณี 2561, น. 21-26) เสนอว่า การเชื่อมต่อทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศอย่างเข้มข้นในปัจจุบัน ไม่ได้นำไปสู่ภาวะไร้พรมแดน หรือพรมแดนหมดความสำคัญลงไป ในทางกลับกัน ทำให้เกิดการก่อรูปที่หลากหลายของพรมแดนประเภทต่างๆ ไม่เพียงแต่พรมแดนทางการเมือง แต่รวมไปถึงพรมแดนทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม พรมแดนเหล่านั้นไม่หยุดนิ่ง หากแต่เกิดขึ้นปรับเปลี่ยน เหลื่อมซ้อน หรือเลื่อนหายไป ในบทความนี้ การค้าข้ามพรมแดน แสดงให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจอีกชุดหนึ่งที่คร่อมข้ามพรมแดนของรัฐ ในขณะที่รัฐพยายามกำหนดกฎระเบียบและควบคุมพรมแดนมากขึ้น แต่การค้าข้ามพรมแดนยังมีความสำคัญมากขึ้น ขณะที่รัฐกำหนดบรรทัดฐานการค้าให้เป็นแบบแผนเดียว กลับยิ่งกระตุ้นให้เกิดการเคลื่อนย้ายของผู้คน สินค้า และเงินตรา ในรูปแบบอื่นๆ นอกเหนือการควบคุมของรัฐ การค้าข้ามพรมแดน จึงเป็นหนึ่งในปรากฏการณ์ที่ทำให้เห็นว่า ชายแดนควรได้รับการพิจารณาในพื้นที่ฐานของปฏิสัมพันธ์ทางสังคมที่ความหลากหลาย เลื่อนไหล และมีพลวัต การขีดเส้นพรมแดน นั่นคือกระบวนการแบ่งเขาแบ่งเรา แต่การแบ่งแยกดังกล่าวไม่เคยทำได้เบ็ดเสร็จและเสร็จสมบูรณ์ แต่กลับกระตุ้นให้เกิดการเคลื่อนไหวของผู้คน วัตถุ และความคิดต่างๆ และการสร้างพรมแดนแบบใหม่ๆ ขึ้นอย่างไม่หยุดนิ่ง

ข้อค้นพบที่กล่าวมาน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับท่าทีของรัฐในการควบคุมชายแดนและการค้าชายแดน การมองเห็น เข้าใจ และยอมรับการค้าข้ามพรมแดน ไม่เพียงลดความขัดแย้งตึงเครียด แต่การเปิดให้ผู้ค้าข้ามพรมแดนมีส่วนร่วมได้โดยถูกกฎระเบียบ จะทำให้ศักยภาพของพวกเขาช่วยพัฒนาการค้าชายแดนโดยรวมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงนี้จะเป็นประโยชน์ทั้งต่อท้องถิ่นชายแดนและสังคมโดยรวม

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมการค้าต่างประเทศ. (2554). *คู่มือการค้าชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน*. กรุงเทพฯ: กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์.
- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. (2552). *คู่มือการส่งออก-นำเข้า ภายใต้ข้อตกลงการค้าเสรี*. สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2561, จาก www.cks.ditp.go.th/.../109b6e48-2f50-4c6f-b35e-49eea9894661_INOUThandbook_fta.pdf
- กรมศุลกากร. (2559). *พิธีการศุลกากรส่งออกสินค้าทางบก*. สืบค้นเมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 2561, จาก <http://www.customs.go.th/cont>.
- จักรกริช สังขมณี. (2555). ขุมทางการค้า กับการสร้าง/สลายเส้นแบ่งพรมแดน: มานุษยวิทยาปริทัศน์. *สังคมศาสตร์*, 24(1-2), 17-61.
- _____. (2561). *ชายแดนศึกษากับ เขต-ชั้นรียทวิทยาของพื้นที่ใน/ระหว่าง*. กรุงเทพฯ: สยามปริทรรศน์.
- เนตรดาว เถาถวิล และพฤกษ์ เถาถวิล. (2561). *การค้าชายแดนนอกระบบ: เงื่อนไข กลไก และการจัดการของหน่วยงานรัฐกรณีศึกษาชายแดนไทย-ลาว*. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ยศ สันตสมบัติ. (2551). *อำนาจ พื้นที่ และอัตลักษณ์ชาติพันธุ์: การเมืองของรัฐชาติในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร.
- สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ เวียงจันทน์. (n.d.) *แขวงสาละวัน*. สืบค้นเมื่อ 18 มกราคม 2562, จาก <http://vientiane.thaiembassy.org/th/about/provinces.php?ID=273>
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน. (2554). *ดัชนีและคู่มือการลงทุนสาธารณะรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว*. กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมการลงทุนไทยใน กัมพูชา สปป.ลาว พม่า เวียดนาม.
- สำนักงานพาณิชย์จังหวัดอุบลราชธานี. (2558). *ข้อมูลผู้ประกอบการนำเข้า-ส่งออก*. สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์, จาก http://www.aecthaibiz.com/province/news_detail.html?pv=34&pi=333952

ภาษาอังกฤษ

- Arnold, D. (2010). *Administration, Border Zones and Spatial Practices in the Mekong Subregion*. (Ph.D. Dissertation), Faculty of the University of North Carolina at Chapel Hill, USA.
- Coplan, D. (2010). First Meets Third: Analyzing Inequality along the US-Mexico and South Africa-Lesotho borders. *Journal of Borderlands Studies*, 25, 53-64.
- Egbert, H. (2006). Cross-border Small-scale Trading in South-Eastern Europe: Do Embeddedness and Social Capital Explain Enough?. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30, 346-361.
- Krainara, C. (2016). *Cross-border Trade and Commerce in Thailand: Policy Implications for Establishing Special Border Economic Zones*. (Ph.D. Dissertation). School of Environment, Resources and Development, Asian Institute of Technology.
- Kusakabe, K. (2004). Women's Work and Market Hierarchies along the Border of Lao PDR. *Gender, Place & Culture*, 11(4), 581-594.
- Little, P. (2005). Unofficial Trade When States Are Weak the Case of Cross-Border Commerce in the Horn of Africa. *UNU-WIDER*, 13, 1-23.
- Nail, T. (2016). *Theory of the Border*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Niger-Thomas, M. (2001). Women and the Arts of Smuggling. *African Studies Review*, 44(2), 43-70.
- Ntseane, P. (2004). Being a Female Entrepreneur in Botswana: Cultures, values, strategies for success. *Gender & Development*, 12(2), 37-43.
- SangKhamanee, J. (2008). From Wat Luang Port in Chiang Khong to the Night Smuggling in Luang Prabang: Negotiation of Transborder Trade Under the Changing Mekong Border Riverscape” in Thaweesit, S., Vail, P., & Sciortino, R. (Eds.). *Transborder Issues in the Greater Mekong Sub-region* (pp. 393-417). Ubon Ratchathani: Mekong Sub-region Social Research Centre.

- Titeca, K. (2012). Tycoons and Contraband: Informal Cross-border Trade in West Nile, North-western Uganda. *Journal of Eastern African Studies*, 6(1), 47-63.
- Toyota, M. (2000). Cross-Border Mobility and Social Networks: Akha Caravan Traders. In Evan, G., Hutton, C., & Eng, K.K. (Eds.). *Where China Meets Southeast Asia: Social and Cultural Change in the Border Regions*. (pp. 204-221). Singapore: Institution of Southeast Asian Studies.
- Walker, A. (1997). Women, Space and History: Long Distance Trading in Northwestern Laos. In Evans, G. *Laos: Culture and Society*. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Womack, B. (1994). Sino-Vietnamese Border Trade: The Edge of Normalization. *Asian Survey*, 34(6), 495-512.

บทวิจารณ์หนังสือ Why Leaders Lie: The Truth About Lying in International Politics [John Mearsheimer]

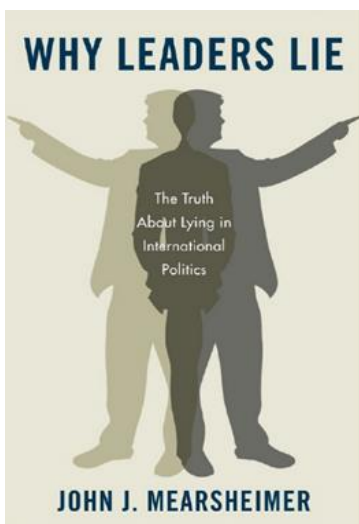
ปรัชญักดิ์ ทีคาสุก¹

Preechapak Tekasuk²

Received: March 28, 2019

Revised: June 17, 2019

Accepted: June 19, 2019



“An ambassador is an honest man sent to lie abroad for the good of his country”

Sir Henry Wotton

สำหรับผู้ที่กำลังศึกษาเล่าเรียนมาทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การทูต หรือแม้แต่วิทยาศาสตร์คงจะคุ้นเคยกับประโยคข้างต้นของ Sir Henry Wotton ที่เกี่ยวข้องกับ การโกหก และการตบตา ในทางการทูตมาเป็นอย่างดี โดยเฉพาะกับผู้ที่เคยมีพื้นเพทางด้านวิชาประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เนื่องจากเป็นทั้งคำพูดและคำคมยอดนิยม ที่มักใช้ในการจู่ดประกายแก่ผู้ฟัง-ผู้เรียนอย่างติดหู

บทวิจารณ์ชิ้นนี้จึงตั้งใจที่จะนำหนังสือของ John J. Mearsheimer (2011) ที่มีชื่อว่า “Why Leaders Lie” ที่เขาได้ทำการศึกษาอย่างละเอียด ในปี ค.ศ. 2011 มาปริทัศน์ เพื่อเป็นส่วนเสริม และแนวทางแก่ผู้ที่ศึกษาและสนใจทางด้านวัตรปฏิบัติทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการทูต

อนึ่ง Mearsheimer นั้นเป็นนักรัฐศาสตร์และศาสตราจารย์ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศชาวอเมริกัน ณ the University of Chicago เป็นผู้ที่เลื่องชื่อในด้าน

¹ ภาควิชาการเมือง ปรัชญา และศาสนา มหาวิทยาลัยแลนแคสเตอร์ สหราชอาณาจักร
อีเมล: preechapak_blue@hotmail.com

² Department of Politics, Philosophy, and Religions, Lancaster University, United Kingdom. E-mail: preechapak_blue@hotmail.com

การทำงานเกี่ยวกับสฤลความคิดสัจนิยมในแวดวงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มีผลงานด้านนโยบายต่างประเทศ และประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเชิงปฏิบัติมาแล้วหลากหลายชิ้น อาทิ The Israel Lobby and US Foreign Policy (2007), The Tragedy of Great Power Politics (2001), Conventional Deterrence (1983) เป็นต้น

โดยในหนังสือเรื่อง “Why Leaders Lie” Mearsheimer ตั้งใจที่จะนำการศึกษาเรื่องการโกหก (Lie) มาวิเคราะห์ในฐานะปฏิบัติการชุดหนึ่งในแวดวงทางการเมือง ซึ่งข้อเสนอและข้อค้นพบหลัก Mearsheimer ก็คือ รัฐบาลประชาธิปไตยหรือรัฐบาลของประเทศเสรีนิยมมักมีแนวโน้มและอัตราการโกหกประชาชนของตนเอง (เพื่อใช้การโกหกเหล่านั้นหวังผลในระดับระหว่างประเทศ) เกิดขึ้นได้มากกว่ารัฐบาลเผด็จการ ในขณะที่รัฐบาลประชาธิปไตยมีความจำเป็นต้องรักษาสันติภาพ การโกหกจึงเป็นเรื่องจำเป็นมากกว่ารัฐบาลเผด็จการ และสาเหตุสำคัญที่ผู้นำหรือนักการทูตเลือกที่จะโกหกประชาชนภายในประเทศของตนเองนั้น ก็เพราะมันเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าและหวังผลได้มากกว่าการเลือกที่จะโกหกนักการทูต หรือผู้นำรัฐบาลประเทศอื่นที่อาจมีความไว้วางใจกันในระดับต่ำ และมีท่าทีที่กั๊งขาต่อกันอยู่ก่อนหน้าเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว

Mearsheimer ได้จำแนกการพูดการสื่อสารไว้อยู่ 2 กลุ่ม คือ การพูดความจริง (Truth-telling) และการไม่พูดความจริง (Deception) แม้ว่า Deception ภายในหนังสือของ Mearsheimer จะหมายถึง เล่ห์กล การหลอกลวง การตบตา³ และที่สำคัญมีสถานะอยู่ตรงข้ามกับการพูดความจริง แต่ในความหมายของ Mearsheimer นั้นไม่ใช่ทุกการหลอกลวงจะเท่ากับการโกหก แต่ทุกๆ การโกหกคือการหลอกลวง โดย Deception สำหรับ Mearsheimer นั้นมีอยู่ 3 รูปแบบประกอบเข้าอยู่ด้วยกัน ดังนี้

ประการแรกคือ Lying - การโกหก แท้จริงแล้วคือการที่ผู้พูด พูดเพื่อให้ผู้ฟังเชื่อว่าสิ่งที่เขาพูดนั้นเป็นความจริง โดยที่เขารู้ตัวอยู่แล้วว่าสิ่งที่เขาพูดนั้นไม่ใช่ความจริง หรืออีกกรณีหนึ่งคือ การทำให้คนฟังเชื่อว่าสิ่งๆ นั้นเป็นสิ่งที่ผิด ทั้งๆ ที่ผู้พูดรู้อยู่แล้วว่าสิ่งนั้นคือสิ่งที่ถูก การโกหกในที่นี้รวมไปถึงการใช้ความจริง/ข้อมูลบางประการเพื่อหลอกล่อให้ผู้ฟังเข้าใจว่าอีกสิ่งหนึ่งเป็นความจริงตามข้อมูล/ความจริงชุดอื่นที่ผู้พูดยกมาแอบอ้าง ตัวอย่างเช่น ยก A มาอ้างถึง B โดยตั้งใจจะทำให้ผู้ฟังเชื่อว่า A นั้นเท่ากับ B หรือเป็นผลมาจาก A (ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงแล้ว A ไม่ได้เท่ากับ B แต่อย่างใด)

³ จริงๆ ผู้เขียนไม่ค่อยเห็นด้วยที่จะใช้คำแปลว่า การหลอกลวง สักเท่าใด เพราะอาจเกิดความเข้าใจผิดระหว่าง 2 คำ คือ Lie กับ Deception แต่ภายในหนังสือนี้ Mearsheimer ใช้ทั้ง 2 คำปะปนกันไป และบางครั้งก็ใช้แทนกัน

ถัดมาคือ Spinning - การยุงปลุกปั่น Spinning เป็นสิ่งที่แตกต่างอย่างสิ้นเชิงไปจากการโกหก เพราะการ Spin คือการชักแม่น้ำทั้งห้าสายมารวมกัน แล้วใช้แม่น้ำเหล่านั้น ทำให้ผู้ฟังเชื่อในบางสิ่งบางอย่างที่เป็นประโยชน์แก่ผู้พูด กล่าวคือ เชื่อมโยงสิ่งต่างๆ หรือข้อมูลต่างๆ รอบตัวมาเพื่อโน้มน้าวผู้ฟัง โดยไม่จำเป็นว่าแม่น้ำทั้งห้าสายที่ถูกชักมาใช้นั้นจะต้องเป็นเรื่องโกหก แต่ภายในเจตนาแล้วผู้พูดก็ไม่ได้ตั้งใจที่จะพูดหรือนำเสนอความจริงแต่อย่างใด และอาจมีการบิดเบือน เน้นบางช่วงบางตอนของข้อมูล และลดทอนความสำคัญของบางช่วงบางตอน เหมือนการขึ้นให้การในศาลที่แม้ว่าผู้ให้การจะโดนบังคับให้สาบานตนว่า “จะพูดความจริงทุกประการ” แต่ในทางปฏิบัตินั้นไม่ได้หมายความว่า ผู้พูดจำเป็นจะต้องพูดความจริงทั้งหมด แต่ให้พูดแค่เฉพาะความจริง (ที่ให้ประโยชน์แก่ฝ่ายตนเอง) เท่านั้น

สุดท้ายคือ Concealment - การปิดบัง คือการปกปิด ปิดบัง หรือสงวนท่าทีที่จะตอบคำถาม โดยจะพูดถึงความจริง/ข้อมูลบางชุดที่จะทำให้ผู้พูดเสียผลประโยชน์ หรือเสียเปรียบในการสนทนาคั้งนั้นๆ (ต่างจาก Spinning ตรงที่ Concealment ไม่ได้มีการพูดโน้มน้าว แต่มีเพียงแค่การซ่อน หรือ ปิดบังข้อมูลบางชุดภายในบทสนทนาเท่านั้น)

Mearsheimer ตั้งใจที่จะจำแนกชนิดของการโกหกในทางการทูตเอาไว้ตามคุณลักษณะเด่นของการโกหกแต่ละชนิดที่เกิดขึ้น ดังนี้ คือ

- Inter-state lies
- Fearmongering
- Strategic cover-ups
- Nationalist mythmaking
- Liberal lies

(Mearsheimer เชื่อว่าในความเป็นจริงนั้นมีรูปแบบของการโกหกมากกว่านี้ แต่รูปแบบอื่นๆ ที่ไม่ได้กล่าวถึงนั้น มักไม่ค่อยเกี่ยวข้องกับปฏิบัติการโกหกในแวดวงการทูตสักเท่าใด Mearsheimer จึงตัดออกให้เหลือแค่ 5 กลุ่มรูปแบบ)

สำหรับกลุ่มแรก Inter-state lies ถือว่าเป็นการโกหกในแวดวงการทูตที่แท้จริง โดยเป็นเรื่องของการที่ผู้นำประเทศหนึ่งสร้างเรื่องขึ้นมาเพื่อหลอกลวงผู้นำอีกประเทศหนึ่ง Mearsheimer ยังกล่าวถึงประโยคทองของ Sir Wotton (ที่ได้อ้างถึงไว้ในตอนต้นของบทวิจารณ์) นั้นว่าอาจมีส่วนทำให้ผู้ศึกษาและผู้เรียนหลายๆ คนเข้าใจผิด และอุปทานกันไปเองว่านักการทูตจำเป็นต้องโกหกเก่ง หรือไปจนถึงว่าหน้าที่หลักของนักการทูต คือการโกหก ปลิ้นปล้อนไปวันๆ กรณีดังกล่าว Mearsheimer แยกเอาไว้ว่าไม่เป็นดังว่า เพราะหากจะแปลให้ถูกจริงๆ ควรจะกล่าวว่า นักการทูตนั้นจำเป็นต้องใช้เล่ห์เหลี่ยม และ

ทักษะด้านการปิดบัง บิดเบือนความจริงมากกว่าจะเน้นทักษะด้านการโกหกอย่างตรงไปตรงมาแบบเปิดเผย และในความเป็นจริงแล้ว นักการทูตส่วนใหญ่มักนิยมพูดความจริงกันมากกว่าการโกหก หลอกกันไปมาอย่างที่หลายๆ คนเข้าใจกัน (พูดอย่างพื้นฐานที่สุดคือ ในแวดวงการทูตนั้น การโกหกมีจำนวนน้อยกว่าการพูดความจริงเป็นทวีคูณอย่างแน่แท้ เพียงแต่การพูดความจริงของนักการทูตนั้นจำเป็นต้องมาพร้อมกับ การควบคุม และการใช้มารยาทบางอย่างเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการพูดของตนเองนั้นส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติ)

Mearsheimer ยังเตือนไว้อีกด้วยว่า แม้การโกหกจะเกิดขึ้นได้ในสังคมและแวดวงผู้นำทางการเมือง นโยบายต่างประเทศ แต่การโกหกก็ไม่ได้เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายอย่างที่เข้าใจกันเสมอไป เพราะการโกหกกันบนเวทีการทูตนั้นค่อนข้างเป็นเรื่องยาก เจ้าตัวยากตัวอย่างให้เห็นง่ายๆ โดยตั้งคำถามว่า หากในเวลาที่เราเกลียดชังกัน คนเรามีแนวโน้มและความเป็นไปได้มากน้อยแค่ไหนที่จะเชื่อคำพูดของคนที่เราเกลียด? แล้วในทางกลับกัน คนเรามีแนวโน้มจะเชื่อสิ่งที่เพื่อนหรือมิตรสหายพูดมากน้อยแค่ไหน? เขาตอบท้ายด้วยว่า สิ่งนี้คือสิ่งที่สะท้อนพฤติกรรมการโกหกระหว่างประเทศได้ชัดเจนที่สุด

การโกหกบนเวทีการทูตจึงมีโอกาสจะเกิดขึ้นกับคนที่เป็นพันธมิตรกันในลักษณะชาติพันธมิตรหลอกกันเอง หรือผู้นำทางการเมืองสร้างเรื่องหลอกคนในประเทศตัวเอง ได้ง่ายกว่าการหลอกหรือโกหกคนที่เป็นศัตรู อย่างไรก็ดี นั่นก็ไม่ได้หมายความว่า การโกหกกันระหว่างศัตรู หรือประเทศที่เป็นปรปักษ์กันจะไม่เกิดขึ้นเลย

ที่สำคัญที่สุด เวลาในกลุ่มนักการทูตจะโกหกกัน สิ่งหนึ่งที่เป็นวัตรปฏิบัติและธรรมเนียมข้อหนึ่งที่ทุกๆ ฝ่ายรู้จักกันและไม่พึงกระทำ ไปจนถึงห้ามคิดจะทำเป็นอันขาด คือ ห้ามโกหก หรือหลอกหลวงกันในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ Low Politics อันหมายถึงประเด็นทางด้านเศรษฐกิจ การค้าขายแลกเปลี่ยนระหว่างกัน สิ่งนี้เป็นสิ่งที่มีควรมานำมาเป็นเป้าในการโกหกเป็นอันขาด ไม่เช่นนั้นความน่าเชื่อถือของรัฐจะเสียหายทันทีทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ไม่ใช่แต่เฉพาะฝ่ายที่ถูกโกหกที่จะเสียหายเท่านั้น แต่ฝ่ายที่สร้างเรื่องโกหกก็จะเสียหายไม่แพ้กัน

ดังนั้น การโกหก การหลอก ต้มตุ๋นกันในแวดวงการทูต จึงถูกบีบบังคับให้เกิดขึ้นเพียงเฉพาะในประเด็นทางด้าน High Politics ที่หมายถึง ด้านความมั่นคง การสู้รบ การสงคราม และการทหารเท่านั้น เพราะเรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องของความเป็นปัจเจก และความอยู่รอดปลอดภัยของรัฐใดรัฐหนึ่งไม่ยึดโยงตกกระทบต่อรัฐอื่นในทางตรง ดังแนวทาง “รัฐเป็นศูนย์กลาง” จึงถือว่าไม่ผิดมารยาทและธรรมเนียมทางการเมืองการทูต

