

PSPA J

ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2563)

Vol.11 No.2 (JULY-DECEMBER 2020)

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

POLITICAL SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION JOURNAL

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



TCI

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 2 • กรกฎาคม-ธันวาคม 2563
Volume 11 • Number 2 • July-December 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 เป็นวารสารวิชาการ ซึ่งตีพิมพ์บทความวิชาการและบทความวิจัยจากบุคคลทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย 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

(1) กองบรรณาธิการพิจารณาก่อนการรับบทความในเบื้องต้น โดยพิจารณาจากความสอดคล้องของเนื้อหาของบทความกับขอบเขตเนื้อหาของวารสาร ความน่าสนใจ การนำเสนอองค์ความรู้ใหม่ และความครบถ้วนตามมาตรฐานวิชาการ และจะพิจารณาความซ้ำซ้อนของบทความโดยการนำบทความเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบการคัดลอกผลงานการเขียนทางวิชาการผ่านโปรแกรม Turnitin

(2) บทความที่ผ่านการพิจารณาแล้วก่อนการพิจารณาของกองบรรณาธิการเบื้องต้นจะถูกนำเสนอให้ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง อย่างน้อย 2 คน พิจารณา โดยใช้ระบบ Double-blind peer review (ผู้พิจารณาไม่ทราบชื่อผู้เขียน และผู้เขียนไม่ทราบชื่อผู้พิจารณา) ทั้งนี้ สำหรับบทความประเภทบทวิจารณ์หนังสือ (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) ในกรณีที่จำเป็นต้องมีการแก้ไข หรือปรับปรุงบทความ ให้ผู้เขียนแก้ไขบทความ และนำเสนอกองบรรณาธิการภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับการพิจารณา

(5) การตรวจสอบความถูกต้องทางภาษา ของบทความภาษาอังกฤษ (Abstract) และเนื้อหาของบทความ กรณีที่เป็นบทความภาษาอังกฤษ เป็นความรับผิดชอบของผู้เขียน ที่จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักไวยากรณ์ และรูปแบบการใช้ภาษาอังกฤษ ตั้งแต่อนำส่งบทความเข้าสู่ระบบ และตลอดกระบวนการพิจารณาบทความ วารสารมีสิทธิ์ปฏิเสธการตีพิมพ์บทความในกรณีที่ผู้เขียนไม่ดำเนินการแก้ไขภาษาอังกฤษให้มีความถูกต้องตามข้อเสนอแนะของกองบรรณาธิการ

(6) กองบรรณาธิการจะนำบทความที่ผ่านการพิจารณาและแก้ไขแล้ว เข้าสู่กระบวนการเรียงพิมพ์ และการตีพิมพ์เผยแพร่ โดยกองบรรณาธิการจะแจ้งกำหนดการตีพิมพ์เผยแพร่เบื้องต้นให้ผู้เขียนทราบ

(7) ผู้เขียนจะได้รับวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 2 เล่ม เป็นการตอบแทน โดยกองบรรณาธิการจะจัดส่งวารสารให้แก่ผู้เขียนภายใน 1 เดือนนับตั้งแต่วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ได้รับการเผยแพร่

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

กองบรรณาธิการ

ที่ปรึกษา

รศ.ดร.ฉันทวัฒน์ รัตนศักดิ์

คณบดีคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ทรงคุณวุฒิประจำกองบรรณาธิการ

ศ.เกียรติคุณ ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผศ.ดร.สุชาติ เศรษฐมาลินี

สถาบันศาสนา วัฒนธรรม และสันติภาพ มหาวิทยาลัยพายัพ

บรรณาธิการ

ผศ.ดร.มาลินี คุ่มสุภา

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

กองบรรณาธิการ

รศ.ดร.ธโรธร เต๋อทองคำ

สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

รศ.ดร.พิทยา สุวคันธี

วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รศ.ดร.ภิญญพันธ์ พจนะลาวัณย์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง

รศ.ดร.วีระ เลิศสมพร

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

รศ.ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผศ.ดร.กนกวรรณ อุ่ทองทรัพย์

วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผศ.ดร.กฤษฎา พรหมฉาย

คณะศิลปศาสตร์และวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ผศ.ดร.ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

ผศ.ดร.จิตติภูมิ บุญยวงศ์วิวัชร

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผศ.ดร.บัณฑิต จันทร์โรจน์กิจ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผศ.ดร.ปฐมมาดี จงรักษ์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผศ.ดร.พจนา พิชาติปัจจา

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผศ.ดร.พฤติ หงษ์ตระกูล

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผศ.ทยา อนันต์สุชาติกุล

คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้

อ.ดร.กมลพร กัญชนะ

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อ.ดร.ไกรวุฒิ ใจคำปัน

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อ.ดร.ณัฐพล ตันตระกูลทรัพย์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อ.ดร.ณัฐกร วิทิตานนท์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

อ.นรุตม์ เจริญศรี

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Asst. Prof. Dr. Daniel Susilo

Faculty of Communications Science, Dr Soetomo University

Asst. Prof. Dr. Lee Kian Cheng

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Dr. Koji Kubo

Institute of Developing Economies, Japan External Trade
Organization

ฝ่ายจัดการ

น.ส.สิริมา ชินสมุทร

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

น.ส.สวรรยา วัฒนศิริเสรีกุล

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

จังหวัด “เชียงใหม่” ถือได้ว่าเป็นจังหวัดที่มีความเจริญและมีขนาดใหญ่พอที่จะมองเห็นถึงประเด็นปัญหาที่น่าสนใจภายใต้ความความสลับซับซ้อนของกิจกรรมจำนวนมากในพื้นที่ได้ดี โดยเฉพาะกรณีศึกษาและประเด็นปัญหาใหม่ๆ ที่หลากหลายที่ควรค่าแก่การเรียนรู้และบูรณาการความคิด ความรู้ และขยายผลสู่การปรับใช้ในทางปฏิบัติอย่างยิ่ง ทั้งนี้ งานศึกษาวิจัยจำนวนหนึ่งที่พยายามทำความเข้าใจกับประเด็นปัญหาใหม่ๆ ภายใต้ความหลากหลายของ “พื้นที่” และกรณีศึกษาในเชียงใหม่ได้ถูกรวบรวมผลการวิจัยมานำเสนอไว้ในรูปแบบของบทความวิจัยภายในวารสารฉบับนี้ ดังนี้

เริ่มจาก การจัดการห่วงโซ่อุปทานในกิจการเพื่อสังคม เป็นงานวิจัยที่ศึกษา “กิจการเพื่อสังคม” ของกาแฟเลพาทอในเชียงใหม่ที่ พรวรท เปล่งปลั่ง และอลงกรณ์ คูตระกูล ได้ศึกษาและนำเสนอผลการวิจัยไว้อย่างน่าสนใจ นอกจากนี้ ยังมีเรื่องของ “เครือข่าย” ที่ พิมพิกา นวนจา และศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา ได้ศึกษาถึงความเข้มแข็งของเครือข่ายภายใต้ “การจัดการท่องเที่ยว” ในหมู่บ้านแม่กำปอง อำเภอแม่ออน ไว้ในอีกกรณีหนึ่ง ส่วน ดาริน คำแดง, อุบล ยะไวทย์ณะวิชัย และพจนา พิชาติปัจจา ที่สนใจ “กระบวนการสร้างคุณค่าสาธารณะของนวัตกรรม” โดยศึกษา “การบริหารจัดการป่าชุมชน” ของหมู่บ้านหนองห่าย องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง ผลการวิจัยได้ชี้ให้เห็นถึงความร่วมมือที่เป็นขั้นเป็นตอนของการบูรณาการทั้งภาครัฐ เอกชนและประชาชน ในส่วนของ ไกรวุฒิ ใจคำปัน ศึกษาเรื่อง “สมรรถนะองค์กรกับความสำเร็จของนวัตกรรมท้องถิ่น” โดยเฉพาะเรื่อง “การจัดการน้ำ” โดยศึกษาสมรรถนะองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง พบว่าในกรณีนี้แม้ว่าจะมีวัฒนธรรมองค์กรที่โดดเด่นแต่ก็ควรที่จะมีการจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรที่ชัดเจน สำหรับงานวิจัยชิ้นสุดท้ายเป็นงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาใหญ่ในเมืองเชียงใหม่ที่ รวีวรรณ แพทย์สมาน ได้ศึกษา “แนวโน้มและทิศทางในอนาคตของการให้บริการรถสี่ล้อแดง” ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าความพอใจในบริการยังมีแนวโน้มที่น่าพอใจโดยเฉพาะการจัดการยังขาดนโยบายที่ชัดเจน

นอกจากนี้ ยังมีงานวิจัยที่ศึกษาพื้นที่ข้ามแดนของ เก่งกิจ กิติเรียงลาภ และพนา กันธา เรื่อง “ระบบนายหน้าค้าวัวควาย” ที่ชี้ให้เห็นการเชื่อมโยงผ่านเครือข่าย “นายหน้า” ที่มีอำนาจการต่อรองและควบคุมกระบวนการค้าสูงสุด โดยระบบนายหน้าแบบกึ่งทางการที่มีพ่อค้าชาวจีนมีบทบาทนำและสะท้อนให้เห็นอำนาจที่เหลื่อมล้ำในระบบการค้าด้วย ในส่วนของ วสันต์ ปวนป่วนวงศ์ ได้ข้ามไปศึกษาวิจัยพื้นที่ในต่างแดน โดยสนใจการตั้งถิ่นฐานของชาวจีน

ในประเทศพม่าอย่างรอบด้าน ทั้งเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม นอกจากนี้ ทีมวิจัยของ
มกราคม สุธงษา, จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์ และไพโรจน์ ภัทรนรากุล ชี้ชวนให้มาศึกษาระบบ
การศึกษาในระดับอุดมศึกษาของไทย ภายใต้ชื่อเรื่องที่เป็นปริศนา “เปิดกล่องดำสถาบัน
อุดมศึกษาไทย” และเมื่อหันมาพิจารณาการเมืองการปกครองของไทย ปุรวิชญ์ วัฒนสุข
ได้ถกเถียงถึงประเด็นที่มาของวุฒิสมาชิกในอดีต จากบทความของเขาที่ใช้ชื่อว่า “เมื่อเสียง
ข้างน้อยหักล้างเสียงส่วนมาก การเมืองของการแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2556” หรือ “When the
Minority Overruled the Majority: The Politics of the Constitutional Amendment
Regarding the Acquisition of Senators in Thailand in 2013” ที่พยายามสะท้อนสภาพ
ปัญหาของการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ปี 2556 ในอดีตไว้อย่างน่าสนใจ บทความที่สนใจในเรื่อง
ทฤษฎีประจำฉบับนี้เป็นเรื่องที่ ชูติเดช เมธิชุตติกุล ได้ศึกษาและวิเคราะห์ผ่านความเชื่อ” โดยใช้
“ทฤษฎีการตีความ” ศึกษาชุดความคิดของรัฐในเรื่อง “การบริหารความร่วมมือกิจการ
สาธารณะ” ส่วนเนื้อหาในลำดับสุดท้ายเป็นบทความด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
ที่ กฤษฎา อีระโกศลพงศ์ ได้พยายามบูรณาการ แนวคิดสำนักบริหารระหว่างประเทศ เข้ากับ
แนวคิดด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ด้วยการสำรวจวรรณกรรมเบื้องต้นในเรื่องของทรัพยากร
มนุษย์ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ

หวังเป็นอย่างยิ่งว่า บทความทั้ง 11 บทความที่มีทั้งความแตกต่างของพื้นที่ วิธี
การศึกษา และประเด็นปัญหาที่กล่าวถึงข้างต้นในวารสารเล่มนี้ จะก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจ
ในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องและขยายผลทางปัญญาให้ลุ่มลึกในเรื่องดังกล่าวต่อไป

มาลินี คัมสุภา

บรรณาธิการ

การจัดการห่วงโซ่อุปทานในกิจการเพื่อสังคม: กรณีศึกษา กิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอ พรพรท เปล่งปลั่ง และอลงกรณ์ คูตระกูล	1-28
ภาคีเครือข่ายการจัดการท่องเที่ยวของหมู่บ้านแม่กำปอง ตำบลห้วยแก้ว อำเภอแม่ฮอน จังหวัดเชียงใหม่ พิมพ์ภา นวนจา และศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา	29-54
กระบวนการสร้างคุณค่าสาธารณะของนวัตกรรมโครงการบริหารจัดการป่าชุมชน หมู่บ้านหนองห่าย องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ดาริน คำแดง, อุบล ยะไวยุทธะวิชัย และพจนา พิชาติปัจจา	55-86
สมรรถนะองค์กรกับความสำเเร็จของนวัตกรรมท้องถิ่น: กรณีศึกษา การจัดการน้ำ ขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ไกรวุฒิ ใจคำปัน	87-108
แนวโน้มและทิศทางในอนาคตของการให้บริการรถสี่ล้อแดงในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ รวิวรรณ แพทย์สมาน	109-140
ระบบนายหน้าค้าวัวควายข้ามแดน: การค้าแบบกึ่งทางการ ความเสี่ยง และอำนาจ ที่เหลื่อมล้ำ เก่งกิจ กิติเรียงลาภ และพนา กันธา	141-160
เปิดกล่องดำสถาบันอุดมศึกษาไทย มารดาร์ตัน สุขสง่า, จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์ และไพโรจน์ ภัทรนรากุล	161-194
การตั้งถิ่นฐานของชาวจีนในประเทศเมียนมา: พัฒนาการชุมชน เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง วสันต์ ปวนปันวังค์	195-218
When the Minority Overruled the Majority: The Politics of the Constitutional Amendment Regarding the Acquisition of Senators in Thailand in 2013 Purawich Watanasukh	219-252
ทฤษฎีการตีความ: ขนบธรรมเนียม เรื่องเล่า และอิทธิพลของความเชื่อในกิจการสาธารณะ ชุตติเดช เมธิชุตติกุล	253-278
บทสำรวจวรรณกรรมเบื้องต้นต่อแนวคิดของสำนักบริหารระหว่างประเทศและกรณีศึกษา ของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ กฤษฎา วีระโกศลพงศ์	279-314
แนวทางการจัดทำต้นฉบับบทความ เพื่อส่งขอรับการพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์และ รัฐประศาสนศาสตร์	

การจัดการห่วงโซ่อุปทานในกิจการเพื่อสังคม: กรณีศึกษา กิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอ¹

พรพรท เป่งปลั่ง² และอลงกรณ์ คูตระกูล³

Received: January 15, 2019

Revised: April 21, 2019

Accepted: May 3, 2019

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาห่วงโซ่อุปทานของกิจการเพื่อสังคมตั้งแต่กระบวนการจัดหาหลัก กระบวนการผลิตหลัก จนถึงกระบวนการส่งมอบหลักของกิจการเพื่อสังคม (2) เพื่อวิเคราะห์กิจกรรม (การวางแผน การจัดหา การผลิต การจัดส่ง การส่งคืน และการจัดการระบบสนับสนุน) ในแต่ละขั้นตอนของห่วงโซ่อุปทาน (3) เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรม (การวางแผน การจัดหา การผลิต การจัดส่ง การส่งคืน และการจัดการระบบสนับสนุน) ในขอบเขตของการดำเนินกิจการเพื่อสังคมคือศึกษาผลิตภัณฑ์กาแฟอินทรีย์ในกิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอ โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง มีจำนวนผู้ให้ข้อมูลทั้งหมด 10 คน ประกอบด้วย 4 ภาคส่วน ได้แก่ ผู้ประกอบการกิจการเพื่อสังคม ภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมที่มีส่วนร่วม ตลอดจนการค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษา พบว่า (1) ห่วงโซ่อุปทานของกิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอ ประกอบไปด้วย กระบวนการจัดหาหลักลำดับขั้นที่ 4 ถึงลำดับขั้นที่ 1 ผู้ประกอบการกิจการเพื่อสังคมเป็นผู้ดำเนินการโดยตรง (Directly) และกระบวนการหลักห่วงโซ่อุปทานยังไม่มีประสิทธิภาพในการไหลของผลิตภัณฑ์ (2) ทุกกิจกรรมในแต่ละขั้นตอนของห่วงโซ่อุปทานมีการติดต่อประสานงานระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องส่งผลให้กิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทออยู่ใน

¹ บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง การจัดการห่วงโซ่อุปทานในกิจการเพื่อสังคม: กรณีศึกษากิจการเพื่อสังคมในจังหวัดเชียงใหม่ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

² คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200
อีเมล: k.kukii111@gmail.com

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

ระดับการเติบโต ระดับที่ 3 เชื่อมโยง (Linked) (3) ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม
เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมอย่างชัดเจนในช่วงต้นของห่วงโซ่อุปทาน

คำสำคัญ กิจการเพื่อสังคม, การจัดการห่วงโซ่อุปทาน, การมีส่วนร่วม

Supply Chain Management in Social Enterprise: Case Studies of Lapato Coffee

Pornwarot Plengplang⁴ and Alongkorn Khutrakun⁵

Abstract

The objectives of this study are: 1) to study the supply chain process in social enterprise, 2) to analyze the processing activities within the supply chain, and 3) to study the involvement of government sector, private sector, and civil society in processes of social enterprise operation. The study used a qualitative method. Data were collected by semi-structured interview method that consisted of 10 informants, including 4 sectors: entrepreneur, government sector, private sector and civil society involved with Lapato Coffee operation. The results of this study showed that: First, Lapato Coffee supply chain consisted of sourcing process between tier 4 and tier 1 while its making and delivering processes are both at tier 1. Moreover, the entrepreneur as core process of Supply Chain was inefficient. Second, there was interconnection among people in all activities of supply chain which makes the maturity level of Lapato Coffee supply chain rated in participation level 3 (Linked). Third, government sector, private sector and civil society were outstanding with the sourcing process.

Keywords Social Enterprise, Supply Chain Management, Involvement

⁴ Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: k.kukii111@gmail.com

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

1. บทนำ

การเกิดขึ้นของ “กิจการ” (Enterprise) เกิดขึ้นมาในหลากหลายรูปแบบขึ้นในทุกภาคส่วน กิจการเพื่อสังคมจึงเป็นการทำงานรูปแบบหนึ่งที่เข้ามาช่วยเหลือการทำงานของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาสังคม การประกอบกิจการเพื่อสังคม (Social Entrepreneurship) แนวคิดดังกล่าวเริ่มได้รับความสนใจจากนักวิชาการและภาครัฐอย่างกว้างขวางในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา เพราะเห็นว่าจะช่วยให้สังคมเป็นสุขและประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น หรืออย่างน้อยก็ทำให้ปัญหาจากระบบทุนนิยมลดลง การลงทุนแบบกิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise: SE) คือ กิจการที่ดำเนินการโดยมีเป้าหมายอย่างชัดเจนตั้งแต่เริ่มต้นเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคมหรือสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก มีรายรับจากการขาย การผลิตสินค้าหรือการให้บริการซึ่งมิได้มุ่งสร้างกำไรสูงสุดต่อผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของ แต่นำผลกำไรที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ออกไปลงทุนซ้ำเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางสังคมที่ตั้งไว้ ไม่ใช่เพื่อการสร้างความมั่งคั่งและประโยชน์ส่วนบุคคล และเชื่อว่าการใช้รูปแบบการจัดการใหม่นี้จะทำให้สามารถนำสู่การพึ่งพาตนเองได้ทางการเงินลดการพึ่งพาเงินสนับสนุนจากรัฐและเงินบริจาคซึ่งไม่มีความต่อเนื่องและแน่นอน อันส่งผลให้องค์กรไม่สามารถวางแผนดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งใจไว้ได้ (เอกชัย นิตยาเกษตรวิวัฒน์, 2560)

สำหรับประเทศไทยมีการตื่นตัวเริ่มมองเห็นศักยภาพและความเป็นไปได้ของกิจการเพื่อสังคม ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน มีการมองหาธุรกิจที่มีลักษณะของกิจการเพื่อสังคมเพื่อนำมาใช้เป็นต้นแบบ โดยมีธุรกิจใหม่ๆ เกิดขึ้นบนแนวคิดของกิจการเพื่อสังคมและได้รับความสนใจอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมมากขึ้น ปัจจุบันคณะกรรมการส่งเสริมกิจการเพื่อสังคมแห่งชาติได้ผลักดันให้เกิดหลักเกณฑ์และระบบรับรองกิจการเพื่อสังคมซึ่งนำไปสู่การตราพระราชกฤษฎีกาตามประมวลรัษฎากรฉบับที่ 621 ที่ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีกับกิจการเพื่อสังคมและนักลงทุนทางสังคม นอกจากนี้ ยังผลักดันให้เกิดร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคมผ่านสภาปฏิรูปแห่งชาติ ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี (ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมกิจการเพื่อสังคมแห่งชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 ธันวาคม 2560) โดยภาครัฐให้การสนับสนุนแก่กิจการเพื่อสังคมโดยสร้างกฎระเบียบที่เอื้อต่อการดำเนินงานและนโยบายสนับสนุนทางการเงินทั้งในรูปแบบเงินให้เปล่า กองทุนรวม และดอกเบี้ยเงินกู้ต่างๆ เครื่องมือลดความเสี่ยงหรือการจัดตั้งกองทุนกิจการเพื่อสังคมจัดทำกฎหมายจดทะเบียนและส่งเสริมนโยบายทางภาษี เช่น การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีกิจการเพื่อสังคม เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดการสร้างผู้ประกอบการกิจการเพื่อสังคมใหม่ในประเทศให้มากขึ้น

ผู้วิจัยจึงได้ให้ความสนใจกิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอ (Lapato Coffee) เป็นหน่วยงานกิจการเพื่อสังคมที่ก่อตั้งโดยภาคประชาสังคมในพื้นที่ตำบลแม่วิน อำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ ดำเนินการกิจการการปลูกกาแฟ ซึ่งถือว่าเป็นพืชเศรษฐกิจที่สร้างรายได้ในระดับครอบครัวของชุมชนปกากะญอในพื้นที่ตำบลแม่วิน จากระดับครอบครัวสู่การเป็นกลุ่มในชุมชนที่เป็นการทำธุรกิจที่หาผลกำไรบนฐานความรับผิดชอบต่อชุมชนละสิ่งแวดล้อมทางกิจการได้เข้าไปส่งเสริมการปลูกกาแฟอินทรีย์ ให้ผลิตกาแฟที่มีคุณภาพโดยการจัดอบรมกระบวนการแปรรูปกาแฟให้กับเกษตรกรให้ใช้ระบบมาตรฐานเกษตรอินทรีย์แบบมีส่วนร่วม รับซื้อเมล็ดกาแฟในราคาที่เป็นธรรม ในราคาที่สูงกว่าที่ผู้ผลิตคิดว่าได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่า ทำให้ชุมชนมีรายได้ที่ดีจากการขายกาแฟอินทรีย์ และจากการสอบถามคนในชุมชนที่ซื้อกาแฟสำเร็จรูปกินเป็นจำนวนมาก หากในพื้นที่สามารถแปรรูปกาแฟเองในพื้นที่ สามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจสร้างรายได้ สร้างความหลากหลายร่วมกับพันธุ์พืชท้องถิ่น อีกทั้งการทำตลาดกาแฟสามารถสร้างการสื่อสารให้กับคนเมืองในการใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืน (ผู้ก่อตั้งกิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 มีนาคม 2561)

โดยลักษณะของกิจการเพื่อสังคมจะมีความเกี่ยวข้องกับองค์การอื่น มีผู้เกี่ยวข้องหลากหลายภาคส่วน ตั้งแต่กระบวนการจัดหาวัตถุดิบจนกระทั่งกระบวนการส่งมอบสินค้าให้แก่ลูกค้าที่มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์เกี่ยวข้องไม่ใช่แค่เพียงตัวกิจการเพื่อสังคมเท่านั้น ในการทำความเข้าใจเรื่องกิจการเพื่อสังคม เครื่องมือหนึ่งที่จะช่วยจัดการกิจการเพื่อสังคมก็คือ แนวคิดการจัดการห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain Management) และแบบจำลองอ้างอิงการดำเนินงาน SCOR Model (Supply Chain Operation Reference: SCOR-Model) ที่ช่วยสร้างความเข้าใจ สามารถอธิบายการจัดการทำให้ผู้วิจัยเข้าใจกิจการเพื่อสังคมตลอดทั้งกระบวนการห่วงโซ่อุปทานที่เชื่อมโยงกระบวนการจัดการนับตั้งแต่การเคลื่อนย้ายสินค้าหรือวัตถุดิบจากผู้ผลิตสินค้าหรือแหล่งต้นน้ำมายังผู้บริโภคซึ่งเป็นแหล่งบริโภคหรือแหล่งปลายน้ำ

ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่มาและความสำคัญให้ผู้วิจัยสนใจที่จะทำการศึกษาถึง เพื่อศึกษาห่วงโซ่อุปทานของกิจการเพื่อสังคมตั้งแต่กระบวนการจัดหาหลัก กระบวนการผลิตหลัก จนถึงกระบวนการส่งมอบหลักของกิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอ และศึกษากิจการกรรมในด้านการวางแผน การจัดหา การผลิต การจัดส่ง การส่งคืน และการจัดการระบบสนับสนุนในห่วงโซ่อุปทาน และเพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมในขอบเขตของการดำเนินกิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอ ผลการศึกษาจากงานวิจัยครั้งนี้สามารถนำไปใช้ในกระบวนการจัดการห่วงโซ่อุปทานของกิจการเพื่อสังคมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นแนวทางเป็นให้แก่ผู้ประกอบการสังคมในการดำเนินการกิจการเพื่อสังคมให้มีประสิทธิภาพตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำอย่างแท้จริง

2. วัตถุประสงค์ในการวิจัย

(1) เพื่อศึกษาห่วงโซ่อุปทานของกิจการเพื่อสังคมตั้งแต่กระบวนการจัดหาหลัก กระบวนการผลิตหลัก จนถึงกระบวนการส่งมอบหลักของกิจการเพื่อสังคม

(2) เพื่อวิเคราะห์กิจกรรม (การวางแผน การจัดหา การผลิต การจัดส่ง การส่งคืน และการจัดการระบบสนับสนุน) ในแต่ละขั้นตอนในห่วงโซ่อุปทาน

(3) เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรม (การวางแผน การจัดหา การผลิต การจัดส่ง การส่งคืน และการจัดการระบบสนับสนุน) ในขอบเขตของการดำเนินกิจการเพื่อสังคม

3. แนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

แนวคิดที่ใช้ในการศึกษานี้ คือ แนวคิดกิจการเพื่อสังคม แนวคิดการจัดการห่วงโซ่อุปทาน และแบบจำลองอ้างอิงการดำเนินงานห่วงโซ่อุปทาน อันมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับกิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise)

กิจการเพื่อสังคม หมายถึง กิจการที่มีแรงบันดาลใจที่จะแก้ไขปัญหา ช่วยเหลือสังคม และสิ่งแวดล้อม การดำเนินงานโดยใช้ยุทธศาสตร์การตลาด เป็นได้ทั้งองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (Non-profits) และที่แสวงหากำไร (For-profit) ผลตอบแทนและกำไรส่วนใหญ่นำไปขยายหรือลงทุนต่อในกิจการเพื่อสังคม ผลตอบแทนหรือกำไรบางส่วนนำกลับคืนสู่ผู้ถือหุ้นหรือผู้ลงทุน โดยผลลัพธ์ที่ออกมาต้องแก้ไขปัญหาที่ตั้งไว้ ช่วยเหลือสังคม และคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม โดยสำนักงานส่งเสริมกิจการเพื่อสังคมแห่งชาติได้ระบุลักษณะสำคัญ 4 ประการของกิจการเพื่อสังคม ได้แก่

(1) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยมีเจตนาทางสังคมเป็นเป้าหมายหลักขององค์กร ไม่ใช่เพื่อผลกำไรและประโยชน์สูงสุดของผู้ถือหุ้น

(2) การใช้รูปแบบธุรกิจในการดำเนินการ กล่าวคือ รายได้หลักจะต้องมาจากการขายสินค้า หรือบริการเป็นหลัก ไม่ใช่มาจากเงินได้เปล่าจากรัฐหรือเงินบริจาค

(3) การจัดการผลกำไรที่จะต้องนำไปขยายผลตามวัตถุประสงค์ทางสังคม (Reinvestment) หรือประโยชน์สาธารณะ ไม่ใช่การนำไปปันผลเพื่อประโยชน์ส่วนตน

(4) การมีธรรมาภิบาลในกระบวนการบริการจัดการทั้งกับผู้ร่วมงานในองค์กร สังคม และสิ่งแวดล้อม

3.2 แนวคิดการจัดการห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain Management: SCM)

“การจัดการห่วงโซ่อุปทาน” (Supply Chain Management) ปรากฏขึ้นโดยมีต้นกำเนิด นักวิชาการอย่างเช่น Scott and Westbrook (1991) ได้ให้ความหมายห่วงโซ่อุปทานในแง่ขององค์ประกอบของกระบวนการผลิตและกระบวนการไหลของอุปทาน (Supply) ตั้งแต่วัตถุดิบไปจนถึงผู้บริโภค นอกจากนี้ยังต้องให้ความสำคัญกับวัตถุดิบที่ข้ามผ่านองค์การไปยังองค์การธุรกิจอื่นๆ อีก ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเชื่อมโยงของธุรกิจต่างๆ เข้าด้วยกัน ซึ่งอยู่ในรูปแบบของพันธมิตร (Alliance) สอดคล้องกับ

Ellram (1991) อ้างถึงใน ทวีศักดิ์ เทพพิทักษ์ (2554) ก็ได้มองถึงความเชื่อมโยงกันในห่วงโซ่ แสดงให้เห็นว่า “ห่วงโซ่อุปทานอยู่ในรูปแบบของเครือข่าย (Network) ในองค์การต่างๆ ที่มีความเชื่อมโยงและเกี่ยวข้องกันในการจัดส่งสินค้าและบริการไปยังผู้บริโภค เพื่อหาวิธีแก้ปัญหาที่ซับซ้อนและการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง ซึ่งแนวคิดห่วงโซ่อุปทานไม่ใช่แนวคิดใหม่ โดยจะเป็นการประสานกิจกรรมต่างๆ ตลอดห่วงโซ่”

Chandra and Kumar (2001) ห่วงโซ่อุปทานเป็นสังคม (เครือข่ายของสมาชิกเรียกว่ากลุ่ม) ซึ่งประกอบด้วย หน่วยงานอิสระ โดยการเชื่อมโยงกันเพื่อแก้ไขปัญหาด้วยความร่วมมือ การร่วมมือระหว่างสมาชิกต้องมีประสิทธิภาพ การสื่อสารในการทำงานร่วมกัน การจัดการห่วงโซ่อุปทานเป็นการผสมรวมกระบวนการทางธุรกิจที่สำคัญจากผู้ขายปลายทางผ่านซัพพลายเออร์ดั้งเดิมที่ให้บริการผลิตภัณฑ์บริการและข้อมูลที่เพิ่มมูลค่าให้กับลูกค้าและผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ

Jay Aiken (1998) และ John Langley (2011) อ้างถึงใน ทวีศักดิ์ เทพพิทักษ์ (2554) กล่าวว่า การจัดการห่วงโซ่ ควรจะมีการเปลี่ยนไปใช้คำว่า เครือข่ายมากกว่า เนื่องจากมีจำนวนผู้จัดหาสินค้าที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากมายและยังผู้จัดส่งสินค้าที่ทำการจัดส่งให้ผู้จัดส่งสินค้าอื่นๆ ซึ่งมีการเชื่อมต่อและเป็นอิสระต่อกัน ทั้งนี้การทำงานต้องมีความร่วมมือเพื่อควบคุมจัดการ และปรับปรุงการเคลื่อนย้ายของวัตถุดิบและข้อมูลจากผู้จัดส่งสินค้าไปจนถึงผู้บริโภคขั้นสุดท้าย ซึ่งหัวใจหลักของการจัดการห่วงโซ่อุปทาน คือ การบูรณาการกระบวนการต่างๆ ทั้งผู้จัดส่งสินค้าภายในและผู้จัดส่งสินค้าภายนอกผ่านการประสานงานกันในเครือข่ายเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์โดยรวมในเรื่องการไหลของสินค้าหรือวัตถุดิบ ตลอดจนการให้บริการกับลูกค้าหรือผู้ใช้ขั้นสุดท้ายและการเพิ่มประสิทธิภาพของผู้ที่เกี่ยวข้องภายในห่วงโซ่อุปทาน โดยการจัดการห่วงโซ่อุปทานเป็นวิธีที่บูรณาการ (Integrate) หน่วยงานต่างๆ ตั้งแต่ผู้จัดส่งสินค้าหรือวัตถุดิบหรือซัพพลายเออร์ ผู้ผลิต คลังสินค้า และร้านค้าเข้าด้วยกันอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้การผลิตและกระจายสินค้าดำเนินไปอย่างถูกต้องในแง่ของปริมาณ (Right Quantities) สถานที่ (Right Place) และเวลา (Right Time) และยังสามารถตอบสนองต่อระดับการบริการที่ลูกค้าต้องการ จะเห็นได้ชัดว่าการจัดการห่วงโซ่อุปทานจะเกี่ยวข้องกับการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อ

และผู้ขาย การจัดการห่วงโซ่อุปทานจะเน้นบทบาทความร่วมมือ ความไว้วางใจ และการยอมรับซึ่งกันและกันท่ามกลางกิจกรรมต่างๆ หรือแม้แต่องค์การต่างๆ

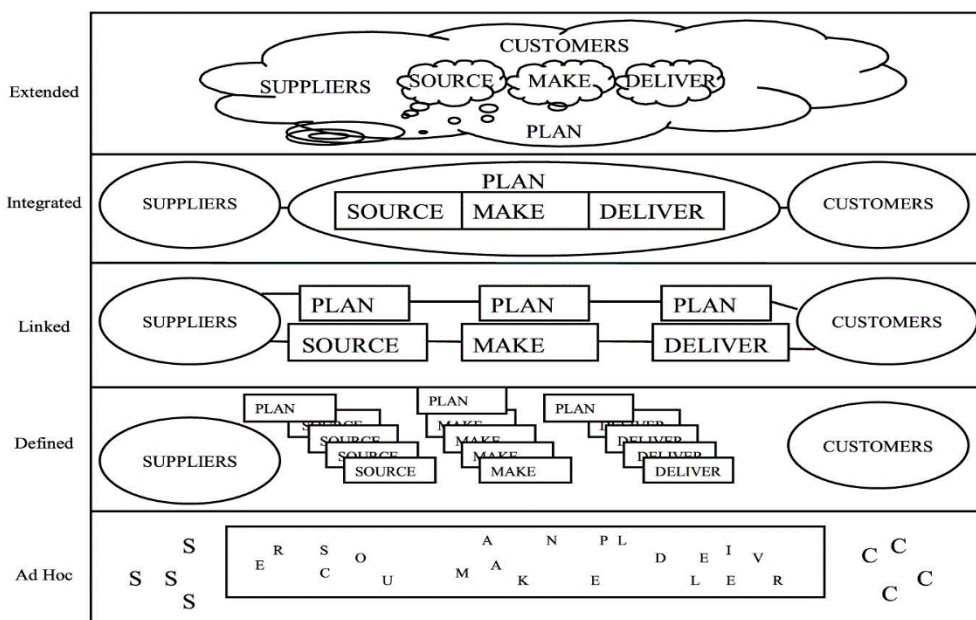
การศึกษาการจัดการห่วงโซ่อุปทานนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่าเป็นการจัดการแบบบูรณาการโดยเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดซื้อ จัดหา การผลิต การจัดส่ง ฯลฯ โดยเป็นการประสานงานกันระหว่างสมาชิกภายในห่วงโซ่อุปทานตั้งแต่ผู้จัดส่งวัตถุดิบไปจนถึงผู้บริโภค ภายใต้เป้าหมายของการลดต้นทุนของระบบ การเพิ่มระดับการให้บริการนำไปสู่ประสิทธิภาพและการตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งสอดคล้องกับ McGuffry (1998) อ้างถึงใน สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2554) ได้อธิบายถึงองค์ประกอบสำคัญที่เกี่ยวข้องกันในการจัดการห่วงโซ่อุปทาน ประกอบด้วย การจัดซื้อจัดหา (Purchasing Elements) การปฏิบัติการ (Operations Elements) และการกระจายสินค้า (Distribution Elements) และการกระจายสินค้า (Distribution Elements)

จากคำนิยามข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศให้นิยามการจัดการห่วงโซ่อุปทานไว้อย่างหลากหลาย สำหรับงานวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยสามารถสรุปคำนิยามของการจัดการห่วงโซ่อุปทาน หมายถึง การจัดการระบบความสัมพันธ์การดำเนินงานตั้งแต่ซัพพลายเออร์จนกระทั่งถึงผู้บริโภคขั้นสุดท้าย เป็นการบูรณาการและเชื่อมโยงกิจกรรมต่างๆ เข้าด้วยกันโดยมีการแบ่งปันสินค้า บริการ และสารสนเทศร่วมกันสามารถทำให้ผู้ประกอบการตลอดทั้งสายได้ใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและผลประโยชน์ที่ดีที่สุด

3.2.1 การเติบโตของการจัดการห่วงโซ่อุปทาน

Lockamy III and McCormack (2004) ได้กล่าวถึง รูปแบบของการเติบโตของห่วงโซ่อุปทานที่มีตัวแปรที่แตกต่างกัน คือรูปแบบแนวคิดจะอธิบายถึงรูปแบบการเติบโตใน 5 ระดับ (Supply Chain Operations Reference) ดังแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 ระดับของการเติบโตของการจัดการห่วงโซ่อุปทาน



ที่มา: Lockamy III and McCormack (2006, p. 275)

ระดับที่ 1 Ad hoc – ห่วงโซ่อุปทานและการปฏิบัติที่ไม่มีโครงสร้าง และไม่มีมาตรการดำเนินงาน ขาดความร่วมมือทำให้ประสิทธิภาพของการดำเนินงานไม่สามารถคาดเดาได้ ต้นทุนของการจัดการห่วงโซ่อุปทานมีจำนวนที่สูงและความพึงพอใจของลูกค้าอยู่ในระดับที่ต่ำ

ระดับที่ 2 Defined – กระบวนการจัดการห่วงโซ่อุปทานได้จัดทำให้มีหลักการมากขึ้น ประสิทธิภาพของกระบวนการจะคาดการณ์ได้มากขึ้นและเป้าหมายเริ่มถูกกำหนดให้ชัดเจน ต้นทุนการจัดการห่วงโซ่อุปทานยังคงสูงอยู่ ความพึงพอใจของลูกค้าดีขึ้น แต่ก็ยังอยู่ในระดับที่ต่ำ

ระดับที่ 3 Linked – แสดงถึงระดับความก้าวหน้า องค์การเริ่มมีการใช้การจัดการห่วงโซ่อุปทานโดยมีเจตนาเชิงกลยุทธ์ ความร่วมมือระหว่างขั้นตอนภายในองค์การของซัพพลายเออร์และลูกค้าอยู่ในรูปแบบที่มีมาตรฐานและเป้าหมาย ลูกค้าจะรวมอยู่ในความพยายามในการปรับปรุงกระบวนการและความพึงพอใจของลูกค้าจะเริ่มแสดงบทบาทมากขึ้น

ระดับที่ 4 Integrated – ภายในองค์การตั้งแต่ซัพพลายเออร์จนถึงผู้ขายใช้ความร่วมมือในระดับกระบวนการ โครงสร้างองค์การและงานขึ้นอยู่กับขั้นตอนการจัดการห่วงโซ่อุปทาน มาตรการและระบบการจัดการห่วงโซ่อุปทานถูกฝังอยู่ลึกเข้าไปในองค์การ

การปฏิบัติขั้นสูงของการจัดการห่วงโซ่อุปทาน คือการคาดการณ์ร่วมกันและการวางแผนกับลูกค้าและซัพพลายเออร์

ระดับที่ 5 Extended – การทำงานร่วมกันอยู่ในขั้นสูง เกิดการวางแผนเพื่อการแข่งขันกับห่วงโซ่อุปทานรายอื่นๆ วัฒนธรรมแนวความคิดแบบแนวราบที่มุ่งเน้นลูกค้าเป็นหลัก ให้ลูกค้าเข้ามาร่วมประเมินการทำงาน เน้นประสิทธิภาพของกระบวนการและความน่าเชื่อถือของระบบ สามารถวัดได้และมีการแชร์การลงทุนร่วมกันของทุกส่วน

3.3 แบบจำลองอ้างอิงการดำเนินงานห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain Operations Reference Model: SCOR-model)

Supply Chain Council (2012) แบบจำลองอ้างอิงการดำเนินงานห่วงโซ่อุปทาน (SCOR Model) ได้ถูกพัฒนามาเพื่ออธิบายถึงกิจกรรมต่างๆ ในการดำเนินธุรกิจภายในห่วงโซ่อุปทาน โดยที่มุ่งไปที่การตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้า เพื่อใช้อธิบายการดำเนินการจัดการห่วงโซ่อุปทานและแสดงให้เห็นถึงกิจกรรมทางธุรกิจในห่วงโซ่อุปทานทั้งหมด โดยมีกรอบการทำงาน (Frame work) ที่ชัดเจน มีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความพึงพอใจของลูกค้าและเกิดประสิทธิภาพสูงแก่องค์กร มีการกำหนดกระบวนการต่างๆ ช่วยให้ผู้ใช้มีความเข้าใจตรงกัน และสามารถอธิบายได้ในลักษณะของการแบ่งเป็นบล็อก (Block) ซึ่งใช้อธิบายความสัมพันธ์ภายในห่วงโซ่อุปทานได้อย่างง่าย ที่สามารถเชื่อมต่อกันได้หรือสามารถแสดงความสัมพันธ์กันได้ภายใต้แบบจำลองห่วงโซ่อุปทาน

3.3.1 องค์ประกอบของแบบจำลองอ้างอิงการดำเนินงานห่วงโซ่อุปทาน (SCOR Model)

Supply Chain Council (2012) แบบจำลองอ้างอิงการดำเนินงานห่วงโซ่อุปทาน (SCOR Model) ได้ถูกพัฒนามาเพื่ออธิบายถึงกิจกรรมต่างๆ ในการดำเนินธุรกิจภายในห่วงโซ่อุปทาน โดยที่มุ่งไปที่การตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้า องค์ประกอบของ SCOR Model ประกอบด้วย 6 กระบวนการดำเนินงานในห่วงโซ่อุปทาน คือ การวางแผน (Plan), การจัดหา (Source), การผลิต (Make), การจัดส่ง (Deliver), การส่งคืน (Return) และการจัดการระบบสนับสนุน (Enable) อันมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) การวางแผน (Plan) กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดความต้องการและการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของห่วงโซ่อุปทาน รวมทั้งการวางแผนการสั่งซื้อ การผลิต การส่งมอบ และการรับคืน

(2) การจัดหาวัตถุดิบ (Source) กระบวนการที่ใช้ในการจัดซื้อ จัดหาแหล่งวัตถุดิบ เพื่อนำมาผลิตสินค้าและบริการให้สอดคล้องกับความต้องการที่ได้วางแผนไว้ รวมถึง การประเมินและการจัดการฐานข้อมูลของซัพพลายเออร์

(3) การผลิต (Make) กระบวนการที่แปลงสินค้าให้อยู่ในรูปที่พร้อมจำหน่าย (Final State) ให้สอดคล้องตามความต้องการที่ได้วางแผนไว้

(4) การจัดส่ง (Delivery) กระบวนการจัดส่งสินค้าหรือบริการสำเร็จรูป รวมทั้งการ จัดการคำสั่งซื้อ (Order Management) การจัดการการขนส่ง (Transportation) การจัดการ สินค้าคงคลัง (Warehouse Management) เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการที่ได้วางแผน

(5) การส่งคืน (Return) กระบวนการนี้จะเกี่ยวกับ การรับประกันสินค้า การรับ ร้องเรียนจากลูกค้า การวางแผนงาน รวมทั้งหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้อง

(6) การจัดการระบบสนับสนุน (Enable) กระบวนการในการจัดเตรียม ภูมูข้อบังคับ ในการดำเนินงานหรือประกอบธุรกิจและการจัดการข้อมูลสารสนเทศและความสัมพันธ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวางแผน และกระบวนการปฏิบัติการ เช่น กระบวนการทางการเงิน, ทรัพยากรบุคคล ระบบข้อมูลการสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ กระบวนการออกแบบ ผลิตภัณฑ์การขายและกระบวนการสนับสนุนต่างๆ

3.4 การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและขับเคลื่อนกิจการเพื่อสังคม

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับบทบาทการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในการส่งเสริมและขับเคลื่อนกิจการเพื่อสังคมให้มีความยั่งยืน (เรวัต ตันตยานนท์, 2560; กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2561; สุชี วรรณดิษฐ์, 2553; วฐู โรจนวงศ์, 2559) ดังต่อไปนี้

3.4.1 การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมกิจการเพื่อสังคมของภาครัฐ

ภาครัฐควรทำการส่งเสริมกิจการเพื่อสังคมให้สามารถดำเนินการได้อย่างยั่งยืน ผ่านรูปแบบของการออกนโยบายเพื่อละเว้นและเสนอสิทธิประโยชน์ในด้านต่างๆ ให้แก่กิจการ เพื่อสังคม อาทิ การเป็นศูนย์กลางเพื่อเชื่อมโยงกิจการเพื่อสังคมเข้ากับเครือข่ายผู้ประกอบการ กิจการเพื่อสังคมอื่นๆ และการยกเว้นภาษีเงินได้ เป็นต้น นอกจากนี้ ประเด็นการสนับสนุนด้าน สวัสดิการและเงินทุนไม่จำเป็นต้องไม่ได้มาจากการสนับสนุนของรัฐบาล แต่สามารถเป็นการเปิด โอกาสให้กิจการเพื่อสังคมสามารถใช้ประโยชน์จากส่วนภาคสาธารณประโยชน์อื่นๆ ที่มีรองรับไว้ แล้ว เช่น การสนับสนุนสำหรับเครื่องมืออุปกรณ์ โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการดำเนิน กิจการเพื่อสังคม โครงการให้เงินทุนช่วยเหลือสำหรับก่อตั้งหรือพัฒนากิจการเพื่อสังคมในงาน เป็นต้น ภาครัฐยังเป็นการช่วยทำให้พื้นฐานของกิจการเพื่อสังคมมีความแข็งแกร่งซึ่งเป็นส่วนช่วย

รับรองได้ว่ากิจการเพื่อสังคมนั้นจะสามารถประคับประคองตนเองให้สามารถอยู่รอดได้จากการเข้ามาสนับสนุนของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงแรกของการก่อตั้งกิจการเพื่อสังคมที่ต้องเผชิญความเสี่ยงจากการทำธุรกิจเช่นเดียวกับธุรกิจอื่นๆ (Purnomo et al., 2015; Nielsen & Samia, 2008 อ้างถึงใน วฐู โรจนวงศ์, 2559)

3.4.2 การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมกิจการเพื่อสังคมของภาคเอกชน

ภาคเอกชนถือเป็นภาคส่วนที่มีจุดเด่นในเรื่องของการออกแบบระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และแนวคิดการประกอบธุรกิจที่ทันสมัย ตลอดจนการมีระบบการหมุนเวียนทุนที่คล่องตัว ด้วยเหตุนี้ภาคเอกชนจึงควรเข้ามาทำการส่งเสริมกิจการเพื่อสังคมในด้านการจัดการระบบการบริหารภายในตั้งแต่การจัดระบบรายรับรายจ่าย การพัฒนาและเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์ไปจนถึงการสื่อสารองค์การเพื่อสร้างการรับรู้แก่ผู้บริโภค รวมทั้งการเป็นตัวกลางเชื่อมโยงกิจการเพื่อสังคมกับเครือข่ายผู้ประกอบการภาคเอกชนอื่นๆ ผ่านการร่วมทบทวนแลกเปลี่ยนความรู้ในการปรับปรุงธุรกิจและนวัตกรรมของสินค้าและบริการใหม่ให้กิจการเพื่อสังคมสามารถปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างทันทั่วทั้งที่ จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า การส่งเสริมหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมของภาคเอกชนที่จำเป็นต่อกิจการเพื่อสังคมคือการเข้าไปช่วยเหลือในการออกแบบ หรือยกระดับระบบการบริหารจัดการของกิจการเพื่อสังคมให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการร่วมเชื่อมโยงเครือข่ายผู้ประกอบการกิจการเพื่อสังคมกับภาคเอกชนเข้าด้วยกัน เพื่อเป็นการขยายห่วงโซ่อุปทานโดยเฉพาะในช่วงของกระบวนการส่งมอบหลักให้มีความสมดุลมากยิ่งขึ้น

3.4.3 การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมกิจการเพื่อสังคมของภาคประชาสังคม

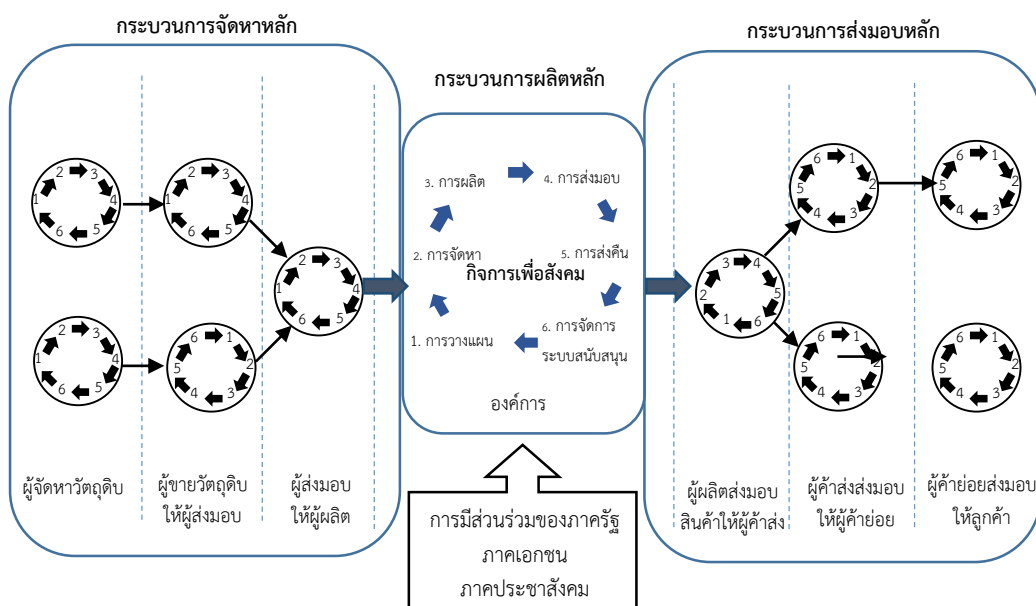
ภาคประชาสังคมถือเป็นภาคส่วนที่มีจุดเด่นในเรื่องของการเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกทั้งข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของผู้อยู่อาศัยในชุมชน การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมที่จำเป็นและสามารถทำได้ง่ายที่สุด คือการร่วมบอกเล่าถึงปัญหาและความต้องการของตนเองแก่กิจการเพื่อสังคมเพื่อนำไปใช้ในการกำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของกิจการเพื่อสังคม ซึ่งสอดคล้องไปตามหลักการดำเนินงานของกิจการเพื่อสังคมที่คำนึงถึงชุมชนเป็นหลัก ทั้งนี้การเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนหรือภาคประชาสังคมยังสามารถทำได้ในหลากหลายวิธีการ

4. กรอบแนวคิด

กรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ประยุกต์ขึ้นมาจากแนวคิดการจัดการห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain Management) ที่อธิบายถึง 3 กระบวนการหลักในห่วงโซ่อุปทาน คือ

กระบวนการจัดหาหลัก (Sourcing Process) กระบวนการผลิตหลัก (Making Process) และกระบวนการส่งมอบหลัก (Delivering Process) ซึ่งแต่ในแต่กระบวนการหลักจะประกอบไปด้วยขั้นตอนการดำเนินงานต่างๆ ซึ่งในแต่ละขั้นตอนประกอบด้วยกิจกรรม 6 กิจกรรม ที่ผู้วิจัยได้ทำการประยุกต์มาจากแบบจำลองอ้างอิงการดำเนินงานโซ่อุปทาน (SCOR model) ของ Supply Chain Council (2012) ซึ่งกิจกรรมประกอบด้วย 6 ด้าน คือ 1) การวางแผน (Plan) 2) การจัดหา (Source) 3) การผลิต (Make) 4) การจัดส่ง (Deliver) 5) การส่งคืน (Return) และ 6) การจัดการระบบสนับสนุน (Enable) มาใช้เป็นกรอบในการทำความเข้าใจกิจกรรมในห่วงโซ่อุปทาน ผู้วิจัยมุ่งศึกษาห่วงโซ่อุปทานตั้งแต่กระบวนการจัดหาหลัก กระบวนการผลิตหลัก และกระบวนการส่งมอบหลัก และศึกษากิจกรรมในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการหลัก ตลอดจนทำการศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในกิจกรรมการดำเนินงานของกิจการเพื่อสังคมมาแพเลพาทอ ดังแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 2 กรอบแนวคิด



5. ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลแบบเฉพาะเจาะจง โดยมีผู้ให้ข้อมูลทั้งหมด 10 คน ประกอบด้วย 4 ภาคส่วน คือ 1) ผู้ประกอบการกิจการเพื่อสังคม ได้แก่ ผู้ก่อตั้ง ผู้บริหาร ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการ

จัดหาหลัก ผลิตหลัก และส่งมอบหลัก ที่เป็นผู้มีบทบาทหลักในการจัดการห่วงโซ่อุปทานของกิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอ 2) ภาครัฐ 3) ภาคเอกชน และ 4) ภาคประชาสังคม ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ในการจัดการห่วงโซ่อุปทานของกิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอ ขอบเขตของการศึกษากิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอในครั้งนี้ ศึกษาเฉพาะผลิตภัณฑ์กาแฟอินทรีย์ของกิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอ โดยทำการวิเคราะห์ถึงการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในกระบวนการจัดหาหลัก ผลิตหลัก และส่งมอบหลัก

โดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง ตลอดจนการค้นคว้าจากเอกสารงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง จากนั้นจึงทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) เพื่อสร้างข้อสรุปเชิงอุปนัย (Analytic Induction)

6. ผลการศึกษา

การศึกษากิจการการจัดการห่วงโซ่อุปทานในกิจการเพื่อสังคม กรณีศึกษากิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอ พบว่า

6.1 ห่วงโซ่อุปทานของกิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอตั้งแต่กระบวนการจัดหาหลัก กระบวนการผลิตหลัก จนถึงกระบวนการส่งมอบหลัก

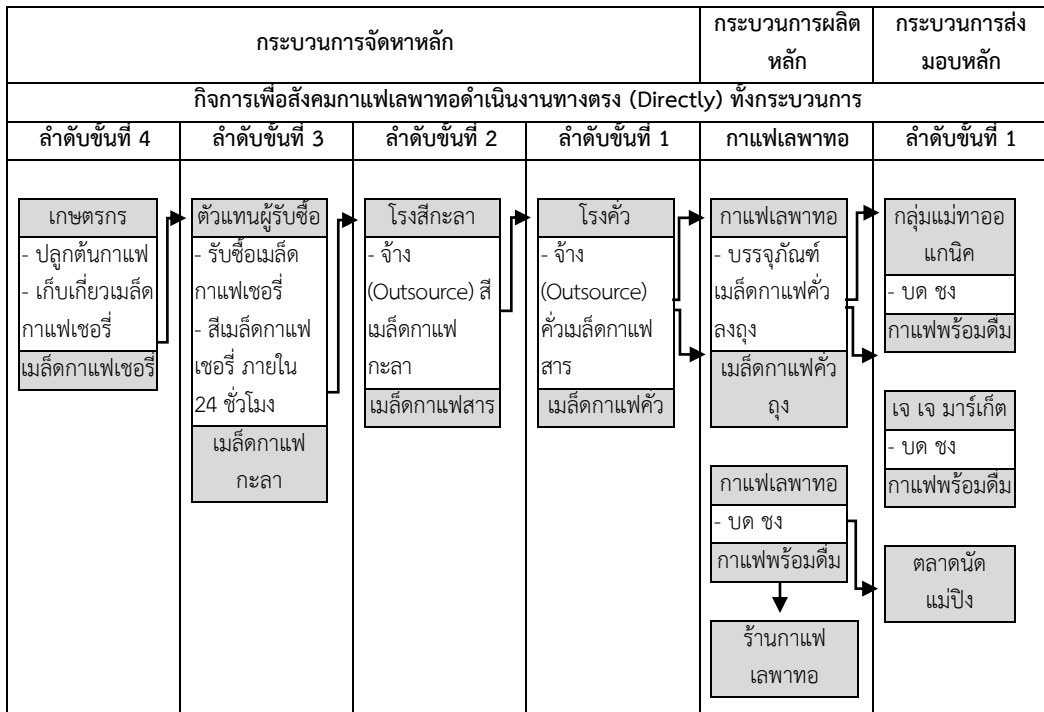
กิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอเป็นกิจการที่ก่อตั้งโดยภาคประชาสังคม การดำเนินงานของกิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอมีผลิตภัณฑ์เพียงผลิตภัณฑ์เดียว คือ กาแฟอินทรีย์ห่วงโซ่อุปทานของกิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอ ประกอบไปด้วย 3 กระบวนการหลัก

1) กระบวนการจัดหาหลัก ประกอบไปด้วย กระบวนการจัดหาหลักลำดับขั้นที่ 4 ถึงลำดับขั้นที่ 1 ได้แก่ กระบวนการผลิตหลักในลำดับขั้นที่ 4 คือ เกษตรกรผู้ปลูกกาแฟ กระบวนการผลิตหลักในลำดับขั้นที่ 3 คือ ตัวแทนผู้รับซื้อเมล็ดกาแฟเชอร์รี่และสีเมล็ดกาแฟเชอร์รี่ กระบวนการผลิตหลักในลำดับขั้นที่ 2 คือ ผู้ประกอบกิจการขนส่งเมล็ดกาแฟกะลาไปยังโรงสีเมล็ดกาแฟกะลาท้องถิ่น กระบวนการผลิตหลักในลำดับขั้นที่ 1 คือ ผู้ประกอบกิจการขนส่งเมล็ดกาแฟสารไปยังโรงคั่วเมล็ดกาแฟสาร

2) กระบวนการผลิตหลัก ประกอบไปด้วย กระบวนการผลิตหลักของกิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอ กล่าวคือ การบรรจุภัณฑ์เมล็ดกาแฟคั่ว และการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่ร้านกาแฟเลพาทอ และการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ไปยังร้านค้าเครือข่าย

3) กระบวนการส่งมอบหลัก ประกอบไปด้วย กระบวนการส่งมอบหลักลำดับขั้นที่ 1 กล่าวคือ การจำหน่ายผลิตภัณฑ์ของร้านค้าอื่นๆ ที่เป็นเครือข่ายของกิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอ จากที่กล่าวมาข้างต้น การดำเนินงานทางตรงทั้งห่วงโซ่อุปทานทั้งระบบ ดังแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 3 ห่วงโซ่อุปทานของกิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอ



6.2 กิจกรรม (การวางแผน การจัดหา การผลิต การจัดส่ง การส่งคืน และการจัดการระบบสนับสนุน) ในแต่ละขั้นตอนของห่วงโซ่อุปทานของกิจการเพื่อสังคมเลพาทอ

กิจกรรมในแต่ละขั้นตอนของห่วงโซ่อุปทาน อันประกอบไปด้วย 6 กิจกรรม ได้แก่ การวางแผน การจัดหา การผลิต การจัดส่ง การส่งคืน และการจัดการระบบสนับสนุนของกระบวนการจัดหาหลัก ลำดับขั้นที่ 4 ถึงลำดับขั้นที่ 1 โดยมีรายละเอียด ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 กิจกรรมในห่วงโซ่อุปทานในลำดับขั้นที่ 4 ถึงลำดับขั้นที่ 1 ของกระบวนการจัดหาหลัก

ลำดับขั้น กิจกรรม	ลำดับขั้นที่ 4	ลำดับขั้นที่ 3	ลำดับขั้นที่ 2	ลำดับขั้นที่ 1
การวางแผน	■ การวางแผนพื้นที่ปลูก ■ การวางแผนสายพันธุ์ต้นกาแฟ ■ การวางแผนการทำงานร่วมกับเกษตรกร ■ การวางแผนการเก็บเกี่ยวผลผลิต	■ การวางแผนเกรดของเมล็ดกาแฟเชอร์รี่ ■ การวางแผนราคาเมล็ดกาแฟเชอร์รี่ ■ การรับซื้อ คือ พื้นที่ปลูก กาแฟอินทรีย์ การดูแลต้นกาแฟ และการเก็บเกี่ยว	■ การวางแผนพื้นที่รวบรวมเมล็ดกาแฟกะลา	■ การวางแผนการเก็บรักษากาแฟสาร
การจัดหา	■ การจัดหาด้านกาแฟโดยเกษตรกรช่วยกันเพาะกล้าพันธุ์กาแฟ	■ รับซื้อเมล็ดกาแฟเชอร์รี่จากเฉพาะสมาชิกและข้อตกลงที่ได้กำหนดไว้	■ การจัดหาเมล็ดกาแฟกะลาจากตัวแทนผู้รับซื้อ	■ การจัดหาโรงคั่วที่ได้มาตรฐานปรึกษาได้
การผลิต	■ กระบวนการผลิตด้วยระบบเกษตรอินทรีย์ ■ เก็บเกี่ยวเกษตรกรเก็บเมล็ดกาแฟเชอร์รี่ ■ การคัดแยกเมล็ดกาแฟเชอร์รี่ตามข้อตกลง	■ การสีเมล็ดกาแฟ ล้างแช่ หมัก ตาก โดยจ้างแม่บ้านในชุมชน ■ โรงเก็บพักกาแฟกะลาเพื่อรอตามความต้องการ	■ แปรรูปกาแฟกะลาเป็นกาแฟสาร โดยจ้างโรงสีกาแฟกะลา(Outsource)	■ การคั่วเมล็ดกาแฟโดยจ้างโรงคั่ว (Outsource)
การจัดส่ง	■ ส่งด้วยรถส่วนตัวของเกษตรกรมายังผู้รับซื้อเมล็ดกาแฟเชอร์รี่	■ ส่งด้วยรถส่วนตัวจากเกษตรกรมายังผู้ประกอบการ	■ ผู้ประกอบการกิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอรับเมล็ดกาแฟกะลาส่งไปยังสีกะลา	■ ผู้ประกอบการกิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอรับเมล็ดกาแฟคั่วส่งไปยังโรงคั่ว
การส่งคืน	-	-	-	-

ลำดับชั้น กิจกรรม	ลำดับชั้นที่ 4	ลำดับชั้นที่ 3	ลำดับชั้นที่ 2	ลำดับชั้นที่ 1
การจัดการ ระบบสนับสนุน	■ การรวมกลุ่มรูปแบบเครือข่ายเกษตรกรผู้ปลูกกาแฟ ■ ระบบประกันคุณภาพในระดับท้องถิ่น (PGS) เพื่อควบคุมคุณภาพการผลิต	■ เครือข่ายเกษตรกรผู้ปลูกกาแฟ ■ ระบบประกันคุณภาพในระดับท้องถิ่น (PGS) เป็นเงื่อนไขในการรับซื้อ ■ ความสัมพันธ์ระหว่างจุดรับซื้อเมล็ดกาแฟเชอร์รี่กับผู้ประกอบการกิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอ	■ พื้นที่จุดแปรรูปเป็นฐานการเรียนรู้และแลกเปลี่ยนความรู้	■ ความสัมพันธ์ระหว่างโรงคั่วกับเจ้าของกิจการเรื่องแลกเปลี่ยนความรู้

ตารางที่ 2 กิจกรรมในห่วงโซ่อุปทานกิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอของกระบวนการผลิตหลัก

ลำดับชั้น กิจกรรม	กระบวนการผลิตหลัก
	กิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอ
การวางแผน	■ การออกแบบรูปแบบผลิตภัณฑ์ ■ การวางแผนการตลาด ■ การวางแผนคุณภาพของสินค้า
การจัดหา	■ การจัดหาบรรจุภัณฑ์ ■ การจัดหาแหล่งที่รับซื้อผลิตภัณฑ์ โดยเชื่อมโยงกับเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์
การผลิต	■ บรรจุเมล็ดกาแฟในถุง คือเมล็ดกาแฟคั่วและกาแฟขบคั่ว
การจัดส่ง	■ ผู้ประกอบการกิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอเป็นผู้จัดส่งผลิตภัณฑ์ไปยังร้านค้าโดยรถส่วนตัว
การส่งเสริม	-
การจัดการระบบสนับสนุน	■ เครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์

ตารางที่ 3 กิจกรรมในห่วงโซ่อุปทานในลำดับขั้นที่ 1 ของกระบวนการส่งมอบหลัก

กิจกรรม \ ลำดับขั้น	กระบวนการส่งมอบหลัก
	ลำดับขั้นที่ 1
การวางแผน	-
การจัดหา	■ รับกาแฟจากกิจการเพื่อสังคมเลพาทอ
การผลิต	■ การจำหน่ายผลิตภัณฑ์ทางหน้าร้าน และส่งไปยังตัวแทนจำหน่าย
การจัดส่ง	■ การจัดส่งผลิตภัณฑ์ถึงลูกค้าทางขนส่งเอกชนในกรณีการสั่งทางช่องทางออนไลน์
การส่งคืน	■ การรับสินค้าคืนหากลูกค้าไม่พึงพอใจ
การจัดการระบบสนับสนุน	■ เครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์

*หมายเหตุ: “-” ไม่มีกิจกรรมเกิดขึ้น

6.3 การมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรม (การวางแผน การจัดหา การผลิต การจัดส่ง การส่งคืน และการจัดการระบบสนับสนุน) ในขอบเขตของการดำเนินกิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอ

กิจกรรม \ หน่วยงาน	ภาครัฐ	ภาคประชาสังคม	ภาคเอกชน
กระบวนการจัดหาหลัก ลำดับขั้นที่ 4 ถึง 1	การวางแผน ■ วางแผนการปลูกกาแฟยึดหน้าดิน ■ วางแผนเรื่องพื้นที่ปลูก ■ วางแผนเรื่องการเพาะกล้าพันธุ์กาแฟ ■ วางแผนเรื่องการเพาะกล้าพันธุ์กาแฟ ■ วางแผนเรื่องการปลูกพื้นที่ปลูก การเก็บเกี่ยว	■ วางแผนการกำหนดเป้าหมายส่วนผลิตที่เกษตรกรต้องรับรู้ร่วมกัน	-
	การจัดหา ■ จัดหากาแฟพันธุ์กาแฟให้แก่เกษตรกร ■ ให้กิจการกู้ยืมเงินเพื่อนำเงินไปซื้อเมล็ด ■ การจัดหากาแฟพันธุ์กาแฟ ■ การจัดหากาแฟพันธุ์กาแฟมาให้เกษตรกร	■ จัดหาผู้เชี่ยวชาญด้านกาแฟ	■ การประชาสัมพันธ์

	กิจกรรม	หน่วยงาน	ภาครัฐ	ภาคประชาสังคม	ภาคเอกชน
			■ เพาะกล้าพันธุ์กาแฟ ■ การจัดหาวัสดุอุปกรณ์สนับสนุนเกษตรกร ■ การจัดหากล้าพันธุ์กาแฟมาให้เกษตรกร ■ การจัดหาสถานที่และวัสดุอุปกรณ์		
	การผลิต		■ ให้ความรู้พื้นฐาน ควบคุมคุณภาพ ■ ให้ความรู้การผลิตและวัสดุอุปกรณ์ ■ ให้ความรู้เรื่องการผลิตและการแปรรูป	-	■ คั่วเมล็ดกาแฟ
	การจัดส่ง		■ การจัดส่งกล้าพันธุ์กาแฟและอำนวยความสะดวกเรื่องการขนย้าย ■ การขนส่งกล้าพันธุ์ให้แก่เกษตรกร ■ การตรวจสอบคุณภาพกาแฟให้มีคุณภาพ ■ การขนส่งโดยใช้รถโครงการหลวง	-	-
	การส่งคืน		■ การส่งคืนกาแฟที่ไม่มีคุณภาพจะต้องปรับปรุง	-	-
	การจัดการระบบสนับสนุน		■ กิจกรรมรักษาพื้นที่ป่า ■ การติดต่อกับหน่วยงานอื่นๆ	■ มาตรฐานประกันคุณภาพในระดับท้องถิ่นที่ชุมชนรับรองกันเอง	■ การประชาสัมพันธ์ ■ การให้คำปรึกษาและแนะนำการทำกาแฟ
กระบวนการผลิตหลัก	การวางแผน		-	-	-
	การจัดหา		-	■ การจัดหาผู้เชี่ยวชาญด้านกาแฟ	-
	การผลิต		■ ให้ความรู้เรื่องการผลิตและการแปรรูป	-	-
	การจัดส่ง		-	-	-

	หน่วยงาน กิจกรรม	ภาครัฐ	ภาคประชาสังคม	ภาคเอกชน
กระบวนการส่งมอบหลัก ลำดับขั้นที่ 1	การส่งเสริม	-	-	-
	การจัดการระบบ สนับสนุน	-	-	-
	การวางแผน	■ วางแผนให้ความรู้ ด้านการตลาด	-	-
	การจัดหา	■ แนะนำองค์กรสนับสนุน ทางความรู้ด้านการตลาด ■ เชื่อมโยงกับหน่วยงาน อื่นๆ	■ จัดหาพื้นที่ขาย ผลิตภัณฑ์โดยการ เชื่อมโยงกับเครือข่าย อื่นๆ	-
	การผลิต	■ ให้ความรู้ในเรื่องการผลิต สู่ตลาด	-	-
	การจัดส่ง	-	-	-
	การส่งเสริม	-	-	-
กระบวนการส่งมอบหลัก ลำดับขั้นที่ 2	การจัดการระบบ สนับสนุน	■ มาตรฐานประกันคุณภาพ ในระดับท้องถิ่นที่ชุมชน รับรองกันเอง ■ สื่อประชาสัมพันธ์	■ การประชาสัมพันธ์ และ พื้นที่จัดจำหน่าย	-

*หมายเหตุ: “-” ไม่พบกิจกรรมการมีส่วนร่วมเกิดขึ้น

จากตารางข้างต้นสามารถวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ของกิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอ ได้ว่า ในกรณีศึกษากิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอ พบว่า ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมมากในช่วงต้นหรือในช่วงกระบวนการจัดหาหลัก กระบวนการต่อมาการมีส่วนร่วมของแต่ละภาคส่วนเริ่มลดน้อยลง ซึ่งตรงข้ามกับความต้องการของผู้ประกอบการกิจการเพื่อสังคมและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ต้องการให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมและส่งเสริมในกิจกรรมต่างๆ ของแต่ละลำดับขั้นตลอดทุกกระบวนการ **การมีส่วนร่วมของภาครัฐ** ในทุกกิจกรรมของกิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอ โดยภาครัฐให้การสนับสนุนด้านงบประมาณและทรัพยากร ตลอดจนการอำนวยความสะดวกในแต่ละกิจกรรม ซึ่งการสนับสนุนในลักษณะดังกล่าวของภาครัฐเป็นการสนับสนุนแบบแยกส่วน (Fragment) คือ การให้งบมาส่งเสริมเรื่องการปลูกแต่ไม่ทำตลาด ส่งผลทำให้ไม่เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินงานในแต่ละกิจกรรม อีกทั้งโครงการของรัฐมักจะเป็นโครงการปลายเปิด เช่น การขอทุนเรื่องเรื่องหนึ่ง ภาครัฐก็จะตอบสนองทุนกลับมาแต่เรื่องนั้นๆ โดยที่

ไม่เข้าใจเงื่อนไขของสภาพปัญหาที่แท้จริงในการพัฒนากิจการเพื่อสังคม อีกทั้งระเบียบข้อปฏิบัติของภาครัฐ ที่ก่อให้เกิดข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมระหว่างกิจการเพื่อสังคมกับภาครัฐ เช่น การดำเนินงานที่อ้างอิงระบบลายลักษณ์อักษร ความล่าช้าแบบราชการ (Red Tape) การทำรายงาน การเขียนโครงการ ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวคิดในการดำเนินงานของผู้ประกอบการ ที่มองว่า ประเด็นดังกล่าวกระทบต่อระยะเวลาการดำเนินงานของผู้ประกอบการ **การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน** ภาคเอกชนเป็นภาคส่วนที่มีส่วนร่วมน้อยที่สุดและเข้ามามีส่วนร่วมเพียงกระบวนการจัดหาหลัก แบ่งออกเป็น ภาคเอกชนภายนอกพื้นที่และในพื้นที่ คือ ภาคเอกชนภายนอกพื้นที่ที่ให้การสนับสนุนในทางอ้อม ผ่านการเข้าร่วมศึกษาแลกเปลี่ยนเรียนรู้การดำเนินงานของกิจการ ซึ่งก่อให้เกิดเครือข่ายการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการ ทั้งยังเป็นการช่วยประชาสัมพันธ์กิจการให้เป็นที่รู้จักในวงกว้างมากขึ้น นอกจากนี้ ยังมีภาคเอกชนภายในพื้นที่ ที่เข้ามาให้การสนับสนุนในการให้ความรู้ในกระบวนการแปรรูปเพื่อเพิ่มมูลค่าของผลิตภัณฑ์ให้แก่ผู้ประกอบการ ตลอดจนการให้คำแนะนำ ปรัชญาทางธุรกิจ **การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม** เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการวางแผน การจัดหา และการจัดการระบบสนับสนุน โดยการเข้ามาให้ความรู้เบื้องต้นในการแปรรูป การจัดอบรมเชิงวิชาการ และปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้ ภาคประชาสังคมจึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนกิจการเพื่อสังคม จากการเป็นผู้ขับเคลื่อนทุกกิจกรรมในแต่ละกระบวนการหลัก ทั้งยังอาจกล่าวได้ว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของภาคประชาสังคมเป็นหน่วย (Unit) สำคัญในการเชื่อมโยงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของภาคส่วนต่างๆ เข้าไว้ด้วยกัน

7. อภิปรายผลการศึกษา

จากผลการศึกษาข้างต้นมีประเด็นสำคัญที่สามารถนำมาอภิปรายผลตามวัตถุประสงค์ในการวิจัย ดังต่อไปนี้

(1) ห่วงโซ่อุปทานของกิจการเพื่อสังคมตั้งแต่กระบวนการจัดหาหลัก กระบวนการผลิตหลัก จนถึงกระบวนการส่งมอบหลักของกิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอ พบว่า กิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอเป็นผู้ดำเนินการหลักทางตรง (Directly) ในห่วงโซ่อุปทานทั้งกระบวนการ เพื่อให้สามารถควบคุมมาตรฐานของผลิตภัณฑ์ได้ ทำให้กิจการเข้มแข็งและเติบโตอย่างยั่งยืน เนื่องจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยเฉพาะเกษตรกรผู้ปลูกได้รับรู้การดำเนินงานทั่วทั้งกระบวนการทำงานมีความยืดหยุ่น ทำให้รู้สึกถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ตั้งแต่กระบวนการจัดหาหลัก กระบวนการผลิตหลักจนกระทั่งการส่งมอบหลัก กล่าวคือ กระบวนการจัดหาหลัก กิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอ เป็นผู้ร่วมจัดหาต้นกาแฟโดยการเพาะกล้าพันธุ์ร่วมกับเกษตรกร รวมทั้ง

เป็นผู้จัดหาตัวแทนผู้รับซื้อเมล็ดกาแฟเขียวและควบคุมการแปรรูปเบื้องต้น ตลอดจนการเป็นผู้ควบคุมการแปรรูปเมล็ดกาแฟและตลาดตามแบบแผนของเลพาทอ นอกจากนี้ ยังเป็นผู้ขนส่งเมล็ดกาแฟไปยังโรงคั่วและเป็นผู้เลือกโรงคั่ว สำหรับ กระบวนการผลิตหลัก กิจกรรมเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอ เป็นออกแบบและบรรจุภัณฑ์ และจำหน่ายในร้านกาแฟเลพาทอ เช่นเดียวกับกระบวนการส่งมอบหลัก กิจกรรมเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอเป็นผู้จัดหาร้านค้าปลีกและส่งจากเครือข่ายกาแฟอินทรีย์ กิจกรรมเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอมีจุดเด่นในกระบวนการจัดหาหลักที่ภาคประชาสังคมจัดหาวัตถุดิบและแปรรูปเบื้องต้นในการร่วมคิด ร่วมสร้าง และร่วมบริหาร เพื่อให้กิจการสามารถอยู่รอดได้อย่างยั่งยืนจากการดำเนินงานด้วยตนเอง ผ่านการเรียนรู้จากประสบการณ์การทำงานจริงที่ต้องเผชิญกับปัญหาในการบริหารจัดการต่างๆ ซึ่งสัมพันธ์กับเพิ่มขึ้นของกระบวนการหลักและกิจกรรมในการจัดการห่วงโซ่อุปทานของกิจการเพื่อสังคมรูปแบบการเติบโตดังกล่าวส่งผลให้เกิดห่วงโซ่อุปทานที่มีลักษณะเฉพาะเหมาะสมกับบริบทและโครงสร้างของกิจการเพื่อสังคมนั้นๆ จากการที่กิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอมีจุดเด่นในกระบวนการจัดหาหลัก แต่ในกระบวนการผลิตหลักและกระบวนการส่งมอบหลักยังขาดการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ ทำให้เห็นว่าห่วงโซ่อุปทานของกิจการเพื่อสังคมยังไม่มีประสิทธิภาพสอดคล้องต่อเนื่องระหว่างกระบวนการจัดหาหลัก กระบวนการผลิตหลัก และกระบวนการส่งมอบหลักมากนัก จึงเป็นผลทำให้การไหลของผลิตภัณฑ์ขาดความคล่องตัว (Flow) ตลอดจนความต่อเนื่องของการบริหารจัดการตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำยังไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการสร้างรายได้เพื่อนำกลับมาใช้ในการแก้ไขปัญหาทางสังคมให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ได้เท่าที่ควร ดังนั้น กิจกรรมเพื่อสังคมควรมีการศึกษาและวางแผนการจัดการห่วงโซ่อุปทานให้มีความเชื่อมโยงของกระบวนการตั้งแต่กระบวนการจัดหาหลัก ผลิตหลัก และส่งมอบหลัก ให้มีความต่อเนื่องทั้งระบบ ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการสร้างระบบการบริหารจัดการและระบบการไหลของผลิตภัณฑ์ที่สามารถก่อให้เกิดความพึงพอใจสูงสุดแก่ผู้บริโภค ตลอดจนเพื่อก่อให้เกิดรายได้ในการนำไปใช้เพื่อขับเคลื่อนตามวัตถุประสงค์การก่อตั้งที่สามารถสร้างผลลัพธ์ต่อสังคมได้อย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ การจัดระบบห่วงโซ่อุปทานยังสัมพันธ์กับการสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของกิจการ จากการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียผ่านการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกกลุ่มที่เกี่ยวข้อง ดังที่ Chandra & Kumar (2001) ได้กล่าวว่า การจัดการห่วงโซ่อุปทานเป็นเสมือนการทำงานร่วมกันของเครือข่ายผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เนื่องจาก ห่วงโซ่อุปทานเป็นสังคม (เครือข่ายของสมาชิกเรียกว่ากลุ่ม) ซึ่งประกอบด้วย หน่วยงานอิสระที่เชื่อมโยงกันเพื่อแก้ไขปัญหา ด้วยความร่วมมือระหว่างสมาชิก เช่นเดียวกับที่ Aiken (1998) กล่าวว่า การจัดการห่วงโซ่อุปทานก่อให้เกิดเครือข่ายทางสังคม

จากการที่มีจำนวนผู้เกี่ยวข้องจำนวนตั้งแต่กระบวนการจัดหาหลักไปจนถึงกระบวนการส่งมอบหลัก ตลอดจนลูกค้าที่อยู่ในระบบทั้งหมด (อ้างถึงใน ทวีศักดิ์ เทพพิทักษ์, 2554)

(2) กิจกรรม (การวางแผน การจัดหา การผลิต การจัดส่ง การส่งคืน และการจัดการระบบสนับสนุน) ในแต่ละขั้นตอนในห่วงโซ่อุปทานของกิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอ กิจกรรมการวางแผน พบในทุกกระบวนการหลักของกิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอ โดยกิจการจะเน้นการวางแผนร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการเพื่อสังคมและเกษตรกรผู้ปลูก ตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ การเปิดโอกาสเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องยังเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากประสบการณ์การทำงานต่างๆ ทั้งนี้ การวางแผนจะเน้นการวางแผนในระยะสั้นเพื่อให้สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ โดยกิจการจะเน้นการวางแผนเกี่ยวกับพื้นที่ปลูก การวางแผนการทำงานร่วมกันของกลุ่มเกษตรกรผู้ปลูก การวางแผนเก็บเกี่ยวผลผลิต การวางแผนการแปรรูป การวางแผนการรับซื้อ การวางแผนพื้นที่สำหรับเก็บเมล็ดกาแฟรอการแปรรูป การวางแผนการเก็บรักษาเมล็ดกาแฟสาร เป็นต้น นอกจากนี้ กิจการยังมีการวางแผนการผลิตหลักเพื่อวางแผนในการออกแบบผลิตภัณฑ์ วางแผนการตลาด และการวางแผนคุณภาพของสินค้าร่วมกันที่เกษตรกรผู้ปลูกต้องรับรู้ร่วมกัน กิจกรรมการจัดหา เป็นกิจกรรมที่มุ่งเน้นการจัดหาวัตถุดิบเพื่อใช้ในการดำเนินกระบวนการหลักต่างๆ อาทิ การจัดซื้อจัดหาเมล็ดกาแฟเชอร์รี่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กิจการเพื่อสังคมกำหนดและตกลงไว้ร่วมกันกับเกษตรกรผู้ปลูกตั้งแต่เริ่มปลูกต้นกาแฟโดยเกษตรกรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันเพาะกล้าพันธุ์กาแฟร่วมกัน และรับซื้อเมล็ดกาแฟเชอร์รี่จากเฉพาะสมาชิกเท่านั้น ตลอดจนการจัดหาในกระบวนการผลิตหลักซึ่งเป็นการจัดหาบรรจุภัณฑ์ การจัดหาแหล่งรับซื้อผลิตภัณฑ์โดยการเชื่อมโยงกับเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์ เป็นต้น กิจกรรมการผลิต เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นจากการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ ความเข้าใจของคนในชุมชนและผู้ประกอบการกิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอเพื่อทำการผลิตร่วมกันภายในชุมชน โดยทุกกิจกรรมต้องเป็นการผลิตด้วยระบบเกษตรกรอินทรีย์ ตลอดจนการจ้างโรงคั่วท้องถิ่นเป็นผู้ผลิตทำการแปรรูป กิจกรรมการจัดส่ง ในกระบวนการจัดหาหลักและกระบวนการผลิตหลักเป็นการจัดส่งด้วยรถส่วนตัวของเกษตรกรเองและผู้ประกอบการกิจการเพื่อสังคม โดยไม่ได้มีการจ้างการขนส่งจากภายนอก ในกระบวนการส่งมอบหลักเป็นการจัดส่งผลิตภัณฑ์ด้วยการขนส่งผ่านบริษัทขนส่งเอกชนโดยทั่วไป กิจกรรมการส่งคืน มีกระบวนการรับคืนหากลูกค้าไม่พึงพอใจในผลิตภัณฑ์ในกระบวนการส่งมอบหลัก กิจกรรมการจัดการระบบสนับสนุน ทุกกระบวนการหลักมีการจัดการกิจกรรมระบบสนับสนุนโดยเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์ที่รวมตัวกันเพื่อต่อการรองรับซื้อขายผลิตภัณฑ์ มีการประสานผลประโยชน์ให้กับสมาชิกเครือข่าย รวมถึงมีความสามารถในการแก้ปัญหาของสมาชิก อีกทั้ง มีการจัดกิจกรรมแลกเปลี่ยนการเรียนรู้ระหว่างชุมชนเพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์ของ

ชุมชนตนเอง และการแบ่งปันช่องทางการจัดจำหน่ายเพื่อประสานประโยชน์ของสมาชิกได้เป็นอย่างดี

เมื่อนำกิจกรรมในแต่ละขั้นตอนในห่วงโซ่อุปทานในกิจการเพื่อสังคมมาอภิปรายร่วมกับรูปแบบการเติบโตใน 5 ระดับ (Supply Chain Operations Reference) ของ Lockamy III and McCormack (2006) ที่ได้ทำการแบ่งระดับการเติบโตของห่วงโซ่อุปทานออกเป็น 5 ระดับ คือ ระดับที่ 1 Ad hoc ระดับที่ 2 Defined ระดับที่ 3 Linked ระดับที่ 4 Integrated และระดับที่ 5 Extended โดยจากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า กิจกรรมในแต่ละขั้นตอนในห่วงโซ่อุปทานของกิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอยังไม่มีสร้างรูปแบบการดำเนินงานที่ตายตัว (Formal) โดยส่วนมากกิจกรรมของห่วงโซ่อุปทานในแต่ละกระบวนการหลักจะมีการปรับเปลี่ยนไปตามแต่ละสถานการณ์เฉพาะหน้าที่องค์กรต้องเผชิญอยู่ สะท้อนให้เห็นว่า กิจการเพื่อสังคมเป็นองค์กรที่มุ่งเน้นเป้าหมาย (Goal Oriented) เป็นตัวขับเคลื่อนการดำเนินงานมากกว่าการมุ่งเน้นวิธีการทำงาน (Process Oriented) จากรูปแบบการดำเนินกิจกรรมในแต่ละขั้นตอนในห่วงโซ่อุปทานของกิจการเพื่อสังคม แสดงให้เห็นถึงกิจกรรมของแต่ละกรณีศึกษาในกิจการเพื่อสังคม โดยกิจกรรมสะท้อนให้เห็นถึงการจัดการห่วงโซ่อุปทาน จึงอาจกล่าวได้ว่า กิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอยู่ในระดับการเติบโต ระดับที่ 3 Linked กล่าวคือ ระดับที่มีการเชื่อมโยงของกิจกรรมภายในห่วงโซ่อุปทานในแต่ละขั้นตอนเพียงแค่เพื่อให้สามารถคาดการณ์ถึงผลการดำเนินงานตามกระบวนการกิจกรรมดังกล่าวจะสามารถทำให้กิจการเพื่อสังคมบรรลุตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งการเติบโตในระดับที่ 3 นี้เป็นช่วงรอยต่อที่สามารถแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าของตัวกิจการเพื่อสังคมจากการพยายามที่จะยกระดับการดำเนินงานจากระดับการเติบโตที่ 2 Defined ซึ่งเป็นช่วงที่กิจการมีความพยายามต้องการทำการยกระดับการดำเนินงานของตนเองให้เป็นรูปเป็นร่างมากขึ้น โดยการระบุนรายละเอียดของรูปแบบกิจกรรมโครงสร้างให้มีมาตรฐาน และมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นจากเดิมที่ไม่มีรูปแบบในการดำเนินกิจกรรม ตลอดจนการยึดโยงให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในห่วงโซ่อุปทานสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในออกแบบเชื่อมโยงรูปแบบของกิจกรรมที่เหมาะสมกับห่วงโซ่อุปทานของกิจการเพื่อสังคม แต่ทว่าระดับการเติบโตของห่วงโซ่อุปทานของกิจการเพื่อสังคมยังไม่สามารถเติบโตได้ถึงในระดับที่ 4 Integrated กล่าวคือ ระดับการเติบโตของกิจการเพื่อสังคมที่มีการบูรณาการดำเนินงานระหว่างภาคส่วนต่างๆ ตั้งแต่ในระดับกิจกรรมไปจนถึงระดับกระบวนการและการกำหนดโครงสร้างของกิจการร่วมกัน ตลอดจนการคาดการณ์และการวางแผนร่วมกับลูกค้าและผู้จัดหาวัตถุดิบที่มีผลต่อรูปร่างของผลิตภัณฑ์

(3) การมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ในกิจกรรมต่างๆ ของกิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอย พบว่า ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เข้ามามี

ส่วนร่วมมากในช่วงต้นหรือในช่วงกระบวนการจัดหาหลัก กระบวนการต่อมาการมีส่วนร่วมของแต่ละภาคส่วนเริ่มลดน้อยลง ซึ่งตรงข้ามกับความต้องการของผู้ประกอบการกิจการเพื่อสังคมและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่ต้องการให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมและส่งเสริมในกิจกรรมต่างๆ ของแต่ละลำดับขั้นตลอดทุกกระบวนการ

การมีส่วนร่วมของภาครัฐ การมีส่วนร่วมของภาครัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของกิจการเพื่อสังคมในทุกกิจกรรม โดยเน้นการสนับสนุนกิจกรรมการจัดหาในด้านงบประมาณและทรัพยากรเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม Purnomo et al. (2015) และ Nielsen and Samia (2008) อ้างถึงใน วฐู โรจนวงศ์ (2559) ได้เสนอว่า การสนับสนุนด้านงบประมาณ เงินทุน ทรัพยากรหรือสวัสดิการไม่จำเป็นต้องสนับสนุนทางตรงในรูปของเงินจากรัฐบาลแต่เพียงเท่านั้น แต่ทว่ายังสามารถสนับสนุนทางอ้อมโดยการเปิดโอกาสให้กิจการเพื่อสังคมสามารถใช้ประโยชน์จากสาธารณประโยชน์อื่นๆ นอกจากนั้น ภาครัฐยังเข้าไปมีส่วนร่วมโดยเน้นการให้ความรู้ตามกิจกรรมการจัดการระบบสนับสนุน สำหรับกิจกรรมอื่นๆ ภาครัฐจะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้อำนวยความสะดวกโดยใช้นโยบาย (Policy) เป็นเครื่องมือในการประสานความร่วมมือและเชื่อมโยงภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาร่วมกันเพื่อขับเคลื่อนกิจกรรมอื่นๆ กิจการเพื่อสังคมเมื่อมีการร้องขอจากกิจการเพื่อสังคมแต่เพียงเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับกิจการเพื่อสังคมยังคงมีระเบียบข้อปฏิบัติทางราชการของภาครัฐที่เป็นอุปสรรคก่อให้เกิดข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมระหว่างกิจการเพื่อสังคมกับภาครัฐ เช่น การดำเนินงานที่อ้างอิงระบบลายลักษณ์อักษร ความล่าช้าแบบราชการ การทำรายงาน การเขียนโครงการ ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวคิดในการดำเนินงานของผู้ประกอบการ ที่มองว่าประเด็นดังกล่าวกระทบต่อระยะเวลาการดำเนินงานของผู้ประกอบการที่เน้นความรวดเร็วในการดำเนินงาน นอกจากนั้น การตัดสินใจเพื่อดำเนินงานของภาครัฐยังไม่สามารถทำได้อย่างอิสระ เนื่องจาก ติดขัดระเบียบข้อกฎหมายที่เป็นกรอบในการดำเนินงานของตนเอง ซึ่งอาจเป็นผลทำให้หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถให้การสนับสนุนได้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง ทั้งในด้านการให้ความช่วยเหลือ หรือการให้การสนับสนุนเรื่องเงินทุน และจัดหาตลาดเพื่อจำหน่ายสินค้าให้มากขึ้น

การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของกิจการเพื่อสังคมส่วนมากจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการจัดการระบบสนับสนุนโดยการเข้ามาดูงานแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ของภาคเอกชนกับกิจการเพื่อสังคม การให้คำแนะนำปรึกษาทางธุรกิจ และระบบการบริหารจัดการ ตลอดจนการเข้ามาใช้สถานที่ของกิจการร่วมกัน ซึ่งถือว่าเป็นการช่วยประชาสัมพันธ์กิจการทางอ้อมให้เป็นที่รู้จักในวงกว้างมากขึ้น ดังที่ สุธีวรประดิษฐ์ (2553) ได้กล่าวถึงจุดเด่นของภาคเอกชนว่า ภาคเอกชนถือเป็นภาคส่วนที่มีจุดเด่น

ในเรื่องของการออกแบบระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และแนวคิดการประกอบธุรกิจที่ทันสมัย ตลอดจนการมีระบบการหมุนเวียนทุนที่คล่องตัว

การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของกิจการเพื่อสังคมส่วนมากจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการจัดการ โดยการร่วมกันจัดหาแหล่งผลิตวัตถุดิบที่จะนำมาใช้ในการแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ต่อไป และการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการจัดการระบบสนับสนุนที่มีเครือข่ายผู้ประกอบการอาศัยเครือข่ายความร่วมมือระหว่างกลุ่มเพื่อต่อรองราคาสินค้าและกระจายสินค้า สังคม ดังที่ วฐิ โรจนวงศ์ (2559) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมที่จำเป็นและสามารถทำได้ง่ายที่สุด คือ การร่วมบอกเล่าถึงปัญหาและความต้องการของตนเองแก่กิจการเพื่อสังคมเพื่อนำไปใช้ในการกำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของกิจการฯ ซึ่งสอดคล้องไปตามหลักการดำเนินงานของกิจการเพื่อสังคมที่คำนึงถึงชุมชนเป็นหลัก

8. ข้อเสนอแนะ

จากการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูล ผู้ประกอบการกิจการเพื่อสังคม ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม รวมทั้งจากเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปข้อเสนอแนะจากการศึกษาการจัดการห่วงโซ่อุปทานในกิจการเพื่อสังคมกาแฟเลพาทอ

8.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) ผู้ประกอบการกิจการเพื่อสังคมควรเข้าไปเป็นผู้ดำเนินงานทางตรงทั้งกระบวนการ เพื่อให้สามารถทำการควบคุมการทำงานทั้งห่วงโซ่อุปทานได้อย่างสอดคล้องและเป็นระบบ โดยการเข้าไปร่วมเป็นผู้จัดหา ผลิตและผู้ส่งมอบกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถควบคุมปรับปรุงมาตรฐานของผลิตภัณฑ์อย่างทันทั่วถึง

(2) ในการดำเนินงานของผู้ประกอบการกิจการเพื่อสังคม ผู้ประกอบการควรให้จัดเวทีสำหรับบอกเล่าปัญหา และความต้องการของภาคประชาสังคม เพื่อให้ผู้ประกอบการนำไปใช้เป็นโจทย์ในการพัฒนากิจการเพื่อสังคม และยังเป็นโอกาสให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในทุกกิจกรรม สร้างการรับรู้และตระหนักถึงการมีอยู่ของกิจการเพื่อสังคม

(3) หน่วยงานภาครัฐควรประสานความร่วมมือจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกพื้นที่ โดยจัดเวทีพบปะระหว่างภาคประชาสังคม ผู้ประกอบการและภาคเอกชน เพื่อให้เป็นเวทีแลกเปลี่ยนถ่ายทอดองค์ความรู้ สำหรับนำไปใช้ในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ ตลอดจนเทคนิคการขายและหลักการการตลาด ยิ่งไปกว่านั้นการจัดเวทีพบปะนี้ยังเป็นการช่วย

สร้างโอกาสทำให้เกิดเครือข่ายระหว่างภาคประชาสังคม ผู้ประกอบการ และภาคเอกชน ซึ่งจะ
ช่วยเสริมสร้าง และยกระดับความเข้มแข็งให้กับกิจการเพื่อสังคมให้สามารถพึ่งพาตนเองได้
อย่างยั่งยืน

8.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

งานวิจัยเรื่องการจัดการห่วงโซ่อุปทานในกิจการเพื่อสังคม กรณีศึกษา กิจการเพื่อ
สังคมกาแฟเลพาทอ ได้ทราบถึง ห่วงโซ่อุปทาน กิจกรรมในแต่ละขั้นตอนของห่วงโซ่อุปทาน
และศึกษาการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ กิจกรรมของกิจการเพื่อสังคม ในการวิจัย
ครั้งต่อไปควรทำการศึกษา การพัฒนางานวิจัยโดยศึกษาผลลัพธ์ต่อสังคมและเศรษฐกิจ
ทั้งในเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ของ
กิจการเพื่อสังคมว่ามีมากน้อยเพียงใดเพื่อให้เห็นถึงความสำคัญของการประกอบการกิจการเพื่อ
สังคมและการประกอบการกิจการเพื่อสังคมที่มากขึ้น และความสนใจของภาคส่วนต่างๆ เข้ามา
มีส่วนร่วมในกิจการเพื่อสังคมอย่างตรงจุด

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ. (2561). *พม. ดึงภาคธุรกิจขับเคลื่อนกิจกรรมเพื่อสังคม Social Enterprise: SE มุ่งบูรณางานพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืน*. สืบค้นเมื่อ 4 พฤศจิกายน 2561, จาก <https://gnews.apps.go.th/news?news=21282>
- ทวีศักดิ์ เทพพิทักษ์. (2554). *การจัดการโลจิสติกส์และซัพพลายเชน*. กรุงเทพฯ: บริษัท ออฟเซ็ทพลัส จำกัด.
- เรวัต ตันตยานนท์. (2560). *ธุรกิจเพื่อสังคมกับ สิทธิประโยชน์พิเศษจากรัฐ*. สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2561, จาก <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/642468>
- วฐู โรจนวงศ์. (2559). *การพัฒนาโมเดลสนับสนุนการดำเนินกิจการเพื่อสังคมในประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิทยา สุฤทธดำรง. (2546). *โลจิสติกส์ และการจัดการห่วงโซ่อุปทาน อธิบายได้...ง่ายนิดเดียว*. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดดูเคชั่น.
- สุธี วรประดิษฐ์. (2553). *การมีส่วนร่วมของชุมชนงานสารสนเทศสำนักงานส่งเสริมการศึกษา นอก ระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัดตราด*. ตราด: สำนักงานการศึกษานอก ระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย จังหวัดตราด.

เอกชัย นิตยาเกษตรวัฒน์. (2560). โครงการวิจัยเรื่องการพัฒนากิจการเพื่อสังคม: กรณีศึกษาที่ประสบความสำเร็จในต่างประเทศและการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย. *NIDA Business Journal*. สืบค้นเมื่อ 4 พฤศจิกายน 2561, จาก <http://mba.nida.ac.th/th>
สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2554). *การจัดการช่องทาง
การตลาดและห่วงโซ่อุปทาน*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ภาษาอังกฤษ

- Chandra, C., & Kumar, S. (2001). Enterprise Architectural Framework for Supply-chain Integration. *Industrial Management & Data Systems*, 101(6), 290-304.
- Lockamy III, A., & McCormack, K. (2004). The Development of a Supply Chain Management Process Maturity Model Using the Concepts of Business Process Orientation. *Supply Chain Management: An International Journal*, 9(4), 272-278.
- Scott, C., & Westbrook, R. (1991). New Strategic Tools for Supply Chain Management. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 21(1), 23-33.
- Supply Chain Council. (2012). *Supply Chain Operation Reference Model Revision 11.0*. Washington, D.C.: APICS.

ภาคีเครือข่ายการจัดการท่องเที่ยวของหมู่บ้านแม่กำปอง ตำบลห้วยแก้ว อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่¹

พิมพิกา นวนจา² และศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุรยา³

Received: February 18, 2019

Revised: June 11, 2019

Accepted: June 19, 2019

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษากระบวนการความร่วมมือระหว่างภาคีเครือข่ายภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และนักท่องเที่ยวในการจัดการท่องเที่ยว 2) ศึกษาหลักการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ และ 3) ศึกษาผลลัพธ์ที่ได้จากการจัดการท่องเที่ยวของหมู่บ้านแม่กำปอง ซึ่งมีระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงโครงสร้าง การสนทนากลุ่ม และการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม ผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย ตัวแทนจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และนักท่องเที่ยว รวม 36 คน ผลการศึกษา พบว่า 1) ภาคีเครือข่ายการจัดการท่องเที่ยวของหมู่บ้านแม่กำปอง กระบวนการความร่วมมือในทุกขั้นตอน ตั้งแต่ความร่วมมือในการจัดทำแผน การแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร มีความร่วมมือในการปฏิบัติ การประเมินผล ตลอดจนมีการทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน 2) การจัดการท่องเที่ยวของหมู่บ้านแม่กำปอง มีการนำหลักการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์มาปรับใช้ได้อย่างครบถ้วน และ 3) ผลลัพธ์ที่ได้จากการจัดการท่องเที่ยวของหมู่บ้านแม่กำปอง สามารถบรรลุผลเป้าหมาย คือ มีการสร้างความร่วมมือ เกิดการสร้างงาน สร้างรายได้ ตลอดจนสามารถในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตได้เป็นอย่างดี

คำสำคัญ ภาคีเครือข่าย, การจัดการท่องเที่ยว, กระบวนการความร่วมมือ, การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง “ภาคีเครือข่ายการจัดการท่องเที่ยวของหมู่บ้านแม่กำปอง ตำบลห้วยแก้วอำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่” ตามหลักสูตรมหาบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

² คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200
อีเมล: pimppimz@hotmail.com

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

Tourism Network Governance of Ban Mae Kampong Village, Huay Kaew Sub-district, Mae On District, Chiang Mai Province

Pimpika Nuancha⁴ and Siripong Ladavalaya Na Ayuthya⁵

Abstract

This research on the Tourism Network Governance of Mae Kampong Village, Huay Kaew Sub-district, Mae On District, Chiang Mai Province has 3 objectives as follows: 1) to study the process of collaboration between the public sector, private sector, citizen sector and tourists regarding the tourist management; 2) to study ecotourism management; and 3) to study the impacts resulting from the tourism management of Mae Kam Pong Village. The study is based on qualitative method by collecting data from primary sources, semi-structured interviews, focus group discussions and non-participative observation. The 36 informants are representatives from the government, private sector, public sector and tourists. The study findings reveal the following: 1) the process of collaboration regarding the tourist management of Mae Kam Pong Village has been included in every step of planning implementative, data exchange, negotiations, agreements, evaluations and records of agreements; 2) the tourism management of Mae Kam Pong Village has based on the principles of ecotourism; and 3) the tourism management of Mae Kam Pong Village reaches its initial goals.