อาจกล่าวได้ว่าในด้านความมั่นคงนั้น การโกหก หลอกล่อกัน มีความแพร่หลายและนิยมใช้มากกว่าในด้านเศรษฐกิจ ตัวอย่างของการสร้างเรื่องหลอกล่อในแวดวงการทูต (ด้านความมั่นคง) คือ การเกทับกัน (Bluffing) ในทางการทหาร ที่มักจะมีการนำอาวุธมาข่มขู่กันในช่วงสงคราม หรือสถานะตึงเครียด อย่างกรณีของสหภาพโซเวียตในช่วงทศวรรษที่ 1950 – 1960 ที่ Khrushchev ออกมาเกทับ Eisenhower ว่าทางโซเวียตมีขีปนาวุธพิสัยไกลข้ามทวีป (ICBM) ที่เทียบพร้อมกว่า และมีจำนวนมากกว่าสหรัฐอเมริกา (ซึ่งในความเป็นจริงแล้วมีอยู่เพียงจำนวนน้อยกว่า แต่แค่ต้องการพูดข่มเพื่อให้สหรัฐอเมริกาหวาดระแวงเท่านั้น) สาเหตุที่ Khrushchev ออกมากระทำการดังกล่าวก็เพราะต้องการใช้จิตวิทยาสงครามในการสกัด Eisenhower ไม่ให้หาเรื่องยิงหัวรบใส่ทางสหภาพโซเวียต และพยายามถ่วงเวลาไม่ให้ Eisenhower สนับสนุนเยอรมนีในการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์

กรณีของ Otto von Bismarck ก็เป็นอีกกรณีหนึ่งที่ค่อนข้างสุดโต่ง คือ การลงให้ฝ่ายตรงข้ามของตนเองประกาศสงครามกับปรัสเซีย ภายในสงคราม Franco-Prussian ปี 1870 ที่ Bismarck มีความตั้งใจจะรวมชาติเยอรมนีเข้าด้วยกัน จึงทำที่เป็นหลอกล่อให้รัฐบาลฝรั่งเศสประกาศสงครามกับปรัสเซีย โดยหวังว่าผลของสงครามจะทำให้ฝรั่งเศสล้มละลายและใช้โอกาสดังกล่าวของสงครามนั้นในการรวมชาติ

โดย Bismarck เลือกที่จะส่งรัชทายาทของปรัสเซียไปคุมยังบัลลังก์ที่สเปนเพื่อยั่วให้ฝรั่งเศสเกิดความไม่พอใจ ซึ่งขณะที่ Kaiser Wilhelm ที่ 1 กำลังเขียนจดหมายเจรจาโต้ตอบกับ Napoleon ที่ 3 เพื่อพยายามหาทางออกและยุติสถานการณ์ความตึงเครียดระหว่างปรัสเซียและฝรั่งเศสอยู่นั้น Bismarck ที่เป็นคนใกล้ชิดกับ Kaiser Wilhelm จึงเกิดอาการหวาดระแวงว่าแผนการของตนจะไม่ประสบผลสำเร็จ จนทำให้ไม่มีสงครามเกิดขึ้น จึงได้แอบเข้าไปแก้เนื้อหาและข้อความภายในจดหมายที่ Kaiser ตั้งใจจะส่งให้ Napoleon ให้ดูเหมือนว่า Kaiser พยายามหาเรื่องท้าทาย Napoleon จนสุดท้าย Napoleon ทนไม่ไหว และตกหลุมพราง จึงตัดสินใจประกาศสงครามกับปรัสเซีย

ท้ายบท Mearsheimer ได้สรุปเกมประเพณีต่อประเด็นการโกหกระหว่างกันนี้ไว้ว่า การโกหกกันในแวดวงการทูตมักจะเกิดขึ้นในประเทศที่มีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์อยู่ในสถานะตึงเครียด อย่างประเทศที่มีชายแดนอยู่ใกล้กับประเทศที่เป็นอันตรายต่อความมั่นคง การโกหกก็จะมีโอกาสที่เพิ่มปริมาณมากขึ้นมากกว่าประเทศที่อยู่ในพื้นที่ที่สงบ ปราศจากภัยคุกคามทางภูมิรัฐศาสตร์ (เช่นประเทศที่ตั้งตนเองอยู่บนทวีปที่เป็นเกาะแยกห่างออกจากสมรภูมิรบต่างๆ อย่างสหรัฐอเมริกาหรือออสเตรเลีย) และที่สำคัญคือการโกหกมักเกิดขึ้นในสถานะสงคราม ความตึงเครียด ความไม่สงบ มากกว่าที่จะเกิดขึ้นในสถานะที่สถานการณ์สงบ (กล่าวอย่างพื้นฐาน คือ การโกหกมักเกิดขึ้นพร้อมกับปฏิบัติการ

ทางการเมือง หรือสงคราม) ไม่ว่าจะด้วยการโกหก เพื่อหยุดยั้งสงคราม หรือ การโกหก เพื่อสร้างสงคราม ทั้งหมดทั้งมวลล้วนแต่เป็นการโกหกแบบหวังผลประโยชน์แก่ประเทศของตนเองทั้งสิ้น

กลุ่มที่ 2 คือ Fearmongering เป็นการยุยงปลุกปั่นสร้างความหวาดผวาทิ้งแก่ประชาชนภายในประเทศ หรือก็คือการใส่สื่อดีใจแก่ภัยคุกคามจากนอกประเทศ เพราะผู้นำเห็นแล้วว่าประชาชนภายในประเทศไม่มีความตื่นตัวและไม่ได้ตระหนักถึงภัยคุกคามที่กำลังรุกคืบเข้ามาเท่าใดนัก นักการทูต หรือนักนโยบาย และผู้นำประเทศจึงต้องสรรหาทางปลุกปั่นยุยงให้เกิดระบอบของความกลัวขึ้นมา เพื่อที่จะให้ประชาชนภายในประเทศ คล้อยตามแล้วสนับสนุนนโยบายอะไรบางอย่างที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลในการทำสงคราม เช่น การเพิ่มงบประมาณทางการเมือง หรือการหาเรื่องที่จะบุกโจมตีประเทศใดประเทศหนึ่ง

รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ใช้วิธีในการดำเนินนโยบายต่างประเทศตามวิธีดังกล่าวนี้มากกว่า 1 ศตวรรษ ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดคือช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 จากการที่ Theodore Roosevelt สั่งการให้นำเอาเรือรบ USS Greer (เรือพิฆาตของกองทัพสหรัฐอเมริกา) มาใช้เป็นข้ออ้างในการปลุกปั่นโดยอ้างว่า เรือรบ USS Greer ของสหรัฐอเมริกาโดนเรือดำน้ำของเยอรมนีบุกเข้าโจมตี (แต่ในความจริงคือ Roosevelt สั่งให้เรือของตนเองสมคบคิดกับกองทัพอากาศสหราชอาณาจักรในการปฏิบัติการขับไล่เรือดำน้ำเยอรมนี) พร้อมๆ ไปกับการโกหกประชาชนว่าเยอรมนีจงใจยิงใส่เรือรบสหรัฐอเมริกา เพราะต้องการจะประกาศสงครามกับสหรัฐอเมริกา

ซึ่งเจ้าหน้าที่กองทัพเรือสหรัฐอเมริกาออกมาเผยเองภายหลังว่า เรือดำน้ำเยอรมนีไม่เคยรู้มาก่อนว่านั่นคือเรือของสหรัฐอเมริกา แต่เป็นแผนของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่ต้องการโน้มน้าวและปลุกปั่นให้ประชาชนมีความกลัวและความหวาดระแวง จึงจำเป็นต้องสร้างความเข้าใจที่ผิดให้กับประชาชนในเรื่องดังกล่าว เพื่อหาเสียงสนับสนุนในการเข้าร่วมทำสงคราม และที่หนักที่สุดคือ ณ เวลานั้น Roosevelt ประกาศว่าจะไม่ยุ่งเกี่ยวกับการสงคราม และรัฐบาลไม่มีความสนใจอะไรที่จะรบกับทาง Hitler ทว่าในเบื้องหลังนั้น Roosevelt ได้แอบไปเจรจาลับไว้กับ Churchill ว่าสหรัฐอเมริกาตั้งใจจะทำสงครามกับเยอรมนีตั้งแต่แรกแล้ว แต่ไม่อยากออกตัวเป็นฝ่ายเริ่มก่อน จึงต้องหาทางยั่วยุให้เยอรมนีโจมตีสหรัฐอเมริกา ก่อนเพื่อให้สหราชอาณาจักรกับสหรัฐอเมริกาจับมือเป็นเหตุผลให้สามารถแทรกตัวเข้าไปในสงครามได้อย่างชอบธรรม (Churchill กล่าวว่า Roosevelt ตั้งใจจะทำทุกวิถีทาง ทุกกลอุบาย เพื่อให้เยอรมนีหันมาโจมตีกองทัพสหรัฐอเมริกาให้ได้)

กรณีที่ค่อนข้างโด่งดังในแวดวงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศช่วงหลังนี้ก็คือ กรณีที่ George W. Bush พยายามหาเรื่องส่งทหารเข้าสู่อิรัก เพื่อโค่นล้มระบอบ Saddam Hussein โดยอ้างว่า Saddam มีอาวุธทำลายล้างสูงอยู่ในครอบครอง แต่การจะถือวิสาสะบุกเข้าไปในอิรักเลยก็จะต้องพิจารณาในทางการเมืองระหว่างประเทศ Bush จึงส่ง Donald Rumsfeld ออกไปทำการแถลงข่าวบอกประชาชนว่าตนเองมีหลักฐานว่าทาง Saddam แอบให้ความช่วยเหลือแก่ Osama Bin Laden อยู่ลับๆ ในปี 2002 (แต่ภายในปี 2004 Rumsfeld ออกมายอมรับว่าเขาโกหกเรื่อง Saddam) และสำนักงานสืบสวนกลาง (CIA) กับ Bush ก็ทราบเรื่องนี้ตั้งแต่แรกอยู่แล้ว แต่แค่ตั้งใจจะหาเหตุผลมาปลุกปั่นให้คนสนับสนุนการทำสงครามและปฏิบัติการทางทหารกับอิรักเท่านั้น นอกจากนี้ สายสืบที่ถูกส่งเข้าไปปฏิบัติการในอิรักในระยะเวลา 10 ปีก่อนหน้านั้น ก็ไม่เคยมีใครหาหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับอาวุธทำลายล้างสูงของ Saddam พบเลย ไม่ว่าจะเป็นทางกองทัพสหรัฐอเมริกาเอง หรือแม้แต่ทางเจ้าหน้าที่จากสหประชาชาติก็หาไม่พบเช่นกัน⁴

Mearsheimer ย้ำว่า สาเหตุที่จำเป็นจะต้องมีการใช้เทคนิคแบบ Fearmongering นั้นก็เพราะว่ารัฐบาลเล็งเห็นว่าผลประโยชน์แห่งชาตินั้นแขวนอยู่บนเส้นด้าย และแม้ว่ามันจะดูไม่เป็นไปตามแนวทางประชาธิปไตย แต่มันก็เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องหลอกปลุกปั่นประชาชนของตนเองให้หันมาสนับสนุนนโยบายทางการสงคราม โดยสำหรับ Mearsheimer แล้ว ประชาชนนั้นโง่เกินไปที่จะรับรู้และเข้าใจประเด็นเรื่องราวทางระหว่างประเทศ ว่ามีความอันตรายเพียงใด เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วจึงนับว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องแล้วที่รัฐบาลจำเป็นต้องใช้มาตรการไม้แข็ง (Stick) ในการกระตุ้นให้ประชาชนของตนเองเกิดการรับรู้ที่กว้างขึ้น และมีความตื่นตัวรับรู้ปัญหาของประเทศตนเองมากขึ้น

สำหรับนักวิชาการ หรือชนชั้นนำที่รู้เท่าทัน ฉลาด จนสามารถจับเท็จกลยุทธ์การปลุกปั่นของรัฐบาลได้ และอาจพยายามทำการขัดขวางนั้น Mearsheimer เสนอว่า รัฐบาลไม่จำเป็นต้องวิตกกังวล หรือเสียเวลาไปโน้มน้าวเหล่านักวิชาการให้เสียเวลา เพราะการจะหยุดยั้งการกระทำของกลุ่มนักวิชาการนั้นเป็นเรื่องที่ยาก ฉะนั้นสิ่งที่รัฐบาลควรมุ่งดำเนินการคือ การปลุกปั่นประชาชนที่เป็นประชากรส่วนมากของประเทศเสียดีกว่า เมื่อใดก็ตามที่ประชาชนเสียงส่วนใหญ่ให้การสนับสนุนรัฐบาลแล้ว เหล่านักวิชาการก็จะมีเสียง