Keywords Network Governance, Tourist Management, Collaboration, Ecotourism

⁴ Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. Email: pimppimz@hotmail.com

⁵ Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. Email: siripong_lad@hotmail.com

1. บทนำ

การท่องเที่ยวมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อน และกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ ส่งผลให้เกิดการจ้างงาน การสร้างอาชีพ การกระจายรายได้ รวมไปถึงการเกิดการค้าและการลงทุนในธุรกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เช่น ธุรกิจด้านการคมนาคมขนส่ง ธุรกิจสถานประกอบการโรงแรม ที่พัก ร้านอาหาร และธุรกิจนันทนาการ เป็นต้น นอกจากนี้ การท่องเที่ยวยังมีส่วนสำคัญในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค ตลอดจนการคมนาคมขนส่ง ที่ถือเป็นแนวทางในการสร้างความมั่นคงให้กับประเทศ (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2553, น. 6) ซึ่งในภูมิภาคเอเชีย ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความได้เปรียบด้านการท่องเที่ยวสูงกว่าหลายประเทศ เนื่องจาก มีความหลากหลายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี วิถีชีวิต ความมีอัธยาศัยดี ยิ้มแย้มแจ่มใส ตลอดจนการมีประวัติศาสตร์ที่มีคุณค่า ที่สามารถใช้เป็นปัจจัยในการดึงดูดความสนใจจากนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติได้อย่างดี (สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2560) แต่อย่างไรก็ตาม ในด้านการท่องเที่ยวกลับมีการแข่งขันที่สูงขึ้น ทำให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการและพัฒนาด้านการท่องเที่ยวให้มีศักยภาพ มีขีดความสามารถในการแข่งขันกับประเทศอื่นได้มากขึ้น ทำให้รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้จัดทำแผนการท่องเที่ยวแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560–2564) ขึ้น ซึ่งมีการกำหนดกลยุทธ์การจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชนที่เน้นการวางรากฐานของประเทศ โดยการส่งเสริมการท่องเที่ยวระดับชุมชนควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการแก้ไขปัญหาที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวของประเทศ ทั้งในด้านของแหล่งท่องเที่ยว ด้านคุณภาพในการให้บริการ ด้านความพร้อมของบุคลากรทางการท่องเที่ยว รวมถึงการให้ความสำคัญกับการทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการระหว่างภาคีเครือข่ายภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน (กรมการท่องเที่ยว, 2559, น. 4)

จากการดำเนินการตามแผนการท่องเที่ยวแห่งชาติฉบับที่ 2 เริ่มมีการให้ความสำคัญกับการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (Sustainable Tourism) ด้วยการสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในรูปแบบของการท่องเที่ยวโดยชุมชน (Community Based Tourism: CBT) ซึ่งเป็นการท่องเที่ยวที่ชุมชนเป็นเจ้าของ เป็นผู้ดำเนินการและเป็นผู้จัดการ หรือประสานงานในชุมชนด้วยตัวเอง โดยนำสินค้าและบริการที่มีอยู่ในชุมชนมาสร้างมูลค่า เพิ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชุมชนผ่านกิจกรรมการท่องเที่ยว ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการรักษาวินัยวิถีชีวิตของชุมชน รวมไปถึงการปกป้องวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และประเพณีที่มีคุณค่า นอกจากนี้ ยังเป็นการท่องเที่ยว

ที่ชุมชนได้รับการสนับสนุนจากบุคลากรและหน่วยงานภายนอกในการประกอบธุรกิจให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของตลาดการท่องเที่ยว ตลอดจนมีการส่งเสริมโครงการต่างๆ ของชุมชนที่มีเป้าหมายหลักในการยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในชุมชน ซึ่งการท่องเที่ยวโดยชุมชนจะมีรูปแบบที่แตกต่างกันไป เช่น การท่องเที่ยวเชิงผจญภัย การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม การท่องเที่ยวเชิงเกษตร การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ และการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ เป็นต้น (กรมการท่องเที่ยว, 2559, น. 4) และในปัจจุบันรูปแบบของการท่องเที่ยวโดยชุมชนที่ได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยว ได้แก่ การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (Ecotourism) ซึ่งเป็นการท่องเที่ยวที่นักท่องเที่ยวจะได้เรียนรู้เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว ความเป็นเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม ตลอดจนการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดูแล รักษา และการอนุรักษ์ทรัพยากรในชุมชนนั้นๆ จึงทำให้ชุมชนมีการนำทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม รวมถึงวิถีชีวิตที่มีความโดดเด่นมาดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการท่องเที่ยว เพื่อให้นักท่องเที่ยวที่เข้ามาท่องเที่ยวเกิดการเรียนรู้ และเกิดการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ภายในชุมชน

ดังเช่น ในกรณีของหมู่บ้านแม่กำปอง หมู่ที่ 3 ตำบลห้วยแก้ว อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นหมู่บ้านที่ตั้งอยู่ตามเนินเขา มีความอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีความหลากหลาย ภายในหมู่บ้านจะมีน้ำจากน้ำตกแม่กำปองไหลผ่านตั้งแต่บริเวณหัวหมู่บ้านจนถึงบริเวณท้ายหมู่บ้าน ทำให้มีอากาศหนาวเย็นตลอดทั้งปี ชาวบ้านส่วนใหญ่เป็นคนเมืองหรือชาวล้านนา มีวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ที่เรียบง่าย ใช้ภาษาเหนือในการพูดคุย สื่อสาร มีพิธีกรรม ประเพณี และวัฒนธรรมแบบล้านนา ส่วนอาชีพหลักของชาวบ้าน คือ การทำเกษตรกรรม เช่น การทำสวนเมี่ยง การทำสวนกาแฟ และมีอาชีพเสริม คือ การให้บริการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวภายในหมู่บ้าน เช่น การเปิดบ้านพักโฮมสเตย์ การเปิดร้านค้า ร้านอาหาร ร้านกาแฟ และการเป็นมัคคุเทศก์นำเที่ยว เป็นต้น (จักรพันธ์ ภูมิสุทธาผล, 2557, น. 67) การดำเนินการจัดการท่องเที่ยวของหมู่บ้านแม่กำปอง มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลา 16 ปีเศษ โดยได้รับความร่วมมือ ส่งเสริม สนับสนุนจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ทำให้ชุมชนสามารถพัฒนารูปแบบ กิจกรรม และการจัดการท่องเที่ยวได้หลายรูปแบบ เช่น การให้บริการบ้านพักโฮมสเตย์ การจัดตั้งกลุ่มที่ผลิตสินค้าและบริการที่เป็นเอกลักษณ์ เป็นต้น ถึงแม้จะมีนักท่องเที่ยวเข้ามาในหมู่บ้านเป็นจำนวนมาก แต่หมู่บ้านแม่กำปองยังสามารถรักษาวิถีชีวิต ขนบธรรมเนียม ประเพณี รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหมู่บ้านได้เป็นอย่างดี จนได้รับการยกย่องให้เป็น “หมู่บ้านท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์” ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวของรัฐบาล นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2558 ก็ยังได้รับรางวัลชนะเลิศหมู่บ้าน

ต้นแบบเศรษฐกิจพอเพียงอยู่เย็น เป็นสุข รางวัลศูนย์การเรียนรู้ชุมชนดีเด่นระดับจังหวัด และต่อมาปี พ.ศ. 2560 ได้รับรางวัลจากกรมพัฒนาชุมชนให้เป็นหมู่บ้านโอท็อปเพื่อการท่องเที่ยวตามแนวพระราชัฐ ในฐานะที่เป็นพื้นที่ต้นแบบพระราชัฐ ซึ่งเบื้องหลังความสำเร็จของรางวัลต่างๆ ที่หมู่บ้านได้รับ เกิดจากความร่วมมือร่วมใจของคนในหมู่บ้าน ตลอดจนการส่งเสริมและสนับสนุนจากภาคส่วนต่างๆ จึงทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (เดลินิวส์, 2560, น. 1)

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยได้มีความสนใจที่จะศึกษาถึงกระบวนการความร่วมมือระหว่างภาคีเครือข่ายภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และนักท่องเที่ยวในการดำเนินการจัดการท่องเที่ยวของหมู่บ้านแม่กำปองว่ามีการดำเนินการในลักษณะใด รวมถึงการศึกษาการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของหมู่บ้านแม่กำปองมีการจัดกิจกรรมอะไรบ้าง และมีหลักการในการจัดการอย่างไร ตลอดจนการศึกษาถึงผลลัพธ์ที่ได้จากการจัดการท่องเที่ยวของหมู่บ้านแม่กำปองเป็นอย่างไร ซึ่งผลจากการศึกษาในครั้งนี้ สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการจัดการท่องเที่ยวให้กับหมู่บ้านอื่นๆ ที่สนใจ และเป็นข้อมูลประกอบการวางแผนการพัฒนาการจัดการท่องเที่ยวของหมู่บ้านแม่กำปองในอนาคต

2. วัตถุประสงค์ในการวิจัย

- (1) เพื่อศึกษากระบวนการความร่วมมือระหว่างภาคีเครือข่ายภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และนักท่องเที่ยวในการจัดการท่องเที่ยวของหมู่บ้านแม่กำปอง ตำบลห้วยแก้ว อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่
- (2) เพื่อศึกษาหลักการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของหมู่บ้านแม่กำปอง ตำบลห้วยแก้ว อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่
- (3) เพื่อศึกษาผลลัพธ์ที่ได้จากการจัดการท่องเที่ยวของหมู่บ้านแม่กำปอง ตำบลห้วยแก้ว อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่

3. แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

3.1 แนวคิดการบริหารการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG)

การบริหารการปกครองสาธารณะแนวใหม่ เกิดจากความซับซ้อนของปัญหาทางสังคมที่มีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น และมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการบริการสาธารณะมากขึ้น แต่ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณที่ไม่เพียงพอ รวมถึงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด (Löffler, 2005, p. 166) ส่งผลให้

การบริการสาธารณะของภาครัฐไม่มีประสิทธิภาพและเป็นไปอย่างล่าช้า ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่มีเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ได้ (Osborne, 2010, p. 6) ทำให้ประชาชนเกิดความเข้มแข็ง และมีความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาต่างๆ รวมถึงการเรียกร้องบริการสาธารณะด้วยตนเอง เพื่อให้การบริการสาธารณะของภาครัฐสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ และเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของภาครัฐในการให้บริการสาธารณะ (Cheema, 2004, p. 3) โดยมีรูปแบบการดำเนินการเป็น “ภาคีเครือข่ายสาธารณะ” ที่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ ที่ประกอบไปด้วยภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มผลประโยชน์จากวิชาชีพเข้ามาร่วมมือกันในลักษณะของเครือข่าย (อัมพร อารังลักษณ์, 2553, น. 22) ที่มีการดำเนินการแบบพึ่งพาอาศัยกัน มีการแบ่งปันทรัพยากรร่วมกัน ซึ่งจะเน้นความเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการแบ่งลำดับชั้น ทำให้สามารถกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา รวมถึงการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนมีความตื่นตัวที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการผลประโยชน์สาธารณะ ทำให้การบริหารการปกครองสาธารณะแนวใหม่มีความสำคัญต่อการบริหารจัดการสาธารณะในปัจจุบัน (Kennett, 2010, p. 19)

จากการศึกษาองค์ประกอบของการบริหารการปกครองสาธารณะแนวใหม่ของนักวิชาการ เช่น Osborne (2010), Löffler (2005), สมศักดิ์ สามัคคีธรรม และปริดา วานิชภูมิ (2556) ผู้วิจัยได้ทำการสังเคราะห์ สามารถสรุปได้ว่า องค์ประกอบของการบริหารการปกครองสาธารณะแนวใหม่ ประกอบไปด้วย 1) มีการกระจายอำนาจ ภารกิจ และทรัพยากรของภาครัฐให้กับภาคส่วนต่างๆ ในการบริหารจัดการสาธารณะ โดยจะไม่มีารผูกขาดการให้บริการสาธารณะไว้ที่ภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งการดำเนินการสาธารณะของภาครัฐ จะให้ความสนใจที่รายได้ของภาครัฐมากกว่าค่าใช้จ่ายหรืองบประมาณของภาครัฐ 2) เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ ในสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสาธารณะ โดยที่ภาครัฐจะเป็นผู้ประสานงาน ดูแลกำกับทิศทางการบริหารจัดการให้มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ 3) มีการประยุกต์ใช้หลักการบริหารจัดการสาธารณะให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินภารกิจแทนภาครัฐผ่านการทำสัญญา และ 4) มีการดำเนินการในรูปแบบของเครือข่ายที่มีพัฒนาบุคลากรในเครือข่ายให้มีความสามารถในทุกๆ ด้าน โดยเน้นการทำงานร่วมกันแบบไม่มีสายการบังคับบัญชา ให้อิสระในการบริหารจัดการในแต่ละหน่วยงาน รวมไปถึงการใช้กลไกทางการตลาดในการให้บริการสาธารณะ

3.2 แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่าย

สำหรับความหมายของ “เครือข่าย (Network)” ผู้วิจัยได้รวบรวมความหมายของเครือข่ายจากนักวิชาการ ได้แก่ Agranoff and McGuire (2001), O'Toole and Meier (2004), Goldsmith and Eggers, 2005 (อ้างถึงใน จักร ตังศภัทย์ และกฤษฎา ปราโมทย์ธนา, 2552), วีระศักดิ์ เครือเทพ (2550) ที่ได้ให้ความหมายไว้ สามารถสรุปได้ว่า เครือข่าย หมายถึง การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคส่วนอื่นๆ ตั้งแต่ 2 หน่วยงานขึ้นไป ที่ได้เข้ามาร่วมกันดำเนินการ เพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะหรือการให้บริการสาธารณะ โดยมีลักษณะแบบพึ่งพาอาศัยกัน ไม่มีการสั่งการหรือการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น อีกทั้งสมาชิกในเครือข่ายจะมีความเท่าเทียมกัน และยังเป็นการบริหารจัดการที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่สามารถทำได้เพียงลำพัง

สำหรับรูปแบบของเครือข่าย วีระศักดิ์ เครือเทพ (2550, น. 84) ได้จัดรูปแบบของเครือข่ายเป็น 4 ประเภท โดยพิจารณาจากระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Civil Involvement) ระดับการกระจายตัวของข้อมูลและทรัพยากร รวมถึงความรับผิดชอบต่อผลงานที่จัดทำขึ้น (Sharing of Information, Resources and Responsibility) ประกอบไปด้วย 1) เครือข่ายการปรึกษาหารือ (Consultative Model) เป็นเครือข่ายที่ภาครัฐมีบทบาทหลักในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ แต่จะมีการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ ในสังคมเข้ามาแสดงความคิดเห็น ปรึกษาหารือเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการ หรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเหมาะสม ซึ่งท้ายที่สุดแล้ว ภาครัฐจะเป็นหน่วยงานหลักในการตัดสินใจ และกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา โดยจะเลือกใช้ข้อมูลที่ได้จากภาคส่วนต่างๆ มาช่วยในการตัดสินใจให้สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ 2) เครือข่ายการจ้างเหมา (Contracted Model) เป็นเครือข่ายที่พัฒนามาจากรูปแบบของการทำสัญญาจ้างระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน โดยที่หน่วยงานที่เป็นคู่สัญญาจะมีบทบาทในการดำเนินการแก้ไขปัญหา หรือการจัดการบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย และรับผิดชอบต่อผลลัพธ์หรือความล้มเหลวของงานที่เกิดขึ้น 3) เครือข่ายประชาสังคม (Decentralized Model) เป็นเครือข่ายที่มีลักษณะการทำงานพึ่งพาอาศัยกันแบบไม่เป็นทางการ ซึ่งภาคประชาชนจะมีส่วนร่วมในการดำเนินการทุกกระบวนการ และภาครัฐจะสนับสนุนให้ภาคประชาชนมีบทบาทหลักในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน โดยที่ภาครัฐจะคอยให้ความช่วยเหลือ หรือให้การสนับสนุนการดำเนินการของภาคประชาชนในด้านต่างๆ ตามความจำเป็น และ 4) เครือข่ายความร่วมมือ (Collaboration Model) เป็นรูปแบบที่อาศัยความร่วมมือในการทำงานของหน่วยงานต่างๆ อย่างชัดเจนและต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ร่วมกัน มีการกำหนดความรับผิดชอบ การแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร และทรัพยากรต่างๆ ระหว่างกัน ตลอดจนจนเป็น การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานได้อย่างกว้างขวางและรอบด้าน

3.3 แนวคิดความร่วมมือ

กระบวนการของความร่วมมือ (Process of Collaboration) Thomson and Perry (2006, p. 22) ได้เสนอกระบวนการของความร่วมมือ โดยอธิบายว่า ธรรมชาติของความร่วมมือ จะมีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันอยู่ตลอดเวลา ได้แก่ 1) การเจรจา (Negotiation) กลุ่มหรือหน่วยงานต่างๆ ที่จะเข้ามาร่วมมือกัน จะมีการเจรจาต่อรองทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ มีการสร้างความเข้าใจ และการรับรู้ให้ตรงกัน ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่จะทำให้เกิดการตกลง ยอมรับร่วมกัน เพื่อที่จะได้ทราบถึงผลประโยชน์จากการดำเนินการร่วมกันต่อไป 2) การตกลง ยอมรับ (Commitment) เป็นการตกลงยอมรับร่วมกัน เพื่อการทำงาน และการดำเนินการ ในอนาคตผ่านกิจกรรมต่างๆ ทั้งการทำสัญญาที่เป็นทางการ การเชื่อมั่นทางจิตใจ รวมถึง ความสามารถในการจัดการกับปัญหาเมื่อมีกลุ่ม หรือหน่วยงานที่ไม่ให้ความร่วมมือ 3) การ ดำเนินการ (Implementation) เป็นการดำเนินการตามข้อตกลงที่ทำร่วมกันไว้ ผ่านบทบาท หน้าที่ของแต่ละบุคคล กลุ่ม หรือหน่วยงาน ซึ่งเป็นการดำเนินการที่เกิดประโยชน์กับทุกฝ่าย และ 4) การประเมินผล (Assessment) เป็นการประเมินผลกระบวนการทั้ง 3 ขั้นตอนข้างต้น ว่ามีการดำเนินการร่วมกันนั้น ทุกกลุ่ม ทุกหน่วยงานได้รับผลประโยชน์เท่ากันหรือไม่ ซึ่งหาก ประเมินผลแล้ว มีกลุ่ม หรือ หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่ได้รับผลประโยชน์ ก็สามารถ ที่จะเริ่มเจรจา หรือกำหนดข้อตกลงร่วมกันใหม่และ วรสุตา สุขารมณ์ (2554, น. 35) ได้กำหนด ขั้นตอนของความร่วมมือในลักษณะของความร่วมมือเกี่ยวกับการท่องเที่ยว โดยมี 5 กระบวนการ ดังนี้ 1) ความร่วมมือในการจัดทำแผน คือ สมาชิกที่มีความเกี่ยวข้องจะเข้ามากำหนด วัตถุประสงค์ วิธีการทำงาน การแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร และโครงการระหว่างหน่วยงาน รวมไปถึงมีการวางแผนทางในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน 2) ความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูล คือ การได้รับการช่วยเหลือ สนับสนุนจากบุคคล กลุ่ม หรือหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่อง ของข้อมูล ข่าวสาร ความรู้ และความชำนาญด้านการท่องเที่ยวร่วมกัน 3) ความร่วมมือในการ ปฏิบัติ เป็นการเข้ามาทำงาน ดำเนินกิจกรรม และตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ร่วมกัน โดยมีการสร้าง ความสัมพันธ์ที่ดี มีการแบ่งปันทรัพยากร การติดต่อสื่อสาร และมีการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน ร่วมกัน 4) ความร่วมมือในการประเมินผล คือ กลุ่ม หรือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมกัน ประเมินผลการทำงาน การรับผลประโยชน์ ซึ่งหากมีการประเมินผลแล้ว มีบุคคล กลุ่ม หรือ หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่ได้รับผลประโยชน์ที่เท่าเทียมกัน ก็สามารถที่จะแก้ไข หรือกำหนด ข้อตกลงร่วมกันใหม่ รวมไปถึงการยอมรับในผลที่เกิดขึ้นร่วมกัน และ 5) ความร่วมมือในการ ทำบันทึกข้อตกลง เป็นการร่วมมือกันอย่างเป็นทางการระหว่างบุคคล กลุ่ม หรือ หน่วยงาน เช่น มีการประชุม แสดงความคิดเห็นร่วมกัน ตลอดจนมีการจัดบันทึกความร่วมมือเป็นลายลักษณ์ อักษรร่วมกัน เพื่อยึดถือเป็นหลักในการทำงานร่วมกันอย่างชัดเจน

3.4 แนวคิดการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (Ecotourism) ได้มีนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ อาทิ เช่น Ceballos – Lascurian (1996), Coria and Calfucura (2012), Anderson (2009) และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (2553) ที่ได้ให้ความหมายไว้คล้ายคลึงกัน โดยผู้วิจัยได้สังเคราะห์และสรุปได้ว่า การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ เป็นรูปแบบการท่องเที่ยวที่มุ่งเน้นการอนุรักษ์ การศึกษา การเรียนรู้ความหลากหลายทางชีวภาพ และความเป็นอยู่ของคนในชุมชน เพื่อสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจในชุมชน รวมถึงการมีความรับผิดชอบต่อนักท่องเที่ยวที่จะไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ศิลปะ วัฒนธรรม วิถีชีวิตในพื้นที่นั้นๆ

(1) หลักการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (2542, น. 2) ได้สรุปหลักการของการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ไว้ว่า ต้องมีการบูรณาการจากหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชนร่วมกัน ดังต่อไปนี้ 1) การจัดการทรัพยากรทางการท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อม มีการกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมกับแหล่งท่องเที่ยวภายในชุมชน ร่วมกันบริหารจัดการทำรูปแบบ กิจกรรมการท่องเที่ยว มีการกำหนดราคา และตั้งกฎระเบียบเพื่อใช้สำหรับการท่องเที่ยว 2) การให้การศึกษาและสร้างจิตสำนึก มีการให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์แก่คนในชุมชน มีการฝึกอบรม การไปศึกษาดูงานในที่ต่างๆ เพื่อให้เกิดความรู้ใหม่ มีการสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ธรรมชาติ 3) การมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่น คนในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในรูปแบบต่างๆ อย่างอิสระและเท่าเทียมกัน 4) การส่งเสริมตลาดและการนำเที่ยว มีการให้ข่าวสาร ข้อมูล และมีการประชาสัมพันธ์ เพื่อแจ้งข่าวสารหรือชักจูงให้คนภายนอก เกิดความรู้สึกรักต้องการเข้ามาท่องเที่ยว 5) การจัดการโครงสร้างพื้นฐานและบริการการท่องเที่ยว โดยมีการคำนึงถึงขีดความสามารถของชุมชนในการรองรับปริมาณนักท่องเที่ยวทั้งทางกายภาพ โครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค สภาพแวดล้อม และ 6) การส่งเสริมการลงทุน มีการนำรายได้จากการท่องเที่ยวไปพัฒนาสาธารณูปโภคต่างๆ ในชุมชน และมีการสร้างความเป็นหุ้นส่วนในชุมชน เพื่อทำให้เกิดการกระจายรายได้

(2) ผลลัพธ์ของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ Winkler and Zimmermann (2015, p. 47) ได้สรุปถึงผลลัพธ์ของการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ประกอบไปด้วย 1) ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (Economic Benefit) เป็นแหล่งรายได้ ทำให้เกิดการจ้างงาน และเกิดการกระจายรายได้ให้ชุมชน 2) การรักษาสิ่งแวดล้อม (Environment Protection) มุ่งเน้นคุณค่าของธรรมชาติ หรือลักษณะเด่นที่เป็นเอกลักษณ์ของแหล่งท่องเที่ยว 3) การศึกษา (Education) มีกระบวนการเรียนรู้และให้ความรู้เกี่ยวกับระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมของแหล่งท่องเที่ยว 4) การยอมรับวัฒนธรรม (Culture Acceptance) มีการสื่อความหมายคุณค่าของมรดกทาง

วัฒนธรรมที่เกิดขึ้นภายในชุมชน และ 5) ชีตความสามารถของชุมชน (Community Empowerment) สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาให้แหล่งท่องเที่ยวมีสภาพแวดล้อมน่าอยู่

(3) ผู้ที่มีบทบาทในการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (2556, น. 10) กล่าวว่า ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ประกอบด้วย 1) นักท่องเที่ยว 2) ภาคเอกชน ได้แก่ ผู้ประกอบธุรกิจการท่องเที่ยว 3) ภาครัฐ ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ และ 4) ภาคประชาชน ได้แก่ ชุมชนที่เสนอแหล่งท่องเที่ยวและให้บริการ

3.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษานี้ ได้นำงานวิจัยของ วรินทร์ธร ธรรมสมบัติ (2556) ที่ได้ศึกษาความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชนในการพัฒนาการท่องเที่ยว พบว่า ความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชนในการพัฒนาการท่องเที่ยว มีรูปแบบการประสานงานโดยจังหวัดได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับแผนแม่บท มีสำนักงานท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดเป็นตัวกลางประสานงานระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชน โดยมีการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนร่วมกำหนดแผนพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวและจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดร่วมกัน มีการแบ่งบทบาท หน้าที่ที่ชัดเจนของภาคีเครือข่าย ทำให้เกิดความร่วมมือในการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างเหมาะสม มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก มีการพัฒนาสินค้า การให้บริการ และการสร้างความเชื่อมั่น รวมถึงการอนุรักษ์และฟื้นฟูวัฒนธรรมในพื้นที่ชุมชนของตนเอง เพื่อเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยว และส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรทางการท่องเที่ยว

ส่วนงานวิจัย ของพิฑูรย์ ทองฉิม (2558) ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชนที่ใช้ประโยชน์จากการท่องเที่ยวของเกาะลันตา มีความร่วมมือกันเป็นอย่างดี โดยได้รับการสนับสนุน ขับเคลื่อนแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นและการท่องเที่ยวจากหน่วยงานต่างๆ ดังนี้ 1) ความร่วมมือในการทำแผน 2) ความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูล 3) ความร่วมมือในการปฏิบัติ 4) ความร่วมมือในการประเมินผล และ 5) ความร่วมมือในการบันทึกข้อตกลง เพื่อเป็นแนวทางในการประยุกต์ใช้ให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือกัน อย่างไรก็ตาม ในการจัดการท่องเที่ยวของเกาะลันตา ยังมีปัญหาด้านศักยภาพของคน โดยเฉพาะชาวบ้านที่มีส่วนร่วมในการจัดการค่อนข้างน้อย และผู้นำชุมชนไม่มีความเข้มแข็งมากพอ ส่งผลให้เกิดปัญหาด้านเอกภาพในการจัดการตามมา เพราะการจัดการท่องเที่ยวของเกาะลันตาเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ เป็นสาเหตุให้ผู้ประกอบการด้าน

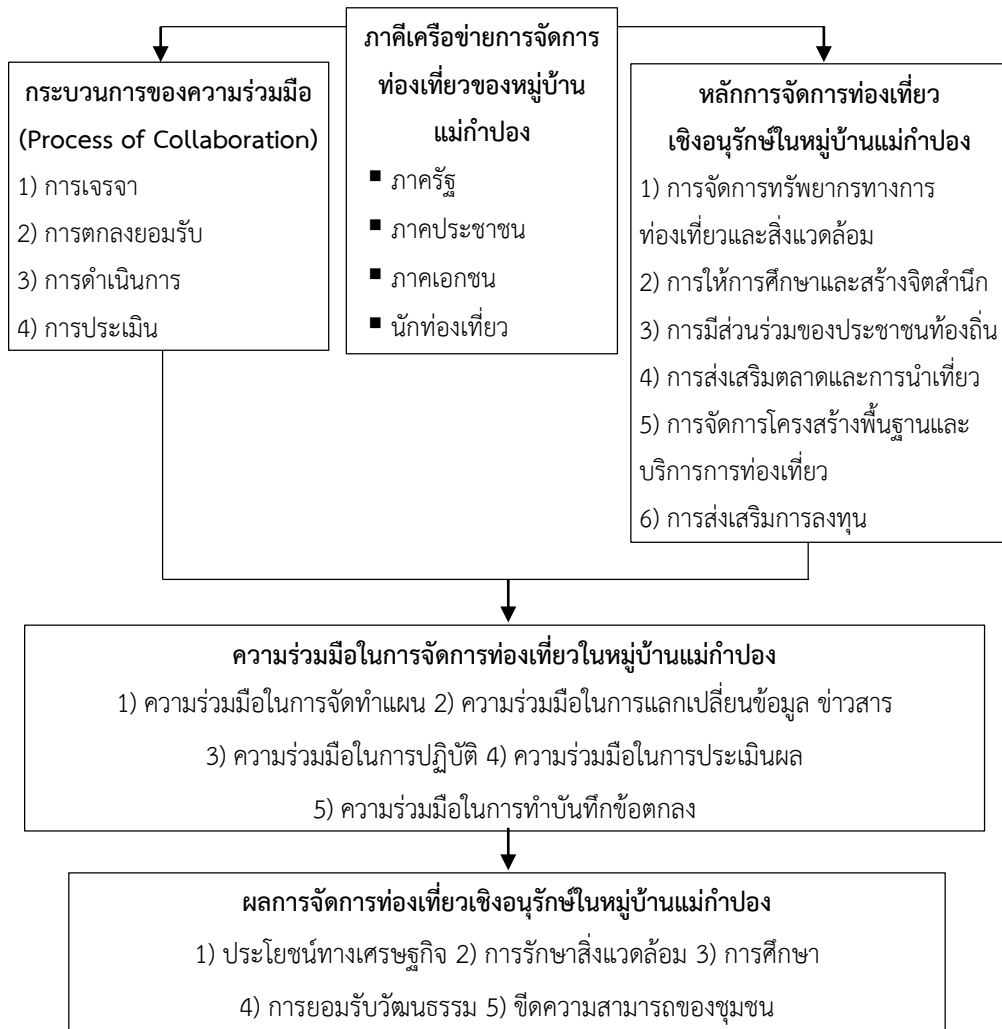
การท่องเที่ยวจากต่างถิ่น สามารถแทรกตัวเข้ามามีบทบาทมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งสถานประกอบการ ที่พัก โรงแรม หรือ ร้านอาหาร นำมาซึ่งปัญหาของขยะล้นเมือง และปัญหาน้ำเสียที่ถูกปล่อยไหลลงสู่สาธารณะ นอกจากนี้ ยังพบว่า จากการที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวในชุมชนมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ทรัพยากรทางทะเลของชุมชนมีไม่เพียงพอกับความต้องการของนักท่องเที่ยว เนื่องจากชาวบ้านที่ประกอบอาชีพประมงลดลง และเลือกที่จะนำเรือไปทำเป็นเรือรับจ้างนำเที่ยวแทน

และจากการศึกษาของ บุษกร ด้วงทอง และวิโรจน์ เจษฎาลักษณ์ (2558) ได้ทำการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจระหว่างชุมชนกับการดำเนินงานด้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของวนอุทยานปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พบว่า ในการดำเนินงานด้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของวนอุทยานปราณบุรี มุ่งเน้นที่การจัดการท่องเที่ยวแบบสร้างจิตสำนึกสร้างความประทับใจ และการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยมีการจัดทำกิจกรรมหลัก 2 อย่าง ได้แก่ กิจกรรมปลูกป่า และกิจกรรมล่องเรือชมธรรมชาติ วิถีชีวิตของชุมชนชาวประมงปากน้ำปราณบุรี เพื่อให้นักท่องเที่ยวได้ศึกษาเรียนรู้และสัมผัสธรรมชาติด้วยตนเอง รวมทั้งช่วยกระจายรายได้และสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้แก่ชุมชน แต่ยังมีข้อจำกัดด้านงบประมาณและการบริหารจัดการขยะทางน้ำ ในด้านความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจระหว่างชุมชนกับการดำเนินการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของวนอุทยานปราณบุรี มีลักษณะการพึ่งพากันทางเศรษฐกิจ การประสานผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกัน และการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้แก่ชุมชนอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ยังพบว่า นักท่องเที่ยวได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของวนอุทยานปราณบุรีด้วยว่า มีความประทับใจในความอุดมสมบูรณ์ของธรรมชาติ ความสะอาดของสถานที่ ตลอดจนการมีอัธยาศัยดีของเจ้าหน้าที่และคนในชุมชน รวมไปถึงการมีความรู้สึกที่ปลอดภัยและเป็นส่วนตัวอีกด้วย

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรม ผู้วิจัยจึงได้นำแนวคิดการบริหารการปกครองสาธารณะแนวใหม่ของ Osborne (2010) และ Löffler (2005) มาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาภาคีเครือข่ายการจัดการท่องเที่ยวของหมู่บ้านแม่กำปอง นอกจากนี้ ได้นำแนวคิดและหลักการของสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (2542) ที่ได้กำหนดหลักการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ว่า จำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชนในการดำเนินการต่างๆ ส่วนของผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในแนวทางของสำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (2556) สำหรับกระบวนการความร่วมมือได้ใช้แนวทางของ Thomson and Perry (2006) และใช้แนวทางของ วรสุดา สุขารมณ (2554) ส่วนผลลัพธ์ที่ได้จากการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์นั้นจะใช้แนวคิดของ Winker and Zimmermann (2015)

4. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย



5. ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้ ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นแนวทางในการศึกษารวบรวมข้อมูล โดยประชากรเป้าหมายในการศึกษาคั้งนี้ คือ หน่วยงาน กลุ่มบุคคล และบุคคล ที่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ให้ข้อมูลหลักไว้ คือ เป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการท่องเที่ยวที่มีบทบาท อำนาจ หน้าที่โดยตรง รวมถึงเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งทางบวกและ

ทางลบจากการจัดการท่องเที่ยวโดยตรง ที่มีความพร้อมและยินดีที่จะเปิดเผยข้อมูล มีผู้ให้ข้อมูลทั้งหมด 36 คนประกอบด้วย

(1) ภาครัฐ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานด้านการท่องเที่ยวโดยตรง ประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ภาคเหนือเขต 1 (สำนักงานเชียงใหม่) พัฒนาการอำเภอแม่ฮอน และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแก้ว รวมผู้ให้ข้อมูลภาครัฐ 3 คน

(2) ภาคเอกชน ได้แก่ พนักงานของบริษัทท่องเที่ยวในหมู่บ้านแม่กำปอง จำนวน 2 คน ผู้ประกอบการบ้านพักโฮมสเตย์ในหมู่บ้านแม่กำปอง จำนวน 5 คน และผู้ประกอบการร้านค้าในหมู่บ้านแม่กำปอง จำนวน 2 คน รวมผู้ให้ข้อมูลจากภาคเอกชน จำนวน 9 คน

(3) ภาคประชาชน แบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ 1) ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการท่องเที่ยวโดยตรง ประกอบด้วย กลุ่มผู้นำชุมชน ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน 1 คนและ ประธานกลุ่มท่องเที่ยว 1 คน กลุ่มที่ให้บริการด้านการท่องเที่ยว ได้แก่ ประธานกลุ่มแม่บ้าน 1 คน กลุ่มมัคคุเทศก์นำเที่ยว จำนวน 1 คน รวมผู้ให้ข้อมูล กลุ่มนี้ จำนวน 4 คน 2) ผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบจากการจัดการท่องเที่ยว ซึ่งได้แก่ กลุ่มผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากการจัดการท่องเที่ยวในหมู่บ้านแม่กำปอง ประกอบด้วย ชาวบ้านที่ได้รับการจ้างงานในกิจการท่องเที่ยว จำนวน 5 คน และ 3) กลุ่มผู้ที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียจากการจัดการท่องเที่ยวในหมู่บ้านแม่กำปอง ประกอบด้วย ชาวบ้านที่ไม่ได้เปิดบ้านเป็นโฮมสเตย์ และไม่ได้ดำเนินกิจการ หรือไม่ได้รับการจ้างงานใดๆ จำนวน 5 คน รวมผู้ให้ข้อมูลจากภาคประชาชนจำนวน 14 คน

(4) นักท่องเที่ยว คือ ผู้ที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวและเข้าร่วมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในหมู่บ้านแม่กำปองและยินดีให้ข้อมูล จำนวน 10 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง โดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก การสนทนากลุ่ม และการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม รวมทั้งการค้นคว้าจากเอกสารงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) เพื่อสร้างข้อสรุปเชิงอุปนัย (Analytic Induction) ในการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลผู้วิจัยได้ ใช้วิธีการตรวจสอบสามเส้า (Triangulations)

6. ผลการวิจัย

6.1 กระบวนการความร่วมมือระหว่างภาคีเครือข่ายภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และนักท่องเที่ยวในการจัดการท่องเที่ยวของหมู่บ้านแม่กำปอง ตำบลห้วยแก้ว อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า มีกระบวนการความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคเอกชน และนักท่องเที่ยวในทุกขั้นตอน นับตั้งแต่ความร่วมมือในการทำแผน การแลกเปลี่ยนข้อมูล การเจรจาต่อรอง การตกลงยอมรับร่วมกัน การปฏิบัติ การประเมินผล และการทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างกัน โดยมีกระบวนการความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ดังนี้

(1) ความร่วมมือในการจัดทำแผน ที่เกี่ยวข้องการท่องเที่ยวในหมู่บ้าน ภาครัฐ ให้คำแนะนำ ชี้แจง ให้ข้อมูล ทำความเข้าใจผ่านโครงการต่างๆ โดยมีภาคประชาชนเป็นผู้เสนอความคิดเห็น ความต้องการ และกำหนดรูปแบบกิจกรรมท่องเที่ยวที่ต้องการจัดทำในหมู่บ้าน เช่น การเดินศึกษาเส้นทางธรรมชาติ การผลิตสินค้าชุมชน และนำเสนอให้หน่วยงานภาครัฐ เช่น สำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ภาคเหนือเขต 1 (สำนักงานเชียงใหม่) สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอแม่ออน องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแก้วเป็นผู้ร่วมพิจารณา เพื่อให้การสนับสนุนตามบทบาทของแต่ละหน่วยงาน และได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชน คือ บริษัทท่องเที่ยว ผู้ประกอบการบ้านพักโฮมสเตย์ ผู้ประกอบการร้านค้า ฯลฯ ที่ได้เข้าไปร่วมวางแผน ให้คำแนะนำ แสดงความคิดเห็น ข้อเสนอแนะต่างๆ เกี่ยวกับการจัดกิจกรรมท่องเที่ยว สำหรับนักท่องเที่ยวได้ให้ความร่วมมือ โดยการแสดงความเห็น ตอบแบบสอบถามจากสิ่งที่พบเห็นจากการท่องเที่ยวให้กับทางหมู่บ้าน เพื่อนำไปใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนปรับปรุงแก้ไข และพัฒนาการท่องเที่ยวต่อไป

(2) ความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูล ภาครัฐ ได้เข้ามาให้ข่าวสารข้อมูล คำแนะนำต่างๆ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแก้ว ได้ติดประกาศแจ้งข่าวสารให้กับสมาชิก และชาวบ้านทราบถึงโครงการการฝึกอบรมต่างๆ สำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ภาคเหนือเขต 1 (สำนักงานเชียงใหม่) ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา ให้คำแนะนำเกี่ยวกับโครงการต่างๆ เพื่อให้ชาวบ้านได้เรียนรู้และดำเนินการด้วยตนเองได้ ภาคเอกชน ได้แก่ บริษัทท่องเที่ยว ผู้ประกอบการบ้านพักโฮมสเตย์ผู้ประกอบการร้านค้า ฯลฯ ได้เข้าให้คำแนะนำข่าวสารเกี่ยวกับการสร้างอาชีพ การจ้างงาน ซึ่งในส่วนของภาคประชาชน ได้รับความรู้ ข้อมูลและประสบการณ์จากเดินทางไปศึกษาดูงานยังสถานที่ต่างๆ เกิดความรู้ความคิดใหม่ๆ มาพัฒนาหมู่บ้านได้มากขึ้น ก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกัน และนักท่องเที่ยว ได้ให้ความร่วมมือโดยการ

ประชาสัมพันธ์ แลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้จากการเข้ามาท่องเที่ยวในหมู่บ้านแม่กำปอง รวมถึงการแลกเปลี่ยนความรู้กับนักท่องเที่ยวด้วยตนเอง

(3) ความร่วมมือในการปฏิบัติ ภาครัฐ ได้แก่ สำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ภาคเหนือเขต 1 (สำนักงานเชียงใหม่) ได้สนับสนุน ส่งเสริม ประชาสัมพันธ์และจัดทำกิจกรรม เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวผ่านเว็บไซต์การท่องเที่ยว การกำหนดมาตรการเพื่อกระตุ้นและจูงใจ การท่องเที่ยว เช่น การลดหย่อนภาษี องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแก้ว ได้สร้างศูนย์ข้อมูล ชุมชน จัดการดูแลสาธารณะประโยชน์ โครงสร้างพื้นฐานภายในหมู่บ้าน และสำนักงานพัฒนา ชุมชนของอำเภอแม่ออน จัดโครงการชุมชนท่องเที่ยว OTOP นวัตวิถี การประกวดชุมชน ท่องเที่ยว โดยมีภาคเอกชน ได้แก่ บริษัทท่องเที่ยว ผู้ประกอบการบ้านพักโฮมสเตย์ ผู้ประกอบการร้านค้าในหมู่บ้านช่วยประชาสัมพันธ์ผ่านทางเว็บไซต์ของตนเอง มีการนำเสนอ รูปแบบของการท่องเที่ยว วิถีชีวิต กิจกรรมเกี่ยวกับการท่องเที่ยวร่วมกับชุมชน การดูแลรักษา ป่า การรับซื้อผลิตภัณฑ์ชุมชน ให้พื้นที่วางขายสินค้า สนับสนุนด้านการดูแลสิ่งแวดล้อม รวมถึง การปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ และข้อตกลงของหมู่บ้านอย่างเคร่งครัด ภาคประชาชน ได้ให้ความ ร่วมมือ กับภาคส่วนต่างๆ ในทุกเรื่องเช่น การปฏิบัติตามกฎ ระเบียบของหมู่บ้าน การเข้าร่วม ประชุม หรือทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น การใช้แก้วกระดาษอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การลดราคา ค่าบริการและสินค้าให้นักท่องเที่ยวที่ร่วมโครงการ นักท่องเที่ยว ได้ร่วมมือปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อตกลงของหมู่บ้าน โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวที่พักแบบโฮมสเตย์ได้เข้าร่วมทำกิจกรรม ของหมู่บ้านที่จัดทำขึ้นสำหรับนักท่องเที่ยว

(4) ความร่วมมือในการประเมินผล มีการประเมินผลร่วมกันทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการ มีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร และแบบพูดคุยกันอย่างไม่เป็นทางการ เช่น ภาครัฐ โดย สำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ภาคเหนือเขต 1 (สำนักงานเชียงใหม่) ประเมินคัดเลือก โฮมสเตย์มาตรฐาน ตามเกณฑ์การประเมินมาตรฐานโฮมสเตย์ไทยของกรมการท่องเที่ยวฯ มอบป้าย และประกาศนียบัตรว่าผ่านมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ แม่ออน ประเมินผลงานของโครงการชุมชนท่องเที่ยว OTOP นวัตวิถี โดยให้หมู่บ้านจัดทำ เอกสารสรุปผลการประเมินผลงาน และให้ข้อเสนอแนะในการดำเนินโครงการกับหมู่บ้าน เป็นต้น ภาคเอกชน ได้แก่ บริษัทท่องเที่ยว ผู้ประกอบการบ้านพักโฮมสเตย์ ผู้ประกอบการร้านค้า ในหมู่บ้าน ได้ร่วมกับหมู่บ้านประเมินมาตรฐานการให้บริการ ความพึงพอใจของนักท่องเที่ยว ประเมินคุณภาพของผลิตภัณฑ์ สินค้าที่หมู่บ้านผลิต เพื่อทราบข้อบกพร่องและนำมาปรับปรุง พัฒนาให้ตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยว โดยการประเมินใช้รูปแบบการพูดคุยกัน และร่วมกันหาแนวทางการแก้ไข ภาคประชาชน ร่วมประเมินผลการทำงานด้วยการพูดคุย โดยไม่มีการทำบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างเป็นระบบ ยกเว้นการประเมินจากนักท่องเที่ยว

คณะกรรมการหมู่บ้านมีการจัดทำแบบสอบถามนักท่องเที่ยวตอบ สำหรับชาวบ้านได้ร่วมประเมินผลกิจกรรม สรุปรายได้ เงินปันผลให้หมู่บ้านโดยใช้วิธีการประชุมร่วมกัน ส่วนนักท่องเที่ยว ได้ให้ความร่วมมือประเมินผลจากแบบสอบถามที่ทางหมู่บ้านสอบถาม

(5) ความร่วมมือในการทำบันทึกข้อตกลง พบว่า การจัดการท่องเที่ยวในหมู่บ้านแม่กำปอง การจัดโครงการและกิจกรรมการท่องเที่ยวระหว่างชุมชนกับหน่วยงานภาครัฐ จะมีการดำเนินการโดยมีหนังสือราชการชี้แจงโครงการเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน มีการประชุมร่วมกัน เพื่อให้ตัวแทนของภาคส่วนต่างๆ แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการ กิจกรรม พุดคุยให้คำแนะนำ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับคนในหมู่บ้าน แต่ยังไม่มีการทำสัญญา ทำข้อตกลง หรือการบันทึกความร่วมมือที่เป็นลายลักษณ์อักษรร่วมกับหมู่บ้านแม่กำปองอย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตาม การทำข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับท่องเที่ยวของหมู่บ้านที่มีการทำเป็นลายลักษณ์อักษรแบบทางการ มีเฉพาะการทำเป็นสัญญาระหว่างภาคเอกชนกับหมู่บ้านเกี่ยวกับเงื่อนไขการเข้ามาจัดทำกิจกรรมท่องเที่ยวในหมู่บ้าน เช่น การไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบทางกฎหมาย รวมถึงการเคารพกฎ กติกาและข้อตกลงของหมู่บ้าน เป็นต้น

6.2 หลักการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของหมู่บ้านแม่กำปอง ตำบลห้วยแก้ว อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า มีการนำหลักการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ มาปรับใช้ดังนี้

(1) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางการท่องเที่ยว พบว่า มีการกำหนดรูปแบบการท่องเที่ยวที่เหมาะสมกับสภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน โดยชุมชนร่วมบริหารจัดการ มีการกำหนดบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบ จัดทำโปรแกรมหรือกิจกรรมท่องเที่ยว กำหนดราคา และตั้งกฎกฎระเบียบสำหรับใช้ในการจัดการท่องเที่ยวในหมู่บ้าน โดยเน้นที่ความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในหมู่บ้าน ส่วนการบริหารจัดการในหมู่บ้าน มีการจัดตั้งคณะกรรมการ 3 ชุด ได้แก่ 1) คณะกรรมการท่องเที่ยว ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการท่องเที่ยวในหมู่บ้าน 2) คณะกรรมการหมู่บ้าน ทำหน้าที่ดูแลกฎ ระเบียบ ความเรียบร้อยภายในชุมชน และ 3) คณะกรรมการสหกรณ์ไฟฟ้าพลังน้ำ ทำหน้าที่ในการดูแลผลประโยชน์ที่ชาวบ้านจะได้รับบริหารจัดการรายได้จากการท่องเที่ยว โดยคณะกรรมการแต่ละชุดจะเป็นตัวแทนของชาวบ้านในแต่ละปาง ซึ่งการประชุมใหญ่ในหมู่บ้านจะประชุม 3 เดือน ต่อ 1 ครั้ง

(2) การให้การศึกษาและการสร้างจิตสำนึก พบว่า การจัดการท่องเที่ยวของหมู่บ้านแม่กำปอง มีการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ชุมชน เพื่อให้ชาวบ้านมีการเรียนรู้ตลอดเวลา โดยเฉพาะ

การพัฒนาทักษะความรู้ ความสามารถในการประกอบอาชีพ การเรียนรู้จะเน้นการมีส่วนร่วมของทุกคนในหมู่บ้าน มีการแสดงความคิดเห็นผ่านการประชุมของหมู่บ้านก่อนประสานงานกับหน่วยงานของภาครัฐ หรือ เอกชนมาให้ความรู้ในหมู่บ้าน เช่น การจัดบริการบ้านพักโฮมสเตย์ของชาวบ้าน จะมีการประสานงานกับหน่วยงานให้เข้ามาให้ความรู้ในด้านของการให้บริการโฮมสเตย์ที่มีลักษณะเหมาะสมกับสภาพของหมู่บ้านแม่กำปอง นอกจากจะมีการสร้างศูนย์การเรียนรู้ชุมชนแล้ว ทางหมู่บ้านยังได้มีการพาผู้สนใจเดินทางไปศึกษาดูงานในพื้นที่อื่นๆ ที่มีการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ เพื่อนำความรู้ที่ได้รับมาใช้เป็นข้อมูลสำหรับปรับปรุงพัฒนา ต่อยอดการจัดการท่องเที่ยวในหมู่บ้าน และปรับปรุงให้มีความเหมาะสมกับหมู่บ้าน

(3) การมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่น พบว่า มีการส่งเสริม และเปิดโอกาสให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดการท่องเที่ยวอย่างอิสระ เน้นชุมชนเป็นศูนย์กลางให้ชาวบ้านร่วมกันสร้างกลุ่มอาชีพขึ้นมา เพื่อเข้ามาดำเนินการจัดการท่องเที่ยวในด้านต่างๆ โดยยึดหลักการบริหารจัดการที่มีความโปร่งใส กระตุ้นให้ชาวบ้านรู้สึกถึงการเป็นเจ้าของหมู่บ้านที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจ การตัดสินใจที่จะดำเนินการต่างๆ ต้องผ่านการประชุม ประกอบกับการที่หมู่บ้านแม่กำปองมีการพึ่งพาอาศัยกันแบบเครือญาติ ทำให้มีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้น และสามารถเข้าร่วมโครงการ กิจกรรมต่างๆ เกี่ยวกับการท่องเที่ยวอย่างเสมอภาค

(4) การส่งเสริมตลาดและการนำเที่ยว พบว่า มีการประชาสัมพันธ์ผ่านทางสื่อออนไลน์ สารคดี รายการโทรทัศน์ และเว็บไซต์เกี่ยวกับกิจกรรมการท่องเที่ยวต่างๆ ข้อมูลด้านที่พัก ข้อมูลด้านการเดินทางและข้อมูลที่น่าสนใจของหมู่บ้านแม่กำปอง เพื่อให้บุคคลทั่วไป รับรู้ เกิดแรงจูงใจ และความสนใจเข้ามาท่องเที่ยวในหมู่บ้าน นอกจากนี้ ยังมีการประชาสัมพันธ์แบบบอกต่อกันของนักท่องเที่ยวที่เคยเข้ามาเที่ยวและเกิดความประทับใจอีกด้วย หรือการบอกกล่าวผ่านผู้นำชุมชนและชาวบ้านที่มีโอกาสไปให้ความรู้ ไปศึกษาดูงานที่อื่น ได้นำความเป็นแม่กำปองไปโฆษณา ชักชวนให้คนมาท่องเที่ยว

(5) การจัดการโครงสร้างพื้นฐานและบริการท่องเที่ยว มีการคำนึงถึงขีดความสามารถทางกายภาพ สภาพแวดล้อม เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า ขยะมูลฝอย โดยการวางแผนการจัดการที่ดีเหมาะสม กำหนดโปรแกรมการท่องเที่ยวให้มีความเหมาะสมกับบริบทของหมู่บ้านมากที่สุด มีการกำหนดตามระยะเวลาการท่องเที่ยว และจำนวนนักท่องเที่ยวที่เข้ามาในแต่ละช่วงเวลาให้สมดุลกับสถานที่ โดยจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการท่องเที่ยวของหมู่บ้าน ทำป้ายประกาศ สร้างบันไดน้ำตกแม่กำปอง มีการรณรงค์ให้นักท่องเที่ยวคัดแยกขยะก่อนทิ้ง ในด้านความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวและหมู่บ้าน มีการสร้างป้อมยามเพื่ออำนวยความสะดวกปลอดภัยให้นักท่องเที่ยว มีการอบรมให้ความรู้กับชาวบ้านในการปฐมพยาบาลเบื้องต้น

นอกจากนี้ ยังมีการจัดระบบรับนักท่องเที่ยวของโฮมสเตย์ในหมู่บ้านด้วยวิธีหมุนเวียนตามคิว ที่คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นผู้จัดสรรตามจำนวนนักท่องเที่ยว โดยแต่ละโฮมสเตย์จะได้รับการจัดสรรอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งโฮมสเตย์สามารถปฏิเสธได้ ถ้าไม่พร้อมรับนักท่องเที่ยว ในกรณีที่มีนักท่องเที่ยวมากกลุ่มใหญ่ คณะกรรมการจะทำการประชุมเพื่อหาข้อตกลงให้โฮมสเตย์แต่ละหลัง

(6) การส่งเสริมการลงทุน มีการส่งเสริมการลงทุน ด้วยการนำรายได้จากการท่องเที่ยว ไปสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ ในชุมชน เช่น ดูแลทรัพยากรธรรมชาติ จัดการประชุม จัดกิจกรรม งานต่างๆ งานวัด ทำถนน แยกไฟ เป็นต้น มีการจัดการรายได้ การตรวจสอบกันเองภายใน กลุ่ม และนำเสนอในที่ประชุมของหมู่บ้านทุกสิ้นปี เพื่อให้เกิดความโปร่งใส สำหรับการจัดสรร รายได้จากการท่องเที่ยว มีการนำมาจัดการในรูปแบบสหกรณ์ เพื่อให้มีการจัดสรรรายได้ที่ เท่าเทียมและเป็นธรรม โดยรายได้ที่หมู่บ้านได้รับ มีทั้งรายได้ทางตรงและทางอ้อม รายได้ ทางตรง มาจากกลุ่มที่ให้บริการด้านการท่องเที่ยว เช่น มัคคุเทศก์ เจ้าของกิจการบ้านพัก โฮมสเตย์ ค่าบริการที่พักโฮมสเตย์ ค่าบริการต่างๆ และค่าน้ำเที่ยว ส่วนรายได้ทางอ้อมมาจาก รายได้ที่ปันผลมาจากกำไรของการบริการด้านการท่องเที่ยว

6.3 ผลลัพธ์ที่ได้จากการจัดการท่องเที่ยวของหมู่บ้านแม่กำปอง ตำบลห้วยแก้ว อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ในการดำเนินการจัดการท่องเที่ยวของหมู่บ้าน แม่กำปองที่ผ่านมา มี ความสามารถที่จะบรรลุเป้าหมาย ดังนี้

(1) ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ พบว่า เกิดการสร้างรายได้ มีการพัฒนาคุณภาพชีวิต ของชาวบ้านและเศรษฐกิจของชุมชนได้อย่างดี สร้างการมีส่วนร่วมจากคนในชุมชนและผู้ประกอบ กิจการขนาดเล็กให้เข้ามามีบทบาทในการคิด ตัดสินใจ กำหนดวิธีการ รูปแบบการท่องเที่ยว และ รับประโยชน์จากการท่องเที่ยวได้มากขึ้นในระดับหนึ่ง โดยสามารถสร้างความร่วมมือจาก คนในชุมชนให้มารวมกลุ่มกันจัดตั้งกลุ่มดำเนินกิจการต่างๆ ในหมู่บ้าน ทำให้แต่ละกลุ่มสามารถ สร้างรายได้ เกิดการกระจายรายได้ในหมู่บ้านและนำมาจุนเจือครอบครัวได้มากขึ้น นอกจากนี้ รายได้ที่ได้รับการท่องเที่ยวของหมู่บ้าน ยังได้นำมาสบทบเงินกองทุนหมู่บ้าน เพื่อใช้จัดสรรเป็นสวัสดิการชุมชน ให้ทุกคนที่เป็นสมาชิกมีสิทธิเท่าเทียมกันในการรับสวัสดิการ

(2) การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จากการจัดให้มีกิจกรรม โครงการ ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการนักท่องเที่ยวในหมู่บ้านมาเป็นเวลาหลายปี ไม่ได้ส่งผลกระทบบ ด้านการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในหมู่บ้าน เพราะทุกอย่างยังมีความ อุดมสมบูรณ์ และยังคงสวยงามเหมือนเดิม ชาวบ้านยังมีความตระหนักถึงความสำคัญของการ ปกป้อง ดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติให้อยู่ในสภาพที่สวยงาม อุดมสมบูรณ์ เพื่อให้เป็น จุดเด่นในการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ โดยเน้นที่การนำทุนจากทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในหมู่บ้าน ไม่ว่าจะเป็นป่าไม้ น้ำตก ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม วิถีชีวิตความเป็นอยู่ดั้งเดิม มาเป็นสิ่งที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้ามาท่องเที่ยวมากขึ้น

(3) การศึกษา สามารถให้การศึกษากับคนในหมู่บ้านมากขึ้น โดยมีการจัดกิจกรรม ส่งเสริมการเรียนรู้ การอบรมภาษาต่างประเทศ และการใช้เทคโนโลยี เพื่อรองรับกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมในปัจจุบัน มีการถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านการท่องเที่ยวให้กับคนรุ่นต่อไป โดยเน้นการพัฒนาหมู่บ้านควบคู่ไปกับการพยายามในการส่งเสริมให้เยาวชนนำความรู้ที่เรียนมากลับมาพัฒนาหมู่บ้าน

(4) การรักษาวรรณธรรม การดำรงชีวิต วิถีชีวิต และวัฒนธรรมของชาวบ้านไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก ยังมีการพึ่งพาอาศัยกันแบบเครือญาติ ประเพณีของหมู่บ้าน ก็ยังคงรักษาไว้ได้ และมีการสืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ ยังมีการนำวัฒนธรรม ประเพณีบางอย่าง เช่น การพิธีบายศรีสู่ขวัญมาเป็นกิจกรรมต้อนรับนักท่องเที่ยว และการที่มีนักท่องเที่ยวจำนวนมากเข้ามาท่องเที่ยวในหมู่บ้าน ก็ไม่ได้สร้างผลกระทบให้กับวัฒนธรรม ประเพณีของหมู่บ้าน โดยที่คนในหมู่บ้านกลับมองว่าเป็นเรื่องที่ดี เพราะจะทำให้มีรายได้มากขึ้น ทั้งนี้ นักท่องเที่ยวสามารถที่จะเลือกกิจกรรมที่จะเข้าร่วมได้เอง ซึ่งถือว่าการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม และเป็นการเผยแพร่ประเพณีที่ดีงามของหมู่บ้านอีกด้วย

(5) ชีตความสามารถของชุมชน สามารถพัฒนาและรักษาชีตความสามารถของชุมชน ได้อย่างดี มีปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงชีตความสามารถของชุมชน และการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของคนในหมู่บ้านที่ชัดเจน ปัจจุบันชาวบ้านมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รู้หน้าที่ของตนเองในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของหมู่บ้าน มีการร่วมมือกันพัฒนาการท่องเที่ยวของหมู่บ้าน ควบคู่ไปกับการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ชาวบ้านมีงานทำ มีกองทุนสวัสดิการชุมชนจากการมีส่วนร่วมของทุกคนในหมู่บ้าน ทำให้หมู่บ้านได้รับรางวัลจำนวนมาก

7. อภิปรายผลการศึกษา

จากผลการศึกษาที่มีประเด็นที่น่าสนใจที่ผู้วิจัยขอนำมาอภิปรายผลดังนี้

7.1 กระบวนการความร่วมมือระหว่างภาคีเครือข่ายภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และนักท่องเที่ยว ในการจัดการท่องเที่ยวของหมู่บ้านแม่กำปอง ตำบลห้วยแก้ว อำเภอแม่ฮอน จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า มีกระบวนการของความร่วมมือระหว่าง ภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคเอกชน และนักท่องเที่ยว ในทุกขั้นตอนนับแต่ ความร่วมมือในการทำแผน การแลกเปลี่ยน ข้อมูล ความร่วมมือในการปฏิบัติ การประเมินผล และการทำบันทึกข้อตกลง จากผลการศึกษา ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า กระบวนการความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน

และนักท่องเที่ยวในการจัดการท่องเที่ยวของหมู่บ้านแม่กำปอง เป็นไปตามกรอบแนวคิด การบริหารการปกครองสาธารณะแนวใหม่ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ถูกพัฒนาขึ้นมาจาก ความซับซ้อน ของปัญหาสังคมที่มีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นและมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทำให้ภาครัฐ จำเป็นต้องเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการบริการสาธารณะมากขึ้น แต่ด้วยข้อจำกัดของ งบประมาณ และทรัพยากรที่ไม่เพียงพอ (Loffler, 2005, p. 166) ส่งผลให้บริการสาธารณะ ของภาครัฐไม่มีประสิทธิภาพ ลำบาก ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่มี เพิ่มขึ้นและมีความต้องการที่หลากหลายได้ (Osborne, 2010, p. 6) ทำให้ชุมชนที่มีความ เข้มแข็งเกิดความกระตือรือร้นในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา รวมไปถึงการ เรียกร้องที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา รวมไปถึงการเรียกร้องเข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดบริการสาธารณะด้วยตนเองหรือร่วมกับรัฐ เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะสามารถ ตอบสนองต่อความต้องการ และแก้ไขปัญหาของประชาชนและชุมชนได้ และเพื่อเป็นการแบ่ง เบาภาระของภาครัฐในการให้บริการสาธารณะ (Cheema, 2004, p. 3)

นอกจากนี้ ผลการศึกษายังพบว่า กระบวนการความร่วมมือของแต่ละภาคส่วนได้ แสดงบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไป แต่มีเป้าหมายร่วมกัน คือ การจัดการท่องเที่ยว เชิงอนุรักษ์ของหมู่บ้านให้มีความยั่งยืน สามารถพึ่งพิงตนเองได้ สร้างรายได้ให้คนในหมู่บ้าน โดย ลักษณะความร่วมมือของทุกภาคส่วนเป็นไปในลักษณะของความเสมอภาค เท่าเทียมกัน เสริมสร้างซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นไปตามรูปแบบการดำเนินการที่มีลักษณะเป็น “ภาคีเครือข่าย สาธารณะ” ที่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามาประสานความร่วมมือในลักษณะของเครือข่าย (อัมพร อารังลักษณ์, 2553, น. 22) โดยการดำเนินการเป็นไปอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่ง ลำดับชั้น มีการแบ่งปันทรัพยากรร่วมกันและพึ่งพาอาศัยกัน ทำให้สามารถกำหนดแนวทาง การแก้ไขปัญหา การให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนเป็นการ กระตุ้นให้ประชาชนมีความตื่นตัวที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการผลประโยชน์ของ สาธารณะ (Kennett, 2010, p. 19) ไม่มีภาคส่วนใด โดยเฉพาะภาครัฐเข้ามาสั่งการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นไปตามองค์ประกอบของการบริหารการปกครองสาธารณะแนวใหม่ที่ Osborne (2010, p. 6) ที่ได้แบ่งองค์ประกอบของการบริหารการปกครองสาธารณะแนวใหม่ไว้ว่า 1) ภาครัฐไม่ใช่ ผู้ที่มีบทบาทหลักในกระบวนการนโยบายเพียงฝ่ายเดียว แต่ขึ้นอยู่กับ การได้รับความเห็นชอบ จากภาคส่วนต่างๆ 2) การบริหารจัดการที่เน้นการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น 3) เป็นการ ประยุกต์ใช้หลักการบริหารสาธารณะให้มีความเหมาะสม 4) เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามา รับเหมาช่วงในการให้บริการสาธารณะบางอย่างแทนภาครัฐผ่านการทำสัญญา และ 5) เน้น ความสัมพันธ์และบทบาทของเครือข่ายต่างๆ ดังเช่น การจัดการท่องเที่ยวในหมู่บ้านแม่กำปอง

ผลการศึกษาที่ค้นพบในกระบวนการความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะบทบาทของภาคประชาชน คนในหมู่บ้านเป็นผู้ริเริ่มคิดค้นหาและนำเสนอปัญหาความต้องการ มีการระดมความคิดเห็น วิเคราะห์ปัญหา กำหนดกิจกรรม โครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวของหมู่บ้าน ส่วนใหญ่จะเน้นที่การมีส่วนร่วมของคนในชุมชนเป็นหลัก เช่น ชาวบ้านเสนอโครงการบ้านพักโฮมสเตย์ ภาครัฐส่งเจ้าหน้าที่มาให้ความรู้ ความเข้าใจ โดยมีคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นผู้จัดให้ชาวบ้านเข้าร่วมฝึกอบรม และร่วมกิจกรรมต่างๆ อย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งการศึกษาดูงาน เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ซึ่งลักษณะความร่วมมือที่กล่าวข้างต้นเป็นไปตามรูปแบบการจัดการแบบเครือข่ายภาคประชาสังคมของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2550, น. 84) ที่ได้กล่าวไว้ว่า ภาครัฐจะสนับสนุนให้ภาคประชาชนมีบทบาทหลักในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนด้วยตัวเอง โดยภาครัฐจะคอยให้ความช่วยเหลือหรือให้การสนับสนุนการดำเนินงานของภาคประชาชนในด้านต่างๆ ตามความจำเป็นในรูปแบบของการพึ่งพาอาศัยกัน และยังมีความสอดคล้องกับองค์ประกอบของการบริหารการปกครองสาธารณะแนวใหม่ของ สมศักดิ์ สามัคคีธรรม และปรีดา วาณิชภูมิ (2556, น. 207) ที่กล่าวว่า การทำงานในรูปแบบของเครือข่าย จะประกอบไปด้วยภาคส่วนต่างๆ ที่มีความหลากหลาย ซึ่งสามารถจัดตั้งในลักษณะที่มีความถาวรหรือชั่วคราวก็ได้ ส่วนโครงสร้างของเครือข่ายจะไม่ลำดับชั้น ไม่มีสายการบังคับบัญชา จะเน้นการทำงานร่วมกันและการเป็นอิสระในการบริหารของแต่ละภาคส่วน นอกจากนี้ การจัดการท่องเที่ยวที่ผ่านมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 ที่มีการเปิดหมู่บ้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์อย่างเป็นทางการ ในระยะแรก ได้รับการส่งเสริม สนับสนุนจากภาครัฐ ต่อมา มีการตั้งคณะกรรมการท่องเที่ยวที่มาจากคนในหมู่บ้านเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ มีการลงมือปฏิบัติตามบทบาทของแต่ละฝ่าย มีการประเมินผล รวมทั้งการบันทึกข้อตกลงต่างๆ แม้ไม่มีการจัดทำอย่างเป็นทางการก็ตาม จากที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่า กระบวนการความร่วมมือที่มีการดำเนินการในหมู่บ้านแม้กำปองมีการนำขั้นตอนของความร่วมมือในลักษณะของความร่วมมือเกี่ยวกับการท่องเที่ยวที่ วรสุตา สุขารมณ์ (2554, น. 35) ได้นำเสนอไว้ 5 กระบวนการ ซึ่งนำมาใช้เป็นตัวแบบอย่างชัดเจน คือ 1) ความร่วมมือในการวางแผน 2) การแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ ความชำนาญด้านการท่องเที่ยวร่วมกัน 3) การร่วมปฏิบัติ เป็นการเข้ามาทำงาน ดำเนินกิจกรรม และตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ร่วมกัน 4) การร่วมประเมินผล และ 5) การทำบันทึกข้อตกลง เพื่อยึดถือเป็นหลักการในการทำงานร่วมกันอย่างชัดเจน นอกจากนี้ ผลการศึกษา กระบวนการความร่วมมือในการจัดการท่องเที่ยวของหมู่บ้านแม้กำปองยังมีความสอดคล้องกับที่ วรินทร์ธร ธารสารสมบัติ (2556) และพิฑูรย์ ทองฉิม (2558) ที่ได้ทำการศึกษาการจัดการความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวอีกด้วย

7.2 หลักการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของหมู่บ้านแม่กำปอง ตำบลห้วยแก้ว อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ มีการนำหลักการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ได้แก่ การกำหนดรูปแบบการท่องเที่ยวที่เหมาะสมกับสภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน การจัดกิจกรรมให้ความรู้กับประชาชนในพื้นที่และนักท่องเที่ยว การเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วม ส่งเสริมตลาด มีการจัดการโครงสร้างพื้นฐานและบริการการท่องเที่ยวอย่างสมดุล มีการสร้างและกระจายรายได้ให้คนในท้องถิ่นมาปรับใช้ตามที่สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (2542, น. 10) ได้เสนอไว้ว่า หลักการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ต้องมีการบูรณาการจากหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ซึ่งมีหลักการ 1) กำหนดรูปแบบการท่องเที่ยวที่เหมาะสมกับชุมชน ดังเช่น การจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของหมู่บ้านแม่กำปอง มีการสร้างกฎ ระเบียบ เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ อนุรักษ์ประเพณี วัฒนธรรม 2) การให้การศึกษาและสร้างจิตสำนึก มีการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ชุมชนแม่กำปองขึ้นมา เพื่อเป็นแหล่งเรียนรู้ 3) การมีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆ เช่น สร้างกลุ่มกิจกรรมตามความถนัดและความสนใจของคนในหมู่บ้าน 4) การส่งเสริมตลาดและการนำเที่ยว มีการประชาสัมพันธ์ ชักจูงให้คนทั้งภายในและภายนอกชุมชน รับรู้ สนใจ ผ่านทางสื่อออนไลน์ รายการโทรทัศน์ สารคดี 5) มีแผนการจัดการที่คำนึงถึงขีดความสามารถในการรองรับนักท่องเที่ยว จัดตั้งศูนย์ข้อมูลการท่องเที่ยวของหมู่บ้าน และ 6) การส่งเสริมการลงทุน รายได้จากการท่องเที่ยวมีการดำเนินการแบบสหกรณ์ เพื่อให้การจัดสรรรายได้เป็นไปอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม จากที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า การจัดการท่องเที่ยวของหมู่บ้านมีการนำหลักการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์มาปรับใช้ได้อย่างเหมาะสม

7.3 ผลลัพธ์ที่ได้จากการจัดการท่องเที่ยวของหมู่บ้านแม่กำปอง ตำบลห้วยแก้ว อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า การดำเนินการจัดการท่องเที่ยวของหมู่บ้านแม่กำปอง ที่ผ่านมาสามารถบรรลุผลตามเป้าหมาย คือ สามารถสร้างการมีส่วนร่วม สร้างงาน รายได้ พัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนและเศรษฐกิจชุมชนให้ดีขึ้น ชุมชนมีความเข้มแข็งพึ่งตนเองได้ สามารถดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม วิถีชีวิตความเป็นอยู่ ประเพณีดั้งเดิมของชุมชนไว้ได้อย่างดี และสุดท้ายชาวบ้านได้รับการพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะต่างๆ ในการจัดการ การให้บริการการท่องเที่ยวได้อย่างมีมาตรฐานมากขึ้น ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ว่า ผลลัพธ์ที่ได้มีความสอดคล้องกับ ผลที่เกิดจากการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ที่ Winkler and Zimmermann (2015, p. 47) ได้นำเสนอไว้ว่า ผลลัพธ์ของการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ประกอบด้วย 1) ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ 2) การรักษาสิ่งแวดล้อม 3) การศึกษา มีกระบวนการเรียนรู้ และให้การศึกษาเกี่ยวกับระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมของแหล่งท่องเที่ยว เพื่อเพิ่มพูนความรู้ และสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้องแก่นักท่องเที่ยวในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ 4) การ

ยอมรับวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นภายในชุมชน มุ่งเน้นให้คนในชุมชนได้รู้จักและเคารพในมรดกทางวัฒนธรรมของตนเอง จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ พบว่า จากการที่ได้มีการเปิดหมู่บ้านเป็นหมู่บ้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์อย่างเป็นทางการ มาตั้งแต่ พ.ศ. 2543 จนถึงปัจจุบัน การดำรงชีวิตวิถีชีวิต วัฒนธรรมของคนในหมู่บ้านไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก ยังมีการพึ่งพาอาศัยกันแบบเครือญาติ ประเพณีของหมู่บ้านก็ยังคงรักษาไว้ได้จนถึงปัจจุบัน และ 5) ชัดความสามารถของชุมชน พบว่า ปัจจุบันคนในหมู่บ้านแม่กำปองมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น คนในหมู่บ้านรู้หน้าที่ของตนเองในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของหมู่บ้าน ให้ความร่วมมือในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ชาวบ้านมีงานทำ มีกองทุนสวัสดิการชุมชน หมู่บ้านได้รับรางวัลจำนวนมาก นอกจากนี้ ยังมีการพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะต่างๆ ในการดูแลต้อนรับนักท่องเที่ยว เช่น พัฒนาทักษะภาษาต่างประเทศให้คนรุ่นใหม่เพื่อส่งเสริมให้เยาวชนกลับมาทำงาน จากผลลัพธ์นี้แสดงให้เห็นว่าการจัดการท่องเที่ยวของหมู่บ้านแม่กำปอง นอกจากบรรลุผลตามเป้าหมายของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ของ Winkler and immermann (2015, p. 47) แล้ว ยังมีความสอดคล้องกับผลการศึกษาของ บุษกร ตัวทอง และวิโรจน์ เกษภูลักษ์ณ์ (2558) ที่ได้ทำการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจระหว่างชุมชนกับการดำเนินงานด้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของวนอุทยานปารณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่มีลักษณะการพึ่งพากันทางเศรษฐกิจ การประสานประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกัน และการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้แก่มุมชนอย่างยั่งยืน

ผลลัพธ์ของการจัดการท่องเที่ยวของหมู่บ้านแม่กำปองที่สำคัญ คือ ความเข้มแข็งของชุมชน ในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของคนในหมู่บ้าน โดยมีการร่างกฎ ระเบียบห้ามไม่ให้ขายของ หรือบุคคลภายนอกเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ ทำให้การประกอบธุรกิจบ้านพักโฮมสเตย์ หรือร้านค้าในชุมชน กระทำโดยคนในชุมชนทั้งหมดซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงขีดความสามารถของชุมชน ทำให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการจัดการท่องเที่ยวตกเป็นของคนในชุมชน เกิดการกระจายรายได้ และการแบ่งปันผลประโยชน์ให้กับคนในหมู่บ้านอย่างแท้จริง โดยที่บุคคลภายนอกไม่สามารถที่จะเข้ามาทำลาย หรือเข้ามาหาผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวของหมู่บ้านแม่กำปองได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องรักษาความเข้มแข็งของชุมชน โดยเฉพาะการสร้างเสริมภาวะผู้นำให้คนในชุมชน

จากผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ในหมู่บ้านแม่กำปองสามารถสร้างความร่วมมือระหว่างคนในชุมชนได้สำเร็จ เกิดจากพลังความร่วมมือของคนในชุมชน ที่เกิดจากความมุ่งมั่น ศักยภาพของผู้นำชุมชน ได้แก่อดีตผู้ใหญ่บ้านที่มีความคิดสร้างสรรค์ ริเริ่มวิถีทางการพัฒนาตามการพึ่งพิงตนเองโดยมีระบบการคิดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแสวงหาความร่วมมือ โดยเริ่มจากการร่วมทำการศึกษาร่วมกับนักวิชาการ เพื่อแสวงหาวิถีทางการพัฒนาที่ไม่ต้องพึ่งพิง ภาครัฐ จนสามารถทราบจุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส อุปสรรคในการแสวงหาวิถีทางการพัฒนาด้วยตนเองได้ โดยเน้น

การสร้างความร่วมมือจากชาวบ้านในชุมชนเป็นเป้าหมายหลัก เพื่อร่วมกันสร้างกิจกรรมการท่องเที่ยวในหมู่บ้าน บนพื้นฐานของความสมัครใจ ไม่มีการทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรต่อกัน แต่ทุกฝ่ายเคารพในสิ่งที่ร่วมกันกำหนดขึ้นมาเป็นกติกาของชุมชน อย่างไรก็ตาม เมื่อภาครัฐเห็นความสำเร็จ ความมุ่งมั่นของชุมชนก็ได้เข้ามาช่วยส่งเสริมทางด้านทักษะความรู้ให้ เช่น การจัดบริการบ้านพักโฮมสเตย์ที่มีมาตรฐาน ดังนั้น ภาวะผู้นำของคนในชุมชนจึงเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สามารถนำไปใช้เป็นวิถีทางของการพัฒนาในด้านอื่นๆ ได้อย่างดียิ่ง

8. ข้อเสนอแนะ

(1) ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และนักท่องเที่ยว จำเป็นต้องร่วมมือกันสร้างจุดเด่นทางการท่องเที่ยวให้กับหมู่บ้านแม่กำปองอย่างต่อเนื่อง บนพื้นฐานของความจริงใจ ไว้นื้อเชื่อใจ และตั้งอยู่บนผลประโยชน์ร่วมกันของคนในชุมชน โดยมีหน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่นเป็นพี่เลี้ยง และหน่วยงานระดับภูมิภาค ระดับภาค เป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุน ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ และ บุคลากรโดยเฉพาะภาวะผู้นำของคนในชุมชน เพื่อพัฒนาศักยภาพและมาตรฐานของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ไว้ให้มีความก้าวหน้าและยั่งยืนตลอดไป

(2) หน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัดและท้องถิ่นควรเข้ามาช่วยส่งเสริม พัฒนาในส่วนของการอนุรักษ์ภาคต่างๆ เช่น ถนน ระบบไฟฟ้า น้ำประปา ให้พอเพียง สร้างความสะดวกสบาย ปลอดภัยในการเดินทางท่องเที่ยวมากขึ้น การร่วมมือกันควรพิจารณาขอบเขตภาระหน้าที่ของแต่ละภาคส่วนอย่างเหมาะสมตามศักยภาพ เพื่อให้เกิดความร่วมมืออย่างแท้จริง มีความเข้มแข็งและจริงจัง

(3) ควรมีการสร้างแรงจูงใจให้ชาวบ้านที่ยังไม่มีบทบาทหรือมีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้ทุกคนได้รับประโยชน์จากการจัดการท่องเที่ยวโดยตรง นอกจากผลประโยชน์ทางอ้อมที่ได้รับผ่านสวัสดิการของชุมชน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กรมการท่องเที่ยว. (2559). *มาตรฐานการท่องเที่ยวโดยชุมชนของอาเซียน*. กรุงเทพฯ: กรมการท่องเที่ยว.

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2553). *Thailand Tourism Awards 8th*. กรุงเทพฯ: การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย.

- จักร ดิงศักดิ์, และกฤษฎา ปราโมทย์ธนา. (2552). *การบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย: มิติใหม่ของภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: เอ็กสเปอร์เน็ท.
- จักรพันธ์ ภูมิสุทธาผล. (2557). *ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการท่องเที่ยวโดยชุมชนหมู่บ้านแม่กำปอง ตำบลห้วยแก้ว อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่*. (วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เติลนิวส์. (2560). 'ถอดรหัส'แม่กำปอง 'ชุมชนเข้มแข็ง' ร่วมมือร่วมใจ 'ยั่งยืน'. สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2560, จาก <https://www.dailynews.co.th>
- บุษกร ด้วงทอง, และวิโรจน์ เจษฎาลักษณ์. (2558). ความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจระหว่างชุมชนกับการดำเนินงานด้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของวนอุทยานปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์. *International Humanities, Social Sciences and arts*, 8(2), 2123-2139.
- พิฑูรย์ ทองฉิม. (2558). *การจัดการความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวโดยชุมชนเกาะลันตา จังหวัดกระบี่*. (วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- วรสุตา สุขรมณ์. (2554). *ความร่วมมือระหว่างองค์การในการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของไทย*. (ดุสิตนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต), มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วรินทร์ธร ธารสารสมบัติ. (2556). *ความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชนในการพัฒนาการท่องเที่ยว*. (ดุสิตนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต), มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2550). *เครือข่ายนวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย. (2542). *การดำเนินการเพื่อกำหนดนโยบายการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ*. กรุงเทพฯ: การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย.
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, และปรีดา วาณิชภูมิ. (2556). *การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่: ความหมาย และนัยสำคัญ*. *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา*, 1(1), 183-214.
- สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2560). *รายงานภาวะเศรษฐกิจท่องเที่ยว*. กรุงเทพฯ: เอ็กเซลเลนซ์ บิซิเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด.
- สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. (2556). *รายงานผลการศึกษการท่องเที่ยวเชิงนิเวศอย่างยั่งยืนบนเส้นทางสีเขียว กรณีพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ*. ขอนแก่น: สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ.
- อัมพร อารังลักษณ์. (2553). *การบริหารปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*. ปทุมธานี: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 295-326.
- Anderson, W. (2009). Promoting ecotourism through networks: case studies in the Balearic Islands. *Journal of Ecotourism*, 8(1), 51-69.
- Ceballos-Lascurain, H. (1996). *Tourism, Ecotourism, and Protected Areas: The State of Nature-based Tourism around the World and Guidelines for its Development*. Gland: IUCN.
- Cheema, G. S. (2004, May). *From Public Administration to Governance: The Paradigm Shift in the Link between Government and Citizens*. In 6th Global Forum on Reinventing Government: Toward Participatory and Transparent Governance, Seoul, Republic of Korea.
- Coria, J., & Calfucura, E. (2012). Ecotourism and the Development of Indigenous Communities: The Good, the Bad, and the Ugly. *Ecological Economics*, 73, 47-55.
- Kennett, P. (2010). Global Perspectives on Governance. In Osborne, S. P. (Ed.). *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (pp. 19-35). New York: Routledge.
- Löffler, E. (2005). Governance and Government: Networking with External Stakeholders. In Bovaird, T., & Löffler, E. (Eds.). *Public Management and Governance*. London: Taylor & Francis Group.
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. New York: Routledge.
- O'Toole, L. J., & Meier, K. J. (2004). Desperately Seeking Selznick: Cooptation and the Dark Side of Public Management in Networks. *Public Administration Review*, 64(6), 681-693.
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration processes: Inside the black box. *Public administration review*, 66(S1), 20-32.
- Winkler, T., & Zimmermann, F. (2015). Ecotourism as Community Development Tool Development of an Evaluation Framework. *Current Issues of Tourism Research*, 4(2), 45-56.

กระบวนการสร้างคุณค่าสาธารณะของนวัตกรรมโครงการบริหารจัดการ ป่าชุมชนหมู่บ้านหนองห่าย องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่¹

ดาริน ดำแดง² อุบล ยะไวยุทธะวิชัย³ และพจนา พิษิตปัจจา⁴

Received: April 5, 2019

Revised: August 6, 2019

Accepted: August 26, 2019

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษากระบวนการสร้างร่วมมือคุณค่าสาธารณะในนวัตกรรมโครงการบริหารจัดการป่าชุมชนหมู่บ้านหนองห่าย 2) เพื่อศึกษาบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการสร้างคุณค่าสาธารณะของนวัตกรรมโครงการบริหารจัดการป่าชุมชนหมู่บ้านหนองห่าย การศึกษาในครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) คัดเลือกผู้ให้ข้อมูลโดยวิธีการบอกต่อ (Snowball Sampling) ซึ่งมีกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักในการศึกษาจำนวน 30 คน ได้แก่ ผู้นำชุมชน ผู้แทนหน่วยงาน ภาคประชาชน ภาคเอกชนและคณะกรรมการป่าชุมชน โดยผู้ศึกษาได้ใช้เกณฑ์การคัดเลือกการสุ่มตัวอย่างแบบไม่อาศัยความน่าจะเป็นทางสถิติ (Non-Probability Sampling) โดยใช้วิธีเจาะจง (Purposive Sampling) เครื่องมือที่ใช้ในงานวิจัย คือ การศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Document study) แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง และการสังเกตการณ์ (Observation) สำหรับผลการวิจัยพบว่า ภายในพื้นที่ป่าชุมชนบ้านหนองห่ายได้มีการบูรณาการความร่วมมือเพื่อร่วมสร้างคุณค่าสาธารณะผ่าน 4 ขั้นตอน คือ 1) การร่วมประสบการณ์ 2) การร่วมกันกำหนดรูปแบบการทำงานร่วมกัน

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง กระบวนการสร้างคุณค่าสาธารณะของนวัตกรรมโครงการบริหารจัดการป่าชุมชนหมู่บ้านหนองห่าย องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ตามหลักสูตรมหาบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

² คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200
อีเมล: darin1668@gmail.com

³ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ 50180
อีเมล: ubon.donkaew@gmail.com

⁴ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200
อีเมล: pojjana.p@cmu.ac.th

3) การกำหนดทางเลือกในการดำเนินการ และ 4) การดำเนินกิจกรรมการพัฒนาาร่วมกัน โดยทั้ง 4 ขั้นตอนมีความร่วมมือของหลายภาคส่วนในพื้นที่ ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมดำเนินการในพื้นที่ป่าชุมชน

คำสำคัญ กระบวนการสร้าง, คุณค่าสาธารณะ, นวัตกรรม

Public Value Creation Process of Innovation Community
Forest Management Project Nonghai Village,
Khuangpao Subdistrict Administrative Organization,
Chomthong District, Chiang Mai Province
Darin Damdeang⁵ Ubon Yawainawichai⁶ and Pojjana Pichitpajja⁷

Abstract

The research aims to 1) investigate the public value creation process of innovation community forest management project in Nonghai village and 2) study the roles of the involved parties that help to develop public value creation process of innovation through community forest management project in Nonghai village. The snowball sampling technique was applied in this qualitative research. Thirty subjects comprising of local people, community leaders, government officers and civilians, were randomly selected by non-probability sampling and purposive sampling techniques. Data was collected through document study, semi-structured interviews, and observations. The results show that the integrated collaboration between all parties was formed as the public value creation process into 4 stages: 1) co-experience, 2) co-define, 3) co-elevation, and 4) co-development.

Keywords Creation Process, Public Value, Innovation

⁵ Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: darin1668@gmail.com

⁶ Donkaew Subdistrict Administrative Organization, Mae Rim, Chiang Mai 50180. E-mail: ubon.donkaew@gmail.com

⁷ Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: pojjana.p@cmu.ac.th

1. บทนำ

จากสถานการณ์ที่ผ่านมาประเทศไทยมุ่งเน้นการพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยมีเป้าประสงค์เพื่อการพัฒนาขีดความสามารถทางเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้จากการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้ จะเห็นได้จากการประกาศใช้แผนในฉบับที่ 1-5 มีการมุ่งเน้นพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสังคม ผลจากการกำหนดนโยบายส่งผลให้เห็นว่าป่าไม้ซึ่งเป็นทรัพยากรหลักที่สำคัญต่อประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน อีกทั้งยังเป็นแหล่งผลิตน้ำ และก๊าซต่างๆ ลดลง ทำให้ขาดความสมดุลของระบบนิเวศลดลงเป็นอย่างมาก (พรเทพ ศรีธนาธร, 2553) เดิมในอดีตประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้มีมากกว่า ร้อยละ 50 ของประเทศ ดังจะเห็นได้จากสถิติการลดลงของทรัพยากรป่าไม้ผนวกกับการเกิดขึ้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 สถิติการลดลงของทรัพยากรป่าไม้กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 1-11

	ปี								
	2504	2516	2521	2534	2538	2543	2547	2551	2557
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่)	1	3	4	6	7	8	9	10	11
พื้นที่ป่าไม้คงเหลือ(ร้อยละ)	53.32	43.21	34.15	26.64	25.62	33.15	32.66	33.44	31.62

ที่มา: ศูนย์สารสนเทศ สำนักแผนงานและสารสนเทศกรมป่าไม้ (2560)

ทั้งนี้ สาเหตุของการลดลงของป่าไม้อันเนื่องจากการพัฒนาประเทศโดยการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ได้มีการนำเอาทรัพยากรป่าไม้ที่มีอยู่มาใช้อย่างมากภายนอกนี้ ยังมีการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่โดยไม่คำนึงถึงขีดจำกัดกอบปรักการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรที่เพิ่มสูงขึ้นก่อให้เกิดการขยายตัวของเมืองมากขึ้น ปัญหาของการไม่มีพื้นที่ป่าไม้ทำให้ระบบนิเวศเสื่อมโทรมลงเป็นอย่างมาก

สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงมีการเพิ่มหมวดของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 6 โดยมีการกำหนดอัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนพื้นที่ป่าไม้ เพื่อเป็นการฟื้นฟูพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกทำลาย ภายหลังจากการออกนโยบายมากลับไม่เป็นผลเนื่องจากประชาชนมีความต้องการ

ใช้พื้นที่ป่าไม่ในการทำพื้นที่เกษตรกรรม จึงทำให้มีการกำหนดแนวทางการฟื้นฟูพื้นที่ป่าไม้โดยอาศัยการบูรณาการร่วมกันในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 7 เป็นต้นมา กล่าวคือการเปิดโอกาสให้ส่วนราชการและผู้นำในระดับท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผน นอกจากนี้ ยังให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ เพื่อสนับสนุนประชาชนให้อำนาจตามกฎหมายในการมีส่วนร่วมปลูกฝัง ป้องกัน รักษาและใช้ประโยชน์โดยชุมชน (สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2535)

นอกจากนี้ แผนพัฒนาฉบับที่ 8-10 เป็นการมุ่งเน้นถึงการเร่งฟื้นฟูพื้นที่ป่าไม้พร้อมทั้งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและป้องกันสภาวะสิ่งแวดล้อมในเมืองและชนบท ด้วยการสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเพื่อความยั่งยืน สืบเนื่องมาถึงแผนพัฒนาฉบับที่ 11 มุ่งเน้นการให้ความสำคัญในด้านการอนุรักษ์และฟื้นฟูดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควบคู่กับการตระหนักถึงคุณค่าสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำและลดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร (สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2555)

องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปาได้รับการจัดตั้งจากสภาตำบลช่วงเปาเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามประกาศกระทรวงมหาดไทยมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 ตำบลช่วงเปาเป็นตำบลหนึ่งของอำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ (องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, 2559) นอกจากนี้ ยังเป็นองค์การที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงมีการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่โดยใช้รูปแบบเครือข่ายความร่วมมือในนวัตกรรมโครงการบริหารจัดการป่าชุมชนหมู่บ้านหนองห่าย

จุดเริ่มต้นของการบริหารจัดการป่าชุมชนบ้านหนองห่ายเกิดขึ้นเมื่อปีพ.ศ. 2537 โดยการรวมตัวของผู้นำชุมชน และชาวบ้านจำนวนหนึ่ง เพื่อจัดการปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าและการตัดไม้ทำลายป่าในพื้นที่บ้านหนองห่าย จนทำให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง เช่น การเกิดอุทกภัย ปัญหาล้างการรวมตัวของกลุ่มแกนนำในครั้งนั้นไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากชาวบ้านผู้บุกรุกพื้นที่ป่ายังคงบุกรุกป่าเพิ่มขึ้นจนรุกล้ำเข้าไปอาณาเขตป่าสงวนแห่งชาติจอมทอง ถึงแม้ว่ามีพระราชบัญญัติควบคุมป่าสงวนแห่งชาติ มีการตรากฎหมายจับผู้บุกรุกก็ไม่ได้เป็นที่เกรงกลัวต่อชาวบ้านในพื้นที่ เพราะชาวบ้านในพื้นที่ต้องอาศัยของป่าในการดำรงชีพและที่อยู่อาศัยการทำเกษตรกรรมเพื่อหารายได้ หลังจากการหมดวาระของผู้นำคนเดิมลงไปปัญหาของการบุกรุกทำลายป่ายังคงไม่ได้รับการแก้ไขปัญหา เมื่อปีพ.ศ. 2551 ได้มีผู้ใหญ่บ้านคนใหม่เข้ามารับตำแหน่งในพื้นที่หมู่บ้านหนองห่ายเข้ามาสานต่อ

ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกพื้นที่ป่า โดยมีการอาศัยความร่วมมือกับองค์กรส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ อย่างองค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปาเข้ามามีส่วนช่วยในการทำหน้าที่ประสานงานกับผู้นำชุมชนและชาวบ้าน นอกจากนี้ ยังมีการดึงภาคส่วนต่างๆ ได้แก่ หน่วยงานรัฐบาลและเอกชน โรงเรียน วัด ในการสร้างความร่วมมือและอนุรักษ์ป่าไม้และต้นน้ำให้อุดมสมบูรณ์ เข้ามาร่วมดำเนินกิจกรรมภายใต้ต้นนวัตกรรมโครงการโครงการบริหารจัดการป่าชุมชนหมู่บ้านหนองห่าย ผ่านกิจกรรมการปลูกป่า การสร้างฝาย และการบวชป่าในพื้นที่สำหรับการดูแลป่าชุมชนมีทั้งคนในชุมชนและคณะกรรมการดูแลป่าไม่ร่วมกัน คณะกรรมการจะมีหน้าที่ในการสำรวจป่า การตรวจสอบการกระทำความผิดภายในพื้นที่ป่า การคอยเฝ้าระวังการเกิดไฟป่า เป็นต้น (ประธานป่าชุมชนหมู่บ้านหนองห่าย, การสื่อสารส่วนบุคคล, 16 พฤศจิกายน 2560) ทำให้ในปัจจุบันชุมชนหนองห่ายได้ค้นผืนป่าที่เกิดจากการบุกรุกพื้นที่ป่าของชาวบ้านและมีการขยายอาณาเขตพื้นที่การดูแลป่าด้วยชุมชนเป็นจำนวน 800 ไร่ ผลของการขอพื้นที่ป่าไม้เพิ่มยังเป็นตัวสะท้อนให้เห็นว่า หน่วยงานในพื้นที่อย่างองค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา ผู้นำชุมชน และชาวบ้านในพื้นที่มีการตระหนักถึงการทำงานร่วมกันและเล็งเห็นถึงประโยชน์และผลที่จะได้จากการใช้ป่าผืนเดียวกันจนก่อให้เกิดความยั่งยืนในการบริหารการจัดการป่าชุมชน

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- (1) เพื่อศึกษากระบวนการสร้างคุณค่าสาธารณะในนวัตกรรมโครงการการบริหารจัดการป่าชุมชนหมู่บ้านหนองห่าย ตำบลช่วงเปา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่
- (2) เพื่อศึกษาบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการสร้างคุณค่าสาธารณะของนวัตกรรมโครงการการบริหารจัดการป่าชุมชนหมู่บ้านหนองห่าย ตำบลช่วงเปา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่

3. แนวคิดที่ใช้ศึกษา

การศึกษางานวิจัยเรื่อง กระบวนการสร้างคุณค่าสาธารณะของนวัตกรรมโครงการบริหารจัดการป่าชุมชน หมู่บ้านหนองห่าย องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่มีการปรับประยุกต์ใช้แนวคิดทฤษฎีและรูปแบบของการสร้างคุณค่าและการร่วมสร้างคุณค่ามาจัดทำเป็นกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษากระบวนการสร้างคุณค่าสาธารณะ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างคุณค่าสาธารณะ

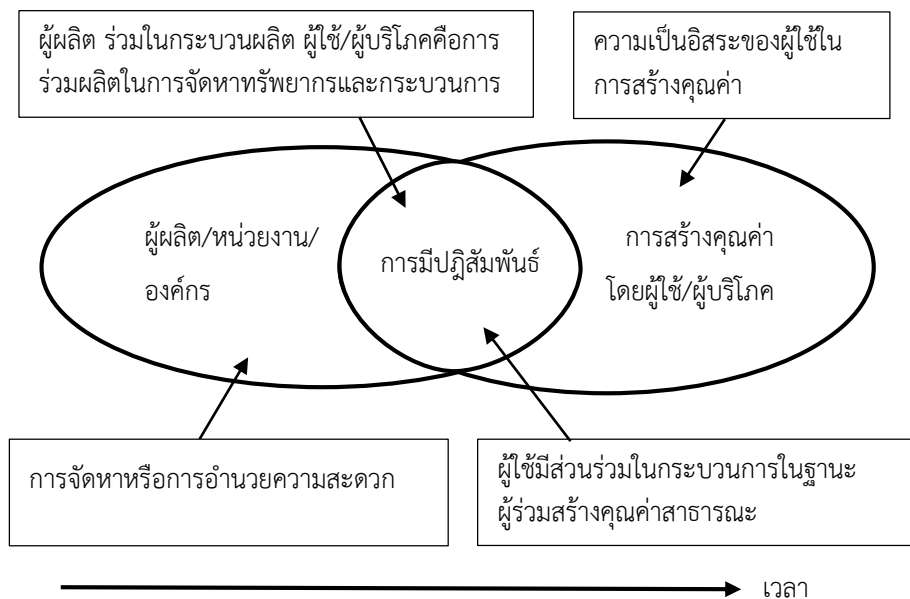
Skalen, Karlsson, Engen, and Magnusson (2017) ระบุว่า การสร้างคุณค่าสาธารณะ จะเกิดขึ้นได้ต้องผ่านการบูรณาการทรัพยากรทั้งในรูปแบบที่เป็นรูปธรรมและไม่เป็นรูปธรรม ซึ่งต้องอาศัยบทบาทของขององค์กร/ภาครัฐ กล่าวคือ การสนับสนุนและช่วยเหลือผู้ใช้ในการตัดสินใจที่จะสร้างคุณค่าร่วมกัน

Farr (2015) ให้คำนิยามว่า การสร้างคุณค่าสาธารณะ คือการที่ผู้ใช้บริการนำทรัพยากรที่ตนเองมีอยู่เข้าสู่กระบวนการร่วมสร้างของคุณค่า โดยให้เห็นถึงเกิดความสำเร็จในเชิงปฏิบัติ จนนำไปสู่การส่งมอบบริการสาธารณะ

โดยสรุป การสร้างคุณค่าสาธารณะ หมายถึง การบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานและผู้รับบริการในการผลิตสินค้าและบริการโดยหน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นผู้ผลิตสินค้าและบริการมีหน้าที่ในการกำกับดูแลกระบวนการผลิตในระหว่างการผลิตมีปฏิสัมพันธ์กับผู้บริโภคหรือผู้ใช้ประโยชน์จากสินค้าหรือบริการ ทั้งนี้ หน่วยงานอาจเข้าร่วมเป็นผู้ผลิตในสินค้าและบริการที่ผลิตขึ้นมา สามารถเป็นปัจจัยหรือผลลัพธ์เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จได้

3.2 รูปแบบการสร้างคุณค่าจากการใช้ (Value-in-Use Creation Model)

แผนภาพที่ 1 รูปแบบการสร้างคุณค่าจากการใช้ (Value-in-Use Creation Model)



ที่มา: Gronroos (2011)

ทั้งนี้ ในส่วนของกระบวนการบูรณาทรัพยากรการร่วมสร้างคุณค่ามีความแตกต่างดังต่อไปนี้ 1) การจัดหาหรือการอำนวยความสะดวกในการสร้างคุณค่าของหน่วยงานผู้ให้บริการ 2) ผู้ใช้ และองค์กรความร่วมมือในการร่วมสร้างคุณค่า 3) ผู้ใช้เป็นผู้กำหนดการสร้างคุณค่า ทั้งนี้ การร่วมผลิตจึงถูกเชื่อมโยงมาจากการปฏิสัมพันธ์โดยตรงระหว่างผู้ใช้และหน่วยงานผู้ให้บริการ/องค์กร (Gronroos, 2018 อ้างถึงใน Gronroos and Voima, 2013) ทั้งนี้ สามารถอธิบายออกมาเป็นตามแผนภาพได้ดังต่อไปนี้

3.3 แนวคิดการร่วมสร้างคุณค่า

3.3.1 ความหมาย/คำนิยามในการร่วมสร้างคุณค่า

ทั้งนี้ แนวคิดด้านการร่วมสร้างคุณค่าถูกอ้างอิงมาจากสองแนวคิดคือ แนวคิดเชิงตรรกะด้านสินค้า (Goods-Dominant Logic) และแนวคิดเชิงตรรกะด้านบริการ (Service-Dominant Logic) Adam Smith (1776 อ้างถึงใน Vargo, Maglio, & Akaka, 2008) ระบุว่าคุณค่าและการสร้างคุณค่า เป็นการมุ่งสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและเรียนรู้ถึงการแลกเปลี่ยนทางการตลาด สำหรับจำกัดความคำว่า “คุณค่า” มีข้อสังเกตหลักที่แตกต่างกันคือ ความหมายที่บางครั้งอาจแสดงออกถึงประโยชน์ของวัตถุบางอย่างและบางครั้งอาจแสดงถึงอำนาจในการซื้อสินค้าซึ่งอาจเรียกว่า การใช้งานในคุณค่า และการแลกเปลี่ยนในคุณค่า

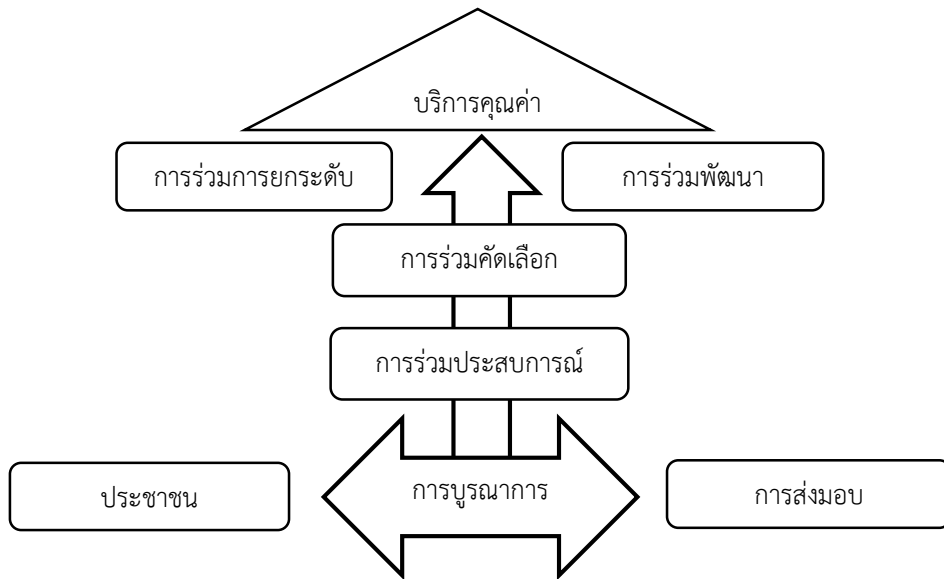
สำหรับแนวความคิด (Service-Dominant Logic: S-D) Lusch and Vargo (2006 อ้างถึงใน Vargo, Maglio, & Akaka, 2008) ระบุว่า มีลักษณะสำคัญสำหรับกระบวนการสร้างคุณค่า (Value-Creating Process) ที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคในฐานะผู้ร่วมสร้างคุณค่า นอกจากนี้ การร่วมสร้างคุณค่ายังเป็นการสร้างความพึงพอใจให้กับผู้บริโภคในการปรับปรุงขั้นตอนการระบุความต้องการและความต้องการของลูกค้า การร่วมสร้างคุณค่าแสดงให้เห็นว่า “จะไม่เกิดคุณค่าจนกว่าจะมีการใช้ ประสบการณ์และการรับรู้มีความสำคัญต่อการกำหนดคุณค่า” ทั้งนี้ บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานในการสร้างคุณค่า คือการส่งมอบคุณค่าและจัดหาบริการเป็นตัวกลางสำหรับกระบวนการร่วมสร้างคุณค่า

Romero and Molina (2011) ระบุว่า กระบวนการขององค์การสำหรับการร่วมสร้างสินค้า บริการและความชำนาญ (ประสบการณ์) ในความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับการสร้างโดยผู้ใช้และการบริการยังรวมไปถึงทุนทางปัญญาและการแลกเปลี่ยนความคุ้มค่า สิ่งที่ได้รับจริงจากการร่วมผลิต (Co-production), การร่วมพัฒนา (Co-development), การร่วมออกแบบ (Co-designed), การร่วมบริการ (Co-serviced) และ/หรือการร่วมกระบวนการ (Co-processed) ลูกค้าไม่ได้เป็นผู้รับอย่างเดียวสำหรับสินค้าและบริการแต่ยังเป็นผู้ร่วมสร้าง

โดยสรุป การร่วมสร้างคุณค่า คือ การบูรณาการของทรัพยากร โดยอาศัยทักษะหรือประสบการณ์ของผู้ผลิตสินค้าและประชาชนผู้รับบริการเข้ามาร่วมผลิตสินค้าและบริการ ทั้งนี้ได้มีความร่วมมือกันในการคิดสร้างสรรค์สินค้าและบริการโดยประชาชนจะเป็นผู้กำหนดคุณค่าของสินค้าและบริการ

3.3.2 รูปแบบของการร่วมสร้างคุณค่า

แผนภาพที่ 2 รูปแบบการร่วมสร้างคุณค่า (Value Co-creation)



ที่มา: Hidayati and Novani (2015)

สำหรับการกำหนดรูปแบบของการร่วมสร้างคุณค่า (Value Co-creation) ทั้งนี้ Gabrun และ Kijima (อ้างถึงใน Hidayati & Novani, 2015) กำหนดจาก 4 ขั้นตอน หรือ 4 กระบวนการจากแนวคิดการร่วมสร้างคุณค่า โดยมีพื้นฐานแนวคิดของรูปแบบบนความร่วมมือระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่สร้างและกระบวนการทางสังคม

ทั้งนี้ Hidayati and Novani (2015) ได้มีการระบุว่า ขั้นตอนที่ 1 การร่วมประสบการณ์ (Co-experience) เป็นการรับความคิดเห็นจากผู้ให้บริการ เพื่อทราบความต้องการและลดช่องว่างระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ความคิดเห็นและประสบการณ์ของผู้รับบริการจะทำให้สร้างการแก้ไขปัญหาหรือความต้องการของผู้รับบริการให้เป็นที่รับรู้ต่อผู้ให้บริการ นอกจากนี้ ยังเป็นการร่วมประสบการณ์ซึ่งเป็นขั้นแรกในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในด้านของความคิด ประสบการณ์ของผู้ให้บริการและผู้รับบริการ เพื่อให้สินค้าและ

บริการมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ จากการศึกษาในประเด็นการร่วมประสบการณ์ Battarbee (2003) ได้ระบุว่า เป็นการผสมผสานระหว่างประสบการณ์ที่เคยเกิดขึ้นกับการใช้หรือรับบริการ อาจถ่ายทอดออกมาได้ในรูปแบบของการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลระหว่างผู้จัดทำบริการ และผู้ใช้บริการ ขั้นตอนที่ 2 การร่วมคัดเลือก (Co-define) เป็นการให้ความสนใจของผู้ใช้บริการและผู้รับบริการเรียนรู้เกี่ยวกับความต้องการและความสามารถซึ่งกันและกันเพื่อการร่วมกำหนดรูปแบบหรือแนวทางในการดำเนินการเพื่อควมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานร่วมกัน ขั้นตอนที่ 3 การร่วมยกระดับ (Co-elevation) เป็นขั้นตอนที่มุ่งเน้นกระบวนการให้บริการของผู้ให้บริการ ซึ่งจะสามารถยกระดับจากความรู้ของส่วนบุคคลจนนำไปสู่การบริการที่มีคุณภาพทางสังคมที่ดีขึ้น และขั้นตอนที่ 4 การร่วมพัฒนา (Co-development) เป็นการมุ่งเน้นในบริการที่ถูกจัดทำขึ้นร่วมกับผู้รับบริการ โดยให้ผู้รับบริการเป็นผู้ประเมินการบริการ เพื่อให้ผู้บริการได้เรียนรู้ผลจากประเมิน แล้วนำกลับมาพัฒนาร่วมกับผู้รับบริการ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ ซึ่งเป็นกลไกหมุนเวียนการยกระดับการบริการและค่านิยมทางสังคม

3.4 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดป่าชุมชน

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับป่าชุมชน กรมป่าไม้ (2558) ระบุว่าป่าชุมชน หมายถึง ป่าหรือที่ดินสิ่งอื่นใด ซึ่งกรมป่าไม้ได้อนุมัติให้เป็นโครงการป่าชุมชนตามแนวทางของกรมป่าไม้ ภายใต้กฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องโดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกับเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ในการควบคุม ดูแล รักษา และบำรุงป่าไม้ เพื่อให้ป่าเกิดความยั่งยืน ชุมชนได้รับประโยชน์ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน มาตรา 3 มีการระบุถึงป่าชุมชนว่าหมายถึง ป่านอกเขตอนุรักษ์ พื้นที่อื่นของรัฐที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเป็นป่าชุมชน

ทั้งนี้ โกมล แพรทอง (2537 อ้างถึงใน กิตติศักดิ์ ชลศิริ, 2556) ได้ระบุความหมายของป่าชุมชนไว้ว่าเป็นกระบวนการจัดการป่าชุมชนจากประชาชนในชุมชน ซึ่งเป็นผู้ได้ประโยชน์จากป่า และเป็นผู้กำหนดแผนเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของชุมชน โดยเฉพาะผลประโยชน์ที่ได้รับอย่างสม่ำเสมอของประชาชนที่มีการพึ่งพิงพื้นที่ป่า โดยให้สอดคล้องกับขนบธรรมเนียม ประเพณี ความเชื่อ สภาพเศรษฐกิจและนิเวศวิทยา

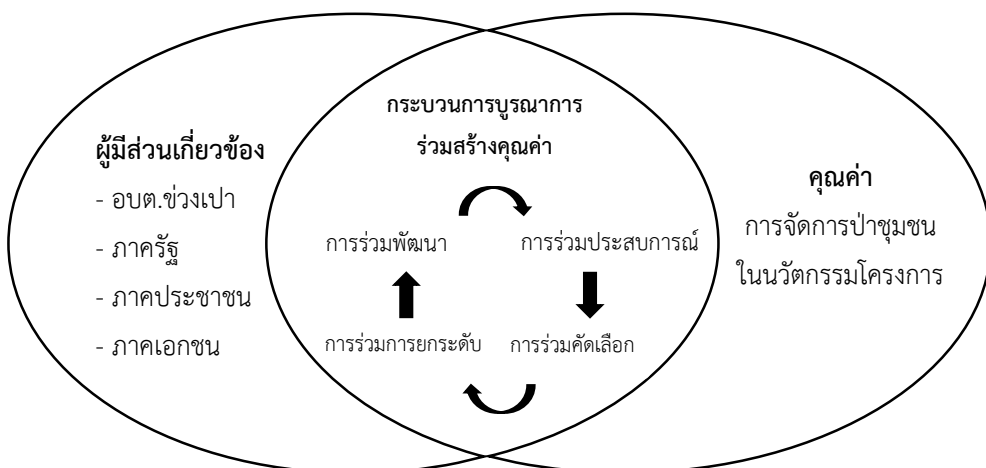
จากการระบุคำนิยามความหมายของทั้งหน่วยงานที่ดูแลเกี่ยวกับป่าไม้และนักวิชาการผู้ศึกษาเกี่ยวกับป่าชุมชน ผู้เขียนจึงสามารถสรุปความหมายในเชิงกว้างของป่าชุมชนได้ว่า เป็นรูปแบบการใช้พื้นที่โดยมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมกันอนุรักษ์ รักษา หวงแหน ไม่ให้ผู้ใดเข้าไปทำลายโดยการสร้างกฎระเบียบ ทั้งนี้ ยังอาศัยความร่วมมือในทุกภาคส่วนที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการรักษาพื้นที่นี้ให้เกิดประโยชน์ สำหรับพื้นที่หนองห่ายได้มีการจัดการพื้นที่

ป่าชุมชน ในช่วงแรกชาวบ้านไม่ให้ความร่วมมือกับกลุ่มแกนนำในพื้นที่เนื่องจากชาวบ้านเห็นว่ารายได้จากการหาของป่าจะเกิดผลกระทบกับตัวเอง แม้ว่าทรัพยากรป่าไม้จะลดลง ชาวบ้านยังมีการแผ้วถางต่อ จนมาถึงผู้นำชุดใหม่ที่มีการสานต่อการแก้ไขปัญหาเรื่องป่าชุมชน โดยอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วนและการดำเนินงานที่มีรูปแบบการดำเนินงานจนเป็นที่ไว้วางใจแก่ชาวบ้าน จึงทำให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมเนื่องจากเห็นผลลัพธ์ที่กลุ่มแกนนำในพื้นที่ได้ลงมือปฏิบัติ ทั้งนี้ รูปแบบของการดำเนินงานที่อาศัยความเชื่อ วัฒนธรรมและประเพณี ยังคงมีการนำใช้ในพื้นที่ป่าเพื่อเป็นกุศโลบายในการให้ชาวบ้าน เข้ามาร่วมอนุรักษ์ได้อีกช่องทางหนึ่งของพื้นที่ป่าชุมชนบ้านหนองห่าย

4. กรอบแนวคิด

จากการศึกษาและทบทวนวรรณกรรมในเรื่องของการสร้างคุณค่าสาธารณะและการร่วมสร้างคุณค่าสาธารณะ ผู้วิจัยได้มีการประยุกต์ใช้รูปแบบของรูปแบบการสร้างคุณค่าจากการใช้ (Value-in-Use Creation Model) ของ Gronroos (2011) และรูปแบบการร่วมสร้างคุณค่า (Value Co-creation) ของ Hidayati and Novani (2015) มาจัดทำเป็นกรอบแนวคิดที่ใช้ศึกษานวัตกรรมโครงการบริหารจัดการป่าชุมชนหมู่บ้านหนองห่าย โดยในส่วนของกรอบแนวคิดจะประกอบไปด้วยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล ช่วงเปา ภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชน นำมาสู่การบูรณาการร่วมกันผ่านกระบวนการร่วมสร้างคุณค่า 4 ขั้นตอน ดังนี้ 1) การร่วมประสบการณ์ 2) การคัดเลือก 3) การร่วมยกระดับ และ 4) การร่วมพัฒนา นำมาสู่คุณค่าที่ได้จากการร่วมกันดำเนินการในพื้นที่

แผนภาพที่ 3 กรอบแนวคิด



5. ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีวิธีการวิเคราะห์ของงานวิจัย ได้แก่ กลุ่มผู้นำชุมชน คนในชุมชน รวมไปถึงหน่วยงานราชการ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการสร้างคุณค่าสาธารณะในนวัตกรรมโครงการบริหารจัดการป่าชุมชนหมู่บ้านหนองห้าย

5.1 กลุ่มเป้าหมาย

ในการศึกษาผู้วิจัยได้ใช้เกณฑ์การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักโดยวิธีการบอกต่อ (Snowball Sampling) ซึ่งคัดเลือกจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนวัตกรรมโครงการป่าชุมชนบ้านหนองห้าย ได้แก่ ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้นำชุมชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในโครงการ โดยรวมแล้วมีจำนวนกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักทั้งหมด 30 คน ดังต่อไปนี้

5.1.1 ผู้บริหารหน่วยงานองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 คน

5.1.2 เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนวัตกรรมและการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 3 คน

5.1.3 ผู้นำชุมชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องหมู่ 1 จำนวน 1 คน

5.1.4 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่ไม่ใช่ผู้บริหารองค์กรส่วนตำบลและผู้นำชุมชน เช่น โรงเรียนวัด และ หน่วยงานภาคเอกรรัฐและเอกชน จำนวน 4 คน

5.1.5 ภาคประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในโครงการนวัตกรรมหมู่ที่ 1 จำนวน 5 คน

5.1.6 คณะกรรมการป่าชุมชนในโครงการนวัตกรรม 1 คณะทำงาน มีจำนวน 15 คน

5.2 เครื่องมือวิจัย

5.2.1 การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Document Study)

5.2.2 การศึกษาจากการใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview)

5.2.3 การศึกษาโดยการสังเกตการณ์ (Observation) แบบไม่มีส่วนร่วม

5.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

5.3.1 การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Document Study) เป็นการศึกษาการทบทวนวรรณกรรมจากหนังสือ เอกสาร วารสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังมีเอกสารทางการวิจัย ได้แก่ รายงานการวิจัย คู่มือ วิทยานิพนธ์ ดุษฎีนิพนธ์ บทสัมภาษณ์ เอกสาร

โครงการที่เกี่ยวข้องกับป่าชุมชน เอกสารวิชาการออนไลน์ และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับนวัตกรรม การและการบริหารจัดการป่าชุมชน

5.3.2 การศึกษาจากการใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) โดย ทำการเก็บข้อมูล รวบรวมข้อมูลจากโครงการนวัตกรรมการบริหารจัดการป่าชุมชนบ้าน หนองห่าย ขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ แล้วนำมา สร้างแบบสอบถามและคำถาม โดยใช้ลักษณะการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างเพื่อเก็บข้อมูล กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการนวัตกรรม

5.3.3 การศึกษาโดยการสังเกตการณ์ (Observation) เก็บรวบรวมข้อมูลด้วย การเข้าไปสังเกตการณ์ในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนวัตกรรมโครงการบริหารจัดการ ป่าชุมชนหมู่บ้านหนองห่าย ได้แก่ 1) การเข้าร่วมสังเกตการณ์ประชุมของกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับ โครงการนวัตกรรม 2) การเข้าร่วมการดำเนินกิจกรรมภายในป่าชุมชน 3) การเข้าไปเดิน สำรวจแนวฝายชะลอน้ำและพื้นที่ป่า ทั้งนี้ การเข้าร่วมดำเนินการในแต่ละขั้นใช้วิธีการสังเกต แบบไม่มีส่วนร่วมเพื่อสร้างความเข้าใจในนวัตกรรมโครงการและกิจกรรมความร่วมมือในการ ดำเนินการในพื้นที่ป่าชุมชน

6. ผลการศึกษางานวิจัย

นวัตกรรมป่าชุมชนหมู่บ้านหนองห่าย เริ่มขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2537 เกิดจากสภาพปัญหาภัย แล้ง อันเนื่องมาจากการบุกรุกพื้นที่เพื่อทำการเกษตร จึงทำให้ผู้ใหญ่บ้านทองใบ หลวงคณะได้ รวบรวมกลุ่มผู้นำชุมชนเพื่ออนุรักษ์พื้นที่ป่าโดยการปลูกป่าซ่อมแซมและกันอาณาเขตพื้นที่ เพื่อไม่ให้เกิดการบุกรุก โดยการดำเนินงานของกลุ่มแกนนำในพื้นที่มีการนำแนวคิดการจัดการ พื้นที่ป่าเข้ามาใช้ในการดำเนินการเพื่อป้องกันไม่ให้อาณาเขตพื้นที่ป่า มีการจัดตั้ง คณะกรรมการป่าชุมชนโดยไม่ผ่านการคัดเลือกจากประชาชนในพื้นที่รูปแบบการดำเนินงาน เป็นรูปแบบเดียวกับที่กรมป่าไม้กำหนด การขอจัดตั้งพื้นที่ป่าชุมชนในขณะนั้นเป็นไปตามที่ กรมป่าไม้กำหนด และมีชาวบ้านเข้าร่วมดำเนินการบ้างแต่ก็ยังมีบางส่วนที่ไม่เข้าร่วมในการ อนุรักษ์พื้นที่ป่าพื้นที่ป่าไม้ ในเวลาต่อมาได้มีการจัดตั้งโรงพยาบาลในพื้นที่ตำบลช่วงเปา ทำให้ชาวบ้าน บุกรุกพื้นที่ป่าอีกครั้งเพื่อนำไม้ไปเผาถ่านและใช้พื้นที่ป่าเพื่อปลูกใบยาสูบ ความรุนแรงของ การบุกรุกพื้นที่ป่ามีความรุนแรงมากกว่าครั้งแรก ถึงแม้ว่าผู้ใหญ่บ้านทองใบจะพยายามพูดคุย เพื่อทำความเข้าใจกับชาวบ้านแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ ประกอบกับมีการแบ่งเขตพื้นที่การ ปกครองในหมู่ที่ 1 บ้านหนองห่ายออกเป็นอีกหนึ่งหมู่บ้าน คือ หมู่ที่ 13 บ้านหนองห่ายสามัคคี

ซึ่งทำให้พื้นที่ป่าชุมชนที่มีการกันเขตไว้แต่เดิมในหมู่ที่ 1 ถูกแบ่งออกมาอยู่ในพื้นที่ หมู่ที่ 13 ซึ่งทำให้การขอความร่วมมือจากชาวบ้านเป็นไปได้ยากมากขึ้น

ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่ายังคงไม่ได้รับการแก้ไข เนื่องจากป่าเป็นแหล่งสร้างรายได้ให้กับคนในชุมชนประกอบการการแยกอาณาเขตของหมู่บ้านหนองห่ายจึงเป็นอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาในการบุกรุกพื้นที่ป่าหมู่บ้านหนองห่าย จนกระทั่งผู้ใหญ่บ้านทองใบ หลวงคณะ หมตวาระลง ในปี พ.ศ. 2551 ผู้ใหญ่บ้านจรัส คำวงศ์ษา ได้ขึ้นมารับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านคนใหม่ ในหมู่บ้านหนองห่ายหมู่ที่ 1 และได้เข้ามาสานต่อในการแก้ไขปัญหาพื้นที่ป่าที่ถูกบุกรุก พื้นที่ป่าชุมชนและพื้นที่ป่าอุทยาน โดยในการดำเนินงานของกลุ่มแกนนำใหม่ได้มีการประสานขอความร่วมมือการดำเนินการไปยังหน่วยงานในพื้นที่ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและมีการดึงภาคส่วนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในพื้นที่ป่าชุมชนจนนำมาสู่การเกิดนวัตกรรมป่าชุมชนบ้านหนองห่ายที่มีการพัฒนาโดย 4 ขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 การร่วมประสบการณ์ (Co-experience) คือ การแลกเปลี่ยน เรียนรู้ ข้อมูลระหว่างผู้จัดทำบริการ และผู้ใช้บริการ เพื่อนำไปปรับปรุงบริการที่จะเกิดขึ้น จากการศึกษาในพื้นที่ป่าชุมชนบ้านหนองห่ายพบว่าการดำเนินการในพื้นที่ผ่าน 3 แนวทางดังต่อไปนี้

(1) การทบทวนปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า จากสภาพปัญหาการบุกรุกพื้นที่และปัญหา ความรุนแรงของการตัดไม้ในเขตพื้นที่ป่าชุมชนและการบุกรุกเข้าอาณาเขตพื้นที่อุทยาน แห่งชาติ เพื่อแก้ไขกับสิ่งที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ทางกลุ่มแกนนำซึ่งประกอบไปด้วย ผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการหมู่บ้านในหมู่ที่ 1 บ้านหนองห่ายได้ทำการปรึกษาหารือร่วมกันในสภาพ ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ โดยได้เข้ามาดำเนินการประชุมหารือเพื่อขอความร่วมมือกับ ชาวบ้านในหมู่ที่ 1 บ้านหนองห่ายในเรื่องของบุกรุกและทำลายพื้นที่ป่าไม้ในพื้นที่ป่าชุมชนและ ป่าบริเวณใกล้เคียง

สำหรับการดำเนินการของผู้ใหญ่บ้านจรัส คำวงศ์ษาและกลุ่มคณะกรรมการหมู่บ้าน หมู่ที่ 1 บ้านหนองห่ายได้มีการจัดประชุมชนโดยใช้การประชุมหมู่บ้านในพื้นที่หมู่ที่ 1 บ้าน หนองห่ายในการประชุมหรือทบทวนสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ป่า ทั้งนี้ ในการประชุม ทางกลุ่มของผู้ใหญ่บ้านได้มีการเปิดหัวข้อในการพูดคุยในเรื่องของผลกระทบจากการไม่มีพื้นที่ ป่าและต้นไม้อยู่ 2 ประเด็นหลักดังต่อไปนี้ คือ 1) การเกิดวิกฤติภัยแล้งและการเกิดอุทกภัย จนทำให้บ้านเรือนและไร่นาของชาวบ้านเสียหาย และ 2) การลดลงของทรัพยากรป่าไม้ จนทำให้เกิดการสูญเสียรายได้ให้กับคนในพื้นที่ นอกจากนี้ ยังมีการแย่งชิงทรัพยากรภายใน พื้นที่ป่ากับชาวบ้านทั้งในและนอกพื้นที่ชุมชน จากประเด็นปัญหาที่กลุ่มแกนนำได้นำเข้ามา พุดคุยเพื่อทบทวนปัญหาที่เกิดขึ้นจึงทำให้มีชาวบ้านบางส่วนตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากได้รับผลกระทบโดยตรงกับตนเอง จึงนำมาสู่การประชุมร่วมกันในครั้งที่สองเพื่อหา

สาเหตุของการเกิดปัญหาที่แท้จริงในพื้นที่ ด้วยวิธีการระดมความคิดเห็นของชาวบ้าน ผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการหมู่บ้านทำให้ทราบสาเหตุหลักของการบุกรุกพื้นที่ป่าคือ ชาวบ้านต้องการพื้นที่ดินทำกินเพื่อสร้างรายได้ให้แก่ตนเอง

(2) การแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์การบุกรุกพื้นที่ป่า โดยมีกลุ่มแกนนำในพื้นที่ ได้จัดการประชุมหารือร่วมกับชาวบ้านในพื้นที่เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลประสบการณ์ และเรียนรู้ซึ่งกันและกันในการประชุมชาวบ้าน ผลจากการทบทวนปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ จนนำมาสู่การร่วมหาสาเหตุของการบุกรุกพื้นที่ป่าที่แท้จริงในพื้นที่ทางกลุ่มแกนนำในพื้นที่ จึงได้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยทางผู้ใหญ่บ้านและคณะกรรมการหมู่บ้านมีการจัดการประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับการบุกรุก และการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าผ่านการประชุมหมู่บ้านภายในพื้นที่หมู่ที่ 1 บ้านหนองห่าย โดยมีการเปิดโอกาสให้ชาวบ้านในพื้นที่ได้ร่วมแสดงความคิดเห็น แลกเปลี่ยนข้อมูล ที่ชาวบ้านเคยทำภายในพื้นที่ป่า จากการประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของชาวบ้าน ที่ร่วมกับกลุ่มผู้นำชุมชนทำให้ทราบว่าสาเหตุที่ชาวบ้านกล้าเข้าบุกรุกพื้นที่ป่า เนื่องจากแนวอาณาเขตของป่ามีความไม่ชัดเจนทำให้ง่ายต่อการบุกรุกพื้นที่ ผิดกับความต้องการที่ดิน เพื่อสร้างรายได้ให้กับตนเองและครอบครัวจึงจำเป็นต้องบุกรุกพื้นที่ ส่วนเหตุที่กล้านำพรรณไม้ ในพื้นที่ออกมาจำหน่ายเพื่อสร้างรายได้นั้นเนื่องจากการเข้าใช้พื้นที่ป่าไม่ได้มีกฎกติกาหรือ ข้อบังคับใดที่จะไม่ให้ชาวบ้านนำพรรณไม้ออกมาสร้างรายได้ ชาวบ้านจึงเห็นว่าเมื่อไม่ได้มีกฎ หรือข้อบังคับใดที่จะไม่สามารถนำพรรณไม้หรือการตัดไม้และป่าไม้ไม่มีเจ้าของเป็นของ คนใดคนหนึ่งจึงทำให้เข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าเพื่อการสร้างรายได้

(3) ข้อตกลงร่วมกันเพื่อไม่ให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่า เนื่องจากการจัดทำข้อตกลง ในช่วงแรกเป็นการประกาศใช้ภายในพื้นที่หมู่ที่ 1 บ้านหนองห่ายจึงทำให้ชาวบ้านนอกพื้นที่ เข้ามาทำการบุกรุกพื้นที่และลักลอบตัดไม้ในเขตพื้นที่ป่า จึงทำให้กลุ่มแกนนำมีการจัดประชุม หารือร่วมกับชาวบ้านในพื้นที่หมู่ที่ 1 และได้มีการเชิญกลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ข้างเคียง เข้ามาร่วมรับรู้ในกฎกติกาการใช้พื้นที่ป่าชุมชนหมู่บ้านหนองห่าย และได้ขอความร่วมมือ ให้กลุ่มผู้นำในพื้นที่ข้างเคียงไปประชาสัมพันธ์ถึงกฎกติกาการใช้พื้นที่ป่าชุมชนหมู่ที่ 1 บ้านหนองห่าย ทั้งนี้ ข้อตกลงในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าชุมชนร่วมกันซึ่งมีกติกาทั้งหมด 7 ข้อ คือ 1) ห้ามตัดไม้บุกรุกป่าชุมชนโดยเด็ดขาด ถ้าผู้ใดบุกรุก จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย 2) ห้ามผู้ที่เข้าบริเวณป่าชุมชนนำพรรณไม้ ผักหวาน พืชสมุนไพร หรือพรรณไม้ต่างๆ ออกจาก ป่าชุมชนโดยเด็ดขาด ถ้าคณะกรรมการป่าชุมชนหรือชาวบ้านพบเห็น จะถูกปรับ 3,000 บาท ต่อพันธุ์ไม้ 1 ชนิด และว่ากล่าวตักเตือน 3) ถ้าพบเห็นการกระทำผิด 2 ครั้ง จะถูกปรับและ ดำเนินคดีต่อไป 4) ถ้าราษฎรภายในหมู่บ้านต้องการใช้ไม้ ต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการ

ป่าชุมชนก่อน แล้วพิจารณาตามความเหมาะสม 5) ห้ามนำรถบรรทุก (ตั้งแต่ 4 ล้อขึ้นไป) เข้าไปในบริเวณป่าชุมชนเพื่อเป็นการป้องกันการลักลอบการตัดและขนย้ายต้นไม้ 6) ห้ามกระทำการใดๆ เช่น การเผาป่า การทิ้งก้นบุหรี่ ที่ก่อให้เกิดไฟฟ้า และ 7) ห้ามกระทำการใดที่เป็นการบุกรุก และยึดครองพื้นที่ป่าชุมชน

สามารถสรุปได้ว่าในขั้นตอนของการร่วมประสบการณ์ในพื้นที่ป่าชุมชนบ้านหนองห้วย จะมีขั้นตอนในการดำเนินการทั้งหมด 3 ขั้นตอนหลัก คือ 1) การทบทวนสภาพปัญหาในพื้นที่ป่า 2) การแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์การบุกรุกพื้นที่ป่า และ 3) การทำข้อตกลงร่วมกันเพื่อไม่ให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่า ในผลการศึกษาตามที่ได้วิจัยได้เสนอไว้ข้างต้นนั้นจะพบว่าผู้ที่เข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนการดำเนินการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ป่าชุมชน ประกอบด้วย 1) กลุ่มผู้นำชุมชนในพื้นที่หมู่ที่ 1 เข้ามาเป็นแกนหลักในการดำเนินการตั้งแต่การสร้างความรู้ความตระหนักรู้ในเรื่องของผลกระทบจากการไม่มีต้นไม้ในพื้นที่และได้ดึงภาคประชาชนที่เป็นผู้รับผลประโยชน์จากการใช้พื้นที่ป่าชุมชนเข้ามาร่วมในการดำเนินการในพื้นที่ผ่านการระดมความคิดเห็น แลกเปลี่ยนเรียนรู้กัน และนำมาใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ และ 2) กลุ่มชาวบ้านหมู่ที่ 1 บ้านหนองห้วย ที่มีความตระหนักรู้ถึงสภาพปัญหาที่ได้รับผลกระทบโดยตรงเข้ามาร่วมดำเนินการกับกลุ่มแกนนำในพื้นที่โดยการให้ข้อมูลและร่วมแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการบุกรุกพื้นที่ป่าและความต้องการในการสร้างรายได้ให้ตนเองจึงนำมาสู่ความต้องการที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาพร้อมกับผู้นำในท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดรูปแบบการทำงานร่วมกัน (Co-defined) คือ การร่วมกันกำหนดรูปแบบการทำงานในการบริหารจัดการป่าชุมชน เพื่อสร้างควมมีเสถียรภาพในการบริหารจัดการป่าชุมชนภายในพื้นที่จึงนำไปสู่การร่วมกันกำหนดรูปแบบของการทำงานร่วมกันภายในพื้นที่ป่าชุมชน จากการศึกษาภายในพื้นที่พบว่าในอดีตป่าชุมชนบ้านหนองห้วยที่ยังไม่ได้แยกหมู่บ้านมีการดำเนินการในลักษณะของการจัดการป่าชุมชนแล้วหนึ่งครั้ง แต่ด้วยสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่จึงทำให้การจัดการป่าชุมชนครั้งนั้นไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่ ประกอบกับการดำเนินการจัดตั้งป่าชุมชนในอดีตเป็นการดำเนินการแบบเบ็ดเสร็จ กล่าวคือ ดำเนินการตามรูปแบบของกรมป่าไม้ มีการกั้นอาณาเขตป่าชุมชน และการจัดตั้งคณะกรรมการป่าชุมชน ทำให้ประชาชนพื้นที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการประชาชนในพื้นที่รับรู้ถึงแค่ปัญหาแต่ไม่ได้ตระหนักถึงผลกระทบของปัญหาและการเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินการ

ทั้งนี้ ในการสานต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ป่าชุมชนบ้านหนองห้วยของกลุ่มผู้นำใหม่ มีแนวความคิดว่าจะต้องมีการดึงประชาชนในพื้นที่บ้านหนองห้วยเข้ามามีส่วนร่วม

และมาเป็นส่วนหนึ่งในการตระหนักรู้ถึงสภาพปัญหาและเป็นส่วนหนึ่งของการดูแลพื้นที่ป่าไม้ หลังจากการหาข้อตกลงร่วมกันในการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนยังไม่มีผู้ที่จะมาดำเนินการในการควบคุมดูแลอย่างชัดเจน ทางกลุ่มแกนนำจึงได้มีการจัดประชุมหารือร่วมกับชาวบ้าน ผ่านการประชุมเพื่อค้นหาผู้ที่จะมาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการป่าชุมชนบ้านหนองห้าย โดยการดำเนินการของกลุ่มแกนนำในพื้นที่มีแนวทางในการดำเนินการจัดการป่าชุมชน ดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดบทบาท หน้าที่ของสมาชิกในเครือข่ายป่าชุมชน โดยรูปแบบของบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการป่าชุมชนมีการกำหนดมาจากกรมป่าไม้ในเรื่องของการจัดตั้งป่าชุมชน ที่จำเป็นต้องมีราษฎรเข้ามาในพื้นที่เพื่อเข้ามาช่วยทำหน้าที่จัดการป่าชุมชน ร่วมกับเจ้าหน้าที่ โดยมีข้อกำหนดว่าป่าชุมชนแต่ละที่จะต้องมีกลุ่มประชาชนในพื้นที่เข้ามาเป็นแกนหลักในการบริหารจัดการตามความเหมาะสมในพื้นที่ที่ได้มีการระบุไว้ว่าพื้นที่ที่จะเข้าร่วมโครงการป่าชุมชนมีการกำหนดบทบาทของคณะกรรมการ 1 คณะไว้ดังนี้ 1) ประธานกรรมการป่าชุมชน 2) รองประธานกรรมการ 3) กรรมการป่าชุมชน 4) เลขานุการในคณะกรรมการป่าชุมชน ทั้งนี้ คณะกรรมการ 1 คณะจะต้องประกอบไปด้วยชาวบ้านในพื้นที่จำนวน 15 คน

(2) ค้นหาสมาชิกที่จะดำเนินงานในป่าชุมชน โดยมีวิธีการดำเนินงานในขั้นตอนนี้คือ ทางกลุ่มแกนนำในพื้นที่มีการดำเนินการประชุมร่วมกับชาวบ้าน โดยเปิดโอกาสให้ชาวบ้านคัดเลือกด้วยวิธีการเสนอชื่อผู้ที่เข้ามาเป็นตัวแทนในการจัดการบริหารป่าชุมชน ทั้งนี้ ภายหลังจากการเสนอชื่อของชาวบ้านในพื้นที่ทางแกนนำจะมีการถามความคิดเห็นกับผู้ที่ถูกเสนอชื่อว่ามีความสะดวกในการเข้ามารับตำแหน่งหรือเข้าร่วมเป็นแกนหลักในการดำเนินการในพื้นที่ป่าชุมชนหรือไม่ หากผู้ใดไม่พร้อมก็จะไม่มีการบังคับ เนื่องจากการเข้ามาเป็นคณะกรรมการป่าชุมชนจำเป็นต้องเสียสละเวลาในการเข้าร่วมกิจกรรมและเงื่อนไขของการเข้าร่วมดำเนินงานคือผู้ที่ได้รับเสนอชื่อและคัดเลือกมาเป็นคณะกรรมการป่าชุมชนจะไม่มีเงินเดือนประจำตำแหน่ง ภายหลังจากคัดเลือกจะมีการแต่งตั้งตัวแทนเป็นคณะกรรมการป่าชุมชน นอกจากนี้ ยังมีการประกาศให้ประชาชนและหน่วยงานในพื้นที่ทราบและรับรู้

(3) การร่วมกันวางเป้าหมายในการดำเนินงานในป่าชุมชน ระหว่างคณะกรรมการป่าชุมชนที่ร่วมกับชาวบ้าน กลุ่มแกนนำในพื้นที่ โดยการประชุมหารือแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อวางเป้าหมายในการทำงานร่วมกัน ผ่านการลงความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและเป้าหมายที่วางไว้คือ การอนุรักษ์ฟื้นฟู เป็นแหล่งอาหารและสร้างรายได้ให้กับชุมชน สำหรับการลงความเห็นในเรื่องเป้าหมายที่ต้องเป็นการอนุรักษ์พื้นที่นั้นเป็นผลจากการที่ป่าไม้ถูกทำลายและบุกรุกพื้นที่เป็นจำนวนมากจึงทำให้มีการลงความเห็นกันว่าควรมีการอนุรักษ์และฟื้นฟูก่อนเมื่อป่าไม้อุดมสมบูรณ์ดังเดิมจึงจะเป็นแหล่งอาหาร และแหล่งสร้างรายได้ให้แก่ผู้ใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนต่อไป จากขั้นตอนนี้จะเห็นได้ว่าพื้นที่ป่าชุมชนหมู่บ้าน

หนองห่ายได้มีการค้นหาสมาชิกเพื่อที่จะมาดำเนินการปฏิบัติงานภายในป่าชุมชนหนองห่าย โดยขั้นตอนของการคัดเลือกตัวแทนประชาชนในพื้นที่ขึ้นมาจัดตั้งเป็นคณะกรรมการป่าชุมชน นอกจากนี้ ภายหลังจากการตั้งคณะกรรมการป่าชุมชนยังมีการร่วมกันดำเนินการวางแผนเป้าหมายเพื่อการดำเนินการภายในป่าชุมชน แต่ละกระบวนการมีการดึงภาคประชาชนเข้าร่วมในการดำเนินต่างๆ และมีการดึงภาคส่วนอื่นเข้ามาบูรณาการทำงานร่วมกัน

บทบาทที่สำคัญในการดำเนินการวางแผนรูปแบบการทำงานร่วมกันในพื้นที่ป่าชุมชนบ้านหนองห่าย คือกลุ่มแกนนำในพื้นที่ โดยมีการดำเนินการ คือ การจัดประชุมชี้แจงในการร่วมกันกำหนดบทบาทและหน้าที่ นอกจากนี้ ยังมีการร่วมกันค้นหาสมาชิกเครือข่ายป่าชุมชนและร่วมกันกำหนดเป้าหมายในการดำเนินการในพื้นที่ป่าชุมชน นอกจากนี้ ชาวบ้านในพื้นที่หมู่ที่ 1 ยังเข้ามามีบทบาทในการร่วมดำเนินการร่วมกับกลุ่มแกนนำในการค้นหาสมาชิกเครือข่ายและร่วมกันวางแผนเป้าหมายในการดำเนินการในพื้นที่ป่าชุมชน

ขั้นตอนที่ 3 การกำหนดทางเลือกในการดำเนินการร่วมกัน (Co-elevation) คือ ขั้นตอนที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนระดมความคิดเห็นและร่วมกันกำหนดแนวทางและทางเลือกในการดำเนินการเพื่อปรับปรุงไปสู่ความต้องการของผู้รับประโยชน์ เพื่อนำไปสู่เชิงปฏิบัติจากการศึกษาพบว่าในพื้นที่ป่าชุมชนหมู่บ้านหนองห่ายมีการร่วมกันกำหนดทางเลือกในการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) การรวบรวมทางเลือกในการดำเนินการอนุรักษ์และฟื้นฟู โดยมีการจัดการประชุมเพื่อเสนอความคิดเห็นในการหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาในที่ประชุมประกอบไปด้วย กำหนดคณะกรรมการป่าชุมชน และชาวบ้านในพื้นที่หมู่ที่ 1 บ้านหนองห่าย ทั้งนี้ จากการประชุมได้มีการเสนอแนวทางของการดำเนินการขึ้นมา ทั้งหมด 3 แนวทาง คือ (ก) การฟื้นฟูป่า (ข) การอนุรักษ์ป่า และ (ค) การสร้างรายได้และแหล่งอาหารให้แก่ชุมชน

(2) การวิเคราะห์และจัดลำดับทางเลือกในการดำเนินการอนุรักษ์และฟื้นฟู ผลจากการจัดประชุมระหว่างชาวบ้าน คณะกรรมการป่าชุมชน แกนนำ ได้ร่วมการวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่ต้องแก้ไขเร่งด่วนคือ การสร้างระบบนิเวศให้กลับมามีความอุดมสมบูรณ์และเป็นแหล่งต้นน้ำ จึงมีการระดมความคิดเห็นและเลือกแนวทางในการแก้ไขปัญหา อันดับหนึ่งที่เลือกขึ้นมาแก้ไขปัญหาคือ แนวทางในการฟื้นฟูป่า เนื่องจากสภาพพื้นที่ป่าโดนบุกรุกทำลายเป็นจำนวนมาก ควรฟื้นฟูป่าให้สภาพป่ากลับคืนมาก่อน อันดับที่สองที่เลือกขึ้นมาได้แก่ แนวทางการอนุรักษ์สืบเนื่องจากปัญหาของการลักลอบตัดไม้เพื่อไปใช้ประโยชน์ทั้งในด้านการสร้างรายได้และประโยชน์ส่วนตัวโดยไม่คำนึงถึงผลที่จะตามมาจึงทำให้มีการลงความคิดเห็นกันในพื้นที่ว่า ถ้าไม่รีบเร่งอนุรักษ์พรรณไม้ที่พรรณไม้มักจะสูญพันธุ์ในที่สุด จากสองแนวทางในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ผู้นำชุมชนร่วมกับคณะกรรมการป่าชุมชน ชาวบ้านในพื้นที่หมู่ที่ 1 บ้านหนองห่าย

ได้ร่วมกันวางแผนทางของกิจกรรมสำหรับ 2 แนวทางไว้ดังต่อไปนี้ 1) กิจกรรมการปลูกป่าฟื้นฟู 2) กิจกรรมสร้างฝาย และ 3) กิจกรรมการบวชป่า

(3) การตัดสินใจเลือกกิจกรรมที่เหมาะสมในการดำเนินการอนุรักษ์และฟื้นฟูผลกระทบที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่จนนำมาสู่การตัดสินใจนำกิจกรรมไปปฏิบัติ ซึ่งชาวบ้านและกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้ดำเนินการระดมความคิดเห็นเพื่อตัดสินใจเลือกดำเนินกิจกรรมที่จะใช้แก้ไขปัญหาในพื้นที่ ซึ่งกิจกรรมที่เลือกขึ้นมาดำเนินการเป็นอันดับที่หนึ่งได้แก่ กิจกรรมการปลูกป่า เนื่องจากป่าบ้านหนองห้วยถูกทำลายลงจนทำให้ระบบนิเวศเสื่อมโทรมลงอย่างมาก ในที่ประชุมจึงคิดเห็นว่าการที่จะทำให้ป่ากลับมาเป็นดังเดิมควรมีการปลูกป่าเพื่อนำพาระบบนิเวศคืนมา เพื่อลดปัญหาและผลกระทบจากการไม่มีต้นไม้พื้นที่ กิจกรรมอันดับที่สอง คือ กิจกรรมฝายชะลอน้ำ ด้วยปัญหากล้งที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ส่งผลกระทบกับทั้งชาวบ้านในด้านของการใช้น้ำอุปโภคบริโภคและการเกษตรที่มีสวนติดกับแนวเขตป่าชุมชน ทำให้ไม่มีน้ำในการทำเกษตร ต้นไม้ภายในสวนเสียหายและยืนต้นตายในที่สุด ทางคณะกรรมการป่าชุมชนจึงเสนอกิจกรรมสร้างฝายเพื่อชะลอความชุ่มชื้นภายในพื้นที่ป่าชุมชนเพื่อให้มีแหล่งน้ำใช้ให้แก่ชาวบ้านและชาวสวน และอันดับที่สาม กิจกรรมการบวชป่าและสืบชะตาป่าชุมชน ด้วยบริบทภายในพื้นที่และความเชื่อเกี่ยวกับแนวทางของศาสนาทางกลุ่มแกนนำ คณะกรรมการป่าชุมชนและชาวบ้านจึงตัดสินใจเลือกกิจกรรมนี้เป็นลำดับสุดท้ายเนื่องจากสองแนวทางแรกเป็นการดำเนินการที่เป็นการรบกวนป่าไม้อันซึ่งคนในชุมชนมีความเชื่อว่าอาจจะไปรบกวนสิ่งที่ยังมองไม่เห็นภายในพื้นที่ป่า การนำพิธีศาสนาในเรื่องของการทำบุญเข้ามาเพื่อเป็นแนวทางให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินกิจกรรม จากการศึกษาภายในขั้นตอนของการกำหนดทางเลือกในการดำเนินการร่วมกัน พบว่าบทบาทที่สำคัญในการเข้ามาดำเนินการ ได้แก่ คณะกรรมการป่าชุมชนที่คอยเข้ามาประสานงานเสนอแนวความคิดและจัดการประชุมในการหาแนวทางเลือก ส่วนบทบาทที่เข้ามาสนับสนุนในการหาแนวทางเลือกในการดำเนินการ คือ ชุมชนที่มาร่วมร่วมการแสดงความคิดเห็นในแนวทางการแก้ไขปัญหาในพื้นที่

ขั้นตอนที่ 4 การดำเนินกิจกรรมการพัฒนาร่วมกัน (Co-development) คือ ขั้นตอนของการร่วมกันพัฒนากิจกรรม ทั้งนี้ การร่วมพัฒนากิจกรรมมักเป็นการเกิดขึ้นภายใต้การดำเนินการ โดยผู้ใช้บริการจะเป็นผู้ประเมินส่งต่อออกมาเป็นข้อคิดเห็นจากการใช้บริการแล้วนำมาพัฒนาร่วมกันพัฒนา มีการดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินกิจกรรมในการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าชุมชน พบว่ามีขั้นตอนในการดำเนินงานในกิจกรรมที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และฟื้นฟู คือ มีการเรียกประชุมส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อชี้แจงการดำเนินงานแต่ละกิจกรรมที่จะปฏิบัติ ส่วนภาคประชาชนทำการประชาสัมพันธ์ผ่านเสียงตามสาย จดหมายประกาศผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อประชาสัมพันธ์ให้กลุ่มชาวบ้านเข้า

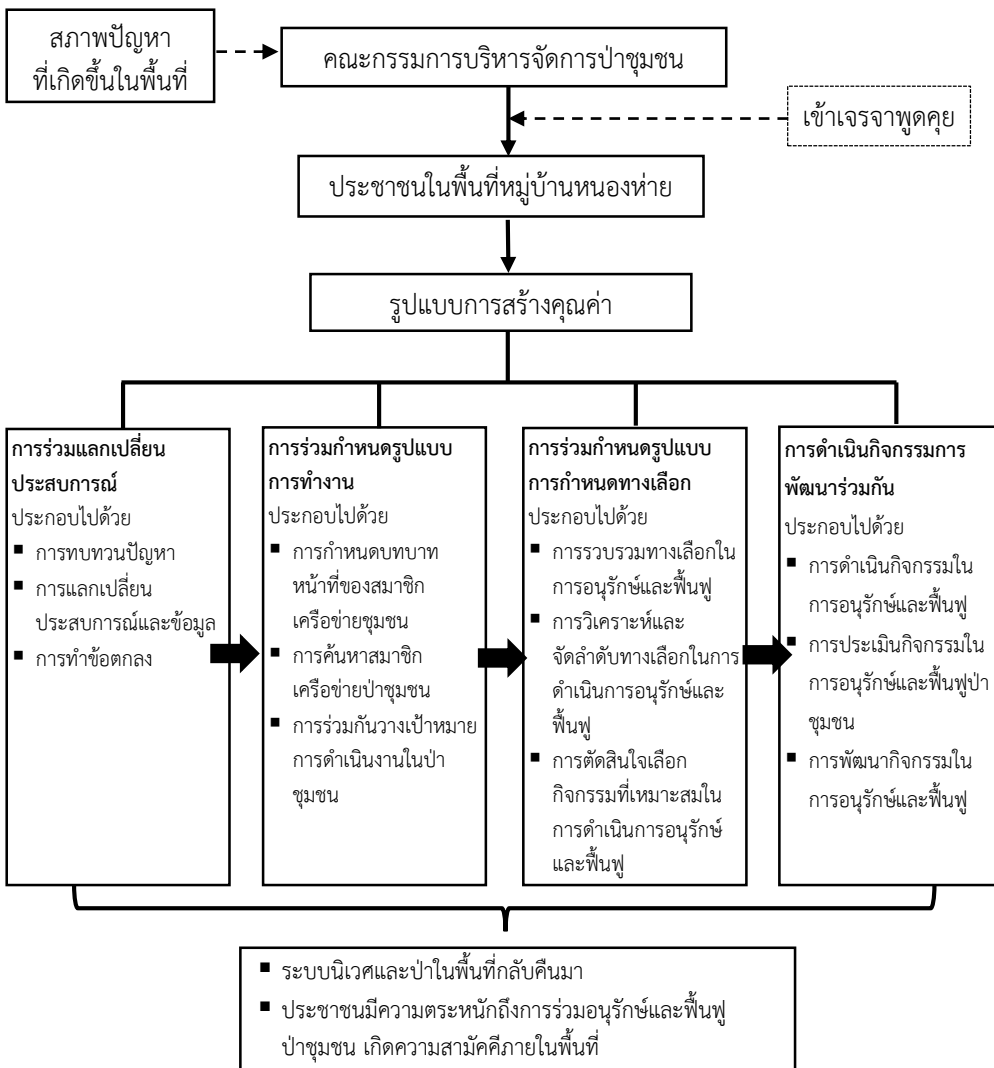
มาร่วมกิจกรรมที่จัดขึ้นตามเวลาที่กำหนด นอกจากนี้ ในการดำเนินงานในพื้นที่ป่าชุมชน ยังมีการสนับสนุนงบประมาณ น้ำดื่ม และวัตถุดิบในการปรุงอาหารใช้เลี้ยงชาวบ้านในพื้นที่ โดยได้รับการสนับสนุนจากภาคเอกชนในพื้นที่ โดยกิจกรรมที่ดำเนินการเป็นอันดับที่หนึ่ง คือ การปลูกป่า โดยกิจกรรมที่หนึ่งจะเริ่มจากคณะกรรมการป่าชุมชนและชาวบ้านในพื้นที่หมู่ที่ 1 บ้านหนองห้ายเข้าจัดเตรียมสถานที่เป้าหมายในการปลูกป่าก่อนถึงวันดำเนินงานจริง และจัดเตรียมกล้าไม้เพื่อให้ผู้ร่วมงานได้ทำการปลูกป่า ส่วนกิจกรรมอันดับที่สอง คือ การสร้างฝายชะลอน้ำ ทางกลุ่มคณะกรรมการป่าชุมชน ชาวบ้าน คณะนักเรียนจากโรงเรียนบ้านห้วยน้ำดิบ และโรงเรียนปากทางท่าลี่ได้เข้าดำเนินการจัดแผ้วถางบริเวณลำห้วยที่จะทำการปักจุดสร้างฝายที่กำหนด และมีการจัดเตรียมอุปกรณ์ในการสร้างฝายชะลอน้ำ กลุ่มนักเรียนและชาวบ้านจะทำหน้าที่ในการขนทราย ก้อนหิน บริเวณลำห้วยมากองไว้เพื่อเป็นวัสดุในการใช้สร้างฝาย นอกจากนี้ ชาวบ้านและคณะกรรมการป่าชุมชนบางส่วนจะดำเนินการวางโครงเหล็กเพื่อหล่อฝายน้ำไว้ก่อนถึงวันดำเนินการจริง และกิจกรรมอันดับที่สาม การบวชป่าและสืบชะตาป่าชุมชน เป็นกิจกรรมร่วมทำบุญของชาวบ้านในพื้นที่บ้านหนองห้าย โดยก่อนวันดำเนินกิจกรรม ชาวบ้านและคณะกรรมการป่าชุมชนจะร่วมกันทำปะรำพิธีเพื่อใช้ประกอบพิธีทางศาสนา มีการจัดเตรียมสายสิญจ์ จีวรเก่า ขันน้ำมนต์ และอาสนสำหรับพระสงฆ์ใช้ในการทำพิธี ส่วนในวันดำเนินงานจริงจะมีผู้มาเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมพิธีทางสงฆ์และร่วมกันใช้ผ้าจีวรที่ทำการปลุกเสกภายในพิธีตัดแบ่งแล้วนำไปมัดต้นไม้ที่อยู่ในพื้นที่เป้าหมายในการอนุรักษ์

(2) ประเมินกิจกรรมในการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าชุมชน สำหรับวิธีการประเมินผลกิจกรรมภายในพื้นที่ป่าชุมชนหมู่บ้านหนองห้ายจะส่งออกมาในรูปแบบของข้อคิดเห็นของผู้ใช้ประโยชน์และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับป่าชุมชน โดยจะทำการประเมินจากผลของกิจกรรมที่ทำขึ้นในแต่ละปีเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดกิจกรรมในปีถัดไป เช่น กิจกรรมทำฝายชะลอน้ำในพื้นที่ โดยทางคณะกรรมการป่าชุมชนการสำรวจและประเมินฝายที่สร้างในพื้นที่ เพื่อนำมาวางแผนในการกำหนดพื้นที่ในการสร้างและการจัดสรรงบประมาณที่จะใช้ดำเนินงานในพื้นที่ นอกจากนี้ จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการบริหารจัดการป่าชุมชนหมู่บ้านหนองห้าย ยังมีการประเมินในลักษณะของประโยชน์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ป่าโดยการจัดการประเมินโดยองค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา ที่มีหลักเกณฑ์การประเมินจาก 1) การมีส่วนร่วมในการร่วมกิจกรรม ผลจากการประเมินพบว่า ประชาชนในพื้นที่หมู่ที่ 1 และหมู่ที่ 13 มาเข้าร่วมดำเนินการในทุกหลังคาเรือน 2) การลดค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ผลจากการมีป่าชุมชน พบว่า ค่าใช้จ่ายครัวเรือนลดลง หนี้สินภาคครัวเรือนลดลง 100 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 24.57 และสามารถสร้างรายได้ให้ภาคครัวเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้นจำนวน 90 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 22.11 และ 3) สำหรับรายได้ของประชาชนที่ได้นั้นเกิดจากอาชีพเก็บของป่าและนำผลิตภัณฑ์จากป่า

ออกมาขายให้กับคนทั้งภายในและภายนอกพื้นที่ นอกจากแหล่งรายได้ของคนในพื้นที่ยังเป็นแหล่งศึกษาตามธรรมชาติให้ผู้สนใจในการเดินศึกษาธรรมชาติ นักเรียน นักศึกษาเข้ามาศึกษาพรรณไม้ในพื้นที่ป่าชุมชน

(3) พัฒนากิจกรรมในการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าชุมชนจากเครือข่าย ด้วยความสำเร็จของการดำเนินการในพื้นที่ป่าชุมชนที่เกิดความร่วมมือของชาวบ้านในชุมชน ตั้งแต่การร่วมรับรู้ การร่วมให้ข้อมูล การร่วมคิด ร่วมวางแผนทาง ตลอดจนการตัดสินใจ จึงเป็นผลให้หลายหน่วยงานในพื้นที่เข้ามาส่งเสริมความรู้ในด้านต่างๆ เกี่ยวกับป่าชุมชน จนนำมาสู่การดำเนินกิจกรรมที่ร่วมกับการดำเนินการกับเครือข่าย ได้แก่ กิจกรรมการป้องกันไฟป่า โดยมีเจ้าหน้าที่จากกรมป่าไม้เข้ามาดำเนินการอบรมให้ความรู้กับคณะกรรมการป่าชุมชนและชาวบ้าน ส่วนกิจกรรมต่อมาที่มีเครือข่ายในการสนับสนุนในการพัฒนากิจกรรมการดำเนินการในพื้นที่ ได้แก่ กิจกรรมป่าสร้างรายได้ ซึ่งเป็นกิจกรรมความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการป่าชุมชนชาวบ้านในพื้นที่หมู่ที่ 1 บ้านหนองห่าย และกรมป่าไม้ โดยกิจกรรมนี้ได้มีการเข้ามาให้ความรู้จากเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้และแนวทางในการปฏิบัติกิจกรรมในพื้นที่ป่าชุมชนบ้านหนองห่าย ปัจจุบันในพื้นที่ป่าชุมชนบ้านหนองห่ายมีการร่วมกันดำเนินการปลูกป่าตามรูปแบบสร้างป่าสร้างรายได้ มีการปลูกพันธุ์ไม้ที่สามารถสร้างรายได้ให้กับชาวบ้านในชุมชน เช่น ต้นผักหวาน, ต้นมะกอก, ต้นพริก, ต้นกาแฟ เป็นต้น จากการร่วมกันดำเนินการในพื้นที่ป่าชุมชนบ้านหนองห่ายจะนำมาสู่ผลสำเร็จในการดิงระบบนิเวศในพื้นที่ที่กลับคืนมา การสร้างรายได้ให้กับคนในพื้นที่เป็นผลมาจากความร่วมมือของกลุ่มแกนนำ ประชาชนในพื้นที่มีความตระหนักรู้ในสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนในพื้นที่ จึงนำมาสู่ความร่วมมือในการหาแนวทางการแก้ไขปัญหาด้วยชุมชน นอกจากนี้ ความสำเร็จในพื้นที่ป่าชุมชนบ้านหนองห่ายยังเกิดจากความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน โดยการสนับสนุนเงินทุน อาหาร และงบประมาณในการดำเนินกิจกรรม ทั้งนี้ ยังมีการสนับสนุนด้านแรงงาน และองค์ความรู้ในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าจนนำมาสู่รูปแบบการดำเนินงานในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชุมชนบ้านหนองห่าย สามารถสรุปได้เป็นแผนภาพได้ดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 4 โครงสร้างและกระบวนการบริหารจัดการคณะกรรมการป่าชุมชนบ้านหนองห้าย



7. อภิปรายผลการศึกษา

จากผลการศึกษาของนวัตกรรมโครงการป่าชุมชนหมู่บ้านหนองห่าย ผู้วิจัยได้อภิปรายผลโดยใช้แนวคิดทฤษฎีที่ทำการศึกษจากการทบทวนวรรณกรรมซึ่งเอกสารที่ใช้ประกอบไปด้วยหนังสือ บทความ งานวิจัย ตำรา เอกสารโครงการนวัตกรรมผนวกกับข้อมูลที่ได้จากการศึกษาในพื้นที่ด้วยแนวทางของการไขปัญหาของกลุ่มแกนนำในพื้นที่และประชาชนในพื้นที่ นำมาสู่การแก้ไขปัญหาเชิงนวัตกรรมโดยที่ กิริติ ศยียงยง (2552) ซึ่งระบุว่า นวัตกรรมเป็นกระบวนการสร้างสรรค์ คิดค้น พัฒนา สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง และมีการเผยแพร่สู่ชุมชน ในลักษณะเป็นของใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน หรือของเก่าที่มีอยู่เดิมแต่ได้รับการปรับปรุงเสริมแต่งพัฒนาขึ้นใหม่ สำหรับในการณศึกษาจะเห็นได้ว่า การจัดการป่าชุมชนในรูปแบบเดิมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้พื้นที่ป่าได้แบบเสรีทำให้เกิดปัญหาการรุกพื้นที่ป่าและภัยแล้ง ทางแกนนำจึงได้กำหนดวิธีการจัดการป่าชุมชนในรูปแบบใหม่ โดยการสร้างความตระหนักให้กับชาวบ้านในพื้นที่จากการไม่มีพื้นที่ป่าและร่วมมือกับชาวบ้านดำเนินกิจกรรมการฟื้นฟูพื้นที่ป่าที่โดนทำลาย แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จจึงมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบเป็นการจัดตั้งป่าชุมชนโดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการป่าชุมชนจากชุดบริหารหมู่บ้านและกันอาณาเขตพื้นที่ระหว่างป่ากับพื้นที่ดินทำกินของชาวบ้าน ทั้งนี้ ในการจัดรูปแบบใหม่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากในขณะนั้นได้มีกิจกรรมการซื้อขายใบยาสูบและถ่านไม้ใช้บ่มยา เพื่อดำเนินการปลูกใบยาและตัดต้นไม้เพื่อนำไปเผาถ่านส่งขายโรงบ่มยาจึงทำให้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าและการตัดต้นไม้ และในขณะเดียวกันด้วยจำนวนประชากรในพื้นที่บ้านหนองห่ายมากขึ้นยังเป็นปัญหาในการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อเป็นที่ดินทำกิน ทั้งนี้ อีกหนึ่งปัญหาที่ยากต่อการควบคุมการบุกรุกพื้นที่ป่า คือ การแยกหมู่บ้านหนองห่ายออกเป็นสองหมู่บ้านทำให้อาณาเขตป่าที่อยู่ในหมู่บ้านเดียวกันถูกแบ่งออกเป็นสองหมู่บ้านจึงทำให้ปัญหายังคงแก้ไขในพื้นที่บ้านหนองห่ายจนผู้นำคนเดิมหมดวาระลง และในช่วงเวลาต่อมาผู้นำในพื้นที่เข้ามาในการสานต่อในการจัดทำพื้นที่ป่าชุมชนและมีแนวทางในการดำเนินการโดยอาศัยความร่วมมือขอประชาชนในพื้นที่ในการแก้ไขปัญหาผ่านการเข้าร่วมดำเนินการในการคิดค้นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่กล่าวคือ ทางแกนนำในพื้นที่ที่มีความตระหนักทราบถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนให้กับประชาชนในพื้นที่หมู่บ้านหนองห่าย นอกจากนี้ ยังนำประชาชนเข้าร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาการร่วมคัดเลือก การบูรณาการทำงาน การนำไปปฏิบัติและการพัฒนากิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ จากแนวทางในการดำเนินการในพื้นที่ของภาคประชาชนในพื้นที่บ้านหนองห่ายส่งผลเกิดความร่วมมือในพื้นที่และการร่วมกันดูแลพื้นที่ป่าด้วยชาวบ้านในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ยังมีรูปแบบของการดำเนินการภายในพื้นที่ที่มีลักษณะของการดำเนินการแบบการร่วมผลิต (Co-production) ดังจะเห็นได้ลักษณะของการดำเนินการในการบริหารจัดการของแต่ละขั้นตอน จะมีการนำประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เข้ามาร่วมกันหาแนวทางการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าการร่วมผลิตเป็นการปฏิบัติงานระหว่างสองฝ่าย ได้แก่ ผู้ให้บริการและผู้รับบริการซึ่งมีความสัมพันธ์หรือปฏิสัมพันธ์ในการร่วมกันสร้างบริการเพื่อความต้องการของผู้รับบริการ โดยมีความสอดคล้องกับคำนิยามของดิน ปรัชญพฤทธ์ (2542 อ้างถึงใน ปิยากร หวังมหาพร, 2560) ระบุว่า เป็น การกระทำของประชาชนที่มุ่งจะเพิ่มหรือช่วยเหลือการกระทำของประชาชนที่จะมุ่งเพิ่มหรือช่วยเหลือการกระทำของหน่วยงานราชการในการส่งมอบบริการ ให้ประชาชนให้ดีขึ้น

ทั้งนี้ จากการเข้าไปศึกษาในพื้นที่ด้วยลักษณะของการนำของกลุ่มแกนนำที่สร้างแรงบันดาลใจและให้กับชาวบ้านในชุมชนนำมาสู่ การสร้างคุณค่าในพื้นที่ป่าชุมชนบ้านหนองห่าย โดยกลุ่มแกนนำมีการสร้างความตระหนักรู้กับประชาชนที่เข้ามาใช้พื้นที่ผ่านการรับทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้น และการแลกเปลี่ยนข้อมูลของผู้ใช้ประโยชน์จนเกิดการเล็งเห็นถึงความสำคัญในการฟื้นฟูและอนุรักษ์พื้นที่ป่าชุมชนซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดการสร้างคุณค่าซึ่งมีความสอดคล้องกับ Skalen et al. (2017) ระบุว่า การสร้างคุณค่า จะเกิดขึ้นได้ต้องผ่านการบูรณาการทรัพยากรทั้งในรูปแบบที่เป็นรูปธรรมและไม่เป็นรูปธรรม ซึ่งต้องอาศัยบทบาทขององค์กรภาครัฐ กล่าวคือ การสนับสนุนและช่วยเหลือผู้ใช้ในการตัดสินใจที่จะสร้างคุณค่าร่วมกัน ส่วนสุดท้ายคือรูปแบบของกิจกรรมที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ ด้วยลักษณะของกิจกรรมในพื้นที่ป่าชุมชนบ้านหนองห่ายที่มีการดึงลักษณะของศาสนาความเชื่อในพื้นที่เข้มา ร่วมดำเนินการในพื้นที่ มีความสอดคล้องกับงานวิจัยของ จักรพงษ์ พวงงามชื่น, สวิษฐา ศุภอุดมฤกษ์ ตรีรัตน์, และนครเรศ รังควัต (2556) ซึ่งผลการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชน พบว่า การมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชนผ่านมิติวัฒนธรรม ประเพณี พิธีกรรมและความเชื่อ จะก่อให้เกิดกิจกรรมในการอนุรักษ์ทรัพยากรอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในพื้นที่ป่าชุมชนบ้านหนองห่ายจะเห็นได้จากการเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการของกิจกรรมการบวชป่าและสืบชะตาป่าชุมชนที่ผลที่ได้จากการทำกิจกรรมคือ การไม่เข้าไปตัดในพื้นที่ที่มีการผูกผ้าจิวเป็นการร่วมอนุรักษ์พรรณไม้ภายในพื้นที่ป่าไปด้วย

ทั้งนี้ ด้วยลักษณะของการดำเนินการภายในพื้นที่ป่าชุมชนบ้านหนองห่ายจึงนำมาสู่การร่วมดำเนินการกับหลายภาคส่วนในพื้นที่ กลุ่มแกนนำในพื้นที่นับว่าเป็นแกนหลักในการขับเคลื่อนในการแก้ไขปัญหาภายในพื้นที่ผ่านความร่วมมือ ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ปรับประยุกต์รูปแบบของการร่วมสร้างความร่วมมือของ Dunavnet (2017) เพื่อมาใช้เป็นกรอบในการอภิปรายผลที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ป่าชุมชน 4 ประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1 การร่วมประสบการณ์

การมีประสบการณ์ร่วมในการบริหารจัดการป่าชุมชนหมู่บ้านหนองห่ายไม่ได้สร้างเสริมภายในระยะเวลาอันสั้น ทว่าเกิดขึ้นมาได้โดยการมีปฏิสัมพันธ์และแรงบันดาลใจร่วมกัน โดยการร่วมประสบการณ์ในพื้นที่ที่สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ ผู้นำเข้มแข็ง และเครือข่ายชุมชน

(1) ผู้นำเข้มแข็ง จากสภาพปัญหาการลดลงของทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่บ้านหนองห่ายจนเกิดผลกระทบในวงกว้างไม่ว่าจะเป็นการเกิดน้ำท่วมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบ้านเรือน การเกิดภัยแล้งจนไม่ใช้ในการอุปโภคและบริโภค สภาพป่าที่เคยอุดมสมบูรณ์กลับกลายเป็นภูเขาหัวโล้นจึงทำให้กลุ่มแกนนำในพื้นที่ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการหมู่บ้าน สำหรับการขับเคลื่อนในการดำเนินงานหลักในการแก้ไขปัญหาภายในพื้นที่ป่ากลุ่มแกนนำมีความมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหา นำมาสู่การร่วมกันหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเมื่อร่วมพูดคุยกันภายในกลุ่มของผู้ใหญ่บ้านจึงนำไปสู่การเข้าไปพูดคุยกับกลุ่มชาวบ้านในพื้นที่ในเรื่องของปัญหาที่เกิดขึ้น ด้วยบารมีส่วนบุคคลของผู้ใหญ่บ้านและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ทำให้ชาวบ้านในพื้นที่เห็นถึงความสำคัญของป่าไม้ในพื้นที่ จึงเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมในการฟื้นฟูพื้นที่ป่าภายในชุมชน ซึ่งนำไปสู่โอกาสในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ป่าจนทำให้มีการขอพื้นที่ป่าไว้เพื่อการอนุรักษ์โดยชุมชนเอง

(2) เครือข่ายชุมชน ช่วงหลังจากการหมดวาระลงของผู้ใหญ่บ้านทองใบ ได้เกิดปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าชุมชนจนทำให้สภาพป่าชุมชนที่มีการอนุรักษ์ไว้เกิดความเสื่อมโทรมลงจนนำมาสู่ปัญหาเดิมที่เคยเกิดขึ้นคือ น้ำท่วม ภัยแล้ง ที่ส่งผลกระทบให้กับชุมชนและชาวบ้าน ดังนั้น กลุ่มแกนนำมีแนวคิดในการดึงภาคชาวบ้านเข้ามาร่วมกันแก้ไขปัญหาโดยใช้วิธีการปรึกษาหารือ และทบทวนปัญหาที่เกิดขึ้น ด้วยวิธีสร้างแรงบันดาลใจให้มีความตระหนักรู้ถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกระทำของชาวบ้าน จนทำให้เกิดผลกระทบวงกว้าง และมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูลร่วมกันของกลุ่มแกนนำและกลุ่มชาวบ้านนำมาสู่การเก็บข้อมูลเพื่อนำมาจัดทำข้อตกลงในการใช้พื้นที่ป่าชุมชนที่ตรงต่อความต้องการของชาวบ้าน นอกจากนี้ ยังเป็นโอกาสในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ร่วมกันของชุมชน

อาจกล่าวได้ว่าการร่วมประสบการณ์ใน 2 ลักษณะมีความเหมือนกันในด้านของความร่วมมือของชาวบ้านที่มีการตระหนักถึงสภาพปัญหาที่เกิดผลกระทบโดยตรงต่อชาวบ้าน จึงนำมาสู่การเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมภายในพื้นที่เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ส่วนความแตกต่างในการร่วมประสบการณ์คือ รูปแบบของร่วมดำเนินงานในพื้นที่ โดยในช่วงแรกไม่ได้มีการดึงภาคประชาชนเข้ามามีส่วนในการคิดหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา แต่ช่วงถัดมา มีการดึงภาคประชาชนเข้ามาร่วมคิด ร่วมดำเนินการเพื่อให้ตรงกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งนี้

บทบาทหลักในการดำเนินการของการร่วมประสบการณ์ในพื้นที่ป่าชุมชนบ้านหนองห่ายเป็นกลุ่มแกนนำในพื้นที่ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้ใหญ่บ้านและคณะกรรมการหมู่บ้านที่เข้ามาเป็นผู้นำในการขับเคลื่อนในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

สำหรับปัจจัยความสำเร็จที่เกิดขึ้นในขั้นตอนของการร่วมประสบการณ์ในยุคของเครือข่ายชุมชนเห็นได้ว่าผู้นำเป็นมีการใช้เครือข่ายพื้นที่ภายในชุมชนโดยมีการใช้วิธีการคือผู้นำใช้วิธีการปรึกษาหารือร่วมกันภายในพื้นที่โดยเน้นให้ชาวบ้านร่วมกันแสดงความคิดเห็นเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้ตรงจุดกับที่ประชาชนในพื้นที่ต้องการจึงทำให้มีการแก้ไขปัญหาที่ตรงต่อความต้องการและทราบถึงปัญหาที่แท้จริงที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ ทำให้ประชาชนในพื้นที่มีความตระหนักรู้และมีส่วนร่วมในการจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งมีความสอดคล้องกับ Hidayati and Novani (2015) ที่ระบุไว้ว่า การร่วมประสบการณ์ เป็นการรับความคิดเห็นจากผู้ให้บริการเพื่อทราบความต้องการและลดช่องว่างระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการความคิดเห็นและประสบการณ์ของผู้รับบริการจะทำให้สร้างการแก้ไขปัญหาหรือความต้องการของผู้รับบริการให้เป็นที่ยอมรับของผู้ให้บริการ

ประเด็นที่ 2 การกำหนดรูปแบบทำงาน

ภายใต้สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ป่าชุมชนบ้านหนองห่ายจึงทำให้เกิดการแก้ไขปัญหาที่เริ่มจากกลุ่มคนในพื้นที่นำมาสู่การร่วมดำเนินการแก้ไขปัญหาในพื้นที่เนื่องด้วยการจัดทำโครงการป่าชุมชนจำเป็นต้องมีผู้ที่เข้ามาดำเนินการในการเป็นแกนหลักในการบริหารจัดการพื้นที่ และเป็นตัวแทนในการประสานงาน มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับในพื้นที่ป่าชุมชน จึงต้องมีรูปแบบการทำงานที่ชัดเจนภายในพื้นที่เพื่อไม่ให้เกิดความสับสน จากการศึกษาในพื้นที่สามารถมีรูปแบบในการทำงานอยู่ 2 ลักษณะดังนี้

(1) การกำหนดรูปแบบการทำงานยุคผู้นำเข้มแข็ง ในการทำงานยุคนี้เป็นการทำงานโดยใช้รูปแบบการทำงานของกรมป่าไม้ในเรื่องการจัดตั้งพื้นที่ป่าชุมชน ทั้งนี้ การค้นหาสมาชิกในการทำงานเป็นไปในลักษณะของการให้ผู้นำและคณะกรรมการหมู่บ้านขึ้นมาเป็นคณะกรรมการป่าชุมชนจึงทำให้รูปแบบของการทำงานมีความคล้ายคลึงกับการบริหารจัดการหมู่บ้าน ทั้งนี้ รูปแบบของการทำงานในช่วงแรกมีเป้าหมายเพื่อการฟื้นฟูพื้นที่ป่าที่เสื่อมโทรมให้กลับมามีความสมบูรณ์ในพื้นที่ป่า กิจกรรมที่เกิดขึ้นจึงถูกคิดเบ็ดเสร็จมาจากการคิดและการทำของกลุ่มแกนนำในพื้นที่แล้วนำมาให้ชาวบ้านในพื้นที่เข้าร่วมดำเนินการผ่านการสร้างการตระหนักรู้ในปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่

(2) การกำหนดรูปแบบการทำงานยุคเครือข่ายชุมชน ภายหลังจากการตระหนักถึงสภาพปัญหาภายในพื้นที่ป่าชุมชนของทั้งกลุ่มแกนนำและกลุ่มชาวบ้านจึงมีการร่วมกันกำหนดรูปแบบของการทำงานในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชุมชนโดยรูปแบบของการทำงานมีการ

อาศัยมาจากรูปแบบการทำงานของกรมป่าไม้ที่ว่าด้วยเรื่องการจัดทำโครงการป่าชุมชนที่กำหนดให้สมาชิกในเครือข่ายเข้ามามีบทบาทในการร่วมดำเนินการในพื้นที่ป่าชุมชน ทั้งนี้ในส่วนของการค้นหาสมาชิกป่าชุมชนเกิดจากการร่วมกันคัดเลือกจากชาวบ้านในพื้นที่หมู่บ้านหนองห่าย หมู่ที่ 1 จนนำมาสู่การร่วมกันวางแผนทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยอาศัยข้อมูลที่ได้จากชาวบ้านในพื้นที่ สำหรับการดำเนินการร่วมกันมีการวิเคราะห์ถึงแนวทางของการดำเนินกิจกรรมและการคัดเลือกกิจกรรมที่จะทำก่อนหลังในพื้นที่

จะเห็นได้ว่าการกำหนดรูปแบบการทำงานร่วมกันในการจัดการทั้งของยุคผู้นำเข้มแข็งและยุคของเครือข่ายชุมชนนั้น การกำหนดรูปแบบการทำงานเกิดมาจากแนวคิดพื้นฐานที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ป่าชุมชนโดยอาศัยกรอบการทำงานจากกรมป่าไม้ในประเด็นของรูปแบบการทำงานเพื่อบริหารจัดการพื้นที่ป่าชุมชน แต่ความแตกต่างในประเด็นของการกำหนดรูปแบบการทำงานคือ การนำภาคส่วนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานในพื้นที่ในยุคของผู้นำเข้มแข็งจะมีความเบ็ดเสร็จในการดำเนินกิจกรรมและดำเนินการ แต่ยุคของเครือข่ายมีการอาศัยความร่วมมือจากกลุ่มชาวบ้านในพื้นที่เข้ามาช่วยคิด วางแนวทางในการแก้ไขปัญหาสำหรับบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดรูปแบบของการดำเนินงานในพื้นที่ป่าชุมชนบ้านหนองห่ายจะเป็นกลุ่มแกนนำที่เป็นกำลังการขับเคลื่อนในจัดทำและค้นหาสมาชิกเครือข่ายป่าชุมชน

สำหรับปัจจัยความสำเร็จในการกำหนดรูปแบบในยุคของเครือข่ายชุมชน คือ มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเข้ามาดำเนินการ โดยเฉพาะการคัดเลือกตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ขึ้นมาเป็นคณะกรรมการป่าชุมชน นอกจากนั้น การระดมความคิดเห็นของชาวบ้านในพื้นที่เพื่อมาเป็นแนวทางในการกำหนดรูปแบบการดำเนินการในพื้นที่ ซึ่งมีความสอดคล้องกับ ปิตุพร ทองจำรูญ (2558) ที่ศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ป่าชุมชนบ้านหนองห่าย ตำบลชว่งเปา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ โดยผลการศึกษาพบว่า ความรู้ของประชาชนเกี่ยวกับป่าชุมชนจากผู้ให้ข้อมูลมีความรู้ในระดับมาก สำหรับด้านทัศนคติของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ป่าชุมชนพบว่า ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่มีทัศนคติในระดับที่เห็นด้วยในการร่วมกันอนุรักษ์ นอกจากนี้ ยังพบว่าผลของการศึกษาในส่วนของการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ป่าชุมชนในด้านต่างๆ ทั้ง 4 ด้าน คือ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ การมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในด้านการรับผลประโยชน์และการมีส่วนร่วมในด้านการประเมินผลพบว่า ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในระดับมากที่สุด

ประเด็นที่ 3 การร่วมการพัฒนากิจกรรม

ภายหลังจากการเลือกแนวทางในการดำเนินการในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ป่าชุมชน และการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมทางคณะกรรมการป่าชุมชนได้มีการจัดการประชุมหารือร่วมกับชาวบ้านในพื้นที่เพื่อลงความคิดเห็นในการปรับปรุงกิจกรรมที่กำลังเกิดขึ้นภายในพื้นที่ป่าชุมชนเพื่อความตรงต่อการของชาวบ้านในพื้นที่ซึ่งมีการปรับแต่งกิจกรรมในพื้นที่ในเรื่องของกิจกรรมปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูพื้นที่ป่าชุมชนจากการร่วมกันเลือกพันธุ์ไม้ยืนต้นเข้ามาปลูกในพื้นที่ป่าชุมชนเพื่อดึงระบบนิเวศภายในพื้นที่ป่าให้ฟื้นคืนกลับมา เมื่อสภาพของระบบนิเวศและจำนวนต้นไม้มีเพิ่มขึ้นชาวบ้านและคณะกรรมการป่าชุมชนได้ร่วมกันปรับแต่งแนวคิดจากการการฟื้นฟูและการอนุรักษ์มาสู่การสร้างป่าสร้างรายได้โดยอาศัยเครือข่ายความร่วมมือจากทางกรมป่าไม้ในการให้ความรู้เรื่องการปลูกพันธุ์ไม้เพื่อสร้างรายได้ให้กับชาวบ้านภายในพื้นที่ป่าชุมชนบ้านหนองห่าย ทั้งนี้ ปัจจัยความสำเร็จในการร่วมพัฒนากิจกรรมในพื้นที่ป่าชุมชนบ้านหนองห่าย คือการทำงานแบบเครือข่ายโดยเป็นการที่เกิดจากการร่วมดำเนินการของประชาชนในพื้นที่โดยอาศัยความต้องการของประชาชนผนวกกับการได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานในพื้นที่ในการดำเนินกิจกรรมและมีการนำความรู้ ความเชื่อและประเพณีเข้าในการมีส่วนร่วมดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ ซึ่งมีผลสอดคล้องกับงานวิจัยของ พรพิมล ชำรัมย์ (2556) งานวิจัยเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชนในฐานะที่เป็นทรัพยากรวัฒนธรรม กรณีศึกษา: บ้านสามขา หมู่ที่ 6 ตำบลหัวเสือ อำเภอแม่ทะ จังหวัดลำปาง ผลการศึกษาพบว่า การจัดการป่าชุมชนบ้านสามขาเกิดจากการแก้ไขปัญหาอุทกภัยและภัยแล้งของชุมชนที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีชาวบ้านมาปรึกษาหาทางออกและได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐและเอกชนในการสร้างองค์ความรู้และการดำเนินงานตามแผนที่ตกลงร่วมกันสำหรับความสำเร็จที่เป็นรูปธรรมและมีความเกี่ยวเนื่องกันแบบแผนการจัดการ คือการนำเอาวัฒนธรรมประเพณี วัฒนธรรม ความเชื่อเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการจัดการป่าชุมชน

สำหรับบทบาทในการดำเนินการร่วมพัฒนากิจกรรมในพื้นที่ซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มคณะกรรมการป่าชุมชน ชาวบ้านในพื้นที่และกรมป่าไม้เข้ามาร่วมบูรณาการร่วมกันในการดำเนินการภายในพื้นที่ป่าชุมชนโดยชาวบ้านและคณะกรรมการป่าชุมชนจะมีบทบาทในการทำงานร่วมกันทั้งในเชิงปฏิบัติงานในพื้นที่และการร่วมกันคิดแนวทางในการปรับแต่งกิจกรรมในพื้นที่ อีกภาคส่วนหนึ่งที่เข้ามามีบทบาทคือ กรมป่าไม้ที่เข้ามาให้แนวทางและความรู้ในเชิงปฏิบัติให้กับคณะกรรมการป่าชุมชนและชาวบ้านในพื้นที่

ประเด็นที่ 4 การร่วมกันส่งมอบ

การดำเนินการร่วมกันภายในพื้นที่ป่าชุมชนบ้านหนองห่ายระหว่างคณะกรรมการป่าชุมชนและชาวบ้านในพื้นที่มีการร่วมดำเนินการตามแนวทางที่ร่วมคิด ร่วมปฏิบัติงานกัน

พื้นที่จึงทำให้ปัจจุบันยังมีกิจกรรมที่ร่วมกันดำเนินการในพื้นที่ป่าชุมชนจนทำให้มีการขยายพื้นที่ป่าชุมชนที่ใช้เพื่อการอนุรักษ์โดยชุมชนและมีการเปิดให้ชาวบ้านใกล้เคียงเข้ามาใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าและร่วมกิจกรรม โดยมีการกำกับผ่านกฎกติกาที่กำหนดร่วมกันของชาวบ้านในพื้นที่หมู่ที่ 1 บ้านหนองห่าย ทั้งนี้ สำหรับกฎกติกาเข้าใช้ป่าชุมชนในช่วงแรกที่มีการประกาศใช้ได้มีอุปสรรคในการรับรู้ถึงกฎกติกาของชาวบ้านนอกพื้นที่จึงเกิดการบุกรุกพื้นที่และการลักลอบตัดไม้ในพื้นที่จึงมีการใช้กลุ่มความร่วมมือภายในท้องถิ่นอย่างกลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่เข้ามาร่วมดำเนินการในการรับรู้ถึงกฎกติกาการเข้าใช้พื้นที่ป่าชุมชนบ้านหนองห่ายและขอความร่วมมือให้ไปประกาศประชาสัมพันธ์ให้กับชาวบ้านในพื้นที่กลุ่มกำนันและผู้ใหญ่บ้านกำกับดูแล สำหรับปัจจัยความสำเร็จในด้านของการร่วมส่งมอบคือประชาชนในพื้นที่มีความตระหนักรู้และร่วมกันดำเนินงานกับกลุ่มคณะกรรมการป่าชุมชนในพื้นที่จนทำให้เกิดความหวงแหนพื้นที่ป่าและคอยเฝ้าระวังการลักลอบตัดไม้ทำลายป่ากันเองประกอบกับการมีคณะกรรมการในการควบคุมและดำเนินการประสานงานไปยังหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งมีความสอดคล้องกับการให้คำนิยามของ Dunavnet (2017) ที่ระบุว่า การร่วมกันส่งมอบเป็นการส่งต่อความเชื่อมโยงของแนวคิดไปสู่ความเป็นสาธารณะ โดยผ่านการกำกับดูแลโดยผู้ใช้ จะนำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น

บทบาทหลักในการดำเนินการในเรื่องของการร่วมส่งมอบ คือ คณะกรรมการป่าชุมชนที่การดึงภาคส่วนต่างเข้ามาร่วมดำเนินการส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่หมู่บ้านหนองห่ายเกิดความสามัคคี ความหวงแหน การร่วมดำเนินการในกิจกรรมที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ป่าชุมชน

8. ข้อเสนอแนะการวิจัย

8.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการเก็บข้อมูลสถิติของผู้ที่เข้าร่วมกิจกรรม 3 กิจกรรมหลัก เพื่อเป็นข้อมูลเพื่อชี้วัดการเข้าร่วมกิจกรรมความร่วมมือในพื้นที่และเป็นข้อมูลเพื่อการเปรียบเทียบอัตราการเข้าร่วมกิจกรรมของประชาชนของทั้งภายในและภายนอกพื้นที่ นอกจากนี้ ควรมีการเก็บสถิติของจำนวนต้นไม้ที่ได้ทำการปลูกเพื่อเป็นข้อมูลเปรียบเทียบอัตราการปลูกต้นไม้ในพื้นที่

(2) ควรมีการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินการของกิจกรรมในป่าชุมชนออกมาในรูปแบบของตัวชี้วัดในการดำเนินการและท้องถิ่นควรเน้นการจัดเก็บในรูปแบบเอกสารที่ใช้ศึกษาและถ่ายทอดได้ในเชิงประจักษ์ให้กับท้องถิ่นหรือผู้ที่สนใจในการศึกษาในพื้นที่ และ

นอกจากนี้ ควรมีการจัดเก็บการประเมินผลแบบเป็นรูปธรรมให้เห็นถึงผลลัพธ์ที่ชัดเจนพื้นที่จะได้นำมาเป็นผลเพื่อไปพัฒนากิจกรรมหรือพัฒนารูปแบบการทำงานในพื้นที่ต่อไป

(3) หน่วยงานในพื้นที่อย่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรเข้าไปร่วมดำเนินการวางแผนหรือวางแผนแนวทางในการดำเนินการในพื้นที่ป่าชุมชนเพื่อจะได้ทราบถึงสภาพปัญหาหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้นโดยแท้จริงและควรมีการสนับสนุนในด้านการส่งเสริมความรู้ที่ตรงต่อความต้องการของชาวบ้านในพื้นที่ นอกจากนี้ ควรมีการสนับสนุนในการให้ความรู้ในการดำเนินการจัดทำโครงการป่าชุมชนให้หมู่บ้านที่อยู่ในการปกครองเพื่อให้ชาวบ้านในพื้นที่ที่มีความตระหนักในการหวงแหนป่าไม้

(4) หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดูแลพื้นที่ป่าควรเข้ามาส่งเสริมความรู้ในเรื่องของสัตว์ป่าในพื้นที่ป่าชุมชนเนื่องจากการปัจจุบันการกลับคืนพื้นที่คืนมาของระบบนิเวศภายในพื้นที่ป่าชุมชนบ้านหนองห่ายทำให้สัตว์ป่าที่มีอยู่ในพื้นที่ลงมาหาอาหารในเขตพื้นที่ป่าชุมชนจนรุกรามไปสู่การสร้างคามเดือดร้อนให้กับชาวสวนลำไยจึงต้องมีการวางยาสัตว์ป่าเพื่อไม่ให้สัตว์กลับเข้ามาทำลายสวน ทั้งนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นควรว่าผู้ที่มีความรู้หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องควรเข้ามาบูรณาการในเรื่องของการแก้ไขปัญหาของชาวบ้านและสัตว์ป่าให้อยู่ร่วมกันได้อย่างไม่เบียดเบียนกัน

8.2 ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

(1) ควรมีการศึกษาถึงปัจจัยความสำเร็จในการบริหารจัดการป่าชุมชน เพื่อทราบถึงองค์ประกอบของความสำเร็จที่นอกเหนือจากความร่วมมือและการตระหนักถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ป่าชุมชน นอกจากนี้ อาจเป็นแนวทางในการปรับประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการป่าชุมชนในพื้นที่อื่นได้อีกต่อไป

(2) ควรมีการศึกษารูปแบบของการพัฒนากิจกรรมภายในพื้นที่ป่าชุมชน เพื่อให้ทราบถึงความเป็นมาของกิจกรรมในพื้นที่ของป่าชุมชนและเปรียบเทียบความเหมือนหรือความแตกต่างในรูปแบบของกิจกรรมในแต่ละกิจกรรมของพื้นที่ป่า นอกจากนี้ ยังจะได้ทราบถึงการมีส่วนร่วมในการพัฒนารูปแบบกิจกรรมของประชาชน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กิตติศักดิ์ ชลศิริ. (2556). *สิทธิในการจัดการป่าชุมชนของชุมชนเวียงดั่ง ตำบลเวียง อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่* (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- กิริติ ยศยิ่งยง. (2552). *องค์กรแห่งนวัตกรรม แนวคิด และกระบวนการ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จักรพงษ์ พวงงามชื่น, สวิชญา ศุภอุดมฤกษ์ ตรีรัตน์, และนคเรศ รังควัต. (2556). *การพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชุมชน: กรณีศึกษา บ้านทาป่าเปา ตำบลท่าปลาคุก อำเภอแม่ทา จังหวัดลำพูน* (รายงานการวิจัย). เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยแม่โจ้.
- ปิติพร ทองจำรูญ. (2558). *การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ป่าชุมชนบ้านหนองห้วย ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่* (วิทยาสตรมหาบัณฑิต (ส่งเสริมการเกษตร)), มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ปิยากร หวังมหาพร. (2560). *รัฐประศาสนศาสตร์ไทย:การจัดการภาครัฐแบบประชารัฐ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พรเทพ ศรีธนาธร. (2553). *การจัดการป่าชุมชนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน: กลไกการจัดการ การมีส่วนร่วมและความสำเร็จของชุมชนในการอนุรักษ์ป่าชุมชนห้วยแม่หิน จังหวัด ลำปาง*. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- พรพิมล ขำรัมย์. (2556). *การจัดการป่าชุมชนในฐานะที่เป็นทรัพยากรวัฒนธรรม กรณีศึกษา: บ้านสามขา หมู่ที่ 6 ตำบลหัวเสือ อำเภอแม่ทะ จังหวัดลำปาง*. (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- ศูนย์สารสนเทศ สำนักแผนงานและสารสนเทศกรมป่าไม้. (2560). *สถิติป่าไม้*. สืบค้นเมื่อ 12 ธันวาคม 2560, จาก <http://forestinfo.forest.go.th/Content.aspx?id=1>
- สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2535). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่เจ็ด (พ.ศ. 2535-2539)*. สืบค้นเมื่อ 6 มีนาคม 2561, จาก https://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3782
- _____. (2555). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบเอ็ด (พ.ศ. 2555-2559)*. สืบค้นเมื่อ 6 มีนาคม 2561, จาก https://www.nesdb.go.th/download/article/article_20160323112431.pdf

องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา. (2559). *เอกสารประกอบการประเมินเกณฑ์ชี้วัดสำหรับการคัดเลือกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี*. เชียงใหม่: องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา.

_____. (ม.ป.ป.). *ประวัติความเป็นมาองค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา*. สืบค้นเมื่อ 26 ตุลาคม 2561, จาก <http://www.govesite.com/khuaopaotestworkingwebsite/content.php?cid=20150529143029xeuDLH0>

ภาษาอังกฤษ

Battarbee, K. (2003). *Defining Co-Experience*. Helsinki: University of Art and Design Helsinki.

Dunavnet, D. D. (2017). *Wlive - A New Concept of Public Administration Based on Citizen Co-Creation Mobile Urbanservice*. Retrieve June 26, 2018, from <https://www.slideshare.net/DunavNET/we-live-a-new-concept->

Farr, M. (2015). Co-Production and Value Co-Creation in Outcome-Based Contracting in Public Services. *Public Administration Review*, 18(5), 655-672.

Gronroos, C. (2011). Value Co-creation in Service Logic a Critical Analysis. *Journal Marketing Theory*, 11(3), 280-291.

Gronroos, C., & Paivi, V. (2013). Critical Service Logic: Making Sense of Value Creation and Co-Creation. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 41(2), 133-150.

Hidayati, R., & Novani, S. (2015). A Conceptual Complaint Model for Value Co-Creation Process. *Industrial Engineering and Service Science*, (4), 412-418.

Romero, D., & Molina, A. (2011). Collaborative Networked Organisations and Customer Communities: Value Co-Creation and Co-Innovation in the Networking Era. *Production Planning and Control*, 22(5-6), 447-472.

Skalen, P., Karlsson, J., Engen, M., & Magnusson, P. R. (2017). Understanding Public Service Innovation as Resource Integration and Creation as Value Proposition. *Australian journal of Public Administration*, 77(4), 1-6.

Vargo, S. L., Maglio, P. P. & Akaka, M. A. (2008). On Value and Value Co-Creation: A Service Systems and Service Logic Perspective. *European Management Journal*, 26(3), 145-152.

**สมรรถนะองค์กรกับความสำเร็จของนวัตกรรมท้องถิ่น:
กรณีศึกษา การจัดการน้ำขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา
อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่¹**

ไกรวุฒิ ใจคำปัน²

Received: November 19, 2019

Revised: July 10, 2020

Accepted: July 17, 2020

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินสมรรถนะองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา และวิเคราะห์ที่มาของสมรรถนะที่เป็นจุดแข็งที่ทำให้การจัดการทรัพยากรน้ำประสบความสำเร็จ ผู้วิจัยใช้กรอบคิดการประเมินสมรรถนะองค์กรภาครัฐ และวิธีวิจัยแบบผสมด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณก่อนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างผู้มีส่วนร่วมในการจัดการน้ำในตำบลช่วงเปา ผลการศึกษาพบว่า อบต.ช่วงเปา มีสมรรถนะขององค์กรที่เป็นจุดเด่น ได้แก่ 1) วิถีปฏิบัติขององค์กร มีจุดเด่นในด้านวิถีแห่งนวัตกรรมและวิถีแห่งการเรียนรู้ 2) รูปแบบวัฒนธรรมองค์กร เป็นแบบเข้มงวดในการทำงานแต่มีประสิทธิภาพ และ 3) ผู้นำมีคุณสมบัติส่วนใหญ่ตามแนวคิดภาวะผู้นำทรงภูมิปัญญา ทั้งนี้ ผลการศึกษาเชิงคุณภาพได้แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างสมรรถนะองค์กรที่เป็นคุณลักษณะเด่นในแต่ละด้านอย่างไรก็ตาม วัฒนธรรมองค์กรของ อบต.ช่วงเปา มีรูปแบบมุ่งเน้นภาระกิจหน้าที่อยู่ในระดับสูงมาก อาจทำให้อุคลากรบางส่วนไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับรูปแบบการทำงานขององค์กร และอาจนำไปสู่ปัญหาอัตราการคงอยู่ การทดแทนกันของบุคลากร และการรักษาศักยภาพองค์กรในระยะยาว ดังนั้น อบต.ช่วงเปา ควรเป็นผู้นำการปรับเปลี่ยนความไม่สมดุลนี้ และควรให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรที่มีความชัดเจนให้กับบุคลากรทุกคน

คำสำคัญ สมรรถนะองค์กร, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การจัดการน้ำ, นวัตกรรมท้องถิ่น, องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา

¹ บทความนี้มาจากโครงการวิจัยเรื่องการบริหารงานที่เป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาการจัดการน้ำขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ได้รับสนับสนุนทุนวิจัยจากสถาบันพระปกเกล้า ทั้งนี้ เนื้อหาในบทความนี้เป็นผลการศึกษาจากงานวิจัยของผู้เขียน ไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้ทุนวิจัย

² คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200
อีเมล: kraiwuth.j@cmu.ac.th

Organizational Capacity and Success of Local Innovation: A Case Study of Water Management of Khuangpao Subdistrict Administrative Organization, Jomthong District, Chiang Mai Province

Kraiwuth Jaikampan³

Abstract

This research aims to assess the organizational capacity of Khuangpao Subdistrict Administrative Organization (Khuangpao SAO) and analyze the origins of robust characteristics leading to the success in water management of Khuangpao SAO. The researcher utilizes the Public Organizational Capacity Assessment framework for evaluating such capacity. This study conducts the mixed-method sequential explanatory research design with data gathered from sampling groups involved in water management. The quantitative results illustrate that, first, Khuangpao SAO possesses the organizational strength in ways of innovation and growth. Second, the organizational culture of Khuangpao SAO is too rigid but efficient. Finally, many characteristics of the Chief Executive of Khuangpao SAO are congruous with those that are possessed by the wise leader. The qualitative findings also depict the origins and correlations among the capacities. However, the high formalization of organizational culture would affect the turn-over of unaccustomed officers. This situation, in the long run, might lead to the problems of retention, succession plan, and performance. This study suggests that not only is the Chief Executive of Khuangpao SAO the change agent coping with the imbalance, but also the organization would develop precise staff development planning.

Keywords Organizational Capacity, Local Government, Water Management, Local Innovation, Khuangpao Subdistrict Administrative Organization

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

1. บทนำ

การกระจายอำนาจในประเทศไทยอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทำให้เกิดพัฒนาการของขีดความสามารถในการจัดการพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) อันนำไปสู่การสร้างนวัตกรรมการบริหารในระดับพื้นที่อย่างหลากหลาย เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในบริบทของชุมชนบนพื้นฐานการพึ่งพาตนเอง (จรัส สุวรรณมาลา, 2548) ปรากฏการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงศักยภาพของ อปท. ในการสร้างนวัตกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และตรงกับความต้องการของประชาชน (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2558)

โครงการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ตำบลช่วงเปา ดำเนินการโดยองค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ (อบต. ช่วงเปา) ร่วมกับภาคีเครือข่ายต่างๆ ถือว่าเป็นตัวอย่างของนวัตกรรมทางการบริหารของ อปท. ที่ตอบโจทย์ความต้องการในการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของชุมชนและประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี นวัตกรรมดังกล่าวมีความเป็นมาเนื่องจากแต่เดิมพื้นที่ตำบลช่วงเปา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ มีลักษณะเป็นพื้นที่ราบเชิงเขา โดยในปี พ.ศ. 2558 ได้เกิดปัญหายุ่งยากอันเนื่องมาจากฝนทิ้งช่วง และมีความรุนแรงในระดับที่วิกฤตจนถูกประกาศเป็นพื้นที่ภัยพิบัติของจังหวัดเชียงใหม่ ผลกระทบเกิดกับประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทำให้ผลผลิตการเกษตรเสียหายอย่างหนัก การขาดแคลนน้ำสำหรับการอุปโภคบริโภค และเกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนอันเนื่องมาจากการแย่งชิงทรัพยากรน้ำ

การแก้ไขปัญหาได้มีการดำเนินการทั้งในด้านระยะสั้นและระยะยาว ภายใต้กรอบคิดการจัดการน้ำอย่างยั่งยืนแบบบูรณาการ ได้มีกิจกรรมหลักต่างๆ เช่น การซ่อมแซมระบบประปาหมู่บ้าน การก่อสร้างสถานีสูบน้ำ การจัดซื้อต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การจัดสรรการแจกจ่ายน้ำให้กับประชาชน และการส่งเสริมอาชีพ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีลักษณะการทำงานแบบเครือข่ายที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่หลากหลาย ทั้งจากในชุมชน และความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชนทั้งในและนอกพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องการใช้ และการจัดการน้ำในตำบลช่วงเปา กิจกรรมที่หลากหลายดังกล่าวข้างต้นได้นำไปสู่ผลลัพธ์ที่ยั่งยืน เช่น คราวเรือนในพื้นที่ได้รับการจัดสรรน้ำอย่างเพียงพอ มีอ่างเก็บกักน้ำที่มีศักยภาพสำหรับจัดทำประปาหมู่บ้านที่เพียงพอต่อความต้องการ และเกษตรกรสามารถทำการเพาะปลูกทั้งในและนอกฤดูกาล เป็นต้น (สถาบันพระปกเกล้า, 2562, น. 215-225)

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินโครงการนวัตกรรมด้านการบริหารจัดการน้ำของ อบต. ช่วงเปา ได้สะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันนำไปสู่ความสำเร็จของนวัตกรรมท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม และนวัตกรรมนี้ได้รับการยืนยันด้วยการได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2560⁴ และต่อเนื่องด้วยการได้รับรางวัลพระปกเกล้าทองคำ ปี 2561 ด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม⁵ จากความสำเร็จอันเป็นที่ประจักษ์ชัดแจ้ง บทความวิจัยนี้จึงมุ่งให้ความสนใจกับ 1) การวิเคราะห์สมรรถนะองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปาที่นำไปสู่ความสำเร็จของนวัตกรรมการจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่อย่างยั่งยืน และ 2) วิเคราะห์ที่มาของสมรรถนะองค์กรที่เป็นจุดเด่น ซึ่งผลการศึกษาที่ได้จะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นๆ และผู้ที่สนใจ เพื่อเป็นแบบอย่างของคุณลักษณะสมรรถนะองค์กรที่จะสนับสนุนให้การดำเนินโครงการเชิงนวัตกรรมจัดการในระดับท้องถิ่นประสบความสำเร็จต่อไป

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

(1) เพื่อวิเคราะห์รูปแบบสมรรถนะองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ที่ก่อให้เกิดนวัตกรรมจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่

(2) เพื่อศึกษาที่มาของสมรรถนะองค์กรที่เป็นจุดแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ที่ทำให้การจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ตำบลช่วงเปาประสบความสำเร็จ

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

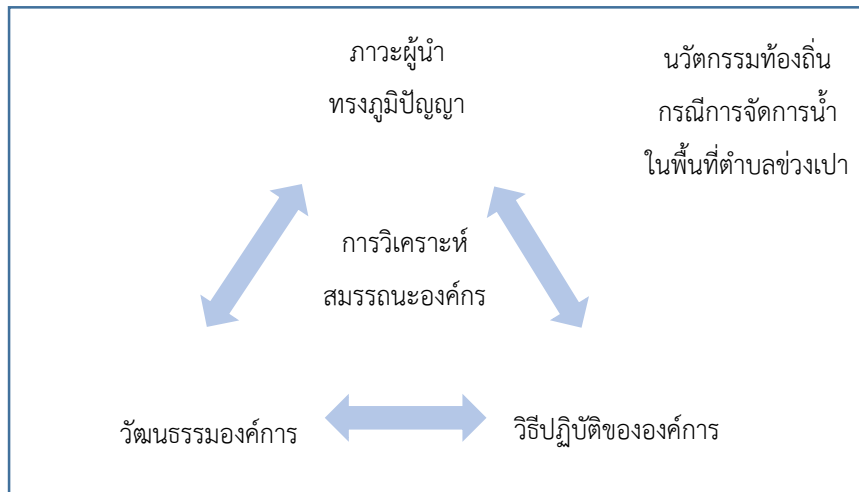
การประเมินสมรรถนะองค์กรของ อบต.ช่วงเปา ผู้วิจัยประยุกต์ใช้กรอบคิดการประเมินสมรรถนะองค์กรภาครัฐ (Public Organizational Capacity Assessment) ประกอบด้วย การประเมินใน 3 มิติ ได้แก่ วิธีปฏิบัติขององค์กร (Organizational Practices) วัฒนธรรมองค์กร (Organizational Culture) และภาวะผู้นำทรงภูมิปัญญา (Wise Leadership) (Southeast

⁴ รายละเอียดจากประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง ผลการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2560

⁵ รายละเอียดจากประกาศสถาบันพระปกเกล้าที่ 53/2561 เรื่อง ผลการตัดสินของคณะกรรมการพิจารณา คัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น เพื่อรับรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2561

Asia and Pacific Department, Japan International Cooperation Agency & National Graduate Institute for Policy Studies, 2017) โดยแต่ละมิติมีองค์ประกอบ ได้แก่

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย



(1) วิธีปฏิบัติขององค์กร ประกอบด้วย การวิเคราะห์ใน 3 ประเด็นย่อย ได้แก่ 1) วิถีแห่งนวัตกรรม หมายถึง ความสามารถในการแก้ไขปัญหาที่ยากและท้าทาย 2) วิถีแห่งการดำเนินงาน คือ ความสามารถในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และ 3) วิถีแห่งการเติบโต คือ สมาชิกขององค์กรมีการเรียนรู้จากบทเรียนที่ได้รับอันเนื่องมาจากการปฏิบัติงาน

(2) วัฒนธรรมองค์กร คือ การวิเคราะห์คุณลักษณะของวัฒนธรรมองค์กร โดยจำแนกออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มภารกิจหน้าที่ (Functionalization) ซึ่งจะประเมินจากประเด็นย่อย ได้แก่ 1) วัฒนธรรมที่เกี่ยวกับพิธีการและมาตรฐาน 2) วัฒนธรรมองค์กรที่เกี่ยวกับลำดับขั้นและการควบคุม 3) วัฒนธรรมองค์กรเกี่ยวกับการใช้ความรู้ ประสบการณ์ และความชำนาญพิเศษ และกลุ่มวัฒนธรรมการอยู่ร่วมกัน (Communalization) ซึ่งจะประเมินจากประเด็นย่อย ได้แก่ 4) วัฒนธรรมในการรักษาความสัมพันธ์ภายในองค์กร 5) วัฒนธรรมองค์กรที่มีอิสระและสร้างความสัมพันธ์ร่วมกับผู้อื่น และ 6) วัฒนธรรมองค์กรเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของ

ทั้งนี้ ค่าเฉลี่ยรวมของวัฒนธรรมองค์กร 2 กลุ่มใหญ่ จะถูกนำไปตีความลักษณะของวัฒนธรรมองค์กรที่เป็นจุดเด่นต่อไป⁶ ทั้งนี้วัฒนธรรมองค์กรรูปแบบ มีประสิทธิผลและ

⁶ ตารางแสดงคุณลักษณะของวัฒนธรรมองค์กรผู้วิจัยนำเสนอในหัวข้อผลการศึกษา

ประสิทธิภาพและมีความพลวัตรและเป็นระบบ (Effective and Efficient Dynamic and Systematic) จะเป็นวัฒนธรรมองค์กรที่เอื้อต่อคุณลักษณะการเป็นองค์กรแห่งนวัตกรรม ตามแนวคิดไคเซ็น (Innovative Organization “Kaizen” Factory)

(3) ผู้นำทรงภูมิปัญญา งานวิจัยนี้ได้ขยายประเด็นการประเมินตามที่ Nonaka & Takeuchi (2011) ได้นำเสนอ ดังนี้ 1) ความสามารถในการตัดสินใจเพื่อสร้างสิ่งที่ดี 2) ความสามารถในการทำความเข้าใจสาระสำคัญของสถานการณ์และเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างลึกซึ้งและรอบด้าน 3) ความสามารถในการสร้างพื้นที่และความร่วมมือที่เอื้อให้ทุกคนได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันเพื่อสร้างความรู้ใหม่ 4) ความสามารถในการสื่อสารถึงสาระสำคัญของสถานการณ์และเหตุการณ์ให้ผู้อื่นเข้าใจ 5) ความสามารถในการบริหารจัดการอำนาจเพื่อขับเคลื่อนให้ทุกคนสามารถทำงานร่วมกันได้ และ 6) ความสามารถในการสร้างความเป็นผู้นำรุ่นใหม่ที่มีปัญญาเชิงปฏิบัติ

4. วิธีการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมในลักษณะของการใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อสนับสนุนผลของการวิจัยเชิงปริมาณ (Mixed-method Sequential Explanatory Design) ซึ่งระเบียบวิธีวิจัยประเภทนี้จะเป็นประโยชน์ในการขยายประเด็นจากผลการวิจัยเชิงปริมาณที่ได้วิเคราะห์ไว้ก่อนด้วยข้อมูลในเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์ (Ivankova, Creswell, & Stick, 2005) สำหรับกลุ่มตัวอย่างในงานวิจัยนี้คือผู้ที่มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วย นายก อบต.ช่วงเปา รองปลัด อบต. หัวหน้าส่วนราชการ 3 คน และบุคลากรที่มีอายุการทำงานที่ อบต.ช่วงเปา ระยะเวลา 3 ปีขึ้นไป จำนวน 5 คน รวมทั้งสิ้นจำนวน 10 คน โดยถ่วงน้ำหนัก 1 และกลุ่มตัวอย่างนี้จะตอบคำถามเพื่อประเมินสมรรถนะองค์การด้านภาวะผู้นำ วัฒนธรรมองค์กร และวิธีการปฏิบัติขององค์กร สำหรับกลุ่มตัวอย่างจากตัวแทนภาคประชาชน จำนวน 30 คน ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่ตำบลช่วงเปา ค่าเฉลี่ยจะถูกถ่วงน้ำหนัก 3 และกลุ่มตัวอย่างนี้จะเป็นการประเมินสมรรถนะของผู้นำ อบต.ช่วงเปา เพียงประเด็นเดียวเท่านั้น

การประมวลผลข้อมูลเชิงปริมาณในประเด็นการประเมินวิธีปฏิบัติขององค์กรและคุณลักษณะของผู้นำ จะใช้วิธีการแปลงค่าคะแนนระดับการปฏิบัติเป็นค่าร้อยละ โดยมีเงื่อนไขคะแนนของข้อคำถามเชิงบวก ได้แก่ คะแนน = 4 หมายถึง ทำเป็นประจำสม่ำเสมอทุกครั้งตลอดเวลา คิดเป็นช่วงร้อยละ 80-100 คะแนน = 3 หมายถึง ทำบ่อยครั้ง ช่วงร้อยละ 50-80 คะแนน = 2 หมายถึง ทำบ้างนานๆ ครั้ง คิดเป็นช่วงร้อยละ 10-50 และคะแนน = 1 หมายถึง

ไม่ทำเลย ช่วงคะแนนร้อยละ 0-10 ตามลำดับ และสำหรับเงื่อนไขคะแนนของข้อคำถามเชิงลบ ได้แก่ คะแนน = 4 หมายถึง ไม่ทำเลย ช่วงร้อยละ 0-10 คะแนน = 3 หมายถึง ทำบ้างนานๆ ครั้ง ช่วงร้อยละ 10-50 คะแนน = 2 หมายถึง ทำบ่อยครั้ง ช่วงคะแนนร้อยละ 50-80 และ คะแนน = 1 หมายถึง ทำเป็นประจำสม่ำเสมอทุกครั้งตลอดเวลา ร้อยละ 80-100 ตามลำดับ โดยเมื่อรวมคะแนนทั้งหมดเข้าด้วยกันแล้ว การพิจารณาการปฏิบัติขององค์กรที่เป็นจุดเด่น จะต้องได้คะแนนเฉลี่ยตั้งแต่ร้อยละ 80 ขึ้นไป

สำหรับการวิเคราะห์รูปแบบวัฒนธรรมองค์กร จะเป็นการวิเคราะห์ระดับของค่าเฉลี่ยระหว่างกลุ่มวัฒนธรรมภารกิจหน้าที่ (Functionalization) และวัฒนธรรมการอยู่ร่วมกัน (Communalization) ว่าแต่ละด้านจะมีค่าเฉลี่ยรวมอยู่ในระดับใด แล้วจึงนำมาพิจารณารูปแบบวัฒนธรรมองค์กร ของ อบต.ช่วงเปา ว่ามีคุณลักษณะเด่นแบบใดในลำดับต่อไป

การศึกษาในเชิงคุณภาพ จะเป็นการสัมภาษณ์เชิงลึกตัวแทนกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ตอบแบบสอบถามเชิงปริมาณ เพื่อให้ได้ข้อมูลสำหรับการยืนยันผลการศึกษาในเชิงปริมาณ นอกจากนี้ ยังเป็นการวิเคราะห์สืบทอดที่มาจากสมรรถนะองค์กรที่เป็นจุดแข็ง และนำไปสู่การพิจารณาคุณลักษณะที่เป็นจุดแข็งดังกล่าว ว่ามีความเกี่ยวพันหรือสอดคล้องกันหรือไม่ ระหว่างวิธีปฏิบัติขององค์กร รูปแบบวัฒนธรรมองค์กร และคุณลักษณะภาวะผู้นำของผู้บริหาร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามลำดับ

ในการประมวลผลการวิจัยเชิงคุณภาพ จะเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์โดยพิจารณาจากคุณลักษณะที่ได้คะแนนสูงสุดในแต่ละประเด็นประกอบกันกับการสัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็นคุณลักษณะของผู้นำ และวิธีการปฏิบัติขององค์กร ที่ได้คะแนนตั้งแต่ร้อยละ 80 ขึ้นไป และสำหรับวัฒนธรรมองค์กร การประมวลผลข้อมูลสัมภาษณ์จะพิจารณาประกอบกันระหว่างคุณลักษณะย่อยกลุ่มวัฒนธรรมองค์กรแบบมุ่งเน้นภารกิจหน้าที่ (Functionalization) และกลุ่มวัฒนธรรมองค์กรการอยู่ร่วมกัน (Communalization) ตามลำดับ

5. ผลการศึกษา

5.1 ผลการประเมินสมรรถนะองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา

(1) ด้านวิธีปฏิบัติขององค์กร (Organizational Practices)

อบต.ช่วงเปา มีจุดแข็งด้านด้านวิถีแห่งนวัตกรรม ได้คะแนนเฉลี่ยสูงสุดคิดเป็นร้อยละ 81.78 สำหรับประเด็นย่อยๆ ที่ได้คะแนนสูงสุดคือวิธีปฏิบัติในการระบุนโยบาย คะแนนร้อยละ

87.00 รองลงมาคือ วิธีปฏิบัติในการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา ร้อยละ 83.67 และวิธีปฏิบัติในการเอื้อให้เกิดนวัตกรรม ร้อยละ 74.67 ตามลำดับ

วิธีแห่งการเติบโต พบว่า มีการปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอเป็นประจำทุกครั้งที่ในการทำงาน มีค่าคะแนนเฉลี่ยรวมรองลงมาคิดเป็นร้อยละ 80.55 โดยองค์ประกอบย่อยที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือวิธีปฏิบัติในการบริหารความสามารถพิเศษของบุคลากร ร้อยละ 85.33 รองลงมาคือวิธีปฏิบัติในการเรียนรู้ขององค์กร ร้อยละ 83.33 และ วิธีปฏิบัติในการเปลี่ยนแปลงองค์กร ร้อยละ 73.00 ตามลำดับ

นอกจากนี้ ในด้านวิธีแห่งการดำเนินงาน พบว่าอยู่ในระดับทำบ่อยครั้ง มีค่าคะแนนเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 77.33 โดยประเด็นย่อยที่ได้คะแนนสูงสุดคือวิธีปฏิบัติในการควบคุมการดำเนินงาน คิดเป็นร้อยละ 85.00 รองลงมาคือวิธีปฏิบัติในการประสานงานระหว่างภาคส่วนต่างๆ ร้อยละ 82.67 และวิธีบริหารจัดการองค์กร ร้อยละ 64.33 ตามลำดับ

ตารางที่ 1 สรุปคะแนนวิธีปฏิบัติขององค์กร (Organization Practices) ของ อบต. ช่างเปา

วิธีปฏิบัติขององค์กร (Organization Practices)	ค่าเปอร์เซ็นต์
1. วิธีแห่งนวัตกรรม	81.78
1-1 วิธีปฏิบัติในการระบุปัญหา	87.00
1-2 วิธีปฏิบัติในการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา	83.67
1-3 วิธีปฏิบัติในการเอื้อให้เกิดนวัตกรรม	74.67
2. วิธีแห่งการดำเนินงาน	77.33
2-1 วิธีปฏิบัติในการควบคุมการดำเนินงาน	85.00
2-2 วิธีปฏิบัติในการประสานงานระหว่างภาคส่วนต่างๆ	82.67
2-3 วิธีบริหารจัดการองค์กร	64.33
3. วิธีแห่งการเติบโต	80.55
3-1 วิธีปฏิบัติในการเรียนรู้ขององค์กร	83.33
3-2 วิธีปฏิบัติในการเปลี่ยนแปลงองค์กร	73.00
3-3 วิธีปฏิบัติในการบริหารความสามารถพิเศษของบุคลากร	85.33

ที่มา: ประมวลผลข้อมูลโดยผู้วิจัย

จากผลคะแนนดังกล่าวข้างต้นจึงสามารถสรุปได้ว่า อบต.ช่วงเปา มีสมรรถนะด้านวิธีปฏิบัติขององค์กรที่มีจุดแข็งในด้าน “วิถีแห่งนวัตกรรม” หมายถึง อบต.ช่วงเปา มีจุดเด่นด้านความสามารถในการแก้ไขปัญหาที่ยากและท้าทาย และด้าน “วิถีแห่งการเติบโต” หมายถึง อบต.ช่วงเปามีสมรรถนะฯ ที่เป็นจุดเด่นรองลงมาคือบุคลากรมีการเรียนรู้บทเรียนที่ได้รับจากการปฏิบัติงาน

(2) ด้านวัฒนธรรมองค์กร (Organizational Culture)

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า ค่าเฉลี่ยวัฒนธรรมกลุ่มภาระกิจหน้าที่ (Functionalization) อยู่ในระดับสูงมากค่าเฉลี่ย 3.03 สำหรับประเด็นย่อยนั้นพบว่า อบต.ช่วงเปา มีวัฒนธรรมองค์กรเกี่ยวกับการใช้ความรู้ ประสบการณ์ และความชำนาญพิเศษ (Specialty) อยู่ในระดับมากที่สุด ค่าเฉลี่ย 3.33 นอกจากนี้ ยังวัฒนธรรมองค์กรเกี่ยวกับพิธีการและมาตรฐาน (Formality) อยู่ในระดับมากที่สุดเช่นกัน ค่าเฉลี่ย 3.23 และสำหรับวัฒนธรรมองค์กรเกี่ยวกับลำดับชั้นและการควบคุม (Hierarchy) พบว่า อยู่ในระดับสูง ค่าเฉลี่ย 2.53 ตามลำดับ ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 สรุปค่าคะแนนเฉลี่ยวัฒนธรรมกลุ่ม Functionalization ของ อบต.ช่วงเปา

กลุ่ม Functionalization	ค่าเฉลี่ย
1. วัฒนธรรมองค์กรเกี่ยวกับพิธีการและมาตรฐาน (Formality)	3.23
2. วัฒนธรรมองค์กรเกี่ยวกับลำดับชั้นและการควบคุม (Hierarchy)	2.53
3. วัฒนธรรมองค์กรเกี่ยวกับการใช้ความรู้ ประสบการณ์ และความชำนาญพิเศษ (Specialty)	3.33
ค่าเฉลี่ยรวม	3.03 (สูงมาก)

ที่มา: ประมวลผลข้อมูลโดยผู้วิจัย

สำหรับการวิเคราะห์ค่าเฉลี่ยวัฒนธรรมกลุ่มการอยู่ร่วมกัน (Communalization) พบว่า อยู่ในระดับสูง ค่าเฉลี่ย 2.60 สำหรับประเด็นย่อยพบว่า อบต.ช่วงเปา มีวัฒนธรรมองค์กรเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของ (Autonomy) อยู่ในระดับมากที่สุด ค่าเฉลี่ย 3.32 และมีวัฒนธรรมองค์กรเกี่ยวกับการรักษาความสัมพันธ์ภายในองค์กร (Cohesion) อยู่ในระดับมากที่สุด ค่าเฉลี่ย 2.25 เช่นเดียวกันกับการมีวัฒนธรรมองค์กรที่มีอิสระและสร้างความสัมพันธ์ร่วมกับผู้อื่น (Autonomy) อยู่ในระดับสูง ค่าเฉลี่ย 2.23 ตามลำดับ ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 สรุปค่าคะแนนเฉลี่ยวัฒนธรรมกลุ่ม Communalization ของ อบต.ช่วงเปา

กลุ่ม Communalization	ค่าเฉลี่ย
1. วัฒนธรรมการรักษาความสัมพันธ์ภายในองค์กร (Cohesion)	2.25
2. วัฒนธรรมองค์กรที่มีอิสระและสร้างความสัมพันธ์ร่วมกับผู้อื่น (Autonomy)	2.23
3. วัฒนธรรมองค์กรเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของ (Ownership)	3.32
ค่าเฉลี่ยรวม	2.60 (สูง)

ที่มา: ประมวลผลข้อมูลโดยผู้วิจัย

จากการวิเคราะห์ข้อมูลรูปแบบวัฒนธรรมองค์กรทั้ง 2 ด้านข้างต้น สรุปได้ว่า มุมมองวัฒนธรรมองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา เป็นวัฒนธรรมในรูปแบบ Regulatory Body Military Organization โดยมีค่าคะแนนเฉลี่ยของวัฒนธรรมกลุ่ม Functionalization เท่ากับ 3.03 (Too High) และมีค่าคะแนนเฉลี่ยของวัฒนธรรมกลุ่ม Communalization เท่ากับ 2.60 (High)

ตารางที่ 4 รูปแบบวัฒนธรรมองค์การของ อบต.ช่วงเปา

		Functionalization		
		Low	High	Too High
Communalization	Too High	Too Personalized and Conservative <i>Family Business</i> <i>Artisans Workshop</i>	Too Fragmented, Exclusive, but Flexible and Effective <i>Implementing Body</i> <i>Matured Bureaucracy</i>	Too Fragmented, Exclusive, and Rigid <i>Overgrown</i> <i>Bureaucracy</i>
	High	Agile and Innovative, but Fragile and Ad-hoc <i>Venture Business</i> <i>Research Lab</i>	Effective and Efficient Dynamic and Systematic <i>Innovative Organization</i> <i>“Kaizen” Factory</i>	Too Rigid but Efficient <i>Regulatory Body</i> <i>Military Organization</i>
	Low	Flexible and Fragile <i>Club/Association</i>	Efficient, but Weak Teamwork <i>Traditional Factory</i>	Too Rigid, but Depersonalized <i>Efficient Megastore</i>

ที่มา: ประมวลผลข้อมูลโดยผู้วิจัย

(3) ด้านศักยภาพความเป็นผู้นำทรงภูมิปัญญา (Wise Leadership)

จากการวิเคราะห์ภาพรวมด้านศักยภาพความเป็นผู้นำ พบว่า ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา มีศักยภาพความเป็นผู้นำทรงภูมิปัญญา (wise leadership) อยู่ในระดับสูงมาก ซึ่งหมายถึงผู้บริหารมีการปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอเป็นประจำทุกครั้งที่ในการทำงาน โดยคุณลักษณะที่ได้คะแนนสูงสุด คือ ความสามารถในการสร้างพื้นที่และความร่วมมือที่เอื้อให้ทุกคนได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ คะแนนร้อยละ 91.67 รองลงมาคือความสามารถในการทำความเข้าใจสาระสำคัญของสถานการณ์และสิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นจริงอย่างลึกซึ้งและรอบด้าน คะแนนร้อยละ 89.33 ความสามารถในการตัดสินใจเพื่อสร้างสิ่งที่ดี คะแนนร้อยละ 88.33 ความสามารถในการสื่อสารถึงสาระสำคัญของสถานการณ์และสิ่งต่างๆ ให้ผู้อื่นเข้าใจ คะแนนร้อยละ 88.00 ความสามารถในการสร้างความเป็นผู้นำรุ่นใหม่ที่มีปัญญาเชิงปฏิบัติ กล่าวคือเป็นผู้ที่มีองค์ความรู้ที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง คะแนนร้อยละ 87.00 และประเด็นได้คะแนนระดับต่ำบ่อยครั้ง (ช่วงร้อยละ 50-80) คือ ความสามารถในการบริหารจัดการอำนาจเพื่อขับเคลื่อนให้ทุกคนสามารถทำงานร่วมกันได้ คะแนนร้อยละ 73.87 ตามลำดับ

ตารางที่ 5 ผลการวิเคราะห์ศักยภาพความเป็นผู้นำ (Leadership Capacity)

ศักยภาพความเป็นผู้นำตามแนวคิดผู้นำทรงภูมิปัญญา	ร้อยละ
1. ความสามารถในการตัดสินใจเพื่อสร้างสิ่งที่ดี	88.33
2. ความสามารถในการทำความเข้าใจสาระสำคัญของสถานการณ์และสิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นจริงอย่างลึกซึ้งและรอบด้าน	89.33
3. ความสามารถในการสร้างพื้นที่และความร่วมมือที่เอื้อให้ทุกคนได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้	91.67
4. ความสามารถในการสื่อสารถึงสาระสำคัญของสถานการณ์และสิ่งต่างๆ ให้ผู้อื่นเข้าใจ	88.00
5. ความสามารถในการบริหารจัดการอำนาจเพื่อขับเคลื่อนให้ทุกคนสามารถทำงานร่วมกันได้	73.87
6. ความสามารถในการสร้างความเป็นผู้นำรุ่นใหม่ที่มีปัญญาเชิงปฏิบัติ(องค์ความรู้ที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง)	87.00

ที่มา: ประมวลผลข้อมูลโดยผู้วิจัย

5.2 การวิเคราะห์ที่มาสมรรถนะองค์กรที่เป็นจุดแข็งของ อบต.ช่วงเปา

5.2.1 วิธีปฏิบัติขององค์กรแบบ “วิถีนวัตกรรม” และ “วิถีการเติบโต”

(1) วิถีแห่งนวัตกรรม บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา มีจุดแข็งในด้านวิถีแห่งนวัตกรรม กล่าวคือ การมีแนวปฏิบัติเพื่อพัฒนาคุณค่าและผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้วยการระบุดูประเด็นปัญหาต่างๆ และแก้ไขปัญหาเหล่านั้นด้วยวิธีการเชิงนวัตกรรม ซึ่งในกรณีของการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ตำบลช่วงเปานั้น จากการสัมภาษณ์เชิงลึกถึงเหตุผลว่าเพราะเหตุใดบุคลากรจึงมีความสามารถในการวิเคราะห์ประเด็นสำคัญของปัญหาในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี เหตุผลประการแรก พบว่า นายก อบต.ช่วงเปา ได้มีระบบในการมอบหมายหน้าที่ให้กับบุคลากรในการดูแลพื้นที่แต่ละหมู่บ้าน และมีการสลับหมุนเวียนกันในแต่ละปีจนครบทุกหมู่บ้าน ดังนั้น จึงเป็นที่มาที่ทำให้บุคลากรมีความรู้จักกับพื้นที่เป็นอย่างดี (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กันยายน 2562; ผู้อำนวยการกองคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กันยายน 2562)

ซึ่งนโยบายดังกล่าวข้างต้น ได้นำไปสู่การปฏิบัติด้วยการมอบหมายให้บุคลากรทุกระดับและแต่ละคนจะต้องมีหมู่บ้านที่ตนเองรับผิดชอบในการดูแลนอกเหนือจากหน้าที่ในงานประจำ และด้วยวิธีการดังกล่าว ทำให้บุคลากรทุกระดับของ อบต.ช่วงเปา แม้ว่าจะไม่ได้มีภูมิลำเนาเดิมอยู่ในตำบลช่วงเปา สามารถเข้าใจบริบทของพื้นที่และปัญหาที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี โดยจะมีบุคลากรที่เป็นคนในพื้นที่เป็นตัวเชื่อมเปิดความสัมพันธ์ให้ (ผู้อำนวยการกองคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กันยายน 2562; หัวหน้าสำนักปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กันยายน 2562; นายช่างอาวุโส องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 กันยายน 2562)

ด้วยการทำงานที่ใกล้ชิดกับชุมชนในภาพรวม ทำให้ได้ข้อมูลที่จำเป็นและสำคัญจากชุมชนและนำไปสู่การคิด วิเคราะห์แนวทางแก้ไขปัญหามีลักษณะเชิงนวัตกรรมหรือวิธีการใหม่ๆ เกิดขึ้น และการประเมินความสำเร็จของโครงการฯ จะต้องมีส่วนร่วมจากชุมชนมาร่วมประเมินด้วย (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กันยายน 2562)

(2) วิถีแห่งการเติบโต ผลการวิเคราะห์เชิงปริมาณแสดงให้เห็นว่าจุดเด่นในลำดับรองลงมาของวิธีปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา คือการมีแนวปฏิบัติเพื่อยกระดับขีดความสามารถขององค์กร ด้วยการสร้างให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้และมีความสามารถในการปรับตัวได้กับบริบทของสถานการณ์ต่างๆ ในพื้นที่ที่เปลี่ยนแปลง จากการสัมภาษณ์

พบว่านายกฯ ให้ความสำคัญกับประเด็นการพัฒนาบุคลากรเป็นเรื่องหลักอีกประการหนึ่งด้วยเช่นกัน ซึ่งในการพัฒนานั้น จะมีวิธีการหลักๆ ได้แก่ 1) พิจารณาจากต้นเรื่องที่ส่งมาจากส่วนกลาง หนังสือสั่งการต่างๆ 2) พิจารณาจากรายละเอียดที่สถาบันการศึกษาต่างๆ ส่งมาให้ แต่ถ้าประเด็นตรงกับความเป็นและความต้องการของบุคลากรก็จะส่งไป 3) มีการเชิญวิทยากรจากภายนอกมาบรรยาย เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีป้าย 4) การดำเนินการผ่านการประชุมบุคลากรประจำเดือน ในลักษณะของการนำเสนอความรู้ใหม่ๆ หรือความรู้ที่ได้จากการไปเรียนรู้มาจากแหล่งภายนอก และ 5) ให้บุคลากรเรียนรู้ผ่านเว็บไซต์ อบต. หรือผ่านโซเชียลมีเดียของอบต. เอง ถ้ามีเรื่องสำคัญๆ อะไร ก็จะให้ส่งเข้าไปในไลน์ของ อบต. โดยเฉพาะในไลน์ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นองค์ความรู้ต่างๆ ไปที่ทุกคนต้องรู้หรืออ่านได้ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กันยายน 2562)

แนวนโยบายข้างต้นนำไปสู่การให้โอกาสแก่พนักงานในการพัฒนาตนเองอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับความจำเป็นและความสนใจ ซึ่งทำให้บุคลากรมีความตื่นตัวที่จะเรียนรู้ตลอดเวลา นอกจากนี้ การให้บุคลากรที่ได้ไปรับการฝึกอบรมหรือพัฒนา จะต้องนำองค์ความรู้ที่ได้หรือสิ่งที่ได้เรียนรู้มาเผยแพร่ให้กับบุคลากรคนอื่นๆ ด้วยเช่นกัน ดังนั้น ภายใน อบต. ช่วงเปา จึงมีการแบ่งปันความรู้ระหว่างกันด้วยวิธีการที่เป็นทางการในที่ประชุม และทางช่องทางออนไลน์ต่างๆ ด้วยเช่นกัน (หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กันยายน 2562; พนักงานสูบน้ำ องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กันยายน 2562; นายช่างอาวุโส, องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กันยายน 2562)

5.2.2 วัฒนธรรมองค์กรแบบเข้มงวดแต่มีประสิทธิภาพ (Regulatory Body Military Organization: Too Rigid, but Efficient) กับการสำเร็จของนวัตกรรม

องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา มีรูปแบบวัฒนธรรมองค์กรแบบเข้มงวดแต่มีประสิทธิภาพ (Regulatory Body Military Organization: Too Rigid, but Efficient) โดยเมื่อวิเคราะห์องค์ประกอบของวัฒนธรรมกลุ่มย่อย นักวิจัยพบว่า อบต.ช่วงเปา มีลักษณะของวัฒนธรรมกลุ่มแบบมุ่งเน้นภารกิจหน้าที่ (Functionalization) อยู่ในระดับสูงมาก (Too High) กล่าวคือ มีความเข้มข้นในการสร้างมาตรฐานการทำงานให้กับบุคลากรแต่ละคน และการทำงานจะเน้นภารกิจหน้าที่มากกว่าความเป็นปัจเจกบุคคลในการทำงาน (The intensity of Standardization and Depersonalization) ซึ่งสะท้อนจากความเห็นของนายกฯ อบต. ช่วงเปา ที่สรุปได้ว่าการทำงานต้องมีความเป็นระเบียบแบบแผน แต่ไม่ใช่หมายถึงการใช้กฎระเบียบเป็นตัวนำ การทำงานที่มีระเบียบแบบแผนและมีความเป็นทางการ จะเป็นการสร้าง

ให้เกิดความรับผิดชอบ โดยลักษณะดังกล่าวในกรณี อบต.ช่วงเปา ถึงแม้ว่าจะทำให้องค์กรมีความเป็นแบบแผนและความเป็นทางการสูงมาก และมีการแบ่งหน้าที่กันในการทำงานอย่างชัดเจนมาก แต่ในการทำงานใดๆ หรือการดำเนินโครงการต่างๆ นั้นจะมีความเป็นทางการในการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ที่มีหน้าที่หรือมีความเกี่ยวข้องกันกับงานนั้นๆ โดยไม่แยกเป็นการทำงานของปัจเจกบุคคล (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กันยายน 2562; พนักงานสูบน้ำ องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กันยายน 2562)

การสร้างให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรที่เป็นทางการดังกล่าวนี้ จะต้องมียุทธศาสตร์การทำงานที่เป็นลำดับขั้นที่จะนำไปสู่การมอบหมายงานอย่างเป็นทางการ กรณีของ อบต.ช่วงเปา พบว่าในการทำงานจะให้ความสำคัญกับการประชุมใน 2 ระดับ คือระดับการประชุมเฉพาะประเด็นที่จะดำเนินการ และการประชุมในระดับการพิจารณาดำเนินการหรือนำไปสู่การปฏิบัติ โดยจะเป็นการกำหนดต่อไปว่าใครจะเป็นผู้รับผิดชอบ ต้องการทรัพยากรหรือความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นๆ อย่างไร นอกจากนี้ การยกประเด็นใดๆ ขึ้นมาจะต้องเป็นประเด็นที่เกิดจากปัญหาของชุมชนเป็นหลัก ซึ่งโดยระบบก็คือการพิจารณาจากคำร้องทั่วไปที่ อบต.ช่วงเปา ได้รับจากประชาชน (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กันยายน 2562)

กรอบการดำเนินการดังกล่าว ได้ทำให้บุคลากรเกิดวัฒนธรรมการทำงานที่ให้ความสำคัญกับการประชุมหารือกัน การมอบหมายหน้าที่และการทำงานอย่างเป็นทางการ และโดยเฉพาะงานที่มีความสำคัญการประชุมจะดำเนินการหลายรอบ (ผู้อำนวยการกองคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กันยายน 2562) และหัวหน้าส่วนราชการจะต้องรับนโยบายว่างานหนึ่งๆ จะต้องประกอบไปด้วยส่วนราชการใดบ้างที่จะต้องมาเกี่ยวข้องหรือทำงานร่วมกัน (ผู้อำนวยการกองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 กันยายน 2562)

คุณลักษณะของการมุ่งเน้นภารกิจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น ทำให้การทำงานของ อบต.ช่วงเปา นำไปสู่ผลของการเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพสูงอย่างมีหลักเกณฑ์หรือหลักการทำงาน มีแบบแผนที่ชัดเจน สำหรับผลการศึกษาเกี่ยวกับวัฒนธรรมกลุ่มย่อยด้านความเป็นเอกภาพของกลุ่ม (Communalization) พบว่า อยู่ในระดับสูง (High) กล่าวคือ อบต.ช่วงเปา มีลักษณะวัฒนธรรมการทำงานที่เป็นทีม และจะไม่คอยพึ่งพาแต่องค์กรภายนอกมาให้ความช่วยเหลือมากเกินไป (The intensity of independence about external relationship) วัฒนธรรมองค์กรดังกล่าวเกิดขึ้นได้ใน อบต. แห่งนี้ เนื่องจากผู้บริหารเปิดโอกาสให้กับการทำงานเป็นทีมของบุคลากร ทำให้เกิดเป็นทีมงานที่มีความเข้มแข็ง การส่งเสริมดังกล่าวข้างต้น พัฒนาให้

บุคลากรมีความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าขององค์กร และคิดถึงเป้าหมายของทีมมากกว่าเป้าหมายส่วนบุคคล (หัวหน้าสำนักปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กันยายน 2562; ผู้อำนวยการกองคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กันยายน 2562; นายช่างอาวุโสองค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กันยายน 2562) เจ้าหน้าที่มีการปรึกษาหารือกัน ซึ่งไม่จำเป็นต้องรู้เรื่องนั้นๆ แต่ถ้าไม่รู้ก็สอบถามกันได้ ทำงานร่วมกันได้ (นิติกร องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กันยายน 2562)

สำหรับในการทำงานร่วมกันระหว่างทีมงานของ อบต.ช่วงเปา กับหน่วยงาน องค์กร หรือส่วนราชการอื่นๆ นั้น รูปแบบในการประสานจะมีความเป็นทางการ และจะต้องมีการวิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และช่วงจังหวะเวลาของหน่วยงานที่จะไปประสานงานหรือขอความช่วยเหลือก่อน ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่มาของการที่ทีมงานของ อบต.ช่วงเปา จะมีลักษณะของการพึ่งพาหน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆ ในระดับที่เหมาะสม การทำงานของทีมฯ จะไม่เป็นการให้กับหน่วยงานที่จะขอความช่วยเหลือมากเกินไป (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กันยายน 2562; หัวหน้าสำนักปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กันยายน 2562; กรรมการน้ำและหัวหน้าสถานีสูบน้ำ หมู่ 8 ตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 กันยายน 2562)

5.2.3 ผู้นำทรงภูมิปัญญาคือพื้นฐานแห่งการสร้างวัฒนธรรมและวิถีปฏิบัติขององค์กร

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก แสดงให้เห็นถึงการที่ภาวะผู้นำทรงภูมิปัญญาของนายกฯ อบต.ช่วงเปา เป็นพื้นฐานในการสร้างวิถีปฏิบัติ ด้วยค่าคะแนนเชิงปริมาณที่สูงกว่าร้อยละ 80 ใน 5 คุณลักษณะ ซึ่งมีคุณลักษณะผู้นำที่มีความโดดเด่นที่สุดในด้านความสามารถในการสร้างพื้นที่และความร่วมมือที่เอื้อให้ทุกคนได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ ซึ่งผู้นำจะต้องเป็นผู้เริ่มต้นในการสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการแลกเปลี่ยนแสดงความคิดเห็น โดยในทางปฏิบัตินั้น นายกฯ จะเปิดโอกาสให้บุคลากรได้แสดงความคิดเห็นแลกเปลี่ยนกันเป็นประจำผ่านการประชุมหัวหน้าส่วนราชการและบุคลากรประจำเดือน โดยบุคลากรในองค์การได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมากับตนเอง นอกจากนี้ ในการประชุมหัวหน้าส่วนราชการและบุคลากร ผู้นำก็จะต้องให้ความสำคัญกับการรับฟังความเห็นและการแลกเปลี่ยนความเห็นในที่ประชุมด้วยเช่นกัน (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กันยายน 2562)

วิธีปฏิบัติหรือแนวทางของนายกฯ ที่มักจะเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ได้แสดงความคิดเห็นอยู่เสมอ (นิติกร องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กันยายน 2562; หัวหน้าเมือง (แก่เหมือง) หมู่ 4 ตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 กันยายน 2562) นำไปสู่การทำให้เกิดพื้นที่ที่บุคลากรของ อบต.ช่วงเปา ได้นำเสนอความเห็นและนำไปสู่การที่บุคลากรกล้าที่จะแสดงความคิดเห็นโดยตรงไปตรงมา มีความไว้วางใจกัน และหาข้อสรุปร่วมกันในการทำงานต่างๆ ที่เป็นมิตรร่วมกันอย่างเป็นทางการ

คุณลักษณะเด่นของผู้นำในลำดับรองลงมาคือ ความสามารถในการทำความเข้าใจสาระสำคัญของสถานการณ์และสิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นจริงอย่างลึกซึ้งและรอบด้าน ในการที่จะทำให้คุณลักษณะนี้เกิดขึ้นได้นั้น ตัวผู้นำจะต้องให้ความสำคัญกับการเข้าถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนด้วยตนเอง ซึ่งในกรณีของ อบต.ช่วงเปา การทำงานของนายกฯ จะไม่ตั้งรับรายการงานของบุคลากร แต่จะทำงานแบบเข้าถึงพื้นที่ และต้องอยู่บนพื้นฐานจากข้อมูลจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ด้วยเช่นกัน (หัวหน้าสำนักปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กันยายน 2562; ผู้อำนวยการกองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 กันยายน 2562; นายช่างอาวุโส องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 กันยายน 2562)

สำหรับการใส่ใจในรายละเอียดการทำงานและการค้นหาปัญหาอย่างจริงจังร่วมกับผู้ใต้บังคับบัญชา ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญเช่นกันในการที่จะเข้าใจสาระสำคัญของสถานการณ์หรือองค์รวมของสภาพปัญหาในพื้นที่ได้อย่างลึกซึ้ง ทั้งนี้ในแนวทางปฏิบัติของนายก อบต. ช่วงเปา ก็ได้ให้ความสำคัญกับความเข้าใจในรายละเอียดดังกล่าวด้วยเช่นกัน โดยในการทำงานของนายกฯ ชาวบ้านจะต้องรู้จักทีมงาน โดยนายกฯ จะเป็นผู้นำกับดูแลคิดรูปแบบในภาพรวมทั้งหมด แล้วจะมีการมอบหมายงาน โดยนายกฯ จะทำการประสานในพื้นที่ให้ก่อนการลงพื้นที่ ส่วนเมื่อถึงเวลาลงพื้นที่ ทีมงานนั้นๆ ก็จะได้ลงไปพร้อมเอกสารและหนังสือเชิญและไปพบชาวบ้านแบบทีม (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กันยายน 2562) นายกฯ มักจะไปพบปะกับชาวบ้านเสมอเพราะนอกเหนือจากงานช่วยเหลือปกติ ก็จะได้ทราบปัญหาในพื้นที่ในขณะนั้นไปด้วย (กรรมการน้ำและหัวหน้าสถานีสูบน้ำหมู่ 8 ตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 กันยายน 2562) ซึ่งในกรณีของการบริหารจัดการน้ำที่ประสบความสำเร็จได้นั้น ก็ด้วยการที่นายกฯ มีความสนใจกับปัญหาจริงๆ และสามารถทำความเข้าใจกับผู้ใช้น้ำ และเอาความเห็นของผู้ใช้น้ำมาก่อน แล้วค่อยนำเอาไปปรับใช้กับวิธีการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหา (รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 กันยายน 2562)

นอกจากนี้ การเรียนรู้จากข้อผิดพลาดและการแสวงหาความรู้ที่มีประโยชน์จากภาคส่วนอื่น เพื่อนำมาปรับใช้ในการทำงาน ก็มีความสำคัญที่จะนำไปสู่การที่ผู้นำสามารถทำความเข้าใจสาระสำคัญของสถานการณ์และสิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นจริงอย่างลึกซึ้งและรอบด้านด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ความสำเร็จในการทำงานของผู้นำแต่ละคนจะอยู่ที่ผู้นำคนนั้นๆ ว่าจะเข้าใจในเรื่องที่ทำมาน้อยแค่ไหน เป้าหมายคืออะไร ซึ่งหากชัดเจน การหาข้อมูลเพื่อนำมาทำงาน โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาพื้นที่ก็จะต้องสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ เช่น ขยะในพื้นที่ อบต.ช่วงเปา บริบทควรจะเป็นอย่างไร ต้องหาข้อมูลการแก้ไขปัญหา หรือบทเรียนที่สำเร็จ-ล้มเหลว จากสื่อหรือแหล่งความรู้ต่างๆ แล้วค่อยเอามาปรับกับ อบต.ช่วงเปา เอามาหารือกันในพื้นที่ ปรับแต่งความคิดแล้วนำไปสู่การปฏิบัติ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กันยายน 2562)

สำหรับคุณลักษณะผู้นำด้านความสามารถในการตัดสินใจเพื่อสร้างสิ่งที่ดี ที่จะเกิดขึ้นได้นั้นผู้นำจะต้องมีหลักการที่ชัดเจนในการตัดสินใจว่าจะไร้ถูกผิดในการทำงาน และสามารถประเมินสถานการณ์ต่างๆ รอบตัวแล้วจึงนำข้อมูลที่ได้มากำหนดเป้าหมายขององค์การ โดยจากการสัมภาษณ์ นายก อบต.ช่วงเปา ได้แสดงให้เห็นถึงนโยบายและแนวทางการทำงานที่ทำให้เกิดจุดเด่นของผู้นำในประเด็นนี้ด้วยการให้ความเห็นว่า ผู้นำต้องเข้าใจตนเองก่อนว่าตัวเองมีเป้าหมายอะไร การเข้าใจเป้าหมายของตนเองให้ชัดเจนจะทำให้ผู้นำคนนั้นเข้าใจพื้นที่ รู้ว่าการรวบรวมประเด็นจากในพื้นที่จะต้องทำอย่างไร และในการตัดสินใจควรผนวกความรู้จากภายนอกพื้นที่นำเอามาปรับให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ และสิ่งที่สำคัญเช่นกันคือการให้ความสำคัญของการทำงานให้สำเร็จเป็นเป้าหมายหลัก โดยที่ตัวผู้นำจะต้องสามารถทำให้เกิดการถ่ายโอนทรัพยากรที่จำเป็นระหว่างส่วนงานได้อย่างไม่ขัดกับกฎระเบียบหรือกฎหมายที่มีอยู่ และจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาแสดงความสามารถอย่างเต็มที่ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กันยายน 2562)

นอกจากนี้ การตัดสินใจเพื่อสร้างสิ่งที่ดีที่จะเกิดขึ้นได้ด้วยการที่ผู้นำจะต้องเปิดโอกาสให้บุคลากรในองค์การสามารถแสดงความคิดเห็นโต้แย้งกันได้ด้วยเหตุและผล โดยที่การแสดงความคิดเห็นนั้นจะต้องไม่กระทบต่อหน้าที่การงานของบุคลากรคนนั้นด้วยเช่นกัน ซึ่งสถานการณ์ที่เกิดขึ้นที่ อบต.ช่วงเปา คือ ในที่ประชุมนายกฯ ประชุม จะเปิดโอกาสให้บุคลากรแสดงความคิดเห็นโดยไม่มีการห้าม คุยกันด้วยเหตุด้วยผล นายกฯ จะเป็นคนกลางในการวิเคราะห์และชี้มติที่ประชุมเป็นตัวตัดสิน (ผู้อำนวยการกองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 กันยายน 2562; นายช่างอาวุโส องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 กันยายน 2562)

ประเด็นสุดท้ายคือความกล้าที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานเดิมๆ ที่ไม่ทันสมัยหรือใช้ไม่ได้ผลอีกต่อไป แม้ว่าบุคลากรจะไม่เห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงนั้นๆ ก็ตาม ซึ่งลักษณะของความกล้าที่จะเปลี่ยนแปลงของนายก อบต.ช่วงเปา การให้ความสำคัญกับ 1) การทำงานในหน้าที่ของแต่ละคนจะต้องทำให้สมบูรณ์ และ 2) การมีจิตอาสา คือเมื่องานของตนทำได้สมบูรณ์แล้วก็ต้องมีจิตอาสาในการช่วยเหลือผู้อื่นในการทำงาน หรือทำงานร่วมกันกับผู้อื่น (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กันยายน 2562)

นอกจากนี้ ผู้นำของ อบต.ช่วงเปา มีจุดเด่นด้านความสามารถในการสื่อสารถึงสาระสำคัญของสถานการณ์และสิ่งต่างๆ ให้ผู้อื่นเข้าใจ โดยในการสื่อสารกับประชาชน นายก อบต.ช่วงเปา มีกลวิธีในการสื่อสารประเด็นต่างๆ อย่างค่อยเป็นค่อยไป ในการอธิบายหรือชี้แจงเรื่องต่างๆ เพื่อช่วยให้ชาวบ้านสามารถเข้าใจสาระสำคัญที่ต้องการสื่อออกมาได้ เพราะในบางเรื่องชาวบ้านไม่สามารถทำความเข้าใจได้ในการชี้แจงเพียงรอบเดียว (ผู้อำนวยการกองคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กันยายน 2562) สำหรับในการสื่อสารกับบุคลากร นายกฯ จะให้ความสำคัญกับการเน้นย้ำบทบาทของเจ้าหน้าที่อย่างสม่ำเสมอ จนสามารถสร้างความตระหนักให้เกิดกับบุคลากรเกี่ยวกับความสำคัญของหน้าที่และความรับผิดชอบ และนอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับผู้ที่มาร่วมทำงานด้วยกันทุกคน ซึ่งเป็นเรื่องหนึ่งที่ช่วยโน้มน้าวให้คนที่มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำ มาช่วยทำงานกับ อบต.ช่วงเปาได้ (กรรมการน้ำและหัวหน้าสถานีสูบน้ำหมู่ 8 ตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 กันยายน 2562)

จุดแข็งของผู้นำ อบต.ช่วงเปา ในประเด็นสุดท้ายคือ ความสามารถในการสร้างความเป็นผู้รุ่นใหม่ที่มีปัญญาเชิงปฏิบัติ (องค์ความรู้ที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แสดงให้เห็นการเกิดคุณลักษณะเช่นนี้ด้วยการที่นายกฯ จะเป็นต้นแบบในการปฏิบัติหน้าที่ให้กับบุคลากรและเจ้าหน้าที่ โดยเริ่มต้นจากสิ่งเล็กๆ เกี่ยวกับการจัดระเบียบพื้นที่ในการทำงานของตนก่อนที่จะนำไปสู่การปฏิบัติงานต่อไป นอกจากนี้ ยังมีการปฏิบัติอื่นๆ ที่เป็นองค์ประกอบของการสร้างผู้รุ่นใหม่ ได้แก่ การปลูกฝังค่านิยมและความเชื่อของผู้นำให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา การสนับสนุนความคิดริเริ่มและการแบ่งปันความรู้ของผู้นำ และการมอบหมายหน้าที่ที่มีความท้าทาย (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กันยายน 2562; นิติกร องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กันยายน 2562)

5.2.4 ความสัมพันธ์กันระหว่างสมรรถนะขององค์กรที่เป็นจุดแข็งในแต่ละด้าน

ผลการวิเคราะห์แสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องกันระหว่างประเด็นสมรรถนะที่เป็นจุดแข็ง ในกรณีของ อบต.ช่วงเปา ด้านคุณลักษณะของภาวะผู้นำทรงภูมิปัญญา (Wise Leadership) ที่มีอยู่ของ นายก อบต.ช่วงเปา อันประกอบด้วย 1) ความสามารถในการสร้างพื้นที่และความร่วมมือที่เอื้อให้ทุกคนได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ 2) ความสามารถในการทำความเข้าใจสาระสำคัญของสถานการณ์และสิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นจริงอย่างลึกซึ้งและรอบด้าน 3) ความสามารถในการตัดสินใจเพื่อสร้างสิ่งที่ดี 4) ความสามารถในการสื่อสารถึงสาระสำคัญของสถานการณ์และสิ่งต่างๆ ให้ผู้อื่นเข้าใจ และ 5) ความสามารถในการสร้างความเป็นผู้นำรุ่นใหม่ที่มีปัญญาเชิงปฏิบัติ (องค์ความรู้ที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง) จะเป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรของ อบต.ช่วงเปา ในรูปแบบเข้มงวดแต่มีประสิทธิภาพ (Regulatory Body Military Organization: Too Rigid, but Efficient)

ภายใต้วัฒนธรรมองค์กรรูปแบบเข้มงวดแต่มีประสิทธิภาพดังกล่าวข้างต้น เมื่อวิเคราะห์ห้องประกอบของวัฒนธรรมกลุ่มย่อย อบต.ช่วงเปา จะมีลักษณะวัฒนธรรมองค์กรแบบมุ่งเน้นภารกิจหน้าที่ (Functionalization) อยู่ในระดับสูงมาก (Too High) กล่าวคือมีความเข้มข้นในการสร้างมาตรฐานการทำงานให้กับบุคลากรแต่ละคน และการทำงานจะเน้นภารกิจหน้าที่มากกว่าความเป็นปัจเจกบุคคลในการทำงาน และมีลักษณะวัฒนธรรมองค์กรด้านความเป็นเอกภาพของกลุ่ม (Communalization) พบว่า อยู่ในระดับสูง (High) ซึ่งทำให้เกิดลักษณะวัฒนธรรมการทำงานที่เป็นทีม และจะไม่คอยพึ่งพาแต่องค์กรภายนอกมาให้ความช่วยเหลือมากเกินไป

ประเด็นสุดท้าย คือ วิถีปฏิบัติขององค์กร ที่ อบต.ช่วงเปา มีจุดเด่นในด้าน “วิถีนวัตกรรม” หมายถึง มีแนวทางการปฏิบัติงานเพื่อพัฒนาคุณค่าและผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้วยการระบุประเด็นปัญหาต่างๆ และแก้ไขปัญหาเหล่านั้นด้วยวิธีการเชิงนวัตกรรม ด้วยการมอบหมายงานที่ชัดเจน และจุดเด่นรองลงมาคือ “วิถีแห่งการเรียนรู้” หมายถึง การที่ อบต.ช่วงเปา มีแนวปฏิบัติเพื่อยกระดับขีดความสามารถขององค์กร ด้วยการสร้างให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้และมีความสามารถในการปรับตัวได้กับบริบทของสถานการณ์ต่างๆ ในพื้นที่ที่เปลี่ยนแปลง ผลการศึกษาในเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงกันกับสมรรถนะองค์กรด้านอื่นๆ โดยวิธีการปฏิบัติองค์กรทั้ง 2 แบบนั้นจะไม่สามารถเกิดขึ้นและประสบความสำเร็จได้หากผู้นำไม่ได้ส่งเสริมหรือมีแนวคิดที่สอดคล้องกันกับแนวทางการปฏิบัติดังกล่าวนี้ นอกจากนี้ หากวัฒนธรรมองค์กรไม่สนับสนุนหรือไม่สอดคล้องกับวิถีปฏิบัติ ก็ย่อมจะทำให้วิถีปฏิบัติเหล่านั้นไม่ได้เป็นตัวเสริมให้องค์กรสามารถประสบความสำเร็จในการดำเนินโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ด้วยเช่นกัน

6. สรุปและข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาสมรรถนะองค์กรของ อบต.ช่วงเปา ที่นำไปสู่ความสำเร็จในเชิงนวัตกรรมแสดงให้เห็นถึงสมรรถนะขององค์กรที่เป็นจุดแข็งในหลายๆ ด้าน ตามคุณลักษณะของกรอบคิดการประเมินสมรรถนะองค์กรภาครัฐ (Public Organizational Capacity Assessment) ซึ่งนำเสนอโดย Southeast Asia and Pacific Department, Japan International Cooperation Agency & National Graduate Institute for Policy Studies (2017) อย่างไรก็ตาม อบต.ช่วงเปา มีวัฒนธรรมองค์กรเป็นแบบเป็นแบบเข้มงวดในการทำงานแต่มีประสิทธิภาพ (Too Rigid but Efficient: Regulatory Body Military Organization) ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับการเป็นองค์กรที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพและมีความพลวัตรและเป็นระบบ (Effective and Efficient Dynamic and Systematic: Innovative Organization “Kaizen” Factory) ซึ่งเป็นวัฒนธรรมองค์กรที่เอื้อต่อคุณลักษณะการเป็นองค์กรแห่งนวัตกรรมตามแนวคิดแบบไคเซ็น

นอกจากนี้ ผลการศึกษายังแสดงให้เห็นว่า อบต. ช่วงเปา ยังมีศักยภาพบางประการที่ไม่อยู่ในระดับที่เป็นจุดเด่นขององค์กร อันเป็นข้อสังเกตในการพัฒนาศักยภาพขององค์กรให้ดียิ่งขึ้นได้ต่อไปในอนาคต ได้แก่ ประเด็นแรก จากผลการศึกษาแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำกันของความเข้มข้นของวัฒนธรรมองค์กรย่อย 2 ประเภท โดยที่วัฒนธรรมมุ่งเน้นภารกิจหน้าที่ที่มีความเข้มข้นมากหรืออยู่ในระดับที่สูงมาก แต่วัฒนธรรมย่อยเกี่ยวกับความเป็นเอกภาพของกลุ่มที่อยู่ในระดับสูง ความไม่สมดุลดังกล่าวอาจทำให้บุคลากรที่ไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับวัฒนธรรมองค์กร และรวมถึงบุคลากรที่ทำงานภายใต้วัฒนธรรมองค์กรดังกล่าวและอยู่กับหน่วยงานมาเป็นระยะเวลานาน อาจเกิดความรู้สึกว่าตนมีภาระงานหรือภาระหน้าที่ที่มากเกินไป ซึ่งในระยะยาวความไม่สมดุลนี้อาจส่งผลกระทบต่ออัตราการคงอยู่ของบุคลากรใน อบต.ช่วงเปา และหากมีการขอลอยย้ายเกิดขึ้น การสร้างบุคลากรรุ่นใหม่ขึ้นมาทดแทนต้องใช้เวลาและอาจไม่สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งในที่สุดก็จะส่งผลกระทบต่อปฏิบัติงานขององค์กร และความต่อเนื่องของศักยภาพในการทำงานได้เช่นกัน

นอกจากนี้ ในประเด็นของสมรรถนะของผู้นำ พบว่า ความสามารถในการบริหารจัดการอำนาจเพื่อขับเคลื่อนให้ทุกคนสามารถทำงานร่วมกันได้แม้ว่าจะมีคะแนนอยู่ในระดับมีการปฏิบัติบ่อยครั้ง แต่ก็ยังไม่ใช้คุณลักษณะที่เป็นจุดแข็งเมื่อเปรียบเทียบกับด้านอื่นๆ เช่นเดียวกันกับในประเด็นสุดท้ายคือวิสัยทัศน์แห่งการดำเนินงาน ที่ยังไม่อยู่ในระดับที่เป็นจุดแข็งขององค์กร โดยเฉพาะในประเด็นย่อยวิธีบริหารจัดการองค์กร ซึ่งอยู่ในระดับการประเมินที่ยังได้คะแนนที่น้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับประเด็นย่อยอื่นๆ ภายใต้วัดตัวเดียวกัน

ดังนั้น เมื่อพิจารณาสมรรถนะองค์กรต่างๆ ที่ยังไม่ได้เป็นจุดเด่นของ อบต.ช่วงเปา จะเห็นได้ว่ายังคงเป็นเรื่องที่ควรได้รับการพัฒนาเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกัน กล่าวคือ ความสามารถในการบริหารจัดการอำนาจเพื่อขับเคลื่อนการทำงานของบุคลากร วิธีบริหารจัดการองค์กร และความไม่สมดุลในลักษณะที่การทำงานที่มุ่งเน้นภารกิจหน้าที่มากเกินไป ในการพัฒนาประเด็นเหล่านี้ผู้นำของ อบต.ช่วงเปา ต้องพิจารณาเกี่ยวกับการสร้างเสริมองค์ความรู้ ทักษะ และเพิ่มพูนมุมมองใหม่ๆ ในด้านการบริหารองค์กรและทรัพยากรมนุษย์ในระดับที่สูงขึ้น ซึ่งจะเป็นการทำให้ผู้นำสามารถใช้มุมมองหรือองค์ความรู้ใหม่ๆ ในการปรับวัฒนธรรมองค์การที่ไม่สมดุลตามที่ได้มีข้อสังเกตข้างต้นได้ด้วยอีกทางหนึ่ง และสิ่งที่ควรดำเนินการอีกด้านหนึ่งควบคู่กันไปเช่นกันคือการสร้างแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และแผนการพัฒนาองค์กรที่เป็นรูปธรรมเพื่อให้บุคลากรของ อบต.ช่วงเปา ได้มีแนวทางที่ชัดเจนในการพัฒนาตนเองมากขึ้น อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาบุคลากรทำงานไม่สอดคล้องวัฒนธรรมองค์กรและตามนโยบายผู้บริหารไม่ทันในระยะยาวได้ด้วยเช่นกัน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- จรัส สุวรรณมาลา. (2548). *โครงการวิถีใหม่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย* (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2558). *15 ปีการกระจายอำนาจของไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2562). *บันทึกเรื่องเด่นรางวัลพระปกเกล้า: “เหลียวหลังแลหน้า” ท้องถิ่นไทยกับการจัดทำบริการสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ภาษาอังกฤษ

- Ivankova, N. V., Creswell, J. W., & Stick, S. L. (2005). Using Mixed-methods Sequential Explanatory Design: From theory to Practice. *Field Methods*, 18(3), 3-20.
- Nonaka, I., & Takeuchi, H. (2011). The Wise Leader: How CEOs Can Learn Practical Wisdom to Help Them Do What's Right for Their Companies - and Society. *Harvard Business Review*, 89(5), 58-67.