⁴ ข้อมูลล่าสุดจาก The New York Times เผยว่าภายหลังจากสงครามจบลง มีการพบอาวุธเคมีในระดับปรมาณูที่อิรักเคยเก็บคั่งคลังเอาไว้ แต่ก็ไม่ใช่อาวุธอำนาจทำลายล้างสูงในลักษณะที่สหรัฐอเมริกาเคยอ้างถึงเสียทีเดียว (Chivers, 2014)

สะท้อนที่เบาลงไปในทันที เพราะเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนนั้นดังกว่า และมีโอกาสน้อยที่เสียงเหล่านั้นจะหันมาเชื่อคำพูดของฝ่ายวิชาการ

ส่วนประเด็นที่ว่าถ้าหากฝ่ายที่โกหกโดนจับได้ขึ้นมาผลจะเป็นอย่างไร ส่วนนี้ Mearsheimer ตอบไว้ว่า มันเป็นเรื่องที่ยากเอามากๆ กว่าเรื่องที่โกหกออกไปจะถูกนำมาเปิดเผย โดยเฉพาะกับระยะของการเก็บชั้นความลับของเอกสาร หรือการเก็บความลับภายในกลุ่มหน่วยงานด้านความมั่นคงก็ต้องใช้เวลาอย่างต่ำ 20-30 ปีไปแล้ว (หรืออาจนานกว่านั้น) กว่าจะมีการปลดชั้นความลับของเอกสารที่เกี่ยวข้อง และต่อให้ถูกจับได้ในเวลาใกล้ๆ กันกับการโกหกเกิดขึ้น ชนชั้นนำภายในรัฐบาลและกลุ่มผู้สนับสนุนจะเข้ามาเป็นกลไกสำคัญในการช่วยเหลือเอง เพราะกลุ่มผู้สนับสนุนเหล่านั้นล้วนแต่มีผลประโยชน์ร่วมกัน การจะปล่อยให้ผู้ที่โกหกนั้นโดนโค่นลงจึงเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยาก และยิ่งถ้าถูกจับได้หลังนโยบายที่โกหกออกไปแล้วประสบความสำเร็จจริงขึ้นมา จากการถูกมองในแง่ร้ายจะกลายเป็นถูกมองในแง่ดีทันที เพราะถือว่าเป็นการเสียสัจย์เพื่อชาติ

Mearsheimer ยังตอบท้ายว่า ประเทศที่มีแนวโน้มจะโกหกก็คือประเทศที่มีรัฐบาลประชาธิปไตย เพราะรัฐบาลประชาธิปไตยถูกเลือกตั้งมาจากประชาชน การจะกระทำการใดๆ ถ้าประชาชนฐานเสียงเกิดความไม่พอใจ หรือไม่เห็นด้วยก็ถึงแต่จะทำให้รัฐบาลของตนเองตกอยู่ในอันตรายเสียเปล่า ที่สำคัญคือที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ก็เป็นปัจจัยส่งเสริมที่ก่อให้เกิดพฤติกรรมโกหก ถ้าประเทศเพื่อนบ้านเป็นภัยคุกคาม ก็จะต้องมีการเรียกร้องหาเสียงสนับสนุนถึงสงครามเช่นกัน (ส่วนใหญ่แล้วพฤติกรรมลักษณะนี้ Mearsheimer กำลังกล่าวอ้างถึงสหรัฐอเมริกา)

กลุ่มที่ 3 คือ Strategic Cover-ups เป็นการปิดบังเชิงยุทธศาสตร์ (ไม่ใช่ Concealment) เป็นการโกหกเพื่อเบี่ยงเบนความสนใจ และป้องกันไม่ให้สิ่งใดมากระทบหรือแทรกแซงนโยบาย/ยุทธศาสตร์ที่กำลังจะเกิดขึ้นของประเทศ และผู้ที่กำลังโกหก โดยเฉพาะกับเสียงต่อต้านจากประชาชนภายในประเทศเอง (เพราะบางครั้งรัฐบาลหรือนักการทูตอาจวางแผนที่จะดำเนินนโยบายบนพื้นฐานของความเสี่ยงสูง เพื่อแลกกับการสร้างผลประโยชน์แห่งชาติได้สูงสุดอย่างมีประสิทธิภาพ) การโกหกเพื่อปิดบังนี้ อาจเป็นการตั้งใจโกหกคนในประเทศตนเอง และรัฐบาลประเทศอื่นก็เป็นได้เช่นกัน หรืออาจจะมุ่งโกหกแค่ประชาชนของตนเองอย่างเดียวก็ได้ แต่ไม่ใช่ออกไปเจรจาหรือไปสร้างข้อเสนอมะไรกับประเทศอื่นแล้วโกหก (ข้อนี้มันจะอยู่ในส่วนของ Inter-state Lies) การปิดบังทางยุทธศาสตร์นี้จริงๆ แล้วจึงเป็นการป้องกันและปิดซ่อนจุดอ่อนของตนเอง เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายเปรียบทางยุทธศาสตร์ขึ้นบนเวทีการทูต หรือการต่างประเทศ (ด้วยเหตุนี้

จึงมีการพบการโกหกในรูปแบบดังกล่าวง่าย ๆ จากข่าวสารทางโทรทัศน์และการให้สัมภาษณ์ของผู้นำ)

ตัวอย่างเช่น กรณีของนายพล Joseph Joffre ของฝรั่งเศสที่วางแผนในสมรภูมิ Verdun ปี 1916 ผิดพลาดจนเกิดความล้มเหลว และพาทหารผู้ร่วมรบไปเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก เจ้าหน้าที่ภายในรัฐบาล และรัฐบาลกลางรู้ความจริงข้อนี้ แต่ก็จำเป็นต้องรวมหัวกันสมคบคิดเพื่อปิดบังเรื่องฉาวดังกล่าวไว้โดยไม่ได้แถลงข่าวอะไร เพราะพวกเขารู้ดีว่า หากเรื่องฉาวของนายพล Joffre ถูกเผยแพร่ออกไป ผลเสียจะตกกระทบไปถึงตัวรัฐบาลเอง พร้อมๆ กับการสร้างความตื่นตระหนกแก่ประชาชนภายในประเทศ และที่สำคัญหากเรื่องนี้กระจายไปถึงฝั่งทหารเยอรมนี จะเกิดความเสียหายทางสงครามครั้งใหญ่และอาจส่งผลให้ฝรั่งเศสพบกับความพ่ายแพ้ในสมรภูมินั้นได้ เจ้าหน้าที่ระดับสูงภายในรัฐบาลจึงช่วยกันพยายามปิดข่าวให้ Joffre และแต่งเรื่องให้ใหม่ว่า Joffre เป็นนายพลที่เก่งกาจของกองทัพฝรั่งเศสเพื่อปกปิดประเด็นฉาวเบื้องหลังของ Joffre

อีกกรณีที่น่าสนใจเป็นที่รู้จัก คือ กรณีของ John F. Kennedy ต่อกรณีวิกฤติขีปนาวุธคิวบาที่ Kennedy ไปได้ตกลงเจรจาไว้หลังจากกับทางสหภาพโซเวียตว่าทางสหรัฐอเมริกายินยอมที่จะถอนจรวด Jupiter ออกจากฐานยิงภายในตุรกี แลกกับการที่สหภาพโซเวียตจะทำการถอนจรวดออกจากคิวบไปด้วยกัน แต่ด้วยความที่ Kennedy ระแวงว่าจะได้รับการต่อต้านจากฝั่งพรรค Republican ทำให้ Kennedy จึงต้องทำการตกลงอย่างลับๆ กับสหภาพโซเวียตให้สร้างทำเป็นเหมือนกับว่าทั้งสองฝ่ายไม่ได้สร้างข้อตกลงร่วมกันเอาไว้ เพื่อป้องกันเสียงต่อต้านจากประชาชนชาวอเมริกันในช่วงสงครามเย็นที่อาจเกิดความแตกตื่นหรือเสียงของการต่อต้านเชิงนโยบายต่อตัวรัฐบาล Kennedy เอง

กลุ่มต่อมาคือ Nationalist mythmaking อันเป็นการโกหกแบบพื้นฐานในเชิงอุดมการณ์ ผ่านการสร้างอุดมการณ์ชาตินิยมให้แก่คนในประเทศตนเอง สร้างมายาคติที่ไม่ได้เป็นความจริงถึงอดีตอันยิ่งใหญ่ของประเทศและรัฐ เพื่อตกแต่งภาพลักษณ์ของประเทศให้ดูน่าเกรงขามพร้อมๆ กับการใส่ร้ายป้ายสีประเทศอื่น โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ เพื่อสร้างความสามัคคีแก่คนภายในชาติ และสร้างเป้าหมายร่วมกันของประชาชนให้มีเป้าหมายและอุดมการณ์แบบเดียวกัน (ปลุกอุดมการณ์รักชาติ ไว้ใช้ยุยงให้ประชาชนอาสามารบและออกไปร่วมสู้ภายในสงคราม)

แต่ Mearsheimer ก็แทรกไว้ว่า จริงๆ แล้วโดยปกติตามธรรมชาติของมนุษย์นั้นมนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิตที่มักโยนโทษสิ่งเหล่านี้ (ชุดอุดมการณ์ดังที่ได้กล่าวไป) อยู่ตลอดเวลา สิ่งเหล่านี้ที่ว่าก็หมายถึงเหล่ามายาคติทางประวัติศาสตร์ หรือเรื่องเล่า (Narratives) บางชุดที่จะช่วยทำให้ตนเองนั้นมีความรู้สึกอีกheim รู้สึกรักประเทศมากขึ้น ดังนั้น

การที่ชนชั้นนำจะสร้างเรื่องพวกนี้ขึ้นมาปลุกปั่นประชาชน ไม่ใช่ปรากฏการณ์ประเภทบนลงล่าง (Top-down) ไปเสียทั้งหมด เพราะปัจจัยส่งเสริมจริงๆ มาจากข้างล่างขึ้นสู่บน (Down-top) ด้วยเช่นกัน (หากประชาชนไม่ประสงค์ หรือไม่มีผู้ใดบริโภค เรื่องเล่าของชนชั้นนำก็จะไม่สามารถนำมาใช้ปลุกปั่นได้) ตัวอย่างที่กระจ่างแบบเห็นภาพก็เช่น กรณีของอิสราเอล ที่สร้างเรื่องเล่าทางประวัติศาสตร์ขึ้นมาหลอกประชาชนทั้งในและนอกประเทศว่าชาวปาเลสไตน์ละทิ้งดินแดนอันศักดิ์สิทธิ์ของตนเองไป โดยอิสราเอลไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแย่งดินแดนของชาวปาเลสไตน์ (ซึ่งจริงๆ แล้วอิสราเอลและขบวนการ Zionism ที่เป็นกลุ่มอุดมการณ์ชาวยิวสุดโต่งนั่นเองที่พยายามไล่ล่าฆ่าชาวปาเลสไตน์จนต้องออกจากพื้นที่ของตนเองไป)

สาเหตุที่จำเป็นต้องนำเทคนิคถ้อยคำโน้มน้าวเชิงชาตินิยม (Nationalist Rhetoric) หลักๆ ในความเห็นของ Mearsheimer คือ เนื่องมาจากที่บางประเทศนั้นสร้างชาติขึ้นมาจาก خاکปรักหักพัง ความขัดแย้ง ความเน่าเฟะ น่าอดสู ยิ่งประเทศใดมีพฤติกรรมดังว่า หรือความอับอายมากเท่าใด ก็ยิ่งมีแรงจูงใจให้ต้องการสร้างเรื่องเล่า พงศาวดาร นิทานประวัติศาสตร์มาปกปิดทั้งสิ้น เหมือนเช่นกรณีของประวัติศาสตร์ และประวัติศาสตร์ไทยนั่นเอง