Southeast Asia and Pacific Department, Japan International Cooperation Agency & National Graduate Institute for Policy Studies. (2017, October). *Developing Public Organizations by Assessing Capacity*. In The project of Leadership Enhancement & Administrative Development for Innovative Governance in Asia (LEADING Asia), National Graduate Institute for Policy Studies, Japan.

แนวโน้มและทิศทางในอนาคตของการให้บริการรถสี่ล้อแดง ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

รวิวรรณ แพทย์สมาน¹

Received: February 13, 2018

Revised: August 29, 2019

Accepted: August 30, 2019

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง “แนวโน้มและทิศทางในอนาคตของการให้บริการรถสี่ล้อแดงในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่” มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสภาพปัญหาและปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการให้บริการรถสี่ล้อแดง 2) ศึกษาพฤติกรรม ทักษะและความต้องการในการให้บริการรถสี่ล้อแดง และ 3) วิเคราะห์แนวโน้มและทิศทางในอนาคตของการให้บริการรถสี่ล้อแดง เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยมีเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา คือ 1) แบบสัมภาษณ์ผู้ขับรถสี่ล้อแดง จำนวน 30 คน และ 2) แบบสอบถามผู้ใช้บริการรถสี่ล้อแดง จำนวน 400 คน ผลการศึกษาพบว่า รถสี่ล้อแดงเป็นรถโดยสารรับจ้างไม่ประจำทางที่ผูกขาดระบบขนส่งมวลชนในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ การให้บริการรถสี่ล้อแดงประสบปัญหาด้านคุณภาพของการให้บริการที่ต่ำลง ส่วนปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการให้บริการรถสี่ล้อแดงแบ่งเป็น 5 ด้าน คือ 1) ปัจจัยด้านการบริการ 2) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคม 3) ปัจจัยด้านทัศนคติและพฤติกรรมของผู้ใช้บริการ 4) ปัจจัยด้านกายภาพของจังหวัดเชียงใหม่ และ 5) ปัจจัยด้านนโยบายระบบขนส่งมวลชนของจังหวัดเชียงใหม่ พบว่าผู้ใช้บริการรถสี่ล้อแดงส่วนใหญ่มีทัศนคติเชิงลบต่อรถสี่ล้อแดง และเมื่อเปรียบเทียบทัศนคติของผู้ใช้บริการรถสี่ล้อแดงกับความต้องการใช้รถสี่ล้อแดงต่อ พบว่า มีค่าติดลบทุกด้าน แนวโน้มและทิศทางของการให้บริการรถสี่ล้อแดงในอนาคตยังคงสามารถดำรงอยู่คู่เมืองเชียงใหม่ได้แน่นอน

คำสำคัญ แนวโน้มและทิศทางในอนาคต, รถสี่ล้อแดง, จังหวัดเชียงใหม่

¹ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200
อีเมล: grawee@hotmail.com

Trends and Directions of Red Car Taxi Service in Muang District, Chiang Mai Province

Raweewan Patsamarn²

Abstract

A study on “The Trends in the future of red taxi service in Muang District, Chiang Mai Province” has the objectives: 1) to study the area of issue and the factors that affect red taxi services, 2) to study the behavior, attitude and the needs of red taxi services, and 3) to analyze the trends in the future of red taxi services. This study uses quantitative methods as a tool through interview questionnaires with 30 red taxi drivers and questionnaires of 400 red taxi passengers. The study shows that red taxi service is a non-stationary service that monopolizes the public transportation system in Mueang Chiang Mai District. There is various problem with the red taxi services, particularly the quality of service that has been steadily declining. The factors that affect the red taxi service can be divided into five aspects: 1) service, 2) economic and social, 3) attitude and behavior of passengers, 4) Chiang Mai physicals, and 5) mass transit system policy in Chiang Mai. Moreover, this study shows that red car passengers have a negative attitude towards the red taxi service and when it comparing passengers’ attitude with the needs of red taxi services, it had negative value in all aspects. The future trends of red taxi service can still remain in Chiang Mai through a period of time.

Keywords Trends and Future, Red Car Taxi, Chiang Mai Province

² Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: qrawee@hotmail.com

1. บทนำ

จังหวัดเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุนที่สำคัญในภาคเหนือซึ่งเป็นที่รู้จักและได้รับความสนใจจากนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ โดยเฉพาะเรื่องการท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง เนื่องจากความพร้อมของแหล่งท่องเที่ยวทั้งทางด้านธรรมชาติ ศิลปวัฒนธรรมและประเพณีที่เป็นเอกลักษณ์และความพร้อมของสถานที่พักและบริการด้านการท่องเที่ยวต่างๆ ที่หลากหลาย จึงเป็นที่ดึงดูดให้คนมาท่องเที่ยววันละคนในแต่ละปี (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2559) โดยเฉพาะการเพิ่มขึ้นของนักท่องเที่ยวจีนที่ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงใหม่เป็นอย่างมาก พบว่าธุรกิจขนาดย่อม (SMEs) ร้อยละ 58 มีการขายสินค้าและให้บริการแก่นักท่องเที่ยวชาวจีนและส่วนใหญ่เป็นธุรกิจที่อยู่ในประเภทอุตสาหกรรมบริการให้บริการ หมวดธุรกิจให้บริการอาหารและเครื่องดื่มและหมวดธุรกิจที่พักแรมสำหรับนักท่องเที่ยวที่มีการขายสินค้าและให้บริการแก่นักท่องเที่ยวจีนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 73 และร้อยละ 95 ตามลำดับ (ทีมข่าว TCII, 2559)

เมื่อจังหวัดเชียงใหม่กลายเป็น “เมืองหลวง” แห่งภาคเหนือและถูกกำหนดให้เป็นศูนย์กลางของความเจริญในทุกๆ ด้าน จึงส่งผลให้เกิดการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรอย่างรวดเร็ว เกิดการใช้ที่ดินอย่างไร้ทิศทาง เมืองมีการขยายตัวออกไปกว้าง มีการตั้งถิ่นฐานที่อยู่อาศัยโดยรอบขอบเมือง มีการพัฒนาพื้นที่ท่องเที่ยวอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดความต้องการในการเดินทางมากขึ้นและรถยนต์ส่วนบุคคลจึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่ชาวเชียงใหม่นิยมใช้ในการเดินทาง (ปริญญญา ปฏิพันธ์กานต์, 2550) ประกอบกับระบบขนส่งมวลชนของจังหวัดเชียงใหม่ที่ยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในเขตเมืองได้ จนกลายเป็นเรื่องที่น่าคิดว่าถ้าจังหวัดเชียงใหม่มีการจัดการระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นจะทำให้ศักยภาพการท่องเที่ยวและบริการของจังหวัดเชียงใหม่เพิ่มขึ้นอีกมากเพียงใด (อรรถณัฐ วันทนะสมบัติ, 2560)

การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรดังกล่าวยังไม่รวมประชากรแฝงอีกจำนวนหนึ่งที่เดินทางเข้ามาทำกิจกรรมและใช้บริการสาธารณะด้านต่างๆ และกำลังเผชิญกับปัญหาสำคัญคือ การขาดระบบขนส่งมวลชนที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพื่อรองรับการเดินทางภายในเขตอำเภอเมืองของผู้คนจำนวนมากในแต่ละวัน กล่าวคือในเขตตัวเมืองเชียงใหม่ ยังขาดระบบขนส่งมวลชนที่สามารถขนส่งคนคราวละมากๆ แต่กลับผูกขาดการเดินทางอยู่กับรถสี่ล้อแดง ส่วนรถโดยสารหรือรถรับจ้างประเภทอื่นๆ เช่น รถแท็กซี่ รถป้ายเขียวสนามบิน รถสามล้อเครื่องหรือรถมอเตอร์ไซด์รับจ้าง ซึ่งมีจำนวน

ไม่เพียงพอ และเมื่อไม่มีทางเลือกในการเดินทางที่เหมาะสม จึงส่งผลให้ความนิยมในการใช้พาหนะส่วนตัวเข้ามามีบทบาทสำคัญและมีอัตราการใช้สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง (ปริยานุช วัฒนกุล, 2551)

รถสี่ล้อแดงมีลักษณะเป็นรถโดยสารรับจ้างสองแถวขนาดเล็กที่ให้บริการในเขตตัวเมืองเชียงใหม่ แบ่งเป็นวิ่งประจำเส้นทางและวิ่งไม่ประจำทาง โดยจะวิ่งวนไปตามความพึงพอใจของผู้ขับ ซึ่งรถสี่ล้อแดงที่วิ่งประจำเส้นทางจะไม่วิ่งออกนอกเส้นทางที่กำหนดและจะเก็บค่าบริการคนละ 10-20 บาท ขึ้นอยู่กับระยะทาง ส่วนรถสี่ล้อแดงที่ไม่ประจำเส้นทางหากระยะทางไม่เกินวงแหวนรอบ 2 จะเก็บค่าบริการไม่เกินคนละ 30 บาท (สหกรณ์นครลานนาเดินรถ, 2560) แต่พบว่าในทางปฏิบัติผู้ให้บริการรถสี่ล้อแดงส่วนมากไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด คนขับรถสี่ล้อแดงบางส่วนยังแสดงกิริยาไม่สุภาพต่อผู้โดยสาร มีการโก่งราคาค่าโดยสารและไม่ปฏิบัติตามกฎจราจร จนทำให้ผู้ใช้บริการรถสี่ล้อแดงบางส่วนเกิดความไม่พึงพอใจในการให้บริการ แต่เพราะว่าไม่มีทางเลือกในการเดินทางจึงจำเป็นต้องใช้บริการรถสี่ล้อแดง เนื่องจากระบบขนส่งมวลชนของจังหวัดเชียงใหม่ยังมีข้อจำกัดค่อนข้างมาก

การให้บริการของรถสี่ล้อแดงในช่วงเวลาที่ผ่านมา จึงเป็นลักษณะการผูกขาดระบบขนส่งมวลชนของจังหวัดเชียงใหม่ และกำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับการให้บริการทั้งในด้านคุณภาพของการให้บริการ เส้นทาง พื้นที่ในการให้บริการและอัตราค่าโดยสาร โดยรถสี่ล้อแดงมักจะมีเสียงสะท้อนจากผู้ใช้บริการว่า “ถูกโกง – พาอ้อม – ทิ้งผู้โดยสาร” ถึงแม้จะไม่ได้เป็นส่วนมาก แต่ก็ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของรถสี่ล้อแดงโดยเฉพาะในมุมมองของนักท่องเที่ยว (กองบรรณาธิการวอยซ์ทีวี, 2560) นอกจากนี้ รถสี่ล้อแดงยังประสบปัญหากับรถแท็กซี่อูเบอร์ (Uber Taxi) และแกร็บคาร์ (Grab Car) จากเอกชนที่เข้ามาเป็นคู่แข่งในการให้บริการ เพราะเมื่อการให้บริการของรถสี่ล้อแดงไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้บริการได้ตรงใจ สะดวกและราคาแพงกว่าเอกชน จึงทำให้เกิดช่องว่างให้ขนส่งของเอกชนเข้ามาเป็นทางเลือกใหม่ให้ลูกค้าในเชียงใหม่ได้ใช้บริการมากกว่ารถสี่ล้อแดง

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาเรื่อง “แนวโน้มนโยบายและทิศทางการให้บริการรถสี่ล้อแดงในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่” โดยเป็นการศึกษาสภาพปัญหาและปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการให้บริการรถสี่ล้อแดง การศึกษาพฤติกรรมทัศนคติและความต้องการในการใช้บริการรถสี่ล้อแดง รวมถึงการวิเคราะห์แนวโน้มและทิศทางการให้บริการรถสี่ล้อแดง เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือกลุ่มผู้ขับรถสี่ล้อแดงในการนำผลการวิจัยไปประกอบการวางแผน

เพื่อพัฒนาหรือปรับปรุงคุณภาพการให้บริการรถสี่ล้อแดงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นในอนาคต ตลอดจนการแข่งขันและสร้างความน่าเชื่อถือต่อการให้บริการระบบขนส่งมวลชนของจังหวัดเชียงใหม่อย่างยั่งยืนต่อไป

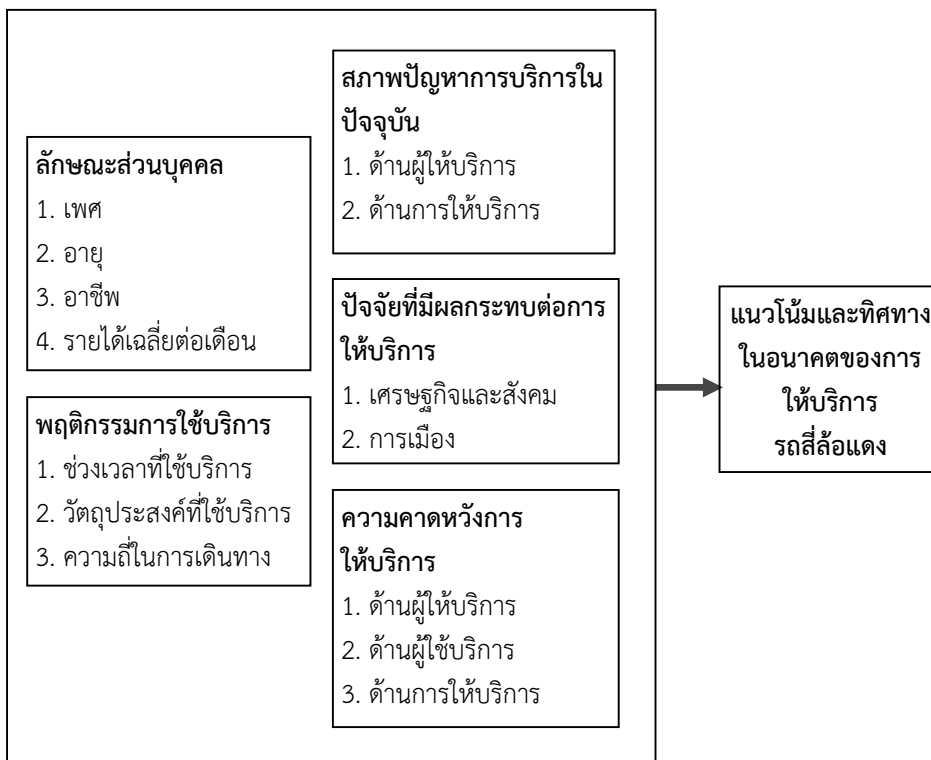
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- (1) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการให้บริการรถสี่ล้อแดงในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่
- (2) เพื่อศึกษาพฤติกรรม ทักษะและความต้องการในการใช้บริการรถสี่ล้อแดงในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่
- (3) เพื่อวิเคราะห์แนวโน้มและทิศทางในอนาคตของการให้บริการรถสี่ล้อแดงในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

3. กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยสังเคราะห์จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่เกี่ยวข้องพบว่า ผู้ใช้บริการโดยสารสาธารณะส่วนใหญ่มีปัจจัยส่วนบุคคลที่แตกต่างกันในการใช้บริการ ประกอบด้วย ลักษณะส่วนบุคคล เช่น เพศ อายุ อาชีพ รายได้ เป็นต้น รวมไปถึงถึงพฤติกรรมการใช้บริการ สภาพปัญหาการให้บริการ ความคาดหวังต่อการให้บริการ และปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ซึ่งเป็นตัวแปรต้นหรือตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ที่สำคัญของการศึกษาครั้งนี้ ซึ่งจะมีผลต่อการวิเคราะห์ตัวแปรตาม (Dependent Variables) คือ แนวโน้มและทิศทางในอนาคตของการให้บริการรถสี่ล้อแดงในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



4. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

(1) แนวคิดการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนที่ยั่งยืน จากข้อมูลขององค์การสหประชาชาติ (United Nations, 2008) กล่าวว่า ในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีการพัฒนาระบบขนส่งอย่างรวดเร็วนั้นยังขาดการวางแผนด้านการขนส่งมวลชนและการวางผังเมืองที่ดี จึงทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการขนส่ง เช่น อุบัติเหตุและการจราจร เป็นต้น ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง การดำเนินการเพื่อส่งเสริมระบบขนส่งมวลชนที่ยั่งยืนโดยการให้ความสำคัญต่อระบบขนส่งสาธารณะที่สามารถขนส่งผู้โดยสารจำนวนมากจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่ง The Center for Sustainable Transportation (2008) ได้อธิบายว่าระบบขนส่งมวลชนที่ยั่งยืนควรมีลักษณะคือ 1) เป็นระบบขนส่งที่สามารถตอบสนองทุกเพศ ทุกวัย รวมทั้งคนพิการในการเดินทางอย่างเสมอภาคและปลอดภัย และ 2) เป็นระบบขนส่งที่ให้ทางเลือกในการเดินทางแก่ผู้ใช้บริการในราคาเหมาะสม มีประสิทธิภาพ สะดวก

และรวดเร็ว นอกจากนี้ The Global Research Center (2008) ยังได้ระบุประเด็นสำคัญในการจัดระบบขนส่งมวลชนที่ยั่งยืนคือ 1) ให้มีความสำคัญในการเข้าถึงมากกว่าการเดินทาง และ 2) ให้มีความสำคัญในการขนส่งคนและสินค้ามากกว่าการขนส่งรถยนต์ กล่าวคือควรให้ความสำคัญกับการจัดระบบขนส่งสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุป แนวคิดการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนที่ยั่งยืนเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชน ทั้งที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ด้วยการปรับปรุงการเข้าสู่ระบบขนส่งมวลชนในพื้นที่ให้สะดวกยิ่งขึ้น สร้างความเสมอภาคในการเดินทางแก่ประชาชน ทุกเพศ ทุกวัย และสิ่งที่สำคัญที่สุดในการเดินทางคือ ความปลอดภัยของผู้เดินทาง (สุภาพร แก้วกอ เลี้ยวโพธิ์, 2554)

(2) แนวคิดการให้บริการโดยสาธารณะ เป็นแนวคิดที่ว่าด้วยลักษณะของพฤติกรรมหรือการกระทำของผู้ให้บริการที่สื่อแสดงที่เป็นการทำให้หรือการส่งมอบต่อผู้ใช้บริการ มีเป้าหมายสำคัญของการบริการคือ สร้างความพึงพอใจในการให้บริการแก่ผู้ใช้บริการ โดยมีหลักการหรือแนวทางของการให้บริการโดยสาธารณะที่สำคัญคือ 1) การให้บริการที่เสมอภาค (Equitable Service) หมายถึง การปฏิบัติต่อผู้ใช้บริการในมาตรฐานเดียวกัน 2) การให้บริการที่ตรงเวลา (Timely Service) เพื่อประสิทธิภาพและความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ 3) การให้บริการที่เพียงพอ (Ample Service) หมายถึง มีจำนวนรถโดยสารให้บริการอย่างเหมาะสมกับจำนวนผู้ใช้บริการ 4) การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous Service) คือการให้บริการอย่างสม่ำเสมอ โดยไม่ยึดความพอใจของตนเองเป็นหลักหรือจะหยุดให้บริการเมื่อใดก็ได้ และ 5) การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive Service) หมายถึง การบริการโดยสาธารณะควรมีการปรับปรุงคุณภาพอย่างสม่ำเสมอ ควรเพิ่มประสิทธิภาพหรือความสามารถมากขึ้นบนฐานทรัพยากรที่เท่าเดิม และต้องอยู่บนพื้นฐานหลักการบริการที่ดีคือ 1) ความเชื่อถือได้ (Reliability) 2) การตอบสนอง (Responsiveness) เช่น ความเต็มใจในการให้บริการ ความพร้อมในการให้บริการหรือการเป็นผู้ให้บริการที่ดี เป็นต้น 3) ความสามารถ (Competence) เช่น ความสามารถในการสื่อสาร ความสามารถในการบริการ เป็นต้น 4) การเข้าถึงบริการ (Access) เช่น ผู้ใช้บริการสามารถใช้บริการได้สะดวก 5) ความสุภาพอ่อนโยน (Courtesy) เช่น พฤติกรรมและความสุภาพต่อผู้ใช้บริการ 6) การสื่อสาร (Communication) 7) ความซื่อสัตย์ (Credibility) 8) ความเข้าใจ (Understanding) เช่น เรียนรู้ผู้ใช้บริการให้ความสนใจต่อผู้ใช้บริการ เป็นต้น และ 9) การสร้างสิ่งที่จับต้องได้ (Tangibility) เช่น การเตรียมรถโดยสารให้พร้อมอยู่เสมอ (อุบลรัตน์ เจาะจิตต์, 2542)

(3) แนวคิดกลยุทธ์การปรับตัวเพื่อความอยู่รอดของผู้ให้บริการรถสี่ล้อแดง ซึ่งผู้ศึกษาได้ประยุกต์แนวคิดมาจากแนวคิดของกลยุทธ์การปรับตัว เป็นเรื่องของการปรับตัวเพื่อความอยู่รอดของผู้ให้บริการรถสี่ล้อแดง เป็นกลยุทธ์ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงธุรกิจและทำให้ธุรกิจสามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ในสภาวะที่มีการแข่งขันที่สูงทั้งในปัจจุบันและอนาคต ดังนั้น การปรับตัวของผู้ให้บริการรถสี่ล้อแดง จึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด โดยต้องอาศัยหลักความพึงพอใจและความต้องการของผู้ใช้บริการเป็นหลักและกลยุทธ์ การปรับตัวที่นำมาใช้ควรเป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อรับมือกับการแข่งขันที่เกิดขึ้น (สมชาย หิรัญกิตติ และศิริวรรณ เสรีรัตน์, 2550) โดยการสร้างความแตกต่างและความประทับใจให้เหนือกว่าคู่แข่ง มุ่งตลาดเฉพาะส่วนเพื่อกำหนดกลุ่มเป้าหมาย (Target Group) ให้เล็กลงเพื่อจะได้ทำการตลาดได้อย่างเข้าถึงพฤติกรรมของลูกค้าโดยเป็นกลยุทธ์ที่กำหนดขึ้นจากมุมมองที่ยึดผู้ใช้บริการเป็นศูนย์กลาง (ภูวนารถ ถาวรศิริ, 2558)

5. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับรถสี่ล้อแดงที่ผ่านมา ผู้วิจัยสามารถจำแนกประเด็นออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มแรกเกี่ยวกับการให้บริการรถสี่ล้อแดงในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าการวิจัยส่วนใหญ่จะเน้นไปที่ตัวแปรอิสระด้านการให้บริการและพฤติกรรม เช่น เพศ อายุ ระดับการศึกษา ที่อยู่อาศัยปัจจุบัน อาชีพ รายได้เฉลี่ยต่อเดือน และการมีรถส่วนตัวมีผลต่อการใช้บริการรถโดยสารสาธารณะ (นิรันดร์ ชวนชื่น, 2539) โดยปัจจัยที่มีผลทางบวกในการการใช้บริการรถสี่ล้อแดง ประกอบไปด้วยปัจจัยด้านระยะเวลาการเดินทาง ความสะดวกรวดเร็ว ความปลอดภัยในการเดินทาง ความจำเป็นในการเดินทาง ส่วนปัจจัยที่มีผลทางลบในการใช้บริการรถสี่ล้อแดง ประกอบไปด้วยปัจจัยด้านรายได้และการมีรถส่วนตัว เป็นต้น ส่วนปัญหาที่พบในการใช้บริการรถสี่ล้อแดงคือ ค่าโดยสารแพงเกินไปและคว้นด้าออกจากที่จอดรถมากเกินไป (อนุภาค เสาร์เสาวภาคย์, ชูเกียรติ ชัยบุญศรี, และวรวรรณ บุญเสนอ, 2554) ความนิยมใช้บริการลดลง มาตรฐานการให้บริการยังไม่ดีพอ เส้นทางการเดินทางที่ยังไม่ครอบคลุม การจัดการที่ยังไม่ได้มาตรฐาน ปัญหาค่าโดยสาร ปัญหาค่าใช้จ่ายนอกระบบ อีกทั้งหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่กำกับดูแลขาดความรับผิดชอบอย่างจริงจังต่อการบริหารจัดการระบบขนส่ง เป็นต้น (ปริยานุช วัฒนกุล, 2551) ซึ่งคนส่วนใหญ่มีความเห็นว่าระบบขนส่งสาธารณะของจังหวัดเชียงใหม่ยังให้บริการยังไม่ทั่วถึง

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างการให้บริการขนส่งของรถเมล์และรถสี่ล้อแดง พบว่าคนส่วนใหญ่มีความพึงพอใจการบริการและมีความต้องการใช้บริการรถเมล์มากกว่ารถสี่ล้อแดง โดยเห็นว่าภาครัฐควรเข้าไปควบคุมดูแลการบริการของรถเมล์มากกว่ารถสี่ล้อแดง ขณะเดียวกันมีความเห็นจากอีกกลุ่มว่ารถสี่ล้อแดงให้บริการทั่วถึงมากกว่ารถเมล์และยังอยู่ในความนิยมของประชาชน (นิภา ศรีศิลปนันท์, 2549) พบว่าประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่และพื้นที่ใกล้เคียงยังคงนิยมใช้บริการรถสี่ล้อแดงอยู่ถึงร้อยละ 52.1 เนื่องจากเข้าถึงได้ง่ายกว่าและไม่ประจำทาง (ธวัชชัย บริสุทธิยางกูร, 2549) และระดับทัศนคติความพึงพอใจต่อรถสี่ล้อแดงพบว่า เพศชายมีความพึงพอใจมากกว่าเพศหญิง ส่วนกลุ่มผู้ที่มีอายุน้อยกว่าระดับทัศนคติความพึงพอใจต่อรถสี่ล้อแดงจะมีความพึงพอใจมากกว่ากลุ่มผู้ที่มีอายุน้อย (พงศธร อุปถัมภ์, 2553)

กลุ่มที่สองเกี่ยวกับการจัดการระบบขนส่งมวลชนของจังหวัดเชียงใหม่ พบว่าการจัดการระบบขนส่งสาธารณะในเขตเมืองเชียงใหม่ในเส้นทางรถโดยสารสี่ล้อขนาดเล็ก (รถสี่ล้อแดง) แบบประจำทางมีความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ในการลงทุนซึ่งประกอบไปด้วย 2 รูปแบบ คือ 1) การจัดการระบบขนส่งรถโดยสารสี่ล้อขนาดเล็ก (รถสี่ล้อแดง) ประจำทางที่ดำเนินการโดยภาครัฐ (หน่วยงานท้องถิ่น) และ 2) การจัดการระบบขนส่งรถโดยสารสี่ล้อขนาดเล็ก (สี่ล้อแดง) ประจำทางที่ดำเนินการโดยภาคเอกชน ซึ่งปัญหาดังกล่าว จะต้องได้รับการแก้ไขแบบมีส่วนร่วมทั้งภาครัฐ เอกชน และกลุ่มคนที่ใช้บริการและให้บริการรถสี่ล้อแดงจึงจะทำให้ระบบขนส่งมวลชนของเชียงใหม่มีประสิทธิภาพและยั่งยืนต่อไปได้ในอนาคต (อนุภาค เสาร์เสาวภาคย์ และคณะ, 2554)

6. ระเบียบวิธีวิจัย

6.1 รูปแบบการวิจัย

การศึกษาเรื่อง “แนวโน้มและทิศทางในอนาคตของการให้บริการรถสี่ล้อแดงในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่” เป็นการศึกษาวิจัยแบบผสมผสานวิธี (Mixed Methods Research) โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อทำการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับการศึกษา และใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณเพื่อทำการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา โดยนำเสนอผลการศึกษาในรูปแบบพรรณนา (Descriptive Analysis)

6.2 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตพื้นที่คือ ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีขอบเขตเนื้อหาประกอบด้วย 1) ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการให้บริการรถสี่ล้อแดง 2) สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นของการให้บริการรถสี่ล้อแดง 3) ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการให้บริการรถสี่ล้อแดง 4) พฤติกรรม ทักษะและความต้องการในการใช้บริการรถสี่ล้อแดง 5) การศึกษาจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรค (SWOT Analysis) ของรถสี่ล้อแดง และ 6) การวิเคราะห์แนวโน้มและทิศทางในอนาคตของการให้บริการรถสี่ล้อแดง เป็นต้น

6.3 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาประกอบไปด้วย 2 กลุ่มเป้าหมายหลัก คือ 1) ผู้ขับรถสี่ล้อแดงในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ และ 2) ตัวแทนจากประชาชนและนักท่องเที่ยวที่เคยใช้บริการรถสี่ล้อแดงซึ่งไม่สามารถระบุจำนวนที่แน่นอนได้

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญ (Accidental Sampling) เพื่อให้สะดวกแก่การเก็บข้อมูล และเพื่อให้ได้ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง คือ

(1) ผู้ขับรถสี่ล้อแดง จำนวนไม่น้อยกว่า 30 คน

(2) ตัวแทนจากประชาชนและนักท่องเที่ยวที่เคยใช้บริการรถสี่ล้อแดง ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดขนาดตัวอย่างโดยการคำนวณหากลุ่มตัวอย่างที่ไม่ทราบประชากรแน่นอนตามวิธีของ Cochran บนสมมติฐานที่ว่าข้อมูลมีการกระจายตัวแบบปกติ เพื่อประมาณสัดส่วนของประชากร จึงกำหนด $\hat{p}$ และ $\hat{q}$ ให้มีระดับความแปรปรวนสูงสุด คือ $\hat{p} = 50\%$ หรือ 0.5 และ $\hat{q} = 50\%$ หรือ 0.5 เพื่อให้ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่างที่มากที่สุด และกำหนดระดับความเชื่อมั่นของการศึกษาวิจัยครั้งนี้เท่ากับ 95% ยอมรับความคลาดเคลื่อนในขอบเขต 5% ซึ่งคำนวณได้จากสูตรดังนี้ (สิทธา คำประสิทธิ์, 2559)

$$n = \frac{z^2 \hat{p} \hat{q}}{e^2} \quad n = \frac{1.96^2 (0.5)(0.5)}{0.05^2} = 384.16$$

โดยที่ n = ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง

z = ค่าสถิติที่ระดับความเชื่อมั่น

$\hat{p}$ = โอกาสที่จะเกิดเหตุการณ์หรือสัดส่วนของคุณลักษณะที่สนใจในกลุ่มตัวอย่าง

$\hat{q}$ = โอกาสที่จะเกิดเหตุการณ์ซึ่งเท่ากับ $1-\hat{p}$ ในกรณีของกลุ่มตัวอย่าง

e = เปอร์เซ็นต์ความคลาดเคลื่อนจากการสุ่มตัวอย่างที่ยอมรับได้

ดังนั้น ตัวแทนจากประชาชนและนักท่งที่เกี่ยวข้องที่เคยใช้บริการรถสี่ล้อแดง ที่ต้องเก็บแบบสอบถามจะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 385 คน

6.4 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

เครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลประกอบด้วย

(1) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากกลุ่มตัวอย่าง ผู้ขับรถสี่ล้อแดง โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) คำถามเป็นลักษณะปลายเปิด (Open-ended Questions) เพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไป การให้บริการรถสี่ล้อแดง สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นของการให้บริการรถสี่ล้อแดง และปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการให้บริการรถสี่ล้อแดง เป็นต้น สำหรับการทดสอบคุณภาพของแบบสอบถาม ผู้วิจัยใช้การหาค่าความเที่ยงตรงของแบบสอบถาม (IOC) เป็นการตรวจสอบด้านเนื้อหา โดยผู้ทรงคุณวุฒิทำการตรวจสอบคำถาม โดยแสดงความคิดเห็นเป็นรายชื่อ จำนวน 3 ท่าน ได้ค่า IOC เท่ากับ 0.78

(2) แบบสอบถาม (Questionnaire) จากกลุ่มตัวอย่าง ตัวแทนประชาชนและนักท่งที่เกี่ยวข้องที่เคยใช้บริการรถสี่ล้อแดง เพื่อข้อมูลเกี่ยวกับ พฤติกรรมการใช้บริการทัศนคติและความต้องการในการใช้บริการรถสี่ล้อแดง เป็นต้น สำหรับการทดสอบคุณภาพของแบบสอบถาม ผู้วิจัยหาค่าความเชื่อมั่นแบบสอบถาม โดยใช้สูตรวิธีการหาค่าสัมประสิทธิ์อัลฟ่า (Alpha Coefficient) ตามวิธีการของ Cronbach (1970) เพื่อทดลองหาความ ได้ค่าความเชื่อมั่นทั้งฉบับเท่ากับ 0.79

6.5 วิธีเก็บรวบรวมข้อมูล

(1) การศึกษาภาคเอกสาร (Documentary Research) เป็นการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยค้นคว้าจากเอกสารทั้งที่เป็นเอกสารปฐมภูมิหรือทุติยภูมิจากหน่วยงานราชการ เอกชน สถาบันการศึกษา งานวิจัยอินเทอร์เน็ต บทความและเอกสารอื่นๆ ที่มีความน่าเชื่อถือ เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาใช้ประกอบการวิเคราะห์ประเด็นการศึกษา

(2) การศึกษาภาคสนาม (Field Study) เป็นการรวบรวมข้อมูลระดับปฐมภูมิ โดยการใช้การสัมภาษณ์ (Interview) และแบบสอบถาม (Questionnaire) เป็นเครื่องมือหลักสำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ โดยแบบสอบถามที่ใช้ในการเก็บข้อมูลจะเป็นแบบสอบถามที่เป็นเอกสารและแบบสอบถามออนไลน์ เนื่องจากเป็นวิธีเก็บข้อมูลที่ทำให้ได้ข้อมูลตามที่ต้องการและได้ขนาดตัวอย่างจำนวนมากในระยะเวลาที่จำกัด และสามารถนำข้อมูลไปใช้โดยการวิเคราะห์ค่าสถิติผ่านทางโปรแกรมสำเร็จรูปได้อย่างรวดเร็ว

6.6 การวิเคราะห์ข้อมูล

(1) การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ข้อมูลตามความมุ่งหมายการศึกษาโดยใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการตีความ (Interpretation) ซึ่งได้จากการสัมภาษณ์ เพื่อสรุปประเด็นตามกลุ่มข้อมูลและวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของข้อมูล

(2) การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ ผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามมาวิเคราะห์ข้อมูลด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติที่สามารถนำมาวิเคราะห์ข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการวิเคราะห์โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistic) โดยการแสดงผลการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติจะวิเคราะห์ผลเป็นอัตราร้อยละ ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

7. ผลการศึกษวิจัย

การศึกษครั้งนี้ ผู้วิจัยได้จำแนกข้อมูลที่ได้จากการศึกษาและเสนอผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาดังต่อไปนี้

7.1 การศึกษาสภาพปัญหาและปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการใช้บริการรถสี่ล้อแดงในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

7.1.1 บริบทและข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการให้บริการรถสี่ล้อแดงในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

จากผลการศึกษาพบว่าปัจจุบันในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่มีการให้บริการของรถสี่ล้อแดงอยู่จำนวนทั้งสิ้น 2,465 คัน ในรูปแบบรถสองแถวรับจ้างขนาดเล็ก โดยผู้ขับรถสี่ล้อแดงได้รวมตัวกันในรูปแบบสหกรณ์ชื่อว่า “สหกรณ์นครลานนาเดินรถ จำกัด” มีกรมขนส่งทางบกจังหวัดเชียงใหม่เป็นผู้ดูแลและได้กำหนดสีของรถ

ให้เป็นสีแดงทั้งหมด ในอดีตลักษณะของการให้บริการรถสีล้อแดงแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะตามการให้บริการคือ 1) รถสีล้อแดงป้ายเหลืองหมวด 10 เป็นรถโดยสารประจำทางเพื่อจัดเข้าวิ่งประจำเส้นทาง และ 2) รถสีล้อแดงป้ายเหลืองหมวด 30 เป็นรถโดยสารไม่ประจำทางที่วิ่งรับผู้โดยสารไม่เกินถนนวงแหวนรอบ 2 โดยในปัจจุบันรถสีล้อแดงป้ายเหลืองหมวด 10 ถูกยกเลิกและเปลี่ยนมาเป็นรถสีล้อแดงป้ายเหลืองหมวด 30 แบบไม่ประจำทางเพื่อวิ่งรับส่งผู้โดยสารที่อยู่ในเขตเมืองเชียงใหม่ทั้งหมด โดยมีรูปแบบของการให้บริการแบ่งเป็น 2 ลักษณะตามการให้บริการคือ 1) รถสีล้อแดงประจำคิวคือ เป็นรถสีล้อแดงที่จอดรอรับผู้โดยสารอยู่ประจำจุดใดจุดหนึ่ง เช่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดเชียงใหม่ โรงพยาบาลมหาราชนครเชียงใหม่ ตลาดสดช้างเผือกและสถานีรถไฟเชียงใหม่ และ 2) รถสีล้อแดงที่ไม่ประจำคิว เป็นรถสีล้อแดงทั่วไปที่วิ่งรับผู้โดยสารอยู่ในเขตตัวเมืองเชียงใหม่หรือไม่เกินวงแหวนรอบที่ 2 โดยรถสีล้อแดงจะวิ่งตามเส้นทางที่ผู้โดยสารต้องการและจะแวะรับผู้โดยสารเพิ่มเติมตลอดเส้นทางและเปลี่ยนเส้นทางตามจุดหมายปลายทางของผู้โดยสาร ไม่มีการกำหนดเส้นทางที่แน่นอน โดยที่คนขับรถสีล้อแดงจะเป็นผู้กำหนดเส้นทางและลำดับในการส่งผู้โดยสารเองตามสถานการณ์ (สหกรณ์ครูลานนาเดินรถ, 2560)

ในด้านการให้บริการ จากการสัมภาษณ์คนขับรถสีล้อแดงพบว่าคนขับรถสีล้อแดงแต่ละคนจะมีช่วงเวลาในการให้บริการที่แตกต่างกัน สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วงคือ ช่วงเช้า-เย็น จะเริ่มตั้งแต่เวลา 06.00-19.00 น. และช่วงเย็น-ค่ำจะเริ่มตั้งแต่เวลา 16.00-02.00 น. โดยเส้นทางที่ให้บริการขึ้นอยู่กับผู้โดยสาร ไม่ได้กำหนด ขั้ววนไปเรื่อยๆ แต่จะไม่เกินถนนวงแหวนรอบ 2 และมีอัตราค่าโดยสารไม่เกินคนละ 40 บาท แต่ทั้งนี้อัตราค่าโดยสารขึ้นอยู่กับเส้นทางและจำนวนผู้โดยสารในขณะนั้น ถ้าหากต้องการเดินทางนอกเส้นทางให้บริการ จะต้องตกลงราคาค่าโดยสารกันเองหรือเป็นกรณีเหมาจะอยู่ที่ประมาณ 200-250 บาท

7.1.2 สภาพปัญหาการให้บริการรถสีล้อแดงในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

จากการศึกษาพบว่าปัญหาหลักของการให้บริการรถสีล้อแดงคือ ความสำเร็จประสิทธิภาพของระบบขนส่งมวลชนของจังหวัดเชียงใหม่ที่เป็นปัญหาที่มีมานานแต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ โดยเฉพาะปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้ให้บริการเดิมคือ รถสีล้อแดงกับขนส่งเอกชนอย่างแท็กซี่ (Uber Taxi) และแกร็บคาร์ (Grab Car) ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อรถสีล้อแดง ทำให้เกิดการ

เปรียบเทียบคุณภาพการให้บริการ ทั้งในด้านเส้นทาง อัตราค่าโดยสาร มาตรฐานการให้บริการ และความสะอาดสบายในการรับบริการ เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อโดยเฉพาะด้าน “รายได้” ของกลุ่มผู้ขับรถสี่ล้อแดง ซึ่งเป็นผลมาจากคุณภาพของการให้บริการรถสี่ล้อแดงที่ต่ำลงเรื่อยๆ ไม่มีการพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพการให้บริการเลย ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คนขับรถสี่ล้อแดงพบว่า ในอดีตรายได้จากการขับรถสี่ล้อแดงค่อนข้างดีมาก ผู้ขับรถสี่ล้อแดงบางคนมีรายได้วันละมากกว่า 1,000 บาท เมื่อหักค่าใช้จ่ายในการเติมน้ำมันรถแล้วจะทำให้มีรายได้เหลืออยู่ไม่ต่ำกว่า 500-600 บาทต่อวัน ซึ่งก็ถือว่าเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในครอบครัวและในชีวิตประจำวัน แต่เมื่อมีขนส่งจากภาคเอกชนและรถโดยสารของเทศบาลนครเชียงใหม่เข้ามา ส่งผลให้รายได้ของผู้ขับรถสี่ล้อแดงลดน้อยลงอย่างมากเพราะว่าได้ผู้โดยสารที่มีระยะเดินทางสั้น มีจำนวนผู้โดยสารลดน้อยลง เนื่องจากผู้โดยสารมีตัวเลือกในการใช้บริการมากขึ้น ทำให้ผู้ขับรถสี่ล้อแดงบางรายมีรายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ทำให้รถสี่ล้อแดงซึ่งเป็นกลุ่มผู้มีอิทธิพลในพื้นที่มองว่าแท็กซี่อุเบอร์ (Uber Taxi) และแกร็บคาร์ (Grab Car) เข้ามาเป็นคู่แข่งโดยตรง

นอกจากนี้ ผลการสัมภาษณ์ยังพบว่า คนขับรถสี่ล้อแดงส่วนใหญ่มีความต้องการที่จะเปลี่ยนและปรับปรุงรถโดยสารให้มีสภาพที่ดีขึ้น แต่เนื่องจากรายได้ที่น้อยลงซึ่งเป็นข้อจำกัด จึงทำให้ไม่สามารถที่จะเปลี่ยนหรือปรับปรุงรถโดยสารได้ ประกอบกับการทุจริตในวงการรถโดยสารสาธารณะที่คนขับรถสี่ล้อแดงจะต้องจ่ายเงินค่าป้ายทะเบียนรถ (ป้ายสีเหลือง) ให้กับสหกรณ์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในราคาสูงถึงหลักแสนบาท ซึ่งจากการตรวจสอบข้อมูลพบว่าระเบียบการจดทะเบียนรถโดยสารสาธารณะ (ป้ายสีเหลือง) กับกรมการขนส่งทางบกจะมีค่าใช้จ่ายเพียงหลักพันบาท นอกจากนี้ ยังมีการผูกขาดการให้บริการสินเชื่อบริษัทรถสี่ล้อแดงจาก 2 บริษัทเอกชนที่มีลักษณะการดำเนินงานที่เอื้อผลประโยชน์โดยตรงกับสหกรณ์และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งวิธีการดังกล่าวถือเป็นการสร้างอำนาจให้กับระบบของสหกรณ์รถสี่ล้อแดงที่มีต่อบริษัทเอกชน กรมขนส่งทางบก และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

7.1.3 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการให้บริการรถสี่ล้อแดงในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

จากปัญหาระบบขนส่งมวลชนจังหวัดเชียงใหม่และปัญหารถสี่ล้อแดงที่เกิดขึ้นไม่ว่าเวลาจะผ่านไปนานเท่าใด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกลับยังไม่สามารถแก้ปัญหาเหล่านี้ได้ ด้วยข้อจำกัดและความบกพร่องของบริการขนส่งสาธารณะในเชียงใหม่

จึงทำให้เกิดโอกาสทางธุรกิจใหม่ โดยจะเห็นว่าในช่วงเวลาที่ผ่านมามีการแข่งขันและต่อสู้กันระหว่างรถสี่ล้อแดงกับขนส่งเอกชนอย่างรถแท็กซี่อุเบอร์ (Uber Taxi) และแกร็บคาร์ (Grab Car) ที่ได้เข้ามาเป็นคู่แข่งให้บริการประชาชนและนักท่องเที่ยว ในจังหวัดเชียงใหม่ จนทำให้ผู้ใช้บริการเกิดการรวมกลุ่มต่อต้านไม่ใช้บริการรถสี่ล้อแดง เพื่อกระตุ้นให้มีการจัดระเบียบและปรับปรุงคุณภาพรถสี่ล้อแดง ทั้งนี้จากผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการใช้บริการรถสี่ล้อแดงในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ สามารถแบ่งออกได้เป็น 5 ปัจจัยคือ

(1) ปัจจัยด้านการบริการของรถสี่ล้อแดง จากการศึกษาพบว่าปัญหาคุณภาพของการให้บริการรถสี่ล้อแดงที่เกิดขึ้นมีผลกระทบโดยตรงต่อการใช้บริการรถสี่ล้อแดง โดยปัจจัยที่มีส่วนสำคัญ ได้แก่ อัตราค่าโดยสารที่ไม่แน่นอน สภาพของรถที่ไม่ได้มาตรฐาน เส้นทางให้บริการไม่ทั่วถึง พฤติกรรมการขับรถและการให้บริการของคนขับรถ เป็นต้น ในส่วนปัญหาที่เกิดขึ้นกับกลุ่มนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ พบว่าส่วนใหญ่เกิดจากความไม่เข้าใจภาษาที่ชัดเจนจึงทำให้เกิดการตกลงราคาที่ไม่ชัดเจน สภาพปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดภาพลักษณ์ในด้านลบแก่รถสี่ล้อแดงและยังเป็นเรื่องเสียหายกับการท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงใหม่

(2) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคม จากการศึกษาพบว่าความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีและเศรษฐกิจของเมืองเชียงใหม่ที่เติบโตอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านพฤติกรรมการเดินทางและลักษณะการเดินทางของผู้ใช้บริการเปลี่ยนไป การพัฒนาเทคโนโลยีทำให้เกิดทางเลือกในการเดินทางที่มากขึ้นและสะดวกขึ้น ประกอบกับประชาชนส่วนใหญ่มีความสามารถในการซื้อรถยนต์ส่วนตัวมากขึ้น จนทำให้ปัจจุบันเชียงใหม่มีรถยนต์ส่วนบุคคลมากเป็นจำนวนมาก และการแข่งขันของภาคเอกชนที่เป็นไปอย่างเสรี เช่น การเข้ามาของรถแท็กซี่อุเบอร์ (Uber Taxi) และแกร็บคาร์ (Grab Car) ที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อรถสี่ล้อแดงที่มีจำนวนมาก ตลอดจนการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะของเทศบาลนครเชียงใหม่ ที่ได้เปิดให้บริการของรถโดยสารปรับอากาศประจำทางในเมืองเชียงใหม่ จำนวน 4 สาย ได้แก่ สาย B1 ขนส่งอาเขต – สถานีรถไฟ – สวนสัตว์ สาย B2 อาเขต – ท่าแพ – สนามบิน สาย B3 อาเขต – ศูนย์ประชุมนานาชาติ – ศูนย์ราชการ และสาย ปอ.10 บ้านขวัญเวียงรอบเวียงเชียงใหม่ ซึ่งครอบคลุมในเขตเมืองเชียงใหม่และมีอัตราค่าโดยสารที่ถูกกว่ารถสี่ล้อแดง รวมไปถึงเชียงใหม่สมาร์ทบัส (Chiangmai Smart Bus) หรือ RTC จากภาคเอกชนที่เป็นบริษัทร่วมทุนของบริษัทพัฒนาเมืองเพื่อพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในเขตเมือง

ที่ให้บริการเส้นทางสนามบิน – นิมนาน – เมืองเก่า ตั้งแต่เวลา 06.00-23.00 น. โดยมีการใช้รถเมล์พื้นขนต่ำเพื่อรองรับผู้พิการอีกด้วย (ประชาชาติธุรกิจ, 2561)

แม้ว่าในช่วงเวลาที่ผ่านมา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้พยายามแก้ไขปัญหาให้รถสี่ล้อแดงโดยการพัฒนาแอปพลิเคชันเพื่ออำนวยความสะดวกในการใช้บริการรถสี่ล้อแดง และเพิ่มประสิทธิภาพระบบขนส่งสาธารณะของจังหวัดเชียงใหม่ แต่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกลับยังไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากยังประสบปัญหาในหลายๆ ด้าน เช่น ข้อจำกัดของการให้บริการ คนขับรถสี่ล้อแดงใช้บริการแอปพลิเคชันน้อย มีผู้ใช้บริการแอปพลิเคชันน้อยเนื่องจากขาดการประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

(3) ปัจจัยด้านทัศนคติและพฤติกรรมของผู้ใช้บริการ จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลทางบวกต่อทัศนคติการใช้บริการรถสี่ล้อแดงคือ ความสะดวกในการเรียกใช้บริการ รถสี่ล้อแดงยังคงเรียกใช้บริการง่ายเพราะว่ามีปริมาณมากและการเข้าถึงพื้นที่ง่าย เป็นต้น ส่วนปัจจัยที่มีผลทางลบต่อทัศนคติการใช้บริการรถสี่ล้อแดงคือ คุณภาพการให้บริการ การปฏิเสธผู้โดยสาร ค่าโดยสารไม่มีมาตรฐาน การโกงราคา ค่าโดยสาร เส้นทางไม่ครอบคลุม ความล่าช้าในการเดินทาง พฤติกรรมคนขับรถสี่ล้อแดงและความปลอดภัย เป็นต้น จึงทำให้พฤติกรรมการใช้บริการของผู้ใช้บริการมีจำนวนลดน้อยลง

(4) ปัจจัยด้านกายภาพของจังหวัดเชียงใหม่ จากการศึกษาพบว่าผังเมืองเชียงใหม่ นั้นยังมีความแตกต่างของการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ข้อจำกัดของพื้นที่ ซึ่งบางบริเวณมีสภาพการเข้าถึงพื้นที่ยังเป็นไปอย่างยากลำบาก ความหนาแน่นของประชากรและบ้านเรือน สภาพปัญหาการติดขัดที่เกิดจากรถสี่ล้อแดงที่จอดรับ-ส่งผู้โดยสารอย่างไม่เป็นระเบียบหรือจอดรอผู้โดยสารริมถนนเป็นเวลานาน ทำให้กีดขวางการจราจร รวมถึงลักษณะของโครงข่ายถนน โบราณสถาน ภูมิประเทศ สถานที่ราชการ สถาบันการศึกษาและสถานที่ท่องเที่ยวซึ่งตั้งอยู่ห่างไกลออกไปและกระจายกระจาย การเข้าถึงถนนสายหลัก ถนนสายรอง สถานีรถไฟ สถานีขนส่งผู้โดยสารและสนามบินที่เกิดจากการขยายตัวของเมืองแบบไร้ทิศทางโดยขาดการวางแผน ปัจจัยดังกล่าวสร้างผลกระทบต่อการเดินทางและการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะของจังหวัดเชียงใหม่ โดยเฉพาะต้นทุนที่เกิดขึ้นและความคุ้มค่าของการให้บริการรถสี่ล้อแดง อันส่งผลไปยังคุณภาพของการให้บริการที่อาจทำให้เกิดการปฏิเสธผู้โดยสารบ่อยครั้ง ตลอดจนการไม่มีจุดจอดรับส่งผู้โดยสารและไม่มีการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ ที่เอื้อต่อคนทุกกลุ่มที่ใช้บริการรถสี่ล้อแดงอันจะเป็นการสร้างความปลอดภัยให้แก่ผู้โดยสาร เป็นต้น

(5) ปัจจัยด้านนโยบายระบบขนส่งมวลชนของจังหวัดเชียงใหม่ จากการศึกษาพบว่าปัญหาด้านการเมือง โดยเฉพาะนโยบายระบบขนส่งมวลชนของจังหวัดเชียงใหม่ เป็นปัญหาที่ยืดเยื้อและอยู่ในความสนใจของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหลายฝ่ายมานานแล้ว โดยเฉพาะปัญหาการคอร์รัปชัน ซึ่งในช่วงเวลาที่ผ่านมามีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพยายามที่จะทำการแก้ไขปัญหารถสีล่อแดงอยู่ตลอดเวลาแต่กลับไม่สำเร็จ เนื่องจากระบบการบริหารที่ขาดเอกภาพและความต่อเนื่อง การดำเนินงานที่เป็นไปอย่างประนีประนอม เจ้าหน้าที่บางส่วนละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจากผลการสัมภาษณ์ผู้ขับรถสีล่อแดงพบว่า เจ้าหน้าที่บางรายมีการเรียกรับผลประโยชน์ หรือว่า “ส่วย” จากผู้ขับรถสีล่อแดง รวมไปถึงการดำเนินนโยบายที่หละหลวมและการกำหนดยุทธศาสตร์ที่เอื้อประโยชน์ต่อรถสีล่อแดงจนทำให้รถสีล่อแดงมีลักษณะผูกขาดระบบขนส่งมวลชนของจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงผลประโยชน์ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกลุ่มผู้มีอิทธิพลได้รับจากรถสีล่อแดง

7.2 การศึกษาพฤติกรรม ทักษะและความต้องการในการใช้บริการรถสีล่อแดงในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

จากผลการวิเคราะห์พฤติกรรม ทักษะและความต้องการในการใช้บริการรถสีล่อแดงในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยการเก็บแบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างประชาชนและนักท่องเที่ยวที่เคยใช้บริการรถสีล่อแดง สามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

7.2.1 ผลการวิเคราะห์พฤติกรรมการใช้บริการรถสีล่อแดงของประชาชนและนักท่องเที่ยวที่เคยใช้บริการรถสีล่อแดง

ตารางที่ 1 จำนวนร้อยละของปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม

ปัจจัยส่วนบุคคล	จำนวน (คน)	ร้อยละ
เพศ		
ชาย	158	39.50
หญิง	242	60.50
อายุ		
ต่ำกว่า 20 ปี	66	16.50
20-30 ปี	135	33.75
31-40 ปี	66	16.50
41-50 ปี	81	20.25
มากกว่า 50 ปี	51	12.75

ปัจจัยส่วนบุคคล	จำนวน (คน)	ร้อยละ
อาชีพ		
นักเรียน นักศึกษา	225	56.25
ข้าราชการ รัฐวิสาหกิจ	15	3.75
พนักงานเอกชน	40	10.00
กิจการส่วนตัว ค้าขาย	95	23.75
แม่บ้าน	25	6.25
รายได้ต่อเดือน		
ต่ำกว่า 5,000 บาท	15	3.75
5,000-10,000 บาท	212	53.00
10,001-20,000 บาท	159	39.75
20,001-30,000 บาท	9	2.25
มากกว่า 30,000 บาท	5	1.25

จากตารางที่ 1 พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 60.50 และเป็นเพศชาย คิดเป็นร้อยละ 39.50

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่อยู่ในช่วงอายุ 20-30 ปี คิดเป็นร้อยละ 33.75 รองลงมาเป็นช่วงอายุ 41-50 ปี คิดเป็นร้อยละ 20.25 ตามลำดับ

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นนักเรียน นักศึกษา คิดเป็นร้อยละ 56.25 รองลงมาเป็นกิจการส่วนตัว ค้าขาย คิดเป็นร้อยละ 23.75 ตามลำดับ

รายได้เฉลี่ยของผู้ตอบแบบสอบถามต่อเดือนส่วนใหญ่จะอยู่ในช่วง 5,000-10,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 53.00 รองลงมา เป็น 10,001-20,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 39.75 ตามลำดับ

ตารางที่ 2 พฤติกรรมการใช้บริการรถสี่ล้อแดงของประชาชนและนักท่องเที่ยวที่เคยใช้บริการรถสี่ล้อแดง

พฤติกรรมการใช้บริการ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
วัตถุประสงค์การเดินทาง		
ไปศึกษาเล่าเรียน	65	16.25
ไปทำงาน	36	9.00
ไปธุระส่วนตัว	102	25.50
ไปเที่ยว ไปห้างสรรพสินค้า	137	34.25
เดินทางไปกลับบ้าน ที่พัก	60	15.00

พฤติกรรมการใช้บริการ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ช่วงเวลาที่มักใช้บริการ		
6.00-9.30 น.	85	21.25
09.31-5.30 น.	127	31.75
15.31-19.30 น.	123	30.75
19.31-22.30 น.	65	16.25
ความถี่ในการใช้บริการ		
นานๆ ครั้ง	206	51.50
1-2 ครั้ง/สัปดาห์	112	28.00
3-4 ครั้ง/สัปดาห์	42	10.50
มากกว่า 4 ครั้ง/สัปดาห์	20	5.00
ใช้ทุกวัน	20	5.00
ระยะเวลาการเรียกรถ		
1-5 นาที	155	38.75
6-10 นาที	112	28.00
11-15 นาที	78	19.50
มากกว่า 15 นาที	55	13.75
ผู้ร่วมเดินทาง		
คนเดียว	185	46.25
เพื่อน	146	36.50
ครอบครัว	69	17.25

จากตารางที่ 2 พบว่าประชาชนและนักท่องเที่ยวส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์ในการใช้บริการรถสี่ล้อแดงในการเดินทางคือ ไปเที่ยว ไปห้างสรรพสินค้ามากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 34.25 รองลงมาเป็น ไปธุระส่วนตัว คิดเป็นร้อยละ 25.50 และเดินทางไปศึกษาเล่าเรียน คิดเป็นร้อยละ 16.25 ช่วงเวลาที่ใช้บริการมากที่สุด คือ เวลา 09.31-15.30 น. คิดเป็นร้อยละ 31.75 รองลงมาเป็น เวลา 15.31-19.30 น. คิดเป็นร้อยละ 30.75 ตามลำดับ โดยมีความถี่ในการใช้บริการรถสี่ล้อแดงนานๆ ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 51.50 รองลงมาคือ 1-2 ครั้ง/สัปดาห์ คิดเป็นร้อยละ 28.00 ตามลำดับ โดยเดินทางคนเดียวมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 46.25 รองลงมาเป็นกับเพื่อน คิดเป็นร้อยละ 36.50 ตามลำดับ

7.2.2 ผลการวิเคราะห์ทัศนคติต่อการใช้บริการรถสี่ล้อแดงของประชาชนและนักท่องเที่ยวที่เคยใช้บริการรถสี่ล้อแดง

ตารางที่ 3 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเกี่ยวกับทัศนคติของประชาชนและนักท่องเที่ยวที่เคยใช้บริการรถสี่ล้อแดง

ทัศนคติของผู้ใช้บริการ	$\bar{X}$	SD	ระดับทัศนคติ
1. ด้านความสะดวกในการใช้บริการ	3.16	0.945	ปานกลาง
2. ด้านคุณภาพและความปลอดภัยของการให้บริการ	2.47	0.854	น้อย
	2.31	0.743	น้อย
3. ด้านราคาในการใช้บริการ	2.49	0.912	น้อย
4. ด้านคนขับรถหรือผู้ให้บริการ	2.55	0.784	น้อย
5. ด้านระยะเวลาในการเดินทาง			

จากตารางที่ 3 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านเกี่ยวกับทัศนคติของประชาชนและนักท่องเที่ยวที่เคยใช้บริการรถสี่ล้อแดงพบว่า ผู้ใช้บริการส่วนใหญ่มีทัศนคติต่อด้านความสะดวกในการใช้บริการอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.16$, S.D. = 0.945) ด้านระยะเวลาในการเดินทางอยู่ในระดับน้อย ($\bar{X} = 2.55$, S.D. = 0.784) ด้านคนขับรถหรือผู้ให้บริการอยู่ในระดับน้อย ($\bar{X} = 2.49$, S.D. = 0.912) ด้านคุณภาพและความปลอดภัยของการให้บริการอยู่ในระดับน้อย ($\bar{X} = 2.47$, S.D. = 0.854) และด้านราคาในการใช้บริการอยู่ในระดับน้อย ($\bar{X} = 2.31$, S.D. = 0.743) เรียงลำดับตามค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย

7.2.3 ผลการวิเคราะห์ความต้องการใช้บริการรถสี่ล้อแดงของประชาชนและนักท่องเที่ยวที่เคยใช้บริการรถสี่ล้อแดง

ตารางที่ 4 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความต้องการใช้บริการรถสี่ล้อแดงของประชาชนและนักท่องเที่ยวที่เคยใช้บริการรถสี่ล้อแดง

ความต้องการใช้บริการ	$\bar{X}$	SD	ระดับความต้องการ
1. ด้านความสะดวกในการใช้บริการ	4.28	0.788	มากที่สุด
2. ด้านคุณภาพและความปลอดภัยของการให้บริการ	4.17	0.733	มาก
3. ด้านราคาในการใช้บริการ	4.26	0.789	มากที่สุด
4. ด้านคนขับรถหรือผู้ให้บริการ	3.99	0.685	มาก
5. ด้านระยะเวลาในการเดินทาง	4.08	0.769	มาก

จากตารางที่ 4 เมื่อพิจารณาตามลำดับค่าเฉลี่ยจะสามารถเรียงลำดับความต้องการใช้บริการรถสี่ล้อแดงพบว่า ความต้องการด้านความสะดวกในการใช้บริการเป็นด้านที่ต้องการมากที่สุด ($\bar{X} = 4.28$, S.D. = 0.788) รองลงมาเป็นด้านด้านราคาในการใช้บริการ ($\bar{X} = 4.26$, S.D. = 0.789) ด้านคุณภาพและความปลอดภัยของการให้บริการ ($\bar{X} = 4.17$, S.D. = 0.733) ด้านระยะเวลาในการเดินทาง ($\bar{X} = 4.08$, S.D. = 0.769) และด้านคนขับรถหรือผู้ให้บริการ ($\bar{X} = 3.99$, S.D. = 0.685) เรียงลำดับตามค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบทัศนคติกับความต้องการใช้ของผู้ที่เคยใช้บริการรถสี่ล้อแดง

ความต้องการใช้บริการ	ทัศนคติ		ความต้องการ		ความแตกต่าง
	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD	
1. ด้านความสะดวกในการใช้บริการ	4.28	0.788	3.16	0.945	-1.12
2. ด้านคุณภาพและความปลอดภัยของการให้บริการ	4.17	0.733	2.47	0.854	-1.70
3. ด้านราคาในการใช้บริการ	4.26	0.789	2.31	0.743	-1.95
4. ด้านคนขับรถหรือผู้ให้บริการ	3.99	0.685	2.49	0.912	-1.50
5. ด้านระยะเวลาในการเดินทาง	4.08	0.769	2.55	0.784	-1.53

จากตารางที่ 5 การเปรียบเทียบทัศนคติกับความต้องการใช้ของผู้ที่เคยใช้บริการรถสี่ล้อแดงของกลุ่มตัวอย่างพบว่าผลต่างระหว่างทัศนคติกับความต้องการใช้บริการมีค่าติดลบทุกด้าน จะเห็นได้ว่าค่าของความต้องการใช้บริการสูงกว่าทัศนคติที่ได้รับจากการใช้บริการ โดยด้านราคาในการใช้บริการมีค่าความต้องการที่ได้รับมากที่สุด (-1.95) รองลงมาเป็นด้านคุณภาพและความปลอดภัยของการให้บริการ (-1.70) ด้านระยะเวลาในการเดินทาง (-1.53) ด้านคนขับรถหรือผู้ให้บริการ (-1.50) และด้านความสะดวกในการใช้บริการ (-1.12) ตามลำดับ

7.3 การวิเคราะห์แนวโน้มและทิศทางในอนาคตของการให้บริการรถสี่ล้อแดงในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

เชียงใหม่เป็นเมืองใหญ่อันดับต้นๆ ของประเทศไทยที่มีนักท่องเที่ยวมาเยือนเป็นจำนวนมากทุกปี และการเป็นเมืองใหญ่ที่เติบโตอย่างต่อเนื่องทำให้เชียงใหม่ต้องประสบกับปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะปัญหาระบบขนส่งสาธารณะและปัญหาการจราจรที่ขยายตัวตามไปด้วย ทางจังหวัดจึงได้เร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการขยายถนนและจัดระบบ

โครงสร้างพื้นฐานด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อไม่ให้เกิดการเจริญเติบโตของเมืองต้องชะลอตัว และป้องกันไม่ให้เชียงใหม่ต้องประสบปัญหาการติดขัด ซึ่งปัญหาเหล่านี้เกิดจากจังหวัดเชียงใหม่ไม่มีระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพที่สามารถขนส่งผู้โดยสารได้ครั้งละมากๆ จึงทำให้ประชาชนทั่วไปและนักท่องเที่ยวหันไปใช้ยานพาหนะส่วนตัวมากขึ้น

จังหวัดเชียงใหม่มีโครงสร้างระบบขนส่งมวลชนเหมือนกับในจังหวัดอื่นๆ แต่สิ่งหนึ่งที่แตกต่างก็คือ การผูกขาดของระบบขนส่งสาธารณะโดยรถสี่ล้อแดงในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ รถสี่ล้อแดงเป็นตัวแปรสำคัญของระบบขนส่งสาธารณะที่ได้รับความนิยมจากคนเชียงใหม่มาเป็นเวลานานแล้ว แต่พฤติกรรมของรถสี่ล้อแดงที่มักจะสร้าง “ข้อเสีย” มากกว่า “ข้อดี” ก็ยังคงมีให้ได้ยินกันอยู่เรื่อยๆ ถึงแม้ในช่วงเวลาที่ผ่านมานี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้พยายามแก้ไขปัญหาของระบบขนส่งสาธารณะในเมืองเชียงใหม่โดยการจัดระเบียบรถสี่ล้อแดงแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จและกลายเป็นความพยายามที่ล้มเหลว จนทำให้สภาพปัญหาเกิดความยืดเยื้อขึ้นไปอีก ความท้าทายของรถสี่ล้อแดงจึงเกิดขึ้น การแก้ไขปัญหาและสร้างโอกาสในแข่งขันเพื่อให้ก้าวทันกับสถานการณ์และสร้างความยั่งยืนในอนาคตให้กับรถสี่ล้อแดงจึงขึ้นอยู่กับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการร่วมกันแก้ไขปัญหา ได้แก่ การจัดระเบียบรถสี่ล้อแดงอย่างจริงจังและดำเนินการให้เกิดเป็นรูปธรรม โดยจะเห็นว่าปัจจุบันเทคโนโลยีได้เข้ามามีบทบาทและกลายเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตมนุษย์ในการสร้างความสะดวกสบาย การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ทางสังคมและวัฒนธรรม รวมไปถึงพฤติกรรมของคน การที่จังหวัดเชียงใหม่มีการศึกษาและวางแผนแม่บทการพัฒนาของระบบขนส่งสาธารณะจังหวัดเชียงใหม่เพื่อรองรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงใหม่ ย่อมจะทำให้ส่งผลกระทบต่อรถสี่ล้อแดงโดยตรงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การจัดระเบียบของรถสี่ล้อแดงที่จึงเป็นเรื่องที่ควรให้ความสำคัญ โดยจะต้องคำนึงถึงการพัฒนาคุณภาพและการปรับปรุงแบบการให้บริการที่เหมาะสมกับความต้องการของประชาชน เช่น การพัฒนารถสี่ล้อแดงให้เป็น “สมาร์ทรถแดง” (Smart Red Car Taxi) ซึ่งถ้าหากไม่มีการดำเนินการแก้ไข อาจจะเป็นการเปิดช่องทางให้เกิดระบบขนส่งสาธารณะรูปแบบอื่นที่พร้อมเข้ามาเปลี่ยนแปลงระบบขนส่งสาธารณะเชียงใหม่ได้อย่างง่ายดาย อย่างในช่วงที่ผ่านมามีการเปิดให้บริการขนส่งภาคเอกชนอย่างอุเบอร์ (Uber Taxi) และแกร็บคาร์ (Grab Car) ที่ได้เล็งเห็นช่องทางและโอกาสของการให้บริการการเดินทาง ซึ่งรถสี่ล้อแดงอาจมองว่าอุเบอร์ (Uber Taxi) และแกร็บคาร์ (Grab Car) เป็นคู่แข่ง แต่ความจริงแล้วอุเบอร์ (Uber Taxi) และแกร็บคาร์ (Grab Car) กลับเป็นผลมาจากการพัฒนาด้านเทคโนโลยีและการเติบโตทางเศรษฐกิจ

ของเชียงใหม่ที่เป็นไปอย่างก้าวกระโดดมากกว่า ซึ่งรถสี่ล้อแดงอาจจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ ปรับเปลี่ยนรูปแบบการให้บริการและกลยุทธ์ทางการตลาดเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางสังคมที่เปลี่ยนไปและความอยู่รอดในอนาคตภายใต้หลักการ 3S ได้แก่

(1) “Smart Driver” เป็นลักษณะของการบริการที่เน้นคุณภาพการให้บริการเป็นสิ่งสำคัญ เป็นการพัฒนาบุคลิกภาพและเปลี่ยนแนวคิดในการให้บริการใหม่กลายเป็นคนขับรถสี่ล้อแดงที่ภาคภูมิใจในอาชีพของตัวเองและพร้อมให้บริการผู้โดยสารทุกคนอย่างเต็มที่

(2) “Smart Look” เมื่อรถสี่ล้อแดงกลายเป็นเอกลักษณ์ของเมืองเชียงใหม่ จึงควรมีการปรับปรุงสภาพรถให้ดีขึ้น เนื่องจากรถบางคันเป็นรถของบริษัทที่ให้คนขับเข้ามา บางคันเป็นรถส่วนตัวของคนขับรถสี่ล้อแดงเอง ทำให้สภาพรถแตกต่างกันไป บางคันอาจเก่าโทรม ฝุ่นพัง อันตราย ในขณะที่บางคันใหม่เอี่ยมเพราะได้รับการดูแลเป็นอย่างดี จึงทำให้การเดินทางแต่ละครั้งไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

(3) “Smart Information” เป็นการแก้ไขปัญหาด้วยการทำให้เส้นทางการเดินทางในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่เป็นแผนภาพที่อ่านง่ายขึ้น มองเห็นภาพรวมของการเดินทางทั่วทั้งเมืองเชียงใหม่ ซึ่งอาจจะมีการนำเทคโนโลยีบอกตำแหน่ง (GPS) เข้ามาใช้บอกวารถสี่ล้อแดงมีอยู่ตรงไหนบ้าง มีจำนวนผู้โดยสารเท่าไร กำลังเดินทางอยู่ตรงไหนหรือกำลังเดินทางไปไหน เพื่อให้ผู้ใช้บริการสามารถคำนวณเวลาในการรอรถและประเมินเวลาในการเดินทางได้แม่นยำมากขึ้น

ทั้งนี้ ผู้วิจัยจึงได้ทำการวิเคราะห์เพื่อประเมินสถานการณ์ของรถสี่ล้อแดงเพื่อให้ทราบถึงจุดแข็งและจุดอ่อนจากสภาพแวดล้อมภายใน รวมถึงโอกาสและอุปสรรคจากสภาพแวดล้อมภายนอก ตลอดจนผลกระทบต่อรถสี่ล้อแดง เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพของรถสี่ล้อแดงในการพัฒนาคุณภาพของการให้บริการในอนาคต ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 6 การวิเคราะห์สถานการณ์ (SWOT Analysis) ของรถสี่ล้อแดง

จุดแข็ง (Strengths)	จุดอ่อน (Weaknesses)
1. การผูกขาดระบบขนส่งมวลชนและการสร้างอำนาจการต่อรองให้กับระบบสหกรณ์ฯ 2. ระดับความภักดี (Loyalty) ของคนขับรถสี่ล้อแดงที่มีต่อองค์กรอยู่ในระดับสูง 3. รถสี่ล้อแดงเป็นรถโดยสารไม่ประจำทาง 4. สี่ล้อแดงมีอัตราค่าโดยสารราคาถูกเมื่อเทียบกับรถอื่นๆ 5. มีปริมาณรถแดงจำนวนมาก ง่ายและมีระยะเวลาการรอคอยที่ต่ำ 6. มีช่วงเวลาการให้บริการที่แน่นอน 7. คนขับมีความชำนาญเส้นทางและสถานที่ในพื้นที่ 8. สหกรณ์จัดให้มีการประเมินคุณภาพการให้บริการรถสี่ล้อแดงผ่านแอปพลิเคชัน 9. ระบบขนส่งสาธารณะจะช่วยลดการใช้ น้ำมันเชื้อเพลิง และการลดปัญหาการจราจรติดขัด	1. คุณภาพการให้บริการไม่มีมาตรฐาน 2. อัตราค่าโดยสารไม่มีมาตรฐาน 3. เส้นทางและพื้นที่บริการยังไม่ครอบคลุมความต้องการ 4. รถสี่ล้อแดงมีภาพลักษณ์ที่ไม่ดี 5. คนขับมีการปฏิเสธผู้โดยสารหรือทิ้งผู้โดยสาร 6. ระดับความภักดี (Loyalty) ที่ลูกค้ามีต่อรถสี่ล้อแดงไม่สามารถควบคุมได้ 7. รถไม่มีป้ายจอดรอรับ = ส่งผู้โดยสารโดยเฉพาะ 8. รถแดงไม่เอื้อต่อการเดินทางของคนพิการหรือกลุ่มคนพิเศษ 9. การเดินทางโดยสี่ล้อแดงล่าช้าและไม่สามารถกำหนดเวลาที่แน่นอนได้ 10. สภาพรถโดยสารไม่มีมาตรฐานด้านความปลอดภัย
โอกาส (Opportunities)	อุปสรรค (Threats)
1. การพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพการให้บริการเพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดี 2. การกำหนดมาตรฐานของอัตราค่าโดยสาร 3. การขยายพื้นที่บริการไปยังพื้นที่ที่ไม่มีรถโดยสารสาธารณะบริการ 4. การปรับเปลี่ยนรูปแบบการให้บริการ เช่น บริการรับส่งผู้สูงอายุไปโรงพยาบาล หรือบริการรับส่งเด็กไปโรงเรียน เป็นต้น 5. การกำหนดมาตรฐานด้านความปลอดภัย เช่น อายุรถ การตรวจสภาพรถยนต์ หรือการฝึกอบรม เป็นต้น 6. อัตราค่าครองชีพที่สูงขึ้นทำให้ประชาชนตระหนักและหันมาใช้ขนส่งสาธารณะเพิ่มขึ้น	1. การขยายตัวของคู่แข่งทางอ้อมจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและรวดเร็วกว่าทำให้ผู้โดยสารมีทางเลือกในการใช้บริการมากขึ้น 2. ปัญหาการคอร์รัปชัน การดำเนินนโยบายกฎระเบียบของหน่วยงานภาครัฐที่ไม่เข้มงวดและหละหลวม 3. ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่ทันสมัยอาจทำให้ผู้โดยสารเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการใช้บริการ 4. การแข่งขันที่สูงขึ้นจะยิ่งนำมาสู่ราคาที่ลดลง ส่งผลต่อรายได้ของผู้ขับ หรือหากมีราคาสูงขึ้นอาจสร้างความไม่พึงพอใจให้แก่ลูกค้า 5. คุณภาพการบริการที่ไม่ดีนำไปสู่การสร้าง ความเสียหายแก่ชื่อเสียงขององค์กร

จากข้อมูลสถานการณ์จะเห็นได้ว่า การให้บริการของรถสี่ล้อแดงในปัจจุบัน มีปัจจัยที่เอื้อต่อการดำเนินงานมากกว่ารถประเภทอื่น ทำให้เกิดการผูกขาดระบบขนส่งมวลชนหลัก เนื่องจากระบบขนส่งสาธารณะของจังหวัดเชียงใหม่ที่ยังไม่เอื้ออำนวยในรถประเภทอื่นๆและไร้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ทำให้รถสี่ล้อแดงยังเป็นตัวเลือกหลักอยู่ แต่ในปัจจุบันจำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จำนวนผู้โดยสารที่อาจเพิ่มขึ้น กลุ่มผู้ขับรถสี่ล้อแดงจะต้องดำเนินกลยุทธ์โดยพยายามใช้จุดแข็งที่มีเพื่อขจัดอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยอาศัยโอกาสที่มีในการพัฒนาคุณภาพการให้บริการให้มีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของผู้โดยสารได้อย่างง่ายดาย

ดังนั้น การจัดระเบียบรถสี่ล้อแดงก็ต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับรถสี่ล้อแดงที่มีอยู่จำนวนมาก จากการศึกษาพบว่า ในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร เคยมีนโยบายเกี่ยวกับการลดจำนวนรถสี่ล้อแดงลงเพื่อให้เกิดคุณภาพและมาตรฐานในการให้บริการ เนื่องจากรถสี่ล้อแดงที่วิ่งอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่มีจำนวนมากเกินไป โดยการให้เงินชดเชยสำหรับผู้ที่จะเลิกขับรถสี่ล้อแดงคนละเจ็ดแสนถึงหนึ่งล้านบาท แต่การดำเนินนโยบายดังกล่าวก็ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากปัญหาอีกประการหนึ่งที่สำคัญคือ ปัญหาการคอร์รัปชันที่สะท้อนให้เห็นถึงผลประโยชน์มากมายที่อยู่ในกลุ่มรถสี่ล้อแดง สำนักงานขนส่ง ตำรวจและกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ ซึ่งแต่ละฝ่ายล้วนแต่คำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเอง โดยไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลรถสี่ล้อแดงขาดความรับผิดชอบอย่างจริงจังในการดำเนินการแก้ไข ปัญหา เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานละเลยและละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ แก้ไขปัญหาด้วยวิธีการแบบผ่อนปรนประนีประนอมจนกลายเป็นช่องทางในการสร้างอำนาจการต่อรองและสร้างการผูกขาดให้แก่กลุ่มผู้ขับรถสี่ล้อแดงและสหกรณ์ ซึ่งการผูกขาดระบบขนส่งไว้กับกลุ่มบุคคลเดียวนั้นย่อมจะทำให้ไม่เกิดการแข่งขันการบริการและไม่สามารถใช้กลไกทางการค้าเข้ามาควบคุมได้

อย่างไรก็ตาม แนวโน้มและทิศทางของการให้บริการรถสี่ล้อแดงในอนาคต อาจยังคงสามารถดำรงอยู่คู่เมืองเชียงใหม่ได้อีกช่วงระยะเวลาหนึ่ง เนื่องจากการดำเนินนโยบายด้านการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนของจังหวัดเชียงใหม่ยังไม่ชัดเจน เป็นไปอย่างช้าๆ และยังไม่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มผู้ขับรถสี่ล้อแดงอยู่ หากมีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างจริงจัง การที่จะทำให้อรถสี่ล้อแดงดำรงอยู่ได้กับเมืองเชียงใหม่อย่างยั่งยืนจึงเป็นเรื่องที่ไม่ยาก เนื่องจากยังมีกลุ่มผู้ใช้บริการอยู่ดังปรากฏในผลการศึกษาพฤติกรรม ทศนคติและความต้องการของผู้ที่เคยใช้บริการรถสี่ล้อแดง

ไม่เพียงแต่รถสี่ล้อแดงเป็นเอกลักษณ์คู่เมืองเชียงใหม่มาช้านานเท่านั้น แต่เป็นสัญลักษณ์การเดินทางที่พิเศษที่มีเฉพาะเชียงใหม่ เพียงแต่ต้องมองให้เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐานปรับตัว และสามารถประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ หรือใช้โปรแกรม หรือแอปพลิเคชันสมัยใหม่มาช่วย และทำการส่งเสริมการตลาดและประชาสัมพันธ์ให้มากขึ้น ซึ่งเป็นจุดที่ประชาชนและนักท่องเที่ยวต้องการมากที่สุด และไม่ควรมองว่าใครกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นผู้ร้ายหรือคู่แข่ง เพราะว่าในอนาคตประชาชน นักท่องเที่ยวหรือผู้ใช้บริการรถสี่ล้อแดงก็ย่อมต้องการเห็นระบบขนส่งมวลชนที่ดี ทันสมัย สะดวก และมีคุณภาพของเมืองเชียงใหม่มากขึ้น ซึ่งเป็นการบริการขั้นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การพัฒนาเมืองเชียงใหม่อย่างยั่งยืนและทำให้จังหวัดเชียงใหม่มีบรรยากาศน่าท่องเที่ยวมากยิ่งขึ้น และรถสี่ล้อแดงก็จะกลายเป็นสัญลักษณ์คู่เมืองเชียงใหม่ที่มีแต่เสียงชื่นชมและเป็นที่นิยม ถึงแม้ว่าในอนาคตจะมีการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะรูปแบบใหม่ๆ ขึ้นมากก็ตาม

8. สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง “แนวโน้มและทิศทางในอนาคตของการให้บริการรถสี่ล้อแดงในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่” ได้สรุปสาระสำคัญของการวิจัยและนำเสนอให้เห็นความเชื่อมโยงของผลการวิจัยที่ได้จากกลุ่มตัวอย่างและจากแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยสามารถสรุปและอภิปรายผลตามวัตถุประสงค์ได้ดังนี้

การศึกษาสภาพปัญหาและปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการให้บริการรถสี่ล้อแดงในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ เนื่องจากจังหวัดเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การคมนาคมขนส่ง การค้า การลงทุนและการท่องเที่ยว แต่กลับมีระบบขนส่งสาธารณะที่ไม่สามารถรองรับความต้องการการเดินทางได้เพียงพอ รถสี่ล้อแดงเป็นรถโดยสารสาธารณะเพียงหนึ่งเดียวที่ผูกขาดการให้บริการผู้โดยสารในเขตเมืองเชียงใหม่ที่มีลักษณะเป็นรถโดยสารไม่ประจำทาง โดยในช่วงเวลาที่ผ่านมา การให้บริการของรถสี่ล้อแดงได้เกิดปัญหาและอุปสรรคโดยเฉพาะคุณภาพของการให้บริการ ทั้งในด้านเส้นทาง อัตราค่าโดยสาร มาตรฐานการให้บริการและความสะดวกสบายในการรับบริการ อันเป็นผลมาจากการคอร์รัปชันในวงการรถโดยสารสาธารณะที่มีการเรียกรับผลประโยชน์จากรถสี่ล้อแดง เปรียบเสมือนการ “ทำนาบน

หลังคน” หรือ “รีดเลือดกับปู” เป็นลักษณะของการแสวงหาผลประโยชน์กับผู้ที่มีรายได้น้อย ส่งผลให้คุณภาพการให้บริการรถสี่ล้อแดงต่ำลงเรื่อยๆ จนทำให้เกิดช่องว่างและโอกาสในการแข่งขันจากภาคเอกชนอย่างอุเบอร์ (Uber Taxi) และแกร็บคาร์ (Grab Car) โดยพบว่าปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการให้บริการรถสี่ล้อแดงในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ สามารถแบ่งออกได้เป็น 5 ปัจจัยคือ 1) ปัจจัยด้านการบริการของรถสี่ล้อแดง 2) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคม 3) ปัจจัยด้านทัศนคติและพฤติกรรมของผู้ใช้บริการ 4) ปัจจัยด้านกายภาพของจังหวัดเชียงใหม่ และ 5) ปัจจัยด้านนโยบายระบบขนส่งมวลชนของจังหวัดเชียงใหม่ จากสถานการณ์ดังกล่าวสอดคล้องกับงานวิจัยของ Derrick Taff (2013) ที่ได้ทำการศึกษาเจตคติของผู้ที่เคยใช้ระบบขนส่งสาธารณะในเขตอุทยานแห่งชาติ Yosemite และอุทยานแห่งชาติแห่งชาติ Rocky Mountain พบว่าความสะดวกสบายในการใช้ระบบขนส่งสาธารณะและความปลอดภัยมีผลต่อการใช้ระบบขนส่งสาธารณะ และปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ระบบขนส่งสาธารณะย่อมเป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นตัวชี้วัดคุณภาพของการให้บริการระบบขนส่งสาธารณะ และงานวิจัยของ Janet E. Dickinson (2008) ที่ได้กล่าวถึงปัญหาของระบบขนส่งเพื่อการท่องเที่ยวในเขตชนบทของอังกฤษ ที่นักท่องเที่ยวจะนิยมเดินทางโดยใช้รถยนต์ส่วนตัวถึงร้อยละ 82 รองลงมาคือ การเดิน การขี่จักรยานและใช้รถประจำทาง ตามลำดับ โดยสาเหตุที่นักท่องเที่ยวนิยมใช้รถยนต์คือความสะดวกสบาย สามารถทำความเร็วในการขับที่มีอิสระในการท่องเที่ยว ตามลำดับ ส่วนปัญหาที่พบจากการใช้รถประจำทางคือรถประจำทางทำความเร็วได้ช้าไม่ตรงเวลาและไม่เพียงพอต่อการให้บริการ เป็นต้น

การศึกษาพฤติกรรม ทัศนคติและความต้องการในการใช้บริการรถสี่ล้อแดงในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ปัจจัยด้านประชากรศาสตร์ของกลุ่มตัวอย่างพบว่า เพศของกลุ่มตัวอย่างเพศหญิงมีจำนวนมากกว่าเพศชาย มีช่วงอายุ 20-30 ปี เป็นนักเรียนและนักศึกษา มีรายได้อยู่ในช่วง 5,000-10,000 บาท มีวัตถุประสงค์การเดินทางเพื่อไปเที่ยวหรือไปห้างสรรพสินค้า ส่วนใหญ่เดินทางช่วง 09.31 -15.30 น. ความถี่ในการใช้บริการอยู่ที่นานๆ ครั้ง มีระยะเวลาการเรียกรถ 1-5 นาที และเดินทางคนเดียว

ทั้งนี้ จากผลการวิเคราะห์ทัศนคติของประชาชนและนักท่องเที่ยวที่เคยใช้บริการรถสี่ล้อแดงพบว่า อยู่ในระดับน้อยเกือบทุกด้าน โดยเฉพาะด้านด้านราคาในการใช้บริการ มีเพียงด้านความสะดวกในการใช้บริการที่อยู่ในระดับปานกลาง เนื่องจากจำนวนรถสี่ล้อแดงที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ส่วนความต้องการใช้บริการรถสี่ล้อแดง

ของประชาชนและนักท่องเที่ยวที่เคยใช้บริการรถสี่ล้อแดงพบว่า มีความต้องการด้านความสะดวกในการใช้บริการมากที่สุด รองลงมาเป็นด้านราคาในการใช้บริการ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของกานดา มณีโสภณ, ช่อทิพย์ วานิชย์ห่านนท์, ธรรมศักดิ์ ลอเอี่ยม, สมัย โตเจริญ, และนาถวี วงศ์จันทร์ (2542) ได้ศึกษาเรื่องความพึงพอใจของผู้ใช้บริการที่มีต่อการให้บริการของท่าเรือกรุงเทพฯ พบว่า ด้านความสะดวกในการติดต่อผู้ใช้บริการมีความพึงพอใจในระดับมาก เมื่อเปรียบเทียบกับทัศนคติกับความต้องการใช้ของผู้ที่เคยใช้บริการรถสี่ล้อแดงพบว่า ผลต่างระหว่างทัศนคติกับความต้องการใช้บริการมีค่าติดลบทุกด้าน โดยเฉพาะด้านราคาในการใช้บริการที่ผู้ใช้บริการมีความกังวลมากที่สุด ซึ่งสอดคล้อง Parasuraman, Zeithamal, and Berry (1985) ที่ได้อธิบายแนวความคิดเรื่องความแตกต่างหรือช่องว่างของคุณภาพการบริการนั้นได้รับความสนใจสูงสุดคือ การบริการที่คาดหวังกับการบริการที่ได้รับ โดยความคาดหวังนั้นน่าจะมีอิทธิพลจากความต้องการส่วนบุคคล การสื่อสารแบบบอกต่อ และประสบการณ์ในอดีต ซึ่งคุณภาพของการบริการที่ถูกค่าได้รับก็คือความแตกต่างระหว่างการบริการที่คาดหวังและการบริการที่ได้รับ

การวิเคราะห์แนวโน้มและทิศทางในอนาคตของการให้บริการรถสี่ล้อแดงในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ทั้งนี้เมื่อได้วิเคราะห์เพื่อประเมินสถานการณ์ของรถสี่ล้อแดงในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ทำให้ทราบถึงจุดแข็งที่สำคัญหลายๆประการที่ของรถสี่ล้อแดงที่สามารถนำมาแข่งขันได้ เช่น ลักษณะของการผูกขาดซึ่งเป็นการสร้างอำนาจการต่อรองของระบบสหกรณ์ จำนวนรถสี่ล้อแดงที่มีอยู่ปริมาณมาก ทำให้หาง่าย มีระยะเวลารอคอยที่ต่ำและสามารถเรียกใช้บริการ ขึ้นลงได้ทุกที่ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของวรรณภา คุดสีลา (2559) พบว่า รถโดยสารสี่ล้อขนาดเล็ก (สี่ล้อแดง) มีปัจจัยที่เอื้อต่อการดำเนินงานมากกว่ารถประเภทอื่นและมีจุดแข็งที่สามารถนำมาแข่งขันได้ แต่ในขณะเดียวกันก็มีสิ่งที่เป็นอุปสรรคเมื่อเทียบกับคู่แข่งซึ่งเกิดจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เป็นไปอย่างเสรี โดยรถสี่ล้อแดงจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงและพัฒนาการให้บริการ อาศัยโอกาสในการให้บริการที่มีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของผู้โดยสาร และสอดคล้องกับแนวคิดกลยุทธ์การปรับตัวเพื่อความอยู่รอดของผู้ให้บริการรถสี่ล้อแดงซึ่งเป็นกลยุทธ์ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงธุรกิจและทำให้ธุรกิจสามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ในสภาวะที่มีการแข่งขันที่สูงทั้งในปัจจุบันและอนาคต มุ่งตลาดเฉพาะส่วนเพื่อกำหนดกลุ่มเป้าหมาย (Target Group) ให้เล็กลงเพื่อจะได้ทำการตลาดได้อย่างเข้าถึงพฤติกรรมของลูกค้า เพราะถ้าหากในอนาคตเชียงใหม่เกิดการพัฒนาระบบขนส่ง

สาธารณะที่เป็นสากลและมีมาตรฐานแล้วนั้น อาจทำให้ส่งผลกระทบต่อกลุ่มผู้ให้บริการรถสี่ล้อแดงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ปัญหาดังกล่าวจะต้องได้รับการแก้ไขแบบมีส่วนร่วมจึงจะทำให้ระบบขนส่งมวลชนของเชียงใหม่มีประสิทธิภาพและยั่งยืนต่อไปได้ในอนาคต สอดคล้องกับเป้าหมายของ The Center for Sustainable Transportation (2008) ที่ได้อธิบายว่าระบบขนส่งที่ยั่งยืนควรมีลักษณะเป็นระบบขนส่งที่สามารถตอบสนองทุกเพศ ทุกวัย รวมทั้งคนพิการในการเดินทางอย่างเสมอภาคและปลอดภัย

9. ข้อเสนอแนะการวิจัย

จากผลการศึกษา ผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

9.1 ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิบัติ

(1) ผู้ให้บริการรถสี่ล้อแดงสามารถนำผลการศึกษาไปใช้ในการวางแผนเพื่อปรับปรุงและพัฒนาการบริการให้ดีขึ้น โดยเฉพาะการนำผลการวิเคราะห์สถานการณ์ (SWOT Analysis) และกลยุทธ์ทางการตลาดภายใต้หลักการ 3S ไปใช้ เนื่องจากจังหวัดเชียงใหม่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ ความต้องการและความจำเป็นที่ประชาชนและนักท่องเที่ยวจะใช้บริการรถโดยสารนั้นจึงมีอยู่มาก การพัฒนาคุณภาพของการให้บริการจึงจะเป็นการทำให้รถสี่ล้อแดงดำรงอยู่ได้กับเมืองเชียงใหม่อย่างยั่งยืน

(2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการแก้ไขปัญหาย่างจริงจัง โดยเฉพาะปัญหาการคอร์รัปชันและการเรียกรับผลประโยชน์จากรถสี่ล้อแดง เพื่อพัฒนาระบบขนส่งมวลชนของจังหวัดเชียงใหม่ให้มีประสิทธิภาพที่ดีขึ้นต่อไป

(3) การแก้ไขปัญหาการให้บริการรถสี่ล้อแดงจำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไข ปัญหาแบบมีส่วนร่วม ทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ เอกชน ผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการรถสี่ล้อแดง ซึ่งจะทำให้คุณภาพการให้บริการมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

(4) การพัฒนารูปแบบของระบบขนส่งสาธารณะในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ควรเป็นระบบแบบผสม เนื่องจากลักษณะทางกายภาพของโครงข่ายถนนผังเมือง การใช้ที่ดิน ความหนาแน่นของประชากรมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ โดยควรเชื่อมระบบขนส่งแต่ละรูปแบบเข้าด้วยกันอย่างมีประสิทธิภาพ

9.2 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

(1) การศึกษาครั้งต่อไปควรทำการศึกษารูปแบบของระบบขนส่งมวลชนที่เหมาะสมต่อพฤติกรรมการเดินทางของประชาชนและนักท่องเที่ยวในเขตอำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาเมืองเชียงใหม่อย่างยั่งยืนต่อไป

(2) การเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างอาจยังไม่ครอบคลุม รวมไปถึงข้อจำกัดของช่วงเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลและการเข้าถึงกลุ่มผู้ให้ข้อมูล ควรพิจารณาถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ที่จะสามารถเก็บรวบรวมข้อมูลซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อการวิเคราะห์ข้อมูล

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2559). รายงานภาวะเศรษฐกิจการท่องเที่ยว.

กรุงเทพฯ: กองเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา.

กองบรรณาธิการวอยซ์ทีวี. (2560). รู้จัก “รถแดงเชียงใหม่” เสน่ห์ หรือมาเฟียคู่มือท่องเที่ยว? สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2560, จาก <https://www.voicetv.co.th/read/466896>

กานดา มณีโสภณ, ช่อทิพย์ วานิชย์ห่านนท์, ธรรมศักดิ์ ลอเอี่ยม, สมัย โตเจริญ, และนาถวี วงศ์จันทร์. (2542). ความพึงพอใจของผู้ใช้บริการที่มีต่อการให้บริการของท่าเรือกรุงเทพ. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต), สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ทิมข้าว TCJ. (2559). ส่องเหรียญอีกด้าน “นักท่องเที่ยวจีน” ฤาจะมีอะไร? มากกว่าการเป็น “ตัวร้าย”. สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2560, จาก <https://www.tcjthai.com/news/2016/03/scoop/6133>

ธวัชชัย บริสุทธิยางกูร. (2549). ความเป็นไปได้ในการแก้ปัญหาจราจรของเทศบาลนครเชียงใหม่โดยระบบรถโดยสารประจำทาง. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

นิภา ศรีศิลปนันท์. (2549). การให้บริการด้านขนส่งสาธารณะในเขตเทศบาลนคร. (การค้นคว้าแบบอิสระ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต), สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

- นิรันดร์ ขวนชื่น. (2539). *ทัศนคติของชาวเชียงใหม่ต่อระบบการขนส่งสาธารณะ*. (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต), สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ประชาชาติธุรกิจ. (2561). *เชียงใหม่นำร่อง เปิดตัว “สมาร์ทบัล” RTC ทุ่ม 50 ล้าน* เร่งเปิดบริการสงกรานต์นี้. สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2561, จาก <http://www.smartgrowththailand.org/chiangmai-smart-bus-grand-opening-april/>
- ปริญญา ปฏิพัทธกานต์. (2550). *ความต้องการระบบขนส่งมวลชนสำหรับเมืองเชียงใหม่*. (วิทยานิพนธ์การวางแผนภาคและเมืองมหาบัณฑิต), สาขาวิชาการวางแผนชุมชนเมืองและสภาพแวดล้อม สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง.
- ปริยานุช วัฒนกุล. (2551). *การเมืองเรื่องการจัดระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่*. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), สาขาการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- พงศธร อุปลัมภ์. (2553). *การวิเคราะห์ทัศนคติต่อการใช้รถโดยสารสีล้อแดงเชียงใหม่*. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ภูวนารถ ถาวรศิริ. (2558). กลยุทธ์การปรับตัวเพื่อความอยู่รอดของผู้ประกอบการธุรกิจน้ำดื่มท้องถิ่นในเขตอำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี. *วารสาร Veridian E-Journal มหาวิทยาลัยศิลปากร*, 8(2), 2171-2187.
- วรรณิภา คุณสีลา. (2559). ทางเลือกสาธารณะว่าด้วยการจัดการระบบขนส่งสาธารณะในเขตเมืองเชียงใหม่. *วารสารการเมือง การบริหารและกฎหมาย*, 8(3), 369-396.
- สมชาย หิรัญกิตติ, และศิริวรรณ เสรีรัตน์. (2550). *การบริหารธุรกิจขนาดย่อม*. กรุงเทพฯ: ซีรฟิล์มและไซเท็กซ์.
- สหกรณ์นครลานนาเดินรถ. (2560). *ประวัติความเป็นมา*. สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2560, จาก <http://www.nakorn-lanna.net/about>
- สิทธิ คำประสิทธิ์. (2559). *ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความพึงพอใจในการใช้บริการรถทัวร์ นครชัยแอร์*. (การค้นคว้าอิสระหลักสูตรบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต), คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- สุภาพร แก้วก้อ เลี้ยวไฟโรจน์. (2554). การปรับปรุงการเข้าถึงระบบขนส่งมวลชนของชุมชนในพื้นที่บริเวณคลองโดยรอบมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ บางเขน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ), คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- อนุภาค เสาร์เสาวภาคย์, ชูเกียรติ ชัยบุญศรี, และวรวรรณ บุญเสนอ. (2554). ปัจจัยที่มีผลต่ออุปสงค์การใช้บริการรถสาธารณะ (สี่ล้อแดง) กรณีศึกษา: กลุ่มวัยรุ่นในจังหวัดเชียงใหม่. *วารสารวิทยาการจัดการ*, 28(1), 17–31.
- อรรถกณัฐ วันทนะสมบัติ. (2560). รถแดง-แท็กซี่-อุเบอร์-แกร็บ มหาภพภัยศึกษาขนส่งสาธารณะเชียงใหม่ ใครไป-ใครอยู่?. สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2560, จาก <https://www.tcijthai.com/news/2017/15/scoop/6833>
- อุบลรัตน์ เจาะจิตต์. (2542). ความพึงพอใจของนักศึกษาและอาจารย์ต่อการปฏิบัติงานของสำนักทะเบียนและประมวลผลของมหาวิทยาลัยศรีปทุม. กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

ภาษาอังกฤษ

- Derrick, T. (2013). Dimensions of Alternative Transportation experience in Yosemite and Rocky Mountain National Parks. *Journal of Transport Geography*, 30, 37-40.
- Janet, E. D. (2008). Representations of Tourism Transport Problems in a Rural Destination National Parks. *Tourism Management*, 29(6), 1110-1121.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. A., & Berry, L. L. (1985). *A Conceptual Model of Service*. Illinois, Dow Jones-Irwin: Business Publishing.
- The Center for Sustainable Transportation. (2008). *Sustainable Transportation*. Retrieved December 15, 2017, from <http://www.centreforsustainabletransportation.org/>
- The Global Development Research Center. (2008). *Key Issues in Sustainable Transportation*. Retrieved December 15, 2017, from <http://www.gdrc.org/uem/sustran/key-issues.html>
- United Nations. (2008). *Agenda 21*. Retrieved December 15, 2017, from <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/index.htm>

ระบบนายหน้าค้าวัวควายข้ามแดน: การค้าแบบกึ่งทางการ ความเสี่ยง และอำนาจที่เหลื่อมล้ำ¹

เก่งกิจ กิติเรียงลาภ² และพนา กันธา³

Received: May 28, 2020

Revised: July 1, 2020

Accepted: July 13, 2020

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาเครือข่ายและตัวแสดงของการค้าวัวควายข้ามแดนจากชายแดนแม่สอดสู่เชียงราย ซึ่งมีลักษณะเป็นการค้าแบบกึ่งทางการ แม้ว่าการค้าวัวควายข้ามแดนจะเฟื่องฟูมาตั้งแต่ปี 2556 เป็นต้นมา แต่ความไม่แน่นอนของการค้ากึ่งทางการเหล่านี้เพิ่มอำนาจต่อรองให้นายหน้าในระบบนายหน้า ทว่ากลับผลักดันให้เกษตรกรกลายเป็นผู้แบกรับความเสี่ยงที่สูงขึ้น ในบทความนี้จะมุ่งอธิบายลักษณะของเครือข่ายของการค้าวัวควายข้ามแดน โดยพิจารณาที่ตัวแสดงสำคัญคือ ระบบนายหน้าว่ามีบทบาทอย่างไร ข้อเสนอของบทความนี้ก็คือ ระบบนายหน้ามีความสำคัญต่อกระบวนการค้าวัวควายข้ามแดน โดยนายหน้าทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมเครือข่ายและตัวแสดงต่างๆ ตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการ แม้ว่านายหน้าแบ่งออกได้เป็นหลายประเภทตามห่วงโซ่ของการค้าและสร้างมูลค่าวัวควาย แต่นายหน้าที่มีอำนาจต่อรองและควบคุมสูงสุดต่อกระบวนการค้าวัวควายคือนายหน้าที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของพ่อค้าชาวจีน นายหน้ากลุ่มนี้อาศัยการผูกขาดเส้นทางการส่งออก การติดต่อ และการกำหนดราคา รวมถึงนายหน้ากลุ่มนี้ยังมีประสบการณ์เกี่ยวกับสถานการณ์บริเวณชายแดนส่งผลให้พวกเขามีอำนาจเหนือตัวแสดงอื่นๆ ในกระบวนการสร้างมูลค่าวัวควายข้ามแดนในประเทศไทย และการที่อำนาจอยู่ในมือของนายหน้ามากเกินไปก็ทำให้เกษตรกรอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบและเป็นตัวแสดงที่แบกรับความเสี่ยงสูงสุดในกระบวนการค้าวัวควายข้ามแดน

คำสำคัญ การค้าวัวควาย, ระบบนายหน้า, เมียนมา, ความเสี่ยง, การค้ากึ่งทางการ

¹ บทความวิจัย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ “กระบวนการสร้างมูลค่าวัวควายในประเทศไทย: เครือข่ายและตัวแสดงจากชายแดนแม่สอดถึงเชียงราย” สัญญาเลขที่ RDG6210008 โดยได้รับทุนสนับสนุนจากฝ่ายนโยบายชาติและความสัมพันธ์ข้ามชาติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกว.)

² คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200 อีเมล: kkengkij@gmail.com

³ นักวิจัยอิสระ อีเมล: mynameispana@gmail.com

Brokerage in the Transborder Cattle Trade: Semi-formal Trade, Risks and Inequality of Power

Kengkij Kitirianglarp⁴ and Pana Kantha⁵

Abstract

This research article is part of a broader study of the transborder semi-formal cattle trade from Mae Sot to Chiang Rai. Though the cattle trade has been increasingly booming since 2013, the uncertainty resulting from its semi-formality has increased the bargaining power of various brokers in the brokerage system and pushing farmers to bear the bigger risks. This paper focuses on explaining the characteristics of the network of transborder cattle trade. This paper considers the important characteristics that the broker. The aim of this article is that the broker system is important for the process of transborder cattle trading in which the broker acts as a network link between various actors. By dividing brokers into different types according to the chain of trade, types of broker have the highest bargaining power and control over the trading process. Brokers representing the Chinese buyers gain their bargaining power on the monopoly of export routes, contact and pricing. Their long-term experiences in the border situations have brought about the power to control the valorization process over the other actors. The imbalance of power in the cattle trade pushes other actors, such as farmers, into a disadvantageous position and it became the bearers of the highest risk of cross-border cattle trade.

Keywords Cattle Trade, Brokerage, Myanmar, Risk, Semi-Formal Trade

⁴ Faculty of Social Sciences, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200.
E-mail: kkengkij@gmail.com

⁵ Independent Researcher E-mail: mynameispana@gmail.com

1. บทนำ

ในงานวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการสร้างมูลค่าวัวควายจากแม่สอดถึงเชียงราย ผู้วิจัยได้ศึกษาบทบาทของตัวแสดงภายใน รวมถึงชี้ให้เห็นลักษณะและแนวโน้มของสถานการณ์การค้าวัวควายข้ามแดนที่มีตัวแสดงในระดับรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องมากมายตั้งแต่เมียนมา ไทย ลาว และจีน โดยอาศัยการเก็บข้อมูลเอกสารและข้อมูลภาคสนามเพื่อตอบคำถามของงานวิจัยว่าใครคือตัวแสดงสำคัญที่สร้างมูลค่าให้แก่วัวควายข้ามแดนเหล่านี้ ในงานศึกษาโดยภาพรวมเน้นไปที่ 2 ตัวแสดงหลัก คือ นายหน้า (broker) กับเกษตรกร (farmers) ในฐานะที่เป็นตัวแสดงภายในที่สำคัญในกระบวนการสร้างมูลค่าวัวควาย โดยงานวิจัยได้ชี้ให้เห็นว่าเกษตรกรคือผู้สร้างมูลค่าหลักผ่านกระบวนการขนวัวควายก่อนจะส่งต่อไปที่ประเทศปลายทางคือจีน และนายหน้าคือตัวกลางที่ทำหน้าที่เชื่อมร้อยเครือข่ายต่างๆ ทั้งภายในประเทศและนอกประเทศเข้ามาหากันตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง รวมถึงยังประเมินให้เห็นว่าในสถานการณ์การค้าข้ามแดนที่ผันผวนไม่แน่นอนดังกล่าว ตัวแสดงต่างๆ ปรับเปลี่ยนหรือมีวิธีการเผชิญหน้าอย่างไร

บทความนี้จะมุ่งตอบคำถามที่เฉพาะของงานวิจัยที่ว่า ระบบนายหน้าในกระบวนการค้าวัวควายข้ามแดนก่อตัวขึ้นมาจากปัจจัยใด ระบบนายหน้าดังกล่าวมีลักษณะเช่นไร และระบบนายหน้าเผชิญกับความเสี่ยงอย่างไร และในการตอบคำถามดังกล่าวจะมุ่งเน้นไปที่รายละเอียดที่เฉพาะเจาะจงไปที่นายหน้าและระบบนายหน้า (brokerage) ซึ่งเป็นเครือข่ายรูปแบบหลักของกระบวนการค้าวัวควายข้ามแดน โดยในบทความนี้จะแบ่งการนำเสนอออกเป็น 4 ส่วน คือ 1) จะชี้ให้เห็นภาพรวมของเครือข่ายการค้าวัวควายข้ามแดนโดยสังเขปซึ่งนำมาสู่ข้อสรุปว่าด้วยลักษณะของการค้าแบบกึ่งทางการในฐานะที่เป็นที่มาของระบบนายหน้า 2) จะชี้ให้เห็นถึงลักษณะของระบบนายหน้าผ่านการจำแนกนายหน้าประเภทต่างๆ ที่มีส่วนในการค้าวัวควายข้ามแดน 3) จะวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางอำนาจของระบบนายหน้าที่มีต่อการควบคุมผูกขาดการค้าวัวควายข้ามแดนซึ่งมีลักษณะเป็นระบบเกษตรพันธสัญญาแบบไม่เป็นทางการ และ 4) จะวิเคราะห์ให้เห็นถึงแนวโน้มของระบบนายหน้าค้าวัวควายข้ามแดนในระยะอันใกล้ ซึ่งจะช่วยให้เราเข้าใจลักษณะที่ยืดหยุ่นและความสามารถในการเผชิญกับความเสี่ยงของระบบนายหน้า

2. เครือข่ายและตัวแสดงในการค้าแบบกึ่งทางการ

จากงานศึกษาของนักวิชาการหลายคนก่อนหน้านี้ (Smith and Others, 2015; สุเทพ นิมิตฺ และคณะ, 2558) สรุปไปในทางเดียวกันว่า การค้าวัวควายข้ามแดนจากเมียนมาสู่จีนมีลักษณะที่ผู้วิจัยเรียกว่าการค้าแบบกึ่งทางการ (semi-formal trade) นั่นคือ ภายในเส้นทาง

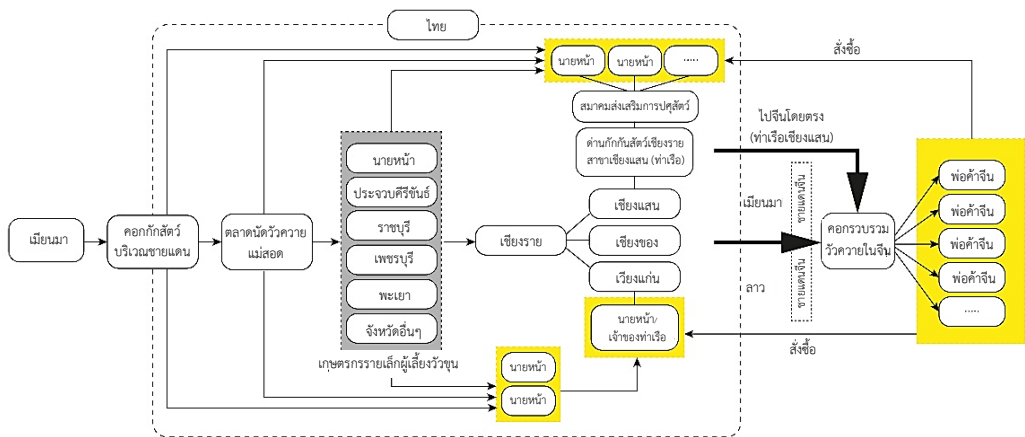
การค้าวัวควายข้ามแดนดังกล่าวจะมีทั้งการค้าที่เป็นทางการ (formal) ซึ่งเป็นการเคลื่อนย้ายของสินค้าจะถูกกฎหมายในพื้นที่หนึ่ง (ไทยและลาว) แต่ในบางพื้นที่ (เมียนมาและจีน) จะมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการ (informal) และไม่ถูกกฎหมาย (ดูตัวอย่าง Nkendah, 2010) ดังนั้นด้วยลักษณะแบบกึ่งทางการดังกล่าวทำให้การค้าวัวควายข้ามแดนจากเมียนมาผ่านไทย ลาว ไปสู่จีนในฐานะผู้ซื้อขั้นสุดท้ายนั้นเต็มไปด้วยความไม่แน่นอนและความผันผวนของสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งลักษณะเช่นนี้ก็คือเงื่อนไขเชิงโครงสร้างของการค้าวัวควายข้ามแดนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง อย่างไรก็ตาม งานศึกษาเส้นทางการค้าวัวควายข้ามแดนที่ผ่านมายังไม่ได้ให้ความสนใจกับตัวแสดงภายในประเทศไทยมากนัก แต่มุ่งเน้นทำความเข้าใจระบบการค้าระหว่างประเทศและการเคลื่อนย้ายของสินค้าเป็นหลัก บทความวิจัยชิ้นนี้จึงเป็นการเติมภาพที่ขาดไปในงานก่อนหน้านี้ นั่นคือ การชี้ให้เห็นเครือข่ายและตัวแสดงภายในประเทศไทย ซึ่งเป็นตัวต่อที่สำคัญที่สุดในการค้าวัวควายข้ามแดนจากเมียนมาไปจีน และจะชี้ให้เห็นการต่อรองของตัวแสดงภายในกับสถานะแบบกึ่งทางการดังกล่าว

ตลอดระยะเวลาของการวิจัยในปี 2562 และต้นปี 2563 ผู้วิจัยอาศัยการเก็บข้อมูลเอกสารจากเอกสารและข่าวไทย ลาว จีน และเมียนมา รวมถึงการเก็บข้อมูลภาคสนามและการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ปศุสัตว์ เกษตรกร และนายหน้าในพื้นที่ชายแดนแม่สอด-เมียนมาและในพื้นที่จังหวัดต่างๆ และเดินทางติดตามการขนส่งวัวควายจากชายแดนไปให้แก่เกษตรกรรายย่อยและรายใหญ่ รวมถึงเจ้าของตลาดที่จังหวัดสุโขทัยและอีกหลายจังหวัดในตอนเหนือของประเทศไทย รวมถึงการติดตามวัวควายที่ขุนแล้วเพื่อจะส่งออกไปทางบริเวณชายแดนอำเภอเชียงแสน เชียงของ เวียงแก่น และจังหวัดนครพนมเพื่อข้ามไปฝั่งลาว ในเบื้องต้น ผู้วิจัยพบว่าเราสามารถจัดจำแนกตัวแสดงภายในประเทศได้ 3 ตัวแสดงหลัก คือ นายหน้า เกษตรกร และภาครัฐ นั่นคือ ปศุสัตว์ของไทย แต่เฉพาะในบทความนี้จะนำเสนอเฉพาะประเด็นระบบนายหน้า ซึ่งเป็นเงื่อนไขหลักของการก่อรูปของเครือข่ายการค้าวัวควายข้ามแดน โดยข้อเสนอในส่วนนี้ก็คือ ระบบนายหน้าคือตัวแสดงหลักที่สำคัญที่สุดในการยึดโยงและสร้างเครือข่ายการค้าวัวควายข้ามแดน

กล่าวโดยย่อ ในกระบวนการค้าวัวควายข้ามแดนจะเริ่มจากต้นทางคือประเทศเมียนมาที่พ่อค้าชาวเมียนมาจะนำวัวจากในประเทศเดินทางเข้ามาบริเวณชายแดนไทย ฝั่งอำเภอแม่สอด โดยที่หน่วยงานปศุสัตว์ของไทยร่วมกับพ่อค้าชาวเมียนมาทำคอกกักเพื่อตรวจโรคก่อนที่จะข้ามมาฝั่งไทย นอกจากนี้ยังมีคอกกักของผู้มีอิทธิพลในพื้นที่แม่สอดในฝั่งไทยด้วย เจ้าของคอกกักชาวไทยจะเป็นผู้ดำเนินการทำเรื่องที่ขนวัวควายข้ามฝั่งมา และในระหว่างที่กักอยู่ในคอก พ่อค้าชาวไทยที่ทำหน้าที่เป็นนายหน้าจัดหาวัวเพื่อป้อนแก่เกษตรกรจะเข้ามาหาซื้อวัวก่อนที่จะถูกส่งไปตลาดโพธิ์ทองในตัวเมืองแม่สอด วัวที่มีคุณภาพส่วนมากจึงถูกหาซื้อตั้งแต่คอกกัก

ริมแม่น้ำเมย ส่วนวัวที่พอมแห้งและไม่มีแว่วว่าจะขุนได้มากมักจะถูกส่งไปขายในตลาดโพธิ์ทอง ซึ่งส่วนใหญ่วัวพอมเหล่านี้จะถูกซื้อไปโดยเกษตรกรรายย่อยเพื่อนำไปขุนต่อ

แผนภาพที่ 1 แผนผังแสดงบทบาทนายหน้า/พ่อค้าคนกลาง ในกระบวนการเพิ่มมูลค่า
วัวควายจากชายแดนแม่สอดถึงเชียงใหม่



ในพื้นที่ตลาดโพธิ์ทองจะมีการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ปศุสัตว์เข้ามาทำเอกสารการตรวจโรค เก็บภาษี และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยนายหน้าอีกกลุ่มหนึ่งที่จัดหาวัวควายป้อนให้เกษตรกรจะเข้ามาเลือกซื้อวัวควาย ในกรณีที่วัวอ้วนท้วนอยู่แล้ว นายหน้ากลุ่มนี้จะจัดส่งให้นายหน้าที่เป็นตัวแทนของพ่อค้าชาวจีนโดยทันที โดยไม่ต้องผ่านการขุน แต่หากวัวยังผอมอยู่นายหน้าจัดหานี้จะส่งวัวให้ตามคำสั่งซื้อของนายหน้าที่รับไปดำเนินการขุน รวมถึงเกษตรกรนอกจากนี้ในตลาดโพธิ์ทองยังมีเกษตรกรรายย่อยที่มาหาซื้อวัวด้วยตนเอง แต่จากการสัมภาษณ์พบว่า เกษตรกรรายเล็กจะไม่สามารถซื้อวัวที่มีคุณภาพได้ เนื่องจากพวกเขามีทุนน้อย กอปรกับหากพวกเขาอยู่ในจังหวัดที่ห่างไกลจากแม่สอด จึงต้องเสียค่าขนส่งในราคาแพง ซึ่งไม่คุ้มค่างั้นๆ โดยทั่วไป เกษตรกรรายเล็กจะอาศัยนายหน้าหลากหลายประเภทเพื่อจัดหาวัวและขนส่งวัวไปให้ถึงคอกของตนเอง

เกษตรกรรายย่อยซึ่งเป็นเกษตรกรส่วนใหญ่ในกระบวนการสร้างมูลค่าวัวควายจะอาศัยความสัมพันธ์ในเครือข่ายที่มีกับนายหน้าในพื้นที่ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นผู้มีอิทธิพล เกษตรกรรายใหญ่ รวมถึงผู้นำชุมชนซึ่งเป็นกลุ่มคนที่มีประสบการณ์ มีสายสัมพันธ์กับนายหน้าหลายกลุ่ม และมีเงินทุนมากเพียงพอในการจัดหาวัวควายให้ ในหลายกรณี นายหน้าจะเป็นผู้ให้เงินกู้แก่เกษตรกร รวมถึงยังจัดหาอาหารสำหรับขุนวัวให้แก่เกษตรกรด้วย

เมื่อเกษตรกรขุนวัวจนครบ 3 เดือนแล้ว นายหน้าอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นตัวแทนของพ่อค้าจีนจะเข้ามา “จับ” (หมายถึงการเลือกซื้อ) วัวที่คอกของเกษตรกร โดยอาศัยข้อมูลที่นายหน้าในพื้นที่ให้แก่ขายหน้ารับซื้อ นายหน้ารับซื้อจะทราบถึงประเภทและจำนวนของวัว รับคำสั่งซื้อจากพ่อค้าจีน และกำหนดราคารับซื้อมาให้เกษตรกร โดยทั่วไปแล้ว นายหน้ารับซื้อจะเข้ามาที่คอกตามข้อมูลที่มี และจะเลือกซื้อวัวที่ลูกค้าชาวจีนต้องการตามราคาตลาด ภายหลังจากซื้อวัวจากเกษตรกรแล้ว นายหน้ารับซื้อจะดำเนินการส่งวัวไปกักที่คอกบริเวณชายแดนเชียงราย ซึ่งกระจายอยู่ 3 อำเภอ คือ เชียงแสน เชียงของ และเวียงแก่น วัวควายส่วนใหญ่จะถูกขนส่งผ่านทางเรือขนาดใหญ่ที่ท่าเชียงแสน ซึ่งดำเนินการโดยนายหน้ากลุ่มหนึ่งที่จดทะเบียนเป็นสมาคมซึ่งผูกขาดการส่งวัวควายข้ามท่าเชียงแสน

นายหน้ารับซื้อเล่าว่า พวกเขาต้องติดต่อพ่อค้าชาวจีนและนายหน้าในฝั่งลาวเพื่อประเมินสถานการณ์ว่าในขณะนั้นๆ (รายวันหรือรายชั่วโมง) วัวควายจะสามารถออกจากท่าเรือฝั่งไทยไปขึ้นท่าที่บริเวณใดเพื่อที่จะสามารถนำเข้าสู่ประเทศจีนได้อย่างสะดวก ในบางกรณีพวกเขาต้องพักวัวควายไว้บนเรือขนส่งระยะหนึ่งเพื่อรอให้สถานการณ์ชายแดนในฝั่งจีนดีขึ้น และบางกรณีอาจนำวัวควายขึ้นท่าและพักไว้ในลาวหรือเมียนมา ซึ่งการตัดสินใจว่าวัวจะถูกพักหรือไม่ หรือขึ้นฝั่งตรงไหนก็ขึ้นกับข้อมูลที่ฝั่งจีนและลาวเป็นคนให้เป็นหลัก ดังนั้น นายหน้ารับซื้อจึงต้องทุวไต่ถามและมีเครือข่ายข้ามแดนที่ดีมากๆ ที่พวกเขาจะรับข้อมูลที่เปลี่ยนแปลงวันต่อวันมาใช้ประเมินสถานการณ์ว่าจะส่งวัวออกไปในเส้นทางไหน ด้วยเหตุที่ว่าหากวัวออกจากฝั่งไทยแล้วแต่ไม่สามารถส่งไปถึงปลายทางได้ วัวจะอ่อนแอ ป่วย หรือตาย ซึ่งเท่ากับการขาดทุนในเที่ยวนั้น ดังนั้น การประเมินสถานการณ์ให้ระยะเวลาในการขนส่งสั้นที่สุดและใช้เส้นทางที่ปลอดภัยที่สุดจึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุด

กล่าวโดยสรุปแล้ว ดังที่งานหลายชิ้นซึ่งศึกษาการค้าวัวควายข้ามแดนชี้ว่า การค้าวัวควายข้ามแดนมีลักษณะแบบกึ่งทางการ คือ การเคลื่อนย้ายของสินค้าในบางพื้นที่จะมีลักษณะถูกกฎหมาย แต่ในบางพื้นที่มีลักษณะแบบผิดกฎหมายและลักลอบ ผู้วิจัยพบว่า ยิ่งการค้ามีลักษณะกึ่งทางการมากเท่าไร ระบบนายหน้าจะยิ่งมีความสำคัญมากขึ้นเท่านั้น ในฐานะที่นายหน้าเป็นตัวกลางในการเชื่อมต่อตัวแสดงต่างๆ เข้าหากัน นอกจากนี้ นายหน้าจะเป็นผู้ได้รับส่วนต่างทั้งจากการหาซื้อวัวจากฝั่งเมียนมา ค่าขนส่ง ดอกเบี้ยเงินกู้ ค่าอาหาร และส่วนต่างจากการรับซื้อวัวจากเกษตรกร ซึ่งจากแผนภาพข้างบน เราจะพบว่า “นายหน้า” นั้นอยู่ในทุกกระบวนการของการค้าวัวควายข้ามแดน โดยทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมเครือข่ายทั้งหมดเข้าหากัน (ดูแผนภาพด้านบน) ที่ผ่านมานักสังคมวิทยาหันมาสนใจศึกษาระบบนายหน้ากันมากขึ้น โดยชี้ให้เห็นว่า นายหน้าคือตัวกลางเชื่อมต่อตัวแสดงต่างๆ ทั้งในแง่เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่สืบเนื่องมาจากการที่ตัวแสดงต่างๆ เหล่านั้นไม่สามารถปฏิสัมพันธ์หรือเชื่อมต่อกันได้

โดยตรง ซึ่งระบบนายหน้าก็มีทั้งแง่มุมในเชิงบวกคือทำหน้าที่เพิ่มขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงเป็นตัวกลางทางการเมือง แต่ในอีกแง่หนึ่ง ระบบนายหน้าก็อาจจะเป็นกลไกการขูดรีดและการเอารัดเอาเปรียบได้ด้วย (Katherine Stovel and Lynette Shaw, 2012; Sompong Sakaew and Patima Tangpratchakoon, 2009) ซึ่งในงานศึกษานี้จะจำแนกประเภทของนายหน้า เพื่อชี้ให้เห็นลักษณะเฉพาะหน้า หน้า ที่ และการทำงานของระบบนายหน้าในกระบวนการค้าวัวควายข้ามแดนให้ชัดเจนมากขึ้น

3. ระบบและประเภทของนายหน้า

เราสามารถจัดจำแนกนายหน้าออกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ตามห่วงโซ่ของกระบวนการเพิ่มมูลค่าและการค้าวัวควาย (แม้ว่าในหลายกรณี นายหน้าหนึ่งรายอาจมีบทบาทเข้าไปในหลายขั้นตอนกระบวนการ) ดังนี้ 1) นายหน้าจัดซื้อวัวควายบริเวณชายแดนแม่สอด เพื่อนำไปส่งต่อให้นายหน้าในพื้นที่เกษตร ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “นายหน้า A” 2) นายหน้าจัดหาวัวควายให้แก่เกษตรกรในพื้นที่ ซึ่งในส่วนนี้จะรวมถึงการทำหน้าที่จัดหาอาหารและทุนให้แก่เกษตรกรด้วย ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “นายหน้า B” และ 3) นายหน้ารับซื้อวัวควายภายหลังจากการขุน ซึ่งในกลุ่มนี้จะทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างเกษตรกรกับพ่อค้าชาวจีน รวมถึงนายหน้าชาวลาว เรียกว่า “นายหน้า C”

นายหน้า A

โดยทั่วไป นายหน้า A จะประจำอยู่ที่ชายแดนไทย-เมียนมาบริเวณอำเภอแม่สอด โดยนายหน้า A มีหน้าที่ภายในกระบวนการค้าวัวควายชายแดนที่สำคัญ ดังนี้ 1) ติดต่อกับพ่อค้าวัวควายชาวจีนเมียนมา โดยการระบุความต้องการวัวควายในขณะนั้น โดยมีวิธีการอยู่ 2 วิธี คือ หนึ่ง การต่อรองซื้อชายวัว ณ คอกกัก บริเวณชายแดนริมแม่น้ำเมย และ/หรือ สอง การต่อรองซื้อชายวัวที่ตลาดโพธิ์ทอง ในตัวอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก 2) รับหน้าที่ดำเนินการเอกสารการตรวจโรคและเอกสารขออนุญาตการขนส่งวัวกับเจ้าหน้าที่ปศุสัตว์และด่านกักกันสัตว์ของไทย และ 3) รับขนส่งวัวและควายจากตลาดโพธิ์ทองไปให้แก่เกษตรกรที่รับขุนซึ่งกระจายอยู่ในหลายจังหวัด คุณสมบัติการเป็นนายหน้าประเภท A คือ 1) มีทุนมากพอสำหรับซื้อเหมาวัว 2) มีความรู้เกี่ยวกับการคัดเลือกวัวควาย และ 3) มีความสัมพันธ์อันดีกับพ่อค้าชาวจีนเมียนมา เจ้าของคอกกัก เจ้าของตลาด และหน่วยงานปศุสัตว์ในพื้นที่ชายแดน

ความสามารถในการซื้อเหมาวัวเป็นคุณสมบัติสำคัญที่สุดของนายหน้า A เพราะจะทำให้ 1) อำนาจต่อรองในเรื่องราคาเพิ่มสูงขึ้น มีโอกาสได้ราคาสูงกว่าตลาดทั่วไป 2) การซื้อเหมาทำให้นายหน้ามีโอกาสเลือกวัวก่อน ซึ่งจะทำให้นายหน้ารายใหญ่ได้วัวที่มีคุณภาพมากกว่า

นายหน้าขนาดเล็กหรือเกษตรกรรายย่อย ประกอบกับ 3) นายหน้ารายใหญ่ยังผูกโยงกับการขนส่งวัวควายไปให้แก่เกษตรกรด้วย พวกเขาสามารถจ้างรถขนาดใหญ่ที่ขนส่งวัวควายได้ที่ละกว่า 20 ตัวต่อเที่ยว หรือพวกเขาอาจมีรถบรรทุกขนาดใหญ่เป็นของตนเองด้วย

ความเสี่ยงที่ต้องเผชิญไม่ใช่ความเสี่ยงที่มาจากปัจจัยภายใน แต่มาจากปัจจัยภายนอก นั่นคือ สถานการณ์ของประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นต้นทางนำเข้าวัวควาย นั่นคือ สถานการณ์ทางการเมืองในเมียนมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังจากที่จีนเริ่มเข้าไปสนับสนุนระบบคอกและการขุนวัวในเมียนมา และด่านชายแดนระหว่างเมียนมากับจีนบริเวณรัฐฉาน ส่งผลให้จำนวนวัวที่เข้ามาผ่านชายแดนไทยลดลง และวัวที่เข้ามาฝั่งไทยมีขนาดเล็กลง ความกังวลของนายหน้า A จึงเป็นความกังวลที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ของประเทศเมียนมาและความร่วมมือกันระหว่างเมียนมากับจีน

กล่าวโดยสรุปแล้ว หน้าทีของนายหน้า A ในกระบวนการค้าวัวควายข้ามแดนมีดังนี้

1) เป็นเจ้าของคอกกักบริเวณชายแดน ซึ่งทำหน้าที่รับวัวควายจากพ่อค้าเมียนมา เข้ามามากในคอก และคอกกักยังเป็นพื้นที่ตรวจโรคของเจ้าหน้าที่ปศุสัตว์ด้วย โดยนายหน้า A ซึ่งเป็นเจ้าของคอกจะหักค่าเช่าคอกเป็นรายวันจากพ่อค้าเมียนมา และคอกกักเองยังเป็นตลาดซื้อขายวัวควายของนายหน้า A ซึ่งเป็นนายหน้ารายใหญ่ด้วย นายหน้า A จะติดต่อกับเจ้าของคอกกักเพื่อติดตามข้อมูลการเข้ามาของวัวควายจากเมียนมา และจะเข้าไปจ่ายเงินซื้อวัวควายที่มีสภาพดีเอาไว้ก่อน ซึ่งวัวควายเหล่านี้จะถูกส่งไปให้แก่เกษตรกรสำหรับขุนเลย โดยไม่ต้องผ่านตลาดโพธิ์ทอง ส่วนวัวควายที่เข้าตลาดโพธิ์ทองก็จะเป็นวัวควายที่อาจจะไม่สมบูรณ์มากนัก

2) นายหน้า A ซึ่งเป็นผู้จัดหาวัวควายจะดำเนินการติดต่อทำเอกสารกับกรมปศุสัตว์ ทั้งในแง่การจ่ายภาษี ตรวจโรค และการผ่านด่านกักกันสัตว์ โดยจะดำเนินการขนย้ายวัวควายไปส่งให้แก่พื้นที่ขุนที่กระจายอยู่ตามจังหวัดต่างๆ

และ 3) ในส่วนนี้ นายหน้า A จะได้รับส่วนต่างจากราคาวัวที่ตนเองหาซื้อเข้ามากับราคาที่สูงให้เกษตรกร รวมถึงส่วนต่างจากค่าดำเนินการเอกสารต่างๆ และค่าขนส่ง

นายหน้า B

โดยทั่วไป นายหน้า B เป็นนายทุนซึ่งอยู่ในพื้นที่การขุนวัวควาย นายหน้าประเภทนี้กระจายตัวอยู่ในอำเภอหรือหมู่บ้านที่มีการขุนวัวควาย เช่น ตำบลลานหอย และตำบลบ้านสวน จังหวัดสุโขทัย และในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา เป็นต้น โดยนายหน้าประเภทนี้มีลักษณะเป็น “ผู้มีบริวาร” ในพื้นที่ซึ่งส่วนมากก็สืบเนื่องมาจากการเป็นเกษตรกรรายใหญ่ในพื้นที่ต่างๆ มาก่อน ส่งผลให้พวกเขามีทุนมากพอที่จะรับซื้อวัวควายจากนายหน้า A ที่ละจำนวนมากๆ เพื่อนำมาส่งต่อให้แก่เกษตรกรรายย่อยในพื้นที่เพื่อขุนต่อได้ กอปรกับการรู้จักเกษตรกรในพื้นที่ พวกเขาจึงสามารถสร้างเครือข่ายการรับซื้อ การขุน และการขายวัวควายในพื้นที่ได้

ในกระบวนการการค้าวัวควายข้ามแดน นายหน้า B มีหน้าที่ 4 ประการ คือ 1) สร้างระบบลูกคอก ซึ่งเป็นการรวมเอาเกษตรกรรายย่อยจำนวนมากในพื้นที่เข้ามาเพื่อให้เกษตรกรเหล่านี้รับวัวควายไปขุนต่อ 2) จัดหาทุนให้แก่เกษตรกรรายย่อย ทั้งโดยการปล่อยกู้ด้วยเงินของตนเองและการรวมเกษตรกรเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรเพื่อขอกู้เงินในระบบ 3) จัดหาอาหารสำหรับการขุนจากพื้นที่ภาคกลางตอนล่างมาป้อนให้แก่เกษตรกร และ 4) ภายหลังจากที่วัวได้รับการขุนจนพร้อมส่งออกแล้ว นายหน้า B จะทำหน้าที่ติดต่อประสานงานกับนายหน้า C เพื่อให้ นายหน้า C “จับ” วัวของเกษตรกรที่เป็นลูกคอกของตน

นายหน้าประเภทนี้เผชิญกับความเสี่ยงต่ำ พวกเขาไม่ต้องแบกรับความผันผวนของตลาดหรือสถานการณ์มากนัก ในช่วงที่ไม่มีวัวเข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้าน เขาสามารถโยกย้ายทุนที่มีไปลงทุนในกิจการอื่นๆ จึงจะเห็นว่านายหน้า B มักจะเป็นผู้มั่งคั่งหรือผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ที่มีที่ดินทำการเกษตรจำนวนมากและ/หรือมีธุรกิจหลายประเภท รวมถึงเป็นเจ้าของตลาดวัวควายในพื้นที่ด้วย ยังมีการค้าวัวควายมากเท่าไร นายหน้า B ยิ่งจะได้ประโยชน์ เพราะพวกเขาจะสามารถเก็บส่วนต่างจากการค้าขายในพื้นที่ได้ ดังนั้น ภารกิจสำคัญของนายหน้า B ก็คือ การทำให้วัวควายที่ถูกขุนในพื้นที่ได้รับอาหารอย่างเพียงพอและได้รับการดูแลที่ดี เพื่อให้ นายหน้า C สามารถมาจับวัวควายได้ ยิ่งไปกว่านั้น การขยายจำนวนลูกคอกก็มีความสำคัญ เพราะการมีจำนวนลูกคอกจำนวนมากก็เท่ากับอำนาจต่อรองกับนายหน้า A และ C จะเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะการต่อรองในเรื่องราคารับซื้อก่อนจะขุนกับราคาขายหลังขุนแล้ว (เจ้าของตลาด นายหน้า และเกษตรกรที่ตำบลบ้านสวน อำเภอเมือง สุโขทัย, การสื่อสารส่วนบุคคล, 16 มีนาคม 2562)

ในพื้นที่จังหวัดสุโขทัย นายหน้า B ซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลในพื้นที่และมีสายสัมพันธ์อันดีกับเจ้าของตลาดค้าวัวควายในพื้นที่สามารถรวบรวมลูกคอกได้เป็นจำนวนมาก โดยเริ่มแรกพวกเขาจะอาศัยการสนับสนุนเกษตรกรที่ไร้ทุนโดยการปล่อยกู้ รวมถึงการให้อาหารสำหรับขุนไปก่อน เมื่อขายวัวควายได้จึงค่อยนำมาคืน แต่พัฒนาการของระบบการจัดหาทุนได้เปลี่ยนแปลงไปตามขนาดของการสะสมทุนของนายหน้าและจำนวนลูกคอกที่เพิ่มมากขึ้น นายหน้า B ในพื้นที่สุโขทัยจะใช้วิธีการรวบรวมลูกคอกจำนวนหนึ่ง โดยแบ่งลูกคอกออกเป็นกลุ่มย่อยๆ หลายกลุ่มตามพื้นที่หรือหมู่บ้านที่ลูกคอกอาศัยอยู่ โดยจะให้ลูกคอกแต่ละกลุ่มเข้าไปเสนอขอเงินกู้จากธนาคาร ซึ่งในการกู้เงินจะมีนายหน้าเป็นผู้ค้ำประกัน (นายหน้าที่จังหวัดสุโขทัย, การสื่อสารส่วนบุคคล, 16 มีนาคม 2562; เจ้าของตลาดสุโขทัย, การสื่อสารส่วนบุคคล, 17 มีนาคม 2562) วิธีการนี้ถือเป็นการสร้างเครือข่ายในระดับที่เข้มข้นและทำให้นายหน้ามีบทบาทมากขึ้นในการเข้าควบคุมกระบวนการผลิตและมาตรฐานของการขุน ยิ่งไปกว่านั้น การกู้เงินในระบบจากธนาคารก็ทำให้ความสัมพันธ์ส่วนตัวจากเดิมที่เกษตรกรกู้เงินนอกระบบจากนายหน้าถูก

ยกระดับมาเป็นการทำสัญญาคู่ที่เป็นทางการ แม้ว่าลูกคอกจะเข้าถึงเงินทุนที่เพิ่มขึ้น แต่ลูกคอกไม่สามารถใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว เช่น การเป็นคนบ้านเดียวกัน หรือเป็นญาติกัน เพื่อต่อรอง ผลัดผ่อนการจ่ายเงินหนี้และดอกเบี้ยแก่ธนาคารได้

กล่าวโดยสรุปแล้ว นายหน้า B นั้นเกี่ยวข้องกับกระบวนการขุนของเกษตรกรโดยตรง โดยจะทำหน้าที่ ดังนี้ 1) จัดหาวัวให้แก่เกษตรกรรายย่อย ไม่ว่าจะเป็นระบบลูกคอกหรือระบบลูกสมาชิก ทั้งโดยระบบขายขาดและระบบฝากเลี้ยง 2) เป็นผู้จัดหาเงินทุนผ่านระบบการกู้เงินทั้งในรูปแบบที่นายหน้าเองเป็นเจ้าของ และในรูปของการรวมกลุ่มลูกคอกเพื่อขอกู้เงินจากสถาบันทางการเงิน 3) จัดหาอาหารสำหรับขุน รวมถึงยาที่จำเป็น และ 4) ติดต่อประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลประเภทและจำนวนวัวของลูกคอกของตนเองกับนายหน้ารับซื้อที่เป็นตัวแทนพ่อค้าจีน

นายหน้า C

โดยทั่วไป นายหน้า C จะประจำการอยู่บริเวณชายแดนเชียงรายกับเมียนมาและลาว และจะเดินทางไปในพื้นที่ขุนเพื่อหาซื้อวัวจากเกษตรกรหรือนายหน้า B เป็นครั้งคราว โดยนายหน้าประเภทนี้มีหน้าที่สำคัญในกระบวนการค้าวัวควายข้ามแดนอยู่ 3 ประการ คือ 1) รับคำสั่งซื้อจากพ่อค้าจีนโดยตรงหรือจากนายหน้าชาวลาวที่เป็นตัวแทนพ่อค้าจีน 2) รับซื้อวัวควายที่ขุนแล้วจากเกษตรกรรายย่อยและที่รวบรวมโดยเครือข่ายลูกคอกของนายหน้า B โดยการเดินทางไปตามหมู่บ้านต่างๆ รวมถึงการเข้าไปเหมาซื้อวัวควายทั้งที่ฟาร์มโดยตรงและที่ผ่านตลาดวัวควาย 3) ดำเนินการด้านเอกสารกับปศุสัตว์ ด้านกักกันสัตว์ รวมถึงการขนส่งวัวควายเพื่อข้ามด่านชายแดนไทย-ลาว และในกรณีที่สถานการณ์ฝั่งจีนไม่มีเสถียรภาพ ก็จะมีประจำการอยู่บริเวณชายแดนจังหวัดนครพนม และ 4) นายหน้า C ส่วนมากเป็นเจ้าของคอกกักวัวควายก่อนจะข้ามด่านชายแดน นายหน้าที่มีทุนมากจะมีคอกกักของตนเอง ส่วนนายหน้ารายย่อยอาจจะอาศัยเช่าคอกกักของนายหน้ารายใหญ่ในกรณีที่เขารับซื้อวัวมาเป็นจำนวนมาก แต่โดยทั่วไปแล้ว นายหน้ารายย่อยจะมีทุนในการรับซื้อวัวได้เพียงไม่เกิน 5-10 ตัว (เท่ากับจำนวนที่เกษตรกรรายย่อยรับขุนในแต่ละรอบ) (นายหน้ารายเล็กที่บ้านห้วยลึก อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 กันยายน 2562) เขาก็อาจจะใช้บ้านของตนเองในการกักวัวไว้ ส่งผลให้นายหน้ารายเล็กต้องเผชิญหน้ากับต้นทุนที่สูงกว่านายหน้ารายใหญ่ ในขณะที่ปศุสัตว์จะเดินทางมาตรวจสอบสุขภาพวัวควายที่คอกกักมาตรฐานของนายหน้ารายใหญ่โดยตรง แต่นายหน้ารายย่อยจะต้องแบกรับต้นทุนการขนส่งวัวควายไปรับการตรวจและดำเนินการเอกสาร

คุณสมบัติสำคัญของนายหน้า C ก็คือ 1) มีความสัมพันธ์อันดีกับพ่อค้าชาวจีน รวมถึงนายหน้าชาวลาวบริเวณชายแดน ในกรณีที่ต้องนำวัวควายข้ามฝั่งชายแดนจังหวัดนครพนมพวกเขาต้องมีความสัมพันธ์กับพ่อค้าและเจ้าหน้าที่รัฐชาวเวียดนามด้วย 2) ไม่จำเป็นต้องมีทุน แต่

ต้องมีเครือข่ายกว้างขวาง โดยเฉพาะเครือข่ายกับนายหน้า B ที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ เมื่อพวกเขาได้รับออเดอร์จากพ่อค้าจีนมาแล้ว พวกเขาจะต้องติดต่อไปที่นายหน้า B เพื่อขอข้อมูลจำนวนและประเภทวัวควายที่ขุ่นแล้วและพร้อมส่งออก และ 3) พวกเขาจะต้องมีความรู้สถานการณ์ของประเทศเพื่อนบ้าน ไม่ว่าจะเป็นลาว เวียดนาม และจีนเป็นอย่างดี อันเนื่องมาจากความผันผวนของสถานการณ์ในประเทศเพื่อนบ้านคือเงื่อนไขสำคัญของการขนส่งวัวควาย คุณสมบัติข้อที่ 3 นี้เองเป็นคุณสมบัติหลักที่ทำให้ให้นายหน้า C สามารถรักษาสถานภาพของตนเองในกระบวนการค้าวัวควายข้ามแดนได้ เพราะความรู้และความสามารถในการประเมินสถานการณ์ต้องอาศัยสายสัมพันธ์อันยาวนานข้ามพรมแดน และทักษะดังกล่าวก่อตัวขึ้นมาจากประสบการณ์อันยาวนาน

ในแง่ของความเสี่ยงที่แบกรับ นายหน้า C แบกรับความเสี่ยงที่สำคัญจากสถานการณ์ที่ผันผวนในบริเวณเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะสถานการณ์ในจีน เมื่อด่านปิดหรือไม่สามารถนำวัวควายข้ามไปส่งได้ วัวควายของพวกเขาอาจจะถูกเจ้าหน้าที่ฝั่งจีนฆ่า หรือพวกเขาต้องนำวัวควายขนกลับมาพักในลาว ซึ่งจะทำให้ต้นทุนเพิ่มสูงขึ้นถึงขั้นขาดทุน (นายหน้ารายใหญ่ที่บ้านแจมปอง อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย, การสื่อสารส่วนบุคคล, 8 กันยายน 2562; นายหน้าที่เป็นสมาชิกสมาคมฯ ที่ท่าเรือเชียงแสน จังหวัดเชียงราย, การสื่อสารส่วนบุคคล, 17 กันยายน 2562) การประเมินสถานการณ์หรือช่องทางของการส่งออกวัวจึงเป็นเรื่องสำคัญที่สุด ดังนั้น ความสัมพันธ์ที่แนบแน่นและเป็นเครือข่ายข้ามแดนระหว่างนายหน้า C พ่อค้าจีน นายหน้าลาว และเจ้าหน้าที่ภาครัฐของไทย ลาว และจีนจึงเป็นปัจจัยหลักที่กำหนดสถานะของนายหน้า C ในกระบวนการค้าวัวควายข้ามแดน มากไปกว่านั้น การรวมกลุ่มของนายหน้า C ก็มีความสำคัญ นายหน้า C ซึ่งประจำอยู่ท่าเรืออำเภอเชียงแสนมีการรวมกลุ่มกันอย่างเหนียวแน่นเป็นสมาคมฯ โดยนายหน้าที่สามารถส่งวัวควายข้ามแดนบริเวณท่าเรือเชียงแสนได้จะต้องเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมฯ เสียก่อน และสมาคมฯ เองไม่ได้เปิดรับนายหน้าใหม่แต่สมาคมฯ มีลักษณะของการผนึกกำลังกันของนายหน้าเดิมที่ค้าขายมาอย่างยาวนาน ซึ่งทำให้นายหน้ารายใหม่ๆ ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ระบบนายหน้าในส่วนนี้จึงมีลักษณะผูกขาดในระดับหนึ่ง หากนายหน้ารายอื่นต้องการส่งวัวควาย พวกเขาก็ต้องใช้ด่านชายแดนอื่น เช่น สะพานมิตรภาพที่อำเภอเชียงของ (กรณีที่เป็นรายใหญ่) หรือการข้ามเรือขนาดเล็ก (กรณีรายเล็ก) ซึ่งต้นทุนในการขนส่งจะเพิ่มสูงขึ้นกว่าการขนส่งทางเรือขนาดใหญ่

นายหน้าประเภท C จึงประกอบไปด้วยนายหน้ารายใหญ่และนายหน้ารายย่อย คุณสมบัติของนายหน้ารายใหญ่ก็คือ 1) มีเครือข่ายความสัมพันธ์กับนายหน้า B 2) มีคอกกักของตัวเองในบริเวณชายแดนติดกับลาว 3) รวมกลุ่มกันเป็นสมาคมฯ ที่ผูกขาดการส่งออกวัวตามด่านที่เป็นทางการ และ 4) มีสายสัมพันธ์ที่ดีกับนายหน้าฝั่งลาวและพ่อค้าชาวจีน ส่งผลให้นายหน้า C ที่เป็นรายใหญ่มีความพร้อมในการเผชิญหน้ากับสถานการณ์ความผันผวนในลาว

และเงินได้มากกว่านายหน้ารายย่อย และยังมีบทบาทในการกำหนดมาตรฐานสินค้า ราคาตลาด และประเภทของสินค้าได้

กล่าวโดยสรุปแล้ว หากปราศจากระบบนายหน้าและเครือข่ายของนายหน้าดังกล่าว การค้าวัวควายข้ามแดนซึ่งเป็นการค้าแบบกึ่งทางการจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่รัฐคู่ค้าไม่สามารถมีข้อตกลงทางการค้าที่เป็นทางการ กอปรกับต้องอาศัยการเชื่อมร้อยตัวแสดงต่างๆ เข้ามาหากันในวงกว้าง ระบบนายหน้าที่ยืดหยุ่น กว้างขวาง และสามารถปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ของแต่ละประเทศจึงเป็นกลไกสำคัญที่สุดของการค้าวัวควายข้ามแดนแบบกึ่งทางการนี้ นอกจากนี้ นายหน้าแต่ละประเภทยังมีอำนาจต่อรองไม่เท่ากัน ระบบนายหน้าเต็มไปด้วยลำดับชั้นที่ล้าเลื่อมกันไป โดยขึ้นอยู่กับ การเข้าถึงทรัพยากรและตำแหน่งสถานะทางเศรษฐกิจสังคมที่พวกเขาถือครอง (Faist, 2014)

4. ระบบเกษตรพันธสัญญาแบบไม่เป็นทางการ

ความสัมพันธ์ระหว่างนายหน้ากับเกษตรกรดังกล่าวนี้ก็คล้ายคลึงกับระบบเกษตรพันธสัญญา ในงานศึกษาของ จามะรี เชียงทอง และคณะ (2556) (และดู จามะรี เชียงทอง, 2557; และ จิรวัฒน์ รักชาติ, 2556) พบว่าระบบเกษตรพันธสัญญานั้นมี 2 ประเภท คือ 1) แบบดั้งเดิม ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างเกษตรกรกับนายหน้า และ 2) แบบทางการ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเกษตรกรแต่ละคนกับบริษัทขนาดใหญ่ ในระบบพันธสัญญาแบบดั้งเดิม นายหน้าจะทำหน้าที่ในการลงทุนให้แก่เกษตรกร มากหรือน้อยขึ้นกับแต่ละกรณี และในบางกรณี นายหน้าจะเป็นเพียงผู้ให้กู้ยืมเงินทุนแก่เกษตรกรเท่านั้น เมื่อเกษตรกรขายผลผลิตได้ พวกเขาจะนำเงินที่กู้พร้อมดอกเบี้ยมาคืน กรณีของการค้าวัวควายข้ามแดนจะมีลักษณะใกล้เคียงกับระบบเกษตรพันธสัญญาแบบดั้งเดิมตามตัวแบบของจามะรีและคณะ อย่างไรก็ตามก็ได้หมายความว่าระบบนายหน้าของการค้าวัวควายข้ามแดนจะเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ส่วนตัวตามตัวแบบดั้งเดิมทั้งหมด แต่ระบบนายหน้าดังกล่าวมีความซับซ้อนและเชื่อมร้อยความสัมพันธ์ที่หลากหลายเข้ามา ยืดหยุ่นสูง และมีเพียงนายหน้า B เท่านั้นที่ตรึงยึดอยู่กับพื้นที่ที่แน่นอน แต่นายหน้าส่วนใหญ่ คือ A และ C กลับมีความยืดหยุ่นจากน้อยไปหามากตามลำดับ

ยิ่งไปกว่านั้น ความสัมพันธ์ระหว่างเกษตรกรขุนวัวควายกับนายหน้านั้นแตกต่างไปจากงานศึกษาของ ประเทือง นรินทรางกุล ณ อยุธยา (2537) ในขณะที่ประเทืองพบว่าเกษตรกรปลูกหอมหัวใหญ่มีทางเลือกที่จะปฏิสัมพันธ์กับนายหน้าหลายราย ขึ้นกับว่านายหน้ารายไหนมีความสัมพันธ์อันดีและมีแรงจูงใจในการสนับสนุนการผลิตและรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรที่ดีกว่า แต่กรณีของเกษตรกรผู้ขุนวัวควายกลับพึ่งพิงนายหน้ารายเดียว โดยเฉพาะนายหน้า B

ซึ่งเป็นข้อกลางสำคัญในการสนับสนุนเกษตรกร ตั้งแต่การจัดหาวัวควาย อาหารสำหรับขุน และเงินทุนตั้งแต่ต้นจนจบ ในกรณีที่นายหน้าบางคนเป็นทั้ง B และ C ในคนเดียวกัน และด้วยเหตุที่เกษตรกรคือผู้สร้างมูลค่าที่ติดอยู่กับที่ดินและปัจจัยการผลิตที่แน่นอนในพื้นที่ ส่งผลให้อำนาจต่อรองของเกษตรกรยิ่งลดลง เพราะพวกเขาต้องสัมพันธ์กับนายหน้าเพียงรายเดียวตั้งแต่ต้นจนจบ ยิ่งไปกว่านั้น นายหน้า B ซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ยังอยู่ใกล้ชิดกับเกษตรกรด้วย ส่งผลให้แม้เกษตรกรจะไม่พึงพอใจนายหน้า แต่พวกเขาก็ไม่มีทางเลือกมากนัก วิธีเดียวที่พวกเขาจะตัดขาดความสัมพันธ์กับนายหน้าในระบบสัญญาก็คือ การเลิกเลี้ยงวัวควาย และไปหาอาชีพอื่น⁶ ด้วยลักษณะที่ค่อนข้างผูกขาดของนายหน้าต่อลูกคอกของตนเองก็ทำให้นายหน้ามีอำนาจต่อรองสูง และเกษตรกรไม่มีทางเลือกมากนัก หากเกษตรกรต้องการทำธุรกิจการขุนวัว พวกเขาก็ต้องเข้าหานายหน้าในพื้นที่เป็นหลัก

โดยทั่วไป นายหน้าค้าวัวควายข้ามแดนจะมีความสัมพันธ์กับลูกคอกหรือนายหน้าในสายของตนเอง โดยจะมีเครือข่ายของกลุ่มนายหน้าและเกษตรกรที่ตนเองรู้จักมักคุ้นอยู่แล้ว และจะอาศัยข้อสัญญาว่าจะจัดหาวัวควาย อาหาร เงินทุน รวมถึงสัญญาว่าจะรับซื้อไว้ด้วยวาจา โดยไม่มีสัญญาแบบลายลักษณ์อักษร ผู้วิจัยพบว่า ระบบสัญญาแบบไม่เป็นทางการเป็นรูปแบบหลักของการทำสัญญา ซึ่งสร้างความไม่แน่นอนและความเสี่ยงให้แก่เกษตรกรที่เข้าสู่ระบบพันธสัญญา นายหน้าสามารถยกเลิกสัญญาได้หากนายหน้ามีเหตุผลถึงความผันผวนของตลาดและสถานการณ์ในประเทศปลายทาง รวมถึงนายหน้ายังสามารถเป็นผู้กำหนดราคาซื้อจากเกษตรกรได้ด้วย ซึ่งเกษตรกรรายย่อยและนายหน้า B ที่เป็นเกษตรกรรายใหญ่ในพื้นที่ไม่สามารถต่อรองราคาได้มากนัก

ยิ่งไปกว่านั้น ระบบนายหน้าในเกษตรกรรมการขุนวัวควายข้ามแดนก็ยังมิได้มีการพัฒนาไปในลักษณะที่เป็น “ทางการ” ตามการพัฒนาของระบบทุนนิยม แต่ระบบนายหน้าและพันธสัญญาที่เกิดขึ้นมีการผสมผสานและมักจะเกิดด้วย “วาจา” (จามะรี เชียงทอง, 2557) มากกว่า แต่ลักษณะของพันธสัญญาด้วยวาจาของตัวแสดงในห่วงโซ่ของการค้าวัวควายไม่ได้มีลักษณะเท่าเทียมเสมอกัน ในขณะที่นายหน้า B เลือกใช้ความสัมพันธ์กับลูกคอกผ่านพันธสัญญาด้วยวาจา แต่ความสัมพันธ์ระหว่างนายหน้า B กับ C หรือแม้แต่เกษตรกรกับนายหน้า C นั้นแทบจะไร้ซึ่งสัญญา ด้วยเหตุที่ว่านายหน้า C มีอำนาจในการควบคุมตลาดและกำหนดราคา ส่งผลให้นายหน้า C ไม่จำเป็นต้องสัญญา ในขณะที่เกษตรกรเลือกนายหน้าเองไม่ได้ แต่นายหน้า C สามารถเลือกเกษตรกรและนายหน้าที่ B ที่ตนเองสามารถถดราคาให้

⁶ ผู้วิจัยอภิปรายประเด็นนี้ในรายละเอียดในบทที่ 4 ของรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง “กระบวนการสร้างมูลค่าวัวควายในประเทศไทย: เครือข่ายและตัวแสดงจากชายแดนแม่สอดถึงเชียงราย”

ต่ำสุดได้ ในที่นี้ผู้เขียนเห็นว่า เราไม่สามารถจัดประเภทระบบพันธสัญญาที่เกิดขึ้นในกรณีเกษตรกรกรรมการขุนวัวควายข้ามแดนว่าเป็นแบบดั้งเดิมหรือแบบทางการแบบใดแบบหนึ่งได้ แต่ด้วยระบบนายหน้าที่ซับซ้อนและมีหลายชั้นดังกล่าวซึ่งเป็นผลจากโครงสร้างของการค้าแบบกึ่งทางการที่เกิดขึ้น ในที่นี้ผู้เขียนจึงจะเรียกระบบสัญญาเช่นนี้ว่า “ระบบเกษตรพันธสัญญาแบบไม่เป็นทางการ” มากกว่าที่จะระบุว่าเป็นแบบดั้งเดิมหรือทางการตามตัวแบบที่มีผู้เสนอไว้แล้ว

นอกจากนี้ ความไม่เป็นทางการของตลาดก็เป็นเงื่อนไขสำคัญของระบบนายหน้าสืบเนื่องมาจากการส่งออกวัวควายเป็นสิ่งที่ประเทศปลายทางอย่างจีนไม่ยอมรับให้เป็นการส่งออกที่ถูกกฎหมาย ส่งผลให้สัญญาซื้อขายจึงเป็นการทำสัญญาระหว่างตัวแสดงภายในเท่านั้น เกษตรกรและนายหน้า B ไม่มีทางรู้ว่าผู้ซื้อตัวจริงคือใคร ดังนั้น ตลาดการส่งออกวัวควายที่แม้จะถูกกฎหมายในไทยและลาว แต่เมื่อต้องส่งออกไปที่ประเทศปลายทางอย่างจีนก็กลายเป็นการค้าแบบที่ไม่เป็นทางการ ไม่มีการรับรองความแน่นอนของสินค้าที่ส่งไปว่าวัวจะไปถึงจีนหรือไม่ นายหน้า B และ C เล่าให้ผู้วิจัยฟังว่า หลายครั้งที่วัวของพวกเขาไปติดอยู่ระหว่างเส้นพรมแดนลาวและจีนหลายวัน ทำให้วัวน้ำหนักลดลงอย่างมาก และในหลายกรณี วัวควายถูกยิงทิ้งโดยเจ้าหน้าที่รัฐฝั่งจีน สถานการณ์ที่ผันผวนอย่างรวดเร็วและสถานะของการค้าแบบไม่เป็นทางการดังกล่าวก็ส่งผลให้เกิดความเสี่ยงที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งทั้งหมดนี้ต้องอาศัยทักษะและประสบการณ์ของนายหน้า C ที่จะติดตามและประเมินสถานการณ์อยู่ตลอด รวมถึงการแสวงหาเครือข่ายใหม่ๆ และเส้นทางใหม่ๆ สำหรับการเคลื่อนย้ายส่งออกสินค้าไปให้ถึงประเทศปลายทาง

5. แนวโน้มและสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปกับการจัดการความเสี่ยงของระบบนายหน้า

ดังที่กล่าวไปแล้วถึงความไม่แน่นอนของการค้าแบบกึ่งทางการ โดยเฉพาะจากสถานการณ์ในจีน ส่งผลโดยตรงต่อเส้นทางและวิธีการขนส่งวัวควายข้ามแดน พบว่าการขนส่งทางเรือจากท่าเชียงแสนมีความยืดหยุ่นกับสถานการณ์ที่ผันผวนมากกว่าการขนส่งโดยรถหรือเรือขนาดเล็ก ยิ่งสถานการณ์ปลายทางผันผวนและมีความเสี่ยงมากเท่าไร การผูกขาดการขนส่งด้วยเรือขนาดใหญ่บริเวณเชียงแสนยิ่งมีความสำคัญ ในสถานการณ์ที่ไม่สามารถใช้รถขนส่งได้ แต่ท่าเรือเชียงแสนก็ยังคงมีการขนส่งวัวควายอย่างต่อเนื่อง เพราะเรือสามารถลงได้ในหลายท่า ทั้งฝั่งลาว เมียนมา และจีน ในกรณีที่มีการกวดขันตรวจจับในบริเวณหนึ่ง เรือก็จะอ้อมไปอีกฝั่งเพื่อนำวัวควายลงหรือพักไว้ที่อีกท่าหนึ่ง แตกต่างจากการขนส่งทางรถหรือเรือขนาดเล็กที่เส้นทางถนนนั้นมีจำกัดและไม่สามารถหลบหลีกการกวดขันของเจ้าหน้าที่ได้ ยิ่งไปกว่านั้นเรือขนาดเล็กเองก็ไม่สามารถขนส่งได้ในระยะไกล ทำได้เพียงข้ามปากจากฝั่งไทยไปฝั่งลาวผ่านการตัดทางแม่น้ำเท่านั้น การพึ่งพิงการขนส่งโดยเรือขนาดใหญ่นั้นยังทำให้นายหน้า C มีอำนาจ

ต่อรองมากขึ้น โดยวิธีการขนส่งทางเรือขนาดใหญ่ที่ต้องผ่านสมาคมฯ ได้ผลักนายหน้าขนาดเล็กออกไป พร้อมๆ กับการผูกขาดการขนส่งดังกล่าวยังถูกใช้เป็นข้ออ้างในการลดอำนาจต่อรองของนายหน้า B และเกษตรกรด้วย

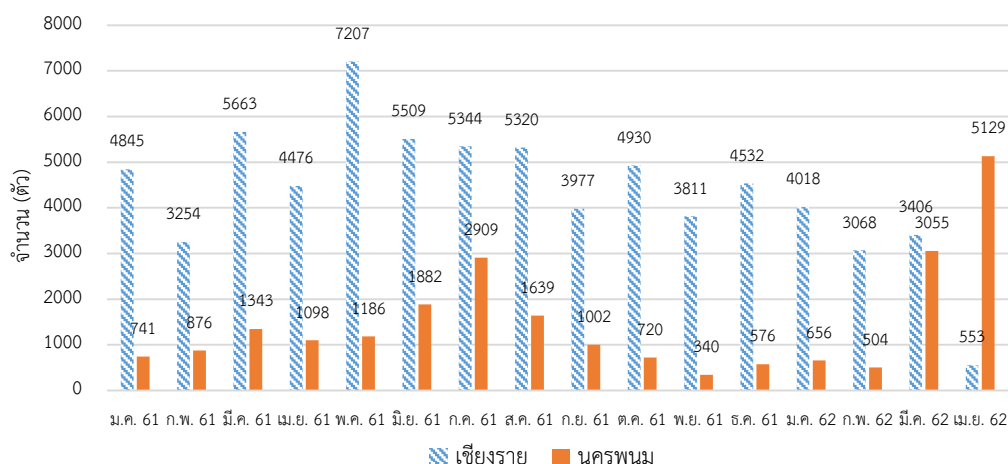
อย่างไรก็ดี สถานการณ์ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา นายหน้า C ปรับเปลี่ยนหน้าที่จากเดิมที่เป็นผู้รับซื้อวัวควายโดยตรงจากเกษตรกรรายย่อยและนายหน้า B สืบเนื่องมาจากพ่อค้าเงินหลายรายส่งคนของตนเองเข้ามาติดต่อรับซื้อวัวควายจากนายหน้า B และเกษตรกรโดยตรง หน้าที่ของนายหน้า C จึงเริ่มเปลี่ยนจากการเป็นตัวกลางหรือพ่อค้าคนกลางมาเป็นผู้รับจ้างขนส่งวัวควายข้ามแดนเป็นหลัก เราจะเห็นว่า กรณีการค้าวัวควายข้ามแดนก็คล้ายกับการค้าสินค้าเกษตรประเภทอื่นๆ นั่นคือ เกิดแนวโน้มที่พ่อค้าเงินจะพยายามตัดพ่อค้าคนกลางออกไป ซึ่งจะทำให้พ่อค้าเงินได้รับส่วนต่างของราคามากขึ้นโดยไม่จำเป็นต้องแบ่งให้แก่พ่อค้าคนกลางหรือนายหน้า ทว่านายหน้า C ยังคงมีบทบาทสำคัญที่ไม่สามารถข้ามไปได้ เพราะนายหน้า C คือผู้ถือครองทักษะการประเมินสถานการณ์บริเวณชายแดนและการจัดการเส้นทางที่เหมาะสมให้แก่การขนส่งวัวควายข้ามชายแดน เพียงแต่ในระยะยาว เราจะเห็นแนวโน้มที่พ่อค้าเงินเข้าไปติดต่อซื้อวัวควายโดยตรงมากขึ้น ในช่วงที่เก็บข้อมูล ผู้วิจัยพบว่าเริ่มมีพ่อค้าเงินเข้าไปซื้อวัวควายโดยตรงจากตลาดโพธิ์ทองที่แม่สอด โดยเฉพาะวัวควายที่อ้วนท้วนแล้วและไม่จำเป็นต้องส่งขุน ในหลายกรณีจะเห็นว่าพ่อค้าเงินจะติดต่อกับนายหน้า A และนายหน้า B โดยตรงเพื่อกำหนดพื้นที่การขุน ราคา และเส้นทางการขนส่ง ส่งผลให้ในระยะยาวนายหน้า C จะเริ่มลดบทบาทลงกลายมาเป็นเพียงคนดำเนินการจัดส่งเท่านั้น ข้อสังเกตในที่นี้ก็คือ แม้สถานะของนายหน้า C จะเปลี่ยนแปลงไป แต่ส่วนแบ่งรายได้ของนายหน้าไม่ได้ลดลง เนื่องมาจากนายหน้าจะยังคงรักษาส่วนต่างเอาไว้ โดยใช้วิธีกดดันให้เกษตรกรขายวัวที่ขุนแล้วในราคาที่ถูกลง ทำให้ระบบนายหน้ายังสามารถเผชิญกับสภาวะการณ์ของความเปลี่ยนแปลงได้

สำหรับแนวโน้มของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจากความพยายามพัฒนาคอกมาตรฐานในเมียนมา นายหน้า A ซึ่งเป็นเจ้าของคอกกักที่แม่สอดเล่าให้ผู้วิจัยฟังว่า แม้ว่าเมียนมาจะพยายามพัฒนาระบบฟาร์มและคอกกัก รวมถึงระบบปศุสัตว์ที่ได้มาตรฐาน ก็มีได้ทำให้เมียนมาสามารถเป็นผู้ค้ากับจีนได้โดยตรง เนื่องมาจากการค้าวัวควายเป็นเครือข่ายที่มีความซับซ้อนและต้องอาศัยสายสัมพันธ์ที่แน่นหนาของนายหน้า ระบบนายหน้าคือกลไกขับเคลื่อนเชื่อมต่อที่สำคัญที่สุด ในขณะที่ไทยมีระบบ “เครือข่ายของนายหน้าที่เก่าแก่” (คำของพ่อเลี้ยงเจ้าของคอกกัก 8 มีนาคม 2562) แต่แนวนโยบายของเมียนมาที่ผ่านมาก็คือการพยายามทำให้การค้าวัวควายข้ามแดนมีลักษณะที่เป็นการค้าแบบทางการ (Formalization) ซึ่งไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลจีนในปัจจุบัน ยิ่งไปกว่านั้น การพัฒนาฟาร์มที่ได้มาตรฐานก็ใช้เวลา 3 ถึง 5 ปี ซึ่งในปัจจุบัน สถานะของเมียนมายังคงเป็นเพียงผู้ป้อนสินค้าขั้นต้นให้แก่ไทยเท่านั้น ในแง่

ผู้วิจัยคาดการณ์ว่า ในระยะ 3 ปี ไทยจะยังคงเป็นศูนย์กลางหรือประเทศทางผ่านที่จำเป็นของการค้าวัวควายข้ามแดนอยู่เช่นเดิม ไม่ว่าจะมองจากปัจจัยเครือข่ายนายหน้าที่สานสัมพันธ์ถักทออย่างยาวนาน และปัจจัยความไม่พร้อมของเมียนมาเอง

อย่างไรก็ดี สถานการณ์ที่เข้มงวดขึ้นของฝั่งจีน โดยเฉพาะการแพร่ระบาดของโรคอหิวาต์ในหมู (African Swine Fever) ตั้งแต่ช่วงเมษายนปี 2562 เป็นต้นมาที่จีนและลาวเริ่มเข้มงวดการเคลื่อนย้ายสัตว์มีชีวิตมากขึ้น ส่งผลให้จากเดิมที่สถานการณ์การค้ากึ่งทางการดังกล่าวที่มีความไม่แน่นอนอยู่แล้วกลับเลวร้ายขึ้น ทว่าในท่ามกลางความเปลี่ยนแปลง ระบบนายหน้าของไทยสามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็วผ่านเครือข่ายสายสัมพันธ์ชุดเดิม แม้ว่าเส้นทางของการส่งออกได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยยะสำคัญ จากเดิมที่วัวควายถูกส่งออกผ่านด่านชายแดนเชียงราย นับตั้งแต่เมษายนปี 2562 เป็นต้นมา เริ่มมีการส่งออกวัวควายผ่านด่านนครพนมและมุกดาหารมากขึ้น (ดูแผนภาพด้านล่าง) ซึ่งเส้นทางออกนครพนมและมุกดาหารจะดำเนินการขนส่งโดยนายหน้าชาวเวียดนามที่จะนำรถขนส่งขนาดใหญ่เข้ามารอที่ฝั่งลาวเพื่อเปลี่ยนถ่ายวัวจากรถไทยไปสู่รถเวียดนาม และจะเดินทางจากลาวเข้าสู่เวียดนามก่อนที่จะส่งออกให้จีน ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่ได้ทำให้ระบบนายหน้าสั่นคลอน แต่เราจะพบว่า ยิ่งสถานการณ์ผันผวนไม่แน่นอนมากเท่าไร เครือข่ายของระบบนายหน้ายิ่งมีความสำคัญและสามารถยืดขยายออกไปในลักษณะข้ามพรมแดนมากขึ้นด้วย

แผนภาพที่ 2 เปรียบเทียบปริมาณการส่งออกวัวจากด่านเชียงรายและนครพนม



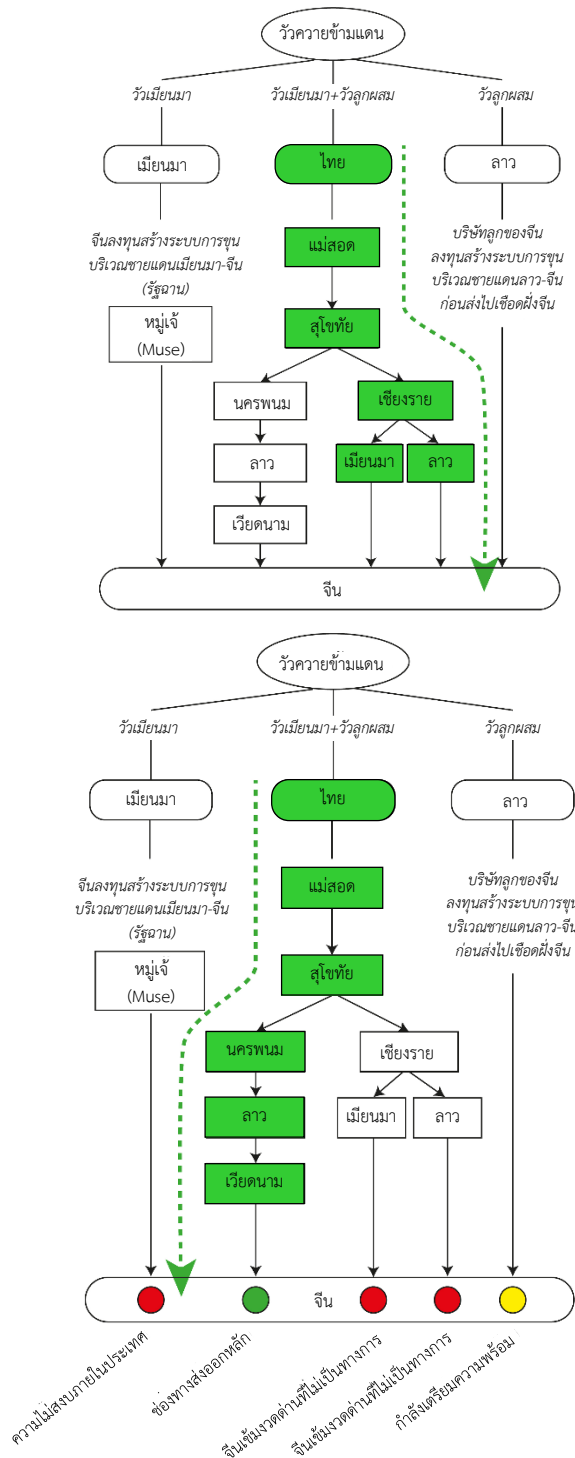
ที่มา: ผู้วิจัยประมวลผลจากข้อมูลของปศุสัตว์แม่สอด

กล่าวโดยสรุปแล้ว ตั้งแต่ปี 2562 เราจะเห็นการเปลี่ยนแปลงของเส้นทางการส่งออกวัวที่สำคัญ ซึ่งทั้งหมดขึ้นกับความไม่แน่นอนของสถานการณ์ในจีนเป็นหลัก (ดูแผนภาพเปรียบเทียบก่อนปี 2562 กับหลังปี 2562 ข้างล่าง) แต่ไม่ว่าสถานการณ์จะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรก็ตาม ระบบนายหน้าก็ยังเป็นตัวเชื่อมที่สำคัญของการค้าวัวควายข้ามแดน นายหน้ารายใหญ่สามารถปรับเปลี่ยนธุรกิจของตนเองไปตามความผันผวนของสถานการณ์ ส่วนนายหน้ารายเล็กและเกษตรกรรายย่อยจะประสบกับปัญหาและแบกรับความเสี่ยงที่สูงขึ้นในระดับที่พวกเขาล้มละลายได้เมื่อเผชิญหน้ากับความเปลี่ยนแปลงแบบฉับพลัน (Wuttichai J, 2562) กล่าวดังนี้แล้ว *ความยืดหยุ่นของระบบนายหน้าก็คือหัวใจสำคัญของการค้าวัวควายข้ามแดน และความยืดหยุ่นยังเป็นเครื่องมือในการลดความเสี่ยงที่พวกเขาต้องเผชิญ*

งานวิจัยชิ้นนี้พบว่า ในกระบวนการการค้าวัวควายข้ามแดนนั้นต้องอาศัยระบบนายหน้า โดยที่ 1) ระบบนายหน้ามีความสำคัญต่อกระบวนการค้าวัวควายข้ามแดน โดยนายหน้าทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมเครือข่ายและตัวแสดงต่างๆ ตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการ 2) นายหน้าแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ตามห่วงโซ่ของการค้าและสร้างมูลค่าวัวควาย 3) นายหน้าที่มีอำนาจต่อรองและควบคุมสูงสุดต่อกระบวนการค้าวัวควายคือนายหน้าที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของพ่อค้าชาวจีน 4) นายหน้ากลุ่มนี้อาศัยการผูกขาดเส้นทางการส่งออก การติดต่อ และการกำหนดราคา รวมถึงนายหน้ากลุ่มนี้ยังมีประสบการณ์เกี่ยวกับสถานการณ์บริเวณชายแดนด้วย ส่งผลให้พวกเขาเป็นผู้กำหนดมาตรฐานของผลผลิตและราคาของสินค้าทั้งกระบวนการ และ 5) การผูกขาดอำนาจต่อรองอยู่ในมือของระบบนายหน้าก็ทำให้ตัวแสดงอื่นๆ เช่น เกษตรกรอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบและเป็นผู้แบกรับความเสี่ยงสูงสุดในกระบวนการค้าวัวควายข้ามแดน

นอกจากนี้ ในทางตรงกันข้ามกับเกษตรกรผู้ขุนวัวควายที่มีระยะเวลาของการขุนและต้นทุน รวมถึงพื้นที่ที่แน่นอน ระบบนายหน้ากลับมีลักษณะที่ยืดหยุ่นอย่างมาก นายหน้าขนาดใหญ่สามารถเผชิญกับสถานการณ์ที่ผันผวนเปลี่ยนแปลงได้ ความยืดหยุ่นดังกล่าวนี้มีที่มาจากปัจจัยหลายประการตั้งแต่ขนาดของทุนที่ถือครอง ประสบการณ์ สายสัมพันธ์กับตัวแสดงต่างๆ ตั้งแต่พ่อค้าจนถึงเกษตรกร รวมถึงเครือข่ายระหว่างนายหน้าด้วยกันเองที่มีความต่อเนื่องยาวนานและค่อนข้างฉีกกำลังกันอย่างเข้มแข็งก็ทำให้นายหน้ากลายมาเป็นปัจจัยชี้ขาดที่สำคัญ (นอกเหนือจากตลาดรับซื้อในจีน) และยังสามารถรักษาอำนาจต่อรองของตนเองภายในกระบวนการการค้าวัวควายข้ามแดนไว้ได้

แผนภาพที่ 3 เส้นทางส่งออกเดิมตั้งแต่ปี 2557 ถึงเดือนมีนาคม 2562



6. บทสรุป

ข้อสังเกตในเชิงแนวคิดของบทความนี้ก็คือ การค้าข้ามแดนกึ่งทางการ (semi-formal trade) ในกระบวนการค้าวัวควายข้ามแดนเช่นนี้ต้องอาศัยระบบนายหน้าที่เข้มแข็ง ยึดหยุ่น และโยงโยเป็นเครือข่าย แม้ว่าเกษตรกรจะเป็นตัวแสดงหลักของกระบวนการเพิ่มมูลค่าวัวควาย แต่พวกเขากลับไร้อำนาจต่อรอง ยิ่งเกษตรกรถูกผลักเข้าไปอยู่ในการค้ากึ่งทางการมากเท่าไร พวกเขายิ่งเผชิญหน้ากับความเสี่ยง และยิ่งเกษตรกรเปราะบาง ระบบนายหน้าที่ยังมีอำนาจต่อรองมากขึ้น นี่คือ ลักษณะพื้นฐานของการค้าวัวควายข้ามแดนในประเทศไทย ความเหลื่อมล้ำในแง่อำนาจต่อรองดังกล่าวเป็นปัญหาใหญ่ที่ต้องได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วนจากกลไกหลายระดับ หากปราศจากการจัดสรรความสัมพันธ์ทางอำนาจเสียใหม่ทั้งในระดับข้อตกลงที่เป็นทางการระหว่างรัฐต่อรัฐ (G2G) ทั้งในแง่ของการทำให้การค้าวัวควายมีลักษณะทางการมากขึ้น หรือมีการผ่อนปรนทางการค้าสำหรับสินค้าบางประเภท และหากไร้การเพิ่มอำนาจต่อรองให้แก่เกษตรกรในกระบวนการสร้างมูลค่าดังกล่าว แทนที่ระบบนายหน้าจะเป็นตัวแสดงที่เชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่นำไปสู่การกระจายความมั่งคั่งให้แก่ระบบเศรษฐกิจโดยรวม ระบบนายหน้าจะกลายเป็นเพียงกลไกของการดูดรีดของทุนขนาดใหญ่และเป็นกลไกที่ทำหน้าที่ ผลักภาระความเสี่ยงให้แก่เกษตรกรเท่านั้น

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- จามะรี เชียงทอง. (2556). *ชนบทไทย: เกษตรกรระดับกลางและแรงงานไร้ที่ดิน*. เชียงใหม่: ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- _____. (2557). *ชนบทไทย: จากอดีตสู่อนาคต*. เชียงใหม่: สถาบันนโยบายสาธารณะ.
- จิรวัดน์ รักชาติ. (2556). จากเกษตรในไร่นาถึงไร้ที่ดิน: การเติบโตของระบบอุตสาหกรรมอาหารเกษตร. ใน จามะรี เชียงทอง. *ชนบทไทย: เกษตรกรระดับกลางและแรงงานไร้ที่ดิน* (น. 247-296). เชียงใหม่: ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ประเทือง นรินทรากุล ณ ออยุธยา. (2537). *การจัดการที่ดินภายใต้ระบบการเกษตรแบบมีพันธสัญญา: ศึกษากรณีเกษตรกรผู้ปลูกพืชพาณิชย์ในเขตกิ่งอำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่*. (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต), สาขาการพัฒนาสังคม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สุเทพ นิมิตฺยาธิม เจริญชัย ตันสุชาติ, ภูมิพัฒน์ มิ่งมาลัยรักษ์, กรวิทย์ พักคง, และณัฐพล รัชสกุล
วรการ. (2558). *โอกาสทางการตลาดและแนวทางการพัฒนาโซ่คุณค่าโคเนื้อของไทย
ในตลาดอาเซียน-จีน: กรณีศึกษาตลาดใน สปป.ลาว เวียดนาม และจีน (ตอนใต้)*
อาเซียน-จีน: กรณีศึกษาตลาด สปป.ลาว เวียดนาม และจีน (ตอนใต้) (รายงานวิจัยฉบับ
สมบูรณ์). สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ:
สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.
Wuttichai J. “พะเยา: กลุ่มผู้เลี้ยงวัวรวบรวมวัวส่งออกที่ได้รับผลกระทบหลังเกิดโรคระบาด
หมู”. สืบค้นเมื่อ 30 กันยายน 2562, จาก <https://www.thaireference.com/พะเยา-กลุ่มผู้เลี้ยงวัว/>

ภาษาอังกฤษ

Faist, T. (2014) “Brokerage in Cross-Border Mobility: Social Mechanisms and the
(Re)Production of Social Inequalities,” *Social Inclusion*, 2(4), 38-52.
Nkendah, R. (2010). *The Informal Cross-Border Trade of agricultural commodities
between Cameroon and its CEMAC's Neighbours*. NSF/AERC/IGC
Conference, December 4, 2010. Retrieve February 25, 2020, from
<https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2014/08/nkendah.pdf>
Sakaew, S. & Tangpratchakoon, P. (2009). Brokers and Labor Migration from
Myanmar: A Case Study from Samut Sakorn. Labour Rights Promotion
Network. Retrieved February 25, 2020, from
<http://www.arcnthailand.com/documents/publications/lpn-en.pdf>
Smith, P. & Lüthi, N. B., Huachun, L., Oo, K. N., Phonvisay, A., Premashtira, Sith.,
et al. (2015). Movement pathways and market chains of large ruminants
in the Greater Mekong Sub-region. World Organization of Animal Health.
Retrieved October 18, 2018, from [https://rr-asia.oie.int/wp-content/
uploads/2019/10/livestock_movement_pathways_and_markets_in_the_g
ms_final_.pdf](https://rr-asia.oie.int/wp-content/uploads/2019/10/livestock_movement_pathways_and_markets_in_the_gms_final_.pdf)
Stovel, K., & Shaw, L. (2012). Brokerage. *Annual Review of Sociology*, 38, 138-159.

เปิดกล่องดำสถาบันอุดมศึกษาไทย

มารदारัตน์ สุขสง่า¹ จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์² และไพโรจน์ ภัทรนรากุล³

Received: December 17, 2018

Revised: June 19, 2019

Accepted: June 25, 2019

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของกล่องดำ (Black Box) ที่มีต่อผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาไทย ผ่านปัจจัยความผูกพันของบุคลากร ซึ่งการวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลกับบุคลากรสายวิชาการของสถาบันอุดมศึกษาไทย 5 สถาบันอุดมศึกษา ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา จำนวน 1,992 คน โดยการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างแบบโควตา จากนั้นใช้การเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญ และใช้สถิติพื้นฐานในการวิเคราะห์ลักษณะข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าความเบ้ และค่าความโด่งของแต่ละตัวแปร วิเคราะห์องค์ประกอบด้วยการใช้โปรแกรม AMOS เพื่อหาความเชื่อถือได้ จากนั้นใช้โปรแกรมลิสเรล (LISREL Program) เพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสมของโมเดลมาตรฐานวัดตัวแปร ผลการวิจัยพบว่าความสามารถของบุคลากร แรงจูงใจของบุคลากร โอกาสของบุคลากร มีอิทธิพลโดยตรงเชิงบวกต่อผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา และยังมีอิทธิพลทางอ้อมต่อผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา โดยมีความผูกพันของบุคลากรเป็นตัวแปรคั่นกลาง ดังนั้น จึงควรจัดรูปแบบวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งเสริมให้บุคลากรมีความสามารถ แรงจูงใจ โอกาส และความผูกพันของบุคลากร เมื่อบุคลากรมีผลการปฏิบัติงานสูงขึ้น ประกอบกับมีความผูกพันต่อองค์การ ผลการดำเนินงานขององค์การก็ย่อมสูงขึ้นเช่นกัน

คำสำคัญ กล่องดำ, สถาบันอุดมศึกษาไทย

¹ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา กรุงเทพฯ 10300
อีเมล: marndarath.su@ssru.ac.th

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

³ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ 10240
อีเมล: pairote@nida.ac.th

Open the Black Box of Thai Higher Education

Marndarath Suksanga⁴, Chindalak Vadhanasindhu⁵ and Pairote Pathranarakul⁶

Abstract

The objective of this research was to analyze the causal relationship between the black box and the performance of Thai higher education institutions through the employee engagement factor. The quantitative research instruments used in this study were questionnaires. The respondents were 1,992 academic staff from 6 Thai higher educational institutions, namely Chulalongkorn University, Mahidol University, Chiang Mai University, Thammasat University, Kasetsart University, and Suan Sunandha Rajabhat University. The sampling techniques used were quota sampling and accidental sampling. The demographic data of the respondents was analyzed using percentage, mean, standard deviation, skewness, and kurtosis. The AMOS program was used to analyze the reliability of all variables. The LISREL program was employed to analyze the validity of the measurement model. The research results found that the employees' capability, motivation, and opportunity had a direct positive impact and an indirect impact on the performance of the higher education institutions through the employees' engagement, which acted as a mediator variable. Therefore, it is essential for higher education institutions to place importance on human resource practices that help to enhance employees' engagement and can contribute to organizational performance.

Keywords Black Box, Thai Higher Educational

⁴ Faculty of Humanities and Social Sciences, Suan Sunandha Rajabhat University, Bangkok 10300. E-mail: marndarath.su@ssru.ac.th

⁵ Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration, Bangkok 10240. E-mail: chindala@nida.ac.th

⁶ Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration, Bangkok 10240. E-mail: pairote@nida.ac.th

1. บทนำ

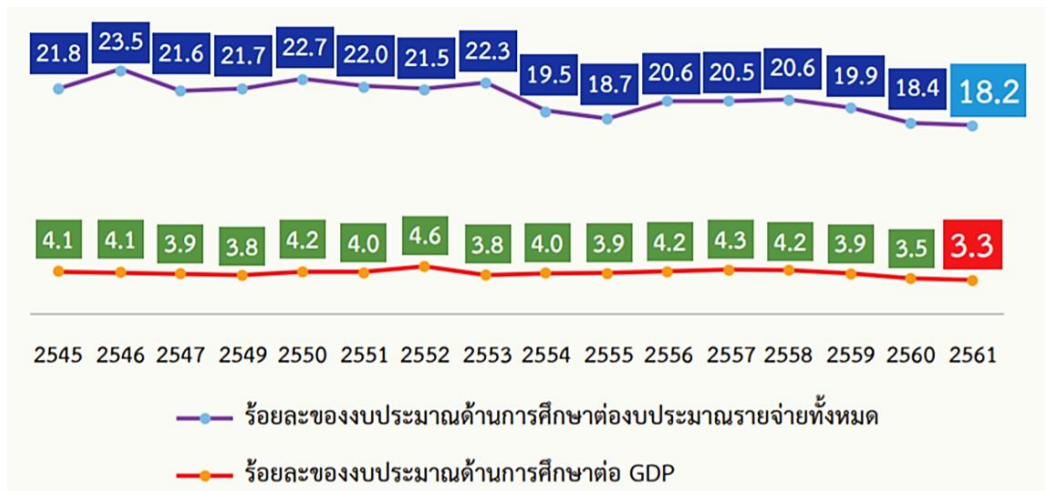
ในท่ามกลางความท้าทายของการบริหารในยุคของการแข่งขันด้วยทุนมนุษย์ คนจึงเป็นต้นทุนสำคัญขององค์การในการทำให้องค์การบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์และตอบสนองต่อสภาพการเปลี่ยนแปลงที่ปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา การสร้างทุนมนุษย์ในองค์การผู้บริหารจึงต้องพัฒนาความรู้ขั้นสูงอย่างต่อเนื่องทั้งด้านความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ในการทำงาน โดยการจำแนกการสรรหาและการคัดเลือกคนที่มีความรู้ความสามารถสูงสำหรับการทำงานขณะเดียวกัน ผู้บริหารต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจกระบวนการพัฒนาทุนมนุษย์ที่ดีพอ เพื่อให้การพัฒนาทุนมนุษย์เป็นไปได้อย่างถูกต้องโดยถูกทิศทาง และสามารถดึงศักยภาพทุนมนุษย์ในองค์การออกมาใช้ผลิตผลงานได้อย่างเต็มที่ เพราะการพัฒนาทุนมนุษย์ คือ การพัฒนาด้านความรู้ ทักษะและความสามารถของแต่ละบุคคลที่นำมาสู่การสร้างคุณค่าให้กับองค์การ (Belcourt, Bohlander, & Snell, 2008)

ภายใต้บริบทของกระแสโลกที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและมีความรุนแรงนี้ เรียกกันว่าสังคมแห่งความเป็นโลกาภิวัตน์ (Globalization) หรือยุคเศรษฐกิจฐานความรู้ (knowledge-Based Economy) นั้น ผลักดันให้องค์ความรู้ของโลกขยายขอบเขตเพิ่มพูนขึ้นแบบเท่าทวี ประกอบกับประสิทธิภาพของเทคโนโลยีที่มีความก้าวหน้า ทำให้ทุกคนสามารถเข้าถึงความรู้ได้ในเวลาเพียงเสี้ยวเดียว ซึ่งส่งผลกระทบในทุกด้านไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง เป็นต้น การไหลบ่าของกระแสโลกาภิวัตน์นี้ส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องตื่นตัว และเร่งพัฒนาประเทศด้านต่างๆ ให้เท่าทันสภาพโลกาภิวัตน์ โดยปัจจัยสำคัญที่สุด คือ การพัฒนาทุนมนุษย์ และสร้างองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งบทบาทหลักจะตกอยู่กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ที่ต่างต้องเร่งพัฒนาบุคลากรให้มีความสามารถ มีองค์ความรู้ที่จำเป็น มีทักษะการคิด มีทักษะการประกอบอาชีพ สามารถแก้ไขปัญหาของตนเอง และสังคม เพื่อรองรับสภาพการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นอย่างชาญฉลาด เพราะการศึกษานับได้ว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในการพัฒนา เสริมสร้างความเจริญก้าวหน้าต่อตนเอง สังคม และประเทศชาติให้เป็นไปอย่างเข้มแข็งและยั่งยืนตลอดไป

จากสภาพการแข่งขันของสถาบันอุดมศึกษาที่รุนแรงขึ้น การแข่งขันด้านการศึกษาไม่ถูกจำกัดอยู่ในขอบเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดอีกต่อไป แต่จะขยายสู่การแข่งขันระดับภูมิภาค และระดับโลกมากขึ้น ทำให้การแข่งขันด้านการศึกษาทวีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง สถาบันอุดมศึกษาไทยจึงต้องเร่งพัฒนาระบบบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ เร่งพัฒนาคุณภาพการศึกษาเพื่อดึงดูดผู้เรียน ซึ่งหากสถาบันอุดมศึกษาใดไม่สามารถเร่งพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหาร พัฒนาคุณภาพการศึกษา หรือมีจุดเด่นที่น่าดึงดูดมากเพียงพอ ย่อมจะทำให้ไม่สามารถ

แข่งขันได้ และอาจต้องปิดตัวหรือควมรวมกิจการกับสถาบันอุดมศึกษาอื่นไปในที่สุด ปัจจุบัน กระแสการเปรียบเทียบหรือการจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษากำลังเป็นกระแสที่ได้รับความสนใจ และให้ความสำคัญอย่างมาก ซึ่งแม้ว่าสถาบันอุดมศึกษาของไทยจะยังไม่พร้อมกับการแข่งขันในระดับนานาชาติ แต่ก็มีโอกาสหลีกเลี่ยงได้ เช่น การจัดอันดับมหาวิทยาลัยระดับโลก (QS World University Rankings) จากสถาบันการจัดอันดับ Quacquarelli Symonds (QS) จากประเทศ อังกฤษ เป็นการจัดอันดับจากสถาบันอุดมศึกษาชั้นนำทั่วโลกกว่า 3,000 แห่ง ซึ่งผลการ จัดอันดับมหาวิทยาลัยระดับโลก (QS World University Rankings) ประจำปี ค.ศ. 2016–2017 มหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกายังคงโดดเด่นที่สุด ครองอันดับ 1 มา 5 ปีติดต่อกันนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 สำหรับมหาวิทยาลัยที่ได้ อันดับ 2 -10 อยู่ในแถบสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร เช่นปีที่ผ่านมา ซึ่งผลการจัดอันดับมหาวิทยาลัยระดับโลก (QS World University Rankings) ประจำปี ค.ศ. 2016–2017 ดีที่สุดในเอเชีย อันดับหนึ่งและอันดับสองเป็นของประเทศสิงคโปร์ ได้แก่ National University of Singapore (NUS) และ Nanyang Technological University (NTU) แม้มหาวิทยาลัยไทยที่ติดอันดับในช่วง 200 อันดับแรก เช่นในปี พ.ศ. 2555–2559 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นสถาบันอุดมศึกษาไทยที่ได้รับการจัดอันดับมหาวิทยาลัยไทย 5 อันดับแรก และติดต่อกัน 5 ปีซ้อน สำหรับมหาวิทยาลัยในกลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทาเป็นมหาวิทยาลัยในกลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏแห่งแรกที่ได้รับการ ประเมินผลการศึกษาระดับโลกแบบ QS Stars University Ratings โดยใช้รูปแบบของดาว ในการให้ระดับต่างๆ จากสถาบันการจัดอันดับ Quacquarelli Symonds (QS) ของประเทศ อังกฤษ แต่หากวิเคราะห์ข้อมูลให้ลึกแล้วจะเห็นได้ว่าประเทศไทยกำลังประสบปัญหาความ อ่อนด้อยทางด้านศักยภาพในการแข่งขันทางการศึกษาของเยาวชน เพราะเมื่อพิจารณาจากการ จัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อสนับสนุนด้านการศึกษา ทั้งในส่วนของงบประมาณเพื่อการเรียน การสอน งบประมาณวิจัย และค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น การส่งเสริมเสริมกลไกการเชื่อมโยงกับภาค การผลิต การพัฒนาแรงงานในภาคการผลิตที่สำคัญ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2549 – 2561 มีแนวโน้ม สูงขึ้นทุกปี และลดลงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560-2561 เช่นเดียวกับจำนวนผลิตภัณฑ์มวลรวม ในประเทศ (GDP) และงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด โดยที่ร้อยละของงบประมาณด้านการศึกษา ต้องงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด มากที่สุดในปี 2546 และลดลงในปี พ.ศ. 2561 ในขณะที่ร้อยละ ของงบประมาณด้านการศึกษาต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) มากที่สุดในปี 2552 และในปี 2557 และลดลงในปี พ.ศ. 2561 การลงทุนด้านงบประมาณดังกล่าวแสดงให้เห็นถึง การให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของประเทศ (สำนักงานเลขาธิการสภา การศึกษา [สศท.], 2561, น. ๘) ดังปรากฏในแผนภาพที่ 1 ต่อไปนี้

แผนภาพที่ 1 ร้อยละของงบประมาณด้านการศึกษาต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) และงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ปีงบประมาณ 2545–2561



ที่มา: สกศ. (2561, น. ๘)

แต่เมื่อพิจารณาจากตัวชี้วัดทางการศึกษา โดยพิจารณาจากเกณฑ์จัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของสถาบันการจัดอันดับ International Management Development (IMD) ประกอบด้วยตัวชี้วัดขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการศึกษา จำนวน 18 ตัวชี้วัด โดยแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ 1 คือ โอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษา กลุ่มที่ 2 คือ คุณภาพการศึกษา กลุ่มที่ 3 คือ การอุดมศึกษา และกลุ่มที่ 4 คือ การตอบสนองต่อภาคธุรกิจ ซึ่งในปี พ.ศ. 2560 ผลการจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันภาพรวมของอาเซียนประเทศไทยอยู่อันดับที่ 30 ลดลงจากปี พ.ศ. 2559 จำนวน 3 อันดับ และหากพิจารณาเฉพาะด้านการศึกษาประเทศไทยอยู่อันดับที่ 56 ลดลงจากปี พ.ศ. 2559 ถึง 2 อันดับ (Institute for Management Development [IMD], 2018, p. 280) ดังปรากฏในแผนภาพที่ 2 ต่อไปนี้

แผนภาพที่ 2 อันดับขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการศึกษาของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2551-2560



ที่มา: IMD (2018, p. 280)

จากแผนภาพที่ 1 และแผนภาพที่ 2 แสดงให้เห็นว่าการลงทุนในระบบงบประมาณด้านการศึกษาของไทยในปัจจุบันยังไม่สะท้อนคุณภาพการศึกษา พิจารณาจากการลงทุนที่เพิ่มสูงขึ้นแต่ขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการศึกษาของประเทศไทยกลับลดลงต่ำ เช่น ในปี พ.ศ. 2558 มีการลงทุนเพิ่มขึ้นจากเดิม ร้อยละ 20.5 เป็นร้อยละ 20.6 ของงบประมาณด้านการศึกษาต้องบประมาณรายจ่ายทั้งหมด แต่งบประมาณการลงทุนกลับสวนทางกับขีดความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งจากเดิม ในปี พ.ศ. 2557 อยู่ในลำดับที่ 48 เป็นลำดับที่ 52 ในปี พ.ศ. 2558 โดยลดลงจากเดิมถึง 4 อันดับ

ดังนั้นการสร้างอุดมศึกษาให้มีคุณภาพจำเป็นต้องพัฒนาระบบการพัฒนาบุคลากรในอุดมศึกษา เพื่อให้อุดมศึกษาประกอบไปด้วยทุนมนุษย์ที่มีความรู้ ทักษะ และความสามารถ และนำความรู้ ทักษะ และความสามารถมาสู่การสร้างคุณค่าให้กับองค์กร อย่างไรก็ตาม การที่จะกระทำเช่นนั้นได้ย่อมต้องอาศัยบุคลากรที่มีคุณภาพและมีสมรรถนะที่เหมาะสมเป็นพลังผลักดันที่สำคัญ ดังนั้นองค์ความรู้ทางด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นศาสตร์ที่ได้รับความสนใจอันช่วยให้ผลการดำเนินงานเพิ่มสูงขึ้น จึงมีความพยายามของนักวิชาการที่พยายามทำการวิจัยเพื่ออธิบายการถึงเชื่อมโยงระหว่างการบริหารทรัพยากรมนุษย์กับผลการดำเนินงาน ผลจากการวิจัยส่วนใหญ่พบว่ากระบวนการเชื่อมโยงระหว่างวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ไม่ได้มีอิทธิพลโดยตรงต่อผลการปฏิบัติงาน แต่ยังคงผ่านผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นโดยตรงจากวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ โดยไรท์และการ์เดนเนอร์ (Wright & Gardner) เรียกกลุ่มตัวแปร

ที่เป็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นโดยตรงจากวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ที่แทรกอยู่ระหว่างวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์กับผลการดำเนินงานขององค์กรว่า กล่องดำ (Black Box) (Wright & Gardner, 2003 อ้างถึงใน วัชรพงษ์ อินทรวงศ์, 2552, น. 42) นอกจากปัจจัยที่เป็นกล่องดำตามทฤษฎีความสามารถ แรงจูงใจ และโอกาส (AMO Theory) แล้ว หากบุคลากรมีความผูกพันต่อองค์การ โดยแสดงออกถึงความพยายามอย่างเต็มที่ เต็มใจ และตั้งใจที่จะอุทิศร่างกาย แรงใจ สติปัญญา ในการปฏิบัติงานเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์การ ก็ย่อมส่งผลต่อความสำเร็จขององค์การเช่นกัน (Allen & Meyer, 1990) จากความสำคัญดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยเห็นควรเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะต้องลงทุนในเรื่องทุนการพัฒนามนุษย์โดยเฉพาะบุคลากรสายวิชาการอย่างจริงจัง มุ่งยกระดับขีดความสามารถทางด้านการศึกษาของอุดมศึกษาไทย และเป็นกำลังสำคัญในการผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพขั้นเลิศสามารถแข่งขันกับคู่แข่งในระดับโลกได้ ผู้วิจัยจึงเล็งเห็นถึงความสำคัญของการดำเนินงานวิจัย เรื่อง “เปิดกล่องดำ (Black Box) ถาบันอุดมศึกษาไทย” โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการวิจัย คือ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของกล่องดำที่มีต่อผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาไทย โดยผ่านปัจจัยความผูกพันของบุคลากร (Employee Engagement)

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของกล่องดำ (Black Box) ที่มีต่อผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาไทย โดยผ่านปัจจัยความผูกพันของบุคลากร (Employee Engagement)

3. นิยามเชิงปฏิบัติการ

(1) กล่องดำ (Black Box) หมายถึง ตัวแปรที่แทรกอยู่ระหว่างวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์กับผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาไทย ประกอบด้วย ความรู้ความสามารถ (Ability) แรงจูงใจ (Motivation) และโอกาสในการมีส่วนร่วมที่จะได้ใช้ความรู้ความสามารถที่มีอยู่ (Opportunity)

(2) ความรู้ความสามารถ (Ability) หมายถึง วิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งเสริมให้เกิดความสามารถ ได้แก่ 1) การสรรหาและคัดเลือก (Recruitment and Selection) คือ การรับรู้ของบุคลากรสายวิชาการต่อวิธีปฏิบัติด้านการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรว่าเป็นวิธีปฏิบัติที่สร้างความสามารถของบุคลากร และ 2) การอบรมและพัฒนา (Training and

Development) คือ การรับรู้ของบุคลากรสายวิชาการต่อวิธีปฏิบัติด้านการอบรมและพัฒนาว่าเป็นวิธีปฏิบัติที่สร้างความสามารถและแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากร

(3) แรงจูงใจ (Motivation) หมายถึง วิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งเสริมด้านแรงจูงใจ ได้แก่ 1) การประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) คือ การรับรู้ของบุคลากรสายวิชาการต่อวิธีปฏิบัติด้านการประเมินผลการปฏิบัติงานว่าเป็นวิธีที่สร้างแรงจูงใจให้บุคลากรได้ และ 2) การบริหารค่าตอบแทน (Compensation) คือ การรับรู้ของบุคลากรสายวิชาการต่อวิธีปฏิบัติด้านการบริหารค่าตอบแทนว่าเป็นวิธีปฏิบัติที่สร้างแรงจูงใจให้บุคลากรได้

(4) โอกาสในการมีส่วนร่วมที่จะได้ใช้ความรู้ความสามารถ (Opportunity) หมายถึง วิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งเสริมด้านโอกาส ได้แก่ 1) การออกแบบงาน (Job and Work Design) คือ การรับรู้ของบุคลากรสายวิชาการต่อวิธีปฏิบัติด้านการออกแบบงานว่าเป็นวิธีที่สร้างโอกาสให้บุคลากรได้ 2) การมีส่วนร่วมของบุคลากร (Employee Involvement) คือ การรับรู้ของบุคลากรสายวิชาการต่อวิธีปฏิบัติด้านการออกแบบงานว่าเป็นวิธีที่สร้างโอกาสให้บุคลากรได้ และ 3) การสื่อสาร (Communication) คือ การรับรู้ของบุคลากรสายวิชาการต่อวิธีปฏิบัติด้านการสื่อสารว่าเป็นวิธีที่สร้างโอกาสให้บุคลากรได้

(5) ความผูกพันของบุคลากร (Employee Engagement) หมายถึง พฤติกรรมของบุคลากรที่แสดงออกถึงความผูกพันต่อองค์การ โดยแบ่งพฤติกรรมดังกล่าวออกเป็น 3 ประการ คือ (1) การกล่าวถึงองค์การในทางบวก (Say) คือ บุคลากรที่มีความผูกพันต่อองค์การจะกล่าวถึงองค์การในแง่บวกต่อบุคคลอื่น 2) การดำรงอยู่ (Stay) คือ บุคลากรที่มีความผูกพันต่อองค์การจะมีความปรารถนาที่จะเป็นสมาชิกขององค์การต่อไป 3) ความทุ่มเทเพื่อองค์การ (Strive) คือ บุคลากรที่มีความผูกพันต่อองค์การจะทุ่มเทเวลาให้กับการทำงานมีความพยายามที่จะสร้างผลงานตามเป้าประสงค์ขององค์การ

(6) ผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาไทย หมายถึง ความคิดเห็นของบุคลากรสายวิชาการต่อผลการจัดอันดับมหาวิทยาลัยระดับโลก (QS World University Rankings) โดยพิจารณาจากเกณฑ์การชี้วัด 2 ด้าน ได้แก่ 1) ชื่อเสียงทางวิชาการของมหาวิทยาลัย (Academic Reputation) และ 2) ศักดิ์ศรีของผู้จ้างงานบัณฑิต (Employer Reputation)

(7) สถาบันอุดมศึกษาไทย หมายถึง สถาบันอุดมศึกษาไทย ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ 1 คือ มหาวิทยาลัยไทยที่ได้รับการจัดอันดับมหาวิทยาลัยระดับโลก (QS World University Rankings) จากสถาบันการจัดอันดับ Quacquarelli Symonds (QS) ของประเทศอังกฤษ ที่ได้รับการจัดอันดับสูงสุดในประเทศไทย 5 อันดับแรก และติดต่อกัน 5 ปีซ้อน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555–2559 ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัย

เชียงใหม่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กลุ่มที่ 2 คือ มหาวิทยาลัยในกลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏที่ได้รับการประเมินผลการศึกษาระดับโลกแบบ QS Stars University Ratings โดยใช้รูปแบบของดาวในการให้ระดับต่างๆ จากสถาบันการจัดอันดับ Quacquarelli Symonds (QS) ของประเทศอังกฤษ คือ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

(8) บุคลากร หมายถึง บุคลากรที่ปฏิบัติงานในสายวิชาการ (อาจารย์) ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

4. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและกรอบแนวคิดการวิจัย

ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำผลการศึกษามาสรุปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัย ดังนี้

4.1 ทฤษฎีฐานทรัพยากร (Resource-Based View Approach: RBV)

ทฤษฎีฐานทรัพยากร (RBV) เป็นทฤษฎีที่อธิบายถึงการใช้ทรัพยากรภายในองค์การเพื่อสร้างความได้เปรียบเชิงการแข่งขัน บาร์นีย์และคณะ (Barney, Ketchen, & Wright 2011) กล่าวว่า องค์การสามารถสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน โดยการพัฒนาทรัพยากรภายในและความสามารถซึ่งคู่แข่งไม่สามารถทำได้ โดยมุมมองบนพื้นฐานทรัพยากรขององค์การนี้มีส่วนช่วยให้ผลการดำเนินงานขององค์การประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืน ซึ่งหนึ่งในทรัพยากรที่สำคัญก็คือ ทรัพยากรมนุษย์ โดยทรัพยากรมนุษย์ที่สามารถสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันจะต้องมีคุณลักษณะ 4 ประการ ได้แก่ 1) ทรัพยากรมนุษย์นั้นจะต้องก่อให้เกิดคุณค่าภายในองค์การ (Value) 2) ทรัพยากรมนุษย์นั้นจะต้องเป็นทรัพยากรที่หายาก (Rarity) 3) ทรัพยากรมนุษย์นั้นจะต้องมีความโดดเด่น ไม่สามารถลอกเลียนแบบได้ หรือมีต้นทุนสูงในการลอกเลียนแบบ (Imitability) และ 4) ความสามารถที่ทดแทนไม่ได้ (Non-substitutable) (Barney et al., 2011) ปัจจุบันทฤษฎีฐานทรัพยากรถูกนำมาใช้เป็นอย่างมากในงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ (Allen & Wright, 2007) โดยเฉพาะความเชื่อมโยงระหว่างวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์และความสำเร็จขององค์การ (Taboada, Tonks, Wigfield, & Guthrie, 2009) เช่น ผลการวิจัยของฮิวส์ลิด (Huselid) ที่แสดงให้เห็นว่าวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ส่งผลในด้านบวกอย่างมีนัยสำคัญกับองค์การในเรื่องการลาออกของบุคลากรที่ลดลงและกำไรขององค์การที่เพิ่มขึ้น ดังนั้นทฤษฎีฐานทรัพยากรจึงกลายเป็นทฤษฎีที่ได้รับความนิยมอย่างมากเพราะองค์การที่มีทรัพยากร (Resource) และมีความสามารถ (Capability) ที่มีความพิเศษ

เหนือกว่าคู่แข่งชั้นจะสามารถนำพาองค์กรไปสู่ความสำเร็จ (Huselid, 1995; Barney et al., 2011)

4.2 ทฤษฎีความสามารถ แรงจูงใจ และโอกาส (AMO Theory)

ปัจจุบันมีการศึกษาปัจจัยที่เชื่อมโยงระหว่างวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์กับผลการดำเนินงานขององค์กร โดยผลการศึกษาพบว่าวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ไม่ได้มีอิทธิพลโดยตรงต่อผลการดำเนินงาน แต่ยังต้องผ่านตัวแปรซึ่งเป็นผลที่เกิดขึ้นโดยตรงจากวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ (Applebaum, Bailey, Berg, & Kalleberg, 2000; Boxall & Purcell, 2003) ซึ่ง Wright, McMahan, and McWilliams (1994) เรียกกลุ่มปัจจัยที่เชื่อมโยงระหว่างวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์กับผลการดำเนินงานขององค์กรว่า กล่องดำ ทั้งนี้ เกรส (Guest) ได้อธิบายถึงกล่องดำของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ว่าผลลัพธ์ที่ควรเกิดขึ้นจากวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ โดยผ่านทฤษฎีความสามารถ แรงจูงใจ และโอกาส (AMO Theory) ซึ่งมีฐานคิดว่ามนุษย์จะปฏิบัติงานได้ดีขึ้นต่อเมื่อ (วัชรพงษ์ อินทรวงศ์, 2552, น. 173)

(1) คนผู้นั้นเป็นผู้ที่มีความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skill) และมีความสามารถ (Ability) กล่าวคือ รู้วิธีการนำความรู้ ทักษะที่ตนมีไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน (Ability: A)

(2) คนผู้นั้นจะต้องมีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานและปรารถนาจะทำให้ได้ผลการปฏิบัติงานที่ดี (Motivation: M)

(3) คนผู้นั้นจะต้องได้รับโอกาสจากเพื่อนร่วมงาน ผู้บังคับบัญชา และระบบงานในการที่จะสามารถใช้ความรู้ ความสามารถ และแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายและความสำเร็จขององค์กร (Opportunity)

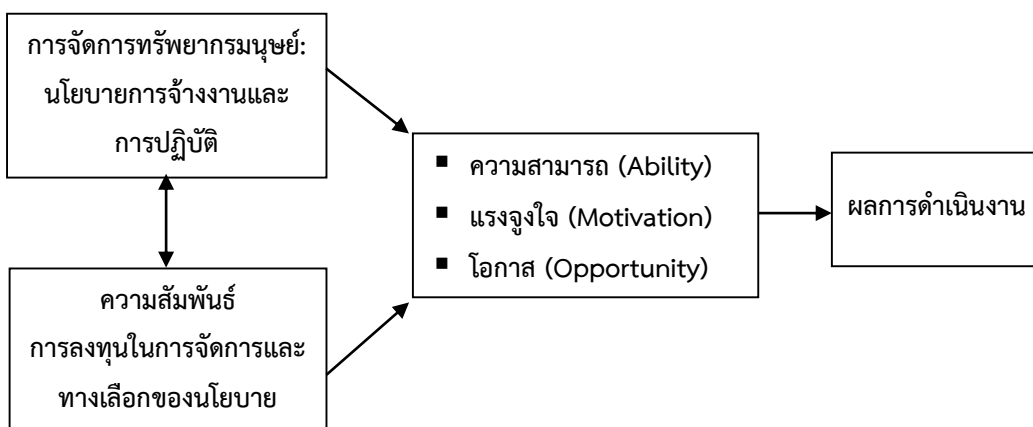
ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ทั้ง 3 องค์ประกอบตามทฤษฎีความสามารถ แรงจูงใจ และโอกาส (AMO Theory) ต้องถูกนำมาใช้ควบคู่กันไป

แนวคิดของเกรส (Guest) เกี่ยวกับหลักการของทฤษฎีความสามารถ แรงจูงใจ และโอกาส (AMO Theory) มีความสอดคล้องกับข้อเสนอของแอปเพลbaum (Applebaum) ซึ่งได้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย 3 ประการของทฤษฎีความสามารถ แรงจูงใจ และโอกาส (AMO Theory) กับผลการปฏิบัติงานขององค์กรไว้ดังสมการต่อไปนี้

$$P = f(A, M, O)$$

นอกจากนี้ บ็อกซอลล์ และเพอร์เซลล์ (Boxall & Purcell, 2003) ได้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างทฤษฎีความสามารถ แรงจูงใจ และโอกาส (AMO Theory) กับผลการดำเนินงาน ดังปรากฏในแผนภาพที่ 3

แผนภาพที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างทฤษฎีความสามารถ แรงจูงใจ และโอกาส (AMO Theory) กับผลการดำเนินงาน



ที่มา: ดัดแปลงจาก Boxall and Purcell (2003, p. 5)

จากแผนภาพที่ 3 แสดงให้เห็นว่าถ้าต้องการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากร จะต้องเพิ่มที่ระดับความสามารถ (Ability) แรงจูงใจ (Motivation) และโอกาส (Opportunity) ของบุคลากรให้สูงขึ้น โดยต้องมีการจัดรูปแบบวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งเสริมให้บุคลากรมีความสามารถ แรงจูงใจ และโอกาสเพิ่มมากขึ้น (Boxall & Purcell, 2003)

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์พบว่า วิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์จะถูกแบ่งเป็นชุดของการจัดการ (Bundle) มีลักษณะตามองค์ประกอบที่ถูกออกแบบมาเพื่อเพิ่มความสามารถ (Ability) แรงจูงใจ (Motivation) และโอกาส (Opportunity) ของบุคลากร โดยการวิจัยนี้ผู้วิจัยแบ่งวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ตามทฤษฎีความสามารถ แรงจูงใจ และโอกาส (AMO Theory) ออกเป็น 3 องค์ประกอบหลัก (Guest, 1997; Appelbaum et al., 2000; Boxall & Purcell, 2003; Takeuchi, Lepak, Wang, & Takeuchi, 2007; Cheng & Mohd, 2011; Jiang, Lepak, Hu, & Baer, 2012; Prieto & Pérez-Santana, 2014) ดังนี้

(1) ความสามารถ (Ability) โดยความสามารถสามารถพัฒนาด้วยวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ ดังนี้

(1.1) การสรรหาและการคัดเลือกบุคลากร (Recruitment and Selection) หมายถึง การรับรู้ของบุคลากรสายวิชาการต่อวิธีปฏิบัติด้านการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรว่าเป็นวิธีปฏิบัติที่สร้างความสามารถของบุคลากร ด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ คุณสมบัติ ความรู้ความสามารถของบุคลากร ให้ความเหมาะสมกับตำแหน่ง และมีกระบวนการคัดเลือกที่ยุติธรรม

(1.2) การอบรมและพัฒนา (Training and Development) หมายถึง การรับรู้ของบุคลากรสายวิชาการต่อวิธีปฏิบัติด้านการอบรมและพัฒนาว่าเป็นวิธีปฏิบัติที่สร้างความสามารถและแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากร ด้วยการสนับสนุนและส่งเสริมบุคลากรให้เพิ่มศักยภาพตามวิชาชีพ และมีความก้าวหน้าในอาชีพ

(2) การจูงใจ (Motivation) โดยสามารถทำให้เกิดการจูงใจเพิ่มขึ้นด้วยวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ ดังนี้

(2.1) การประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) หมายถึง การรับรู้ของบุคลากรสายวิชาการต่อวิธีปฏิบัติด้านการประเมินผลการปฏิบัติงานว่าเป็นวิธีที่สร้างแรงจูงใจให้บุคลากรได้ ด้วยการกำหนดเกณฑ์/ตัวชี้วัดการประเมินผลการปฏิบัติงานชัดเจน และสามารถจูงใจบุคลากรให้ปฏิบัติงานเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

(2.2) การบริหารค่าตอบแทน (Compensation) หมายถึง การรับรู้ของบุคลากรสายวิชาการต่อวิธีปฏิบัติด้านการบริหารค่าตอบแทนว่าเป็นวิธีปฏิบัติที่สร้างแรงจูงใจให้บุคลากรได้ ด้วยการกำหนดค่าตอบแทนที่ชัดเจน เหมาะสม และเป็นระบบที่สามารถจูงใจบุคลากรให้ปฏิบัติงานเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

(3) โอกาส (Opportunity) โดยสามารถทำให้เกิดโอกาสเพิ่มขึ้นด้วยวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ ดังนี้

(3.1) การออกแบบงาน (Job and Work Design) หมายถึง การรับรู้ของบุคลากรสายวิชาการต่อวิธีปฏิบัติด้านการออกแบบงานว่าเป็นวิธีที่สร้างโอกาสให้บุคลากร ด้วยการออกแบบงานให้มีความยืดหยุ่น เป็นระบบที่ส่งเสริมให้เกิดท้าทายความสามารถของบุคลากร มีอิสระในการทำงาน และเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้บุคลากรได้ใช้ความรู้ความสามารถเพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

(3.2) การมีส่วนร่วมของบุคลากร (Employee Involvement) หมายถึง การรับรู้ของบุคลากรสายวิชาการต่อวิธีปฏิบัติด้านการมีส่วนร่วมของบุคลากรว่าเป็นวิธีที่สร้างโอกาสให้บุคลากรได้ ด้วยการให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แสดงความคิดเห็นในการบริหารและพัฒนาองค์กร ตลอดจนสนับสนุนบุคลากรในการแสดงออกซึ่งแนวคิดต่างๆ ให้เพิ่มมากยิ่งขึ้น

(3.3) การสื่อสาร (Communication) คือ การรับรู้ของบุคลากรสายวิชาการต่อวิธีปฏิบัติด้านการสื่อสารว่าเป็นวิธีที่สร้างโอกาสให้บุคลากรได้ ด้วยการมีระบบการสื่อสารในองค์กรที่มีประสิทธิภาพ เปิดโอกาสให้บุคลากรได้รับทราบถึงทิศทางการบริหารและพัฒนาองค์กร ตลอดจนข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่จำเป็นต่อการพัฒนาผลการปฏิบัติงานของบุคลากร

นอกจากกลุ่มปัจจัยที่เชื่อมโยงระหว่างวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์กับผลการดำเนินงาน ตามทฤษฎีความสามารถ แรงจูงใจ และโอกาส (AMO Theory) แล้ว ผู้วิจัยเห็นว่ายังมี

ตัวแปรที่เชื่อมโยงระหว่างวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์กับผลการดำเนินงานนั้นคือ ความผูกพันของบุคลากร (Employee Engagement) เพราะเมื่อบุคลากรมีความรู้สึกผูกพันต่อองค์การก็จะส่งผลทำให้เกิดแรงผลักดันและแรงจูงใจให้บุคลากรพร้อมที่จะอุทิศตน เพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนจนสุดความสามารถให้กับองค์การ

4.3 ความผูกพันของบุคลากร (Employee Engagement)

ปัจจุบันการทำให้บุคลากรเกิดความผูกพันของบุคลากร (Employee Engagement) ต่อองค์การนั้น เป็นเรื่องที่ทุกองค์การกำลังให้ความสนใจและเป็นภารกิจหนึ่งที่ต้องดำเนินการจะต้องผลักดันให้เกิดขึ้นนอกเหนือจากรักษาอัตราการเติบโตและการดำรงขีดความสามารถเชิงแข่งขันให้อยู่ในระดับที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องแล้ว องค์การจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีศักยภาพสูงในจำนวนที่เพียงพอ รวมทั้งต้องรักษามูลค่าบุคลากรที่มีศักยภาพสูงมิให้คิดลาออก พร้อมๆ กับกระตุ้น และจูงใจให้บุคลากรทุ่มเททั้งกำลังกายกำลังใจทำงานอย่างเต็มที่ และอยากสร้างผลงานที่ดีเลิศให้แก่องค์การ

อัลเลน และเมเยอร์ (Allen & Meyer, 1990) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับความผูกพันของบุคลากรต่อองค์การไว้ว่า เป็นสภาวะทางจิตใจ (Psychological State) ของบุคลากรที่มีต่อองค์การ กล่าวคือ เป็นความจงรักภักดีและความเต็มใจของสมาชิกในองค์การที่พร้อมจะอุทิศตนให้กับองค์การ ซึ่งเป็นผลพวงมาจากบรรทัดฐานทางสังคม โดยบุคคลจะรับรู้หรือรู้สึกเมื่อเข้ามาเป็นสมาชิกขององค์การแล้ว บุคคลนั้นจะมีความจงรักภักดีต่อองค์การ ทั้งนี้ ความผูกพันของบุคลากรต่อองค์การที่เกิดขึ้นจะมีอยู่ 3 ลักษณะ ได้แก่

(1) ความผูกพันของบุคลากรต่อองค์การด้านจิตใจ หมายถึง ความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับองค์การและปรารถนาที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์การ ซึ่งบุคลากรเหล่านี้จะเป็นผู้ที่ทุ่มเทความพยายามในการทำงานเพื่อองค์การ หากสมาชิกขององค์การมีความผูกพันต่อองค์การด้านจิตใจก็จะเป็นผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานที่ดี

(2) ความผูกพันของบุคลากรต่อองค์การด้านการคงอยู่ หมายถึง การรับรู้ของบุคลากรถึงผลตอบแทนที่ได้รับจากองค์การ และการรับรู้ถึงผลตอบแทนที่เสียไปหากออกจากการไม่เป็นสมาชิกขององค์การ โดยจะแสดงออกในรูปพฤติกรรมต่อเนื่องในการทำงาน พยายามรักษาสมาชิกภาพไว้โดยไม่โยกย้ายไปที่ไหน

(3) ความผูกพันของบุคลากรต่อองค์การด้านบรรทัดฐาน หมายถึง ความจงรักภักดีและเต็มใจที่จะอุทิศตนให้กับองค์การ ซึ่งเป็นผลมาจากบรรทัดฐานขององค์การและสังคม จรรยาบรรณหรือจิตสำนึก บุคคลจะรู้สึกว่าเขาเข้าเป็นสมาชิกขององค์การก็ต้องมีความผูกพันต่อองค์การ จงรักภักดีต่อองค์การเพราะนั่นคือความถูกต้องเหมาะสมที่จะทำเป็นหน้าที่หรือ

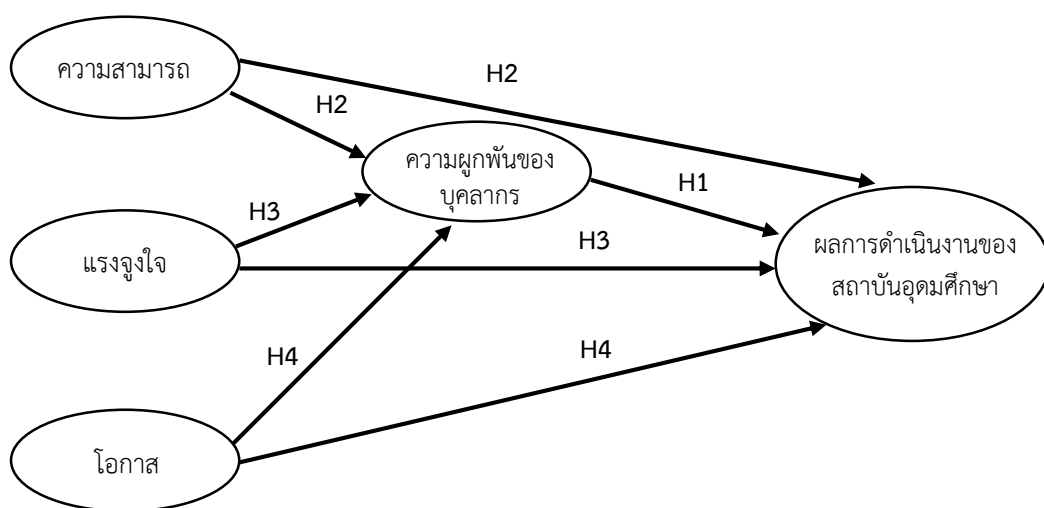
พันธะผูกพันที่สมาชิกจะต้องมีการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กร นอกจากนี้ ยังรวมถึงผลจากการลงทุนขององค์กรในตัวบุคคล เช่น การฝึกอบรมและการพัฒนา การให้ทุน ทำให้บุคลากรรู้สึกผูกพันเพื่อตอบสนององค์กร เป็นความรู้สึกว่าควรจะอยู่

ฮิววิตต์ แอสโซซิเอตส์ (Hewitt Associates) ได้อธิบายถึงพฤติกรรมของบุคลากรที่แสดงออกถึงความผูกพันต่อองค์กร โดยแบ่งพฤติกรรมดังกล่าวออกเป็น 3 ประการ คือ 1) การกล่าวถึงองค์กรในทางบวก (Say) โดยบุคลากรที่มีความผูกพันต่อองค์กรจะกล่าวถึงองค์กรในแง่บวกต่อบุคคลอื่น 2) การดำรงอยู่ (Stay) คือ บุคลากรที่มีความผูกพันต่อองค์กรจะมีความปรารถนาที่จะเป็นสมาชิกขององค์กรต่อไป 3) ความทุ่มเทเพื่อองค์กร (Strive) คือ บุคลากรที่มีความผูกพันต่อองค์กรจะทุ่มเทเวลาให้กับการทำงาน มีความพยายามที่จะสร้างผลงานตามเป้าประสงค์ขององค์กร (Hewitt Associates, 2010 อ้างถึงใน โชติรส ดำรงสานติ, 2554, น. 19) ดังนั้น ความผูกพันของบุคลากรต่อองค์กรเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่จะช่วยยึดเหนี่ยวจิตใจให้บุคลากรมีความจงรักภักดีและมีความทุ่มเททั้งพลังกายพลังใจ รวมทั้งใช้ความรู้ความสามารถ เพื่อนำมาใช้ในการปฏิบัติงานและพัฒนาองค์กรให้เกิดประสิทธิภาพด้วยความรู้สึกที่คิดว่าองค์กรเป็นส่วนหนึ่งของตนเอง ดังตัวอย่างผลการวิจัยของแบรด ฟิเดอร์แมน (Brad Federman) เกี่ยวกับความผูกพันของบุคลากร (Employee Engagement) ซึ่งตีพิมพ์ในหนังสือชื่อ Employee Engagement: A Roadmap for Creating Profits, Optimizing Performance, and Increasing Loyalty เมื่อปี ค.ศ. 2009 พบว่าตัวชี้วัดต่างๆ เช่น อัตราการลาออก ผลผลิตภาพ ผลประกอบการทางการเงิน เป็นต้น มีความสัมพันธ์กับระดับความผูกพันของบุคลากร (Employee Engagement) ในองค์กร (Federman, 2009)

โดยสรุปจากแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้น แสดงให้เห็นว่าการที่องค์กรจะสามารถได้เปรียบในการแข่งขัน หนึ่งในทรัพยากรภายในที่สำคัญก็คือทุนมนุษย์ (Human Capital) ที่มีความรู้และทักษะในการปฏิบัติงานที่ไม่สามารถลอกเลียนแบบได้ ตลอดจนการนำความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ ก่อให้เกิดคุณค่าทางด้านเศรษฐศาสตร์แก่องค์กร ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีความสามารถ แรงจูงใจ และโอกาส (AMO Theory) ที่อธิบายว่าผลิตผลขององค์กรเกิดจากความรู้ความสามารถ (Ability) แรงจูงใจ (Motivation) และโอกาสในการมีส่วนร่วมที่จะได้ใช้ความรู้ความสามารถที่มีอยู่ (Opportunity) ของบุคลากรในองค์กร นั้นแสดงว่า ความรู้ความสามารถ (Ability) แรงจูงใจ (Motivation) และโอกาสในการมีส่วนร่วมที่จะได้ใช้ความรู้ความสามารถที่มีอยู่ (Opportunity) ของบุคลากรในองค์กร มีผลโดยตรงกับผลการดำเนินงานขององค์กร (Guest, 1997; Appelbaum et al., 2000) แต่ผู้วิจัยเห็นว่าแม้บุคลากรจะมีความรู้ความสามารถ (Ability) แรงจูงใจ (Motivation) และโอกาสในการมีส่วนร่วมที่จะได้ใช้ความรู้ความสามารถที่มีอยู่ (Opportunity) แต่หากขาดความผูกพันต่อองค์กร

ในการที่มุ่งมั่นกระตือรือร้น ทุ่มเทกำลังกายกำลังใจ และยินยอมโดยสมัครใจของบุคลากร เพื่อนำความรู้ความสามารถออกมาใช้ในการปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กร ก็ยากที่องค์กรจะประสบความสำเร็จ ดังนั้น จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยนำตัวแปรต่างๆ มาสร้างเป็นโมเดลสมมติฐาน ซึ่งเป็นโมเดลความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงสาเหตุของปัจจัยที่ขับเคลื่อนผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาไทย ประกอบด้วยตัวแปรอิสระ 4 ตัวแปร ได้แก่ ความสามารถ แรงจูงใจ โอกาส ความผูกพันของบุคลากร และตัวแปรตาม คือ ผลการดำเนินงาน ดังปรากฏในแผนภาพที่ 4