กลุ่มสุดท้าย คือ Liberal lies อันหมายถึง การจงใจฝ่าฝืนธรรมเนียม วัตรปฏิบัติในแวดวงการต่างประเทศโดยใช้ผลประโยชน์ของชาติตนเองมากล่าวอ้าง หรือรวมไปถึงตรรกะประเภทเสียสละส่วนน้อยเพื่อรักษาส่วนมากเอาไว้ ไม่ว่าจะเป็นไปในเหตุผลทางด้านยุทธศาสตร์ของสงคราม ไปจนถึงการทำสงครามเพื่อยุติสงครามก็ตาม ล้วนแต่เป็นการใช้ตรรกะส่วนน้อยเพื่อรักษาส่วนมาก (อย่างไม่ค่อยเป็นธรรม) ทั้งสิ้น

ซึ่งโดยส่วนมากแล้วเรื่องดังกล่าวนี้มักจะมีการเสียชีวิตของประชาชนผู้ไม่เกี่ยวข้องมารวมปนอยู่ด้วยค่อนข้างบ่อย (Civilian Casualties) เพราะเหตุการณ์เหล่านั้นมักเป็นการโจมตีที่อ้างเหตุผลด้านสงครามเป็นหลักสำคัญ เช่น กรณีที่สหรัฐอเมริกาได้กระทำการสังหารประชาชนผู้บริสุทธิ์ภายในญี่ปุ่นช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 จำนวนกว่า 9 แสนราย ด้วยการส่งระเบิดปรมาณูไปโจมตีญี่ปุ่น ด้วยให้เหตุผลที่ว่าสหรัฐอเมริกาไม่ต้องการแพ้สงคราม และไม่ต้องการให้ฝั่ง “คนเลว” (Axis of Evil) ทำร้ายผู้บริสุทธิ์ไปมากกว่านี้ โดยนายพล Curtis LeMay ให้สัมภาษณ์อย่างตรงไปตรงมาว่า “ถ้าหากว่าเรา [สหรัฐอเมริกา] ไม่ได้ลงมือทำปฏิบัติการครั้งนี้แล้ว [สหรัฐอเมริกา] เกิดแพ้สงครามขึ้นมา ฝั่งเราก็จะถูกทำให้กลายเป็นอาชญากรสงครามไปในทันที”

นอกจากนี้ การจับมือกับประเทศเผด็จการเพื่อสิ่งที่ยิ่งใหญ่กว่า (For Greater Good) หรือการสละส่วนน้อยเพื่อรักษาส่วนมาก ยังเห็นได้ชัดเจนในสงครามโลกครั้งที่ 2

ที่ Churchill และ Roosevelt ได้ดึงเอา Stalin เข้ามาอยู่ในกลุ่มโลกเสรีประชาธิปไตย ทั้งๆ ที่ Stalin คือเผด็จการผู้โหดเหี้ยมและฆ่าคนบริสุทธิ์จำนวนมากมาก่อน แต่ชนชั้นนำและรัฐบาลของทั้งสหรัฐอเมริกาและอังกฤษในเวลานั้นกลับกล่าวอ้างอย่างกำปั้นทุบดินว่า “Stalin เป็นคนดี” แล้วยังพยายามช่วยกันสร้างมายาคติเชิงบวกให้แก่สหภาพโซเวียตรวมไปถึงกับการพยายามโน้มน้าวให้สาธารณชนเรียก Joseph Stalin แบบอ่อนโยนลงว่า “ลุงโจ” (Uncle Joe)

อีกกรณีศึกษาในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็คือ ครั้งที่ Hitler ส่งทหารบุกเข้าไปในโปแลนด์ โดยอ้างว่าโปแลนด์เป็นฝ่ายยิงมาที่เยอรมนีก่อน ทำให้ Hitler ไม่มีทางเลือกนอกจากทำการโจมตีโต้ตอบกลับไป หลังจากไม่สามารถหาข้อยุติในการเจรจาประเด็นเขตปกครองตนเอง Danzig และปัญหาทางด้านเขตแดนกับโปแลนด์ Hitler จึงพยายามจัดฉากให้ดูเหมือนว่าโปแลนด์ยิงใส่เยอรมนีก่อน เพื่อใช้จุดนี้เป็นข้ออ้างในการทำสงครามกับโปแลนด์และสร้างความชอบธรรมให้กับปฏิบัติการทางทหารของเยอรมนีและ Hitler

กรณีที่กำลังจับตามากกว่านี้คือ กรณีที่สหรัฐอเมริกาปิดห้องเจรจาให้กลุ่มสหประชาชาติทำการปิดล้อมอิรักในทางด้านการค้า เป็นเวลาเกินกว่า 10 ปี จนกลายเป็นนโยบาย Embargo ที่ทำให้ประชาชนบริสุทธิ์ภายในอิรักเสียชีวิตลงไปกว่า 5 แสนรายในระยะเวลาที่มีการใช้มาตรการทางเศรษฐกิจช่วงทศวรรษนั้นๆ

หากจะถามว่าแรงจูงใจในการโกหกคือสิ่งใด Mearsheimer ตอบว่า เพราะประชาชนส่วนใหญ่ไม่น่าใช้กลุ่มคนที่จะยอมรับเรื่องเหล่านี้ได้ง่ายๆ และในท้ายที่สุดทุกๆ การโกหกหากมันเป็นปฏิบัติการที่ส่งผลในทางบวกต่อความอยู่รอดของรัฐและประเทศ หรือ เกิดผลสำเร็จเชิงนโยบายได้อย่างราบรื่น ต่อให้จะโดนจับโกหกได้สักกี่ครั้ง Mearsheimer ก็เชื่อว่าประชาชนจะยังให้อภัยอยู่ดี เพราะอย่างน้อยสาเหตุที่ประชาชนเชื่อฟังคำพูดของนักการเมือง นักการทูตก็เพราะพวกเขามั่นใจว่าคนเหล่านั้นจะสามารถปกป้องผลประโยชน์ของประเทศแทนพวกเขาได้ (ในหมู่ประเทศประชาธิปไตย แต่สำหรับประเทศเผด็จการหรืออะไรพวกนี้ Mearsheimer บอกว่าพวกผู้นำมักไม่ค่อยโกหก เพราะไม่มีความจำเป็นต้องโกหกใดๆ เนื่องจากรัฐบาลเผด็จการไม่ได้ตั้งอยู่บนฐานเสียงสนับสนุนของประชาชน)

หากจะสรุปรวมทั้งหมดของการโกหก ตามสายตาของ Mearsheimer ที่มองโลกแบบสัจนิยมแล้ว การโกหกนั้นค่อนข้างมีความสำคัญ และจำเป็นต้องมี แต่ก็ต้องอยู่ภายในการควบคุม กล่าวคือ มีได้ แต่ไม่ควรทำบ่อย เพราะมันส่งผลเสียภายในระยะยาว และหากเกิดขึ้นบ่อยครั้งก็มักจะพัฒนาจนกลายเป็นผลเสียเชิงยุทธศาสตร์ไป เนื่องจาก

ความน่าเชื่อถือในคำโกหกจะลดลง ในลักษณะที่ว่า โกหก 10 ครั้งติดต่อกันนั้นไม่แนบเนียน เท่ากับการพูดความจริง 10 ครั้งแล้วแอบโกหก 1 ครั้ง

การจะโกหก หากจำเป็นควรโกหกเฉพาะเรื่องสำคัญระดับคอขาดบาดตาย (Grave Danger) ที่อาจเกิดกับผลประโยชน์แห่งชาติของรัฐตนเองเท่านั้น เช่น ในสภาวะสงคราม หรือในระบบความสัมพันธ์ที่มีความตึงเครียด

สุดท้ายนั้น Mearsheimer ออกปากเตือนไว้ว่า การโกหกแบบ Fearmongering และ Strategic cover-ups มีความเสี่ยงและความอันตรายสูงที่สุด เพราะมันมีเรื่องของ การหลอกลวงประชาชนภายในประเทศตนเองด้วย นั่นแปลว่า ภายในระยะยาวแล้ว หากเกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้ง ก็มีโอกาที่จะส่งผลเสียโดยตรงต่อตัวรัฐบาลเอง กล่าวคือ สื่อสาร สิ่งใดออกไปแล้ว จะเป็นการยากขึ้นที่ประชาชนจะเชื่อฟัง เพราะในหลายๆ ครั้ง ประชาชน ก็ไม่ได้แยกประเด็นเรื่องของการโกหกเพื่อหวังผลยังต่างประเทศ และผลภายในประเทศ ออกจากกันมากนัก ทำให้มีแนวโน้มของการเกิดปมปัญหาด้านความเชื่อใจกับประชาชน ของตนเองได้ง่าย

งานศึกษาของ Mearsheimer นั้นค่อนข้างน่าสนใจตรงที่เป็นการนำเอาแง่มุมของ การโกหกในฐานะปฏิบัติการในทางการทูตและนโยบายต่างประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นประเด็น ย่อยทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภายในกลุ่มวิชาสงครามและสันติภาพศึกษามาแนะนำเสนอ อภิปรายผ่านการรวบรวมเอาเหตุการณ์กรณีศึกษาที่เคยเกิดขึ้นจริงภายใน ประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา ทั้งสงครามโลกครั้งที่ 2 และในช่วงสงครามเย็น แล้วพยายาม จัดประเภท-สร้างชุดคำอธิบายให้แก่ปรากฏการณ์เหล่านั้น

เหมือนการนำเสนอประเด็นเรื่องของการวิ่งเต้น (Lobby) ในทางความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศของ Stuart Thomson and Steve John (2007) กรณีการใช้อำนาจอ่อน (Soft Power) ของ Joseph S. Nye (2005) ประเด็นกระดานหมากรุกทางภูมิรัฐศาสตร์ ของ Zbigniew Brzezinski (2016) ที่ล้วนแต่เป็นงานศึกษาที่มุ่งสร้างคำอธิบายให้ประเด็น ย่อยทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศประเด็นหนึ่งๆ โดยการรวบรวมชุดเหตุการณ์ และปรากฏการณ์ทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเข้ามารวมกันแล้วจัดแจงแบ่งประเภท พร้อมนำเสนอคำอธิบายถึงความเป็มา ปัจจัยส่งเสริม และผลลัพธ์จากปรากฏการณ์ เหล่านั้นภายใต้ร่มของกรอบความคิดที่ผู้ศึกษาได้สร้างขึ้น

คุณภาพการของหนังสือเล่มนี้คงจะเป็นสิ่งอื่นไปมิได้นอกจากกรอบความคิดสัจนิยม ที่เชื่อในหลักการความอยู่รอดของรัฐ และความมั่นคงทางยุทธศาสตร์ของรัฐในฐานะ ตัวแสดงหลักของระบบระหว่างประเทศของ Mearsheimer ที่ช่วยเป็นแรงผลักดันให้ Mearsheimer สามารถจับเอาประเด็นการโกหกภายในแวดวงการทูตและนโยบาย

ต่างประเทศนี้มาศึกษา หาก Mearsheimer มีฐานคิดแบบอุดมคตินิยม หรือเสรีนิยม งานเขียนชุดนี้คงไม่มีทางเกิดขึ้นได้เลย และกรณีศึกษาต่างๆ ที่ Mearsheimer ยกมาไว้ในหนังสือเล่มนี้คงถูกปล่อยทิ้งร้างไว้ให้เป็นเพียงข้อมูลเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ และเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการศึกษาตามเส้นทางประวัติศาสตร์ในกลุ่มวิชาประวัติศาสตร์ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เนื่องจากหากเป็นนักรัฐศาสตร์กลุ่มเสรีนิยมหรืออุดมคตินิยมแล้ว ประเด็นการโกหกในทางการทูตเหล่านี้คงจะถูกนำมาวิเคราะห์อภิปรายอย่างมากก็แค่ในระดับปฏิบัติการอันเลวร้าย และทำลายมาตรฐานของสังคมระหว่างประเทศที่ขาดมิติการมองในแง่มุกกลยุทธ์ทางสงครามแบบนักรัฐศาสตร์กลุ่มสังคมนิยมอย่าง John Mearsheimer