แผนภาพที่ 4 กรอบแนวคิดการวิจัย



จากแผนภาพที่ 4 กรอบแนวคิดการวิจัยข้างต้น สามารถกำหนดสมมติฐาน ได้ดังนี้
สมมติฐานที่ 1 ความผูกพันของบุคลากรมีอิทธิพลโดยตรงเชิงบวกต่อผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา

สมมติฐานที่ 2 ความสามารถของบุคลากรมีอิทธิพลโดยตรงเชิงบวกต่อผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา และมีอิทธิพลโดยอ้อมเชิงบวกต่อผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา โดยผ่านความผูกพันของบุคลากร

สมมติฐานที่ 3 แรงจูงใจของบุคลากรมีอิทธิพลโดยตรงเชิงบวกต่อผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา และมีอิทธิพลโดยอ้อมเชิงบวกต่อผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา โดยผ่านความผูกพันของบุคลากร

สมมติฐานที่ 4 โอกาสของบุคลากรมีอิทธิพลโดยตรงเชิงบวกต่อผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา และมีอิทธิพลโดยอ้อมเชิงบวกต่อผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา โดยผ่านความผูกพันของบุคลากร

5. ระเบียบวิธีการวิจัย

5.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรสำหรับการวิจัย คือ บุคลากรสายวิชาการของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา รวมจำนวนประชากรทั้งสิ้น 14,261 คน

การกำหนดกลุ่มตัวอย่างการวิจัย ผู้วิจัยทำการคำนวณตามสูตรของทาโร ยามาเน (Taro Yamane) (Yamane, 1973, p. 125) กำหนดให้มีความคลาดเคลื่อนของการสุ่มร้อยละ 5 ขนาดของกลุ่มตัวอย่างบุคลากรสายวิชาการของสถาบันอุดมศึกษา โดยประชากรและกลุ่มตัวอย่างสำหรับการวิจัยสามารถสรุปได้ดังปรากฏในตารางที่ 1 ต่อไปนี้

ตารางที่ 1 จำนวนกลุ่มตัวอย่างบุคลากรสายวิชาการของสถาบันอุดมศึกษา

สถาบันอุดมศึกษา	จำนวนบุคลากรสายวิชาการ (คน)	จำนวนกลุ่มตัวอย่าง (คน)
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	2,571	346
มหาวิทยาลัยมหิดล	3,783	362
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	2,250	340
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	1,921	331
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	2,986	353
มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา	750	261
รวม	14,261	1,992

หมายเหตุ: ข้อมูล ณ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2560

จากขนาดของกลุ่มตัวอย่างบุคลากรสายวิชาการในตารางที่ 1 ผู้วิจัยใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างแบบโควตา (Quota Sampling) ตามคณะภายในของแต่ละสถาบันอุดมศึกษา หลังจากนั้นใช้การเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญ

5.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อสำรวจความคิดเห็นบุคลากรสายวิชาการของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง โดยแบบสอบถามแบ่งออกเป็น 4 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 แบบสอบถามคุณลักษณะส่วนบุคคล (Human Characteristics) ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่งทางวิชาการ ประเภทการจ้าง และอายุงาน

ตอนที่ 2 แบบสอบถามเกี่ยวกับตัวแปรตามทฤษฎีความสามารถ แรงจูงใจ และโอกาส (AMO Theory) ซึ่งลักษณะแบบสอบถามเป็นข้อคำถามเกี่ยวกับพฤติกรรมของรูปแบบการพัฒนาทุนมนุษย์ของบุคลากรสายวิชาการในอุดมศึกษาไทยที่ได้ดำเนินกิจกรรมดังกล่าวมาน้อยเพียงใด ทั้งนี้ แต่ละข้อคำถาม มีการกำหนดเกณฑ์การให้คะแนน จาก 1-5 ตามมาตรวัดแบบลิเคิร์ต (Likert Scale) โดยใช้คำตอบ 5 ระดับ กำหนดคะแนนแบ่งช่วงพิสัยของการแปลความหมายของคะแนนเฉลี่ยระดับความคิดเห็นที่ได้ ออกเป็น 5 ระดับ

ตอนที่ 3 แบบสอบถามเกี่ยวกับความคิดเห็นเกี่ยวกับความผูกพันของบุคลากร (Employee Engagement) สายวิชาการ ทั้งนี้ แต่ละข้อคำถาม มีการกำหนดเกณฑ์การให้คะแนน จาก 1-5 ตามมาตรวัดแบบลิเคิร์ต (Likert Scale) โดยใช้คำตอบ 5 ระดับ กำหนดคะแนนแบ่งช่วงพิสัยของการแปลความหมายของคะแนนเฉลี่ยระดับความคิดเห็นที่ได้ ออกเป็น 5 ระดับ

ตอนที่ 4 สอบถามข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา (Higher Education Institutions Performance) ทั้งนี้ แต่ละข้อคำถามมีการกำหนดเกณฑ์การให้คะแนน จาก 1-5 ตามมาตรวัดแบบลิเคิร์ต (Likert Scale) โดยใช้คำตอบ 5 ระดับ กำหนดคะแนนแบ่งช่วงพิสัยของการแปลความหมายของคะแนนเฉลี่ยระดับความคิดเห็นที่ได้ ออกเป็น 5 ระดับ

5.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยเชิงปริมาณเพื่อให้การวิเคราะห์ข้อมูลบรรลุตามวัตถุประสงค์ ได้แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้น เป็นการวิเคราะห์เพื่อแสดงลักษณะของการแจกแจงข้อมูลของตัวแปร โดยใช้สถิติพรรณนา ได้แก่ ความถี่ ค่าร้อยละ ค่าต่ำสุด ค่าสูงสุด ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์ค่าสถิติ เพื่อจัดกลุ่มข้อคำถามตามตัวแปรแฝง 5 ตัวแปร ได้แก่ ความสามารถ แรงจูงใจ โอกาส ความผูกพันของบุคลากร และผลการดำเนินงานของ

สถาบันอุดมศึกษา ด้วยการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ (Exploratory Factor Analysis: EFA) ของตัวแปรแต่ละรายการ แล้ววิเคราะห์ค่าความน่าเชื่อถือได้ค่ามาตรวัดตัวแปรแต่ละรายการ โดยการหาค่าสัมประสิทธิ์ Cronbach's Alpha โดยค่า Cronbach's Alpha ที่เหมาะสมต้องไม่ต่ำกว่า 0.7 ตามคำแนะนำของแฮร์และคณะ (Hair, Black, Babin, Anderson, & Tatham, 2006, p. 733)

ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันขั้นที่ 1 (Confirmatory Factor Analysis) ผู้วิจัยดำเนินการวิเคราะห์องค์ประกอบด้วยการใช้โปรแกรม AMOS ในการวิเคราะห์เพื่อหาความเชื่อถือได้ และนำเสนอค่าน้ำหนักองค์ประกอบ (Standard Regression Weights) ค่าความผันแปรที่สกัดได้เฉลี่ย (Average Variance Extracted: AVE หรือ ρ_v) และค่าความเชื่อถือได้ของโครงสร้าง (Construct Reliability: CR หรือ ρ_c) เป็นการประเมินความเชื่อถือได้ของมาตรวัด

ขั้นตอนที่ 4 วิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันขั้นที่ 2 ผู้วิจัยดำเนินการวิเคราะห์องค์ประกอบด้วยการใช้โปรแกรมลิสเรล (LISREL Program) เพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสมของโมเดลมาตรวัดตัวแปร แล้วนำเสนอค่าสถิติเพื่อประเมินโมเดล ได้แก่ ค่า Chi-square, Degree of Freedom, CMIN, GFI, CFI, RMR และ RMSEA

ขั้นตอนที่ 5 สมการมาตรวัดตัวแปร จากค่า Standard Regression Weight, ค่า Standard Error, ค่า t-Value, ค่า p-Value และค่า SMC (R^2)

6. ผลการวิจัย

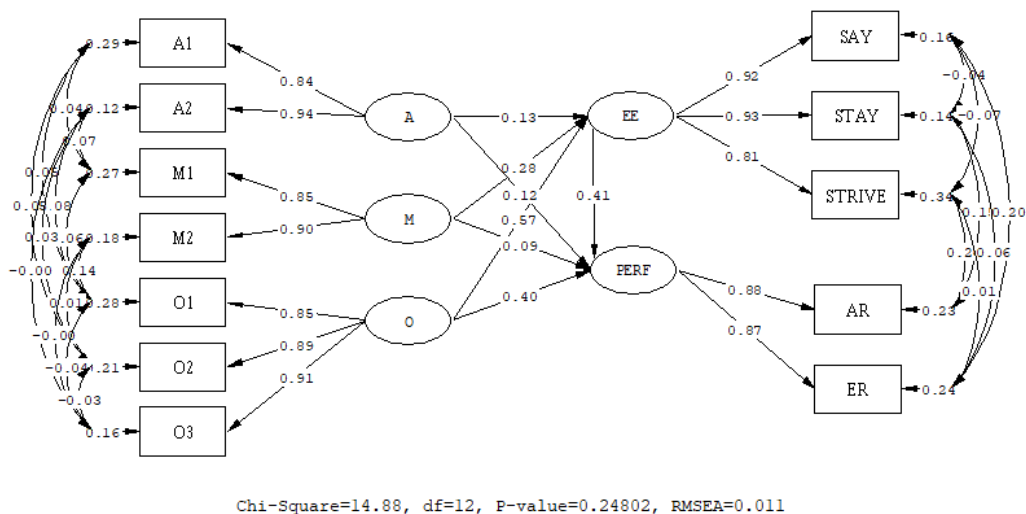
ผลจากการวิจัย เรื่อง “ผลกระทบของกล่องดำ (Black Box) ต่อผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาไทย” พบประเด็นสำคัญที่สอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งควรนำมาอภิปรายผลสรุปได้ดังต่อไปนี้

6.1 การทดสอบโมเดลสมการโครงสร้าง

ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน พบว่า โมเดลการวัดของตัวแปรที่ใช้ในการศึกษานี้มีความสอดคล้องกับทฤษฎี โมเดลโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงสาเหตุสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยมี ค่า มีค่า Chi-Square (χ^2) เท่ากับ 14.88 ค่า degree of freedom (df) เท่ากับ 12 ค่าอัตราส่วนของ Chi-Square/ Degree of Freedom (χ^2 /df) เท่ากับ 1.045 เป็นค่าที่น้อยกว่า 2 สอดคล้องกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และค่า p-value เท่ากับ 0.248 ส่วนดัชนีชี้วัดความเหมาะสมของโมเดล ได้แก่ ค่า Goodness of Fit Index: GFI เท่ากับ 1.00 ค่า Comparative Fit Index: CFI เท่ากับ 1.00 ค่า Root Mean Square Residual: RMR เท่ากับ

0.002 และค่า Root Mean Square Error of Approximation: RMSEA เท่ากับ 0.011 ผลการทดสอบโมเดลสมการโครงสร้าง คือ โมเดลนี้ไม่แตกต่างกับโมเดลทางทฤษฎีอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ค่าสถิติที่ได้จากการวิเคราะห์โมเดลสมการโครงสร้างข้อมูลเชิงประจักษ์ดังกล่าวมีความสอดคล้องกับโมเดลทางทฤษฎี และพบว่า ตัวแปรสังเกตที่มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบมากที่สุดในแต่ละตัวแปรแฝง ได้แก่ 1) ความสามารถในการปรับตัวแปรการอบรมและพัฒนา ($\lambda = 0.94$) 2) แรงจูงใจในตัวแปรการบริหารค่าตอบแทน ($\lambda = 0.90$) 3) โอกาสในตัวแปรการสื่อสาร ($\lambda = 0.91$) 4) ความผูกพันของบุคลากรในตัวแปรความปรารถนาที่จะดำรงการเป็นสมาชิกองค์การ ($\lambda = 0.93$) และ 5) ผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาในตัวแปรชื่อเสียงทางวิชาการของมหาวิทยาลัย ($\lambda = 0.88$) ดังปรากฏในแผนภาพที่ 5

แผนภาพที่ 5 โมเดลสมการโครงสร้างผลกระทบเชิงประจักษ์ของความสามารถ แรงจูงใจ โอกาส และความผูกพันของบุคลากร ที่มีต่อผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา



Chi-Square = 14.88, df = 12, p-value = 0.24802, RMSEA = 0.011

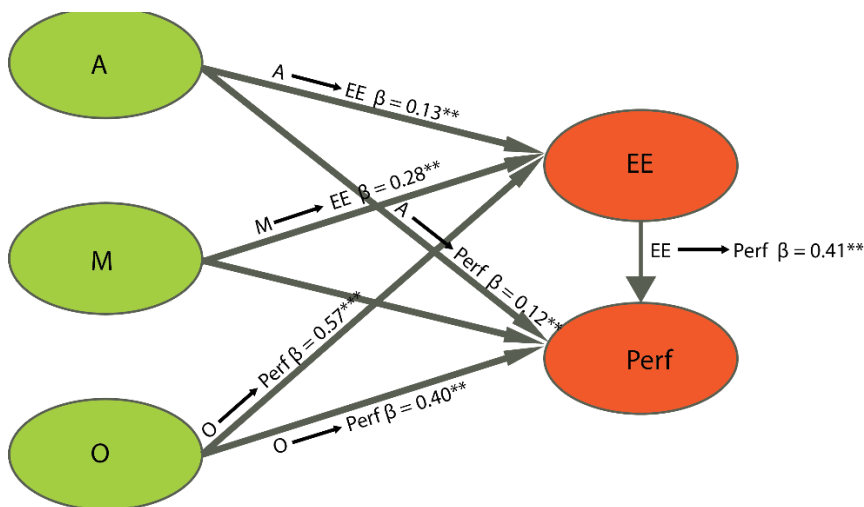
หมายเหตุ: แสดงเส้นความสัมพันธ์ที่มีระดับนัยสำคัญทางสถิติ แสดงเส้นความสัมพันธ์ที่ไม่มีระดับนัยสำคัญทางสถิติ

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

จากแผนภาพที่ 5 พบว่า การอบรมและพัฒนาบุคลากรเป็นวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ที่สร้างความสามารถในการปฏิบัติงานของบุคลากร ส่วนการบริหารค่าตอบแทนที่เหมาะสมจะเป็นการสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรเพื่อปฏิบัติงานให้เป็นตามท้องคการคาดหวัง และวิธีปฏิบัติด้านการสื่อสารเป็นวิธีที่สร้างโอกาสให้บุคลากรได้ใช้ความรู้ความสามารถที่มีอยู่ปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายและความสำเร็จขององค์การ สำหรับด้านความผูกพันของบุคลากรพบว่าบุคลากรสายวิชาการมีความผูกพันต่อองค์การ โดยบุคลากรสายวิชาการยังคงปรารถนาที่จะดำรงการเป็นสมาชิกองค์การอยู่ ไม่คิดลาออก และหากพิจารณาด้ำนผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาพบว่าการจัดรูปแบบวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ดังที่กล่าวข้างต้น ไม่เพียงส่งเสริมให้บุคลากรมีความสามารถ แรงจูงใจ โอกาส และความผูกพันของบุคลากรต่อองค์การเพิ่มมากขึ้น ยังส่งผลต่อผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้ำนชื่อเสียงทางวิชาการ

นอกจากนี้ ความสามารถของบุคลากร ($\lambda = 0.12, p < 0.01$) แรงจูงใจของบุคลากร ($\lambda = 0.09, p < 0.05$) และโอกาสของบุคลากร ($\lambda = 0.40, p < 0.01$) มีอิทธิพลโดยตรงเชิงบวกต่อผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา และยังมีอิทธิพลทางอ้อมต่อผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา โดยมีความผูกพันของบุคลากรเป็นตัวแปรคั่นกลาง ดังปรากฏในแผนภาพที่ 6 ต่อไปนี้

แผนภาพที่ 6 สรุปลค่าสัมประสิทธิ์ถดถอยมาตรฐานในโมเดลสมการโครงสร้างที่ศึกษา



หมายเหตุ: ค่าสัมประสิทธิ์ถดถอยมาตรฐาน

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

6.2 ผลการทดสอบสมมติฐาน

การทดสอบสมมติฐานด้วยค่า t-value ค่า p-value และทิศทางความสัมพันธ์แต่ละคู่ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร พร้อมกับการประเมินค่าอิทธิพลระหว่างตัวแปรที่ได้จากค่าสัมประสิทธิ์ถดถอยมาตรฐานของตัวแปร ซึ่งตัวแปรทำนาย ได้แก่ (1) ความสามารถ (Ability: A) (2) แรงจูงใจ (Motivation: M) (3) โอกาส (Opportunity: O) และ (4) ความผูกพันของบุคลากร (Employee Engagement: EE) และตัวแปรตาม คือ ผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังปรากฏในตารางที่ 2 ต่อไปนี้

ตารางที่ 2 อิทธิพลทางตรงทางอ้อมและอิทธิพลรวมของตัวแปรทำนายและตัวแปรตาม

ตัวแปรทำนาย	อิทธิพล (Effects)	ตัวแปรตาม	
		ความผูกพันของบุคลากร (EE)	ผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา (Perf)
ความสามารถ (A)	DE	0.13**	0.12**
	IE	0	0.05**
	TE	0.13**	0.17**
แรงจูงใจ (M)	DE	0.28**	0.09*
	IE	0	0.12**
	TE	0.28**	0.21**
โอกาส (O)	DE	0.57***	0.40**
	IE	0	0.23**
	TE	0.57**	0.63***
ความผูกพันของบุคลากร (EE)	DE	0	0.41**
	IE	0	0
	TE	0	0.41**

หมายเหตุ: DE = อิทธิพลทางตรง (Direct Effect), IE = อิทธิพลทางอ้อม (Indirect Effect),

TE = อิทธิพลโดยรวม (Total Effect)

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

จากตารางที่ 2 ผลการวิจัยเมื่อเทียบกับสมมติฐานสามารถสรุปผลการทดสอบสมมติฐานได้ดังต่อไปนี้

สมมติฐานที่ 1 ความผูกพันของบุคลากรมีอิทธิพลโดยตรงเชิงบวกต่อผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมีค่าสัมประสิทธิ์ถดถอยมาตรฐาน เท่ากับ 0.41 อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.01 มีค่า $t\text{-value} = 5.37$

สมมติฐานที่ 2 ความสามารถของบุคลากรมีอิทธิพลโดยตรงเชิงบวกต่อผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมีค่าสัมประสิทธิ์ถดถอยมาตรฐาน เท่ากับ 0.12 อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.01 มีค่า $t\text{-value} = 4.89$ และมีอิทธิพลโดยอ้อมเชิงบวกต่อผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา โดยผ่านความผูกพันของบุคลากร ($\beta = 0.05$) อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.01

สมมติฐานที่ 3 แรงจูงใจของบุคลากรมีอิทธิพลโดยตรงเชิงบวกต่อผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมีค่าสัมประสิทธิ์ถดถอยมาตรฐาน เท่ากับ 0.09 อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05 มีค่า $t\text{-value} = 2.44$ และมีอิทธิพลโดยอ้อมเชิงบวกต่อผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา โดยผ่านความผูกพันของบุคลากร ($\beta = 0.12$) อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.01

สมมติฐานที่ 4 โอกาสของบุคลากรมีอิทธิพลโดยตรงเชิงบวกต่อผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมีค่าสัมประสิทธิ์ถดถอยมาตรฐาน เท่ากับ 0.40 อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.01 มีค่า $t\text{-value} = 7.96$ และมีอิทธิพลโดยอ้อมเชิงบวกต่อผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา โดยผ่านความผูกพันของบุคลากร ($\beta = 0.23$) อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.01

6.3 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลรายด้าน

(1) ความสามารถของบุคลากร

สถาบันอุดมศึกษาให้ความสำคัญกับความสามารถของบุคลากรในการอบรมและพัฒนา มากที่สุด ($\lambda = 0.94$) รองลงมา คือ การสรรหาและคัดเลือก ($\lambda = 0.84$) ตามลำดับ (ดังแผนภาพที่ 5) เมื่อวิเคราะห์ลงไปถึงข้อคำถามซึ่งสะท้อนความสามารถของบุคลากรในด้านต่างๆ พบว่า

การอบรมและพัฒนา (Training and Development: A2) ได้ให้ความสำคัญมากที่สุด คือ มหาวิทยาลัยส่งเสริมให้บุคลากรได้ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น ($\bar{X} = 3.88$) รองลงมา มีโอกาสได้ศึกษาดูงานตามหน่วยงานต่างๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับงานในมหาวิทยาลัย ($\bar{X} = 3.87$) มหาวิทยาลัยมีทุนสนับสนุนการวิจัย เพื่อพัฒนาทักษะและความสามารถในการวิจัยให้มีศักยภาพสูงขึ้น ($\bar{X} = 3.85$) การลาไปปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการ (Sabbatical Leave) ยังติดขัดระเบียบ ($\bar{X} = 3.85$) มหาวิทยาลัยมีแผนพัฒนาความก้าวหน้าในอาชีพ (Career

Development Plan) ($\bar{X} = 3.85$) มหาวิทยาลัยส่งเสริมให้บุคลากรเพิ่มพูนความรู้ด้วยวิธีการที่หลากหลาย ($\bar{X} = 3.83$) มหาวิทยาลัยจัดโครงการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะทางวิชาชีพของบุคลากรในมหาวิทยาลัยได้ตรงกับความจำเป็นและความต้องการของบุคลากร ($\bar{X} = 3.83$) มหาวิทยาลัยมีแผนการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรอย่างชัดเจน ($\bar{X} = 3.80$) มหาวิทยาลัยมีแผนผลักดันและสนับสนุนทรัพยากรบริหารในการขอตำแหน่งทางวิชาการ ($\bar{X} = 3.73$) และมหาวิทยาลัยมักจัดการฝึกอบรมและพัฒนาไม่เป็นไปตามแผนที่ได้กำหนดไว้ ($\bar{X} = 3.57$) น้อยที่สุด ตามลำดับ

การสรรหาและคัดเลือก (Recruitment and Selection: A1) ได้ให้ความสำคัญมากที่สุด คือ มหาวิทยาลัยกำหนดคุณสมบัติของบุคลากรให้ตรงกับความรู้ความสามารถและความเหมาะสมกับตำแหน่ง ($\bar{X} = 3.92$) รองลงมา มหาวิทยาลัยมีระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรที่ดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถสูง (Talent Management) ($\bar{X} = 3.88$) มหาวิทยาลัยกำหนดหลักเกณฑ์ในการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรเข้าสู่ระบบชัดเจน ($\bar{X} = 3.86$) วุฒิการศึกษาของผู้สมัครตรงตามประกาศในตำแหน่งที่สมัครวุฒิการศึกษาของผู้สมัครตรงตามประกาศในตำแหน่งที่สมัคร ($\bar{X} = 3.85$) การสรรหาและคัดเลือกเป็นไปอย่างถูกต้อง โปร่งใส และมีคุณธรรม ($\bar{X} = 3.76$) และมหาวิทยาลัยแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรเพื่อให้การคัดเลือกเป็นไปอย่างมีเหตุผล ($\bar{X} = 3.51$) น้อยที่สุด ตามลำดับ

(2) แรงจูงใจของบุคลากร

สถาบันอุดมศึกษาให้ความสำคัญกับแรงจูงใจของบุคลากรในการบริหารค่าตอบแทนมากที่สุด ($\lambda = 0.90$) รองลงมาคือ การประเมินผลการปฏิบัติงาน ($\lambda = 0.85$) ตามลำดับ (ดังแผนภาพที่ 5.2) เมื่อวิเคราะห์ลงไปถึงข้อคำถามซึ่งสะท้อนแรงจูงใจของบุคลากรในด้านต่างๆ พบว่า

การบริหารค่าตอบแทน (Compensation: M2) ได้ให้ความสำคัญมากที่สุด คือ มีความมั่นคงทางการเงินจากผลตอบแทนที่ได้รับระหว่างการปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย ($\bar{X} = 3.88$) รองลงมา มหาวิทยาลัยมีระบบ การให้รางวัลและยกย่องบุคลากรที่มีผลการปฏิบัติงาน ความประพฤติ ดีเด่น และมหาวิทยาลัยมีระบบการรักษาบุคลากรที่มีความสามารถสูง (Talent Management) ($\bar{X} = 3.83$) เท่ากัน และค่าตอบแทนของท่านเหมาะสมกับความรับผิดชอบที่ท่านได้รับ ($\bar{X} = 3.79$) ผลตอบแทนและสวัสดิการที่ท่านได้รับจากมหาวิทยาลัย ทำให้ท่านเชื่อได้ว่าท่านจะมีสวัสดิภาพที่เหมาะสม เมื่อท่านเกษียณอายุจากมหาวิทยาลัย ($\bar{X} = 3.78$) และมหาวิทยาลัยมีเกณฑ์การให้รางวัลและจ่ายค่าตอบแทนที่ชัดเจน ($\bar{X} = 3.74$) น้อยที่สุด ตามลำดับ

การประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Management: M1) ได้ให้ความสำคัญมากที่สุด คือ มหาวิทยาลัยเปิดโอกาสให้ท่านสามารถสอบถามประเด็นข้อสงสัยเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรได้ ($\bar{X} = 3.96$) รองลงมา มหาวิทยาลัยมีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เชื่อมโยงกับการให้รางวัลและการจ่ายค่าตอบแทน ($\bar{X} = 3.88$) และข้อมูลจากการประเมินผลการปฏิบัติงานช่วยให้ท่านสามารถปรับปรุงการทำงานได้เป็นอย่างดี ($\bar{X} = 3.82$) มหาวิทยาลัยมีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นที่ยอมรับ ($\bar{X} = 3.73$) และมหาวิทยาลัยมีเกณฑ์และตัวชี้วัดการประเมินผลการปฏิบัติงานชัดเจน ($\bar{X} = 3.52$) น้อยที่สุด ตามลำดับ

(3) โอกาสของบุคลากร

สถาบันอุดมศึกษาให้ความสำคัญกับโอกาสของบุคลากรในการสื่อสาร มากที่สุด ($\lambda = 0.91$) รองลงมาคือ การมีส่วนร่วมของบุคลากร ($\lambda = 0.89$) และการออกแบบงาน ($\lambda = 0.85$) น้อยที่สุด ตามลำดับ (ดังแผนภาพที่ 2) เมื่อวิเคราะห์ลงไปถึงข้อคำถามซึ่งสะท้อนโอกาสของบุคลากรในด้านต่างๆ พบว่า

การสื่อสาร (Communication: O3) ได้ให้ความสำคัญมากที่สุด คือ มหาวิทยาลัยแจ้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิบัติงานให้บุคลากรทราบได้ทันเวลาและมีประสิทธิภาพ ($\bar{X} = 3.88$) รองลงมา มหาวิทยาลัยนำเทคโนโลยีทางด้านการสื่อสารที่ทันสมัยมาใช้สื่อสารภายในมหาวิทยาลัย ($\bar{X} = 3.86$) และมหาวิทยาลัยแจ้งข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นเกี่ยวกับหน่วยงานและการปฏิบัติงานให้บุคลากรทราบอยู่เสมอ ($\bar{X} = 3.85$) ทราบข้อมูลเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ เป้าหมาย พันธกิจ นโยบายหลัก และกลยุทธ์ของมหาวิทยาลัยเป็นอย่างดี ($\bar{X} = 3.84$) และมหาวิทยาลัยมีการติดต่อสื่อสารกับบุคลากรผ่านช่องทางสื่อสารที่หลากหลาย ($\bar{X} = 3.74$) น้อยที่สุด ตามลำดับ

การออกแบบงาน (Job and Work Design: O1) ได้ให้ความสำคัญมากที่สุดคือ มหาวิทยาลัยไม่ได้ใส่ใจต่อการทำงานหนักที่นอกเหนือไปจากภาระงานประจำของท่าน ($\bar{X} = 3.90$) รองลงมา มหาวิทยาลัยมอบหมายงานที่เหมาะสมที่สุดกับความสามารถและความเชี่ยวชาญของท่าน และมหาวิทยาลัยมีการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถสูงโดยการมอบหมายให้รับผิดชอบเพิ่มขึ้น ($\bar{X} = 3.83$) เท่ากัน และงานที่ท่านทำมีความท้าทายความสามารถของท่าน ($\bar{X} = 3.82$) มหาวิทยาลัยมีระบบบริหารจัดการบุคลากรที่มีความสามารถสูง (Talent Management) ($\bar{X} = 3.80$) ตำแหน่งงานที่ท่านรับผิดชอบอยู่ มีการระบุรายละเอียดขั้นตอนการทำงาน ขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน ($\bar{X} = 3.77$) และมหาวิทยาลัยมีระบบการทำงานแบบยืดหยุ่น ($\bar{X} = 3.74$) น้อยที่สุด ตามลำดับ

การมีส่วนร่วมของบุคลากร (Employee Involvement: O2) ได้ให้ความสำคัญมากที่สุด คือ มหาวิทยาลัยบริหารงานโดยใช้กระบวนการตัดสินใจตามหลักฉันทามติ ($\bar{X} = 3.86$) รองลงมา มหาวิทยาลัยเปิดโอกาสให้บุคลากรและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แสดงความคิดเห็นในการพัฒนามหาวิทยาลัย ($\bar{X} = 3.79$) มหาวิทยาลัยเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนงานงานต่างๆ ($\bar{X} = 3.75$) มหาวิทยาลัยมีการสำรวจความคิดเห็นของบุคลากรเกี่ยวกับนโยบาย การบริหารและสภาพการทำงานอยู่เสมอ ($\bar{X} = 3.73$) ความคิดของบุคลากรถูกนำมาใช้เป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดทิศทางการบริหารงานในมหาวิทยาลัย ($\bar{X} = 3.72$) และความคิดเห็นของบุคลากรต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย มักได้รับการเพิกเฉย ($\bar{X} = 3.71$) น้อยที่สุด ตามลำดับ

(4) ความผูกพันของบุคลากร

สถาบันอุดมศึกษาให้ความสำคัญกับความผูกพันของบุคลากรในความปรารถนาที่จะดำรงการเป็นสมาชิกองค์กร มากที่สุด ($\lambda = 0.93$) รองลงมาคือ การกล่าวถึงองค์การ ($\lambda = 0.92$) และความทุ่มเทในการทำงานอย่างเต็มความสามารถ ($\lambda = 0.81$) น้อยที่สุด ตามลำดับ (ดังแผนภาพที่ 2) เมื่อวิเคราะห์ลงไปถึงข้อคำถามซึ่งสะท้อนความผูกพันของบุคลากรในด้านต่างๆ พบว่า

ความปรารถนาที่จะดำรงการเป็นสมาชิกองค์กร (Stay) ได้ให้ความสำคัญมากที่สุด คือ ไม่รู้สึกเบื่อหน่าย เหนื่อยล้ากับการทำงานวิชาการ ($\bar{X} = 3.88$) รองลงมา ท่านมักเข้าร่วมกิจกรรมของมหาวิทยาลัยอย่างสม่ำเสมอ ($\bar{X} = 3.87$) และหากท่านย้อนเวลากลับไปได้ ท่านคงเลือกไปทำงานในปัจจุบัน ($\bar{X} = 3.85$) จะไม่เปลี่ยนงานใหม่ไปมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานอื่น แม้ว่าจะได้รับโอกาส ตำแหน่ง และเงินเดือนที่สูงกว่า ($\bar{X} = 3.84$) มีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งกับมหาวิทยาลัยอย่างแท้จริง ($\bar{X} = 3.82$) คิดว่าจะอยู่กับมหาวิทยาลัยแห่งนี้ไปจนกระทั่งเกษียณอายุ ($\bar{X} = 3.81$) และคิดว่าตัดสินใจถูกต้องแล้วที่มาทำงานมหาวิทยาลัยแห่งนี้ ($\bar{X} = 3.78$) น้อยที่สุด ตามลำดับ

การกล่าวถึงองค์การ (Say) ได้ให้ความสำคัญมากที่สุดคือ ความภูมิใจและยินดีเสมอเมื่อมหาวิทยาลัยของท่านพัฒนาไปในทางที่ดี ($\bar{X} = 3.86$) รองลงมา มีความภาคภูมิใจและยินดีเสมอที่จะบอกกับผู้อื่นว่าท่านทำงานในมหาวิทยาลัยแห่งนี้ ($\bar{X} = 3.84$) พูดถึงมหาวิทยาลัยของท่านในทิศทางที่ดีเสมอ เมื่อสนทนากับผู้อื่น และมีความภาคภูมิใจและยินดีเสมอ เมื่อผู้อื่นพูดถึงมหาวิทยาลัยของท่านในทางที่ดี และจะชี้แจงและอธิบายแก้ไขเสมอ เมื่อผู้อื่นกล่าวถึงมหาวิทยาลัยของท่านในทางที่ผิด ($\bar{X} = 3.82$) น้อยที่สุด ตามลำดับ

ความทุ่มเทในการทำงานอย่างเต็มความสามารถ (Strive) ได้ให้ความสำคัญมากที่สุดคือ ทำงานโดยใช้ความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่ เพื่อความสำเร็จของมหาวิทยาลัยเสมอ ($\bar{X}$

= 3.89) รองลงมา ท่านเต็มใจทุ่มเทการทำงานมากกว่าความคาดหวังตามปกติ เพื่อความสำเร็จของมหาวิทยาลัยโดยรวม ($\bar{X} = 3.79$) และท่านมีความห่วงใยในความอยู่รอดและทิศทางการของมหาวิทยาลัย ($\bar{X} = 3.78$) ท่านมักค้นหาแนวทางการปรับปรุงการทำงานและมหาวิทยาลัยให้ดีขึ้นเสมอ และท่านยินดีให้ความช่วยเหลือมหาวิทยาลัยในทุกด้านเสมอ แม้ว่าท่านจะมีภาระงานที่มากกว่าเดิม ($\bar{X} = 3.73$) น้อยที่สุด เท่ากัน ตามลำดับ

(5) ผลการดำเนินงาน

สถาบันอุดมศึกษาให้ความสำคัญกับผลการดำเนินงานในชื่อเสียงทางวิชาการของมหาวิทยาลัย มากที่สุด ($\lambda = 0.88$) รองลงมาคือ ทศนคติของผู้จ้างงานบัณฑิต ($\lambda = 0.87$) ตามลำดับ (ดังแผนภาพที่ 2) เมื่อวิเคราะห์ลงไปถึงข้อความซึ่งสะท้อนแรงจูงใจของบุคลากรในด้านต่างๆ พบว่า

ชื่อเสียงทางวิชาการของมหาวิทยาลัย (Academic Reputation: AR) ได้ให้ความสำคัญมากที่สุด คือ มหาวิทยาลัยมีวารสารทางวิชาการเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ ($\bar{X} = 3.89$) รองลงมา มหาวิทยาลัยส่งเสริมให้บุคลากรเผยแพร่ผลงานทางวิชาการในวารสารระดับนานาชาติที่อยู่ในฐานข้อมูล SJR, SCOPUS, ISI ($\bar{X} = 3.88$) และมหาวิทยาลัยมีวารสารทางวิชาการเป็นที่ยอมรับในระดับชาติ ($\bar{X} = 3.87$) มหาวิทยาลัยเป็นที่ยอมรับทางวิชาการในระดับชาติ ($\bar{X} = 3.85$) มหาวิทยาลัยเป็นที่ยอมรับทางวิชาการในระดับนานาชาติ ($\bar{X} = 3.84$) มหาวิทยาลัยมุ่งพัฒนาการเรียนการสอนและการวิจัยสู่ความเป็นเลิศระดับนานาชาติ ($\bar{X} = 3.81$) บุคลากรมีผลงานทางวิชาการเผยแพร่ในวารสารระดับนานาชาติ ที่อยู่ในฐานข้อมูล SJR, SCOPUS, ISI ($\bar{X} = 3.79$) ผลงานวิจัยของบุคลากรมีผลกระทบต่อสังคม (Research with impact) ($\bar{X} = 3.78$) บุคลากรได้นำเสนอบทความ/ผลงานวิชาการ/ผลงานวิจัย ในการประชุมสัมมนาที่มีชื่อเสียงในระดับนานาชาติ และบุคลากรได้รับเชิญให้ร่วมทำวิจัยกับมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงในต่างประเทศ ($\bar{X} = 3.73$) น้อยที่สุด เท่ากัน ตามลำดับ

ทัศนคติของผู้จ้างงานบัณฑิต (Employer Reputation: ER) ได้ให้ความสำคัญมากที่สุด คือ มหาวิทยาลัยมีความร่วมมือทางด้านวิชาการกับมหาวิทยาลัยต่างประเทศที่มีชื่อเสียง และบัณฑิตมีความพร้อม มีความรู้ความสามารถ และเป็นที่ยอมรับในระดับชาติ ($\bar{X} = 3.86$) เท่ากัน รองลงมา มหาวิทยาลัยมีความร่วมมือทางด้านวิชาการกับสถานประกอบการต่างประเทศที่มีชื่อเสียง บัณฑิตมีความพร้อม มีความรู้ความสามารถ และเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ และมหาวิทยาลัยส่งเสริมให้นักศึกษา/นิสิตฝึกสหกิจศึกษาในต่างประเทศ มีค่าระดับมาก ($\bar{X} = 3.82$) น้อยที่สุด เท่ากัน ตามลำดับ

7. สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัยข้างต้นพบประเด็นสำคัญที่สอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งควรนำมาอภิปรายผลสรุปได้ดังต่อไปนี้

(1) ผลการทดสอบสมมติฐานสรุปได้ว่า ความสามารถ (Ability) การจูงใจ (Motivation) และโอกาส (Opportunity) ของบุคลากร มีอิทธิพลโดยตรงเชิงบวกต่อผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของบ็อกซอลล์ และเพอร์เซลล์ (Boxall & Purcell, 2003) ที่อธิบายว่าการสนับสนุนบุคลากรให้สามารถปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายขององค์การจะต้องมีนโยบายที่สอดคล้องกับทฤษฎีความสามารถ แรงจูงใจ และโอกาส (AMO Theory) โดยการออกแบบวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์เพื่อส่งเสริมให้บุคลากรเกิดปัจจัยใน 3 ด้าน ได้แก่ ส่งเสริมให้พนักงานมีความสามารถในการปฏิบัติงาน (Ability) ส่งเสริมให้พนักงานมีแรงจูงใจในการทำงาน (Motivation) และส่งเสริมให้พนักงานมีโอกาสในการมีส่วนร่วมในการทำงาน (Opportunity) นอกจากนี้ ความสามารถ แรงจูงใจ และโอกาสของบุคลากรยังมีอิทธิพลโดยอ้อมเชิงบวกต่อผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา โดยผ่านความผูกพันของบุคลากร ในทัศนะของผู้วิจัยเห็นว่าการที่บุคลากรจะนำความรู้ความสามารถออกมาใช้ในการปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การ แม้จะมีแรงจูงใจและได้รับโอกาสในการมีส่วนร่วมแล้ว หากบุคลากรมีความรู้สึกผูกพันต่อองค์การ มุ่งมั่น พยายามทุ่มเทกำลังกายกำลังใจ และยินยอมโดยสมัครใจเพื่อนำความรู้ความสามารถออกมาใช้ในการปฏิบัติงานย่อมส่งผลต่อความสำเร็จขององค์การมากยิ่งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของคูเปอร์ Cooper (2009) ที่พบว่าความผูกพันในงานกับผลการดำเนินงานมีความสัมพันธ์ทางบวกอย่างมีนัยสำคัญ

(2) ผลการทดสอบสมมติฐานนอกจากตอบสมมติฐานที่ว่าความสามารถ (Ability) การจูงใจ (Motivation) และโอกาส (Opportunity) ของบุคลากร มีอิทธิพลโดยตรงเชิงบวกต่อผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา และมีอิทธิพลโดยอ้อมเชิงบวกต่อผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา โดยผ่านความผูกพันของบุคลากรแล้ว ผลการวิจัยจากตารางที่ 2 ยังพบว่า ความสามารถ (Ability) การจูงใจ (Motivation) และโอกาส (Opportunity) ของบุคลากร มีอิทธิพลโดยตรงเชิงบวกต่อความผูกพันของบุคลากรต่อองค์การ ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งเสริมให้เกิดความสามารถ ด้วยการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรให้เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ดัดพัฒนาตนเองอยู่เสมอ ส่งผลให้บุคลากรรู้สึกผูกพันต่อองค์การ เพราะรู้สึกอยากตอบแทนองค์การที่ลงทุนในตัวบุคลากร จึงรู้สึกว่าจะต้องปฏิบัติงานในองค์การต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของอัลเลน และเมเยอร์ Allen and Meyer (1990) ที่ผลการวิจัยพบว่าความผูกพันของบุคลากรต่อองค์การที่เกิดขึ้น สามารถแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ โดยการลงทุนขององค์การในตัวบุคคล เช่น การฝึกอบรมและการพัฒนานั้นเป็นลักษณะของความผูกพันของบุคลากรต่อองค์การด้านบรรทัดฐาน นอกจากนี้ ความรู้สึก

อยากตอบแทนองค์กรแล้ว การที่องค์กรมีรูปแบบวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งเสริมให้เกิดความสามารถด้วยการฝึกอบรมและพัฒนา จะทำให้เพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานมากขึ้น ส่งผลให้ผลการปฏิบัติงานของบุคลากรเป็นไปตามความคาดหวังของผู้บังคับบัญชาและองค์กร จึงทำให้ผู้บังคับบัญชาเห็นถึงความสามารถของบุคลากร เป็นผลให้บุคลากรได้รับการสนับสนุนและได้รับการยอมรับจากผู้บังคับบัญชาให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น หรือสับเปลี่ยนหน้าที่ เพื่อให้เหมาะสมกับความรู้ความสามารถ หรือเพื่อความก้าวหน้าในตำแหน่งงานเมื่อบุคลากรได้รับการพิจารณาเช่นนี้แล้ว จึงทำให้บุคลากรรู้สึกได้ถึงโอกาสความก้าวหน้าและความมั่นคงในงานมากขึ้น ย่อมส่งผลต่อความผูกพันต่อองค์กรในที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของสมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทยที่ได้ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความผูกพันของบุคลากร

โดยพบว่าการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยด้านหนึ่งที่ส่งผลต่อความผูกพันของบุคลากรต่อองค์กร เพราะการที่องค์กรมีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร จะทำให้บุคลากรรู้สึกมั่นคงในการทำงาน มีโอกาสเรียนรู้และเติบโตในที่ทำงาน (สมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทย, 2549 อ้างถึงใน วนิดา เจริญจิโรจน์, 2553, น. 8) สำหรับผลการวิจัยที่พบว่า การจูงใจ (Motivation) และโอกาส (Opportunity) ของบุคลากรมีอิทธิพลโดยตรงเชิงบวกต่อความผูกพันของบุคลากรต่อองค์กรนั้น ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งเสริมให้เกิดการจูงใจ (Motivation) โดยเฉพาะการจัดรูปแบบการบริหารค่าตอบแทนที่เหมาะสมจะแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้บุคลากรเกิดความพึงพอใจ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของฮิววิตต์ แอสโซซิเอตส์ (Hewitt Associates) ที่ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความผูกพันของบุคลากรพบว่า ค่าตอบแทนที่บุคลากรได้รับจากองค์กรเพื่อตอบแทนจากการปฏิบัติงาน ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน เป็นหนึ่งในปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความผูกพันของบุคลากร โดยมีอิทธิพลต่อความผูกพันของบุคลากรรององค์กร ส่วนวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งเสริมให้เกิดโอกาส (Opportunity) ทำให้บุคลากรรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งหรือเป็นเจ้าขององค์กร เมื่อบุคลากรรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งหรือเป็นเจ้าขององค์กรก็จะคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน และจะมุ่งมั่น พยายามทุ่มเทกำลังกายกำลังใจ และยินยอมโดยสมัครใจเพื่อนำความรู้ความสามารถออกมาใช้ในการปฏิบัติงาน เพื่อความสำเร็จขององค์กร ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของสตีเยร์ส Steers (1977) ที่ได้ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความผูกพันของบุคลากรในองค์กรพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความผูกพันของบุคลากรในองค์กรแบ่งออกเป็น 3 ปัจจัยที่สำคัญ ได้แก่ (1) ปัจจัยส่วนบุคคล (2) ปัจจัยลักษณะของงาน เช่น ความมีอิสระในการทำงาน ความก้าวหน้าในงาน การมีส่วนร่วมในการบริหารงาน และ

(3) ปัจจัยประสบการณ์จากการทำงานในองค์กร ได้แก่ ความรู้สึกว่าตนมีความสำคัญต่อองค์กร เป็นต้น

(3) ผลการวิเคราะห์ข้อมูลรายด้าน พบว่า สถาบันอุดมศึกษาให้ความสำคัญกับด้านความสามารถของบุคลากรในเรื่องการอบรมและพัฒนามากที่สุด โดยเฉพาะการส่งเสริมให้บุคลากรได้ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ มะยูรี สุตตา และธวัช กนกเทศ (2553), เยาวภา ปฐมศิริกุล (2554), วีระศักดิ์ พุทธาศรี, นุศราพร เกษสมบูรณ์, สุรศักดิ์ สุนทร, อรณัชชา เซ็นโซ, ปิยะอร แดงพยนต์, และกนกวรรณ เส็งคำภา (2554, น. 109-114) พบว่าการพัฒนาบุคลากรในทุกระดับมีผลต่อการบริหารงานและผลสัมฤทธิ์ในการบริหารองค์การ ทั้งนี้ เป็นเพราะการอบรมและพัฒนาจะเป็นการเพิ่มความรู้ความสามารถให้กับบุคลากรสูงขึ้น ซึ่งหากองค์การใดที่มีทุนมนุษย์ (Human Capital) ที่มีความรู้และทักษะในการปฏิบัติงานที่ไม่สามารถลอกเลียนแบบได้ ย่อมส่งผลต่อความสำเร็จขององค์การ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของไรท์และคณะ (Wright, 1994) พบว่าการเพิ่มขึ้นของความสามารถของทุนมนุษย์นำไปสู่การพัฒนาระดับประสิทธิผลและการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันอย่างยั่งยืนขององค์การ ส่วนด้านแรงจูงใจของบุคลากรนั้น สถาบันอุดมศึกษาให้ความสำคัญกับการบริหารค่าตอบแทนมากที่สุด โดยเฉพาะการให้ความมั่นคงทางการเงินจากผลตอบแทนที่ได้รับระหว่างการปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ เป็นเพราะการที่บุคลากรมีความรู้ความสามารถเพียงอย่างเดียว อาจจะยังไม่เพียงพอที่จะทำให้องค์การประสบความสำเร็จ จำเป็นต้องอาศัยแรงจูงใจของบุคลากรที่จะปฏิบัติงานดังกล่าวด้วย ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของแพลนเทนกา และซีเกอร์ (Plantenga & Siegers, 2006 อ้างถึงใน วัชรพงษ์ อินทรวงศ์, 2552, น. 177) ที่สรุปว่าแรงจูงใจมีอิทธิพลต่อผลการดำเนินงาน นอกจากนี้ แรงจูงใจโดยเฉพาะด้านค่าตอบแทนมีผลเชิงบวกต่อผลการดำเนินงาน เช่นเดียวกับผลการวิจัยของ กฤษณะ สุกพันธ์, อิสราภรณ์ ทนุผล, และเนตรดาว ชัยเขต (2559) ที่ศึกษารูปแบบค่าตอบแทนที่ส่งผลต่อผลการดำเนินงานของธุรกิจโรงแรม พบว่าระดับการจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินมีผลเชิงบวกกับผลการดำเนินงานของโรงแรมอย่างมีนัยสำคัญ สำหรับด้านโอกาสของบุคลากร นอกจากบุคลากรมีความรู้ความสามารถ และมีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานแล้ว จะต้องได้รับโอกาสในการเข้ามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน บุคลากรจึงจะสามารถใช้ความรู้ความสามารถให้เกิดคุณค่ากับองค์การได้ ผลจากการวิจัยในด้านโอกาสสถาบันอุดมศึกษาให้ความสำคัญกับการสื่อสารมากที่สุด โดยเฉพาะการให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิบัติงานให้บุคลากรทราบได้ทันเวลาและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เป็นเพราะการสื่อสารเป็นเครื่องมือที่สำคัญของการบริหารจัดการองค์การ การสื่อสารก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร ข้อเสนอแนะ และข้อคิดเห็นต่างๆ ระหว่างบุคลากรในองค์การ ให้บุคลากรเกิดความเข้าใจและมีเป้าหมายร่วมกันในองค์การ ก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจมุ่งมั่นปฏิบัติงานตาม

องค์การคาดหวังให้ประสบความสำเร็จ สร้างความเป็นเอกภาพ เกิดความสามัคคีในองค์การ ซึ่งสอดคล้องกับ ทฤษฎี แก้วมงคล (2555) ที่ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานวิชาการของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร พบว่า การติดต่อสื่อสาร มีอิทธิพลทางบวกต่อประสิทธิภาพการบริหารวิชาการรายโรงเรียนอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งผลจากการดำเนินการดังกล่าวข้างต้นของสถาบันอุดมศึกษาส่งผลต่อชื่อเสียงทางวิชาการของมหาวิทยาลัยมากที่สุด โดยเฉพาะทำให้มหาวิทยาลัยมีวารสารทางวิชาการเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ

8. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

ผลจากการวิจัย เรื่อง “เปิดกล่องดำ (Black Box) สถาบันอุดมศึกษาไทย” ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

8.1 ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย

ผลการวิจัยพบว่า ความสามารถ (Ability) การจูงใจ (Motivation) โอกาส (Opportunity) และความผูกพันของบุคลากร (Employee Engagement) มีอิทธิพลโดยตรงเชิงบวกต่อผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา นอกจากนี้ ความสามารถ การจูงใจ และโอกาสยังมีอิทธิพลโดยอ้อมเชิงบวกต่อผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา โดยผ่านความผูกพันของบุคลากร ดังนั้น ผู้บริหารควรออกแบบวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ให้ส่งเสริมให้บุคลากรเกิดปัจจัยใน 4 ด้าน ได้แก่ (1) ส่งเสริมให้บุคลากรมีความสามารถในการปฏิบัติงาน (Ability) (2) ส่งเสริมให้บุคลากรมีแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน (Motivation) (3) ส่งเสริมให้บุคลากรมีโอกาสมในการมีส่วนร่วมที่จะได้ใช้ความรู้ความสามารถ (Opportunity) ในองค์การ และ (4) ส่งเสริมให้บุคลากรมีความผูกพันต่อองค์การ (Employee Engagement) ด้วยการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาบุคลากรให้เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และมีความเชี่ยวชาญในวิชาชีพ พร้อมทั้งสร้างความรู้สึการเป็นเจ้าขององค์การ อุทิศตน มุ่งมั่น เพื่อความสำเร็จขององค์การ

8.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

(1) ผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาไทยสำหรับการวิจัยนี้ เป็นความคิดเห็นของบุคลากรสายวิชาการต่อผลการจัดอันดับมหาวิทยาลัยระดับโลก (QS World University Rankings) โดยพิจารณาจากเกณฑ์การชี้วัดเพียง 2 ด้าน ได้แก่ (1) ชื่อเสียงทางวิชาการของมหาวิทยาลัย (Academic reputation) และ (2) ทัศนคติของผู้จ้างงานบัณฑิต (Employer Reputation) ดังนั้น ควรวัดผลการดำเนินงานที่วัดจากตัวชี้วัดที่เป็นเชิงวัตถุวิสัย (Objective) และขยายเกณฑ์การชี้วัดให้ครบทุกด้าน

(2) ตัวแปรแฝงที่เป็นวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรในด้านความสามารถ (Ability) และการจูงใจ (Motivation) มีตัวแปรแฝงเพียงด้านละ 2 ตัวแปรเท่านั้น ดังนั้นเพิ่มตัวแปรแฝงที่ใช้ในการศึกษาเพิ่มขึ้น

(3) การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบโควตา (Quota Sampling) เพื่อให้ข้อมูลที่ได้มีความครบถ้วนและครอบคลุมควรปรับวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นภูมิ (Stratified Random Sampling)

(4) การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้วิธีเชิงปริมาณ (Quantitative Research) เท่านั้น เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกมากขึ้น ควรใช้การวิจัยการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methods Research) โดยเพิ่มการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

(5) ผลการวิจัยในครั้งนี้พบว่าความสามารถ (Ability) การจูงใจ (Motivation) และโอกาส (Opportunity) มีอิทธิพลโดยตรงเชิงบวกต่อความผูกพันของบุคลากร (Employee Engagement) ดังนั้นในการวิจัยครั้งต่อไปควรขยายการศึกษาเพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างความสามารถ (Ability) การจูงใจ (Motivation) และโอกาส (Opportunity) กับความผูกพันของบุคลากร (Employee Engagement)

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กฤษณะ สุกพันธ์, อิศราภรณ์ หนูผล, และเนตรดาว ชัยเขต. (2559). รูปแบบคำตอบแทนที่ส่งผลต่อผลการดำเนินงานของธุรกิจโรงแรมในเขตภาคตะวันออก. *วารสารการจัดการธุรกิจมหาวิทยาลัยบูรพา*, 5(1), 1-14.
- โชติรส ดำรงศานติ. (2554). *การให้สิ่งจูงใจที่ไม่ใช่ตัวเงินและการสื่อสารของผู้นำที่มีผลต่อความรักและพลังขับเคลื่อนองค์กรของคนเก่ง*. (วิทยาสตรมหาบัณฑิต การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์การ), สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ทรงยศ แก้วมงคล. (2555). *ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานวิชาการของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต), มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- มะยูรี สุดตา, และธนัช กนกเทศ. (2553). *ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการที่ดีขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษา องค์การบริหาร ส่วนตำบลปามะคาบ อำเภอมือง จังหวัดพิจิตร*. (รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยนเรศวร.

- เยาวภา ปฐมศิริกุล. (2554). แบบจำลองปัจจัยความสำเร็จการจัดการธุรกิจบริการสุขภาพของโรงพยาบาล เอกชนในประเทศไทย. *วารสารบริหารธุรกิจ*, 34(130), 14-35.
- วนิดา เจริญจิโรจน์. (2553). ปัจจัยที่มีผลต่อความผูกพันองค์กรของเจ้าหน้าที่สำนักงานสรรพากรพื้นที่สมุทรสาคร 1. (การค้นคว้าแบบอิสระปริญญามหาบัณฑิต), สาขาวิชาบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วัชรพงษ์ อินทรวงศ์. (2552). กล่องดำและแนวคิดวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดในการบริหารทรัพยากรมนุษย์. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, 8(1), 159-184.
- _____. (2552). อิทธิพลของวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ต่อผลการปฏิบัติงานบุคลากรสายผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษา. (วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต), คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- วีระศักดิ์ พุทธาศรี, นุศราพร เกษสมบูรณ์, สุรศักดิ์ สุนทร, อรณัชชา เซ็นโส, ปิยะอร แดงพยนต์, และกนกวรรณ เส็งคำภา. (2554). *การประเมินผล 10 ปี โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน)*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2561). *สถิติการศึกษาของประเทศไทย ปีการศึกษา 2559-2560*. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.

ภาษาอังกฤษ

- Allen, M. R., & Wright, P. M. (2007). Strategic Management and HRM. In Boxall, P., Purcell, P., & Wright, P. (Eds.). *The Oxford Handbook of Human Resource Management*. United Kingdom: Oxford University Press.
- Allen, N. J., & Meyer, J. P. (1990). The Measurement and Antecedents of Affective, Continuance and Normative Commitment to the Organization. *Journal of Occupational Psychology*, 63(1), 1-18.
- Applebaum, E., Bailey, T., Berg, P., & Kalleberg, A. (2000). *Manufacturing Advantage: Why High-Performance Work Systems Pay off*. Ithaca: ILR Press.
- Barney, J. B., Ketchen, D. J., & Wright, M. (2011). The Future of Resource-Based Theory: Revitalization or Decline? *Journal of Management*, 37(5), 1299-1315.
- Belcourt, M., Bohlander, G. W., & Snell, S. (2008). *Managing Human Resources*. Toronto: Nelson.
- Boxall, P., & Purcell, J. (2003). *Strategy and Human Resource Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Cheng T., & Mohd A. (2011). Human Resource Management Practices and Organizational Innovation: Assessing the Mediating Role of Knowledge Management Effectiveness. *Electronic Journal of Knowledge Management*, 9(2), 155-167.
- Cooper, K. E. (2009). *Go with the flow: Examining the Effects of Engagement Using Flow Theory and Its Relationships to Achievement and Performance in the 3-dimensional Virtual Learning Environment of Second Life*. (Doctoral Dissertation). University of Central Florida, College of Education.
- Federman, B. (2009). *Employee Engagement: A Roadmap for Creating Profits, Optimizing Performance, and Increasing Loyalty*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Guest, D. (1997). Human Resource Management and Performance: A Review and Research Agenda. *International Journal of Human Resource Management*, 8, 263-276.
- Hair, J. F. Jr. Black, W. C., Babin, B. J. Anderson, R. E., & Tatham, R. L. (2006). *Multivariate Data Analysis*. New Jersey: Prentice Hall.
- Huselid, M. (1995). The Impact of Human Resource Management Practices on Turnover, Productivity and Corporate Financial Performance. *Academy of Management Journal*, 38(3), 635-672.
- Institute for Management Development. (2018). *IMD World Competitiveness Yearbook 2018*. Lausanne: Switzerland.
- Jiang, K., Lepak, D. P., Hu, J., & Baer, J. C. (2012). How Does Human Resource Management Influence Organizational Outcomes? A Meta-Analytic Investigation of Mediating Mechanisms. *Academy of Management Journal*, 55(6), 1264-1294.
- Prieto, M. I., & Pérez-Santana, P. M. (2014). Managing Innovative Work Behavior: The Role of Human Resource Practices. *Personnel Review*, 43(2), 184-208.
- Steers, R. M. (1977). Antecedents and Outcomes of Organizational Commitment. *Administrative Science Quarterly*, 22(1), 46-56.
- Taboada, A., Tonks, S. M., Wigfield, A., & Guthrie, J. T. (2009). Effects of Motivational and Cognitive Variables on Reading Comprehension. *Reading and Writing: An Interdisciplinary Journal*, 22(1), 85-106.

- Takeuchi, R., Lepak, D. P., Wang, H., & Takeuchi, K. (2007). An Empirical Examination of the Mechanisms Mediating between High-Performance Work Systems and the Performance of Japanese Organizations. *Journal of Applied Psychology*, 92(4), 1069-1083.
- Wright, P., McMahan, G., & McWilliams, A. (1994). Human Resource and Sustained Competitive Advantage: A Resource-Based Perspective. *International Journal of Human Resource Management*, 5(2), 301-326.
- Yamane, T. (1973). *Statistics an Introductory Analysis*. New York: Harper & Row.

การตั้งถิ่นฐานของชาวจีนในประเทศไทยเมียนมา: พัฒนาการชุมชน เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง

วสันต์ ปวนปิ่นวงศ์¹

Received: February 5, 2019

Revised: May 20, 2019

Accepted: August 30, 2019

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้สะท้อนให้เห็นถึงการตั้งถิ่นฐานและการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของ
คนจีนในเมียนมา โดยแบ่งช่วงเวลาออกดังต่อไปนี้ 1) พัฒนาการชุมชนจีนในเมียนมาก่อนยุค
การล่าอาณานิคมตะวันตก (ค.ศ. 1284-1644) 2) พัฒนาการทางชุมชนของจีนในประเทศ
เมียนมายุคการตกเป็นอาณานิคมอังกฤษ (ค.ศ. 1885-1948) 3) พัฒนาการทางชุมชนของจีน
ในประเทศเมียนมายุคหลังการล่าอาณานิคม (ช่วงการได้รับเอกราช ปี ค.ศ. 1948-ปัจจุบัน)
จากการแบ่งช่วงเวลาในการศึกษา ผู้เขียนได้นำเสนอประเด็นการวิเคราะห์ที่นำมาสู่การตั้ง
ถิ่นฐานของชาวจีนในประเทศไทยเมียนมา ดังนี้ 1) การอพยพของชาวจีนภายใต้ผลกระทบ
ด้านการค้าทางทะเลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 2) การอพยพมาสู่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้
ของคนจีนกับการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองคอมมิวนิสต์ในจีน 3) ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น
ในสังคมเมียนมาภายใต้ผู้นำเมียนมาเชื้อสายจีน พัฒนาการดังกล่าวมีลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไป
ในแต่ละช่วงเวลา ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของประเทศจีนเองและประเทศ
เมียนมา

คำสำคัญ การตั้งถิ่นฐาน, ชาวจีน, ประเทศไทยเมียนมา

¹ วิทยาลัยการจัดการและพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม จังหวัดพิษณุโลก 65000
อีเมล: reddevil_small@hotmail.com

The Settlement of Chinese in Myanmar: Development of Community, Economic, Social, Culture and Politics

Wasan Pounpunwong²

Abstract

This article reflects the settlement and emigration of Chinese people in Myanmar. The periods of the study are divided as follows: 1) the development of the Chinese community in Myanmar prior to the Colonial Era (1284-1644), 2) the development of the Chinese community in Myanmar in the British Empire (1885-1948), and 3) the development of the Chinese community in Myanmar after the Colonial Era (1948-present). From the division of periods in this study, this article presents the analyzed issues that lead to the settlement of Chinese people in Myanmar as follows: 1) the emigration of Chinese people under the impact of maritime trade in Southeast Asia, 2) the emigration of the Chinese people to Southeast Asia and the change of the communism in China, and 3) the conflict incurred in the Myanmar society under the government of Chinese descent leader. The developments were gradually changes in each period, depending on the situations of China and Myanmar.

Keywords Settlement, Chinese People, Myanmar

² College of Local Management and Development, Pibulsongkram Rajabhat University, Phitsanulok 65000. E-mail: reddevil_small@hotmail.com

1. บทนำ

“คนจีน” ถือว่าเป็นกลุ่มคนที่อาศัยอาศัยอยู่ทั่วทุกมุมโลกโดยปรากฏอยู่ในประเทศต่างๆ โดยคนจีนในความหมายนี้คือ ชาวจีน ซึ่งมีความหมายในการใช้เรียกชาวจีนอย่างเป็นทางการ ได้แก่ หัวเฉียว หมายถึง ชาวจีนที่เกิดในประเทศจีน ในขณะที่หัวอู้ใช้เรียกลูกหลานของบรรพบุรุษชาวจีนที่เกิดในประเทศต่างๆ ทั้งนี้ ในปัจจุบันอาจไม่สามารถใช้คำจำกัดความของชาวจีนข้างต้นมาอธิบายได้ เพราะมีวัฒนธรรมและสังคมที่ใกล้เคียงกันอย่างยิ่งกับประเทศจีน แต่เพียงมีความแตกต่างกันทางภูมิศาสตร์ที่ห่างไกลเท่านั้น ฉะนั้นการนิยามข้างต้นจึงน่าเชื่อถือน้อยลง จากผลสำรวจที่ว่าชาวจีนทั้งสองความหมายนี้มีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชาติที่ตนอยู่มากกว่าประเทศจีน

การอยู่อาศัยของคนจีนพื้นที่ต่างๆ มักจะมีการรวมตัวกันตั้งเป็นชุมชนคนจีน ซึ่งหลายๆ คนรู้จักกันในชื่อของไชน่าทาวน์ (China Town) โดยลักษณะของชุมชนจีนที่ว่านี้จะมีเอกลักษณ์ของความเป็นคนจีนที่หยอหาคาความเป็นจีนของแผ่นดินแม่ ซึ่งก็คือจีนแผ่นดินใหญ่ที่คนจีนเหล่านี้ได้อพยพออกมา บรรยากาศในชุมชนจีนนั้นมีการรักษาวัฒนธรรมดั้งเดิมไว้ซึ่งปรากฏออกมาทางพิธีกรรมต่างๆ เช่น เทศกาลสาสน์จีน วันตรุษจีน การไหว้เจ้า เป็นต้น หรือปรากฏออกมาในรูปแบบของสถาปัตยกรรมสถานที่ต่างๆ เช่น วัดจีน ศาลเจ้า ที่อยู่อาศัย เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ลักษณะของชุมชนจีนในแต่ละที่ถึงแม้ว่าจะมีการรักษาวัฒนธรรมความเชื่อดั้งเดิมไว้แต่เนื่องจากการอพยพเข้าไปอยู่อาศัยในพื้นที่ที่ตนเองไม่ได้เป็นเจ้าของประเทศ หรือไม่ได้มีวัฒนธรรมที่เหมือนตนเอง ความเป็นจีนในชุมชนจีนในพื้นที่ต่างๆ จึงมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป อันเนื่องมาจากการปรับตัวของคนจีนที่อพยพโดยมีการผสมผสานวัฒนธรรมจีนเข้ากับวัฒนธรรมของท้องถิ่นที่ตนเองอพยพเข้าไปตั้งถิ่นฐาน

ในการตั้งถิ่นฐานของชาวจีนจะให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ของชาวจีนในการเข้ามาตั้งรกราก (Settlement) ในพื้นที่ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ศิริลักษณ์ มาศวิริยะกุล (2549, น. 15) อธิบายว่า ในบรรดาดินแดนโพ้นทะเลที่ชาวจีนอพยพไปตั้งรกราก ภูมิภาคเอเชียอาคเนย์หรือดินแดนที่ชาวจีนเรียกกันว่า “หนานหยาง” เป็นอาณาบริเวณที่ชาวจีนอยู่อาศัยมากที่สุด ซึ่ง “หนานหยาง” คือ ดินแดนที่มีทะเลติดกับประเทศจีนหากระบุคำที่ใกล้เคียงที่สุดน่าจะหมายถึงภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ บรูไน ดารุสสลาม รวมทั้งประเทศไทยและเวียดนาม ตลอดจนกัมพูชา เมียนมา นอกจากนี้ การกล่าวถึง “ชาวจีนในหนานหยาง” หมายถึงเฉพาะชาวจีนอพยพที่อาศัยเส้นทางการเดินเรือในทะเลจีนใต้ โดยไม่ได้รวมบรรดาชาวจีนที่เดินเท้าข้ามพรมแดนทางบกมายังผืนแผ่นดินใหญ่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ฉะนั้น การอธิบายเรื่องการตั้งถิ่นฐานของชาวจีนในประเทศเมียนมา: พัฒนาการชุมชน เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง ในบทความฉบับนี้ต้องการชี้ให้เห็นว่าประเทศเมียนมาเป็นประเทศที่มีการตั้งถิ่นฐานของชาวจีนซึ่งเกิดจากการอพยพและเข้ามาตั้งถิ่นฐาน อันเป็นผลมาจากการสำรวจเส้นทางการเดินเรือของกองทัพเรือของจีน โดยมีการค้นพบว่า ประวัติศาสตร์สมัยแรกของชาวจีนปรากฏอยู่ในสมัยราชวงศ์หมิง (ค.ศ. 1368-1644) (สักรินทร์ นิยมศิลป์, 2555, น. 3) โดยนายพลเจิ้งเหอ นักเดินเรือผู้ยิ่งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์จีน ได้ส่งกองเรือไปสำรวจทะเลจีนใต้ และมหาสมุทรอินเดีย โดยคนจีนส่วนมากเป็นชาวกวางตุ้ง และฮกเกี้ยนผู้คนที่ส่งออกไปสำรวจทะเลนั้นมีจำนวนมากที่อยู่ถาวร ณ ประเทศต่างๆ และมีได้กลับไปยังประเทศจีนอีก (ภูวคัล ทรงประเสริฐ, 2547, น. 36) ลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดการตั้งชุมชนของชาวจีนในพื้นที่ต่างๆ ตามเส้นทางการเดินเรือของกองทัพเรือของจีนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยความสำคัญของการอธิบายจะอยู่ในขอบเขตประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างชาวจีนที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานในประเทศเมียนมาในประเด็นพัฒนาการชุมชน เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง

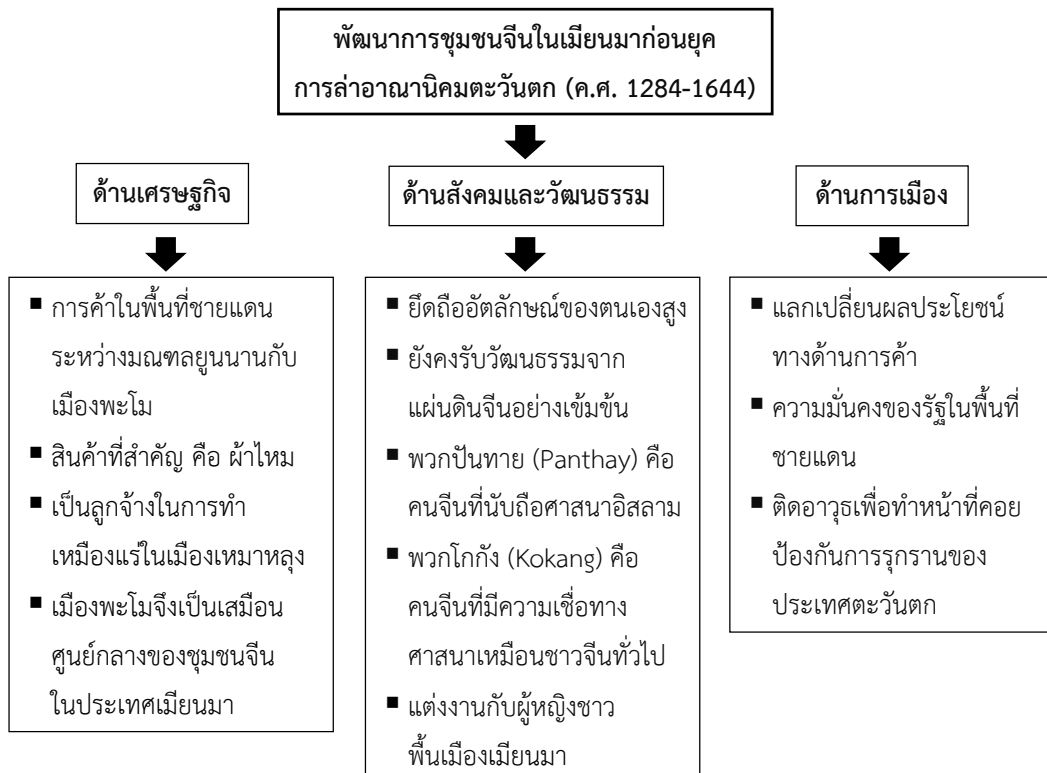
ลักษณะการเดินทางเข้ามาของคนจีนในประเทศเมียนมาส่วนใหญ่จะเดินทางเข้ามาทางบกโดยเข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ทางภาคใต้ของประเทศเมียนมาครั้งแรกใน ปี ค.ศ. 1284 ในราชวงศ์หยวนโดยกุบไลข่าน ส่วนการอพยพครั้งต่อมาเป็นการเข้ามาทางทะเลโดยคนจีนส่วนใหญ่เป็นชาวจีนกวางตุ้งและชาวจีนฮกเกี้ยนมีบทบาททางเศรษฐกิจในประเทศเมียนมาปรากฏชัดเจนเข้ามาตั้งแต่ราชวงศ์หมิง (ค.ศ. 1368-1644) ถึงปลายราชวงศ์ชิง (ค.ศ. 1920-1930) (สักรินทร์ นิยมศิลป์, 2555, น. 3) เมืองที่สำคัญในการทำการค้าของคนจีนยูนนานคือเมืองพะโม โดยคนจีนยูนนานเหล่านี้มีบทบาทสำคัญทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศเมียนมาเป็นอย่างมาก (ภูวคัล ทรงประเสริฐ, 2547, น. 60)

2. พัฒนาการชุมชนจีนในเมียนมาก่อนยุคการล่าอาณานิคมตะวันตก (ค.ศ. 1284-1644)

พัฒนาการของชุมชนจีนในประเทศเมียนมาในยุคก่อนอาณานิคมตะวันตกปรากฏเด่นชัดเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1284 ในราชวงศ์หยวน โดยกุบไลข่านได้ส่งกองทัพไปบีบบังคับอาณาจักรพุกาม (Pagan) ให้ส่งเครื่องราชบรรณาการไปถวายความจงรักภักดีต่อตนเอง แต่ความขัดแย้งเกิดขึ้นเมื่อผู้นำของเมียนมานั้นปฏิเสธวิธีการทางการทูตของจีนและได้ทำการสังหารคณะทูตของจีน ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1278 จีนจึงได้ยกกองทัพมากกว่า 500,000 คนเข้าไปบุกยึดเมียนมาแต่ไม่สำเร็จ เมียนมาได้ต่อสู้กับกองทัพจีนจนถึงปี ค.ศ. 1298 จนสามารถขับไล่กองทัพจีนออกจากเมียนมาได้ ในระยะต่อมาความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับจีน

เริ่มพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้นเมื่อจีนเปลี่ยนการปกครองมาเป็นราชวงศ์หมิง ซึ่งในยุคของราชวงศ์หมิง ปี ค.ศ. 1368-1644 นี้ เมียนมาได้กลายเป็นรัฐบรรณาการของจีนและมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันจนถึงราชวงศ์ชิง ปี ค.ศ. 1644-1911 (ภูวดล ทรงประเสริฐ, 2547, น. 61)

แผนภาพที่ 1 แผนพัฒนาการชุมชนจีนในเมียนมาก่อนยุคการค้าอาณานิคมตะวันตก (ค.ศ. 1284-1644)



ด้านเศรษฐกิจ ประเทศเมียนมามีความสัมพันธ์ที่ดีกับจีน เป็นผลให้เกิดการเข้ามาของคนจีนในเมียนมา ซึ่งส่วนมากปรากฏในรูปแบบของการค้า ช่วงเวลานี้เป็นระยะแรกของการพัฒนาความสัมพันธ์ด้านการค้าทางบกกระหว่างพ่อค้าจีนกับคนพื้นเมืองในเมียนมา การค้าที่สำคัญมีลักษณะเป็นการค้าในพื้นที่ชายแดนระหว่างมณฑลยูนนานกับเมืองพะโม (Bhamo) ของประเทศเมียนมา ด้วยเหตุนี้เมืองพะโมจึงเป็นศูนย์กลางการค้าชายแดนทางตอนเหนือของเมียนมาที่มีคนจีนเข้ามาค้าขายและตั้งรกรากอยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก การค้าขายในบริเวณเมืองพะโมทวีความสำคัญขึ้นมาเรื่อยๆ ตั้งแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 17 โดยการค้าขายดังกล่าวเป็นลักษณะของการขนส่งสินค้าโดยใช้วัวและม้าเป็นแรงงาน สินค้าที่สำคัญ คือ ผ้าไหม ดังนั้น ในช่วงนี้จึงทำให้

เกิดการอพยพของคนที่อยู่ในมณฑลยูนนานเข้ามาสร้างชุมชนในเมืองพะโมเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทั้งนี้ ยังรวมถึงคนจีนที่เข้ามาเป็นลูกจ้างในการทำเหมืองแร่ในเมืองเหมาหลง (Mao Lung) อีกด้วย จากบริบททางด้านเศรษฐกิจจะเห็นว่าในการเข้ามาของคนจีนในประเทศเมียนมาส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการเดินทางเข้ามาค้าขายของพ่อค้าจีนยูนนาน ซึ่งในระยะดังกล่าวเมื่อพ่อค้าเหล่านี้ได้กอบโกยกำไรจากการค้าได้มากพอแล้ว ส่วนหนึ่งก็จะตัดสินใจตั้งรกรากอยู่ที่เมืองพะโมและแต่งงานกับคนพื้นเมืองเมียนมา อีกส่วนก็มีการกลับไปมณฑลยูนนาน ดังนั้น เมืองพะโมจึงเป็นเสมือนศูนย์กลางของชุมชนจีนในประเทศเมียนมาช่วงก่อนยุคอาณานิคมตะวันตก

ด้านสังคมและวัฒนธรรม ในทางสังคมและวัฒนธรรมของคนจีนในเมียนมายุคนี้มีลักษณะที่ยึดถืออัตลักษณ์ของตนเองสูง โดยการปฏิบัติตามประเพณีวัฒนธรรมจีนไม่ได้ถูกกลืนกลายจากวัฒนธรรมพื้นเมืองของเมียนมา เหตุผลที่ยังคงรักษาสัญลักษณ์ของตนเองได้เนื่องจากความสัมพันธ์ที่คนจีนยังคงรับวัฒนธรรมจากแผ่นดินจีนอย่างเข้มข้น เช่น การแสดงออกผ่านทางพิธีกรรม เทศกาล และลักษณะความเชื่อเรื่องบรรพบุรุษ และการเลี้ยงดูบุตร เป็นต้น ชาวเมียนมาเรียกคนจีนยูนนานแบ่งออกเป็น 2 พวก คือ (1) พวกปันทาย (Panthay) คือ คนจีนที่นับถือศาสนาอิสลาม (2) พวกโกกัง (Kokang) คือ คนจีนที่มีความเชื่อทางศาสนาเหมือนชาวจีนทั่วไป (กวาดล ทรงประเสริฐ, 2547, น. 61) นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างชาวจีนกับคนพื้นเมืองเมียนมานั้นยังมีการแต่งงานกับผู้หญิงชาวพื้นเมืองเมียนมา และผู้หญิงพื้นเมืองเมียนมาต้องการที่จะมีสามีเป็นคนจีนเพราะถือว่าเป็นคนร่ำรวยและขยัน สาเหตุอย่างหนึ่งที่คนจีนเพศชายมีความสัมพันธ์ในลักษณะการแต่งงานกับหญิงชาวเมียนมา อันเนื่องจากคนจีนเล็งเห็นถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในสังคมเมียนมาโดยทำให้ตนเองกลายเป็นส่วนหนึ่งของสังคมนั้น กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือเป็นการสร้างพื้นที่ทางด้านวัฒนธรรมให้กับตนเองให้มีความชอบธรรมที่จะอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว ฉะนั้นการผสมกลมกลืนของคนจีนและชาวพื้นเมืองเมียนมาจึงสะท้อนให้เห็นรูปแบบความสัมพันธ์ทางด้านวัฒนธรรมที่ส่งผลต่อการเข้าถึงอำนาจด้านเศรษฐกิจ ตัวอย่างการคงอยู่ของอัตลักษณ์ของความเป็นวัฒนธรรมของคนจีน เช่น หากคนจีนแต่งงานกับหญิงพื้นเมืองชาวเมียนมาแล้วมีลูกผู้ชายก็จะอบรมสั่งสอนโดยใช้วัฒนธรรมของจีน แต่ถ้าเป็นลูกผู้หญิงก็จะเลี้ยงดูตามแบบวัฒนธรรมชาวเมียนมา ด้วยเหตุนี้ในการก่อตั้งชุมชนของคนจีนในช่วงเวลาก่อนอาณานิคมตะวันตกจะเห็นว่าคนจีนในเมียนมาสามารถปรับตัวเข้ากับวัฒนธรรมและสังคมเมียนมาได้เป็นอย่างดีและยังรักษาอัตลักษณ์วัฒนธรรมของตนเองได้อย่างเข้มข้น

ด้านการเมือง ความสัมพันธ์ของคนจีนในเมียนมาที่เกี่ยวกับการเมืองนั้นส่วนใหญ่มิเยียนมานั้นจะให้ความสำคัญกับจีนยูนนานในแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางการค้าและความมั่นคงของรัฐในพื้นที่ชายแดน โดยที่รัฐบาลเมียนมานั้นให้ชาวจีนที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดนนั้นติดต่ออาวุธเพื่อทำหน้าที่คอยป้องกันการรุกรานของประเทศตะวันตกซึ่งเข้ามาภายหลังภายหลัง

การสิ้นสุดอำนาจของราชวงศ์ชิงในปี ค.ศ. 1911 ซึ่งเป็นการแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ทางการค้าชายแดนและการรักษาวัฒนธรรมวิถีชีวิตของตนเองโดยไม่มีอำนาจทางการเมืองของเมียนมาเข้ามาแทรกแซง ซึ่งด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้ชุมชนจีนยูนนานมีความสัมพันธ์ที่ดีกับรัฐบาลเมียนมา

3. พัฒนาการทางชุมชนของจีนในประเทศเมียนมายุคการตกเป็นอาณานิคมอังกฤษ (ค.ศ. 1885-1948)

การปกครองของอังกฤษในเมียนมาระยะแรกยังไม่ค่อยมีคนต่อต้านมากนัก เพราะยังไม่กระทบต่อโครงสร้างสังคมในเมียนมา อังกฤษยังคงใช้ภาษาเมียนมาเป็นภาษาราชการ ต่อมาอังกฤษผนวกเมียนมาเข้าเป็นมณฑลหนึ่งของอินเดีย อันที่จริงอังกฤษไม่ได้ต้องการเมียนมาเป็นอาณานิคม เนื่องจากต้องการรักษาผลประโยชน์ของบริษัทอินเดียตะวันออกของอังกฤษในแคว้นเบงกอลซึ่งอยู่ในเขตการปกครองของอังกฤษ ในปี ค.ศ. 1886 ในสมัยพระเจ้าจีบอแห่งราชวงศ์อลองพญา ถูกอังกฤษบังคับให้สละราชสมบัติและเนรเทศไปอยู่เมืองรัตนคีรี ประเทศอินเดีย หลังสิ้นสุดสงครามอังกฤษ-เมียนมาครั้งที่ 3 อังกฤษไม่ได้แต่งตั้งใครให้เป็นกษัตริย์เมียนมาอีกเลย ผลของสงครามครั้งสุดท้ายในเมียนมา ทำให้สถาบันกษัตริย์ของเมียนมาถูกทำลายลง เป็นอันสิ้นสุดการปกครองโดยระบอบกษัตริย์ของเมียนมาที่มีมาอย่างยาวนาน (ศิวพร ชัยประสิทธิกุล, ม.ป.ป., น. 90)

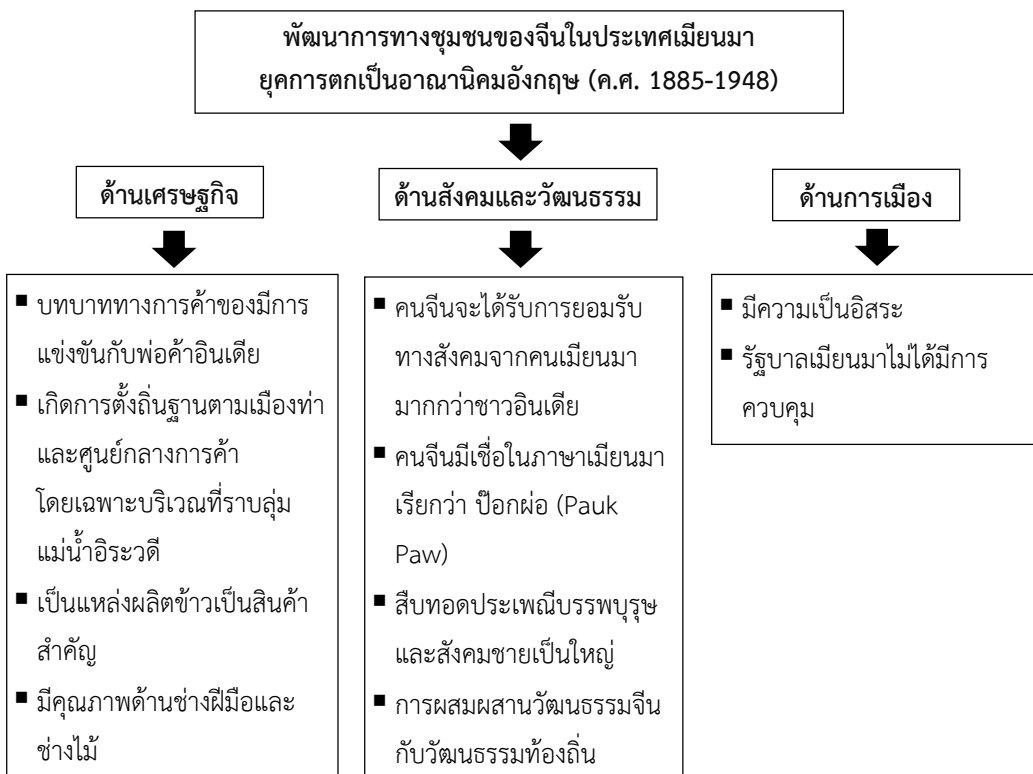
ด้วยเหตุนี้ ทำให้ชาวเมียนมาส่วนใหญ่ไม่พอใจเพราะขาดสถาบันกษัตริย์ที่ยึดเหนี่ยวทางจิตใจ เมื่อสถาบันกษัตริย์ล่ม สถาบันศาสนาก็พลอยล่มไปด้วย โดยที่อังกฤษไม่คิดที่จะทำนุบำรุงพุทธศาสนาของเมียนมาให้คงอยู่สืบไป วัดกับประชาชนซึ่งเคยมีความผูกพันก็เริ่มห่างเหิน ระบบราชการสำนักซึ่งเคยควบคุมข้าราชการต่างๆ ทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นสลายตัวลง ข้าราชการต่างๆ ก็พลอยหมดอำนาจ ประชาชนที่เคยชินกับระบบศักดินาส่งกัดข้าราชการขุนนางที่มีอิทธิพลในท้องถิ่นก็หมดที่พึ่ง เมื่ออังกฤษนำระบบหมู่บ้านมาใช้โดยมีการหมุนเวียนตำแหน่งหัวหน้าหมู่บ้าน นำระบบเทศบาลเข้ามาใช้ตามเมืองใหญ่ๆ ทางตอนล่างของเมียนมา เพื่อยกระดับการเก็บภาษีให้สูงขึ้นและจัดระบบการเก็บภาษีแบบเดียวกันหมดและให้ปฏิบัติตามคำสั่งของอังกฤษ นับว่าเป็นการทำลายระบบทางสังคมแบบเก่าของเมียนมาเกิดการขัดแย้งระหว่างประชาชนและผู้ปกครองที่มาจากต่างหมู่บ้าน (ศิวพร ชัยประสิทธิกุล, ม.ป.ป., น. 90-92)

จะเห็นว่าลักษณะของการปกครองแบบเดิมของเมียนมานั้นถูกแทนที่ด้วยการปกครองแบบตะวันตก โดยเริ่มตั้งแต่ครั้งหลังของศตวรรษที่ 19 นอกจากบรรดาชาติตะวันตกจะพากันแข่งขันช่วงชิงดินแดนเพื่อสถาปนาอาณานิคมของพวกเขาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพิ่มขึ้น

เรื่อยๆ ยังทำให้ปริมาณการค้าระหว่างภูมิภาคนี้กับดินแดนส่วนอื่นๆ ของโลกขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว

เมื่อกลับมาพิจารณาความเปลี่ยนแปลงของชุมชนจีนในเมียนมาหลังจากที่เมียนมาตกเป็นอาณานิคมอังกฤษกล่าวคือ อังกฤษใช้เมียนมาเป็นสะพานเชื่อมเศรษฐกิจกับจีน ทำให้กิจการการค้าในบริเวณภาคเหนือของเมียนมาและมณฑลยูนนานกลับมาคึกคักอีกครั้ง ขณะเดียวกันชุมชนจีนในเมือพะม่ก็ได้กลายเป็นชุมชนที่การผสมผสานระหว่างจีนกวางตุ้งและชาวจีนฮกเกี้ยนที่อพยพเข้ามาทางเรือกับชาวจีนยูนนานซึ่งอพยพเข้ามาทางบก และกลับเข้ามา มีบทบาทควบคู่กับยุทธศาสตร์การเปิดการค้าทางตอนใต้ของจีน ซึ่งอังกฤษจำเป็นต้องใช้ความพยายามในการเจรจาทางการทูตทุกรูปแบบในเพื่อให้นโยบายในการติดต่อการค้าของจีนนั้น กลายเป็นจริงให้ได้ ชาวจีนเหล่านี้จึงได้กลายเป็นชนกลุ่มใหญ่ในเมืองพะม่อีกครั้งโดยมีอาชีพหลักคือการค้าขายตามแนวชายแดน (ภูวดล ทรงประเสริฐ, 2547, น. 101)

แผนภาพที่ 2 พัฒนาการทางชุมชนของจีนในประเทศไทยยุคการตกเป็นอาณานิคมอังกฤษ (ค.ศ. 1885-1948)



ด้านเศรษฐกิจ ชาวจีนในเมียนมานั้นยังเปรียบเทียบกับไม่ได้กับชาวอินเดีย โดยเฉพาะพวกแชกเซตตี้ (Chettyears) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการทำครอบงำกิจการทางเศรษฐกิจในทุกๆ ด้านของเมียนมา ในปี ค.ศ. 1894 การเดินทางเข้าออกของคนจีนสู่เมียนมาทางบกและทางทะเลก็ยังคงมีความสะดวกมากยิ่งขึ้น เนื่องจากมีบริษัทเรือกลไฟของเอกชนอังกฤษที่มีการเปิดบริการรับส่งผู้โดยสารและสินค้าระหว่างเมืองย่างกุ้งกับสิงคโปร์และมาเลเซีย

คลื่นการอพยพในครั้งนี้ของชาวจีนนับวันยังมีมากขึ้นเป็นผลมาจากการอาศัยเรือกลไฟของอังกฤษเข้ามาในเมียนมาก่อให้เกิดการตั้งถิ่นฐานตามเมืองท่าและศูนย์กลางการค้าทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำอิรวดีซึ่งกำลังถูกพัฒนาให้กลายเป็นแหล่งผลิตข้าวสำคัญเพื่อป้อนตลาดโลก ชาวจีนที่อพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานมากขึ้นในเมียนมาในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 นอกจากจะทำให้ปริมาณการค้าระหว่างประเทศทั้งสองเพิ่มขึ้นแล้วยังทำให้บทบาททางการค้าของพ่อค้าอินเดียมีคู่แข่งมากขึ้น สินค้าบางประเภทซึ่งเดิมส่งมาจากประเทศอินเดียมีราคาสูงกว่าสินค้าประเภทเดียวกันที่ส่งมาจากประเทศจีนหรือชุมชนจีนอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้ามาแข่งขันด้วย ขณะเดียวกันพ่อค้าชาวจีนก็เริ่มเข้ามามีบทบาทครอบงำการค้าข้าวระหว่างเมียนมากับชุมชนจีนได้ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ส่วนช่างฝีมือและช่างไม้ต่างๆ ที่เป็นชาวจีนก็เป็นที่ยอมรับของสังคมเมียนมาตลอดจนเจ้าหน้าที่อาณานิคมอังกฤษว่ามีความประณีตกว่าสินค้าของอินเดีย ภายในเวลาไม่กี่ปีหลังจากที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานในเมียนมา ชาวจีนจึงมีโอกาสนในการเปลี่ยนสถานภาพของตนเองและขยายบทบาทเป็นพ่อค้าคนกลางของพวกเขาก็ไปแทบทุกสาขาของเศรษฐกิจเมียนมา และแต่ละด้านในสังคมคนจีนเหล่านี้มีความสัมพันธ์กับคนพื้นเมืองเมียนมาเป็นอย่างดี (ภูวดล ทรงประเสริฐ, 2547, น. 102)

ด้านสังคมและวัฒนธรรม ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างคนจีนกับคนพื้นเมืองในเมียนมานั้น ส่วนใหญ่คนจีนจะได้รับการยอมรับทางสังคมจากคนเมียนมามากกว่าชาวอินเดีย ซึ่งคนจีนเหล่านี้ตัดสินใจในการตั้งถิ่นฐานอย่างถาวรในเมียนมาแล้วมักจะแต่งงานอยู่กินกับชาวเมียนมาหรือชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ได้อย่างสะดวก โดยครอบครัวชาวพื้นเมืองในเมียนมาเองก็ให้การยอมรับครอบครัวชาวจีนในฐานะเครือญาติใกล้ชิด หรือที่ภาษาเมียนมาเรียกว่า ป็อกผ่อ (Pauk Paw) โดยลูกชายที่เกิดมาก็จะได้รับการเลี้ยงให้กลายเป็นจีนโดยสืบทอดประเพณีบรรพบุรุษในแผ่นดินจีนต่อไป ส่วนลูกสาวก็จะได้รับการเลี้ยงดูปลูกฝังให้กลายเป็นสตรีเมียนมาในอนาคต ส่วนใหญ่ชาวจีนในเมียนมาปรารถนาที่จะยกลูกสาวให้เป็นภรรยาของคนจีนด้วยกัน เพราะเชื่อว่าคนจีนมีความวิริยะอุตสาหะในการทำมาหากิน ทั้งนี้ คนจีนยังได้มีการฝึกพูดภาษาเมียนมาได้เป็นอย่างดีมีการผสมผสานวัฒนธรรมจีนกับวัฒนธรรมท้องถิ่นระหว่างจีนกับเมียนมา (ภูวดล ทรงประเสริฐ, 2547, น. 103)

ด้านการเมือง สำหรับความสัมพันธ์ด้านการเมือง ชาวจีนในเมียนมาในช่วงของการตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ รัฐบาลเมียนมาไม่ได้มีการเข้ามาจัดการหรือควบคุมชาวจีนเหล่านี้มากนัก ฉะนั้นประเด็นเรื่องการเมืองระหว่างจีนและรัฐบาลเมียนมานั้นจะปรากฏชัดเจนภายหลังจากเมียนมานั้นมีการสร้างชาติของเมียนมาหลังได้รับเอกราชแล้ว (Li, 2017)

4. พัฒนาการทางชุมชนของจีนในประเทศเมียนมายุคหลังการล่าอาณานิคม (ช่วงการได้รับเอกราช ค.ศ. 1948–ปัจจุบัน)

ภายหลังจากเมียนมาได้รับเอกราชในวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 1948 รัฐบาลเมียนมาก็คำนึงถึงปัญหาในเรื่องชนกลุ่มน้อยหรือสถานะสูญญากาศทางประชากร (Population Vacuum) ของประเทศ เพราะประเทศเมียนมานั้นประกอบไปด้วยชนกลุ่มน้อยหลากหลายเชื้อชาติ นอกจากในดินแดนของตนเองแล้วยังต้องเจอกับปัญหาชนกลุ่มน้อยขนาดใหญ่ที่อพยพมาจากจีนและอินเดีย ซึ่งคนจีนและคนอินเดียนั้นมีบทบาทในการครอบงำเศรษฐกิจของเมียนมาเป็นอย่างมาก ภายหลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ก่อนอังกฤษจะคืนเอกราชให้กับเมียนมา และอังกฤษได้ประกาศใช้กฎหมายคนเข้าเมืองเมียนมา (The Burma immigration Act) ในปี ค.ศ. 1947 เพื่อเปิดโอกาสให้คนอินเดียกว่า 400,000 คน และคนจีนกว่า 14,000 คน ซึ่งเคยอพยพกลับภูมิลำเนาในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ให้สามารถกลับเข้ามาตั้งถิ่นฐานและทำมาหากินในเมียนมาได้อีกครั้ง ซึ่งในกรณีการอพยพของชาวจีนนั้นรัฐบาลเมียนมาต้องการให้คนจีนเหล่านี้กลับมาตั้งชุมชน แต่ในส่วนของชาวอินเดีย เมียนมานั้นกังวลมากเพราะกลัวว่าคนเหล่านี้จะเข้ามาครอบงำในทางเศรษฐกิจของเมียนมาเหมือนยุคอาณานิคม (ศิวพร ชัยประสิทธิ์กุล, ม.ป.ป., น. 90-92)

ด้านเศรษฐกิจ คนจีนที่อยู่ในเมียนมาสามารถร่วมมือกับลูกหลานของพวกเขาที่ถือสัญชาติชาวพื้นเมืองตั้งแต่เมียนมาได้รับเอกราชในช่วงแรกๆ โดยเข้าไปवादซื้อกิจการต่างๆ ของพวกแขกเช็ตตีไว้ ขณะเดียวกันรัฐบาลเมียนมาก็ได้มุ่งยึดกิจการของพวกแขกเช็ตตีเป็นเป้าหมายสำคัญสูงสุด โดยเฉพาะกิจการที่ดิน การผูกขาดการนำเข้าและการส่งออก ธุรกิจการเงิน และการธนาคาร เป็นต้น ผลของนโยบายยึดทรัพย์สินของชาวต่างด้าวในครั้งนั้น ผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงก็คือ ชาวอินเดีย ขณะที่ชาวจีนต่างด้าวที่ทำธุรกิจจำนวนน้อยมากที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการ (คลังปัญญาไทย, ม.ป.ป.)

ในส่วนของกิจการการค้าปลีกนั้น รัฐบาลเมียนมายังเปิดโอกาสให้ชาวจีนและครอบครัวสามารถประกอบธุรกิจต่อไปได้ ขณะเดียวกันการที่รัฐบาลจีนคอมมิวนิสต์มีสายสัมพันธ์ที่ดีกับรัฐบาลทหารเมียนมา ในขณะที่ส่วนใหญ่คนเชื้อสายจีนในเมียนมาก็ล้วนให้การสนับสนุน

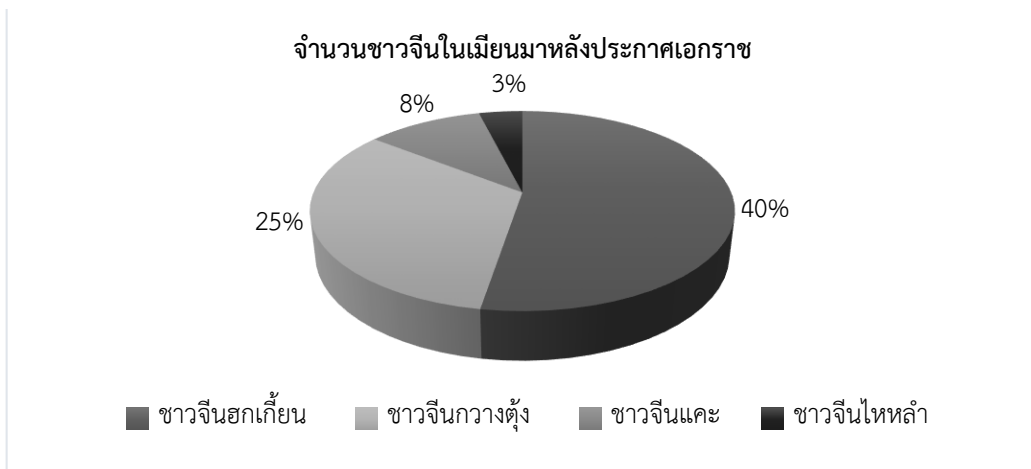
พรรคคอมมิวนิสต์จีน ส่งผลให้สถานะภาพทางเศรษฐกิจของคนจีนเหล่านั้นมีความเข้มแข็ง เพราะการเข้าไปสวมบทบาทแทนพ่อค้าอินเดียในกิจการการลงทุนทางเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐวิสาหกิจในเมียนมาจำเป็นต้องประสานผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ กับพวกคนจีนเหล่านี้มากขึ้น และรัฐบาลทหารเมียนมายังต้องร่วมมือกับพวกจีนคอมมิวนิสต์ในการให้โอกาสพ่อค้าเหล่านี้ โดยให้มีการรักษาวินัยชีวิตของชุมชนจีนในเมียนมาอย่างเข้มแข็ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ สมาคมโรงเรียน โรงพยาบาล หนังสือพิมพ์ และประเพณีวัฒนธรรมต่างๆ ซึ่งชาวจีนถือว่าเป็นวิถีชีวิตที่สำคัญของพวกเขา รัฐบาลเมียนมาภายใต้การนำของกองทัพก็ยังคงเปิดโอกาสให้คนเหล่านี้ดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ โดยมีหอการค้าและสมาคมจีนต่างๆ ร่วมมือกับสถานเอกอัครราชทูตจีนในกรุงย่างกุ้งคอยให้การสนับสนุนกิจกรรมเหล่านี้อย่างเหนียวแน่นต่อไป ขณะเดียวกันรัฐบาลเมียนมาตั้งแต่นั้นก็ถือว่าประเทศของตนไม่มีปัญหาเกี่ยวกับชาวจีนอีกต่อไป เพราะรัฐบาลเมียนมามีสายสัมพันธ์ที่ดีต่อรัฐบาลจีนตลอดจนปี ค.ศ. 1960 เพราะฉะนั้นคนจีนในเมียนมาจึงมีสถานภาพดีกว่าผู้มีเชื้อสายต่างด้าวอื่นๆ คนเหล่านี้จึงสามารถใช้ชีวิตกลมกลืนกับคนเมียนมาพื้นเมืองได้เป็นอย่างดี บางคนถึงกับประสบความสำเร็จและร่ำรวยอย่างรวดเร็ว จนกลายเป็นเศรษฐีรุ่นใหม่ในยุคเผด็จการทหารเมียนมาได้โดยไม่ยากลำบาก โดยเฉพาะผู้ที่มีสายสัมพันธ์ที่ดีกับเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้น ในยุคนี้จึงถือว่าชุมชนชาวจีนมีความมั่งคั่งทางด้านเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก (วรศักดิ์ มหัทธโนบล, 2550, น. 45)

ด้านสังคมและวัฒนธรรม ชาวจีนในเมียนมาในที่นี้รวมทั้งที่เพิ่งอพยพเข้ามาใหม่ และลูกหลานชาวจีนที่เกิดใหม่ในช่วงปี ค.ศ. 1950 มีเพียงประมาณ 300,000 คน โดยชาวจีนเหล่านี้ประกอบไปด้วย ชาวจีนฮกเกี้ยนประมาณร้อยละ 40 ชาวจีนกวางตุ้งร้อยละ 25 ชาวจีนแคะร้อยละ 8 และชาวจีนไหหลำร้อยละ 3 ทั้งนี้ คนจีนดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะการค้าข้าวและกิจการการค้าอื่นๆ ในบริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำอิรวดีแทนพวกอินเดียหรือแขกเซตตี (Chettyars) ดังนั้น จึงส่งผลให้ชุมชนจีนในบริเวณนี้มีขนาดใหญ่ขึ้นอย่างรวดเร็ว เช่น เมืองย่างกุ้งมีชาวจีนประมาณ 500,000 คน เมืองมะละแหม่งก็มีคนจีนประมาณ 15,000 คน ทำให้สถาบันทางสังคมและวัฒนธรรมของชาวจีนในเมียนมา มีความเข้มแข็งมาก ส่งผลให้เกิดการจัดตั้งเป็นสมาคมขึ้น (ภูวดล ทรงประเสริฐ, 2547, น. 237)

สมาคมจีนในเมียนมาประกอบด้วย สมาคมของหอการค้าและองค์กรลับหรืออัยยี่จำนวน 2 ก๊ก คือ หงปิงหรือพวกธงแดงมีสมาชิกประมาณ 40,000 คน ส่วนใหญ่เป็นชาวจีนฮกเกี้ยนที่นิยมพวกพรรคคอมมิวนิสต์จีน และพวกไป๋หรือพวกธงขาวที่ส่วนใหญ่เป็นจีนกวางตุ้งที่นิยมพรรคกั๋วมินตั๋ง ในช่วงปี ค.ศ. 1950 ในขณะเดียวกันชาวจีนในเมียนมาขณะนั้นยังมีสมาคมตระกูลจีนอีกเป็นจำนวนมากประมาณ 80 สมาคม และทั้งประเทศมีโรงเรียนสอนภาษาจีนตั้งแต่ระดับประถมจนถึงมัธยมศึกษาตอนต้นประมาณ 180 แห่ง โดยเฉพาะเมืองย่างกุ้งมีจำนวน

28 แห่ง ขณะเดียวกันสถานเอกอัครราชทูตประเทศจีนกำลังร่วมมือกับบรรดาพ่อค้าและผู้นำคนจีน เพื่อหาทางทำลายอิทธิพลพรรคกั๋วมินตั่งที่เคยฝังแน่นอยู่ในระบบการศึกษาเมื่อครั้งเข้ามาเผยแพร่อุดมการณ์ประชาธิปไตย ดังนั้น รัฐบาลเมียนมาพยายามที่จะลดบทบาทของหนังสือพิมพ์ที่เป็นภาษาจีน โดยหนังสือพิมพ์เหล่านี้มีอิทธิพลต่อคนจีนในการสนับสนุนพรรคกั๋วมินตั่งอย่างเห็นได้ชัดเจน (ASEAN Statistical Yearbook, 2005)

แผนภาพที่ 3 จำนวนชาวจีนในเมียนมาในช่วงปี ค.ศ. 1950 มีเพียงประมาณ 300,000 คน

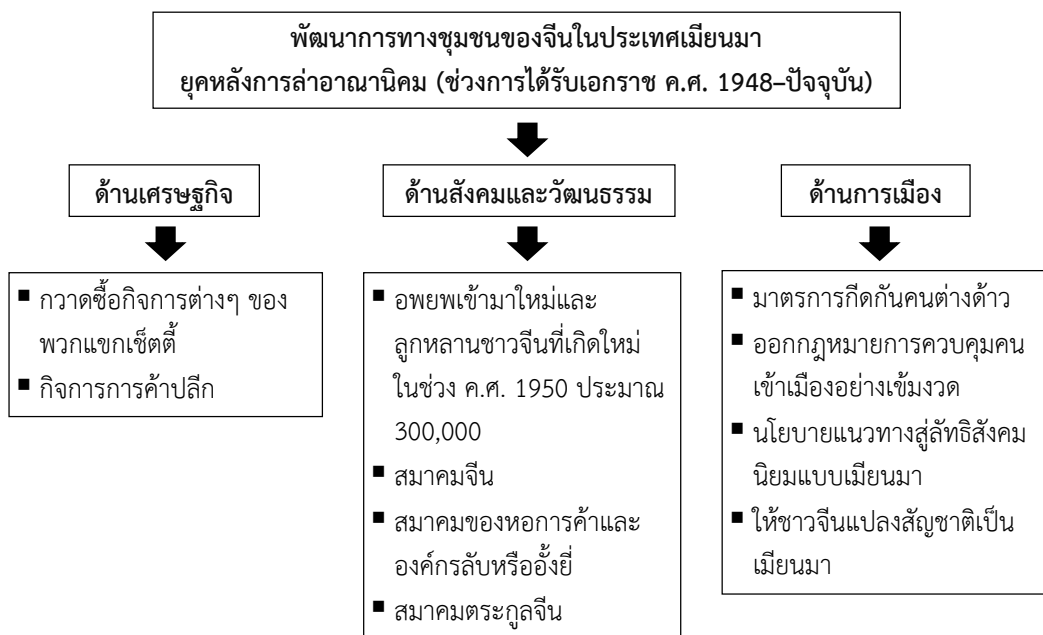


ด้านการเมือง ปัญหาของชาวจีนในเมียนมาส่วนใหญ่จึงมักเกิดจากมาตรการที่เกี่ยวข้องทางด้านเศรษฐกิจและทางด้านสังคม รัฐบาลเมียนมาต้องการสร้างความเป็นเอกภาพให้รัฐเอกราชใหม่ รัฐบาลได้ประกาศห้ามไม่ให้ชาวจีนและชาวอินเดียเดินทางเข้ามาตั้งถิ่นฐานในเมียนมา ทั้งนี้ ยังออกกฎหมายการควบคุมคนเข้าเมืองอย่างเข้มงวดโดยไม่มีการกำหนดโควตาการเข้าเมืองใดๆ อย่างแน่นอน ถัดจากนั้นก็ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเป็นพลเมืองของสหภาพ ปี ค.ศ. 1954 เพื่อเปิดโอกาสทางอ้อมให้ชาวจีนแปลงสัญชาติเป็นเมียนมาได้โดยสะดวก ซึ่งมีชาวจีนจำนวน 21,433 คน ขอแปลงสัญชาติเป็นเมียนมา ขณะเดียวกันรัฐบาลเมียนมาก็ได้บังคับให้คนเหล่านี้จำเป็นต้องมีบัตรประจำตัวต่างด้าวและต่ออายุทุกปี ใครฝ่าฝืนก็จะมียบทลงโทษ (ภูวดล ทรงประเสริฐ, 2547, น. 386-387)

ภายในเวลาไม่นานคนจีนส่วนใหญ่ก็ค่อยๆ แปลงสัญชาติเป็นเมียนมาเพิ่มมากขึ้น ขณะที่ชาวอินเดียซึ่งเป็นที่ยังขงชาวพื้นเมืองก็ขายกิจการให้พ่อค้าชาวจีนในยุคของนายพลเนวิน ในปี ค.ศ. 1958 นโยบายแนวทางสู่ลัทธิสังคมนิยมแบบเมียนมา (The Burmese Way to Socialism) ก็ค่อยๆ ก่จัดบทบาทของพ่อค้าอินเดียโดยเฉพาะพวกแขกเซตต์ออกไปจากวงจร

เศรษฐกิจของเมียนมาอย่างรวดเร็ว และจะเห็นอย่างชัดเจนมากขึ้นภายหลังที่พลเอกเนวิน ยึดอำนาจรัฐได้สำเร็จ ในปี ค.ศ. 1962 ถัดจากนั้นสภาปฏิวัติ (Revolutionary Council) ก็ได้ ประกาศยึดกิจการต่างๆ ของชาวต่างด้าวทั้งหมด ตั้งแต่ธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ ธุรกิจ กู้ยืมเงิน ธุรกิจการค้าส่ง โรงงานอุตสาหกรรม ตลอดจนอาชีพเฉพาะต่างๆ ในรัฐวิสาหกิจและ ภาคเอกชนของเมียนมา ในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่นี้จึงทำให้คนจีนและคนอินเดีย เดินทางกลับประเทศของตนหรือเดินทางออกจากประเทศเมียนมาทั้งหมด ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1963 แต่มาตรการดังกล่าวก็เป็นประโยชน์ต่อคนจีนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในเมียนมาอย่างยาวนาน และเป็นประโยชน์กับชาวจีนต่างด้าวซึ่งแปลงสัญชาติกลายเป็นคนเมียนมาไปก่อนหน้านี้ในปี ค.ศ. 1962 (ภูวดล ทรงประเสริฐ, 2547, น. 238)

แผนภาพที่ 4 พัฒนาการทางชุมชนของจีนในประเทศเมียนมายุคหลังการล่าอาณานิคม (ช่วงการได้รับเอกราช ค.ศ. 1948-ปัจจุบัน)



5. บทวิเคราะห์การอพยพของชาวจีนภายใต้ผลกระทบด้านการค้าทางทะเลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ในการกล่าวถึงการอพยพของชาวจีนภายใต้ ผลกระทบด้านการค้าทางทะเลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ผู้เขียนได้นำเอาทฤษฎีว่าด้วยการย้ายถิ่น (Theory of Migration) ของ Everett Lee (1966) มาเป็นกรอบแนวทางอธิบายโดยอธิบายปัจจัยหรือเงื่อนไขพื้นที่ต้นทาง

ที่เป็นแรงผลักดันให้เกิดการย้ายถิ่น และปัจจัยหรือเงื่อนไขในพื้นที่ปลายทางที่ดึงดูดให้เกิดการย้ายถิ่นเข้ามาตั้งถิ่นฐาน โดย Everett กล่าวถึงองค์ประกอบของการย้ายถิ่น 4 ประการ คือ

(1) ปัจจัยหรือเงื่อนไขพื้นที่ต้นทาง หมายถึง การย้ายถิ่นจะเริ่มต้นที่จุดซึ่งเป็นพื้นที่ต้นทางของกระบวนการย้ายถิ่นซึ่งหมายถึงการย้ายถิ่นออกจากพื้นที่ต้นทางอันเนื่องมาจากอิทธิพลต่างๆ ที่มีอยู่พื้นที่ต้นทาง ซึ่งอิทธิพลที่มีผลทำให้บุคคลนั้นย้ายออกแบ่งออกเป็น

- ปัจจัยที่ผลักดันหรือปัจจัยที่ทำให้บุคคลรู้สึกว่าจะไม่อยากจะอยู่ที่เดิม เรียกว่า ปัจจัยลบ
- ปัจจัยดึงดูดหรือปัจจัยที่ยึดตัวบุคคลไว้ไม่ให้มีความรู้สึกอยากจะย้ายถิ่น เรียกว่า ปัจจัยบวก
- ปัจจัยภาวะเป็นกลางหรือปัจจัยที่บุคคลจะให้คุณค่าต่อการย้ายถิ่นอย่างไร เรียกว่า ปัจจัยภาวะเป็นกลาง

ดังนั้น สำหรับพื้นที่ต้นทางก็จะประกอบไปด้วยปัจจัยดึงดูดและปัจจัยผลักดัน ซึ่งจะมีผลต่อการตัดสินใจของบุคคลในการตัดสินใจในการย้ายถิ่น ตัวอย่างปัจจัยดึงดูด เช่น การมีครอบครัวที่ดี ความสะดวกสบายในการทำมาหากิน การมีที่อยู่อาศัย เป็นต้น ตัวอย่างปัจจัยผลักดัน เช่น มีปัญหาครอบครัว ความไม่ปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน ความยากจน ปัญหาการเมือง ภัยธรรมชาติ เป็นต้น ส่วนปัจจัยที่เป็นกลางนั้นก็ขึ้นอยู่กับว่าคุณค่าจะตัดสินใจอย่างไรต่อปัจจัยดึงดูดและปัจจัยผลักดัน

(2) ปัจจัยหรือเงื่อนไขในพื้นที่ปลายทาง หมายถึง จุดหมายของการย้ายถิ่นคือพื้นที่ปลายทางซึ่งประกอบไปด้วยปัจจัย 3 ประการคือ

- ปัจจัยต่อต้านหรือผลักดันที่ทำให้ผู้ย้ายถิ่นไม่ตัดสินใจย้ายไปในพื้นที่ปลายทาง เช่น สภาวะสิ่งแวดล้อม ปัญหาสังคม อาชญากรรม เป็นต้น
- ปัจจัยดึงดูดที่มีผลต่อการตัดสินใจในการย้ายถิ่นเข้าไปในพื้นที่ปลายทาง เช่น ค่าแรงที่สูงสวัสดิการสังคม สถานศึกษาดี เป็นต้น
- ปัจจัยเป็นกลางๆ คือเป็นการตัดสินใจของผู้ย้ายถิ่นที่ให้คุณค่าต่อปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดในพื้นที่ปลายทาง

(3) ปัจจัยหรืออุปสรรคที่อยู่ระหว่างพื้นที่ต้นทางและพื้นที่ปลายทาง หมายถึง ความสำเร็จของการย้ายถิ่นนั้นจะขึ้นอยู่กับน้ำหนักของอุปสรรคระหว่างพื้นที่ต้นทางและพื้นที่ปลายทาง เช่น กระบวนการค่าใช้จ่าย ขั้นตอนต่างๆ ที่จะต้องผ่านไปยังพื้นที่ปลายทาง กฎหมายเกี่ยวกับการเดินทาง เป็นต้น ทั้งหมดนี้ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการย้ายถิ่น

(4) ปัจจัยลักษณะของผู้ย้ายถิ่น หมายถึง ปัจจัยนี้จะพูดถึงลักษณะของตัวบุคคลที่มีการตัดสินใจในการย้ายถิ่น โดยการย้ายถิ่นนั้นจะขึ้นอยู่กับตัวบุคคลเป็นผู้กำหนดโดย

คำนึงถึงปัจจัยผลักดัน ปัจจัยดึงดูด และปัจจัยเป็นกลาง ของพื้นที่ต้นทางและพื้นที่ปลายทาง ดังนั้น ในปัจจัยนี้จะเน้นการตีความของบุคคลต่อปัจจัยดังกล่าว

การศึกษาทฤษฎีว่าด้วยการย้ายถิ่น (Theory of Migration) ของ Everett (1966) จะทำให้เข้าใจในประเด็นการย้ายถิ่นระหว่างประเทศมากขึ้นโดยตีความจากปัจจัยผลักดัน และปัจจัยดึงดูดของพื้นที่ต้นทางและพื้นที่ปลายทาง (อุษามาศ เสียมักดี, 2561, น. 34-35)

หากวิเคราะห์ตามทฤษฎีทฤษฎีว่าด้วยการย้ายถิ่น (Theory of Migration) ของ Everett (1966) จะพบว่าการอพยพย้ายถิ่นของคนจีนที่เข้ามาในประเทศเมียนมานั้นส่วนใหญ่จะเกิดจากปัจจัยหรือเงื่อนไขในพื้นที่ต้นทางและปัจจัยหรือเงื่อนไขในพื้นที่ปลายทาง กล่าวคือ

ปัจจัยหรือเงื่อนไขในพื้นที่ต้นทางที่ส่งผลต่อการอพยพ เป็นช่วงที่แรงงานชาวจีนหลังไหลออกนอกประเทศภายหลังสงครามฝิ่นครั้งที่สอง (ค.ศ. 1858-1860) การพ่ายแพ้สงครามฝิ่นทำให้ทางการจีนต้องยอมให้มหาอำนาจตะวันตกระดมแรงงานจีนไปทำงานในต่างประเทศได้อย่างเสรี จนเรียกว่าเป็นช่วงการอพยพของกุลิชาวจีน (Chinese Contract Coolie Migration) (สักรินทร์ นิยมศิลป์, 2555, น. 3)

ปัจจัยหรือเงื่อนไขในพื้นที่ปลายทางที่ส่งผลต่อการอพยพ โดยเล็งเห็นผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ เมื่ออังกฤษผนวกเมียนมาไว้เป็นส่วนหนึ่งของอาณานิคม เพราะอังกฤษเล็งเห็นประโยชน์จากเมียนมาโดยใช้เมียนมาเป็นเส้นทางเชื่อมโยงการค้าระหว่างอังกฤษกับจีน การที่อังกฤษใช้เมียนมาเป็นสะพานเชื่อมต่อด้านการค้ากับจีน โดยอังกฤษและจีนทำสนธิสัญญาการค้าระหว่างจีนและเมียนมาเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ชาวจีนหลังไหลเข้าไปตั้งถิ่นฐานในประเทศเมียนมา ทั้งนี้ รวมถึงการที่อังกฤษเปิดเส้นทางเดินเรือรับบริการผู้โดยสารและสินค้าระหว่างอาณานิคมช่องแคบ (The Straits Settlements) ได้แก่ สิงคโปร์ ปีนัง จากการอธิบายข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าการอพยพของชาวจีนเข้ามาในพื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมถึงประเทศเมียนมา ต้องพิจารณาทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกไปด้วย