แม้ว่าข้อเขียนของ Mearsheimer จะมีข้อจำกัดบางประการที่ Mearsheimer ไม่ได้ให้ความสำคัญอย่างเต็มที่ เช่น ขอบเขตของการศึกษาการโกหกของเขาถูกจำกัดไว้เพียงในวงแคบ กล่าวคือ การศึกษาของ Mearsheimer นั้นยังจำกัดอยู่เพียงไม่กี่กรณีศึกษา ขาดความหลากหลายของกรณีศึกษา เนื่องจากกรณีศึกษาของ Mearsheimer นั้นหากไม่ได้ตกอยู่ในวังวนของการปฏิบัติการทางการทูตของสหรัฐอเมริกา ก็จะวนเวียนอยู่กับกรณีศึกษาเกี่ยวกับสงครามโลกครั้งที่ 2 และสงครามเย็น ในขณะที่กรณีศึกษาการโกหกระหว่างรัฐภายในอดีตก่อนช่วงเวลาสงครามโลกจะเกิดขึ้นนั้นก็น่าสนใจที่จะนำมาศึกษาอภิปรายไม่แพ้กัน แต่กลับมีเพียงจำนวนน้อยนิดจนถึงขั้นไม่มีเลยในหนังสือเล่มนี้

อีกประการหนึ่งที่สำคัญไม่แพ้กัน คือ ข้อมูลที่ Mearsheimer ยกมาอภิปรายภายในตำราของเขานั้นไม่ได้รับการแก้ไข หรือตรวจสอบอย่างถี่ถ้วนก่อน เนื่องจากยังมีกรณีศึกษาบางกรณีที่เขายกมานั้น มีการนำเสนอข้อเท็จจริงที่ไม่ครบถ้วนจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริง เช่น กรณีอาวุธอานุภาพทำลายล้างสูงภายในครอบครองของรัฐบาลอิรัก ซึ่งเป็นข้อมูลเก่าที่ควรได้รับการแก้ไข เพื่อไม่ให้เกิดความเข้าใจผิดแก่ผู้อ่าน หรือผู้ศึกษา เนื่องจากมีการตรวจพบอาวุธที่เข้าข่ายภายในความครอบครองของรัฐบาลอิรักในภายหลังจริง กรณีดังกล่าวจึงมิใช่การโกหกเสียทีเดียว

ท้ายที่สุด บทวิจารณ์ชิ้นนี้มีความเห็นว่า กรณีศึกษาที่ถูกรวบรวมมานั้นยังคงขาดแคลนกรณีตัวอย่างของสงครามในอดีตช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 ที่ระบบระเบียบการปฏิบัติการในระดับระหว่างประเทศยังไม่อยู่ในสภาพที่มั่นคง และมีประสิทธิภาพเท่าใดนัก เพราะนอกจากช่วงเวลาดังกล่าวจะยังคงมีปริมาณความขัดแย้งและสภาวะสงครามที่อยู่ในปริมาณมากจากสภาพการในระบบระหว่างประเทศขณะนั้นแล้ว ยังมีเรื่องของปฏิบัติการทางการทูตที่อาจมีตัวแสดงหรือผู้เล่นที่มีความพลิกแพลงและหลากหลายมากกว่าในยุคร่วมสมัยอีกด้วย

อย่างไรก็ดี หนังสือเล่มนี้นั้นสามารถเป็นประโยชน์อย่างมากให้แก่ผู้ศึกษา และผู้ที่สนใจในแนวทาง และแนวปฏิบัติทางการทูต และแบบแผนการดำเนินนโยบายต่างประเทศ เพราะการโกหกนั้นมีส่วนสำคัญที่ส่งผลอย่างมากในฐานะตัวแปรสำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศทั้งในสถานะผู้โกหก และผู้ที่ต้องรับมือกับการโกหก ในการเมืองระหว่างประเทศ และสถานการณ์ที่ฝ่ายความมั่นคงจำเป็นต้องประเมินและพิจารณา เพื่อไม่ให้ตกเป็นเครื่องมือ หรือตกไปอยู่ในเกมแห่งผลประโยชน์ของรัฐอื่นรัฐใด ที่อาจจะใช้การโกหก หรือเกมทางการทูตในการขูดรีดผลประโยชน์จากรัฐตนเอง

เอกสารอ้างอิง

- Brzezinski, Z. (2016). *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books.
- Chivers, C. J. (2014). *The Secret Casualties of Iraq's Abandoned Chemical Weapons*. Retrieved May 18, 2019, from <https://www.nytimes.com/interactive/2014/10/14/world/middleeast/us-casualties-of-iraq-chemical-weapons.html?fbclid=IwAR2zckPPH7W-MMkCwXv738MwGpmxlpEdXqzahw-9m2LjY6pR9Jmbxcs-gc>
- Mearsheimer, J. (2011). *Why Leaders Lie: The Truth about Lying in International Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Nye, J. S. (2005). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Thomson, S., & John, S. (2007). *Public Affairs in Practice: A Practical Guide to Lobbying*. London: Kogan Page.

แนวทางการจัดทำต้นฉบับบทความ เพื่อส่งขอรับการพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มีกำหนดออกปีละ 2 ฉบับ ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน และฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม มีระบบการพิจารณากลับกรองบทความตามขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกบทความตามที่ระบุไว้ในเอกสารนี้

1. ประเภทของบทความ และขอบเขตเนื้อหาของบทความที่รับตีพิมพ์

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เปิดรับบทความทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษประเภทต่างๆ ดังนี้

- 1) บทความวิจัย
- 2) บทความวิชาการ
- 3) บทความปริทัศน์ (Reviewed articles)
- 4) บทวิจารณ์หนังสือ (Book review)

ซึ่งมีเนื้อหาทางด้านรัฐศาสตร์ การเมืองการปกครอง การระหว่างประเทศ และรัฐประศาสนศาสตร์

2. คุณลักษณะของบทความที่รับตีพิมพ์

- 1) บทความที่มีความยาวประมาณ 15-20 หน้า กระดาษ A4 ไม่รวมรูปภาพและตาราง และสำหรับบทความประเภท บทความปริทัศน์ หรือบทวิจารณ์หนังสือ ควรมีความยาวประมาณ 5-10 หน้า กระดาษ A4 (โดยมีระยะขอบของกระดาษ (Margins) ดังนี้ ขอบบนและขอบซ้าย 1.25 นิ้ว ขอบล่างและขอบขวา 1 นิ้ว และระยะห่างระหว่างบรรทัดเท่ากับ 1 (single space))
- 2) จะต้องเป็นบทความที่เขียนขึ้นมาใหม่ (Original article) ไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ที่ไหนมาก่อน (Redundant publication) หากเป็นบทความที่เคยนำเสนอในที่ประชุมวิชาการ หรืองานสัมมนาวิชาการที่เคยทำที่ไหนมาก่อน หรือเป็นบทความที่เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ หรือการแปลงานจากภาษาอื่น จะต้องมีการอ้างอิงโดยระบุไว้ในเชิงอรรถ และบทความนั้นจะต้องมีการปรับแก้ให้เป็นไปตามมาตรฐานทางวิชาการ

- 3) ผู้เขียนบทความจะต้องไม่ส่งบทความเพื่อขอรับการพิจารณาตีพิมพ์มากกว่าหนึ่งวารสารในเวลาเดียวกัน (Simultaneous submission)
- 4) จะต้องไม่เป็นบทความที่ละเมิด หรือคัดลอกผลงานของผู้อื่น (Plagiarism) รวมถึงการคัดลอกผลงานตนเองโดยมิชอบ (self-plagiarism)
- 5) จะต้องเป็นบทความที่มีการจัดรูปแบบ และจัดเตรียมข้อมูลครบถ้วนตามรายละเอียดที่กำหนดในเอกสารฉบับนี้

3. การส่งบทความเพื่อขอรับการพิจารณาตีพิมพ์

ขอให้ผู้เขียนนำส่งเอกสาร / ข้อมูล ดังรายการด้านล่าง

- 1) แบบฟอร์มนำส่งบทความ ซึ่งผู้เขียนรับรองว่าบทความที่นำส่งมานั้นเป็นผลงานของผู้เขียนเอง ไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน และไม่อยู่ระหว่างเสนอให้วารสารอื่นพิจารณา จำนวน 1 ฉบับ (ดาวน์โหลดแบบฟอร์มได้ที่ <https://www.tci-thaijo.org/index.php/polscimujournal/index>)

2) ไฟล์ดิจิทัลของ

- (1) บทความต้นฉบับที่มีการจัดรูปแบบตามรายละเอียดที่วารสารกำหนดนามสกุล .pdf
- (2) บทความต้นฉบับที่มีการจัดรูปแบบตามรายละเอียดที่วารสารกำหนดนามสกุล .doc หรือ .docx และ
- (3) รูปภาพ ที่ใช้ประกอบในบทความ นามสกุล .jpg, .jpeg หรือ RAW หรือ TIFF ความละเอียด 300 Pixel / High Resolution ขนาดไฟล์ไม่ต่ำกว่า 500KB

มายังกองบรรณาธิการโดยผ่านทางระบบ TCI-ThaiJO วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เว็บไซต์ <https://www.tci-thaijo.org/index.php/polscimujournal>

การส่งบทความเพื่อขอรับการพิจารณาตีพิมพ์บทความกับทางวารสาร ไม่มีค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์บทความ (page charge)

ติดต่อสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่อยู่ 239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200 โทรศัพท์ 0-5394-2995 โทรสาร 0-5394-2988 อีเมล: polscimujournal@gmail.com

4. การจัดเตรียมต้นฉบับบทความ

4.1 รูปแบบของตัวอักษร

ขอให้ผู้เขียนใช้ตัวอักษรที่มีขนาด ชนิด และการจัดรูปแบบ ดังนี้

รายการ	ภาษาไทย (TH Sarabun PSK)			English (TH Sarabun PSK)		
	ขนาด	ชนิด	การจัดเรียง	Size	Type	Alignment
ชื่อเรื่อง / Title	20	หนา	ตรงกลาง	20	Bold	Center
ชื่อผู้เขียน / Author (s)	16	หนา	ชิดขวา	16	Bold	Right Alignment
สังกัดผู้แต่ง / Affiliation (s) (แสดงในรูปแบบ footnote)	14	ธรรมดา	ชิดซ้าย	14	Regular	Justify
หัวข้อบทคัดย่อ / Abstract Title	16	หนา	ตรงกลาง	16	Bold	Center
เนื้อหาบทคัดย่อ / Abstract	16	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	16	Regular	Justify
คำสำคัญ / Keywords	16	หนา	ชิดซ้าย	16	Bold	Left Alignment
หัวข้อเรื่อง / Heading	16	หนา	ชิดซ้าย	16	Bold	Left Alignment
หัวข้อย่อย / Sub headings	16	หนา+เอ่น	ชิดซ้าย	16	Bold+Italic	Left Alignment
เนื้อหา / Content	16	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	16	Regular	Justify
ชื่อตารางและชื่อรูปภาพ / Table or Figure title	16	หนา	ชิดซ้าย	16	Bold	Left Alignment
หัวตาราง / Heading row	14	หนา	กลาง	14	Bold	Left Alignment
ข้อความในตาราง หรือภาพ / text in the table or figure	14	ธรรมดา	ชิดซ้ายหรือขวา	14	Regular	Left or Right Alignment
เชิงอรรถ / footnote	14	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	14	Regular	Justify
หัวข้อเอกสารอ้างอิง / References Title	16	หนา	กลาง	14	Bold	Left Alignment
เอกสารอ้างอิง / References	16	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	16	Regular	Justify

4.2 องค์ประกอบของบทความ

รายการ	คำอธิบาย
ชื่อเรื่อง / Title	ระบุชื่อเรื่องทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ ชื่อเรื่องไม่ควรยาวเกินไป และครอบคลุมสาระของบทความ และมีความสอดคล้องกันระหว่างภาษาไทยและภาษาอังกฤษ หมายเหตุ: หากผู้เขียนประสงค์ระบุชื่อแหล่งทุนได้ให้การสนับสนุนการทำวิจัย สามารถระบุได้โดยการเพิ่มเชิงอรรถไว้ท้ายชื่อเรื่อง
ชื่อผู้เขียน / Author (s)	- ระบุชื่อผู้แต่งทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ - ไม่ควรระบุตำแหน่งทางวิชาการ ยศ ตำแหน่งทางทหาร คำนำหน้าชื่อ รวมทั้งสถานภาพ (อาทิ นักศึกษาปริญญาเอก, อาจารย์ที่ปรึกษา, คณบดี) ทั้งที่ด้านหน้าและท้ายชื่อผู้แต่ง
สังกัดผู้แต่ง / Affiliation (s)	- ระบุชื่อหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัด ในเชิงอรรถ โดยเรียงจากหน่วยงานระดับต้นไปจนถึงหน่วยงานหลัก แล้วจึงระบุจังหวัด รหัสไปรษณีย์ ประเทศ และอีเมล (ขอให้ระบุอีเมลอย่างน้อยสำหรับผู้แต่งหลัก (Corresponding author)) - หากหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัดเป็นภาษาไทย ให้ระบุรายละเอียดหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัดเป็นภาษาอังกฤษ ในบรรทัดถัดจากชื่อหน่วยงานที่สังกัดภาษาไทย
บทคัดย่อ / Abstract	จัดทำบทคัดย่อทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ ที่มีความสอดคล้องกัน และควรมีเพียง 1 ย่อหน้า ความยาวไม่เกิน 250 คำ
คำสำคัญ / Keywords	ระบุคำสำคัญจำนวนไม่เกิน 5 คำ โดยคำสำคัญแต่ละคำ ให้แสดงทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษซึ่งที่มีความหมายตรงกัน
เนื้อหา / Content	- ควรประกอบด้วยส่วนของความนำ เนื้อหา และบทสรุป - การใช้คำศัพท์เฉพาะทางวิชาการ - กรณีคำภาษาอังกฤษที่มีการใช้ทับศัพท์ภาษาไทยอย่างแพร่หลาย ให้เขียนเป็นภาษาไทยตามที่มีการบัญญัติศัพท์ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน โดยไม่ต้องแสดงคำศัพท์ภาษาอังกฤษประกอบ อาทิ อินเทอร์เน็ต อิเล็กทรอนิกส์ - กรณีคำภาษาอังกฤษที่ยังไม่มีการใช้แพร่หลาย ให้เขียนคำแปลภาษาไทยหรือคำทับศัพท์ โดยแสดงคำศัพท์ภาษาอังกฤษ และอักษรย่อ (ถ้ามี) ประกอบในวงเล็บ ทั้งนี้ การเขียนคำศัพท์ภาษาอังกฤษในวงเล็บ ให้ใช้ตัวพิมพ์เล็กทั้งหมด ยกเว้นคำที่มีอักษรย่อหรือคำเฉพาะ ซึ่งจะขึ้นต้นคำด้วยตัวพิมพ์ใหญ่ และควรเขียนคำภาษาอังกฤษกำกับครั้งแรกเพียงครั้งเดียวครั้งต่อๆ ไปไม่จำเป็นต้องเขียนภาษาอังกฤษกำกับอีก เช่น องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) - กรณีคำทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษที่มีการใช้อักษรย่อ ให้ระบุคำเต็มและอักษรย่อในครั้งแรกที่มีการกล่าวถึง และครั้งต่อไปให้ใช้อักษรย่อเพียงอย่าง

รายการ	คำอธิบาย
	เดี่ยวได้ อาทิ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ครั้งต่อไปใช้ อปท., องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ครั้งต่อไปใช้ UN ■ การแสดงตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ (1) ให้แสดงชื่อตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ <u>ด้านบน</u>ตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ และใส่หมายเลขกำกับตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ โดยเรียงตามลำดับการนำเสนอในเนื้อเรื่อง (2) หากเป็นตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพที่อ้างอิงมาจากแหล่งข้อมูลอื่น ให้อ้างอิงที่มาโดยแสดงที่มาไว้ใต้ตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ (ใช้รูปแบบการอ้างอิงแบบนามปี) และดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับลิขสิทธิ์ (3) หากมีหมายเหตุประกอบตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ ให้ใส่หมายเหตุไว้บรรทัดใต้ที่มา ■ เชิงอรรถ (footnote) ในเนื้อหา ใช้สำหรับการอธิบายขยายความจากในเนื้อหาเท่านั้น ไม่ใช่สำหรับการอ้างอิงเอกสารในเนื้อเรื่อง (การอ้างอิงเอกสารในเนื้อเรื่องใช้รูปแบบการอ้างอิงในเนื้อหา (In-text citation))
การอ้างอิงเอกสารในเนื้อหา / In-text citation	ใช้รูปแบบการอ้างอิงถึงในเนื้อหา (In-text citation) แบบนามปี (Name-and-year system) ในระบบ American Psychological Association 6 th edition (APA6) (ดูรายละเอียดในหัวข้อ การอ้างอิงถึงในเนื้อหาและการลงรายการเอกสารอ้างอิง)
เอกสารอ้างอิง / References	■ ให้แสดงรายการเอกสารอ้างอิงตอนท้ายของบทความ โดยใช้รูปแบบเอกสารอ้างอิงในระบบ APA โดยผู้เขียนต้องตรวจสอบข้อมูลการอ้างอิงให้ครบถ้วนสมบูรณ์ รวมทั้งรายการเอกสารอ้างอิงจะต้องครอบคลุมรายการที่มีการอ้างอิงในเนื้อหา ■ ให้แสดงรายการเอกสารอ้างอิงโดยเรียงลำดับตามตัวอักษร และให้เรียงรายการเอกสารอ้างอิงที่เป็นสิ่งพิมพ์ภาษาไทยก่อน แล้วจึงตามด้วยรายการเอกสารอ้างอิงที่เป็นสิ่งพิมพ์ภาษาต่างประเทศ

4.3 การอ้างอิงถึงในเนื้อหา และการลงรายการบรรณานุกรม

4.3.1 การอ้างอิงถึงในเนื้อหาแบบนามปี ในระบบ APA

(1) การอ้างอิงถึงในเนื้อหาแบบนามปี ในระบบ APA สามารถทำได้ ดังนี้

- อ้างถึงโดยชื่อผู้แต่งอยู่ในเนื้อความ เช่น เก่ง เขียนดี (2559, น. 1) ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ..., Smith (2016) defines public policy as...,
- อ้างถึงโดยลงรายการชื่อผู้แต่ง, ปี, เลขหน้าในเครื่องหมายวงเล็บ เช่น (เก่ง เขียนดี, 2559, น. 1), (Smith, 2016, p. 1)

- (2) กรณีผู้แต่ง 1 คน ผู้แต่งที่เป็นชาวไทยให้ใส่ทั้งชื่อ และนามสกุล หากผู้แต่งเป็นชาวต่างประเทศ ให้ใส่เฉพาะนามสกุล อาทิ (เก่ง เขียนดี, 2559, น. 1), (Smith, 2016, p. 1)
- (3) กรณีผู้แต่ง 2 คน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่งทั้งสองคนทุกครั้งที่อ้าง โดยผู้แต่งชาวไทย ให้คั่นระหว่างชื่อด้วยคำว่า “และ” เช่น (เก่ง เขียนดี และชยัน อดทน, 2559) และผู้แต่งชาวต่างประเทศ ให้คั่นระหว่างชื่อด้วย “and” เช่น Smith and Adam (2016) แต่ถ้าชื่อผู้แต่งอยู่ในวงเล็บ ใส่เครื่องหมาย “&” แทนคำว่า “and” เช่น (Smith & Adam, 2016)
- (4) กรณีผู้แต่ง 3-6 คน ครั้งแรกให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่งทุกคน โดยคั่นระหว่างชื่อด้วยเครื่องหมาย “,” และครั้งต่อไปให้ลงเฉพาะชื่อคนแรก และตามด้วยคำว่า “และคณะ” สำหรับผู้แต่งภาษาไทย และ “et al.” สำหรับผู้แต่งชาวต่างชาติ เช่น ครั้งแรก (เก่ง เขียนดี, ชยัน อดทน, และมานะ พายายม, 2559, น. 1) ครั้งถัดไป (เก่ง เขียนดี และคณะ, 2559, น. 3), ครั้งแรก (Smith, Adam, & Potter, 2016, p. 101) ครั้งถัดไป (Smith et al., 2016, p. 102)
- (5) กรณีผู้แต่ง 7 คนขึ้นไป ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่ง คนที่ 1 และตามด้วยคำว่า “และคณะ” สำหรับผู้แต่งภาษาไทย และ “et al.” สำหรับผู้แต่งชาวต่างชาติ เช่น (เก่ง เขียนดี และคณะ, 2559, น. 1) , (Smith et al., 2016, p. 101)
- (6) สิ่งพิมพ์คนละรายการ พิมพ์คนละปี แต่มีผู้แต่งคนเดียวกัน หรือกลุ่มเดียวกัน และผู้เขียนต้องการอ้างถึงพร้อมๆ กัน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่ง ตามด้วยปีที่พิมพ์ โดยเรียงลำดับปีที่พิมพ์จากเก่าไปใหม่ และคั่นระหว่างปีด้วยเครื่องหมาย “,” เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555, 2559), (Smith, 2014, 2016)
- (7) สิ่งพิมพ์คนละรายการ พิมพ์ปีเดียวกัน แต่มีผู้แต่งคนเดียวกัน หรือกลุ่มเดียวกัน และผู้เขียนต้องการอ้างถึงพร้อมๆ กัน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่ง ตามด้วยปีที่พิมพ์ โดยลงอักษร ก, ข, ค กำกับหลังปีที่พิมพ์สำหรับผู้แต่งคนไทย และ a, b, c สำหรับผู้แต่งชาวต่างประเทศ และคั่นระหว่างปีด้วยเครื่องหมาย “,” เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555ก, 2555ข), (Smith, 2014a, 2014b)
- (8) การอ้างถึงสิ่งพิมพ์หลายรายการ ผู้แต่งต่างกัน พร้อมกัน ให้คั่นแต่ละรายการด้วยเครื่องหมาย “;” เรียงลำดับตามตัวอักษรชื่อ (หรือนามสกุล) ผู้แต่ง เช่น (เก่ง เขียนดี, 2559; มานะ พายายม, 2558), (Adam, 2014; Smith & Potter, 2016)