อย่างไรก็ตาม การค้าของจีนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังส่งผลต่อการพัฒนาชุมชนของชาวจีนในเมียนมา ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง หลังจากที่มีการเพิ่มจำนวนของชาวจีนในเมืองท่าสำคัญและศูนย์กลางการค้าของเมียนมา ลักษณะบทบาททางเศรษฐกิจของคนจีนนั้น ยังถือว่าเป็นรองอินเดียอยู่เพราะชาวอินเดียในเมียนมามีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากอังกฤษนั้นให้ชาวอินเดียเข้ามาดูแลเรื่องเศรษฐกิจในเมียนมา แต่ในด้านสังคมนั้นชาวจีนก็ถือว่าได้รับการยอมรับมากกว่าชาวอินเดีย ชาวจีนในเมียนมาส่วนใหญ่ที่ตั้งถิ่นฐานอยู่อย่างถาวรในประเทศเมียนมานั้น ส่วนมากมักจะมีการแต่งงานกับสตรีชาวเมียนมาหรือชนกลุ่มน้อยในเมียนมา ซึ่งชาวเมียนมานั้นก็ได้ยอมรับครอบครัวจีนในฐานะญาติห่างๆ ซึ่งภาษาเมียนมาเรียกว่า ป็อกพ่อ โดยลูกชายที่เกิดมามักจะถูกเลี้ยงดูให้กลายเป็น

คนจีนและปลูกฝังวัฒนธรรมจีนเพื่อสืบทอดบรรพบุรุษต่อไป ส่วนลูกสาวนั้นก็ได้รับการเลี้ยงดูในแบบวิถีของเมียนมาให้เป็นสตรีที่ดีของเมียนมาในอนาคต ในด้านเศรษฐกิจนั้นคนจีนได้เข้าไปมีบทบาทที่สำคัญในธุรกิจการค้าระหว่างเมียนมาและชุมชนจีนต่างๆ นอกจากนี้ ยังมีการประกอบอาชีพช่างไม้ช่างฝีมือต่างๆ จนเป็นที่ยอมรับในสังคมเมียนมา ดังนั้น ในเวลาเพียงไม่กี่ปีหลังจากการอพยพของชาวจีนในการเข้ามาตั้งถิ่นฐานในเมียนมา ชาวจีนเหล่านี้ก็มีโอกาสในการเปลี่ยนแปลงสภาพทางสังคมและครอบครัวให้เป็นที่ยอมรับและมีบทบาทสำคัญในเรื่องเศรษฐกิจของเมียนมาเป็นอย่างมาก ในด้านสังคม วัฒนธรรม ประเพณีของชุมชนจีนในเมียนมาก็มีการผสมผสานและกลืนกลายกับคนพื้นเมืองได้ง่ายกว่าอินเดีย อันเนื่องมาจากชาวจีนรู้สึกว่ามีรูปแบบวัฒนธรรมประเพณี ภาษาที่คล้ายคลึงกับจีน ดังนั้น การเข้ามาตั้งถิ่นฐานของชาวจีนในเมียนมานั้นไม่ได้ถูกต่อต้านจากคนพื้นเมืองที่อยู่ภายในประเทศ

ดังนั้น จะเห็นว่าหลังจากมีการค้าขายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีจำนวนของประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ชุมชนจีนในเมียนมาโดยเฉพาะเมืองย่างกุ้งนั้นมีคนจีนอาศัยอยู่มาก ซึ่งปัจจุบันถือเป็นชุมชนจีนที่ใหญ่ที่สุดของเมียนมา ในชุมชนจีนเหล่านี้ได้มีการรักษาอัตลักษณ์ประเพณีและวัฒนธรรมของความเป็นจีนได้อย่างเหนียวแน่นซึ่งจะปรากฏออกมาในรูปแบบของพิธีกรรมต่างๆ ในเทศกาลสำคัญ การอยู่รวมกันของคนจีนในเมียนมานั้นก็จะมีการผสมผสานระหว่างคนจีนกับคนพื้นเมืองเป็นจำนวนมาก คนจีนเหล่านี้ก็มีวิธีการจัดการทางองค์กรทางสังคมก็คือมีสมาคมแซ่หรือตระกูล องค์กรของสมาคมเหล่านี้ก็จะมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้สมาชิกได้กราบไหว้บรรพชน ส่งเสริมสวัสดิการและความสมัครสมานสามัคคีของคนร่วมแซ่ รวมทั้งเก็บรักษากิจการงานความสำเร็จของคนในแซ่ด้วย อย่างไรก็ตาม คนในแซ่อาจไม่คนที่มียายเลือดเดียวกันก็ได้ ดังนั้น ลักษณะของสมาคมแซ่จะเป็นองค์กรที่ใหญ่กว่าองค์กรเครือญาติ ซึ่งในความเป็นจริงนั้นองค์กรแซ่ก็คือองค์กรในจินตนาการที่มองว่าทุกคนมีสายเลือดเดียวกัน (เกษียร เตชะพีระ, 2540ก) ดังนั้น ในลักษณะของสังคมจีนในเมียนมาก็มีความเชื่อมโยงของสมาคมแซ่ต่างๆ เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ยังมีการสอนภาษาจีนและมีหนังสือพิมพ์จีนในเมียนมาอีกด้วย การค้าระหว่างจีนกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ส่งผลให้ชุมชนจีนเติบโตอย่างรวดเร็วในประเทศเมียนมาโดยเฉพาะตามเมืองท่าและศูนย์กลางด้านการค้าต่างๆ ของเมียนมา (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2544, น. 88)

6. บทวิเคราะห์การอพยพมาสู่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของคนจีนกับการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองคอมมิวนิสต์ในจีน

การเปลี่ยนแปลงการปกครองจีนของรัฐบาลคอมมิวนิสต์จีนนั้นได้ส่งผลโดยตรงต่อคนจีนในเมียนมาเป็นอย่างมาก เพราะรัฐบาลเมียนมานั้นได้สถาปนาการปกครองแบบสังคมนิยมหรือแบบเผด็จการทหารขึ้นซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลคอมมิวนิสต์จีนเป็นอย่างมาก ฉะนั้นจึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับเมียนมานั้นมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ด้วยการใช้ระบบการปกครองแบบสังคมนิยมซึ่งมีผลกระทบต่อชุมชนจีนในเมียนมาเป็นอย่างมาก

ในเนื้อหาส่วนนี้จะกล่าวถึงการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงของจีนที่เป็นคอมมิวนิสต์ที่ส่งผลต่อคนจีนในประเทศเมียนมา ซึ่งเริ่มจากการอธิบายโดยมองจากความสัมพันธ์ทางภูมิภาคก่อน กล่าวคือ รัฐบาลจีนคอมมิวนิสต์มองว่าคนจีนเป็นปัญหาสำคัญในการสร้างชาติเพราะปัญหาของชุมชนจีนมีมาอย่างยาวนานและมีผลต่ออิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อรัฐบาลจีนคอมมิวนิสต์ ซึ่งปัญหาบางประการมีผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศและนโยบายเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของจีน ดังนั้น รัฐบาลจีนจึงต้องมีนโยบายที่จะคอยควบคุมชุมชนจีนในดินแดนต่างๆ โดยเน้นความร่วมมือและความจงรักภักดีของชาวจีน โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการกิจการจีนโพ้นทะเล (The Overseas Chinese Affairs Office: OCAO) ขึ้นมาดูแลนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับจีนทั้งหมด ซึ่งคณะกรรมการกิจการจีนโพ้นทะเล (OCAO) เป็นองค์กรที่ต้องขึ้นตรงต่อรัฐบาลจีนโดยตรง นอกจากนี้ คณะกรรมการกิจการจีนโพ้นทะเล (OCAO) ยังได้มีการแต่งตั้งบรรดาผู้นำจีนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งเคยร่วมมือกับรัฐบาลคอมมิวนิสต์จีนในการขับไล่ญี่ปุ่นและพรรคก๊กมินตั๋ง โดยให้คนจีนเหล่านั้นได้เข้ามามีตำแหน่งเป็นกรรมการของคณะกรรมการกิจการจีนโพ้นทะเล (OCAO) ด้วย หน้าที่ของคณะกรรมการกิจการจีนโพ้นทะเล (OCAO) ก็คือให้ความช่วยเหลือในการจัดทรัพยากรต่างๆ ของครอบครัวจีนที่อยู่ในประเทศจีนให้เป็นไปตามกรรมสิทธิ์ของคนจีนเหล่านั้น ช่วยเหลือในด้านการศึกษาบุตรของคนจีน และหาช่องทางในด้านการเงินโดยร่วมมือกับธนาคารเพื่ออำนวยความสะดวกในการส่งเงินกลับของชาวจีน (เกษียร เตชะพีระ, 2540, น. 57)

นอกจากนี้ รัฐบาลจีนยังส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสมาคมจีนที่กลับไปยังมาตุภูมิตามเมืองท่าต่างๆ ซึ่งวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสมาคมก็เพื่อให้สมาคมเหล่านี้เป็นกระบอกเสียงสำคัญในการโฆษณาชวนเชื่อให้ชาวจีนเคลื่อนไหวทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในด้านที่เป็นประโยชน์สำหรับรัฐบาลคอมมิวนิสต์จีน ถ้าเปรียบเทียบนโยบายของรัฐบาลคอมมิวนิสต์จีนกับพรรคก๊กมินตั๋งที่มีต่อคนจีนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะมีลักษณะเหมือนกันในเรื่องการแสดงการสนับสนุนชาวจีนที่อยู่ในดินแดนต่างๆ ให้ได้รับประโยชน์

ทางด้านเศรษฐกิจ แต่สิ่งที่แตกต่างก็คือรัฐบาลจีนนั้นได้มีเรื่องของการยกเลิกลักษณะคนจีนสองสัญชาติโดยนโยบายอยู่ร่วมกันอย่างสันติของนายกรัฐมนตรีโจว เอินไหล ส่วนด้านการเมือง รัฐบาลจีนคอมมิวนิสต์ยังให้มีการคัดเลือกผู้นำจีนเพื่อเข้ามาเป็นสมาชิกสภาประชาชนแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ร่างกฎหมายต่างๆ ทั้งนี้ เปิดโอกาสให้คนจีนทั่วโลกมีสิทธิในการเลือกตั้งให้สามารถใช้สิทธิในการเลือกตั้งได้ ดังนั้น นโยบายของจีนที่มีต่อคนจีนที่อยู่นอกประเทศนั้นก็จะแอบแฝงไปด้วยการควบคุมและสร้างสัมพันธ์ที่กับคนจีนที่อยู่นอกประเทศอยู่เสมอ (สมเกียรติ ตั้งนโม, 2556)

แต่อย่างไรนั้น ปัญหาที่มีอยู่ว่าในประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีชุมชนจีนอาศัยอยู่นั้นรัฐบาลของประเทศนั้นมีมาตรการในการเลือกปฏิบัติต่อคนจีนอย่างไม่เท่าเทียมกันและจำกัดบทบาทต่างๆ ของชาวจีน ดังนั้น สิ่งเหล่านี้จึงทำให้รัฐบาลคอมมิวนิสต์ของจีนหมดความเชื่อถือในเรื่องการให้ความคุ้มครองแก่คนจีนที่อยู่ประเทศเหล่านี้ โดยที่รัฐบาลจีนไม่สามารถตอบโต้การกระทำของรัฐบาลเหล่านั้นอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงเวลานั้นไม่ได้มีความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศจีนยกเว้นเมียนมา เมื่อรัฐบาลคอมมิวนิสต์จีนไม่สามารถคุ้มครองชาวจีนได้คนเหล่านี้จึงเกิดความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก ในปี ค.ศ. 1954 หลังจากทีรัฐบาลจีนประกาศใช้รัฐธรรมนูญก็มีการกำหนดกรอบการปฏิบัติต่อคนจีนอย่างจริงจังโดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองชาวจีนในดินแดนต่างๆ โดยเน้นความร่วมมือเพื่อสร้างความเข้มแข็งทางการศึกษา วัฒนธรรม และลัทธิรักชาติ ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวนายกรัฐมนตรีโจว เอินไหล ได้เข้ามาแก้ปัญหาในเรื่องของคนจีนที่ถือสองสัญชาติ โดยการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวนี้ทำให้เกิดผลกระทบต่อชาวจีนในเรื่องการที่จะต้องเลือกว่าจะถือสัญชาติอะไร ส่วนรัฐบาลจีนเองก็ไม่ได้ตัดปัญหาไม่สนใจคนจีนแต่เปิดโอกาสให้คนจีนเหล่านั้นเลือกสัญชาติได้เอง ผลจากการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวชาวจีนบางส่วนที่ต้องการกลับไปยังมาตุภูมิรัฐบาลจีนก็พร้อมให้การช่วยเหลือ แต่ถ้าใครที่ต้องการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นก็ยอมได้ โดยรัฐบาลจีนยังคงให้คนจีนเหล่านั้นรักษาอัตลักษณ์และวัฒนธรรมของความเป็นจีนไว้อย่างเหนียวแน่น (Litner, 2018)

ในกรณีของเมียนมาได้มีความสัมพันธ์กับรัฐบาลจีนคอมมิวนิสต์เป็นอย่างมากและส่งผลให้เมียนมาเกิดการปกครองแบบเผด็จการทหารหรือสังคมนิยมซึ่งทั้งสองประเทศมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันเป็นอย่างยิ่ง โดยจะเห็นได้ชัดตอนที่นายกรัฐมนตรีโจว เอินไหล เดินทางเข้ามาสถาปนาทางการทูตกับเมียนมาซึ่งในขณะนั้นประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังไม่มีใครติดต่อกับทางการทูตกับจีน การกำเนิดพรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศเมียนมาเกิดจากการชักจูงของประเทศจีนในการต่อต้านขบวนการก๊อมินตั๋งในเมียนมา เหตุการณ์นี้นำไปสู่การสู้รบในยุทธการแม่น้ำโขงในการทำลายอิทธิพลของพรรคก๊อมินตั๋งซึ่งอยู่แถวเขตพรมแดนจีน

และเมียนมา เมื่อชุดรากถอนโคนกลุ่มก่อวินตวัตั้งเรียบร้อยแล้ว สมาชิกของพรรคคอมมิวนิสต์บางส่วนก็เข้าไปมีบทบาทในการทำประโยชน์ให้กับรัฐบาลเมียนมา คือ โกกัง ปันทาย และว่าแดง ซึ่งคนจีนเหล่านี้ได้เข้าไปมีบทบาทเกี่ยวกับผลประโยชน์ด้านความมั่นคงโดยรัฐบาลเมียนมาให้คนจีนเหล่านี้เป็นผู้ป้องกันศัตรูในแนวพรมแดนต่างๆ ฉะนั้นกลุ่มคนจีนเหล่านี้จึงได้รับสิทธิพิเศษในการเข้าไปมีบทบาทในการค้าขายชายแดนซึ่งมีทั้งสินค้าผิดกฎหมายและสินค้าถูกกฎหมาย นอกจากนี้ คนจีนเหล่านี้ยังได้รับอนุญาตให้ติดอาวุธเพื่อรับใช้รัฐบาลเมียนมาในเรื่องความมั่นคง ส่วนในด้านวิถีชีวิตนั้นชาวจีนเหล่านี้ยังคงสามารถรักษาอัตลักษณ์และวัฒนธรรมจีนในการดำรงชีวิต ซึ่งแตกต่างกับชาวจีนในยุคนี้ที่ส่วนมากตั้งถิ่นฐานในบริเวณทางใต้ของเมียนมานั้นไม่สามารถแสดงอัตลักษณ์ความเป็นจีนของตนเองได้เพราะขัดต่อนโยบายการรวมชาติของเมียนมา เหตุการณ์ดังกล่าวจึงส่งผลให้คนจีนบางส่วนต้องอพยพออกจากเมียนมาและบางส่วนต้องยอมถูกกลืนกลายเป็นคนพื้นเมืองเมียนมา (เกษียร เตชะพีระ, 2540ข, น. 57)

7. บทวิเคราะห์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมเมียนมาภายใต้ผู้นำเมียนมาเชื้อสายจีน

จีนได้ดำรงความสัมพันธ์แบบมิตรภาพกับรัฐบาลเมียนมาของนายพลอู ซึ่งไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดทั้งค่ายโลกเสรีและคอมมิวนิสต์ จนกระทั่งรัฐบาลทหารนำโดยนายพลเนวินทำการรัฐประหารในปี ค.ศ. 1962 หลังจากนั้นอีก 11 ปี ในปี ค.ศ. 1967 ภายใต้กระแสปฏิวัติวัฒนธรรมในปี ค.ศ. 1966-1976 ที่โหมกระพือในแผ่นดินจีนอย่างรุนแรง บรรดาวัยรุ่นหนุ่มสาวเชื้อสายจีนในเมียนมาก็ได้รับแรงบันดาลใจจากการปฏิวัติวัฒนธรรม ต่างพากันประดับสัญลักษณ์ประธานเหมาสีแดง ทว่าช่วงนั้นเมียนมาเริ่มประสบปัญหาเศรษฐกิจเนื่องจากรัฐบาลเมียนมาให้ความสำคัญกับการเมืองมากกว่าพัฒนาด้านเศรษฐกิจ นายพลเนวินซึ่งเป็นเมียนมาเชื้อสายจีนก็พยายามแก้ไขด้วยการเป็นกบฏต่อเชื้อชาติจีนของตน ด้วยการเบี่ยงความสนใจของประชาชนไปในเรื่องชาตินิยมเมียนมา ดังนั้น ชาวเมียนมาเชื้อสายจีนจึงกลายเป็นเหยื่อของความโกรธแค้นด้วยสถานะที่เป็นคนกลุ่มน้อยแต่ร่ำรวย ชาวจีนจึงกลายเป็นเป้าโจมตีในฐานะคนอื่นที่มีใช้ชนชาวเมียนมาแท้ รัฐบาลเมียนมานิ่งเฉยกับการจลาจลปี ค.ศ. 1967 ที่ยาวนานถึง 5 วัน ใน 5 วันนี้ ชาวจีนถูกฆ่าและปล้นสะดม บางคนถูกผลักดันจากตึก เด็กนักเรียนเชื้อสายจีนบางคนถูกเผาทั้งเป็น บางคนถูกฆ่ากลางถนน เหตุการณ์จลาจลครั้งนั้นบานปลายถึงขั้นมีการบุกโจมตีสถานทูตจีน (สมเกียรติ ตั้งนโม, 2556)

ผลจากความบาดหมางครั้งนี้ทำให้ทั้งสองฝ่ายสั่งถอนเอกอัครราชทูตกลับประเทศ และรัฐบาลจีนได้ทำการประณามนายพลเนวินอย่างรุนแรง ครั้นปี ค.ศ. 1968 กระทั่งปี 1988

เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ 8888 ที่รัฐบาลทหารเมียนมาทำการปราบปรามการประท้วงของพลเมืองอย่างทารุณจนถูกนานาชาติโดดเดี่ยว จีนจึงเข้ามาเติมเต็มช่องว่างส่วนนั้น และจะว่าเป็นเรื่องบังเอิญก็ได้ในปี 1989 จีนเองก็ต้องประสบกับวิกฤตการณ์เทียนอันเหมิน ซึ่งทำให้เกิดรัฐบาลจีน-เมียนมาตกอยู่ในภาวะหวั่นวิตกเดียวกัน จนความสัมพันธ์นั้นค่อยพัฒนาดีขึ้นเรื่อยๆ (ภูวดล ทรงประเสริฐ, 2547, น. 651-653)

อย่างไรก็ตาม ด้วยความบาดหมางในอดีตและบทเรียนประวัติศาสตร์ นายพลเมียนมาเองก็ไม่เคยไว้วางใจทางฝ่ายจีน (Lintner, 2008) และพยายามถ่วงดุลอำนาจฝ่ายจีนมาตลอดด้วยการพึ่งพาอินเดียเป็นเครื่องมือสำคัญ นับแต่ตั้งเสี้ยวผิงก้าวเข้ามามีอำนาจ ความสนใจเมียนมาที่อุดมไปด้วยทรัพยากรก็มีมาเรื่อยๆ ใน ปี 1985 นิตยสารเปย์จิงรีวิว ตีพิมพ์บทความเสนอเรื่อง “เปิดประตูสู่ตะวันตกเฉียงใต้” ซึ่งเน้นการเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรเมียนมา (EarthRights International, 2008) พ้นไปจากทรัพยากรผู้นำจีนเองก็เริ่มตระหนักถึงความสำคัญด้านยุทธศาสตร์ของเมียนมาในฐานะไพ่ในการถ่วงดุลอิทธิพลอินเดียซึ่งเป็นพันธมิตรสำคัญของสหรัฐฯ เนื่องจากแรงบีบคั้นของอิทธิพลกองทัพเรือสหรัฐฯ แถบแคบมะละกาซึ่งเป็นเส้นทางที่เรือบรรทุกน้ำมันของจีนกว่าร้อยละ 80 (Bergsten, 2006, p. 130) ต้องเดินทางผ่าน จีนจึงต้องหาทางเลี่ยงการขนส่งผ่านเส้นทางดังกล่าวด้วยการต่อท่อขนส่งผ่านเมียนมา และพยายามทำลายอิทธิพลทางนาวิของสหรัฐฯ ภายในภูมิภาคด้วยการพัฒนาฐานทัพเรือบริเวณหมู่เกาะโคโคไค้ให้กับเมียนมา โดยแลกกับการที่เมียนมาจะให้ข้อมูลลับที่มีความสำคัญด้านยุทธศาสตร์เป็นสิ่งตอบแทน (Shee, 2007) จีนทุ่มเทสรรพกำลังเอาใจเมียนมาหลายอย่าง ทั้งการช่วยเหลือสร้างสิ่งก่อสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน และความช่วยเหลือทางทหารมากมาย ถึงกระนั้นก็ดีเมียนมาก็ไม่ได้ตกอยู่ใต้อิทธิพลจีน เนื่องด้วยอินเดียก็ได้ริเริ่มนโยบายมองตะวันออกเพื่อเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในเมียนมาและสกัดกั้นอิทธิพลของจีนในอุษาคเนย์ เมียนมาเองก็ตระหนักถึงความอ่อนแอของตัวเองจึงมิได้เข้ากับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเต็มที่ แถมยังดึงรัสเซียเข้ามาถ่วงดุลจีนอีกรายหนึ่งด้วยการขอซื้ออาวุธและความช่วยเหลือด้านนิวเคลียร์จากรัสเซีย (ผู้จัดการออนไลน์, 2550)

นอกจากความจำเป็นด้านยุทธศาสตร์ความมั่นคงด้านพลังงานแล้ว จีนยังคิดใช้เมียนมาเป็นเส้นทางเปิดประตูพัฒนามณฑลด้านตะวันตกคือ หยุนหนัน และซีอาน (เสฉวน) ผ่านการค้าด้วยการพัฒนายุทธศาสตร์ “เขตเศรษฐกิจสี่เหลี่ยมทองคำ” เชื่อมมณฑลหยุนหนัน เมียนมา ไทย และลาว ให้กลายเป็นเขตเศรษฐกิจใหญ่ซึ่งจะกลายเป็นสะพานเชื่อมเข้ากับการค้าทางเรือในมหาสมุทรอินเดีย อันเป็นพลังผลักดันสำคัญให้ภาคตะวันตกที่ล้าหลังของจีนพัฒนา ฉะนั้นเมียนมาจึงมีความจำเป็นต่อจีนสูงมาก และจีนเองก็ไม่ต้องการให้การเมืองในเมียนมาเกิดการเปลี่ยนแปลงหรือวุ่นวาย เนื่องจากอาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของจีนในเมียนมา

8. สรุป

การตั้งถิ่นฐานของชาวจีนโพ้นทะเลในประเทศเมียนมา: พัฒนาการชุมชน เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สรุปได้ดังนี้

(1) ด้านเศรษฐกิจ พัฒนาการทางด้านเศรษฐกิจของชุมชนจีนในเมียนมาถูกแบ่งออกเป็นสองส่วน โดยจะอธิบายในส่วนของคนจีนยูนนานที่อพยพมาจากมณฑลยูนนานประเทศจีนซึ่งมีความสำคัญในด้านเศรษฐกิจการค้าชายแดนซึ่งอาศัยอยู่ในระหว่างพรมแดนจีนและเมียนมา ซึ่งมีการตั้งชุมชนในเมืองพะโม ซึ่งเป็นชุมชนชาวจีนขนาดใหญ่และมีบทบาททางเศรษฐกิจมาก ทั้งนี้ รวมถึงชาวจีนที่มีการอพยพเข้ามาในช่วงยุคอาณานิคมโดยคนจีนเหล่านี้จะเดินทางมาจากสิงคโปร์ ปีนัง และทางตอนใต้ของไทย เข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ในทางตอนใต้ของประเทศเมียนมาโดยเฉพาะเมืองย่างกุ้ง และเมืองมัณฑะเลย์ ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจของชาวจีนในเมียนมาเกิดขึ้นหลังจากรัฐบาลเมียนมา มีการปกครองแบบเผด็จการทหารโดยที่นโยบายในเรื่องของการรวมชาติภายใต้แนวคิดชาตินิยม ซึ่งผลกระทบต่อนโยบายดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อคนจีน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้คนจีนบางส่วนต้องอพยพออกจากเมียนมาและบางส่วนก็ยอมถูกกลืนกลายตามนโยบายการสร้างชาติของเมียนมา

(2) ด้านการเมือง พัฒนาการด้านการเมืองของชุมชนจีนในเมียนมาเกิดขึ้นในช่วงของรัฐบาลเมียนมามีระบบการปกครองแบบสังคมนิยมโดยคนจีนดังกล่าวนี้ได้จัดตั้งพรรคคอมมิวนิสต์ที่นำโดยกลุ่มชาวจีนยูนนาน โกกังและปันทาย ในการเข้าร่วมการต่อต้านพวกกั๋วมินตั๋งที่มีอิทธิพลในการเข้ามาเผยแพร่อุดมการณ์ประชาธิปไตยในพื้นที่รอยต่อระหว่างชายแดนเมียนมากับจีน โดยกลุ่มพรรคคอมมิวนิสต์จีนในเมียนมานั้นได้ทำสงครามกับกลุ่มกั๋วมินตั๋งในยุทธการแม่น้ำโขง หลังจากสู้รบชนะพรรคคอมมิวนิสต์เมียนมาก็ประกาศยุบพรรคโดยสมาชิกของพรรคบางส่วนก็ได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญในด้านการเมืองของเมียนมา เช่น พวกโกกังและปันทาย โดยมีรัฐบาลเผด็จการทหารเมียนมาได้ให้กลุ่มคนจีนเหล่านี้ปกป้องการรุกรานของชาวต่างชาติในบริเวณพรมแดนทางตอนเหนือของประเทศ เพื่อแลกกับผลประโยชน์ทางด้านการค้า ทั้งนี้ รัฐบาลเผด็จการเมียนมายังให้คนเหล่านี้สามารถติดอาวุธและให้อิสระในการปกครองตนเองอีกด้วย ดังนั้น ในช่วงเวลาดังกล่าวจะเห็นว่าคนจีนเข้าไปมีบทบาททางการเมืองในเมียนมาโดยเฉพาะในอุดมการณ์ของคอมมิวนิสต์ รวมถึงมีบทบาทด้านเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม คนจีนในเมียนมาได้รับผลกระทบจากการที่เมียนมานั้นได้กำหนดนโยบายในการรวมชาติ อันเนื่องจากให้เหตุผลว่าชุมชนจีนมีลักษณะขัดต่อการรวมชาติของเมียนมา ส่งผลให้มีการสั่งปิดกิจการของชุมชนชาวจีนทำให้ความสัมพันธ์ในส่วนของการพัฒนาทางการเมืองของชาวจีนจึงเป็นไปในลักษณะการการกลืนกลายให้คนจีนไม่สามารถที่แสดง

อัตลักษณ์ของความเป็นจีนได้ทำให้คนจีนบางส่วนต้องอพยพออกจากประเทศเมียนมา และภายหลังมีการอพยพเข้ามาเพิ่มเติมหลังจากการเปลี่ยนนโยบายมาส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศทำให้คนจีนเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจอีกครั้ง

(3) ด้านสังคมและวัฒนธรรม พัฒนาการในด้านสังคมและวัฒนธรรมของชาวจีนในเมียนมานั้นก็จะประกอบไปด้วยกลุ่มชาวจีนที่มีบรรพบุรุษที่เดินทางมาจากมณฑลยูนนาน โดยเดินทางเข้ามาอาศัยอยู่บริเวณพรมแดนเมียนมากับจีนซึ่งมีบทบาทสำคัญในการค้าขายแดนคนจีนเหล่านี้มีลักษณะทางสังคมที่ค่อนข้างมีอัตลักษณ์และดำรงวิถีชีวิตแบบจีนได้อย่างเป็นอิสระ โดยคนเมียนมาเรียกคนจีนเหล่านี้ที่นับถือศาสนาอิสลามเรียกว่า “ปันทาย” ส่วนชาวจีนที่มีวัฒนธรรมแบบคนจีนทั่วไปจะเรียกว่า “โกกั้ง” ซึ่งคนจีนทั้งสองประเภทนี้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในประเทศเมียนมาได้อย่างดี ส่วนด้านความสัมพันธ์กับคนพื้นเมืองเมียนมานั้นเมื่อคนจีนเหล่านี้ได้ตัดสินใจที่จะตั้งรกรากถาวรในประเทศเมียนมาก็จะมีการแต่งงานกับคนพื้นเมืองเมียนมา โดยการแต่งงานดังกล่าวนี้ผู้หญิงเมียนมา มักที่จะต้องการมีสามีเป็นคนจีน เพราะมีความขยันและมีสถานะภาพทางเศรษฐกิจที่ดี เมื่อมีการแต่งงานบุตรชายที่เกิดมาก็จะถูกเลี้ยงดูโดยมีการปลูกฝังวัฒนธรรมจีนและการใช้ชีวิตแบบคนจีน แต่ถ้าเป็นลูกสาวก็จะมี การเลี้ยงดูให้มีวิถีชีวิตแบบผู้หญิงชาวเมียนมา ซึ่งสาเหตุของการที่ชาวจีนในเมียนมานั้นรู้สึกว่ ตนเองนั้นสามารถอยู่ร่วมกับคนพื้นเมืองเมียนมาได้อย่างไม่รู้สึกแปลกแยก เนื่องจากสภาพสังคม เมียนมานั้นมีลักษณะคล้ายคลึงกับสภาพสังคมจีนไม่ว่าจะเป็นวัฒนธรรม ภาษา และอาหาร ต่างๆ ทั้งนี้ คนจีนเหล่านี้ได้มีความสัมพันธ์ที่ดีกับคนพื้นเมืองเมียนมาเหมือนกัน โดยที่ คนเมียนมาเรียกคนจีนว่า “ป็อกผ่อ” ซึ่งบ่งบอกถึงความสัมพันธ์คล้ายๆ ญาติพี่น้องซึ่งทำให้ ลักษณะของคนจีนที่อยู่ในเมียนมานั้นสามารถดำรงอยู่และใช้ชีวิตสะสมความมั่งคั่งด้านการค้า ได้อย่างราบรื่น แต่ในยุคของรัฐบาลทหารเมียนมาที่มีการปกครองแบบสังคมนิยม รัฐบาลทหาร เมียนมาได้มีการใช้นโยบายในการรวมชาติส่งผลให้ธุรกิจของชาวจีนจึงถูกผลกระทบจากนโยบาย ดังกล่าวโดยที่ชาวจีนโพ้นทะเลต้องถูกยึดกิจการและต้องถูกกระบวนการกลืนกลายทำให้ ไม่สามารถดำรงวิถีชีวิตตามแบบปกติโดยยึดถือวัฒนธรรมและประเพณีจีนได้ นโยบายดังกล่าว จึงทำให้คนจีนเหล่านี้ต้องปิดบังอัตลักษณ์และตัวตนของตนเอง ช่วงเหตุการณ์นี้ทำให้จำนวน ชาวจีนในเมียนมาลดน้อยลง อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาต่อมาสถานการณ์ของชาวจีนในเมียนมา เริ่มดีขึ้นเมื่อรัฐบาลเมียนมาได้มีการใช้นโยบายในการส่งเสริมการลงทุนระหว่างประเทศจึงทำให้ กลุ่มคนจีนโพ้นทะเลนั้นได้เข้ามาลงทุนในเมียนมามากขึ้น

ท้ายสุดการตั้งถิ่นฐานของชาวจีนในประเทศเมียนมา: พัฒนาการชุมชน เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไปในแต่ละช่วงเวลาในการอพยพ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องปัจจัยภายในของจีนซึ่งผลักดันให้เกิด

การอพยพของชาวจีนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมถึงบริบทภายนอกคือการเข้ามาของลัทธิล่าอาณานิคมของตะวันตก ทั้งนี้ การเข้ามาตั้งถิ่นฐานส่วนมากจะเป็นเรื่องของการค้า ในปัจจุบันนี้จึงเห็นว่าประเทศต่างๆ ในโลกนั้นมักจะมีชาวจีนอาศัยอยู่ซึ่งมีขนาดเล็กใหญ่แตกต่างกันไปมีความแตกต่างกันไปตามการผสมกลมกลืนของวัฒนธรรมท้องถิ่น แต่บางกรณีวิถีชีวิตของคนจีนยังมีการรักษาอัตลักษณ์และวัฒนธรรมของตนเองไว้อย่างเหนียวแน่น เช่น พิธีกรรมเทศกาล การแต่งกาย เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- เกษียร เตชะพีระ. (2540ก). *เปิดแฟ้ม TDRI: พินิจปัญหาใต้จากประสบการณ์จีนสยาม*. สืบค้นเมื่อ 2 เมษายน 2562, จาก <https://prachatai.com/journal/2005/12/6842>
- _____. (2540ข). *อิงตี่เกียะ: เรื่องราวของชาวจีนโพ้นทะเลทั่วโลก*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- คลังปัญญาไทย. (ม.ป.ป.). *พม่า*. สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2556, จาก <http://www.panyathai.or.th/wiki/index.php/%E0%B8%9E%E0%B8%A1%E0%B9%88%E0%B8%B2>
- ชาวนิธิ เกษตรศิริ, (2544). *พม่า: ประวัติศาสตร์และการเมือง*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ผู้จัดการออนไลน์. (2550). “รัสเซียเอาใจอีกราย ตกลงสร้างเตานิวเคลียร์ให้พม่า” สืบค้นเมื่อ 2 เมษายน 2562, จาก <http://www.manager.co.th/Around/ViewNews.aspx?NewsID=95000000564>
- ภูวดล ทรงประเสริฐ. (2547). *จีนสมัยใหม่*. กรุงเทพฯ: ไฮเออร์.
- วรศักดิ์ มหัทธโนบล. (2550). *จีนในกระแสโลกาภิวัตน์*. กรุงเทพฯ: open books.
- ศิริลักษณ์ มาศวิริยะกุล. (2549). *บทวิเคราะห์เกี่ยวกับชาวจีนในเอเชียอาคเนย์*. สืบค้นเมื่อ 12 พฤศจิกายน 2561, จาก www.polpacon7.ru.ac.th/download/article/บทความ%2029.doc
- ศิวพร ชัยประสิทธิกุล. (ม.ป.ป.). *เอกสารวิชาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 2 (หลังการเข้ามาของอาณานิคมตะวันตก)*. กรุงเทพฯ: ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- สมเกียรติ ตั้งนโม. (2556). ความรุนแรงเหตุขัดแย้งทางศาสนาปะทุอีกครั้ง 3 วัน ผู้เสียชีวิต 20 คน. สืบค้นเมื่อ 2 เมษายน 2562, จาก <http://news.thaipbs.or.th/content/156344>
- _____. (2556). “เดินถอยหลัง: สำนวนความสัมพันธ์พม่า-จีน ละคอมมิวนิสต์พม่า. สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2556, จาก <http://midnightuniv.tumrai.com/midnight2544/0009999559.html>
- สักกรินทร์ นิยมศิลป์. (2555). คลื่นลูกที่สี่: เอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับการย้ายถิ่นของชาวจีนยุคใหม่. สืบค้นเมื่อ 2 เมษายน 2562, จาก http://www.idsa.ipsr.mahidol.ac.th/article_downloadคลื่นลูกที่สี่%20เอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับการย้ายถิ่นของชาวจีนยุคใหม่.pdf
- อุษามาต เสียมภักดี. (2561). หน่วยที่ 3 การย้ายถิ่นระหว่างประเทศ พัฒนาการและแนวคิด. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ภาษาอังกฤษ

- ASEAN Statistical Yearbook. (2005). *Chapter VI - Foreign Direct Investment*. Retrieved November 12, 2018, from <https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/archive/SYB2005/Chapter-6.pdf>
- EarthRights International. (2008). *China in Burma*. Retrieved January 23 2019, from <https://earthrights.org/publication/china-in-burma/>
- Bergsten, F. C. (2006). *China: The Balance Sheet*. New York: Public Affairs.
- Everett, S. L. (1966). *A Theory of Migration*. Retrieved April 2, 2019, from <https://emigratecaportuguesa.files.wordpress.com/2015/04/1966-a-theory-of-migration.pdf>
- Lintner, B. (2008). *China No Sure Bet on Myanmar*. Retrieved November 12, 2018, from http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/IK08Ae02.html
- Shee, K. P. (2007). *The Political Economy of China-Myanmar Relations: Strategic and Economic Dimensions*. Retrieved January 12, 2019, from http://static.scribd.com/docs/boj7bhf8vtrh3.swf?INITIAL_VIEW=width
- Li, Y. (2017). *Chinese in Colonial Burma: A Migrant Community in a Multiethnic State*. Retrieved January 12, 2019, from <https://books.google.co.th/books?id=fZo7DgAAQBAJ&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>

When the Minority Overruled the Majority: The Politics of the Constitutional Amendment Regarding the Acquisition of Senators in Thailand in 2013¹

Purawich Watanasukh²

Received: April 17, 2019

Revised: June 30, 2019

Accepted: July 12, 2019

Abstract

In 2013, the ruling Pheu Thai Party, backed by former premier Thaksin Shinawatra, proposed an amendment to the 2007 Constitution by making the Senate fully elected. Drafted after the 2006 coup, the 2007 Constitution created a senate that consists of half elected and half appointed senators. Controversially, the Constitutional Court ruled that this amendment was unconstitutional because it attempts to overthrow the democratic regime of government with the king as head of state. Why was this constitutional amendment unsuccessful? This paper argues that this amendment must be understood in terms of political struggle between the new elite rising from electoral politics (Thaksin Shinawatra and his party), which has majority of votes as its legitimacy, while the old elite (the military, bureaucracy) premises its legitimacy on traditional institutions and attempts to retain influence through unelected institutions.

คำสำคัญ Senate, Thailand, Constitution

¹ This article is a part of the author's PhD research titled "The Politics and Institutional Change in the Senate of Thailand", funded by the University of Canterbury Doctoral Scholarship

² Department of Political Science and International Relations, University of Canterbury, New Zealand. E-mail: p.watanasukh@yahoo.com

เมื่อเสียงข้างน้อยหักล้างเสียงข้างมาก: การเมืองของการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทย พ.ศ. 2556

ปฐวิญญ์ วัฒนสุข³

บทคัดย่อ

ในปี พ.ศ. 2556 รัฐบาลพรรคเพื่อไทยซึ่งได้รับการสนับสนุนจากทักษิณ ชินวัตร ได้เสนอญัตติให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ในประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมด รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งยกร่างภายหลังรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 ได้กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งและสรรหาอย่างละครึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยซึ่งเป็นที่ยุติพิพาทกันในเรื่องนี้ในสัปดาห์ต่อมา โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภาขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นความพยายามล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข บทความนี้ต้องการหาคำตอบว่าทำไมการแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ถึงไม่ประสบความสำเร็จ บทความนี้เสนอข้อสังเกตเกี่ยวกับ การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้ควรที่จะทำความเข้าใจในฐานะการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างฝ่ายชนชั้นนำใหม่ที่มาจากการเลือกตั้ง นำโดยทักษิณ ชินวัตรและพรรคการเมืองของเขา ซึ่งมีคะแนนเสียงส่วนใหญ่เป็นฐานของความชอบธรรม กับฝ่ายชนชั้นนำเก่า (กองทัพ และระบอบราชการ) ซึ่งอ้างอิงความชอบธรรมจากสถาบันจารีตประเพณี และพยายามที่จะคงรักษาอำนาจและอิทธิพลผ่านสถาบันการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง

Keywords วุฒิสภา, ประเทศไทย, รัฐธรรมนูญ

³ คณะรัฐศาสตร์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยแคนเทอร์เบอรี ประเทศนิวซีแลนด์.
อีเมล: p.watanasukh@yahoo.com

1. Introduction

In 2013, the ruling Pheu Thai Party proposed an amendment to the 2007 Constitution concerning the acquisition of senators: from a half elected-appointed Senate to a fully elected Senate. However, this amendment was declared unconstitutional by the Constitutional Court, reasoning it as ‘an attempt to overthrow a democratic regime with the King as head of state’ (Raksaseri, 2013). The 2007 Constitution was drafted by the military-appointed Constitution Drafting Assembly after the 2006 Coup, and was approved by a referendum and officially promulgated in August 2007. This was not the first time that the Pheu Thai Party proposed to amend the constitution. In 2012, the Pheu Thai Party, backed by billionaire former-premier Thaksin Shinawatra, who was ousted by the 2006 Coup, proposed to amend the 2007 Constitution by setting up a Constitutional Drafting Assembly elected by people to draft a new constitution to replace the 2007 Constitution. However, this amendment was also rejected by the Constitutional Court.

The key question is why was the constitutional amendment regarding the acquisition of senators in 2013 unsuccessful? This paper argues that this amendment must be understood in terms of political struggle between the new elite rising from electoral politics (Thaksin Shinawatra and his network), which have the majority of votes as the source of its legitimacy, and the old elite (the military, bureaucracy and judiciary) which premises its legitimacy on traditional institutions and attempts to retain influence through unelected institutions. In a broad picture, it also reflects a difference on the idea of a suitable form of government for Thailand: ‘Thai-Style Guided Democracy’ or liberal democracy. This paper mainly employs documentary research and also employs in-depth interviews with three key figures in this incident who provided insightful information, including the former Pheu Thai government Chief Whip (2011-2013) who submitted the amendment for deliberation to the parliament, the former President of the Senate (2012-14) who chaired the parliamentary meeting when the amendment was submitted, and a former elected senator (2008-2014) who voted to support this amendment.

2. The importance of the Senate

Bicameralism was introduced for the first time in Thailand's politics following the promulgation of the 1946 Constitution. The upper house was set up known as Phruettha Sapha⁴ with an aim to be Phi Liang (mentor) to check and balance the House of Representatives. The senators, by the provision of the 1946 Constitution were selected by the so-called Senate Selection Committee, consisting of eighty senators who were the existing MPs at that time and mostly the members of the People's Party that staged a revolution and abolished the absolute regime and change to the constitutional monarchy (Yimprasert, 2010, pp. 421-422). However, the first Senate lasted only a year after the junta led by Phin Choonhavan seized power from Thawan Thamrongnawasawat's government and revoked the 1946 Constitution and promulgated the 1947 provisional constitution. The senate, by the provision of the 1947 Constitution, consisted of a hundred senators appointed by the king⁵. Most of the appointed senators were the conservatives and the royalists. Following the promulgation, the second Senate lasted until 1951, when the coup led by Plaek Phibunsongkram took place and the junta revoked the 1949 Constitution and brought the revised 1932 Constitution. It marked the end of the first period of bicameralism in Thailand, which also saw the Senate as a support base for the power's holders both the People's Power Party and the conservative royalists.

The second period of bicameralism featured three editions of constitution, including the 1968 Constitution, the 1978 Constitution, and the 1991 Constitution. These three constitutions shared similar characteristics: they were drafted after the coup. In particular, the Senate had become a powerful institution. Apart from legislative review power, under the 1968 and 1978 Constitution, the Senate had

⁴ The 1946 Constitution was the only edition that terms the Senate in Thai as Phruettha Sapha. The later constitution termed the Senate in Thai as Wutti Sapha.

⁵ Despite the king has power to appoint the senators, the fact at that time was that King Bhumibol was not in a country. The Supreme Council of State, consisting of five members chaired by Prince Rangsit, was appointed as a regency. So technically at that time the Supreme Council of State had power to appoint the senators.

power to vote for the prime minister, as well as power to vote of government's confidence. The prime minister⁶ nominated a list of senators to be appointed (Royal Thai Government Gazette, 1968, 1978). With an exception to the 1991 Constitution, the Senate did not have power to vote of confidence, but limited to power in choosing a prime minister. The junta leader⁷ nominated a list of senators to be appointed (Royal Thai Government Gazette, 1991). Similar to a previous period, the Senate during the second period of bicameralism was also seen as a support base for power holders, particularly the military junta to have its role in parliamentary politics after the coup.

The key turning point was the promulgation of the 1997 Constitution, The Senate had been empowered. Besides legislative review powers, The Senate has two other important powers: the power of impeachment and the power to appoint independent agencies.⁸ Under the 1997 Constitution, the Senate consisted of 200 senators who were directly elected by the people nationwide and they could not be affiliated with any political party (Royal Thai Government Gazette, 1997). The Senate was designed be a 'non-partisan' chamber (Rich, 2013, pp. 83-130). But, after the 2006 Coup, the junta revoked the 1997 Constitution and appointed the Constitution Drafting Assembly to draft a new constitution, which was promulgated in October 2007. Under the 2007 Constitution, the Senate consisted of 150 senators: 76 senators were elected from 76 provinces across the country while the remaining 74 senators were selected by the selection committee, comprised of the independent agencies' chairmen and the judiciary (Royal Thai Government Gazette,

⁶ Thanom Kittikachorn nominated a list of senators to be appointed under the 1968 Constitution, while Kriangsak Chomanan nominated a list of senators to be appointed under the 1978 Constitution

⁷ Sunthorn Kongsompong was a leader of the junta, known as the National Peacekeeping Council (NPKC), which staged a coup in 1991

⁸ The independent agencies constituted the fourth branch Thailand's political system since the promulgation of the 1997 Constitution. The key independent agencies are the National Anti-Corruption Commission, the Election Commission, the Ombudsman, the State-Audit Commission, the National Human Rights Commission, and the Constitutional Court. The importance of these agencies is to check and can punish politicians and officials.

2007). The key differences for the Senate between the 1997 and 2007 Constitution were the composition of the Senate (a fully elected and half elected-appointed) and its function. Thus, in comparison to the 1997 Constitution, the Senate had become a more prominent institution with the power to impeach politicians and senior civil servants, as well as the power to appoint the independent agencies, which also had the power to punish politicians.

3. Early effort to amend the 2007 Constitution (2008-2012)

The 2007 Constitution was drafted by the junta-appointed drafting commission after the 2006 Coup and approved by a referendum in August 2007, despite doubts over its democratic freedom and fairness because of media censorship and a ban on political activity, as well as martial law being in place in many constituencies (The New York Times, 2007). A new general election for the House of Representatives was held on December 23, 2007. Despite placing many mechanisms in an attempt to prevent Thaksin's camp from returning to power, Thaksin's second successive party, the People's Power Party (PPP),⁹ won another election and successfully formed a new government in a coalition with five other parties and made veteran politician Samak Sundaravej¹⁰ the new prime minister (The Nation, 2008a). PPP urgently proposed to amend the 2007 constitution's provision relating to party resolution and amnesty for the 2006 Coup makers. PPP's move caused immediate outrage among the anti-Thaksin opposition, especially the People's Alliance for Democracy (PAD), otherwise known as the Yellow Shirts¹¹ (The

⁹ The People's Power Party was formed after Thaksin's Thai Rak Thai Party was dissolved by the Constitutional Tribunal, which had been set up after the 2006 Coup.

¹⁰ Samak Sundaravej (1935-2009) was a veteran right-wing politician. He began his political career at Democrat Party in 1968 and had a crucial role that led to the incident of 6 October 1976. Later, he served as interior minister after the incident. Later, he found Prachakorn Thai Party and also elected as Bangkok governor. See Phongpaichait and Baker (2014). *A History of Thailand*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 306

¹¹ Naruemon Thabchumpon (2016, p. 98) explains that "The PAD is a political network comprising elite-urban civic groups in alliance with the military, bureaucracy, middle-class

Nation, 2008b), and the former junta-appointed 2007 Constitution drafters (Matichon, 2008a). Claiming its legitimacy on winning the majority of votes, PPP continued to pursue the constitutional amendment despite facing a heavy opposition (Daily News, 2008a), which became a cause to justify Yellow Shirt attempts to rally and oust the new Thaksin-backed government (Daily News, 2008b).

The turning point came when Samak Sundaravej was dismissed from the premiership after the Constitutional Court ruled that he violated the constitution on private employment after he hosted a TV cooking show (The New York Times 9 September 2008). After Samak's dismissal, PPP deputy leader and Thaksin's brother-in-law Somchai Wongsawat was voted the new prime minister after securing support from coalition parties (Bangkok Post, 2008a). However, the change in leadership did not stop an effort to amend the 2007 Constitution. Somchai then offered to set up the Constitution Drafting Assembly to draft a new constitution, despite criticisms that the PPP just wanted to buy time (Matichon, 2008b). This proposal never became effective after another turning point in early December 2008. PPP and other two coalition parties (Chart Thai and Matchima Thipataya) were dissolved by the Constitutional Court after finding them guilty of electoral fraud, resulting in banning the parties' executives from politics for 5 years. Thus, Somchai was automatically dismissed from his post (The Nation, 2008c).

The dissolution of PPP then paved the way for the conservative-royalist Democrat Party to form a new coalition government by securing support from parties in the PPP coalition government, making Oxford-educated Abhisit Vejjajiva the new prime minister (Bangkok Post, 2008c). This occurred despite heavy criticisms that the army chief, Anupong Paojinda, intervened in the process of the formation of the new government by calling for minor parties to meet at his residence to help the Democrats form a new coalition government and secure a narrow majority in the House of Representatives (Nanuam, 2008b). However, the Democrat-led coalition

activists, communitarian NGO workers and small-scale farmers, conservative academics, and business entrepreneurs as well as some members of the royal family." The PAD staged anti-Thaksin demonstrations in early 2006.

government also faced a demonstration by the United Front for Democracy Against Dictatorship (UDD), otherwise known as the Red Shirts¹² in 2009 and 2010, which led to a clash between protestors and soldiers, and then a crackdown resulted in 92 deaths and 1,489 injuries in 2010 (Thabchumpon & McCargo, 2011, p. 993). Shortly before the election on 3 July 2011, the Democrats proposed to amend provisions of the 2007 Constitution related to the electoral system and the total number of MPs. However, Thaksin's third successive party, Pheu Thai won the fourth consecutive electoral victory and received the highest votes and seats, making Yingluck Shinawatra, Thaksin's youngest sister, the first ever female prime minister of Thailand.

Constitutional amendment was a priority for the Thaksin-backed party once again. In 2012, Pheu Thai push to amend the provision on constitutional amendment, paving the way for the establishment of the Constitution Drafting Assembly (CDA) to draft a new constitution. The Pheu Thai government Chief Whip (2011-2013) Udomdej Rattanasathien¹³ revealed Pheu Thai proposed to set up the CDA because it saw too many problems with the 2007 Constitution, and it would have been difficult to amend each clause. Instead, the Pheu Thai Party proposed to use elections to select Constitution Drafting Assembly members as the most democratic solution. (Former government chief whip, personal communication, 24 July 2017). However, it was not straightforward for Pheu Thai to claim its majority of votes to legitimize this amendment of the 2007 Constitution. Opponents of the proposed

¹² Naruemon Thabchumpon (2016, p. 105, 108) explains that the UDD or Red Shirt movement "was set up as an anti-PAD organization after the 2006 Coup, when it accused the PAD of supporting the coup." Naruemon views the UDD network "as a set of loose an autonomous rural networks of small-scale organizations with a new style of media channel, namely community radio and satellite/internet-based television." The composition of the UDD "contains groups representing different sectors and classes, whose alliance is issue-based under the motto of "anti-aristocrat, anti-double standards, and bring back Thaksin through our ballot box."

¹³ Udomdej Rattanasathien was a former MP from Nonthaburi. In Somchai Wongsawat's government (September-December 2008), Udomdej served as the Social Development and Human Security Minister. After the 2011 Election Udomdej then served as the Pheu Thai government Chief Whip.

amendment filed a petition for the Constitutional Court to rule that it was an act to gain power through undemocratic means (Tonsakulrungruang, 2017, p. 259). Eventually, the Constitutional Court ruled that this amendment was not an act to unconstitutionally acquire power. However, the court suggested that constitutional amendments outside of specific clause, such as rewriting a charter, should be approved at a referendum as it is the constituent power of the 2007 Constitution (The Constitutional Court of Thailand, 2012).

The court's verdict came to the surprise of Pheu Thai, with Udomdej Rattanasathien revealing that it was an 'unexpected' result. When asked why Pheu Thai did not hold a referendum, Udomdej further revealed that Pheu Thai thought that it would be 'extremely' difficult, or even impossible to get approval as it would require obtaining more than half of the votes of eligible voters to become effective (Former government whip chief, personal communication, July 24, 2017). A year later in 2013, Pheu Thai proposed further amendments to various clauses. One of the key constitutional amendments that Pheu Thai proposed was a change in the acquisition of senators.

4. The Politics of the Constitutional Amendment regarding the Acquisition of Senators in 2013

On 20 March 2013, the Pheu Thai Party proposed an amendment to the 2007 Constitution on the clauses regarding the acquisition of senators. In this draft, the ruling party proposed to change the composition of the Senate as set out in the 2007 Constitution: from a half elected-appointed to a fully elected chamber, which was the same composition as the previous 1997 Constitution (Thairath, 2013). Former Pheu Thai government Chief Whip Udomdej Rattanasathien, who submitted this amendment for parliamentary deliberation, explained that Thailand was a democratic country, so there was no problem if the senators were also elected by the people. Udomdej further pointed that at one stage, the appointed senators under the 2007 Constitution would be abolished and he suggested using the opportunity to make the Senate fully elected. In addition, Udomdej also argued

that the Senate had a lot of power on legislation review, impeachment, and the appointment of the independent agencies, so if the Senate had a link with the people, it would be a more dignified institution (Former government chief whip, personal communication, July 24, 2017).

The opposition filed a petition to the Constitutional Court to rule this amendment as unconstitutional, reasoning that the amendment violated Article 68 of the 2007 Constitution, and an attempt to “overthrow the democratic regime with the king as head of state” (Krungthep Turakij, 2013). Before the court ruling, there were other tensions, with Parliament President and House Speaker Somsak Kiatsuranont clearly emphasizing parliament’s power to amend the constitution, and that the Constitutional Court had no right to intervene in this amendment. (The Nation, 2013a)

On 20 November 2013, the Constitutional Court voted 5-4 to rule that this amendment was unconstitutional and violated Article 68 of the 2007 Constitution, which prohibited any attempt to “overthrow the democratic regime with the king as head of state” (The Constitutional Court of Thailand, 2013). The court highlighted differences and changes between the original draft and the draft submitted for parliamentary deliberation at the first reading. Furthermore, the court ruled that the 2007 Constitution did not allow the abuse of power or conflict of interest, and the rule of law must be upheld; “As the democratic system uses the [will of the] majority to judge, how can we [consider] oppression of the minority [which] until it has no place in a democratic administration” (Raksaseri, 2013). The court President Charoon Intachan also added that when it came to the content of the charter amendment, the proposed changes to allow family members of MPs to run in senatorial elections would diminish the will of the Constitution to separate the House and the Senate to uphold checks and balances (The Nation, 2013b).

This verdict sparked controversy among academics. The constitutional expert Pornson Liengboonlertchai from Chulalongkorn University noted that “the ruling set a new standard in Thai politics, when the judiciary can intervene in the legislature” (The Nation, 2013b) and also warned that “the whole system could collapse if parliamentarians don’t understand the scope of authority of the judiciary

and the legislature” (The Nation, 2013b). The Nitirat group also had a strong reaction to this verdict. At a press conference after the verdict, Nitirat¹⁴ group leader Worachet Pakeerut, a law professor at Thammasat University said *“The court's authority is to ensure that the minority has a stage to equally express its voice. However, this ruling is to suppress the majority voice, which is against the democratic regime. This ruling has no legal bearing. But some politicians seek to use it for their own clauses.”* (The Nation, 2013c). Worachet added that *“This will affect a democratic regime, which clearly separates the power of the legislative and the judicial branches. Whenever another attempt to amend the charter comes up again, the opposition could seek the court's ruling. Eventually, the court would be the establishment that authorizes amendments”* (The Sunday Nation, 2013c).

Pheu Thai’s reaction appeared to be strongly aggressive. In the party's announcement after the court’s verdict, Pheu Thai Party leader Charuphong Ruangsuwan said that the Pheu Thai Party “will not accept the court's ruling and would convince coalition parties and senators to back the impeachment and criminal prosecution of the five Constitutional Court judges who rejected the amendment draft” (Bangkok Post, 2013a). Former Pheu Thai government Chief Whip, who submitted the amendment for parliamentary deliberation, Udomdej Rattanasathien revealed that he was personally disappointed’ because he felt that the Pheu Thai Party followed the Constitutional Court’s recommendation to amend specific clauses of the constitution, and he did not expect the outcome to be against Pheu Thai again (Former government chief whip, personal communication, July 24, 2017).

¹⁴ McCargo and Tanruangporn (2015) explains Nitirat is a group of law professors from Thammasat University that seeks to reform the Thai legal and judicial system. Nitirat once proposed a controversial *lèse-majesté* law which stirred much public response

5. Why a fully-elected Senate?

A fully elected Senate is nothing new in Thai politics; under the 1997 Constitution, the Senate consisted of 200 directly elected senators. So, what was behind Pheu Thai's motivation to revert the composition of the Senate to the previous edition? To answer this question, an analysis of the Senate under the 1997 Constitution is necessary.

The elected Senate under the 1997 Constitution lasted between 2000 and 2006, the same period when Thaksin Shinawatra was prime minister. Before Thaksin's election, in late December 2000 he was indicted by the National Anti-Corruption Commission, one of the newly set up independent agencies under the 1997 Constitution, for intentionally attempting to conceal his wealth. Thaksin's case was then submitted to the Constitutional Court to be ruled on, which carried a potential five-year ban from politics. Thaksin became the new Prime Minister after Thai Rak Thai's victory in the 2001 election. Six months later, in August 2001, Thaksin's political career was saved after the Constitutional Court ruled by 8-7 that Thaksin was not guilty. Although he survived, this incident showed that the political system designed in the 1997 Constitution, in particular the independent agencies, could pose a danger to Thaksin's political career, leaving Thaksin to be subsequently concerned about the power of these agencies. A few years later, some independent agencies gradually became dominated by Thaksin-aligned figures. For example, the National Anti-Corruption Commission (NACC) was vacant in 2005 after the Supreme Court of Justice's Criminal Division for Persons Holding Political Position found the old commission guilty of illegally increasing their own salaries, leading to the selection of a new commission. After two selection rounds, the newly selected commissioners were closely associated with Thaksin government and even Thaksin himself. Similarly, when there were vacant positions in other agencies, including the Election Commission and even the Constitutional Court, newly selected candidates obviously had a link to the incumbent government. Therefore, the surest way to control the independent agencies was to control the Senate as it has a power to appoint and approve the candidates in

the independent agencies. By August 2002 the Senate President and Vice President were obviously close to the Thai Rak Thai government (Rich, 2013, pp. 115-118).

It can be analyzed that if the Senate was fully elected once again, it seemed to politically benefit Thaksin's party, and this was the real motivation for Thaksin's Pheu Thai party seeking to amend the acquisition of senators under the 2007 Constitution. However, Udomdej Rattanasathien, the government Chief Whip who submitted this amendment to the parliament for deliberation in 2013 denied such advantage, claiming that it was 'up to the people' to elect politicians, and he thought that Pheu Thai might not benefit from it (Former government chief whip, personal communication, July 24, 2017).

6. Aftermath

The Constitutional Court's verdict was not the end of the matter. Soon after the court ruling, five petitions were submitted to the National Anti-Corruption Commission seeking to dismiss the 312 MPs and senators who supported the amendment. The first petition was submitted by a group of senators who accused the legislators for abusing their authority and sought to remove them from office. The second petition was submitted by the public and sought to press criminal charges against the accused MP who asked his colleague to forge his vote. The other three petitions were submitted by the opposition Democrat Party and anti-government senators seeking to dismiss the House Speaker Somsak Kiatsuranont and the Senate President Nikom Wairajpanit. The NACC agreed to consider all five of these petitions (Bangkok Post, 2013b).

In early January 2014, the NACC pressed charges against the 308 MPs and senators who proposed the amendment. NACC member Vicha Mahakhun said that *"The NACC [at this point] based its decision on the Constitutional Court's ruling which also covers the part about the falsified draft charter amendment... Basically, the 308 MPs and senators were involved in proposing the draft, so they should be aware that the draft was fake and they should be responsible for their actions"* (Bangkok Post, 2014a). After the NACC's decision to press charges against

308 MPs and senators, Pheu Thai's reaction seemed to acknowledge what it was facing. The party's strategy committee Samart Kaewmeechai revealed that "This has come as no surprise to us. We are aware what we are fighting against," and added that "everything had been 'twisted'" since the Constitutional Court decided to accept the case and insisted that lawmakers had every right to amend the constitution (Bangkok Post, 2014a).

The first key figure required to step down from their duty, pending impeachment by the Senate, was the Senate President¹⁵ Nikom Wairajpanit.¹⁶ On 20 March 2014, Nikom was indicted by the NACC over allegations that he abused his authority while chairing the parliamentary session deliberating the constitutional amendment on the acquisition of senators in 2013 after he did not allow the MPs who signed up to speak (The Nation, 2014a). Nikom's suspension was politically significant at that time as the First Senate Vice President Surachai Liengboonlertchai then took over his post which is a critical role to pave the way to select an interim neutral prime minister (Bangkok Post, 2014b). During an interview with the author, Nikom revealed that he was 'aware' that the NACC would press charges and suspend him from his duties, pending impeachment by the Senate, because he was the main target of one political group¹⁷, which wanted to remove him from

¹⁵ Under the 2007 Constitution, the Thai parliament is bicameral and consists of two chambers: The House of Representatives and the Senate. The House Speaker is the President of Parliament, while the Senate President is the Vice-President of Parliament.

¹⁶ Nikom Wairajpanit was the President of the Senate (2012-2014) and elected senator from the eastern province Chachoengsao (2008-2014). Before entering politics, Nikom was a senior official of the Bangkok Metropolitan Administration and his last post was Deputy Permanent Secretary of Bangkok Metropolitan Administration. He is the uncle of a veteran Chachoengsao politician, Suchart Tancharoen. See Nikom Wairajpanit (2013)

¹⁷ Nikom did not name that group during the interview, but it is understood that he refers to the People's Democratic Reform Committee (PDRC) demonstrators which aimed to oust Yingluck Shinawatra's government and called for an unelected 'neutral' prime minister. Nikom's importance as the Senate President at that time was that he was the acting President of Parliament since the House of Representatives was dissolved. The 2007 Constitution states

the post so that a new Senate President could be elected and aid the appointment of a 'neutral' unelected Prime Minister. Nikom emphasized that he refused support appointing an unelected prime minister because it would be unconstitutional under the 2007 Constitution, which stated that the prime minister must be an MP. However, he still insisted that he, as a chairman of the parliamentary session, performed his duty legally and constitutionally when at a time the amendment was submitted for parliamentary deliberation. In addition, Nikom also blamed the NACC's 'lack of fairness,' because the additional documents he wanted to submit to defend himself was shortened from 90 to 5 pages, yet the NACC nonetheless rejected it (Former President of the Senate, personal communication, June 16, 2017).

On 1 April 2014, the next person charged by the NACC was the former House Speaker Somsak Kiatsuranont. The NACC pointed that Somsak was 'aware' that the draft amendment on the parliamentary session agenda was different from the original draft, and that Somsak had intentionally closed the session and denied MPs and senators who had signed up to speak. Somsak's case then followed Nikom's case, and was submitted to the Senate for impeachment. The same month on 29 April 2014, the NACC pressed charges against 36 senators who were involved in supporting the amendment. Among these former 36 former senators; 22 were charged because they signed to support the amendment and voted for it in all three readings; 13 former senators were indicted because they signed to support the amendment and voted for it in the first and third readings; and another former senator was indicted because he voted for it in the second reading. Similar to Nikom and Somsak's cases, these 36 former senators' cases were submitted to the Senate for impeachment, which had the potential to issue a five year ban from politics (Bangkok Post, 2014c). In an interview with the author, the former Nonthaburi senator Direk Theungfang, who signed to support this amendment and voted for it in all three readings, revealed that he had an 'unusual sense' of this incident after

that if the lower house is dissolved, the Senate then will act as parliament. Therefore, the Senate President is also the acting President of Parliament.

he defended himself against his charges to the NACC. He sensed that there were persons who intervened in this case from behind the scene and it was a power struggle and which was ‘uncommon’ and ‘suspicious’ because what the MPs and senators who proposed the amendment did was totally right, but were judged as wrong. Direk continued that he believed the move was politically motivated rather than a legal fact-based incident. (Former Nonthaburi senator, personal communication, July 25, 2017).

On 7 May 2014, the situation for Pheu Thai Party was worsened when the Constitutional Court dismissed Yingluck Shinawatra from the premiership after being found guilty of abusing power. The verdict was made after Yingluck Shinawatra and her cabinet transferred former National Security chief, Thawil Pliensri, to be her advisor, which was suspected to have a hidden agenda to make the National Security chief position vacant so that the Police Chief, Wichean Potephosree, could assume the post, thereby leaving the Police Chief post to be taken by Priewpan Damapong, a relative of Yingluck¹⁸ (Raksaseri, 2014b). After Yingluck’s removal, the acting Deputy Prime Minister and Commerce Minister, Niwatthamrong Boonsongpaisan, was made acting prime minister (Post Today, 2014). The situation became more tense when the army chief, Prayuth Chan-Ocha, declared martial law on the night of 20 May 2014 (The Nation, 2014c) as he wanted all sides in the political conflict to negotiate and break the political deadlock (Bangkok Post, 2014d). Many suspected this act to signal a coup, and they were correct. Two days after the declaration of martial law and two rounds of meetings between the rival groups, Prayuth announced a seizure of power (The Nation, 2014d). The junta, known as the National Council for Peace and Order (NCPO), made a televised nationwide announcement that it had successfully seized power and asked the people to remain calm (Khaosod, 2014a). This was the 13th successful coup in modern Thai politics and the second coup in 8 years.

¹⁸ Priewpan is the older brother of Potjaman Na Pombejra, Thaksin Shinawatra’s ex-wife.

7. To be continued: the 2014 Coup and the impeachment of the former MPs and senators

The junta revoked the 2007 Constitution soon after the coup and ruled the country through NCPO orders and announcements. Amnesty International reported that 100 days after the coup the junta had created a "climate of fear and a culture of enforced silence," and that 665 people including politicians, academics, activists and journalists had been detained and summoned for "attitude adjustment" (Amnesty International, 2014). After two months without a constitution the junta promulgated the 2014 Provisional Constitution on 22 July 2014 (Royal Thai Government Gazette, 2014). This provisional constitution paved the way to set up the junta-installed parliament, government, National Reform Council and Constitution Drafting Committee. The most controversial provision is Article 44, which grants absolute power without accountability to the junta leader Prayuth Chan-Ocha. Article 44 has a long history and derives from Article 17 of the 1959 Constitution, in the era of Field Marshal Sarit Thanarat (Bangkok Post, 2014e).

The junta-installed parliament known as the "National Legislative Assembly" (NLA) was set up to act as parliament following the promulgation of the 2014 Provisional Constitution. The NLA is mostly comprised of military generals, police officers and bureaucrats appointed by junta leader Prayuth Chan-Ocha; out of a total of 200 NLA members, it was reported that 105 were military officers in August 2014 (Khaosod, 2014b), while the rest were former senators, academics, business professionals and others (Bangkok Post, 2014f). On 21 August 2014, the appointed NLA members voted unanimously (191-0 with three abstentions) to select Prayuth as the country's 29th prime minister (Bangkok Post, 2014g). Prayuth held two positions simultaneously in the military regime: junta leader with absolute power by Article 44 of the Provisional Constitution, and the prime minister as head of government.

The 2014 Coup and the establishment of the National Legislative Assembly did not stop the impeachment of former MPs and senators who supported the 2013 senator acquisition constitutional amendment, despite those former MPs and senators were no longer being in office. However, in October 2014, the impeachment

did not proceed smoothly, as the NLA was reportedly split into three groups over the impeachments against the former Senate President Nikom Wairajpanit and the former House Speaker Somsak Kiatsuranon. One group wanted a suspension of NLA regulations to allow a committee to be set up to first study the issue. Another group sought to ask the Constitutional Court to rule whether the NLA had the power to impeach. And the third group wanted to proceed with the impeachment immediately. It was reported that NLA members had no doubts about their authority to impeach Nikom and Somsak but were unsure how to proceed as the 2007 Constitution was revoked following the 2014 Coup (Bangkok Post, 2014h). The impeachment issue caused a rift in the NLA, as seen from the decision to delay the impeachment for 15 days. On 7 November 2014 in a ‘closed-room’ session, the NLA voted 87-75 to proceed with the impeachment against Nikom and Somsak. This resolution was seen as ‘unexpected’ because previously, NLA members from military clique did not want to proceed, and on that day 30 mostly military NLA members were absent, reasoning that they were attending a Kathin ceremony hosted by the army. It was further reported that the key group that wanted to proceed with the impeachment were the NLA members who were the former ‘group of 40 senators’¹⁹ (Thairath, 2014).

In an interview with the author, the former Senate President Nikom Wairajpanit emotionally revealed that when the NLA continued with the impeachment that he did not mind the move, and that he even wanted the NLA to start the impeachment process immediately so he could explain to the Assembly and Thai people who really acted for the sake of nation, who lied and who told the truth. When asked about the retroactive impeachment, Nikom revealed that it was a ‘politically motivated’ process which aimed to ban him from politics for five years, and that both the process and principle were not right. Nikom personally agreed to allow the National Anti-Corruption Commission (NACC) to press charges, but insisted it must be done quickly when the accused persons were still in office. However,

¹⁹ The Group of 40 Senators was known as a strong opposition to Thaksin-affiliated People’s Power Party and Pheu Thai Party (2008-2014).

some cases had been postponed until it reached the limitation. Nikom further revealed that normally the NACC had 9 members, but when he went to defend himself there were only two people; the NACC Chairman and the NACC official who sat to hear his explanation (Former President of the Senate, personal communication, June 16, 2017). Another former senator, Direk Theungfang revealed in an interview with the author that the retroactive impeachment confirmed he thought that it was not right for 38 former senators to be charged by the NACC (Former Nonthaburi senator, personal communication, July 25, 2017). Former Pheu Thai government Chief Whip Udomdej Rattanasathien, who could also face an impeachment, revealed to the author that he doubted whether the NLA had the power to impeach, and that there was a movement of NLA members committed to the impeachments made up of staunch anti-Thaksin former ‘Group of 40 Senators.’ When asked about the retroactive impeachment, Udomdej said it should have ‘never happened’, and it aimed to ban former MPs and senators who were involved in the constitutional amendment from politics for five years (Former government chief whip, personal communication, July 24, 2017).

8. Judgement Day: NLA and the impeachment

The first impeachment by the NLA took place on 13 January 2015. The case of former Senate President Nikom Wairajpanit and former House Speaker Somsak Kiatsuranont were simultaneously carried out, while the case of former prime minister Yingluck Shinawatra, was indicted by the NACC on a criminal charge related to the rice-pledging scheme. Yingluck did not survive after the NLA voted to impeach her 190:18, becoming the first politician to be impeached by the junta-installed NLA, resulting in her being banned from politics for five years. Conversely, both Nikom and Somsak survived their impeachment. In Nikom’s case the result was 95 votes to impeach and 120 votes not to impeach, while in Somsak’s case the result was 100 votes to impeach and 115 votes not to impeach (Bangkok Post, 2015a)

The first impeachment by the NLA took place on 13 January 2015. The case of former Senate President Nikom Wairajpanit and former House Speaker Somsak Kiatsuranont were simultaneously carried out, while the case of former prime minister Yingluck Shinawatra, was indicted by the NACC on a criminal charge related to the rice-pledging scheme. Yingluck did not survive after the NLA voted to impeach her 190:18, becoming the first politician to be impeached by the junta-installed NLA, resulting in her being banned from politics for five years. Conversely, both Nikom and Somsak survived their impeachment. In Nikom's case, the result was 95 votes to impeach and 120 votes not to impeach, while in Somsak's case, the result was 100 votes to impeach and 115 votes not to impeach (Bangkok Post, 2015a).

Nikom Wairajpanit admitted to the author during the interview that there was a possibility that he also would be impeached. If that happened, Nikom emotionally said "just impeach me," which would be the first time in Thai history that a person who legally and constitutionally performed a duty was impeached. But after he survived, he revealed that it was an acceptable result for him, and that the NLA was at least fair. Nikom further revealed that the reason he fought his charge was not for his own justice, but he fought for the 'system' and 'righteousness.' If he survived, it meant the other former MPs and senators who supported the amendment also survived. However, Nikom noted that while the Senate had never successfully impeached anyone, the NLA could do so because there was an 'order' to do so (Former President of the Senate, personal communication, June 16, 2017).

The next impeachment was decided on 12 March 2015, involving the case of 38 former senators who were involved in the amendment bill. These 38 former senators were categorized into four groups. The first was made up of two former senators who voted in support of the amendment in the third reading. The second included 22 former senators who voted in support of the amendment in all three readings. The third had 13 former senators who voted in the first and third readings. Lastly, the fourth group contained a single former senator who had voted for the amendment in the second reading. The NLA's impeachment vote

was cast in a secret ballot, with all media groups being asked to leave the chamber and media broadcasts suspended. All 38 former senators survived the impeachment (The Nation, 2015a).

Direk Theungfang, a former elected senator, was among these 38 senators who had voted in support of the amendment in all three readings. During the interview with the author, when asked about the possibility before the impeachment verdict, Direk revealed that he was confident that he would not be impeached because when he defended himself at the NACC, he sensed that the amendment case was not significant enough to impeach him, and that he was not the main target of impeachment. When asked after surviving the impeachment, Direk told the author that the decision proved everything that he had explained to the NLA was correct. However, Direk believed that he was not the main target because if the NLA impeached all former senators, it would be big global news, and he also believed that the impeachment ‘had been ordered.’ Direk still insisted that the amendment was legal and constitutional, and that he never expected that the amendment would then lead to a long battle because the power to amend the constitution belongs to the parliament, as stated in the 2007 Constitution (Former Nonthaburi senator, personal communication, July 25, 2017).

On the same day that the NLA voted not to impeach the former 38 senators, the NACC then made a further move by indicting 250 former MPs who were involved in the constitutional amendment regarding the acquisition of senators in 2013, pending impeachment by the NLA. Among these, three former MPs were also pressed with criminal charges (Matichon, 2015). Before the impeachment on this case took place, there were further impeachments on key Pheu Thai figures. On 8 May 2015, the NLA voted to impeach former Commerce Minister Boonsong Teriyapirom, former Deputy Commerce Minister Phoom Saraphol and former director-general of the Foreign Trade Department, Manas Soyploy, for their involvement in allegedly fraudulent government-to-government rice sale deals (Bangkok Post, 2015b). The impeachment of the former MPs took place on 14 August 2015. The NLA voted to reject the impeachment of the former

248 MPs who were involved in the amendment bill. These 248 former MPs can be divided into three groups. The first group contains 237 MPs who signed up to support the amendment and voted to pass it in all three readings. The second group included a single MP who signed up to support the amendment and voted to pass it in the second and third readings. The final group had ten MPs who signed up to support the amendment and voted to pass it in the first and third readings (Chawanpen, 2015b). It was reported that many NLA members believed it was not clear if the MPs were guilty of misconduct, because amending the constitution is considered to be a parliamentary privilege (Bangkok Post, 2015c).

9. Two impeached MPs from Pheu Thai

Despite the former 248 MPs surviving the impeachment in August 2015, this was not the end of this long saga of this constitutional amendment and impeachment, as two other former Pheu Thai MPs remained on the NACC's list. A year later on 8 September 2016, the NACC indicted two former Pheu Thai MPs on charges of malfeasance: former Nonthaburi MP Udomdej Rattanasathien and former Sakon Nakhon MP Narisorn Thongthirach. Udomdej was accused of swapping the amendment bill that was previously submitted for parliamentary deliberation with another draft he presented at a parliamentary session on 1 April 2013 without authorization. Meanwhile, Narisorn was accused of using MP ID cards to vote on behalf of fellow MPs during the parliamentary session (Bangkok Post, 2016). During the interview with the author, when asked about his charge, Udomdej clearly said that it was an attempt to 'violate' the power of the democratic side because the legislative power is the people's power, because parliament is made up of the peoples' representatives. Udomdej viewed that he was 'ashamed' and it might be a 'conspiracy' to destroy democracy (Former government chief whip, personal communication, July 24, 2017).

The impeachment in Udomdej and Narisorn's cases took place two months later. On 4 November 2016, the NLA voted to impeach both Udomdej and Narisorn, resulting in them being banned from politics for five years. The result showed that

206 NLA members voted to impeach Udomdej, while 221 voted to impeach Narisorn (The Nation, 2016). These ex-Pheu Thai MPs were the only two politicians in the long constitutional amendment saga who were impeached, and also the last politicians who were impeached by parliament (reference) since the new constitution would transfer the power of impeachment to the Supreme Court of Justice's Criminal Division for Persons Holding Political Position (Royal Thai Government Gazette, 2017).

During the interview with the author, when asked about the possibility of impeachment, Udomdej revealed that he went to the NLA to explain and defend himself four times. During time he went, some NLA members and parliamentary officials came to talk to him to reassure him that he would be alright. This led Udomdej to believe that so long as the procedure continued naturally it would be very unlikely that he would be impeached. But on the day that the NLA voted to impeach, Udomdej revealed that there was a movement among some former senator-NLA members who had lobbied junta leaders to impeach Narisorn and himself. There was some talk that Udomdej might survive, but Narisorn might not. After his impeachment, Udomdej said that the appointed chamber could be manipulated, yet if the chamber was elected by the people, it would be more accountable to the people through the election process, including issues of impeachment. Conversely, for the appointed chamber, the members must listen to the person who appointed them so they could be manipulated. Udomdej argued that this impeachment was 'clearly' politically motivated by questioning why the former Senate President and the House Speaker, former 38 senators and former 248 MPs all survived the impeachment, but he did not despite they were all involved in the same case. If there was no order to impeach, the impeachment would never have occurred. Udomdej emphasized that it was entirely political motivated because there was a signal to attack Pheu Thai's key figures including

Yingluck Shinawatra,²⁰ Boonsong Teriyapirom²¹ Sukampol Suwannathat,²² and himself because he was a former government Chief Whip. Udomdej further revealed that he had never expected that this amendment would lead to a long saga because he believed that the Pheu Thai Party followed the Constitutional Court's recommendation to only amend specific clauses, and that the party had never made any attempts to overthrow the democratic regime with the king as head of state. He denied that Pheu Thai would benefit from any political advantage if the Senate was fully elected, and that it was up to the people to choose. Udomdej insisted that everything he did to propose this amendment was right and that he also believed that he did the right thing. Udomdej saw the events occurring after the Constitutional Court's ruling that the amendment was unconstitutional as it was driven by a 'conspiracy' to destroy (Former government chief whip, personal communication, July 24, 2017).

The long saga of the constitutional amendment regarding the acquisition of senators then concluded that two former Pheu Thai MPs were the only politicians in this incident being impeached and banned from politics for five years. The rest, including former Senate President, the House Speaker, 38 former senators and 248 former MPs survived the NLA's impeachment. However, two independent agencies that were heavily involved in this incident should be taken into the analysis, namely the Constitutional Court and the National Anti-Corruption Commission.

²⁰ After Yingluck was ousted by the Constitutional Court on the charge of abusing of power for transferring a senior official just before the coup, she then faced another case on the rice pledging scheme after the 2014 Coup. When the court was due to rule on her case Yingluck fled the country and remains overseas until today.

²¹ Boonsong was a former Commerce Minister in Yingluck Shinawatra's government.

²² Sukampol was a former Defense Minister in Yingluck Shinawatra's government. After the 2014 Coup he was accused of intervening in the transfers of senior military officers in the Office of Defence Ministry's permanent secretary. Sukampol was a classmate of Thaksin Shinawatra at the Chulachomklao Royal Military Academy.

10. Controversy surrounding the Constitutional Court the National Anti-Corruption Commission

The Constitutional Court was set up following the promulgation of the 1997 Constitution to interpret the constitutionality of legislation and the appointment and dismissal of public office holders. A few years after Thaksin had survived from the asset concealment case in 2001, some independent agencies gradually became dominated by Thaksin's side. The Constitutional Court was among these institutions after a series of verdicts appeared to favor Thaksin government perhaps deferring to Thaksin's financial and political power as well as his electoral popularity (Dressel & Tonsakulrungruang, 2018, p. 4). Things changed after the 2006 Coup, the Constitutional Court was temporarily replaced with the Constitutional Tribunal, which later ruled to dissolve Thaksin's Thai Rak Thai Party. After the 2007 Constitution was promulgated, the Constitutional Court was set up once again and new judges were appointed. However, these time things did not go well for Thaksin's side. The latest empirical research on the work of the Constitutional Court between 1998 and 2016 found that after 2008, only 37% of cases were judged to favor Thaksin-backed governments. On the other hand, during the periods of military government in 2006 and 2014, as well as the Democrat-led coalition government (2008-2011) which was backed by the military, each case was ruled in favor of the government. In particular, all Thaksin-backed governments from 2008-2014, including Samak, Somchai, and Yingluck governments lost 87.5% of the cases (Dressel & Tonsakulrungruang, 2018, p. 8). These cases included the ousting of two of Thaksin's nominee Prime Ministers, including the dismissal of Samak and the dissolution of the People's Power Party that automatically ousted Somchai. From 2008 to 2014, the Constitutional Court was seen as a powerful ally of the anti-democratic forces rather than the constitution's guardian (Tonsakulrungruang, 2017, p. 267).

Moreover, at the individual level, the neutrality and impartiality of some court judges was cast into doubt as they clearly had links with the junta, which staged the 2006 Coup. Three judges - Jaran Pakdeetanakul, Nurak Mapraneet and Suphot Khaimuk - were the former 2007 Constitution drafting commissioners who

had been appointed by the junta after the coup. These three judges were appointed as the Constitutional Court judges in 2008. In particular, Jaran Pakdeethanakul was a publicly known figure critical of Thaksin before the 2006 Coup (Dressel, 2010, p. 685). While serving as a drafting commissioner, he was an active advocate of the draft document (Tonsakulrungruang, 2017, p. 264). Nurak Mapraneet was the sole judge in the Constitutional Tribunal set up after the 2006 Coup who was also later appointed as a Constitutional Court judge (Dressel & Tonsakulrungruang, 2018, p. 11). While serving in the Constitutional Tribunal, Nurak was among a majority of judges who ruled to dissolve Thaksin's Thai Rak Thai Party in May 2007 (The Constitutional Court of Thailand, 2007). Suphot Khaimuk²³ was widely known for opposing to the two trillion-baht mega infrastructure project initiated by the Yingluck Shinawatra government. After the opposition filed a petition to the court, during a testimony in 2013, Suphot was widely and controversially remembered by the public after saying "Gravel roads should be gone from Thailand first. Make them asphalt or something like that first before thinking about high speed [rail]. For high speed [rail], my personal opinion is that it is not really necessary for Thailand," (Asian Correspondent, 2014).

The National Anti-Corruption Commission (NACC) was also set up under the 1997 Constitution as an independent agency to tackle corruption among holders of public office. However, during the Thaksin administration, which gradually came to dominate the Senate, some appointed candidates in the NACC were close to the Thaksin government, echoing several other independent agencies. The turning point came after the NACC was left vacant when the previous NACC members were found guilty of illegally increasing their own salaries and the Senate failed to select a new commission. After the 2006 coup the junta appointed nine new NACC members, which were dubbed as a 'dream team' to chase and tackle Thaksin's corruption. Two of the nine new commissioners were also appointed to the Constitution Drafting

²³ After his terms ended, Suphot was later appointed as a constitution drafter again by the junta after the 2014 coup. He helped to draft the current 2017 Constitution. See Krungthep Thurakij (2015)

Assembly by the junta, which would approve the draft constitution prior to taking it to a referendum. These were Wicha Mahakhun and Klanarong Chantik²⁴ (Royal Thai Government Gazette, 2007a). In addition, Wicha was also a drafting commissioner along with the Constitutional Court judges Jaran, Nurak, and Suphot. The Junta's instalment of the NACC after the 2006 coup also inevitably led to doubts over its impartiality and 'fairness' on making decision making against politicians.

The doubt over the neutrality and impartiality of the Constitutional Court and the National Anti-Corruption Commission then led to a question of the legitimacy of these unelected institutions to make a decision against the elected majority. The constitutional amendment regarding the acquisition of senators in 2013 was an obvious incident.

11. Analysis: When the minority 'overruled' the majority

The constitutional amendment regarding the acquisition of senators in Thailand in 2013 is not just about the constitution itself, but also reflects a political struggle between the majority and a minority. The majority, a new elite rising from electoral politics, is Thaksin Shinawatra and his Pheu Thai Party, while the minority, the old elite, are the unelected the bureaucracy, military, and judiciary. It is a political struggle to determine the political structure which would benefit themselves. The majority viewed the 2007 Constitution as setting up an undemocratic rule-set. That was why it proposed rewriting the constitution in 2012 by claiming the majority of the vote it had received as its legitimacy. However, the minority knew that they could not defeat Thaksin in a democratic game, so their only means to 'curb' the new elite's power was through unelected institutions, as evidenced by two coups, two constitutions and the role of the unelected institutions such as the Constitutional Court and the National Anti-Corruption Commission. The move by Pheu Thai Party to make the Senate a fully elected chamber touched the heart of the 2007 Constitution, which was designed to

²⁴ Klanarong was not involved in the constitutional amendment case in 2013 as he retired in 2010.

provide more power for the unelected institutions, with the elected bodies sitting under them to ensure ‘checks and balances’ and the ‘rule of law’. The interview with the three key figures discussed previously clearly showed that this incident was politically motivated rather than a fact-based incident.

In a broad picture, this incident also reflects a difference in political imagination between the majority and the minority. In other words, both sides are battling over a basic question that has not yet been answered on the political system of Thailand: which form of government should Thailand have? In the view of the majority, liberal democracy is an ideal political regime for Thailand as it always claims a majority of votes as legitimacy to push its own agenda. On the other hand, the minority viewed that the most suitable form of government for Thailand is not liberal democracy, but a system which allows the minority to ‘supervise’ and ‘guide’ the elected institutions in a direction that the minority agrees upon through the unelected institutions. The Constitutional Court and the National Anti-Corruption Commission are the examples that attempted to make a decision against the majority-led Thaksin-backed party’s move. This battle over the most ‘suitable’ form of government for Thailand is still ongoing. Thailand’s frequent military coups and twenty constitutions since 1932 are evidence for this ‘unsettled’ political system in Thailand to this day.

12. Conclusion

The 2013 constitutional amendment to change the acquisition of senators in Thailand must be understood in terms of a political struggle between the new and old elites in Thai politics. Theoretically, the parliament has legislative powers and the power to amend the constitution belongs to parliament. But in the Thai case in 2013, the party with the majority of votes in the parliament attempted to amend the constitution and the Constitutional Court intervened by ruling that making the Senate a fully elected chamber was unconstitutional and an attempt to overthrow the democratic regime with the King as head of state. This verdict was beyond ‘checks and balances’ and ‘rule of law’, but instead concerned the majority being

overruled by the minority. This paper offers an alternative explanation that to understand the politics of the constitutional amendment in Thailand in 2013, it must be understood in terms of a political struggle between the majority and minority. The majority wanted to make the rule of the game benefit itself by amending the constitution claiming that its majority of votes legitimized the amendment. On the other hand, the minority attempted to prevent the amendment through unelected institutions, as seen in the court's verdict and the effort to impeach all 308 MPs and senators involved in the constitutional amendment, by claiming the 'rule of law' to justify its action. The constitutional amendment regarding the acquisition of senators in Thailand in 2013 was among the most obvious incidents showing a political struggle between the majority and minority in a prolonged conflict.

References

- Amnesty International. (2014). *Thailand: Attitude Adjustment 100 Days under Martial Law*. Retrieved June 30, 2018, from <https://www.amnesty.org/download/Documents/8000/asa390112014en.pdf>
- Asian Correspondent. (2014). *Constitution Court Judge: High Speed Rail Not Necessary for Thailand*. Retrieved July 18, 2018, from <https://asiancorrespondent.com/2014/01/constitution-court-judge-high-speed-rail-not-necessary-for-thailand/#uVYfjZQJd6m87cMI.97>
- Bangkok Post. (2008a, 17 September). *Somchai Secures Backing Set to Be PM*. p. 1.
- _____. (2008c, 16 December). *Tough Task for New PM*. p. 1.
- _____. (2013a, 22 November). *Pheu Thai Rejects Ruling*. Retrieved July, 18 2018, from www.bangkokpost.com/thailand/politics/381074/pheu-thai-rejects-ruling
- _____. (2013b, 22 November). *NACC Mulls Petitions to Oust MPs, Senators*. Retrieved July, 18, 2018, from <https://www.bangkokpost.com/thailand/politics/381075/nacc-mulls-petitions-to-oust-mps-senators>
- _____. (2014a, 8 January). *NACC to Charge 308 Former Lawmakers*. Retrieved July 18, 2018, from <https://www.bangkokpost.com/learning/advanced/388541/nacc-to-charge-308-former-lawmakers>

- _____. (2014b, 21 March). *Nikhom Forced to Step Aside*. Retrieved July 18, 2018, from <https://www.bangkokpost.com/thailand/politics/400953/nikhom-orced-to-step-aside>
- _____. (2014c, 30 April). *NACC indicts 36 Senators for Graft*. Retrieved July 18, 2018, from <https://www.bangkokpost.com/thailand/politics/407331/nacc-indicts-6-senators-for-graft>
- _____. (2014d, 21 May). *Prayuth to 'force' peace talks*. Retrieved July 18, 2018, from <https://www.bangkokpost.com/thailand/politics/410888/prayuth-to-force-peace-talks>
- _____. (2014e, 24 July). *Interim Constitution Tightens the Regime's Iron Grip*. Retrieved July 18, 2018, from <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/422069/interim-constitution-tightens-the-regime-s-iron-grip>
- _____. (2014f, 2 August). *Army Stacks NLA Decks*. Retrieved July 18, 2018, from <https://www.bangkokpost.com/thailand/politics/423685/army-stacks-nla-decks>
- _____. (2014g, 22 August). *NLA Picks Prayuth as Premier*. Retrieved July 18, 2018, from www.bangkokpost.com/thailand/politics/428031/nla-picks-prayuth-as-premier
- _____. (2014h, 17 October). *NLA Vote to Impeach Under Threat*. Retrieved July 18, 2018, from <https://www.bangkokpost.com/thailand/politics/438054/nla-vote-to-impeach-under-threat>
- _____. (2015a, 24 January). *Yingluck Vows Fight for Justice*. Retrieved July 18, 2018, from <https://www.bangkokpost.com/thailand/politics/459645/yingluck-vows-fight-for-justice>
- _____. (2015b, 9 May). *NLA Votes to Impeach Boonsong Over G-to-G deals*. Retrieved July 18, 2018, from <https://www.bangkokpost.com/thailand/politics/555955/nla-votes-to-impeach-boonsong-over-g-to-g-deals>
- _____. (2015c, 15 August). *NLA Rejects Impeachment Bid*. Retrieved July 18, 2018, from <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1081548/nacc-takes-aim-at-2-eNLA%20Rejects%20Impeachment%20Bidx-pheu-thai-mps>
- _____. (2016, 9 September). *NACC Takes Aim at 2 Ex-Pheu Thai MPs*. Retrieved July 18, 2018, from <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1081548/nacc-takes-aim-at-2-ex-pheu-thai-mps>

- Daily News. (2008a, 22 May). *Por Por Chor Lui Kae Ratthathammanun* [พปช. ลุยแก้ รธน.]. p. 1, 14.
- _____. (2008b, 30 May). *Panthamit Rook Keub Prab Pao Lai Ratthaban* [พันธมิตร รุกคืบ ปรับเป้าไถ่รัฐบาล]. p. 1, 13.
- Dressel, B. (2010). Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary? Considerations from Recent Events in Thailand. *The Pacific Review*, 23(5), 671-691.
- Dressel, B., & Tonsakulrungruang, K. (2018). Coloured Judgements? The Work of the Thai Constitutional Court, 1998–2016. *Journal of Contemporary Asia*, 49(1), 1-23. doi: 10.1080/00472336.2018.1479879
- Khaosod. (2014a, 23 May). *Prakat Kor Sor Chor Yued Amnat* [ประกาศ คสช. ยึดอำนาจ]. p. 3.
- _____. (2014b, 1 August). *Prode Klao 200 Sor Nor Chor Taharn 105 Pornpetch Jor Prathan* [โปรดเกล้าฯ 200 สนช. ทหาร 105 พรเพชรจ่อประธาน]. pp. 10-11.
- Krungthep Turakij. (2013, 21 November). *Kae Ratthathammanun Moka Yuen Por Por Chor Tordtorn* [แก้ รธน. โหมฆะ ยื่น ปปช. ถอดถอน]. Retrieved July 18, 2018, from <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/544705>
- Matchon. (2008a, 23 April). *Ta Laeng Karn Sor Sor Ror 50 Yud Chalor Kae Ratthathammanun* [แถลงการณ์ สสร. 50 หยดชะลอแก้ รธน.]. p. 2.
- _____. (2008b, 22 October). *Somchai Kae Korha Sue Wayla Reng Sor Sor Ror 3 Rang Ratthathammanun Hai Set Nai 120 Wan* [สมชายแก้ข้อหาข้อเวลา เร่ง สสร. 3 ร่าง รธน. ให้เสร็จใน 120 วัน]. p. 1, 13.
- _____. (2015, 13 March). *Chee Moon 250 Sor Sor Pom Kae Teema Sor Wor Por Por Chor Chuead* [ชี้มูล 250 ส.ส. ปมแก้ที่มา ส.ว. ปปช. เชือด]. p. 1, 13, 14.
- McCargo, D. & Tanruangporn, P. (2015). Branding Dissent: Nitirat, Thailand's Enlightened Jurists. *Journal of Contemporary Asia*, 45(3), 419-422. doi: 10.1080/00472336.2015.1020563
- Nanuam, W. (2008b, 11 December). Government Hopefuls Rendezvous with Anupong the 'Manager'. Retrieved July 18, 2018, from <https://teakdoor.com/thailand-and-asia-news/41316-what-anupong-has-been-up.html>
- Phongpaichait, P., & Baker, C. (2014). *A History of Thailand*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Post Today. (2014, 8 May). *Niwatthamrong Goom Kao Ee Nayok Chalerm Pueng Lood Tam Naeng* [นิวัฒน์ธำรงกุณเภาไ้ณายกฯ เณลิมพืงหลุดตำแหน่ง]. p. A5
- Raksaseri, K. (2013, 21 November). Amendment Bid 'Violated Charter'. Retrieved July 18, 2018, from <https://forum.thaivisa.com/topic/683164-amendment-bid-violated-thai-charter/>
- Rich, R. (2013). *Parties and Parliaments in Southeast Asia: Non-Partisan Chambers in Indonesia, the Philippines and Thailand*. London: Routledge.
- Royal Thai Government Gazette. (1968). *The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2511*. Retrieved June 30, 2019, from <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2511/A/E/1.PDF>
- _____. (1978). *The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2521*. Retrieved June 30, 2019, from <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2521/A/146/1.PDF>
- _____. (1991). *The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2534*. Retrieved June 30, 2019, from <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2534/A/216/1.PDF>
- _____. (1997). *The Constitution of Kingdom of Thailand B.E. 2540*. Retrieved July 1, 2018, from <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2540/A/055/1.PDF>
- _____. (2007a). *The Appointment of the Constitution Drafting Assembly*. Retrieved July 1, 2018, from <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2550/A/001/1.PDF>
- _____. (2007b). *The Constitution of Kingdom of Thailand B.E. 2550*. Retrieved July 1, 2018, from <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2550/A/047/1.PDF>
- _____. (2014). *The Constitution of Kingdom of Thailand B.E. 2557*. Retrieved June 30, 2018, from <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2557/A/055/1.PDF>
- _____. (2017). *The Constitution of Kingdom of Thailand B.E. 2560*. Retrieved December 4, 2019, from <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>
- Thabchumpon, N. (2016). Contending Political Networks: A Study of the “Yellow Shirts” and “Red Shirts” in Thailand’s Politics. *Southeast Asian Studies*, 5(1), 93-113.
- Thabchumpon, N., & McCargo, D. (2011). Urbanized Villagers in the 2010 Thai Redshirt Protests. *Asian Survey*, 51(6), 993-1018.

- Thairath. (2013, 21 March). *Liang Doan Tee Kwam Yuen Kae Ratthathammanun Sarm Rang Tee Ma Sor Wor Matra 68,237, 190* [เสียงโดนตีความ ยืนแก้ รธน. สามร่าง ที่มา ส.ว. มาตรา 68,237,190]. Retrieved July 18, 2018, from <https://www.thairath.co.th/content/333798>
- _____. (2014, 7 November). *87 Tor 75 Sor Nor Chor Rab Tordthorn Nikom Somsak* [87 ต่อ 75 สนช. รับถอดถอนนิคม-สมศักดิ์]. Retrieved July 18, 2018, from <https://www.thairath.co.th/content/461835>
- The Constitutional Court of Thailand (2007). *Constitutional Court Ruling No. 3-5/2550, 2007* (Nurak Mapraneet's Individual Judgement). Retrieved July 18, 2018, from http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/file_import/nurak3-5_50.pdf
- _____. (2012). *Constitutional Court Ruling No. 18-22/2555*. Retrieved July 18, 2018, from http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/file_import/center18-22_55.pdf
- The Nation. (2008a, 30 January). Samak Get Endorsed by the King. *The Nation*. p. 1A
- _____. (2008b, 27 March). PAD Girds for Battle with Government. *The Nation*. p. 7A.
- _____. (2008c, 3 December). *Three Coalition Parties Bite the Dust*. p. 2B
- _____. (2013a, 20 November). *Tensions Rise Before Ruling*. Retrieved July 18, 2018, from <https://www.nationthailand.com/news/30220079>
- _____. (2013b, 21 November). *Verdict Raises More Questions*. Retrieved July 18, 2018, from <https://www.nationthailand.com/news/30220193>
- _____. (2013c, 24 November). Ignore 'Unconstitutional' Ruling, *Nitirat Lawyers Say*. Retrieved July 18, 2018, from <https://www.nationthailand.com/national/30220404>
- _____. (2014a, 21 March). *Senate Speaker indicted by NACC*. Retrieved July 18, 2018, from https://www.nationthailand.com/news/30229730?utm_source=category&utm_medium=internal_referral
- _____. (2014b, 8 May). *Yingluck Ousted*. Retrieved July 18, 2018, from https://www.nationthailand.com/news/30233120?utm_source=category&utm_medium=internal_referral

- _____. (2014c, 21 May). *Prayuth in Charge*. Retrieved July 18, 2018, from <https://www.nationthailand.com/news/30234155>
- _____. (2014d, 23 May). *Army Chief Prayuth Seizes Power*. Retrieved July 18, 2018, from <https://www.nationthailand.com/news/30234377>
- _____. (2015a, 13 March). *38 Senators Spared Impeachment by NLA*. Retrieved July 18, 2018, from <https://www.nationthailand.com/news/30255915>
- _____. (2015b, 15 August). *Former MPs Spared Impeachment*. Retrieved July 18, 2018, from https://www.nationthailand.com/news/30266643?utm_source=category&utm_medium=internal_referral
- _____. (2016, 5 November). *Former Pheu Thai MPs Banned from Politics after NLA Impeachment Vote*. Retrieved July 18, 2018, from <https://www.nationthailand.com/news/30299182>
- The New York Times. (2007). *Thai Constitutional Referendum Reveals Deep Social Divide*. Retrieved June 26, 2018, from <https://www.nytimes.com/2007/08/20/world/asia/20iht-thai.1.7181941.html>
- _____. (2008). *Thai Court Forces Premier from Office Over TV Cooking Show*. Retrieved December 3, 2019, from <https://www.nytimes.com/2008/09/10/world/asia/10thai.html>
- Tonsakulrungruang, K. (2017). Entrenching the Minority: The Constitutional Court in Thailand's Political Conflict. *Washington International Law Journal*, 26(2), 247-268.
- Wairajpanit, N. (2013). *Khao Yark Hai Pom Lao* (They asked me to tell a story). Bangkok: n.p.
- Yimprasert, S. (2010). *Phaēn Ching Chaī Thai Waduāi Rat Læ Kan Tōtān Rat Samai Chōmphon Po Phibunsongkhram Khrang Thī Sōng (Pho.Sō. 2491 - 2500)*. [แผนชิงชาติไทย ว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐ สมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2491-2500)]. Bangkok: P. Press.

ทฤษฎีการตีความ: ขนบธรรมเนียม เรื่องเล่า และอิทธิพลของความเชื่อในกิจการสาธารณะ¹

ชุตติเดช เมธีชุตติกุล²

Received: March 4, 2019

Revised: June 30, 2019

Accepted: April 28, 2020

บทคัดย่อ

งานชิ้นนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะแนะนำแนวคิดเรื่อง “ทฤษฎีการตีความ” สำหรับการศึกษา “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” โดยทฤษฎีการตีความนั้นให้ความสำคัญกับเรื่อง ความคิด ความหมาย ความเชื่อ และการกระทำ ที่มีอิทธิพลและส่งผลอย่างสำคัญต่อการทำงานของรัฐบาล แนวคิดนี้พยายามจะชี้แจงเรื่อง “ความเชื่อ” ในการทำความเข้าใจและเพื่อให้เห็นรูปแบบการทำงานของรัฐบาลที่เปลี่ยนไปตามหลัก “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” ในงานชิ้นนี้จะพิจารณาทฤษฎีของแนวคิดดังกล่าวผ่านพื้นฐานความคิดว่าด้วยตัวกระทำการ เฉพาะ ภาวปฏิบัติการณ์ และอำนาจของการกำหนดเขตการกระทำ อันเป็นพื้นฐานความเข้าใจเบื้องต้นของ “ทฤษฎีการตีความ” ในส่วนถัดมาผู้เขียนจะพิจารณาวิธีวิทยาในการเก็บข้อมูลเมื่อเราต้องการใช้ทฤษฎีดังกล่าวนี้ในการศึกษาในทางบริหารรัฐกิจ ในส่วนต่อไปจะเป็นการยกตัวอย่างงานที่ใช้ทฤษฎีในการศึกษาเพื่อเป็นแนวทางที่จะนำมาใช้ต่อไป และส่วนสุดท้ายผู้เขียนจะพิจารณาความเป็นไปได้ และข้อเสนอแนะที่จะนำทฤษฎีมาใช้ในการศึกษาในกิจการสาธารณะไทยต่อไป

คำสำคัญ ทฤษฎีการตีความ, การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ, ความเชื่อ, ขนบธรรมเนียม, เรื่องเล่า

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานในวิชาทฤษฎีและแนวทางการศึกษาด้านการบริหารรัฐกิจ (ร.680) ภาควิชาปีที่ 1 ประจำปีการศึกษา 2560 หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สอนโดย ผศ.ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์ ผู้เขียนขอขอบคุณคำแนะนำ และข้อเสนอแนะต่างๆ จาก ผศ.ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์ มา ณ ที่นี้

² คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ 10200 อีเมล: mthonok03@gmail.com

Interpretative Theory: Tradition, Narrative, and the Influence of Belief on Public Affairs

Chutidech Metheechutikul³

Abstract

This essay aims to introduce the interpretative theory for the governance. The interpretative theory stresses on the idea, meaning, belief, and action, which significantly affect the practice of government. This theory tries to concentrate on understanding and demonstrating the changing form of government's action following the governance. The essay, then, describes the ontological concepts, the situated agency, the practice, and the restrictive power. These ideas forge the fundamental understanding of the interpretative theory. Next, the essay considers the method employed in the analysis of the interpretative theory for public administration. In addition, this essay exemplifies the application of theory. Finally, the essay demonstrates the possibility to apply the interpretative theory in Thai Public Affairs studies.