- (9) กรณีผู้แต่งที่เป็นหน่วยงานหรือสถาบัน ให้ลงรายการครั้งแรกด้วยชื่อเต็มของหน่วยงาน/สถาบัน และตามด้วยชื่อย่อในวงเล็บ “[...]” และการอ้างครั้งต่อไปใช้แต่ชื่อย่อ ยกเว้น การอ้างชื่อมหาวิทยาลัยให้ใส่ชื่อเต็มทุกครั้ง เช่น ครั้งแรก (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ [สสส.], 2558) ครั้งถัดไป (สสส., 2558)
- (10) กรณีที่เป็นเอกสารไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง ให้แสดงรายการโดยระบุชื่อสิ่งพิมพ์นั้นแทนชื่อผู้แต่ง โดย หากเป็นสิ่งพิมพ์ประเภทบทความ ให้ใส่ชื่อบทความ ในเครื่องหมายอัฒประกาศ เช่น (“นโยบายสาธารณะ”, 2559) หากเป็นสิ่งพิมพ์ประเภทหนังสือ ให้ใส่ชื่อหนังสือโดยใช้ตัวเอน เช่น (*มาตรฐานการเผยแพร่ผลงานวิจัยและผลงานทางวิชาการ*, 2555)
- (11) กรณีการอ้างถึงสิ่งพิมพ์ที่ปรากฏในเอกสารอื่น ให้ลงรายการโดยภาษาไทยใช้คำว่า “อ้างถึงใน” และภาษาต่างประเทศใช้ “as cited in” เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555 อ้างถึงใน มานะ พยายาม, 2559), (Smith, 2015 as cited in Adam, 2016) ในกรณีนี้ให้ผู้เขียนแสดงรายการเอกสารอ้างอิงท้ายบทความเฉพาะรายการที่ตนเองอ่านมาโดยตรง เช่น จากตัวอย่างรายการเอกสารอ้างอิงท้ายบทความจะมีเฉพาะรายการของ “มานะ พยายาม, 2559” เท่านั้น ไม่ต้องแสดงรายการของ “เก่ง เขียนดี, 2555”
- (12) การอ้างถึงข้อมูลจากการสัมภาษณ์ การติดต่อทางโทรศัพท์ หรือทางช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ เช่น อีเมล เว็บไซต์ ให้ใส่ตำแหน่งงานหรือสถานะของผู้ให้ข้อมูลหรือกลุ่มผู้ให้ข้อมูลตามที่นำเสนอไว้ในการศึกษาวิจัย เช่น ประชาชน/ข้าราชการตามด้วยคำว่า “การสื่อสารส่วนบุคคล” สำหรับชาวไทย และ “personal communication” สำหรับชาวต่างประเทศ เช่น (ผู้บริหารคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 กันยายน 2559), (1st student, personal communication, September 20, 2016) ทั้งนี้ หากผู้เขียนต้องการอ้างอิงชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ข้อมูลโดยเปิดเผยชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้เขียนจะต้องได้รับการอนุญาตจากผู้ให้สัมภาษณ์เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น
- (13) ในกรณีที่บทความเป็นภาษาอังกฤษ และได้ทำการอ้างอิงโดยใช้เอกสารที่เป็นของคนไทย ในส่วนของเอกสารอ้างอิงจะต้องแปลเป็นภาษาอังกฤษทุกรายการ โดยชื่อเรื่องจะต้องทำเป็น Thai Romanization (การถอดอักษรไทยเป็นอักษรโรมัน) และระบุชื่อเรื่องภาษาอังกฤษในวงเล็บเหลี่ยม [...]

หมายเหตุ: สำหรับการเขียน Thai Romanization แนะนำให้ใช้โปรแกรมแปลงสำสัณที่พัฒนาโดย NECTEC เว็บไซต์ <http://164.115.23.167/plangsarn/index.php> เช่น Kaewthep, K. (2006). *Thritsadi læ næoṭhāng kāsuksā sūsānmuānchon* [Theory and approach of mass communication. Bangkok: Brand Age.

4.3.2 การลงรายการบรรณานุกรม ในระบบ APA

- รายการเอกสารที่ปรากฏใน เอกสารอ้างอิง (Reference) ทำยบบทความ จะต้องเป็นรายการเอกสารที่มีการอ้างถึงในเนื้อหาบทความ (Citation in text) เท่านั้น
- การลงรายการบรรณานุกรมสำหรับสิ่งพิมพ์แต่ละประเภท มีรายละเอียดดังนี้

ประเภทสิ่งพิมพ์	รูปแบบการลงรายการบรรณานุกรม
หนังสือ / ตำรา	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ ชื่อเรื่อง./ สถานที่พิมพ์:/ ชื่อสำนักพิมพ์.
หนังสือรวมบทความ	ชื่อผู้แต่ง (บก.)./ (ปีที่พิมพ์)./ ชื่อเรื่อง./ สถานที่พิมพ์:/ ชื่อสำนักพิมพ์. Author(s) (Ed. ถ้ามีหลายคนใช้ Eds)./ (year of publication)./ <i>Book title</i> ./ Place:/ Publisher.
บทความในหนังสือรวมบทความ	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ ชื่อบทความ./ ใน/ ชื่อบรรณาธิการ./ (บก.)./ ชื่อหนังสือ./ (น./ เลขหน้า-เลขหน้า)./ สถานที่พิมพ์:/ ชื่อสำนักพิมพ์. Author(s)./ (year of publication)./ Article title. / In/ Editor/ (Ed. ถ้ามีหลายคนใช้ Eds)./ <i>Book title</i> ./ (p. ถ้ามีหลายหน้าใช้ pp./ page number-page number)./ Place:/ Publisher.
บทความในวารสาร	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ ชื่อบทความ./ ชื่อวารสาร./ ปีที่/ (ฉบับที่)./ เลขหน้าที่ปรากฏบทความ-เลขหน้า. Author(s)./ (year of publication)./ Article title. / <i>Journal</i> ./ Vol/ (No)./ page number-page number.
รายงานการวิจัย	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ ชื่อเรื่อง./ (รายงานการวิจัย)./ สถานที่พิมพ์:/ ชื่อสำนักพิมพ์. Author(s)./ (year of publication)./ <i>title</i> ./ (Research report)./ Place:/ Publisher.
เอกสารการประชุมทางวิชาการ	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ ชื่อบทความ./ ใน/ ชื่อการประชุมหรือการสัมมนา./ (น./ เลขหน้า-เลขหน้า)./ สถานที่พิมพ์:/ ชื่อสำนักพิมพ์. Author(s)./ (year of publication)./ Article title. / In/ Title of Conference. / (pp./ page number-page number)./ Place:/ Publisher.
ผลงานนำเสนอในงานประชุมวิชาการ	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่นำเสนอ./ เดือนที่นำเสนอ)./ ชื่อผลงาน./ การนำเสนอในชื่อการประชุมหรือการสัมมนา./ สถานที่จัดการประชุม. Author(s)./ (year of publication./ month)./ <i>title</i> ./ In/ Title of Conference. / Place.

ประเภทสิ่งพิมพ์	รูปแบบการลงรายการบรรณานุกรม
หนังสือแปล	ชื่อผู้แต่งหนังสือต้นฉบับที่แปลเป็นภาษาไทยแล้ว./ (ปีที่พิมพ์หนังสือแปล)/ ชื่อหนังสือที่แปลแล้ว/ (ชื่อหนังสือต้นฉบับ)/ (ชื่อผู้แปล, ผู้แปล)/ สถานที่พิมพ์หนังสือแปล:/ สำนักพิมพ์./ (ต้นฉบับพิมพ์/ปี/ค.ศ. หรือ พ.ศ. ที่พิมพ์ต้นฉบับ)
วิทยานิพนธ์ และ ปริญญาานิพนธ์	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)/ ชื่อวิทยานิพนธ์หรือปริญญาานิพนธ์./ (วิทยานิพนธ์ชื่อปริญญา)/ ชื่อสถาบันการศึกษา. Author./ (year of published)/ <i>Doctoral dissertation or Master's thesis Title</i> ./ (Doctoral dissertation or Master's thesis)/ Institute.
บทความจาก หนังสือพิมพ์	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์, วัน/เดือน)/ ชื่อบทความ/ ชื่อหนังสือพิมพ์, น./ เลขหน้า. Author./ (year of published, /mm/dd)/ Article title./ Newspaper Title, p./ page number.
เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ หรือเอกสารจาก ฐานข้อมูล	ชื่อผู้แต่ง./ (ปี)/ ชื่อเอกสาร./ สืบค้นเมื่อ/ วันที่/ เดือน/ ปี, จาก/ URL (แบบย่อ*) หรือชื่อฐานข้อมูล Author./ (year of published)/ Title./ Retrieved/mm/dd,/ year,/ from/ URL or name of database

■ การระบุชื่อผู้แต่ง มีรายละเอียดดังนี้

- (1) ผู้แต่งชาวไทย และผู้แต่งชาวต่างประเทศ ลงรายการด้วยนามสกุล และตามด้วยชื่อแรกและชื่อกลางซึ่งใช้อักษรย่อ
- (2) ผู้แต่ง 2 คน ให้ลงชื่อผู้แต่งทุกคน โดยใช้คำว่า “และ” (สำหรับคนไทย) และ “&” (สำหรับชาวต่างประเทศ) คั่นระหว่างชื่อ
- (3) ผู้แต่ง 3-6 คน ในครั้งแรกให้ลงชื่อผู้แต่งทุกคน คั่นระหว่างชื่อด้วยเครื่องหมาย “,” และคั่นก่อนชื่อคนสุดท้ายด้วย “, และ” ในภาษาไทย และ “, &” ในภาษาอังกฤษ ในการอ้างอิงซ้ำครั้งต่อไป ลงเฉพาะชื่อผู้แต่งคนแรก ตามด้วยคำว่า “, และคณะ” สำหรับงานเขียนภาษาไทย หรือ “, et al.” สำหรับงานเขียนภาษาต่างประเทศ
- (4) ผู้แต่ง 7 คนขึ้นไป ให้ลงชื่อผู้แต่งคนแรก ถึงคนที่ 6 และตามด้วย “, และคณะ” หรือ “, et al.”
- (5) สิ่งพิมพ์ที่ไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง ให้ใส่ชื่อสิ่งพิมพ์ (หนังสือ หรือวารสาร) ด้วยตัวเอน และตามด้วยปีที่พิมพ์ เช่น ชื่อหนังสือ./ (ปีที่พิมพ์)/ สถานที่พิมพ์:/ สำนักพิมพ์.

■ คำย่อสำหรับการลงรายการเอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย		ภาษาอังกฤษ	
อักษรย่อ	ย่อมาจาก	อักษรย่อ	ย่อมาจาก
ม.ป.ป.	ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์	n.d.	no date
ม.ป.ท.	ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์	N.P.	no place
ม.ป.พ.	ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์	n.p.	No publisher

■ สิ่งพิมพ์ที่อยู่ระหว่างรอพิมพ์ ให้ใช้ข้อความ “(อยู่ระหว่างรอพิมพ์)” สำหรับภาษาไทย และ “(in press)” สำหรับภาษาอังกฤษ

(1) การอ้างอิงในเนื้อหา (In-text citation)

จากการทบทวนงานวิจัย (ชื่อผู้แต่ง, อยู่ระหว่างรอพิมพ์) พบว่า.....

จากการทบทวนงานวิจัย (Author, forthcoming) พบว่า.....

(2) การอ้างอิงในรายการเอกสารอ้างอิง (References)

ชื่อผู้แต่ง. (อยู่ระหว่างรอพิมพ์). ชื่อบทความ. ชื่อวารสาร.

Author. (forthcoming). Article title. *Journal*.

เอกสารอ้างอิง

สำนักหอสมุด มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2556). *คู่มือการพิมพ์วิทยานิพนธ์*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

American Psychological Association. (2010). *Publication Manual of the American Psychological Association*. Retrieved October 11, 2018, from <https://www.apastyle.org/manual/index>

The University of Sydney. (n.d.). *Referencing and Citation Styles: APA 6th*, Retrieved October 11, 2018, from <https://libguides.library.usyd.edu.au/c.php?g=508212&p=3476096>



กองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
239 ถ.หัวขี้เหล็ก ถ.สุเทพ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ 50200
โทรศัพท์ +66-5394-2995 โทรสาร +66-5394-2988
อีเมล polscicmujournal@gmail.com

Editorial Board

Political Science and Public Administration Journal
Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University
239 Huay Kaew Rd., Muang, Chiang Mai 50200
Tel. +66-5394-2995 Fax. +66-5394-2988
E-mail polscicmujournal@gmail.com