Keywords Interpretative Theory, Governance, Belief, Tradition, Narrative

³ Faculty of Political Science, Thammasat University, Bangkok 10200. E-mail: mhonok03@gmail.com

1. บทนำ: เบื้องหลังของ “การกระทำ” นั้นมี “ความหมาย”

“Interpretative Theory” หรือ “ทฤษฎีการตีความ”⁴ ในการศึกษา “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” หรือ “Governance” นั้นถูกนำมาใช้อย่างเป็นทางการ โดย Mark Bevir นักรัฐศาสตร์และนักปรัชญาชาวอังกฤษที่สอนอยู่ University of California, Berkeley ประเทศสหรัฐอเมริกา และ Roderick A. W. Rhodes (R. A. W. Rhodes) นักรัฐศาสตร์ชาวอังกฤษที่สอนอยู่ที่ University of Southampton ประเทศอังกฤษ โดยงานชิ้นแรกๆ ที่ใช้แนวคิดนี้ในการศึกษาชื่อ Narratives of ‘Thatcherism’ ตีพิมพ์ในปี 1998 ในวารสาร West European Politics ปีที่ 21 ฉบับที่ 1 และในภายหลังได้รวมเล่มและปรับปรุงในหนังสือชื่อ Interpreting British governance ปี 2003 โดยแนวคิดที่ทั้งสองใช้นี้เป็นการชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของเรื่อง ความคิด (Idea) ความหมาย (Meaning) ความเชื่อ (Belief) และการกระทำ (Action) ที่มีอิทธิพลและส่งผลอย่างสำคัญต่อการทำงานของรัฐบาล อีกด้านหนึ่ง ทฤษฎีการตีความมีความเห็นแย้งกับแนวคิดปฏิฐานนิยมเชิงตรรกะ (Positivism) ที่เชื่อว่าการกระทำต่างๆ ของมนุษย์สามารถอธิบายด้วย “เหตุผล” (Reason) แต่ทฤษฎีการตีความเชื่อว่าชีวิตมนุษย์และการกระทำของมนุษย์ต้องอธิบายด้วยเจตนา (Intentionality) และประวัติศาสตร์ (History) ดังนั้น ภายใต้การเกิดขึ้นของการพยายามทำความเข้าใจการทำงานของภาครัฐในรูปแบบใหม่ตามแนวคิดเรื่อง “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” (Governance) แนวคิดนี้พยายามชูเรื่อง “ความเชื่อ” ในการทำความเข้าใจและเพื่อสร้างให้รูปแบบการทำงานของรัฐบาลเปลี่ยนไปตามหลัก “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” สิ่งสำคัญจึงไม่ใช่เพียงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ โครงสร้าง หรือการกระทำของตัวแสดงอย่างรัฐเท่านั้น แต่เบื้องหลังของสิ่งเหล่านั้นนั้นได้ถูกโยงใยความเชื่อและความหมายทำให้การกระทำต่างๆ เหล่านี้ยังคงดำรงอยู่ หรืออาจเรียกสิ่งนี้ว่า “เรื่องเล่า” (Narratives) รูปแบบหนึ่งที่กลายเป็นชายเวยทางความเชื่อและความหมายให้กับการกระทำของภาครัฐต่างๆ สามารถดำเนินและดำรงอยู่ต่อไปอย่างสม่ำเสมอ ฉะนั้นทฤษฎีการตีความจึงเป็นความพยายามในการตีความการกระทำและพฤติกรรมของการทำงานของภาครัฐที่ประกอบไปด้วยกระบวนการที่ซับซ้อนและต่อเนื่องของการตีความ เรื่องเล่าเกี่ยวกับความขัดแย้ง และการกระทำต่างๆ ที่ผลิตสร้างและแทนที่แบบแผนการกระทำรูปแบบใหม่ให้เกิดขึ้น ผ่านการใช้เรื่องเล่าที่ได้

⁴ ผู้เขียนขอแปล “Interpretative Theory” เป็น “ทฤษฎีการตีความ” ตลอดทั้งงานชิ้นนี้ โดยทฤษฎีการตีความเป็นคนละเรื่องกับ “ศาสตร์การตีความ” (Hermeneutic) แต่เนื่องจากการอธิบายความแตกต่างอยู่นอกขอบเขตของงานชิ้นนี้ ผู้เขียนจึงบอกได้เพียงว่าทฤษฎีการตีความเป็นคนละเรื่องกับศาสตร์การตีความ

แทรกซึมและกลายเป็นบรรทัดฐานบางอย่างที่ให้ความชอบธรรมต่อกระทำนั้นๆ เรื่องเล่ายังบอกถึงเป้าหมายและสิ่งที่ควรและไม่ควรเพื่อบรรลุเป้าหมายหรือคงรักษาสິงต่างๆ เหล่านั้นไว้คงอยู่ (Bevir & Rhodes, 2006a, p. 6; Bevir, 2011a, pp. 51-52, 59)

ในงานชิ้นนี้ผู้เขียนมีจุดมุ่งหมายที่จะแนะนำแนวคิดเรื่องทฤษฎีการตีความสำหรับการศึกษา “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” โดยจะแบ่งโครงสร้างของงานชิ้นนี้เป็น 5 ส่วนด้วยกัน 1) จะกล่าวถึงความหมายและเหตุผลที่ผู้เขียนแปล “Governance” เป็นภาษาไทยว่า “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” 2) จะกล่าวถึงฐานคิดพื้นฐานหรือภววิทยาของแนวคิด (Ontological Concepts) ของทฤษฎีการตีความ เพื่อจะชี้ให้เห็นรากฐานของทฤษฎีการตีความเกิดจากความคิดที่จะอธิบายสิ่งต่างๆ อย่างไร 3) เครื่องมือของทฤษฎีเพื่อจะนำไปใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ มีอะไร และต้องพิจารณาอย่างไร 4) เพื่อจะให้เห็นเป็นรูปธรรมสำหรับการนำไปใช้ ผู้เขียนจะสรุปงานชิ้นต่างๆ ที่สำคัญมาให้อูเพื่อที่จะช่วยให้เข้าใจการนำทฤษฎีการตีความสำหรับการนำไปใช้ได้มากขึ้น 5) สุดท้ายจะสรุปภาพรวมของแนวคิดและข้อวิพากษ์ต่อทฤษฎีเพื่อเป็นประโยชน์สำหรับผู้สนใจจะนำไปใช้ต่อ และให้ตระหนักถึงข้อจำกัดเมื่อคิดที่จะไปใช้

2. “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ”: สนทนา และร่วมคิดร่วมทำร่วมสร้าง

ผู้เขียนขอแปล “Governance” ในภาษาไทยว่า “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” ซึ่งเป็นลักษณะการร่วมคิดร่วมทำร่วมสร้างโดยอาศัยความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ โดยมีรัฐเป็นผู้ประสานงานระดมความร่วมมือผ่านความสมัครใจ และตระหนักถึงปัญหาร่วมกันของทุกภาคส่วนที่เข้ามาร่วมกันแก้ปัญหา ในกิจการสาธารณะต่างๆ ที่ทุกคนต่างรับผลกระทบและผลประโยชน์ร่วมกัน หรือก็คือผลประโยชน์สาธารณะนั่นเอง

เหตุที่ผู้เขียนแปล “Governance” เป็น “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” เพราะ “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” คือการทำงานระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่นๆ ที่ไม่ใช่รัฐ ผ่านรูปแบบการทำงานแบบร่วมมือร่วมทำ (Collaboration) เพื่อมุ่งไปสู่ผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ที่เน้นให้เกิดการสนทนาและเจรจาร่วมกันของทุกฝ่ายในเรื่องเป้าหมาย และกฎกติกาของการทำงานร่วมกัน รวมถึงการตระหนักถึงปัญหาต่างๆ ที่ทุกกลุ่มในเครือข่ายการทำงานรับรู้และตระหนักร่วมกันว่าปัญหาที่มีร่วมกันคืออะไร และมีแนวทางการแก้ไขอย่างไร นั่นจึงเป็นผลประโยชน์ที่มีร่วมกัน และเพื่อที่จะบรรลุผลดังกล่าวการทำงานในลักษณะนี้ต้องมีการแบ่งปัน มีกลไกการสื่อสาร การแลกเปลี่ยนข้อมูลความรู้ และใช้ทรัพยากรร่วมกัน รวมถึงต้องเคารพความแตกต่างของผลประโยชน์ที่หลากหลายของกลุ่มต่างๆ

และร่วมพูดคุยและสนทนาเพื่อหาจุดร่วมที่เราจะมีได้ของการได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่เราจะร่วมกันอย่างเสมอภาค ลักษณะการทำงานนี้จึงมีลักษณะเป็นการทำงานแบบเครือข่าย (Network) ที่สำคัญคือการทำงานของแต่ละกลุ่มในเครือข่ายต้องอาศัยความสมัครใจ (Volunteer) ความเชื่อใจและความไว้วางใจ (Trust) ของทุกๆ กลุ่มภายในเครือข่าย เพื่อที่จะดำรงการทำงานระหว่างเครือข่ายให้มั่นคง (Sustainability) ดังนั้น ตลอดทั้งข้อเขียนชิ้นนี้ผู้เขียนจะใช้ “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” ในความหมายของ “Governance” (วสันต์ เหลืองประภัสร์ และชาย ไชยชิต, 2561, น. 162-172)

โดยดั้งเดิมแล้วคำว่า “Governance” มีรากศัพท์มาจากคำภาษากรีกคำว่า “Kubernan” ที่แปลว่า “บังคับทิศทางหรือคุมหางเสือ” (to pilot or steer) และมีรากภาษาละตินว่า “Gubernare” แปลว่า “การบังคับควบคุมหรือวางกฎเกณฑ์ให้เป็นไปตามทิศทางต้องการ” (Rulemaking or Steering) แต่เดิมคือความหมายดั้งเดิมในอดีตที่ในท้ายที่สุดผู้ควบคุม บังคับ หรือวางกฎระเบียบต่างๆ ยังคงเป็นหน้าที่ของผู้ปกครองหรือภาษาสมัยใหม่เรียกว่า “รัฐบาล” หรือ “ภาครัฐ” แต่ในปัจจุบัน “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” ถูกนำกลับมาใช้อย่างมีนัยยะสำคัญในทางการวิชาการในช่วงทศวรรษที่ 1980 เมื่อบทบาทภาครัฐที่เป็นผู้ควบคุมและปกครองสังคมและเศรษฐกิจถูกสั่นคลอนด้วยวิกฤตทางเศรษฐกิจ สังคม และสงครามต่างๆ รวมถึงการเติบโตและเล่นบทบาทอย่างแข็งขันและมีพลังของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Non-state Actor) เช่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เป็นต้น เริ่มที่จะเรียกร้องและท้าทายบทบาทของรัฐบาลที่ผ่านมาต่อการดูแลประชาชน พลเมือง สังคมการเมือง และการบรรลุถึงผลประโยชน์สาธารณะกับการเกิดขึ้นของสังคมการเมืองที่ดี สิ่งเหล่านี้ถูกตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐท้าทายและตั้งคำถาม จนทำให้รัฐบาลบางแห่งเริ่มปรับตัวต่อการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่นๆ ที่ไม่ใช่รัฐมากขึ้น ฉะนั้นแนวคิดเรื่อง “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” จึงเกิดขึ้น (โปรดพิจารณาความหมายและการแปลว่าคำว่า “Governance” เป็นไทยได้ใน วสันต์ เหลืองประภัสร์ และชาย ไชยชิต, 2561, น. 148; อัมพร อารังลักษณ์, 2556, น. 25-26)

ภายใต้แนวคิด “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” ดังที่กล่าวไปแล้วนั้น แนวคิดนี้ได้ไปท้าทายแนวคิดดั้งเดิมเกี่ยวกับความเข้าใจเรื่องรัฐในฐานะศูนย์กลางของสังคมการเมืองกับการแบ่งแยกหน้าที่และบทบาทที่ชัดเจนต่อการทำหรือผดุงผลประโยชน์สาธารณะว่าเป็นหน้าที่ของรัฐ เอกชนหรือภาคส่วนอื่นๆ ที่ไม่ใช่รัฐ ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องใดๆ แต่แนวคิดดังกล่าวนี้ได้เผยให้เห็นความลางเลือนทั้งการบอกว่ารัฐคือศูนย์กลางหรือผู้ที่มีบทบาทหลักในการบริหารและปกครองสังคมการเมืองให้กินดีอยู่ดีได้ และได้ทลายเส้นแบ่งของบทบาทหน้าที่ที่ต่างกันของรัฐบาลและภาคเอกชนให้เบาบางลง แม้จะมีความแตกต่างกันในเรื่องเป้าหมายที่ภาครัฐต่างทำเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ ในขณะที่ภาคเอกชนทำเพื่อผลกำไร

แต่กระนั้นก็ไม่ได้หมายความว่าผลประโยชน์สาธารณะและผลกำไรจะไม่ใช้เรื่องเดียวกันเสมอไป หรือ ก็ไม่ได้การันตีว่าภาครัฐจะไม่สามารถทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่นๆ ที่ไม่ใช่รัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่ได้ แนวคิด “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” ที่เกิดขึ้นได้แสดงให้เห็นแล้วว่าความคิดเหล่านี้ไม่ได้เป็นจริงเสมอไป

บทบาทของรัฐในแนวคิดของ “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” เปลี่ยนไป เป็นเพียงผู้ประสานงาน (Coordinator) ผู้ระดมกลุ่มคน เพื่อมาร่วมประชุม สนทนา หรือเจรจา อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เพื่อหาข้อสรุปและเป้าหมายร่วมกัน เป็นผู้รักษากฎระเบียบ หลังจากการหารือร่วมกันของกลุ่มคนต่างๆ ภายในกลุ่มหรือก็คือทำหน้าที่ในฐานะกรรมการ ห้ามมว้ย ค่อยดำรงรักษาความสงบสุข และหาทางแก้ไขความขัดแย้งร่วมกันในฐานะคนกลาง ไม่ใช่คู่ขัดแย้ง และผลักดันให้เกิดการทำงานแบบร่วมคิดร่วมทำอย่างสมดุลของทุกกลุ่ม ทุกกลุ่ม ที่เกี่ยวข้องต้องมีส่วนร่วมที่จะร่วมคิดร่วมทำเพื่อไปสู่เป้าหมายหรือประโยชน์สาธารณะที่มีร่วมกันของทุกภาคส่วนในสังคมการเมือง ดังนั้น บทบาทของรัฐในแนวคิด “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” จึงแตกต่างจากรูปแบบเดิมที่รัฐเป็นตัวแสดงหลักใช้รูปแบบการควบคุม (Control) ปกครอง (Govern) และสั่งการ (Order) ที่รัฐเน้นการทำงานแต่เพียงผู้เดียวด้วยเน้นการขึ้นนำสั่งงานมากกว่าที่จะมาทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน รัฐที่ผู้ผูกขาด บทบาทและหน้าที่ของการแสดงผลประโยชน์สาธารณะของประชาชนในสังคมการเมืองต่างๆ ที่ควบคุมและจัดการทั้งการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ (อัมพร อารังลักษณ์, 2556, น. 23)

หากสรุปในเชิงทฤษฎีในเรื่องของแนวคิด “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” คำอธิบายเบื้องต้น 1) ความหลากหลายของตัวแสดง (Various Actors) กิจการสาธารณะเป็นเรื่องของทุกตัวแสดงที่เกี่ยวข้องไม่ใช่รัฐเพียงรัฐตัวแสดงเดียวที่มีบทบาทเด่น 2) ผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ยังคงเป็นเป้าหมายสำคัญของการงานทั้งการบริหารและจัดการกิจการสาธารณะ 3) การร่วมคิดร่วมทำ (Collaboration) ลักษณะการทำงานจะเป็นการทำงานแบบร่วมมือกันทำ ลงแรงทำร่วมกัน โดยนำทรัพยากรของแต่ละกลุ่มมาร่วมกันใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย 4) การทำงานแบบเครือข่าย (Network) การทำงานที่ไม่อิงระบบโครงสร้างการบังคับบัญชา (Hierarchy) เน้นการมอบหมายความรับผิดชอบ และความสมัครใจของคนในเครือข่าย 5) ความไว้วางใจ (Trust) สิ่งนี้เป็นสิ่งสำคัญต่อการดำรงความร่วมมือของกลุ่มต่างๆ ในลักษณะเครือข่าย 6) บทสนทนา (Dialogue) ถือเป็นเครื่องมือในการสร้างความต่อเนื่อง (Continuity) ที่จะนำไปสู่การสร้างควมไว้วางใจ และนำไปสู่การตระหนักร่วมกันในปัญหาต่างๆ ที่จะกำหนดเป็นเป้าหมายหรือผลประโยชน์สาธารณะที่คนภายในสังคมต่างยอมรับ (วสันต์ เหลืองประภัสร์ และชาย ไซยชิต, 2561; อัมพร อารังลักษณ์, 2556; Bingham, 2011, pp. 390-394) และจะทำให้ทุกคนต่างมาช่วยเหลือร่วมกันทำงาน คำอธิบายเหล่านี้ถือเป็นฐานคิดที่สำคัญ

ของแนวคิด “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” เมื่อนำแนวคิดนี้ไปศึกษาประเด็นต่างๆ ก็ควรลองใช้เป็นกรอบในการศึกษา หรือเป็นกรอบต่อการทำข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

3. คุณูปการของแนวคิด “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ”: มิติใหม่ของศึกษาผู้นำในสาขาบริหารรัฐกิจ

แนวคิด “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” ได้เผยให้เห็นหรืออาจพูดได้ว่าแนวคิดนี้ได้ไปท้าทายแนวคิดดั้งเดิมเกี่ยวกับความเข้าใจเรื่องรัฐในฐานะศูนย์ของสังคมการเมืองกับการแบ่งแยกหน้าที่และบทบาทที่ชัดเจนต่อการทำหรือผดุงผลประโยชน์สาธารณะว่าเป็นหน้าที่ของรัฐ เอกชนหรือภาคส่วนอื่นๆ ที่ไม่ใช่รัฐ ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องใดๆ แต่แนวคิดดังกล่าวนี้ได้เผยให้เห็นความคล่องตัวทั้งการบอกว่ารัฐคือศูนย์กลางหรือผู้ที่บทบาทหลักในการบริหารและปกครองสังคมการเมืองให้กินดีอยู่ดีได้ และได้ทลายเส้นแบ่งของบทบาทหน้าที่ที่ต่างกันของรัฐบาลและภาคเอกชนให้บางเบาลง แต่เดิมนั้นสาขาบริหารรัฐกิจ (Public Administration) ต่างมีแนวคิดที่ยังคงคิดว่าภาครัฐยังคงมีบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศ หรือการคิดว่าการโครงสร้างแบบบังคับบัญชาเป็นเพียงโครงสร้างหนึ่งเดียวที่จะทำให้ภารกิจของรัฐประสบความสำเร็จบรรลุผลประโยชน์สาธารณะได้ แต่ภายใต้บริบทที่เปลี่ยนแปลงของโลก บทบาทของภาคเอกชน และภาคประชาสังคมเริ่มเติบโตและมีบทบาทมากขึ้น ปัญหาต่างๆ เริ่มที่จะมีลักษณะข้ามพื้นที่ เทคโนโลยีที่พัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว วิกฤตการณ์ภัยธรรมชาติ และเศรษฐกิจความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ความต้องการที่เปลี่ยนไปและมากขึ้น ทำให้งานสาธารณะเริ่มมีมากขึ้น ในขณะที่ภาครัฐไม่สามารถขยายตัวได้เท่าทันกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว นี่จึงทำให้ประเด็นการศึกษาบริหารรัฐกิจต้องมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ทำความเข้าใจความเปลี่ยนแปลงหรือทำข้อเสนอเชิงนโยบายต่อการแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้

ดังนั้น แนวคิด “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” จะช่วยเข้ามาติดอาวุธทางความคิดและเปิดพื้นที่ในการศึกษาใหม่ๆ ที่จะสอดคล้องต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นซึ่งประกอบไปด้วย 1) ความหลากหลายของตัวแสดง (Various Actors) กิจการสาธารณะเป็นเรื่องของทุกตัวแสดงที่เกี่ยวข้องไม่ใช่รัฐเพียงรัฐตัวแสดงเดียวที่มีบทบาทเด่น 2) ผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ยังคงเป็นเป้าหมายสำคัญของการทำงานทั้งการบริหาร และจัดการกิจการสาธารณะ 3) การร่วมคิดร่วมทำ (Collaboration) ลักษณะการทำงานจะเป็นการทำงานแบบร่วมมือกันทำ ลงแรงทำร่วมกัน โดยนำทรัพยากรของแต่ละกลุ่มมาร่วมกันใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย 4) การทำงานแบบเครือข่าย (Network) การทำงานที่ไม่อิงระบบโครงสร้าง

การบังคับบัญชา (Hierarchy) เน้นการมอบหมาย ความรับผิดชอบ และความสนใจของคนในเครือข่าย 5) ความไว้วางใจ (Trust) สิ่งนี้เป็นสิ่งสำคัญต่อการดำรงความร่วมมือของกลุ่มต่างๆ ในลักษณะเครือข่าย 6) บทสนทนา (Dialogue) ถือเป็นเครื่องมือในการสร้างความต่อเนื่อง (Continuity) ที่จะนำไปสู่การสร้าง ความไว้วางใจ และนำไปสู่การตระหนักร่วมกัน ในปัญหาต่างๆ ที่จะกำหนดเป็นเป้าหมายหรือผลประโยชน์สาธารณะที่คนภายในสังคมต่างยอมรับ และจะทำให้ทุกคนต่างมาช่วยเหลือร่วมกันทำงาน (Bingham, 2011, pp. 390-394)

เมื่อพิจารณาคำอธิบายทั้ง 6 ข้อนี้จะเห็นได้ว่าช่วยทำให้เกิดความเข้าใจหรือแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงต่างๆ และสถานการณ์ที่ปัญหาต่างๆ มีความซับซ้อนและข้ามพื่นที่มากขึ้น การเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว และบทบาทของภาคส่วนต่างๆ ที่ไม่ใช่รัฐเริ่มเข้ามามีบทบาทอย่างแข็งขันในกิจการสาธารณะต่างๆ ดังนั้น แล้วแนวคิด “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” จึงช่วยทำให้บริหารรัฐกิจสามารถเห็นประเด็นปัญหา มีพื้นที่หรือทางเลือกต่อการคิดต่อการเข้าใจ และเสนอวิธีแก้ปัญหา ได้สอดคล้องกับบริบทที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบันได้ และเพื่อที่จะให้เห็นรูปธรรมว่า แนวคิด “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” ทำให้สามารถศึกษาประเด็นทางบริหารรัฐกิจได้ดีขึ้นอย่างไร ผู้เขียนจะยกตัวอย่างการศึกษาความเป็นผู้นำที่เมื่อใช้แนวคิด “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” ไปประยุกต์แล้วก็ได้ข้อเสนอใหม่ต่อการศึกษาความเป็นผู้นำที่น่าสนใจ

จากความหมายของ “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” ข้างต้นแนวคิดดังกล่าวจะช่วยทำให้เราสามารถนำไปใช้ศึกษาประเด็นทางบริหารรัฐกิจในเรื่องของการศึกษาความเป็นผู้นำ (Leadership) ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง อีกทั้งเปิดพื้นที่และมุมมองใหม่ ๆ ต่อการเข้าใจความเป็นผู้นำในองค์กรได้ด้วย ประเด็นผู้นำในองค์กรนั้นถือว่าเป็นสิ่งสำคัญในการศึกษาบริหารรัฐกิจ ผู้นำถือตัวแสดงที่สำคัญต่อการขับเคลื่อนการดำเนินงานและการปฏิบัติงานต่างๆ เพื่อเป็นกลไกที่สำคัญในการระดมใช้ทรัพยากร และจัดวาง รวมทั้งมอบหมายงานให้กับฝ่ายหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ไปดำเนินการเรื่องต่างๆ ให้แล้วเสร็จตามเพื่อเป้าหมายที่ได้ตั้งเอาไว้ ฉะนั้นด้วยความสำคัญของผู้นำตามนี้การศึกษาประเด็นผู้นำของสายวิชาบริหารรัฐกิจจึงให้ความสำคัญต่อการระบุถึงคุณลักษณะของผู้นำที่สำคัญต่อขับเคลื่อนของหน่วยงานต่างๆ ที่ตนเป็นผู้นำอยู่ และการอบรมฝึกฝนให้เป็นผู้นำที่หน่วยงานต้องการได้ (Denhardt & Denhardt, 2011, pp. 421-422)

โดยเบื้องต้นแนวคิดดั้งเดิมเกี่ยวกับผู้นำนั้นเราจะมองผู้นำว่าเป็นผู้บริหาร ผู้พัฒนาวิสัยทัศน์ขององค์กร จัดการกลไกการทำงานต่างๆ มีอำนาจสิทธิ์ขาดและควบคุมการทำงานและผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคน ฉะนั้นแล้วอำนาจและตำแหน่งของเขาในองค์กรจึงเป็นเรื่องสำคัญ

เพราะทั้งสองสิ่งนี้เป็นสิ่งที่บ่งบอกของความเป็นผู้นำของคนๆ หนึ่งเพื่อควบคุมทิศทางและนำพาองค์กรไปสู่เป้าหมาย และคนอีกกลุ่มหนึ่งที่จะสัมพันธ์กับผู้นำก็คือ “ผู้ตาม” (Follower) จึงอาจกล่าวได้ว่าตำแหน่งแห่งที่ในความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตามนั้น คนที่มีตำแหน่งที่ได้รับสิทธิพิเศษบางประการมักจะเป็นผู้นำในความสัมพันธ์ และดังนั้น เขาจึงมีสิทธิต่อการปกครอง (Authority) ควบคุม หรือกำหนดทิศทางต่างๆ ของกลุ่มหรือองค์การ (Denhardt & Denhardt, 2011, pp. 421-422)

แต่ในปัจจุบันภาครัฐได้ประสบปัญหาที่มีความซับซ้อนและข้ามพรมแดนการต่างๆ วิฤตการณ์หรือปัญหาต่างๆ ไม่ได้ถูกจำกัดอยู่ภายในองค์กรหรือองค์กรมันอีกต่อไป หรือจะพูดได้ว่าปัญหาในปัจจุบันรู้จักคำว่า “ขอบเขต” หรือ “ความแน่นอน” ภายใต้บริบทเช่นนี้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีผู้นำที่มีศักยภาพพอที่จะรับมือกับปัญหาต่างๆ และวางแผนเพื่อรับมือสิ่งเหล่านี้ย่อมมีเหตุมีผลได้ ด้วยสถานการณ์ดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าเส้นแบ่งระหว่างองค์กรนั้นเจือจางลงเมื่อปัญหาต่างๆ ในโลกปัจจุบันไม่ได้เจาะจงเฉพาะองค์กรเท่านั้นแต่ยังมีลักษณะที่ก้าวข้ามเส้นแบ่งในเชิงพื้นที่และขอบเขตขององค์กร การศึกษาเรื่องผู้นำในองค์กรจึงไม่ควรติดอยู่กับเรื่องโครงสร้างขององค์กร อำนาจและขอบเขตหน้าที่ของผู้นำ แต่ควรเป็นเรื่องทักษะของผู้นำที่จำเป็นต่อไปสถานการณ์ดังกล่าวที่ดำรงอยู่ อีกทั้งภายใต้บริบทของโลกปัจจุบันที่ปฏิสัมพันธ์กันข้ามองค์กรและข้ามหน่วยงานเริ่มมีมากขึ้น และเริ่มมีลักษณะของการทำงานแบบเครือข่ายที่อาศัยความร่วมมือกันในแนวนอน ฉะนั้นกลายเป็นว่าภายในเครือข่ายเดียวกันก็มีสิทธิในการเสนอแนะ หรือบริหารเครือข่ายร่วมกันได้ หรือถ้าพูดในมุมของภาครัฐก็คือหากมองผ่านในแง่มุม “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” แล้วภาครัฐมีอาจทำตัวเป็นผู้นำที่มีอำนาจเต็มและเด็ดขาดสามารถสั่งการกลุ่มใดๆ ให้ตามก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบริหาร การทำงานร่วมกัน การกำหนดเป้าหมายและวิสัยทัศน์ขององค์การหรืองานชิ้นหนึ่งๆ กลายเป็นกลุ่มหรือองค์การในเครือข่ายสามารถท้าทายหรือเสนอเรื่องเหล่านี้ได้เท่าเทียมกับรัฐ แต่กระนั้นการไร้ซึ่งผู้นำหรือบทบาทนำของกลุ่มองค์กรหรือใครบางคนก็ทำให้เกิดปัญหากับการทำงานของเครือข่ายได้ เพราะสมาชิกในเครือข่ายไม่สามารถควบคุมหรือบังคับทิศทางของเครือข่ายได้ง่าย ผู้นำจึงยังคงสำคัญอยู่ในการบริหารเครือข่าย ปัญหาจึงเป็นเรื่องบทบาทการนำหรือบทบาทผู้นำในเครือข่ายควรจะเป็นอย่างไร ในบริบทแบบนี้ กระบวนการที่เริ่มเป็นที่นิยมกันและมีลักษณะเป็นรูปแบบผู้นำแบบไม่ทางการของเครือข่ายก็คือการแบ่งปันความเป็นผู้นำระหว่างเพื่อนสมาชิกในเครือข่าย (Denhardt & Denhardt, 2011, pp. 419-422)

ในแง่แนวคิดเรื่อง “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” ช่วยทำให้เราเห็นลักษณะปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่ได้ชัดเจน และเสนอทางเลือกกว่าด้วยการร่วมมือกันกับหน่วยงาน

ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน เพื่อเป็นการแก้ปัญหาและทำงานร่วมกันเพื่อการบรรลุเป้าหมายที่ดีขึ้น ในแง่นี้จากเดิมที่บทบาทของผู้นำเป็นผู้สั่งการ และมอบหมายงานเป็นหลัก หากใช้แนวคิดเรื่อง “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” มาศึกษาความเป็นผู้นำ ก็จะทำให้เห็นว่าบทบาทของผู้นำนั้นในสภาพการณ์ปัจจุบันดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นควรเป็นอย่างไร เบื้องต้นอาจตอบได้ว่าผู้นำควรเป็นผู้ที่ชักพา ชักนำ และการปฏิสัมพันธ์ทำงานร่วมกับคนในเครือข่ายเพื่อสร้างวิสัยทัศน์และขับเคลื่อนองค์การ รวมถึงการเป็นผู้เติมเต็มช่องว่างของปัญหาการทำงานภายในเครือข่าย เพื่อบรรลุเป้าหมายหรือวิสัยทัศน์ตามที่ตั้งเอาไว้ ดังนั้นนิยามใหม่ของการเป็นผู้นำ จึงต้องมองผู้นำ 1) ต้องเห็นผู้นำให้ไปไกลกว่าเรื่องอำนาจและตำแหน่งแห่งที่ 2) ต้องยอมรับว่าผู้นำเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทำงานไม่ใช่ผู้สั่งการเพียงอย่างเดียว 3) ต้องเป็นผู้ประสานความร่วมมือกับทุกๆ คนได้

ดังนั้น การตั้งคำถามกับบทบาท เป้าหมาย และหน้าที่ของผู้นำท่ามกลางสภาพแวดล้อมดังกล่าวควรมีทิศทาง อำนาจ และหน้าที่อย่างไร เพื่อนำพาผู้ตามหรือเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ เผชิญหน้ากับความเปลี่ยนแปลงและความท้าทายที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้อย่างดี ฉะนั้นสิ่งที่จำเป็นสำหรับผู้นำควรจึงเป็นเรื่องทักษะ 4 อย่าง ได้แก่ การร่วมคิดร่วมทำ ศักยภาพของความยืดหยุ่นและปรับปรุง การถกกันในเรื่องจริยธรรมผ่านการสนทนา การร่วมมือกับพลเมือง (Denhardt & Denhardt, 2011, pp. 421-422)

จากที่กล่าวมาทั้งหมดแสดงให้เห็นแล้วว่าแนวคิดเรื่อง “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” ทำให้การศึกษาประเด็นเรื่องความเป็นผู้นำในสาขาบริหารรัฐกิจนั้น สามารถเสนอประเด็นที่กลายเป็นข้อสรุปของทักษะของผู้นำที่จำเป็นในศตวรรษที่ 21 ก็ว่าได้ แนวคิดเรื่อง “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” ทำให้เห็นข้อจำกัดของการศึกษาความเป็นผู้นำแบบดั้งเดิมที่จำกัดอยู่เพียงเรื่องอำนาจและตำแหน่งโครงสร้างในหน่วยงานที่จะทำให้ผู้นำสามารถควบคุมและดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จตามที่ตั้งเป้าไว้ได้ แต่แนวคิดเรื่อง “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” ทำให้เห็นว่าการให้ความสำคัญกับเรื่องความเป็นผู้นำเฉพาะเรื่องอำนาจและตำแหน่งโครงสร้างนั้นไม่เพียงพอ ที่จะทำให้เกิดความซับซ้อนที่เกิดในการทำงาน ณ ปัจจุบัน และสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไปในปัจจุบันนั้น สอดรับกับข้อเสนอของแนวคิดเรื่อง “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” เกี่ยวกับลักษณะของปัญหาที่ข้ามพรมแดนบริบทเชิงพื้นที่ และมีความซับซ้อนมากขึ้นกว่าเดิม ประกอบการเติบโตขึ้นอย่างเข้มแข็งทั้งภาคเอกชน และภาคประชาสังคม รวมทั้งตัวรัฐเองไม่สามารถแก้ปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐไม่ได้เป็นผู้เชี่ยวชาญทุกอย่าง จึงจำเป็นต้องขอความร่วมมือและช่วยกันแก้ปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่ซึ่งไม่ได้ส่งผลต่อรัฐเท่านั้น แต่ทุกภาคส่วนของสังคมการร่วมมือกันเพื่อแก้ปัญหาจึงเป็นเรื่องสำคัญ และด้วยการเติบโตขึ้นของภาคเอกชน และ

ภาคประชาสังคม ทำให้บางครั้งภาคส่วนเหล่านี้มีความสามารถเฉพาะบางอย่างที่ดีกว่ารัฐ และสามารถดูแลตัวเองได้ดีกว่า เพราะบางครั้งรัฐกลับไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของภาคส่วนต่างๆ ได้ดีตามที่ต้องการ ฉะนั้นการเป็นผู้นำในลักษณะดังกล่าวนี้ควรเป็นเช่นไร และหากใช้ข้อเสนอตามแนวคิดเรื่อง “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” ที่ผู้นำควรมี 4 ทักษะ ดังนี้ ร่วมคิดร่วมทำ ศักยภาพของความยืดหยุ่นและปรับปรุง การถกกันในเรื่องจริยธรรมผ่านการสนทนา การร่วมมือกับพลเมือง ซึ่ง 4 ทักษะนี้สอดคล้องต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่ปัจจุบัน (Denhardt & Denhardt, 2011, pp. 422-433)

ดังนั้น ในการศึกษาผู้นำเมื่อใช้แนวคิดเรื่อง “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” จะช่วยให้เราเห็นเรื่องผู้นำที่มากกว่าเรื่องอำนาจและตำแหน่งทางโครงสร้าง แต่ยังมีเรื่องของความร่วมมือร่วมทำกับภาคส่วนอื่นๆ การต้องเป็นผู้ที่มีศักยภาพต่อการยืดหยุ่นและปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา เป็นคนเปิดกว้างต่อการถกกันในเรื่องจริยธรรมผ่านการสนทนา สนับสนุนการร่วมมือกันทำงานกับพลเมือง เมื่อเราเห็นผู้นำได้หลากหลายมิติก็จะทำให้เราสามารถมองและศึกษาความเป็นผู้นำในบริบทที่เปลี่ยนไปในปัจจุบันได้สอดคล้องกับความเป็นจริง และสามารถมีข้อเสนอนำไปใช้ในการปรับปรุงและเสนอทักษะที่จำเป็นของผู้นำในบริบทต่างๆ ต่อไป

โดยสรุปแนวคิด “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” จึงทำให้เราสามารถศึกษาประเด็นทางบริหารรัฐได้ดีขึ้น เพราะทำให้เราสามารถเข้าใจถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโลกปัจจุบัน และสามารถศึกษาประเด็นที่ร่วมสมัยในปัจจุบัน อีกทั้งมีข้อเสนอแนะทั้งในเชิงนโยบายและปฏิบัติการที่สอดคล้องต่อบริบทและสภาพแวดล้อมในสังคมปัจจุบันที่อาจนำไปใช้ปฏิบัติจริงได้เลย ดังตัวอย่างในเรื่องการศึกษาความเป็นผู้นำที่ได้ข้อสรุปเมื่อนำแนวคิด “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” มาใช้และกลายเป็นข้อเสนอเกี่ยวกับทักษะที่จำเป็นต่อความเป็นผู้นำในศตวรรษที่ 21 นี้ ได้แก่ การร่วมคิดร่วมทำ ศักยภาพของความยืดหยุ่นและปรับปรุง การถกกันในเรื่องจริยธรรมผ่านการสนทนา การร่วมมือกับพลเมือง

ดังนั้น พอจะเห็นแล้วว่าแนวคิด “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” คืออะไร และส่งผลต่อการศึกษาด้านบริหารรัฐกิจ ตามที่ผู้เขียนได้ยกตัวอย่างการศึกษาผู้นำในภาครัฐไป เหตุผลหนึ่งที่ผู้เขียนเริ่มต้นบทความนี้ด้วยการแจกแจงและทำให้เห็นภาพใหญ่ของแนวคิด “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” นั้นเพื่อจะทำให้เห็นว่าภายใต้บริบทของแนวคิดดังกล่าวนี้ได้ช่วยสร้างความเป็นไปได้ให้กับแนวคิดอื่นๆ ในการศึกษาของบริหารรัฐกิจที่เติบโตมากับกระแส “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” ในเวลาต่อมารวมถึงทฤษฎีการตีความที่เป็นประเด็นหลักของงานชิ้นนี้ด้วย นงนึ่งการปูพื้นเบื้องต้น และชี้ให้เห็นให้คุณูปการของแนวคิด ดังนั้น จะช่วยให้เราสามารถเข้าใจความเป็นไปได้ในการใช้ทฤษฎีการตีความมาศึกษาในสาขาบริหารรัฐกิจต่อไป

4. ภาววิทยาของแนวคิด: ตัวกระทำการเฉพาะ ภาคปฏิบัติการ และอำนาจของการกำหนดเขตการกระทำ

เพื่อจะอธิบายทฤษฎีการตีความให้รอบด้าน ในส่วนนี้จะเริ่มจากฐานทางภาววิทยา (Ontology) หรือก็คือการอธิบายว่าสำหรับทฤษฎีการตีความอะไรคือความรู้ หรืออะไรคือสิ่งที่นี่ให้ความสำคัญและทำไม โดยเบื้องต้นทฤษฎีการตีความความเชื่อว่าฐานการอธิบายการกระทำของมนุษย์นั้นเป็นเรื่องของการโยงใยความเชื่อหรือความหมาย การกระทำของมนุษย์ไม่สามารถอธิบายด้วยเจตนาเพียงเท่านั้น แต่เบื้องหลังเจตนาเหล่านั้นเกิดจากโยงใยความหมายหรือความเชื่อที่ร่ายล้อมมนุษย์อยู่ด้วย ทำให้เขาหรือเธอเลือกที่จะกระทำการบางอย่าง และไม่กระทำอีกอย่างแทน ในช่วงทศวรรษ 1950s นักปรัชญาเริ่มวิพากษ์แนวคิดแบบปฏิฐานนิยมเชิงตรรกะต่อความคิดเรื่องพฤติกรรมของมนุษย์ว่าสามารถอธิบายได้จากประสบการณ์ที่บริสุทธิ์ไม่เจือปน (Pure Experience) แต่นักรัฐศาสตร์กลับล้มเหลวที่จะนำข้อวิพากษ์มาใช้ในงานตนเอง และยังคงปฏิเสธอิทธิพลของ “ความเชื่อ” (Belief) ในการอธิบายพฤติกรรมของมนุษย์ และยังคงเชื่อในข้อเท็จจริงทางสังคมที่เหมือนกันและเที่ยงแท้ แต่ในเวลาถัดมานักรัฐศาสตร์ก็เริ่มจะปฏิเสธแนวคิดปฏิฐานนิยมเชิงตรรกะมากขึ้น และปฏิเสธความอธิบายพฤติกรรมมนุษย์โดยใช้แต่เรื่องประสบการณ์ แต่ควรเติมเต็มช่องว่างทางทฤษฎีนี้ด้วยการตีความความเชื่อ ในขณะเดียวกันกลุ่มแนวคิดสถาบันนิยมใหม่ (New Institutionalism) ก็เสนอการอธิบายพฤติกรรมมนุษย์ผ่านโครงสร้างเชิงสถาบันที่เป็นรูปธรรมและไม่เป็นรูปธรรม เช่น ประเพณี และแบบแผน แต่ก็ขาดคำอธิบายในเชิงปัจเจกและให้ความสำคัญกับโครงสร้างสถาบันมากเกินไป จนละเลยความเป็นตัวกระทำการ (Agency) ของปัจเจกไป และทฤษฎีทางเลือกอย่างมีเหตุผล (Rational Choice Theory) เองแม้จะเติมช่องว่างให้กับแนวคิดสถาบันนิยมใหม่แต่กลายเป็นว่าคำอธิบายเรื่องด้วยความเป็นเหตุเป็นผลได้ลดทอนความรู้สึก แรงจูงใจ ความชอบ และบริบทเฉพาะให้เหลือเพียงเรื่องของผลประโยชน์เท่านั้น ในแง่ทฤษฎีการตีความจึงพยายามที่จะอุดช่องโหว่ของคำอธิบายเรื่องพฤติกรรมมนุษย์ที่ผ่านมาโดยใช้คำอธิบายเรื่องความเชื่อแทน (Bevir, Rhodes, and Weller, 2003b, pp. 4-6; Bevir, 2010, pp. 4-7, 85-86)

ความเชื่อสำหรับทฤษฎีการตีความแล้วคือสิ่งที่เกิดจากจิตสำนึก (Consciousness) และจิตไร้สำนึก (Unconsciousness) คือทั้งเป็นพฤติกรรมที่เป็นแบบแผนที่ตั้งใจและรู้ตัว ในขณะเดียวกันก็เป็นพฤติกรรมที่ฉับพลันและบางที่อาจไม่คิดไตร่ตรองใดๆ ก่อนที่จะกระทำ ความเชื่อสำหรับทฤษฎีการตีความจึงเป็นความหมายที่กว้างครอบคลุมความเข้าใจทุกๆ อย่างที่ทำให้เรากระทำการบางอย่างลงไป ส่วน “ความหมาย” (Meanings) สำหรับทฤษฎีการตีความนั้นคือความเชื่อเฉพาะของบุคคล ดังนั้น ภายใต้ภาววิทยาของทฤษฎีการตีความนั้นมีฐานเกี่ยวกับ

เรื่องความเชื่อเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการกระทำ แบบแผน พฤติกรรม ตลอดจนปฏิสัมพันธ์ของผู้คน ดังนั้น ความเชื่อจึงเป็นวัตถุแห่งการศึกษา (Unit of Analysis) ที่สำคัญของทฤษฎีการตีความ (Bevir & Rhodes, 2006, pp. 5-7; Bevir, 2011a, pp. 52-53)

นอกจากนี้ ทฤษฎีการตีความได้เสนอหลักฐาน 2 ข้อที่อธิบายได้ว่าทำไมการตีความจึงเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็น เพราะ 1) ประชาชนกระทำการต่างๆ ตามความเชื่อและความพึงพอใจของเขา 2) เราไม่สามารถอ่านหรือพิจารณาจากความเชื่อหรือความพึงพอใจผ่านตำแหน่งแห่งที่ในทางชนชั้น เชื้อชาติ หรือสถาบันได้ เพราะความเชื่อและความพึงพอใจในบางกรณีไม่ได้แสดงออกมาในรูปของผลประโยชน์ แต่ในการตัดสินใจของแต่ละคนบางที่เป็นเรื่องความเชื่อมากกว่าที่จะเป็นเรื่องผลประโยชน์ (Bevir & Rhodes, 2003a, pp. 18-19)

4.1 ตัวกระทำการตามบริบท (Situated Agency)

โดยพื้นฐานแล้วปัจเจกมีความสามารถที่เป็นตัวกระทำการที่มีอิสระสามารถกำหนดความเชื่อและความคาดหวังโดยตัวของเขาเองและสามารถกระทำการต่างๆ ด้วยประสบการณ์และเหตุผลของเขาเองได้อย่างสมบูรณ์แบบ แต่ทฤษฎีการตีความปฏิเสธคำอธิบายดังกล่าวนี้และอธิบายว่าทั้งเหตุผลและประสบการณ์ที่กล่าวมานี้ต่างปรากฏขึ้นภายใต้โยงใยความเชื่อที่หลากหลาย (Webs of Belief) ในสังคมการเมืองต่างๆ แต่การปฏิเสธดังกล่าวไม่ได้ไม่เชื่อโดยสิ้นเชิงเกี่ยวกับความเป็นตัวกระทำการของปัจเจก แต่เพียงแค่ปฏิเสธความเป็นอิสระที่จะกำหนดตัวเองได้อย่างสมบูรณ์ของปัจเจก เพราะในบางแง่แม้ตัวกระทำการจะอยู่ภายใต้บริบทที่กำหนดการรับรู้และการกระทำของตน แต่ก็อาจจะสามารถแปรเปลี่ยนความเชื่อหรือบริบทดังกล่าวนี้มาเป็นเหตุผลในการสนับสนุนการกระทำของตนเองได้ และนั่นจึงอาจกล่าวได้ว่าตัวกระทำการก็สามารถเป็นตัวกระทำการตามบริบทเสมอ หรือตามที่ Mark Bevir และ R. A. W. Rhodes เรียกว่าลักษณะของความเป็นตัวกระทำการนี้ว่า “ตัวกระทำการตามบริบท (Situated Agency)” (Bevir & Rhodes, 2006, 4-5; 2010, pp. 74-75; 2016, pp. 14-15)

ในแง่ทฤษฎีการตีความจึงมีความคิดเกี่ยวกับเรื่องตัวกระทำการและโครงสร้างต่างจากความคิดแบบสถาบันนิยม (Institutionalism) ใน 2 เรื่องด้วยกัน คือ 1) สถาบันนิยมเชื่อในบริบทในฐานะสถาบันที่เป็นรูปธรรม (Reified Institution) แต่ทฤษฎีการตีความเชื่อว่าบริบทนั้นเป็นเรื่องโยงใยความเชื่อที่ก้าวข้ามบริบททางประวัติศาสตร์ 2) สถาบันนิยมเชื่อว่าเป็นเหตุเป็นผล (Rationality) ตามทฤษฎีทางเลือกที่มีเหตุผล แต่ทฤษฎีการตีความเชื่อในความเป็นไปได้ (Contingency) ของการให้เหตุผลตามถิ่นที่ (Local Reasoning) (Bevir & Rhodes, 2016, p. 15)

4.2 การให้เหตุผลตามถิ่นที่ (Local Reasoning)

การให้เหตุผลเป็นเรื่องของถิ่นที่ (Local) อันเป็นเรื่องภูมิหลังของโยงใยความเชื่อต่างๆ ที่มีลักษณะเฉพาะที่รายล้อมตัวแสดงนั้นๆ “ถิ่นที่” จึงเป็นการอ้างถึงโยงใยความเชื่อของสังคม การเมืองนั้นๆ การให้เหตุผลตามถิ่นที่นั้นยอมรับทำให้ความเป็นตัวกระทำการของตัวแสดงต่างๆ นั้นสามารถใช้เพียงข้อมูลที่มีตัดสินใจกระทำต่างๆ ได้ จนกว่าข้อมูลเหล่านั้นจะไม่ตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เผชิญ นอกจากนี้ ยังรวมถึงสภาพแวดล้อมและประสบการณ์ของประชาชนที่มีลักษณะเฉพาะที่พวกเขาได้เผชิญอยู่ ณ ขณะนั้น ในแง่นี้การให้เหตุผลตามถิ่นที่จึงเป็นลักษณะความรู้ในเชิงความเชี่ยวชาญอันเกิดจากการฝึกฝนและอบรม (Bevir, 2010, pp. 261-263; Bevir & Rhodes, 2016, pp. 15, 23)

4.3 ภาคปฏิบัติการ (Practices)

ภาคปฏิบัติการคือชุดของการกระทำที่แสดงให้เห็นถึงรูปแบบหรือแบบแผนบางอย่างที่ก้าวข้ามข้อจำกัดของเวลาเพื่อกำหนดคำอธิบายที่เป็นเหตุเป็นผลให้กับการกระทำบางอย่าง ปัจเจกหรือผู้คนต่างกระทำบางอย่างเพราะมีชุดความเชื่อบางอย่างที่บ่งบอกถึงความสมเหตุสมผลและเป็นสิ่งที่ชอบแล้วที่จะกระทำตามนั้น ภาคปฏิบัติการกับการกระทำนั้นเป็นคนละเรื่องกัน บางครั้งการกระทำอาจเป็นผลมาจากภาคปฏิบัติการอันเป็นผลมาจากความเชื่อ ในแง่นี้ความเชื่อเป็นตัวกำหนดการกระทำและภาคปฏิบัติการ และบางครั้งภาคปฏิบัติอาจเป็นตัวจำกัดการกระทำในบางครั้งได้ แต่ก็ไม่สามารถอธิบายการกระทำได้ว่าคืออะไร เพราะฐานของการกระทำก็เช่นเดียวกับภาคปฏิบัติการที่มีความเชื่อเป็นกำหนด เพราะแต่ละคนก็จะกระทำต่างๆ ตามความเชื่อที่เขามี ฉะนั้นอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าประชาชนกระทำการต่างๆ ตามความเชื่อที่เขามีเกี่ยวกับคำอธิบายว่าด้วยภาคปฏิบัติการที่บ่งบอกว่าสิ่งใดควรหรือไม่ควรกระทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมายบางอย่าง (Bevir & Rhodes, 2010, pp. 75-76; 2016, pp. 15-16)

4.4 อำนาจของการกำหนดเขตการกระทำ (Restrictive Power)

ทฤษฎีการตีความนั้นปฏิเสธแนวคิดคำอธิบายอำนาจที่ว่าอำนาจมาจากความสัมพันธ์ทางสังคมที่ถูกกำหนดด้วยผลประโยชน์ทางชนชั้นต่างๆ ในรูปของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แต่ทฤษฎีการตีความเชื่อในอำนาจที่สามารถกำหนดให้ตัวแสดงกำหนดรูปแบบการกระทำของตัวแสดงอื่นๆ ได้ หรือจำกัดขอบเขตของการกระทำบางอย่างว่าสิ่งใดทำได้หรือสิ่งใดทำไม่ได้ อำนาจรูปแบบนี้เป็นอำนาจจากความเชื่อ หรือขนบธรรมเนียมของสังคมการเมืองต่างๆ ทฤษฎีการตีความเรียกอำนาจลักษณะนี้ว่า “อำนาจของการกำหนดเขตการกระทำ” เป็นอำนาจที่ทำงานข้ามโยงใยความเชื่อต่างๆ รูปแบบอำนาจลักษณะนี้อาจแสดงให้เห็นในตัวอย่างต่างๆ

เช่น นักการเมือง ข้าราชการ แพทย์ ตำรวจ เป็นต้น รูปแบบของอำนาจลักษณะนี้มักจะเกิดในพื้นที่ของกระบวนการกำหนดนโยบายที่จะกีดกันการกระทำของกลุ่มคนที่ไม่ใช่ตัวแสดงภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างๆ (Bevir & Rhodes, 2003a, p. 19; 2010, p. 76; 2016, p. 16)

โดยภาพรวมของส่วนนี้นั้นต้องการที่อธิบายถึงภววิทยาของทฤษฎีการตีความหรือฐานรากที่สำคัญที่นำไปสู่การสร้างทฤษฎีการตีความเพื่อให้การวิเคราะห์นั้นมีความสมเหตุสมผล ดังนั้น จะเห็นได้ว่าความเชื่อจึงสามารถอธิบายพฤติกรรมหรือการกระทำของปัจเจกได้และแสดงให้เห็นว่าปัจเจกกระทำต่างๆ ไม่ใช่เพราะการคำนวณผลได้ผลเสียในเชิงผลประโยชน์อย่างทีทฤษฎีทางเลือกอย่างมีเหตุมีผลใช้อธิบาย ในขณะเดียวกันความเชื่อก็ไม่ได้มีผลต่อปัจเจกตลอดเวลา บางทีปัจเจกก็มีศักยภาพที่จะเป็นตัวกระทำการซึ่งต่างจากคำอธิบายของพวกสถาบันนิยมที่ใช้คำอธิบายเชิงโครงสร้างและสถาบันอธิบายพฤติกรรมของปัจเจก ในส่วนต่อไปผู้เขียนจะพาไปภาคแสดงของภววิทยาของแนวคิดนี้หรือก็คือความรู้หรือชุดข้อมูลแบบไหนที่ทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญและต้องการจะวิเคราะห์ต่อไป

5. วิธีการอธิบายและเก็บข้อมูล: เรื่องเล่า ขนบธรรมเนียม และจุดขัดแย้งยกย่อน

5.1 เรื่องเล่า (Narratives)

เรื่องเล่าเป็นสิ่งที่ความเชื่อแสดงตัวผ่านไปสู่การกระทำของตัวแสดงต่างๆ เรื่องเล่าได้แฝงฝังความปรารถนา ความเชื่อ และการกระทำอันเปรียบเสมือนตัวกำหนดหรือกรอบการรับรู้ และจำกัดการกระทำของตัวแสดงต่างๆ ที่มีความสามารถที่จะเป็นตัวกระทำต่างๆ ได้ เรื่องเล่ายังเป็นตัวอธิบายความเชื่อเพื่อให้เชื่อมโยงการกระทำโดยมีผลมาจากเหตุบางประการในประวัติศาสตร์ อีกทั้งเรื่องเล่ายังเป็นตัวกำหนดหรือบ่งบอกความปรารถนาของคนในพื้นที่หรือสังคมการเมืองนั้นๆ ดังนั้น การจะบริหารจัดการพื้นที่นั้นให้ประสบความสำเร็จการเข้าใจเรื่องเล่าในพื้นที่ดังกล่าวก็มีส่วนช่วยได้เช่นกัน หรือในบางครั้งการรู้ถึงเรื่องเล่าในพื้นที่นั้นก็สามารถรู้หนทางในการแก้ปัญหาหรือการสร้างเรื่องเล่าใหม่ไปแทนเรื่องเล่าเดิมเพื่อสร้างบรรทัดฐานของการกระทำหรือปฏิสัมพันธ์ใหม่ในสังคมการเมืองนั้นๆ เรื่องเล่าจึงเป็นสิ่งสำคัญในพื้นที่สำหรับการบริหารและการจัดการของภาครัฐ (Bevir, 2011a, p. 62; 2011a, pp. 209-211; Bevir & Rhodes, 2010, pp. 77-78; 2016, pp. 16-17)

เรื่องเล่าจึงเป็นการสร้างคำอธิบายต่อการกระทำ และเป้าหมายของการกระทำ อีกทั้งเรื่องเล่ายังเชื่อมโยงกับภาษา ชุดคำถาม ประวัติศาสตร์ เพื่อเสริมสร้างคำอธิบายของการกระทำนั้นให้สมเหตุสมผลมากขึ้น ตัวอย่าง เช่น เรื่องเล่าแบบ “Westminster Model”

จะเล่าถึงการมีคณะรัฐมนตรีที่เข้มแข็ง ความสำคัญของรัฐธรรมนูญแบบประเพณี ความซื่อตรง และซื่อสัตย์กับฝั่งตรงข้ามทางการเมือง รัฐสภามีอำนาจเหนือกว่าอำนาจอธิปไตยของปวงชน (Popular Sovereignty) (Bevir, Rhodes, & Weller, 2003b, pp. 12-13)

5.2 ขนบธรรมเนียม (Tradition)

เราอาจจะพบความเชื่อ การกระทำ และภาคปฏิบัติการผ่านชุดคำอธิบาย 2 ชุด คือ 1) ชุดคำอธิบายแรก คือ ขนบธรรมเนียม โครงสร้าง กระบวนทัศน์ (Paradigm) ชุดคำอธิบายนี้จะระบุถึงคำอธิบายเกี่ยวกับบริบทของสังคมที่ซึ่งปัจเจกจะแสดงพฤติกรรมผ่านการกระทำภายใต้บริบทที่เขากำลังเผชิญอยู่ 2) ชุดคำอธิบายที่สอง คือ ความผิดปกติ (Anomaly) เหตุผล และตัวกระทำการ ชุดคำอธิบายนี้จะแสดงให้เห็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงของความเชื่อและภาคปฏิบัติการว่าเกิดขึ้นได้อย่างไร และบทบาทของปัจเจกที่มีบทบาทต่อการเปลี่ยนแปลงความเชื่อและภาคปฏิบัติการต่างๆ ในแง่นี้ขนบธรรมเนียมจึงเป็นชุดคำอธิบายที่สามารถอธิบายพฤติกรรมของปัจเจกได้ หรืออาจสามารถบ่งบอกถึงขอบของการปกครองและการบริหารของสังคมการเมืองหนึ่งๆ ได้ เพราะขนบธรรมเนียมของการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะคือชุดคำอธิบายของความเชื่อที่สืบทอดและส่งต่อกันมาเพื่อที่จะอธิบายถึงสถาบันการเมือง รัฐบาล และประวัติศาสตร์ความเป็นมาของรัฐบาล (Bevir, Rhodes, and Weller, 2003b, pp. 6-7)

ขนบธรรมเนียมเป็นสิ่งแรกที่มีผลและเป็นพื้นฐานทางความเชื่อสำหรับมนุษย์ (An Initial Web of Beliefs) เมื่อมนุษย์รับเอาโยงใยความเชื่อมาเป็นของตน หรือชุดความเข้าใจที่คนๆ หนึ่งได้รับระหว่างกระบวนการกล่อมเกลตาต่างๆ ในสังคมหรือกลุ่มทางความคิดหนึ่งๆ นอกจากนี้ ขนบธรรมเนียมยังสามารถอธิบายว่าทำไมประชาชนถึงเชื่อในบางสิ่ง และทำตามความเชื่อนั้น และตามที่กล่าวไปแล้วความเชื่อเป็นพื้นฐานของการกระทำต่างๆ ดังนั้น ขนบธรรมเนียมจึงช่วยให้สามารถอธิบายการกระทำต่างๆ ของประชาชนได้ แต่ขนบธรรมเนียมไม่ใช่ความเชื่อจึงไม่สามารถอธิบายการกระทำของมนุษย์อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ได้ เพราะในบางครั้งประชาชนก็สามารถผลิตหรือแสดงความเป็นตัวกระทำที่สามารถเอาชนะขนบธรรมเนียมได้ ในแง่นี้อาจจะพูดได้ว่าขนบธรรมเนียมได้สร้างตัวกระทำตามบริบทขึ้นมา นั่นก็คือในทุกครั้งที่ตัวแสดงเผชิญหน้ากับบริบทใหม่ๆ ตัวแสดงเหล่านี้จะนำขนบธรรมเนียมเดิมมาปรับเปลี่ยนหรือพัฒนาเพื่อเป็นเสมือนเข็มทิศชี้ทางต่อการรับมือกับสถานะที่กำลังเปลี่ยนไป (Bevir & Rhodes, 2003a, pp. 33-35; 2006, pp. 7-8; 2010, p. 78; 2016, p. 17)

5.3 ความขัดแย้งยกย่อน (Dilemmas)

ความขัดแย้งยกย่อนคือประสพการณ์ หรือความคิด หรือการตั้งคำถามที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง (Conflict) กับความเชื่อที่ดำรงอยู่ และอาจทำให้คนบางกลุ่มเปลี่ยนความเชื่อ

จากขนบธรรมเนียมที่สืบทอดกันมาก็เป็นไปได้ หรือก็คือหนทางที่ตัวกระทำการตามบริบท (ปัจเจกหรือกลุ่มคน) สามารถนำความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นกับความเชื่อ ขนบธรรมเนียม และภาคปฏิบัติการให้เกิดขึ้นได้ ความขัดแย้งยกย่อนและขนบธรรมเนียมถือเป็นสิ่งที่สามารถอธิบายว่าทำไมประชาชนจึงรับเอาความเชื่อต่างๆ ไปปฏิบัติ แต่ก็ไม่สามารถอธิบายการกระทำต่างๆ ได้สมบูรณ์ เพราะตัวกำหนดการกระทำก็คือความเชื่อ และด้วยประชาชนเป็นตัวกระทำการตามบริบทที่จะตอบโต้กลับอย่างสร้างสรรค์ภายใต้บริบทของความขัดแย้งยกย่อน ขนบธรรมเนียมสามารถบอกได้ว่าขนบธรรมเนียมเชื่อเชิญให้คนรับความเชื่อนั้นๆ อย่างไร แต่ในขณะที่ความขัดแย้งยกย่อนเป็นสิ่งที่ทำให้คนเปลี่ยนขนบธรรมเนียม ความขัดแย้งยกย่อนมีลักษณะของความเป็นอัตวิสัย (Subjective) หรือบางครั้งก็มีลักษณะสัมพันธ์อัตวิสัย (Intersubjective) หรือก็คือขึ้นอยู่กับ การรับรู้ของเราเอง หรือการรับรู้จากสิ่งรอบๆ หรือตัวแสดงอื่นๆ ที่มากำหนดความขัดแย้งยกย่อนนี้ (Bevir, 2011a, p. 58; Bevir & Rhodes, 2003a, pp. 35-37, 2006, p. 9, 2010, p. 79, 2016, p. 17)

โดยสรุปแล้วทฤษฎีการตีความให้ความสำคัญกับความเชื่อ เรื่องเล่า ขนบธรรมเนียม และความขัดแย้งยกย่อนที่ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นทั้งในเรื่องการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ เรื่องเล่าว่าด้วยการปฏิรูป การเป็นส่วนประกอบของการประกอบสร้างเรื่องเล่าใหม่ การเปลี่ยนแปลงขนบการบริหารและการปกครองอันเกิดจากการเกิดขึ้นของความขัดแย้งยกย่อนกับเรื่องเล่าและขนบธรรมเนียมเดิมที่ไม่สามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งยกย่อนที่เกิดขึ้นได้ (Bevir & Rhodes, 2006, p. 75) ในส่วนถัดไปของงานเพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงการปรับประยุกต์ทฤษฎีไปใช้ ผู้เขียนจะนำตัวอย่างงานที่ใช้วิธีการดังกล่าวไปศึกษามาสรุบบ้างให้ฟังสั้นๆ เพื่อเป็นแนวทาง และเห็นความเป็นไปได้ของการใช้ทฤษฎีดังกล่าว

6. วิธีการและกรณีศึกษา: พหุนิยมทางความคิดและเบื้องหลังของภาครัฐ

ในงานของ Mark Bevir, R. A. W. Rhodes และ Patrick Weller ทั้ง 2 ชิ้นที่ได้ตีพิมพ์ในวารสาร Public Administration ในปี 2003 ปีที่ 81 ฉบับที่ 1 ที่ตีพิมพ์ในฉบับเดียวกันงานทั้ง 2 ชิ้นชื่อว่า Comparative governance: prospects and lessons และ Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector ถือเป็นการตั้งคำถามเบื้องต้นสำหรับผู้ที่จะนำไปใช้วิจัยโดยใช้แนวคิดทฤษฎีการตีความ คำถามหลักเบื้องต้นมีด้วยกัน 3 ข้อ คือ 1) การเปลี่ยนแปลงแนวคิดเรื่องการจัดภารกิจกิจการสาธารณะของรัฐเกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร 2) ขนชั้นนำของรัฐสร้างและเข้าใจถึงหน้าที่และบทบาทของรัฐ

และการจัดการกิจการสาธารณะอย่างไร และความเชื่อไหนคือเหตุผลเบื้องหลังของการกระทำหรือการเปลี่ยนแปลงความเชื่อนั้นๆ 3) การโต้เถียงหรือต่อสู้กันระหว่างขนบธรรมเนียมที่เกี่ยวกับการจัดการกิจการสาธารณะนั้นได้สร้างฐานที่มั่นทางความคิดให้กับความเชื่อเหล่านั้นอย่างไร นอกจากนี้ ยังมีอีก 6 คำถามที่ผู้ที่ใช้ทฤษฎีการตีความไปในงานวิจัยต้องตระหนัก ได้แก่ 1) เราจะระบุหรือกำหนดความเชื่อต่างๆ ได้อย่างไร 2) การตีความสามารถสร้างคำอธิบายหรือความเข้าใจได้อย่างไร 3) ขนบธรรมเนียมหรือความขัดแย้งยกย่อนอะไรที่เราต้องเลือกมาใช้ศึกษา และทำไม 4) เราสามารถพัฒนานำแนวคิดในเชิงปฏิบัติไปใช้ได้หรือไม่ 5) การศึกษานี้สามารถนำไปสู่การพยากรณ์เหตุการณ์ในอนาคตได้หรือไม่ 6) การศึกษาแบบการตีความนี้สามารถสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายได้หรือไม่ (Bevir, Rhodes, and Weller, 2003a, 192; 2003b, 14)

จากคำถามเหล่านี้ผู้เขียนเสนอให้นำมาใช้เป็นแนวทางทุกครั้งไม่ว่าจะเป็นการตั้งคำถามต่อปรากฏการณ์ที่เราสนใจและคิดจะใช้ทฤษฎีการตีความทำความเข้าใจ และในเวลาเดียวกันทั้งระหว่างวิจัยและหลังจากทำงานวิจัยเสร็จแล้วพร้อมนำเสนอ คำถาม 6 ข้อข้างต้นถือเป็นการจัดระบบความคิดและการตระหนักถึงปัญหาและข้อจำกัดที่อาจตามมาเมื่อไม่คิดถึงประเด็นทั้ง 6 นี้ให้ชัดเจน และยังจะช่วยให้สามารถกำหนดกรอบการเขียนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากการนำทฤษฎีการตีความไปใช้ได้อีกด้วย

สำหรับวิธีการเก็บข้อมูลหรือนำไปทฤษฎีการตีความไปใช้นั้น ข้อสำคัญของทฤษฎีการตีความคือการหา 1) เรื่องเล่าและคำอธิบายที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และบทบาทของรัฐ รวมถึงปฏิสัมพันธ์ของรัฐกับภาคส่วนอื่นๆ 2) ขนบธรรมเนียมต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการกิจการสาธารณะที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน 3) ความขัดแย้งยกย่อนอะไรที่ได้มาทำลายขนบธรรมเนียมเดิม และความขัดแย้งยกย่อนมีคำอธิบายถึงเรื่องราวต่างๆ อย่างไร เรียกร้องอะไรจากรัฐบาล และรัฐบาลมีท่าทีต่อความขัดแย้งยกย่อนนี้อย่างไร สำหรับวิธีการเก็บข้อมูล หรือข้อมูลอะไรที่ใช้ในการพิสูจน์เพื่อให้ได้ เรื่องเล่า ขนบธรรมเนียม และความขัดแย้งยกย่อน ได้แก่ การวิเคราะห์ตัวบท (Textual Analysis) ทั้งเอกสารทางการ สุนทรพจน์ คำสัมภาษณ์ของผู้มีอำนาจ เป็นต้น หรือวิธีการศึกษาแบบชาติพันธุ์วรรณา (Ethnographic Approach) โดยเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการทำงานในหน่วยงานราชการ หรือพรรคการเมือง โดยการจดบันทึกพฤติกรรมและเข้าไปในพื้นที่เพื่อทำความเข้าใจ ภาษา พฤติกรรม และความสัมพันธ์กับผู้คน รวมถึงคำอธิบายต่อการกระทำของเขาไม่ว่าจะเป็นหน้าที่ บทบาท และเป้าหมายของงานที่ทำอยู่ นอกจากนี้ ยังมีเรื่องความท้าทายที่เกิดขึ้นซึ่งจะเป็นการแสดงออกของความขัดแย้งยกย่อนที่อาจจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงขนบธรรมเนียมในอนาคตได้ (Bevir & Rhodes, 2006, pp. 109-112; 2016, p. 17)

ในงานชิ้นนี้ผู้เขียนจะสรุปตัวอย่างของงานที่นำแนวคิดทฤษฎีการตีความไปใช้ ไปศึกษาว่างานก่อนหน้านี้นี้เขาทำกันอย่างไร และศึกษาในลักษณะไหน ผู้เขียนจะให้ความสำคัญกับตัวอย่างของการศึกษาเรื่อง Narratives of ‘Thatcherism’ มากกว่างานชิ้นอื่นๆ และในตอนท้ายก็จะนำเสนอการใช้ทฤษฎีการตีความโดยการใช้วิธีการเก็บข้อมูลแบบชาติพันธุ์วรรณา ในตัวอย่างผู้เขียนจะยกตัวอย่างการศึกษา “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะของอังกฤษ” (British Governance) มีงานศึกษาออกเป็น 3 รูปแบบ

1) งานศึกษาที่อธิบายถึงการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะของอังกฤษเป็นรูปแบบ “Westminster Model” ที่เน้นบทบาทของคณะรัฐมนตรีในการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างสองสภา (สภาผู้แทนราษฎร [House of Representatives] และวุฒิสภา [House of Lords]) หรือก็คือ “Westminster Model” นี้เป็นแสดงให้เห็นว่าความเชื่อที่ครอบงำรัฐบาลอังกฤษคือการปกครองรัฐบาลโดยใช้รัฐธรรมนูญแบบประเพณี และความขัดแย้งยกย่อนที่เผชิญหน้ากับแนวคิดสหพันธรัฐนิยม (Federalism) ที่สนับสนุนให้ตั้งรัฐบาล 2 ระดับคือรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น โดยวิธีการรับมือกับความท้าทายนี้ก็คือ ไม่ปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ก็รวมศูนย์อำนาจมากขึ้น (Bevir & Rhodes, 2006, p. 72)

2) งานศึกษาการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะของอังกฤษแบบ “Thatcherism” ในช่วงทศวรรษ 1980 ที่ Margaret Thatcher หาเสียงชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอังกฤษนั้นได้ชูนโยบายการปฏิรูปขนานใหญ่ที่นำแนวคิดเรื่องการตลาดเข้ามาบริหาร และลดขนาดของภาครัฐ โดยงานชิ้นนี้ได้ศึกษาขนบธรรมเนียมทางการเมืองที่ดำรงอยู่ ณ ช่วงเวลานั้น โดยสามารถแบ่งได้ 4 ประเภท คือ 1) Tory (อนุรักษนิยม) 2) Liberal 3) Whig 4) Socialist งานชิ้นนี้ได้พิจารณาถึงความเป็นไปได้ของ Tory หรืออนุรักษนิยมแบบดั้งเดิมของ Thatcher แล้วแสดงให้เห็นว่า “Thatcherism” เกิดจากเรื่องเล่าในสังคมการเมืองอะไรบ้าง งานชิ้นนี้ใช้วิธีการแบบ “การถอดและกระจายออก” (Decentered Theory) โดยการค่อยๆ ลงรายละเอียดพิจารณาแนวคิดแบบ “Thatcherism” ว่ามีความคิดอย่างไร และเป็นไปได้หรือไม่ว่าจะมีความเชื่อมโยงกับความเชื่อดั้งเดิมของขนบธรรมเนียมอื่นๆ ในสังคม โดยดูจากงานวิชาการที่วิเคราะห์ คำปราศรัย นโยบาย การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และคำสัมภาษณ์ นอกจากนี้ งานชิ้นนี้ยังเสนอถึงเหตุผลที่ทำให้ Thatcher จึงเลือกที่จะสร้างเรื่องเล่าของตัวเองในการหาเสียงขึ้นมาใหม่ อันเกิดจากความขัดแย้งยกย่อน 4 เรื่องด้วยกัน ที่ดำรงอยู่ก่อนหน้านี้ คือ 1) การพึ่งพิงสวัสดิการจากรัฐ (Welfare Dependency) ประชาชนมุ่งหวังสวัสดิการจากรัฐมากทำให้ความรับผิดชอบของตัวเองของปัจเจกลดลง และนั่นส่งผลต่อการเปิดตลาดเสรี แต่ในขณะเดียวกันอุปสรรคที่ส่งผลต่อการเปิดตลาดเสรีก็เป็นเรื่องการเข้ามาแทรกแซงตลาดของรัฐ แต่ก็ตระหนักดีว่ารัฐก็ยังคงสำคัญต่อการดำรงอยู่สังคมการเมือง 2) ภาระงานของรัฐที่มากเกินไป (State Overload) การเปิดตลาดเสรีนั้น

ในแง่หนึ่งต้องใช้สิทธิธรรมทางอำนาจของรัฐ แต่ในขณะเดียวกันการให้รัฐแทรกแซงตลาดก็จะทำให้ตลาดอ่อนแอได้เช่นกัน ฉะนั้น รัฐควรมีบทบาทอย่างไร และมากน้อยแค่ไหนในสถานการณ์เช่นนี้ 3) อัตราเงินเฟ้อ (Inflation) ควรแก้ปัญหาเงินเฟ้ออย่างไร ลดหรือเพิ่ม หรือใช้มาตรฐานทางนโยบายการเงินและการคลังแบบไหน ขาดดุลหรือมีวินัยการคลัง 4) โลกาภิวัตน์ (Globalisation) จะเผชิญหน้ากับปัญหาเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐกับการเปิดตลาดเสรีระดับโลกที่มีผลต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ นี่คือการขัดแย้งยกย่อนหรือความท้าทายที่เรื่องเล่าแบบเดิมไม่สามารถแก้ปัญหาเรื่องนี้ได้ แต่ “Thatcherism” เสนอตัวมาแก้ไขปัญหเหล่านี้ จึงเกิดเป็นการปฏิรูปขนานใหญ่ในอังกฤษในช่วงที่ Thatcher เป็นนายกรัฐมนตรี ดังตารางที่ 1 (Bevir & Rhodes, 2003a, pp. 118-121)

ตารางที่ 1 ความเป็นมาของเรื่องเล่าแบบ Thatcherisms

ขนบธรรมเนียม	Tory	Liberal	Whig	Socialist
แก่นหลัก	คงรักษาสติธรรมทางอำนาจดั้งเดิม	ฟื้นฟูตลาดจากการทำลายที่เกิดจากการแทรกแซงของรัฐ	การเปลี่ยนแปลงในเชิงวิวัฒนาการ	บทบาทของรัฐในการแก้ปัญหาวิกฤตทุนนิยม
เรื่องเล่า	ความอยู่รอดของพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง	ความเสี่ยงของอังกฤษจะได้รับการฟื้นฟู	ผู้นำที่เข้มแข็งและอุดมการณ์ที่เด่นชัดที่มอบประเด็นทางนโยบายขึ้นมาใหม่	ความล้มเหลวของรัฐบาลพัฒนา
Thatcherism	v.1 ชาตินเดียว (One Nation)	v.1 ตลาด	v.1 จุดจบของความสมานฉันท์	v.1 เศรษฐศาสตร์การเมือง
	v.2 รัฐที่มีความเป็นเมืองอาชีพ (Statercraft)	v.2 วัฒนธรรม	v.2 ความเป็นผู้นำ	v.2 รัฐบาลพัฒนา

หมายเหตุ: ปรับปรุงจาก Bevir & Rhodes, 2003a, p. 108

3) งานศึกษาว่าด้วยคำอธิบายถึงการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะในขนบธรรมเนียมต่างๆ รวมถึงการปฏิรูป งานชิ้นนี้ก็จะเหมือนงานแบบที่ 2 ที่ศึกษาเรื่องเล่าของ “Thatcherism” แต่จุดเน้นของงานชิ้นนี้จะให้ความสำคัญกับเรื่องเล่าที่เกี่ยวกับการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ และคำอธิบายว่าด้วยการปฏิรูป ในแง่นี้การศึกษาเรื่องเล่าแบบนี้จะมีวิธีการตีความจากนโยบายของพรรค คำสัมภาษณ์ คำปราศรัยของหัวหน้าพรรค และ

สมาชิกพรรคคนสำคัญ เราจึงสามารถเข้าใจถึงพฤติกรรมของพรรคว่าด้วยกิจการสาธารณะและการปฏิรูปต่างๆ ได้ (Bevir & Rhodes, 2006, pp. 85-86)

ตารางที่ 2 อธิบายถึงเรื่องเล่าเกี่ยวกับการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ

ชนบทรณนิยม	Tory	Liberal	Whig	Socialist
เรื่องเล่าว่าด้วยการปฏิรูป	คงรักษาสีทธิธรรมทางอำนาจดั้งเดิม	ฟื้นฟูตลาด และต่อต้านบทบาทของรัฐที่มากเกินไป	การเปลี่ยนแปลงในเชิงวิวัฒนาการ	รัฐราชการ
เรื่องเล่าว่าด้วยการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ	รัฐได้สร้างความเสียหายให้กับสถาบันศาล ราชการ BBC รัฐบาลท้องถิ่น	สร้างเครือข่ายชุมชน	แก้ไขรัฐธรรมนูญ	เข้าร่วมกับรัฐบาล

หมายเหตุ: ปรับปรุงจาก Bevir & Rhodes (2006, p. 77)

นอกจากการศึกษาการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะแบบอังกฤษแล้ว ยังมีการศึกษาการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะแบบออสเตรเลียที่เริ่มจากการอธิบายประวัติศาสตร์ความเป็นมา และแยกให้เห็นถึงประเภทของชนบทรณนิยมการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะต่างๆ ในออสเตรเลีย (Wanna & Weller, 2003) การอธิบายถึงชนบทรณนิยมและเรื่องเล่าเกี่ยวกับปฏิรูปภาครัฐของฝรั่งเศสร่วมสมัย คำอธิบายและตอบโต้ของฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวาในฝรั่งเศส ความน่าสนใจของงานชิ้นนี้คือมีการอธิบายลงรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ละประเด็นและพิจารณาว่าฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวาในฝรั่งเศสใช้เรื่องเล่าหรือชนบทรณนิยมแบบเดียวกัน หรือต่างกัน ในการชูประเด็นหรือคำอธิบายต่างๆ ต่อสาธารณะ (Elgie, 2003, pp. 142, 153-161) หรืองานที่อธิบายถึงชนบทรณนิยมการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะในเนเธอร์แลนด์ที่มีลักษณะของความร่วมมือและสมานฉันท์ช่วงแรกก่อนเกิดการแข่งขันในบริบทประชาธิปไตยในช่วงหลังประเทศสามารถฟื้นฟูตัวเองจากสงครามโลกครั้งที่ 2 รวมถึงชนบแบบพหุนิยม (Pluralism) ความอดทนอดกลั้น (Tolerance) และปฏิบัตินิยม (Pragmatism) (Kickert, 2003, pp. 120-127) หรืองานศึกษาสหรัฐอเมริกาที่มีลักษณะของการต่อต้านรัฐอย่างสุดโต่ง (Radical Antistatist) และมีความเป็นนักปฏิรูปมาตั้งแต่การก่อตั้งประเทศในปี 1776 จนถึงปัจจุบันมีการเปลี่ยนชนบเกี่ยวกับการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะตลอดมา อันเกิดจากความขัดแย้งยกย่อนที่เกิดขึ้นตลอดมาตั้งแต่ปี 1776 โดยมี 3 ช่วงเวลาที่สำคัญได้แก่ 1) ทศวรรษ 1780 2) ปลายศตวรรษที่ 19 และ 3) ช่วงต้น

ศตวรรษที่ 21 โดยเฉพาะช่วงศตวรรษที่ 21 เมื่อเกิดเรื่องเล่า 4 รูปแบบว่าด้วยการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ 1) ระบบคุณธรรม (Meritocracy) 2) ระบบประสิทธิภาพ (Efficient) 3) ระบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurs) 4) ความเท่าเทียม (Equalizer) (Stillman II, 2003, p. 19, 22, 36) งานศึกษาการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะของนอร์เวย์ (Christensen, 2003) และงานศึกษาการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะของเยอรมนี (Jann, 2003) เป็นต้น

สำหรับการใช้วิธีการศึกษาแบบชาติพันธุ์วรรณาในการศึกษาหน่วยงานภาครัฐนั้นอาจพิจารณาวิธีการศึกษาในงานของ Mark Bevir และ R. A. W. Rhodes ในบทที่ 7: Everyday life in a Ministry ในหนังสือ Governance Stories ดังตัวอย่างที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น แต่เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ตรงและไม่คาดเคลื่อนผู้วิจัยควรเข้าเป็นส่วนหนึ่งหรือทำงานในหน่วยงานนั้นชั่วคราว (ถ้าทำได้) หรือขอเข้าไปในสังเกตการณ์หรือทำงานในฐานะเลขานุการ เพื่อที่จะได้เห็นพฤติกรรม ภาษา วิธีการพูด วิธีการปฏิสัมพันธ์ของข้าราชการกับผู้คน ทั้งที่เป็นคนรวยและคนจน ในบทสรุปของงานดังกล่าวนี้ได้เสนอข้อสรุปที่น่าสนใจอยู่ 6 ประเด็น อันเกิดจากการใช้วิธีการศึกษาแบบชาติพันธุ์วรรณาในการศึกษาการทำงานของรัฐบาลอังกฤษ โดยการฝังตัวและจดบันทึกเพื่อค้นหาเรื่องเล่า ขนบธรรมเนียม และความขัดแย้งยกย่อนในหน่วยงานราชการ ได้แก่ 1) งานที่มาก 2) งานที่มีลักษณะพิธีกรรมอันเป็นงานประจำถือเป็นสิ่งสำคัญในฐานะของการเป็นข้าราชการระดับสูงจึงเป็นเรื่องที่ต้องจัดการให้ดี 3) ข้าราชการอังกฤษยังคงเชื่อใน “Westminster Model” เชื่อในความยุติธรรมทางการเมือง จงรักภักดีต่อสถาบันรัฐธรรมนูญ ไม่สนใจว่าจะเป็นใครมาจากไหน หากเป็นรัฐมนตรีแล้วทุกคนต้องเชื่อฟัง และเชื่อมั่นในรัฐธรรมนูญประเพณีของตน (โปรดพิจารณา Bevir & Rhodes, 2006a, pp. 57-58, 76) 4) รัฐมนตรีและข้าราชการเรียนรู้เรื่องเล่าที่ได้ยินจากคนรอบข้าง และนำเรื่องเหล่านี้ไปเล่าให้คนอื่นฟังต่อ เหตุผลที่ต้องฟังเรื่องเล่าเหล่านั้นเพราะพวกเขาต้องการรู้ว่า ณ ตอนนี้เกิดอะไรขึ้นที่อาจจะกระทบต่อเก้าอี้เลขาธิการ ปลัดกระทรวง หรือรัฐมนตรีได้ 5) สำนักงานรัฐมนตรีถือว่าเป็นที่ที่รับรู้ทันข้อมูลข่าวสารต่างๆ มากมาย และสามารถรับมือกับข่าวต่างๆ ได้ทุกรูปแบบ 6) ความแตกต่างของบทบาทหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นนโยบายกับการจัดการ และฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำนั้นจะไม่มี ความหมายเลยเมื่อต้องเผชิญกับการจัดการเพื่อความอยู่รอดของตน (Bever & Rhodes, 2006, pp. 124-126)

7. บทสรุป: เราจะศึกษาเรื่องเล่าของกิจการสาธารณะไทยอย่างไร?

ตามที่คุณเขียนได้เล่าเรื่องและแนะนำทฤษฎีการตีความเบื้องต้นไปในบทความนี้ รวมทั้งนำงานที่ใช้แนวคิดนี้มาสรุป ตลอดจนได้แสดงให้เห็นถึงวิธีการที่ใช้ในการศึกษาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าสิ่งที่ทฤษฎีการตีความเน้นย้ำเสมอก็คือความเชื่อ เรื่องเล่า และขนบธรรมเนียม หรือถึงที่สุดแล้วอาจจะพูดได้ว่าความคิดถือเป็นสิ่งที่มีอิทธิพลต่อการกระทำของมนุษย์อย่างมาก ไม่ใช่เป็นเพียงสิ่งที่เป็นนามธรรมในจินตนาการของมนุษย์เท่านั้น ในหลายครั้งความคิดถูกนำมาใช้เพื่อหาหนทางในการปรับประยุกต์หรือใช้อย่างตรงไปตรงมาเพื่อจะแก้ไขปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ดังที่จะเห็นผ่านความเชื่อ เรื่องเล่า และขนบธรรมเนียมที่งานชิ้นนี้ได้แสดงให้เห็นข้างต้น ความคิดจึงสำคัญและสามารถอธิบายการกระทำต่างๆ ของมนุษย์ได้ ทฤษฎีการตีความถือเป็นทฤษฎีที่ช่วยเปิดพื้นที่ให้กับการศึกษาความคิดในการศึกษานโยบาย และสาขาวิชาบริหารรัฐกิจ ทฤษฎีนี้จึงสำคัญและอาจช่วยทำให้เราเห็นหรือเปิดมุมมองใหม่ต่อการศึกษาบริหารรัฐกิจและนโยบายได้

และเราจะศึกษาเรื่องเล่าของการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะไทยอย่างไร โดยใช้ทฤษฎีการตีความ ในแง่หนึ่งหากพิจารณาเรื่องเล่าที่เราอาจเคยได้ยิน เช่น “การเบิกเงินที่ล่าช้าของหน่วยราชการ” “ระบบอุปถัมภ์ในกระทรวงมหาดไทย” “การจัดซื้อจัดจ้าง” “ขั้นตอนกระบวนการที่ล่าช้าและบางอย่างที่ไม่จำเป็น” “การคอร์รัปชันในวงราชการ” “การโกงเป็นเรื่องที่ยอมรับได้” “การเป็นเอกอัครราชทูตได้นั้นขึ้นอยู่กับว่าเป็นคนของตระกูลไหน และนามสกุลอะไร” “ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีต้องมีเงินอยู่จำนวนหนึ่งถึงจะเป็นได้” เป็นต้น ในแง่หนึ่งเราอาจคิดว่าเป็นเรื่องขบขัน เป็นเรื่องจริงบ้าง เรื่องโกหกบ้าง แต่หลายครั้งเรื่องเล่าเหล่านี้ได้ไปกำหนดพฤติกรรมของข้าราชการ ข้าราชการ และประชาชน ทั้งพฤติกรรมที่ไม่กล้าเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของวงจรที่ได้ยินจากเรื่องเล่า หรือการปฏิเสธที่จะไม่ยอมรับการช่วยเหลือใดๆ หรือหลีกเลี่ยงการกระทำใดๆ ที่อาจไปเกี่ยวข้องกับภาครัฐ หรือการไม่ให้ความร่วมมือ และถึงที่สุดก็อาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อภาครัฐ ในแง่นี้ทฤษฎีการตีความจะช่วยให้เราสามารถอธิบายได้ต่อไปได้ว่าทำไมเรื่องเล่าเหล่านี้จึงมีพลังอย่างมากในสังคมไทย

โดยเบื้องต้นเนื่องจากงานชิ้นนี้เป็นเพียงการนำเสนอทฤษฎีการตีความที่สำคัญ ไม่ได้เน้นไปที่เสนอการศึกษาโดยใช้ทฤษฎีการตีความในเชิงลึก แต่เป็นการนำเสนอตัวอย่าง และคำอธิบายขั้นพื้นฐานของทฤษฎีเท่านั้น แต่ก็กระนั้นก็ยังพอเป็นการตั้งข้อสังเกตและประเด็นในการศึกษาเพื่อนำไปต่อยอดศึกษาในกิจการสาธารณะของไทยต่อไปได้ หากใช้หลักการตั้งคำถามตามที่ Bevir, Rhodes และ Weller (2003a, p. 192; 2003b, p. 14) ได้เสนอ

เกี่ยวกับการศึกษาตามแนวทฤษฎีการตีความนั้น ผู้วิจัยสามารถเริ่มการศึกษาจาก 3 คำถามหลักเบื้องต้น ดังนี้ 1) การเปลี่ยนแปลงแนวคิดเรื่องการจัดการกิจการสาธารณะของรัฐเกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ในประเด็นเราอาจเริ่มจากการพิจารณาเรื่องเล่าในช่วงก่อนและหลังการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจไปสู่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และการปฏิรูประบบราชการไทยในปี พ.ศ. 2545 โดยพิจารณาจากมุมมองของเรื่องเล่าที่เกิดขึ้นในกระแสสังคม ณ ขณะนั้น ช่วงก่อนการประกาศใช้หรือการปฏิรูปเรื่องเล่าในช่วงเวลานั้นที่เกี่ยวกับเรื่องระบบราชการเป็นอย่างไร และหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงไปแล้วเรื่องเปลี่ยนเป็นอย่างไร และปัจจัยอะไรที่ทำให้เรื่องเล่าเกี่ยวกับระบบราชการ ณ ช่วงเวลานั้นถึงเปลี่ยนไป 2) ขนชั้นนำของรัฐสร้างและเข้าใจถึงหน้าที่และบทบาทของรัฐ และการจัดการกิจการสาธารณะอย่างไร และความเชื่อไหนคือเหตุผลเบื้องหลังของการกระทำหรือการเปลี่ยนแปลงความเชื่อนั้นๆ ในประเด็นนี้เราอาจย้อนกลับไปช่วงของการปฏิรูประบบราชการสยามในปี พ.ศ.2435 หรือช่วงหลังการปฏิวัติสยาม พ.ศ.2475 การรวมอำนาจมาที่สำนักนายกรัฐมนตรีของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ช่วงทศวรรษปี 2500 และการกลับมาของข้าราชการในยุครัฐบาล คสช. (คณะรักษาความสงบแห่งชาติ) โดยมี พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ.2557-ปัจจุบัน) รัฐบาลและชนชั้นนำผู้กุมอำนาจรัฐมีความคิด มีความเข้าใจถึงบทบาทตนเองในการบริหารกิจการสาธารณะอย่างไร ความคิดอะไรที่อยู่เบื้องหลังการเปลี่ยนแปลงเรื่องดังกล่าว 3) การโต้เถียงหรือต่อสู้กันระหว่างขนบธรรมเนียมที่เกี่ยวกับการจัดการกิจการสาธารณะนั้นได้สร้างฐานที่มั่นทางความคิดให้กับความเชื่อเหล่านั้นอย่างไร ในประเด็นนี้เราอาจพิจารณาจากความขัดแย้งในทางการเมืองไทยตั้งแต่ปี พ.ศ.2549 จนถึงปัจจุบันระหว่างความขัดแย้งของกลุ่มคนสองกลุ่มหลักที่จุดเริ่มต้นคือการปะทะกันระหว่าง “กลุ่มคนเสื้อเหลือง” และ “กลุ่มคนเสื้อแดง” และเป็น “กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย” (พธม.) กับ “กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการ” (นปช.) และ “กลุ่ม กปปส.” (คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข) กับรัฐบาลของยิ่งลักษณ์ ชินวัตร หรือการปะทะของกลุ่มที่กลัว “เผด็จการ” กับกลุ่มที่ชู “คนดีปกครองบ้านเมือง” กลุ่มคนเหล่านี้ ณ ช่วงเวลาแห่งความขัดแย้งได้สร้างชุดคำอธิบายว่าด้วยขนบธรรมเนียมที่เกี่ยวกับการจัดการกิจการสาธารณะและหน้าที่ของระบบราชการอย่างไร อะไรคือคุณสมบัติพื้นฐานของการเป็นข้าราชการ นักการเมือง หรือรัฐบาลที่ดีของไทยที่ควรเป็น ประเด็นต่างๆ เหล่านี้เป็นตัวอย่างคำถามวิจัยคร่าวๆ ที่อาจจะสามารถพัฒนาไปเป็นหัวข้อวิจัยในการใช้ทฤษฎีการตีความต่อไปได้

นอกจากนี้ Bevir, Rhodes และ Weller (2003a, p. 192; 2003b, p. 14) ยังเสนอต่อไปว่าเมื่อมีหัวข้อหรือคำถามวิจัยที่ชัดเจนผู้วิจัยอาจจะเริ่มจากการหาข้อมูลเพื่อมาตอบคำถามเบื้องต้น 6 ข้อ ดังนี้ 1) เราจะระบุหรือกำหนดความเชื่อต่างๆ ได้อย่างไร 2) การตีความสามารถสร้างคำอธิบายหรือความเข้าใจได้อย่างไร 3) ขนบธรรมเนียมหรือความขัดแย้งยกย่องอะไรที่เราต้องเลือกมาใช้ศึกษา และทำไม 4) เราสามารถพัฒนานำแนวคิดในเชิงปฏิบัติไปใช้ได้หรือไม่ 5) การศึกษานี้สามารถนำไปสู่การพยากรณ์เหตุการณ์ในอนาคตได้หรือไม่ 6) การศึกษาแบบการตีความนี้สามารถสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายได้หรือไม่ หลังจากหาข้อมูลมาสนับสนุนหรือตอบชุดคำถามเหล่านี้ได้แล้ว ผู้วิจัยก็สามารถนำข้อมูลเหล่านั้นมาใช้ในการวิเคราะห์ตามทฤษฎีการตีความต่อไปได้

สุดท้ายนี้ผู้เขียนหวังว่าบทความชิ้นนี้พอที่จะช่วยเปิดพื้นที่การศึกษาเกี่ยวกับเรื่องเล่าในกิจการสาธารณะไทยโดยใช้ทฤษฎีการตีความสู่การบริหารรัฐกิจได้บ้าง และพอที่จะชี้แนะเป็นแนวทางเบื้องต้นสำหรับการศึกษาประเด็นดังกล่าวต่อไปในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- วสันต์ เหลืองประภัสร์, และชาย ไชยชิต. (2561). “การอภิบาล” (Governance) ในฐานะมโนทัศน์ทางการบริหารรัฐกิจ. *รัฐศาสตร์สาร*, 39(3), 140-199.
- อัมพร อารังลักษณ์. (2556). การบริหารปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21. ใน อัมพร อารังลักษณ์. (บก.) *การบริหารปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*. (น. 1-34). กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

- Bevir, M. (2010). *Democratic governance*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. (2011a). Interpretative Theory. In Mark Bevir. (Ed.). *The SAGE handbook of governance*. (pp. 51-64) New Delhi: SAGE.
- _____. (2011b). The Stateless State. In Bevir, M. (Ed.). *The SAGE Handbook of governance*. (pp. 203-217). New Delhi: SAGE.
- Bevir, M., & Rhodes, R. A. W. (2003a). *Interpreting British Governance*. London: Routledge.

- _____. (2003b). Searching for Civil Society: Changing Patterns of Governance in Britain. *Public Administration*, 81(1), 41–62.
- _____. (2006). *Governance Stories*. Oxon: Routledge.
- _____. (2010). *The State as Cultural Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- _____. (2016). Interpretive Political Science: Mapping the Field. In Bevir, M. & Rhodes, R. A. W. (Eds.). *Routledge Handbook of Interpretive Political Science*. (pp. 3–27). Oxon: Routledge.
- Bevir, M., & Weller, P. (2003a). Comparative Governance: Prospects and Lessons. *Public Administration*, 81(1), 191–210.
- _____. (2003b). Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector. *Public Administration*, 81(1), 1–17.
- Bingham, L. B. (2011). Collaborative Governance. In Bevir, M. (Ed.) *The SAGE Handbook of Governance*. (pp. 386–401). London: SAGE Publications.
- Christensen, T. (2003). Narratives of Norwegian Governance: Elaborating the Strong State Tradition. *Public Administration*, 81(1), 163–190.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2011). Leadership. In Bevir, M. (Ed.) *The SAGE Handbook of Governance*. (pp. 419–435). London: SAGE Publications.
- Elgie, R. (2003). Governance Traditions and Narratives of Public Sector Reform in Contemporary France. *Public Administration*, 81(1), 141–162.
- Jann, W. (2003). State, Administration and Governance in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives. *Public Administration*, 81(1), 95–118.
- Kickert, W. J. M. (2003). Beneath Consensual Corporatism: Traditions of Governance in the Netherlands. *Public Administration*, 81(1), 119–140.
- Stillman II, R. J. (2003). Twenty-first Century United States Governance: Statecraft as Reform Craft and the Peculiar Governing Paradox It Perpetuates. *Public Administration*, 81(1), 19–40.
- Wanna, J., & Weller, P. (2003). Traditions of Australian Governance. *Public Administration*, 81(1), 63–94.

บทสำรวจวรรณกรรมเบื้องต้นต่อแนวคิดของสำนักบริหาร ระหว่างประเทศและกรณีศึกษาของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ในสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ¹

กฤษฎา ชีระโกศลพงศ์²

Received: May 25, 2019

Revised: July 7, 2019

Accepted: July 12, 2019

บทคัดย่อ

แนวคิดของสำนักบริหารระหว่างประเทศ ถือเป็นการบูรณาการระหว่างศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (International Relations: IR) และรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration: PA) ครอบคลุมถึงโครงสร้าง การบริหาร นโยบาย และแผนกลยุทธ์องค์กร ในกรณีศึกษาของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ฝ่ายพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สนับสนุนความยืดหยุ่นการจ้างงานและเป็นองค์การที่เน้นการปรับตัว แต่กลับไม่สนับสนุนแนวคิดของอุตสาหกรรมสัมพันธ์ อันที่จริงเป็นการลดอำนาจการต่อรองและกำหนดสัญญาจ้างงานที่มีระยะเวลาในรูปแบบของงานที่มีความเสี่ยง ผลที่ตามมาทำให้บทบาทของสหภาพพนักงานลดลงและขาดการสร้างสมดุลชีวิตการทำงานให้เกิดขึ้น ดังนั้น บทความนี้จึงเสนอว่าฝ่ายพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ควรจัดให้ประเภทของการจ้างงานเป็นปัญหาสำคัญลำดับแรก เพื่อแทนที่การส่งเสริมความหลากหลายและความผูกพันของพนักงานตามกลยุทธ์ทรัพยากรมนุษย์ ปี ค.ศ. 2018-2021

คำสำคัญ สำนักบริหารระหว่างประเทศ, การจัดการทรัพยากรมนุษย์ระหว่างประเทศ, อุตสาหกรรมสัมพันธ์, สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ

¹ บทความนี้ศึกษาข้อเสนอ “International Bureaucracy” โดยใช้ International Labour Office เป็นตัวแบบการศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับความสนใจทางวิชาการด้านแรงงานของผู้เขียน และอาศัยเฉพาะเอกสารทางการที่เผยแพร่ใน <https://labordoc.ilo.org> เพื่อประกอบการศึกษาและอธิบายความ

² นักวิชาการอิสระ อีเมล: Kritsadathe@outlook.com

A Review of Literature for the International Bureaucracy and the Case Study of Human Resource Management in the International Labour Office

Kritsada Theerakosonphong³

Abstract

The concept of international bureaucracy is integrating across the disciplines of international relations (IR) and public administration (PA). The study of IR focuses on the influence of the executive's decision-making process. Meanwhile, PA emphasizes structure, administration, policy, and strategic plan in the organization. In a case study of the International Labour Office, the Human Resource Development Department (HRD) promotes increased flexible employment and organizational agility, in contrast to the concept of industrial relations. They are reduced collective bargaining and determined fixed-term contracts in the form of precarious work. This leads to a decreasing role of the staff union and a lack of work-life balance practices. Therefore, this article suggests that the priority of the HRD is to concentrate on types of employment instead of promoting workforce diversity and engagement on the Human Resources Strategy 2018-2021.

Keywords International Bureaucracy, International Human Resource Management, Industrial Relations, International Labour Office, International Labour Organization

³ Independent Academician. E-mail: Kritsadathe@outlook.com

1. ประเด็นและทักษะเชิงวิพากษ์ต่อการจัดการทรัพยากรมนุษย์ระหว่างประเทศและอุตสาหกรรมสัมพันธ์

ในการศึกษาบทความนี้ แบ่งออกเป็นสองส่วนที่ใช้ทำความเข้าใจต่อสำนักบริหารระหว่างประเทศ (International Bureaucracy) ประกอบด้วย องค์การซึ่งเป็นสถานที่ทำงาน มีระบบและแนวทางการจัดการ และมีคนจากหลายประเทศและภูมิภาคมาร่วมทำงาน โดยพิจารณาพร้อมกับแนวทางการจัดการทรัพยากรมนุษย์ระหว่างประเทศ (International Human Resource Management: IHRM) เป็นแนวคิดพัฒนาขึ้นมาเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ของบริษัทข้ามชาติ (Multinational Corporation: MNC) ที่เคลื่อนย้ายมาลงทุนในประเทศกำลังพัฒนา ผลที่ตามมาทำให้เกิดความยืดหยุ่นของตลาดในรูปแบบของการจ้างงาน ความสมดุลชีวิตการทำงาน และการเรียนรู้ข้ามวัฒนธรรม ไม่จำกัดเฉพาะวัฒนธรรมภายในองค์กร แต่ผู้ลงทุนและผู้บริหารต้องคำนึงถึงวัฒนธรรมชาติที่แตกต่าง จนได้รับการตระหนักเป็นกลยุทธ์การบริหาร⁴ นอกจากนี้ MNC ยังมีองค์การระหว่างประเทศอื่นในสหประชาชาติ องค์การที่ไม่ได้แสวงหากำไร และองค์การภาครัฐต่างๆ ก็ได้รับผลกระทบเช่นกัน (Garavan, McCarthy, & Carbery, 2017)

ต่อมามีประเด็นแรงงานด้านหนึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับ IHRM เช่น “The Routledge Companion to International Human Resource Management” บรรณาธิการได้เชิญให้ Nigel Haworth และ Stephen Hughes ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านมาตรฐานแรงงานสากลและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) เขียนบทความ International Production, Global Governance and IHRM พบว่าภารกิจของ HR ในองค์การจำเป็นต้องปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานสากล ซึ่งรัฐบาลของประเทศสมาชิก ILO ได้ลงนามรับรองและมีผลบังคับใช้ กลายเป็นแนวทางปฏิบัติที่ภาคธุรกิจต้องปฏิบัติตามกฎหมายภายในประเทศที่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสากล (International Labour Standards) (Haworth & Hughes, 2015) แต่ในไทยไม่พบการศึกษาประเด็นนี้ เพราะส่วนใหญ่เน้นที่ระดับการวิเคราะห์

⁴ การเรียนรู้ข้ามวัฒนธรรมกลายเป็นประเด็นใหม่ที่เป็นส่วนหนึ่งและเกิดขึ้นมาในเวลาเดียวกับการจัดการความหลากหลายกำลังแรงงาน (Workforce Diversity Management) โดยมีตัวอย่างคล้ายคลึงกับสารคดีเรื่อง American Factory ที่ฉายใน Netflix แต่ทำให้ความขัดแย้งทางชนชั้นไม่ถูกกล่าวถึงกลับเป็นความขัดแย้งทางวัฒนธรรมระหว่างตะวันตกและตะวันออก โดยเฉพาะกลวิธีการจัดการที่ทุนข้ามชาตินำมาใช้ จึงไม่สะท้อนให้เห็นภาพการถ่วงพิงระหว่างโลกกำลังพัฒนาต่อพัฒนาแล้วเหมือนเคย อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเคยเขียนบทความแนะนำสารคดีเรื่องนี้ไว้ในศูนย์แม่โขงศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2019 สามารถสืบค้นได้ที่ https://www.mekongchula.org/post/american-factory?fbclid=IwAR1ivrJ-V4ZAAErjwwcEHc0_j5JZbn_OBsknbVMRjHUo1SWtq9dpPcAHT0

ในองค์การ โดยขาดการคำนึงถึงสภาพแวดล้อมภายนอกประเทศตามหนังสือข้างต้น ดังนั้น การศึกษา HRM ควรพิจารณาแนวทางการศึกษาของศาสตร์หลายแขนงวิชา ไม่เพียงเฉพาะ การจัดการ แต่ให้พิจารณาสังคมวิทยา เศรษฐศาสตร์ ภูมิศาสตร์ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และแรงงานสัมพันธ์มาใช้เป็นแนวทางการศึกษา

เมื่อพิจารณาวาระการวิจัย (Research Agenda) ของ HRM เน้นศึกษาผลประโยชน์ ทางธุรกิจและมุ่งเน้นในระดับที่แคบลงมาในระดับองค์การ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพการจัดการ ในภาพรวม จึงไม่ปรากฏแนวคิดอุตสาหกรรมสัมพันธ์ (Industrial Relations) และการเจรจาต่อรองร่วม (Collective Bargaining) ในตำราและวารสารวิชาการด้าน HRM แต่ปรากฏใน ด้านรัฐศาสตร์ สังคมวิทยา และเศรษฐศาสตร์ เนื่องจากการวิจัยร่วมสมัยของ HRM ไม่เห็นด้วยต่อการจัดการความขัดแย้งและแบ่งสรรปันส่วนผลประโยชน์ของนายจ้างและลูกจ้าง แต่เน้นสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือ ในขณะเดียวกันให้การจัดการ (Management) เป็น แนวทางเพื่อการพัฒนา แทนที่คาดหวังให้เป็นหน้าที่ของสหภาพแรงงาน ด้วยเหตุนี้ประเด็นการ วิจัยจึงเน้นที่ (1) กลยุทธ์ทรัพยากรมนุษย์ (HR Strategy) (2) ความผูกพันของพนักงาน (Employee Engagement) (3) การจัดการคนเก่ง (Talent Management) (4) การพัฒนาทุน มนุษย์ (Human Capital Development) (5) ความเป็นอยู่ที่ดีในสถานที่ทำงาน (Workplace Well-Being) (6) ภาวะผู้นำ (Leadership) และ (7) การสร้างสรรค์และนวัตกรรม (Creativity and Innovation) (Sparrow & Cooper, 2017)

แม้ว่าการบริหารภาครัฐแรกเริ่ม คือ การบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) แต่ความจริงแล้วเกิดขึ้นมาตั้งแต่ต้นศตวรรษ 20 ตามที่ Frederick W. Taylor พยายามทำให้เกิดการจัดแบ่งแรงงาน (Division of Labour) จนเกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialization) โดยมีการออกแบบโครงสร้างองค์การและกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบตามตำแหน่งใน แต่ละส่วนงาน ทำให้เกิดระบบการจ่ายค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ตามผลผลิตภาพของแรงงาน แต่กลับลดทอนความเป็นมนุษย์ลง (Dehumanizing) (Taylor, 1914) ขณะเดียวกัน Gulick (1937) ก็มีส่วนสำคัญต่อการจัดแบ่งความเชี่ยวชาญ ที่สำคัญกว่านี้มีการระบุถึงสาขาอาชีพ ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างคนทำงานด้วยกันเอง จนทำให้ POSDCORB⁵ เป็นแนวทางการจัดการ ที่ได้รับความสำคัญจาก Franklin D. Roosevelt เพราะสนับสนุนการทำงานของระบบการ บริหารภาครัฐ โดยเฉพาะการประสานงานตามช่วงชั้นต่างๆ ภายในองค์การขนาดใหญ่

⁵ POSDCORB เป็นข้อเสนอการจัดการโดย Luther Gulick ในปี ค.ศ. 1937 ประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดการองค์การ (Organizing) การบรรจุ (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Co-ordinating) การรายงาน (Reporting) และการบริหารงบประมาณ (Budgeting)

ในทางกลับกัน แนวคิดของ Taylor ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เพราะเน้นที่การเปลี่ยนแปลงในระบบโรงงานอุตสาหกรรมและผลิตภาพแรงงานเป็นความสัมพันธ์ที่สนับสนุนการควบคุมโดยฝ่ายการจัดการและหัวหน้าคนงานต่อคนงาน ถ้าพิจารณาตามที่ Max Weber เสนอไว้ว่าองค์กรเหล่านี้แท้จริงแล้วเป็นส่วนหนึ่งในระบบสังคม แต่โรงงานหรือภาคเอกชนเป็นกรณีพิเศษที่ครอบคลุมส่วนบุคคล และมีขนาดเล็กกว่าองค์กรภาครัฐที่เรียกว่าระบบราชการ (Weber, 1947) ฉะนั้นความสำคัญต่อการพิจารณาแง่ของผลประโยชน์ทางการเมือง จึงเอื้อประโยชน์ให้แก่อภิสิทธิ์ชนในโครงสร้างทางสังคม แต่กลับทำลายสำนึกทางชนชั้นและลดความขัดแย้งทางชนชั้น เนื่องจากทำให้แรงงานเกิดการแข่งขันระหว่างกันโดยระดับของทักษะที่มีแตกต่างกัน ทั้งยังสืบเนื่องให้ได้รับค่าจ้างไม่เท่ากัน จึงเป็นการสร้างสภาวะที่ไร้ระเบียบต่อขบวนการแรงงานและทำให้อ่อนแอลง

ตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 เกิดกระบวนการทัศน์ใหม่ของการจัดการคน (People Management) จากการเปลี่ยนรูปของอุตสาหกรรมครั้งที่สองนำไปสู่ระบบสายพานการผลิต (Mass Production) หรือเรียกได้ว่าการจัดการสมัยใหม่ (Modern Management) ทั้งที่จริงแล้วการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (Public Personnel Administration) เริ่มต้นมาตั้งแต่อารยธรรมโบราณ มีตัวอย่างในประวัติศาสตร์โดยมีการบริหารกำลังคนตั้งแต่ผู้ปกครองสั่งการให้เกณฑ์แรงงานทาสมาใช้ก่อสร้างโครงการสาธารณะ เช่น พีระมิด และกำแพงเมืองจีน นอกจากนี้ ยังมีการจัดแบ่งแรงงานออกตามทักษะ ไม่ว่าจะเป็นอาชีพช่างไม้ ช่างเหล็ก นักดนตรี และอื่นๆ เห็นได้ว่าการบริหารภาครัฐที่รวมศูนย์ไว้ที่ผู้ปกครองก็มีวิธีการคัดเลือกคน แต่มีความแตกต่างจากปัจจุบันที่มีการกล่าวถึง “กลยุทธ์” (Strategy) เนื่องจากรวมถึงการสร้างและพัฒนาทุนในระยะยาว (Farazmand, 2006)

ในปัจจุบันเกิดแนวคิดของการจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Human Resource Management: SHRM) โดยไม่ได้พิจารณาเฉพาะการสรรหาคัดเลือก การจ่ายค่าตอบแทน การฝึกอบรมและพัฒนา และแรงงานสัมพันธ์ เหมือนเคย แต่เริ่มขยายมาสู่การจัดการผลปฏิบัติงาน การจัดการความรู้ การสร้างความผูกพันพนักงาน นวัตกรรมและเทคโนโลยีการบริหาร และจริยธรรมการบริหาร เพราะได้เกิดการวางแผนและปรับแนวทางใหม่ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในโลกของการทำงานร่วมสมัย เช่น การว่าจ้างแรงงานรับเหมาช่วง เป็นต้น นอกจากนี้กลยุทธ์การบริหารทำให้ HR ต้องมีเป้าหมาย นโยบาย และแผนงานเพื่อทำงานร่วมกับหน่วยธุรกิจอื่นและกลยุทธ์องค์กร (Armstrong, 2009; Mello, 2011)

ที่สำคัญคือ ภารกิจของการวางแผนกำลังแรงงาน (Workforce Planning) ต้องมีความยืดหยุ่นและคล่องตัวที่สุด ทั้งในปัจจุบันและอนาคต เช่น HRM ในภาคเอกชนที่เผชิญผลกระทบจากพฤติกรรมของคน Generation Y และ Z เลือกไม่เข้ามาทำงานในองค์กร

เพราะเปลี่ยนมาเน้นที่การว่าจ้างตามความต้องการ (On-Demand Work) หรือทำงานโดยดิจิทัลแพลตฟอร์ม (Digital Platform) (McKinsey Global Institute, 2016) นอกจากนั้น HRM จำเป็นต้องเข้าใจสถานการณ์ร่วมสมัย และสนับสนุนวิสัยทัศน์ขององค์การสร้างความสมดุลชีวิตการทำงานและความยืดหยุ่น โดยเฉพาะศาสตร์ทางการบริหารธุรกิจจะเรียกพลวัตที่เกิดขึ้นนี้ว่าเป็นผลมาจากโลกาภิวัตน์และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร (Morgan, 2014) เช่น อัตราการเกิดของประชากรลดลง การแต่งงานช้าและมีบุตรน้อยลง ผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น ภาวะพึ่งพิงช่วงวัยแรงงานมากขึ้น ความหลากหลายกำลังแรงงานขณะเดียวกันสิทธิมนุษยชนกลายเป็นเรื่องที่สำคัญในองค์การ เพราะบ่อยครั้งเกิดการเลือกปฏิบัติ การใช้ความรุนแรงในรูปแบบต่างๆ การเอารัดเอาเปรียบ และกำหนดสภาพการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม

แต่ความน่ากังวลคือ ภาครัฐที่เป็นองค์การขนาดใหญ่ตามที่ Max Weber เสนอไว้ก็ไม่ได้ปรับตัวตามยุคสมัย ไม่ว่าจะเป็นระบบราชการไทย (Thai Bureaucracy) แม้ว่าตั้งแต่ต้นศตวรรษ 21 การบริหารภาครัฐเริ่มต้นนำเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหาร หรือเรียกว่า “รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์” (E-Government) แต่บัดนี้ภาครัฐไม่สามารถหลีกเลี่ยงปรากฏการณ์ใหม่ของเศรษฐกิจแบ่งปัน (Sharing Economy) ส่งผลให้ภาครัฐต้องปรับตัวเพื่อแข่งขันและต่อต้านการใช้สื่อกลางของแพลตฟอร์มมาให้บริการเช่าในระยะสั้น กลายเป็นความท้าทายและโอกาสสำหรับภาครัฐมากกว่าด้วยซ้ำ และควรปรับตัวก่อนที่ปรากฏการณ์นี้หนักหน่วงมากขึ้น แม้ว่า HRM เป็นแนวคิดที่พัฒนามาจากภาคเอกชน แต่ภาครัฐควรนำมาปฏิบัติ และผลักดันให้ดำเนินการในระนาบเดียวกันบนพื้นที่เชิงกายภาพเพื่อพัฒนาสู่รัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) (Ganapati & Reddick, 2018) หลังจากนั้นต้องพิจารณาว่าแนวทางนี้ ท้ายที่สุดแล้วควรถูกนำมาใช้หรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นการให้มีแพลตฟอร์มที่ลงทุนโดยรัฐเพื่อเป็นสินค้าสาธารณะ และส่งเสริมให้ทุกคนมีสิทธิและความเท่าเทียมเพื่อเข้าถึงบริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐาน

ผลพวงที่เกิดขึ้นเหล่านี้ล้วนมาจาก HRM ที่ทำให้ระบบราชการต้องปรับรูปแบบการทำงานให้สอดคล้องกับตลาดแรงงาน โดยอาศัยการว่าจ้างภายนอก (Outsourcing) แต่ปัญหาที่ตามมาของแนวทางนี้คือ การขาดผู้ปฏิบัติงานที่มีความเชี่ยวชาญ ไม่ก่อให้เกิดคุณภาพของการบริการที่ดี และไม่ส่งเสริมต่อวัฒนธรรมองค์การ ที่สำคัญควรตั้งข้อสังเกตถึงการออกแบบงาน และพิสูจน์ว่าแนวทางนี้ของ HR สามารถทำให้ขนาดองค์กรเล็กลง มีความยืดหยุ่น และเกิดประสิทธิภาพการบริหารได้จริงหรือไม่ นอกจากนี้ HRM ต้องให้ความสำคัญต่อการสร้างความผูกพันต่อองค์การและจำเป็นให้มีการประเมินผลปฏิบัติงานในงานเชิงกลยุทธ์อยู่หรือไม่ เพราะเมื่อพนักงานไม่ใช่ลูกจ้างของบริษัทหรือนายจ้างคนเดียวกัน (Vyas, 2018)

การศึกษาทาง HRM ต้องพิจารณาพร้อมกับการจัดการทุนมนุษย์ (Human Capital Management: HCM) โดยแนวคิดทั้งสองนี้ มีจุดที่เชื่อมโยงกันเนื่องจากให้ความสำคัญต่อแรงงาน ซึ่งเป็นสิ่งที่มีมูลค่า เมื่อตีความจากสมรรถนะที่สร้างผลผลิตการทำงาน แสดงให้เห็นว่า HCM ได้รับผลจากการพัฒนาโดยอาศัยความคิดทางเศรษฐศาสตร์ โดยทุนมนุษย์มีความหมายที่กว้างกว่าและมิได้พิจารณาเฉพาะความรู้จากระบบโรงเรียน และทักษะจากการฝึกอบรม แต่คำนึงถึงปัญหาทางสังคมตามมาจากการขาดโอกาสและไม่ได้รับความเป็นธรรมทางสังคม (Becker, 1994, 1995) ขณะที่การศึกษาทาง HRM ระหว่างทศวรรษ 1950-1960 อาศัยรัฐศาสตร์ สังคมวิทยา และจิตวิทยามาประยุกต์ในองค์ความรู้ โดยระยะแรกไม่พบคำว่า HRM แต่ใช้คำว่าการบริหารงานบุคคล แม้แต่ภาคเอกชนยังอาศัยคำหลังนี้มาพัฒนาแนวทางปฏิบัติ นอกจากนี้ การทำความเข้าใจ HRM และ HCM ต้องพิจารณาความสัมพันธ์นอกเหนือในองค์การ ไม่ว่าจะเป็นระดับสังคม ประเทศ และระหว่างประเทศ เพราะแท้จริงแล้วความสัมพันธ์ภายนอกองค์การมีความสำคัญต่อผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน HR เพราะทำให้ทราบสถานการณ์ร่วมสมัยของแรงงานที่เปลี่ยนแปลงไป (Sparrow & Cooper, 2017)

ในบทความนี้ จึงแสดงให้เห็นว่าการศึกษา HRM ไม่สามารถจำกัดให้แคบเฉพาะภายในองค์การ ขณะเดียวกัน HRM ก็ระบุให้แรงงานสัมพันธ์ (หรือทางเศรษฐศาสตร์และสังคมวิทยาเรียกว่าอุตสาหกรรมสัมพันธ์) และการเจรจาต่อรองร่วมเป็นกลไกสำคัญที่ HRM ควรตระหนักถึง โดยผู้เขียนเห็นว่ามาตรฐานแรงงานสากลสนับสนุนและเป็นประโยชน์ต่อการกิจของ HRM รวมทั้งผู้บริหารและหุ้นส่วนต่างๆ ที่สำคัญคือ การเลือกสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Office) เป็นตัวแบบของการศึกษาเพื่ออธิบายพร้อมกับแนวคิดของสำนักบริหารระหว่างประเทศ (International Bureaucracy) โดยกระแสร่วมสมัยที่ HRM เริ่มหยิบยกและกล่าวถึงมากขึ้น คือ ความหลากหลายกำลังคน (Workforce Diversity) ภาวะผู้นำ (Leadership) และการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning) เป็นต้น แต่ HRM กลับเพิกเฉยในเรื่องของการส่งเสริมให้มีการเจรจาต่อรองร่วมในรูปแบบของสหภาพแรงงานภายใต้แนวคิดของอุตสาหกรรมสัมพันธ์

แม้หลายฝ่ายจะคาดหวังว่า ILO ยึดมั่นแนวทางปฏิบัติสนับสนุนแนวคิดอุตสาหกรรมสัมพันธ์ เพราะมีการกิจหลักเกี่ยวข้องกับการบริหารแรงงาน แต่สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศกลับอาศัยแนวทาง IHRM มาใช้อธิบาย แม้จะมีนักวิชาการที่พัฒนาแนวคิดสำนักบริหารระหว่างประเทศจัดให้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การภาครัฐ หรือบางกรณีก็ใช้ขับเคลื่อนในองค์การภาคส่วนอื่นๆ เช่น ภาคประชาสังคม โดยองค์การอาสาสมัคร (Volunteer Organizations) ดังที่ปรากฏให้เห็นในหนังสือ “HRM in Mission Driven Organizations: Managing People in the Not for Profit Sector” ที่ได้รวมบทความไว้ และศึกษาถึง HRM

ในองค์การระหว่างประเทศ (Brewster, Boselie, & Purpura, 2018) จนจัดให้ IHRM ที่ใช้ในการศึกษานี้ คือ การจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงเปรียบเทียบ (Comparative HRM) กลายเป็นการจัดการข้ามวัฒนธรรม (Cross-Cultural Management) ที่ IHRM เน้นเป็นหลักเดียวกับบริษัทข้ามชาติ (MNCs) โดยเฉพาะการวางแผนกำลังคนที่มีความหลากหลาย จนกลายเป็นส่วนหนึ่งในประเด็นสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ ภาครัฐกิจขนาดใหญ่ก็ให้ความสำคัญต่อการดำเนินธุรกิจ ฉะนั้น IHRM จึงพิจารณามากกว่าโครงสร้างและรูปแบบของสถาบัน โดยคำนึงบริบททางวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ รวมถึงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ (Eckhard & Ege, 2016; Ege & Bauer, 2013; Bauer & Eckhard, 2017; Brewster, Sparrow, & Harris, 2005; Hollinshead, 2009)

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนพบว่ายังมีความแตกต่างของแนวทางการศึกษานี้ ทั้งภาวะผู้นำและการกำหนดและตัดสินใจของผู้บริหาร เพราะเน้นวิเคราะห์และอธิบายปัจเจกบุคคลมากกว่าภาพรวมทั้งหมดของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และไม่พบหนังสือและบทความที่ศึกษาการจัดการงานบุคคลที่เป็น Personnel Management ในองค์การระหว่างประเทศ รวมถึงการบรรยายในระดับอุดมศึกษา แม้มีการเปิดสอนรายวิชา “การจัดการองค์การระหว่างประเทศ” (International Organizations Management) ใน Online Learning Platform ของ Coursera⁶ ขณะที่องค์ความรู้ที่ใช้ในการศึกษา เป็นการทำความเข้าใจประวัติศาสตร์แล้วต้องใช้องค์ความรู้ของการจัดการองค์การร่วมด้วย แทนที่จะใช้เฉพาะรัฐประศาสนศาสตร์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กล่าวได้ว่า เป็นการตัดข้ามองค์ความรู้เดิมที่ IHRM ถูกใช้ศึกษาเฉพาะ MNCs แต่บัดนี้ขยายมาสู่องค์การระหว่างประเทศจึงเป็นความน่าสนใจยิ่งของหน่วยของการวิเคราะห์ หรือระดับความสัมพันธ์ของตัวแสดง

นอกจากนั้น ยังจัดให้การจัดการงานบุคคล (Personnel Management) แรงงานสัมพันธ์ (Labour Relations) และการงานสัมพันธ์ (Employment Relations) เป็นส่วนหนึ่งใน IHRM ต่อมา IHRM ยังอาศัยองค์ความรู้เฉพาะของภูมิศาสตร์ ภาษาและวัฒนธรรมของกลุ่ม ระบบการเมือง และระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจ อาจเรียกรวมได้ว่าการบริหารงานบุคคลสมัยใหม่ (Modern HRM) ขณะที่ความก้าวหน้าขององค์ความรู้ก็พิจารณาจากบริบทของอเมริกัน โดยเริ่มต้นตั้งแต่ทศวรรษ 1870-1880 กระทั่งมาเป็นศูนย์กลางของการศึกษาหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ทั้งที่องค์ความรู้ของการจัดการคนที่เป็นแรงงานสัมพันธ์ได้เติบโต

⁶ รายวิชา International Organizations Management ใน Coursera โดยผู้เขียนเคยมีประสบการณ์ของการเรียนรายวิชานี้และสำเร็จการศึกษาเมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2558 สามารถสืบค้นได้จาก <https://www.coursera.org/learn/international-organizations-management/home/info>

และพัฒนามาก่อนในศตวรรษ 19 ที่เยอรมนีและฝรั่งเศส แต่ HRM เน้นให้ผลิตภาพแก่นายจ้าง จนอุตสาหกรรมทำให้แรงงานได้รับค่าจ้างต่ำและก่อเกิดปัญหาแรงงานในด้านอื่นตามมา (Kaufman, 2014a, 2014b)

การจัดแบ่ง IHRM ไม่อาจตัดขาดจากความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพราะเกี่ยวข้องโดยตรงต่อทุกประเทศที่เป็นระบบเปิด แต่อย่างไรก็ดี การจัดการคน (People Management) สามารถแบ่งออกหลายช่วงเวลา ได้แก่ มนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) ระหว่างทศวรรษ 1930 ถึงสงครามโลกครั้งที่สอง ต่อมาที่อุตสาหกรรมสัมพันธ์ (Industrial Relations) ระหว่างปี ค.ศ. 1945-1960 และถัดมาที่การจัดการงานบุคคล (Personnel Management) ระหว่างทศวรรษ 1960-1970 โดยแนวคิดหลังนี้พัฒนาต่อมาเป็นการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (HRM) (Kaufman, 2014a) ทำให้แยกแนวคิดที่ใช้ในทางปฏิบัติกับภาคเอกชนออกจากภาครัฐ ทั้งที่แรกเริ่มเกิดขึ้นจากการจัดการอุตสาหกรรมสัมพันธ์ (Industrial Relations Management) ในทศวรรษ 1920 เพื่อใช้สนับสนุนตามแนวทางการจัดการทางวิทยาศาสตร์ หรือเป็นส่วนหนึ่งในการจัดการสมัยใหม่เพื่อรองรับต่อการจัดการความขัดแย้งทางอุตสาหกรรม และจัดสรรผลประโยชน์ใหม่ให้แก่ลูกจ้าง ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำจิตวิทยามาใช้ในการทำงานอุตสาหกรรม (Hotchkiss, 1923)

ไม่ว่าจะเป็นแรงงานสัมพันธ์ อุตสาหกรรมสัมพันธ์ และลูกจ้างสัมพันธ์ หากพิจารณาตามหนังสือตำราทางรัฐประศาสนศาสตร์ ในประเภทแรกคือ การจัดการงานบุคคล (Shafritz, Russell, Borick, & Hyde, 2017) และประเภทที่สองคือ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Holzer, & Schwester, 2011) ทั้งสองต่างเรียกภารกิจและหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการความสัมพันธ์ ทั้งที่เป็นรูปแบบของความร่วมมือและขัดแย้ง คือ แรงงานสัมพันธ์ (Labour Relations) แต่ทั้งสองต่างมีกลวิธีไม่เหมือนกัน เพราะถ้าเป็นการจัดการงานบุคคลจะกล่าวถึงการบริหารความสัมพันธ์ของตัวแสดงต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงาน การนัดหยุดงาน และเจรจาต่อรองร่วม (Shafritz, Russell, Borick, & Hyde, 2017) ในขณะที่ HRM ให้ความสำคัญต่อกำลังแรงงาน โดยเน้นที่ค่าตอบแทนจากการทำงาน การพัฒนาและฝึกอบรม การปรับปรุงผลปฏิบัติงาน ความพึงพอใจในงาน และการบรรลุเป้าหมายขององค์กร (Holzer & Schwester, 2011) อีกทั้งยังมีประเด็นย่อยที่สนใจปัจจัยความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการทำงาน นอกเหนือจากความปลอดภัยและอาชีวอนามัย เช่น อารมณ์และความเครียด ความสมดุลชีวิตการทำงาน และความผูกพันของพนักงาน (Burke, Aliisey, & Noblet, 2013) เห็นได้ว่า HRM ไม่สนับสนุนให้เกิดการรวมตัวเป็นสหภาพเพื่อให้เจรจาต่อรองผลประโยชน์ ทั้งรูปแบบของขบวนการแรงงานและการเคลื่อนไหวทางสังคม

ขณะที่ภารกิจของการบริหารงานบุคคลหรือการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ต่างก็อาศัยแนวทางเก่าและแนวทางใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการสรรหาและคัดเลือก การจัดการผลปฏิบัติงาน ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ การจัดการคนเก่ง และการพัฒนาภาวะผู้นำ แต่ประเด็นร่วมสมัยของ Global HR ทำให้ต้องขบคิดมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการจัดการความรู้ การจัดการข้ามวัฒนธรรม การเคลื่อนย้ายการลงทุน การจัดการความก้าวหน้าและวางแผนเส้นทางอาชีพ จรรยาบรรณทางธุรกิจและความรับผิดชอบทางสังคม (Collings, Wood, & Caligiuri, 2015) แต่ในทศวรรษนี้ เริ่มมีการนำแนวทางเชิงวิพากษ์ (Critical Approach) มาใช้ในการศึกษา IHRM มากขึ้น ส่งผลให้การพิจารณาองค์การขนาดใหญ่แบบ Bureaucracy ที่มีโครงสร้างบังคับบัญชาเน้นความเป็นทางการ มีอำนาจสั่งการและกฎเกณฑ์ที่เข้มงวด และมีประสิทธิภาพการบริหาร แต่ทางกลับกันองค์การที่เป็นแบบ “Post-Bureaucracy” เน้นที่ความไว้วางใจ อาศัยความยืดหยุ่น เพิ่มคุณค่าโดยใช้ความสร้างสรรค์ และการเรียนรู้คุณลักษณะภาวะผู้นำ (Johnson & Szamosi, 2019)

ยิ่งไปกว่านี้ มีการตั้งข้อสังเกตต่อไปว่า HRM จะเกิดการเปลี่ยนผ่านกระบวนทัศน์แล้วหรือไม่ เพราะโลกอุตสาหกรรม 4.0 เกิดเทคโนโลยีใหม่ ขณะเดียวกันอำนาจการต่อรองของแรงงานถูกจำกัดลง และการว่างงานก็สูงขึ้น จึงเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ของการทำงานที่ก่อให้เกิดผลกระทบของการจ่ายค่าจ้างต่ำ และความไม่มั่นคงในงานอาชีพ (Rubery & Johnson, 2019) ถ้ากล่าวให้ถูกต้องคือ HRM พัฒนามาจากการจัดการงานบุคคล (Personnel Management) ทำให้อุตสาหกรรมสัมพันธ์ไม่ใช่แนวทางกระแสหลักเหมือนก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง แต่กลายเป็นอุตสาหกรรมสัมพันธ์ซึ่งจัดเป็นส่วนหนึ่งของ HRM โดยเรียกว่าแรงงานสัมพันธ์ จนต่อมาความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างก็เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจาก HRM เป็นการจัดการโดยผู้บริหารระดับสูงหรือสายงาน ที่สำคัญคือเน้นที่กลยุทธ์ นโยบาย และแผนงาน เพื่อนำไปปฏิบัติและจัดการอำนาจที่เกิดขึ้นจากสหภาพ จึงกลายเป็นมูลเหตุของการลดความสำคัญแนวคิดอุตสาหกรรมสัมพันธ์ (Industrial Relations) และไม่มีปรากฏในศาสตร์ของการบริหารธุรกิจและการจัดการ เพราะไม่สนับสนุนให้เกิดความขัดแย้งและการแก้ไขปัญหาภายในองค์การด้วยกฎหมายและการเจรจาต่อรองโดยสหภาพ ซึ่งถือเป็นภัยอันตรายในทัศนะของนายจ้าง (Hyman, 2002)

2. การบูรณาการระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสำหรับ การศึกษาสำนักบริหารระหว่างประเทศ

ในประเทศไทย เดิมทีมักคุ้นเคยคำว่า “ระบบราชการ” (Bureaucracy) โดยเรียกแทนคำว่าองค์การภาครัฐ (Public Sector) แรกเริ่มปรากฏขึ้นในรัฐสวัสดิการอุตสาหกรรม (Industrial Welfare State) ตรงกับในปลายศตวรรษ 19 ตามข้อเสนอของ Max Weber ในหนังสือ *The Theory of Social and Economic Organization* ไม่ได้หมายถึงเฉพาะองค์การภาครัฐ แต่เป็นองค์การทางสังคมขนาดใหญ่ที่มีอำนาจในรัฐสมัยใหม่ ที่ประกอบสร้างโดยระบบ โครงสร้าง และภารกิจ ครอบคลุมส่วนการบริหาร (Body of Administrative Official) เป็นองค์การที่มีความเป็นทางการและโครงสร้างบังคับบัญชา โดยยึดมั่นแบบแผน มีกฎเกณฑ์เข้มงวด และขั้นตอนที่ล่าช้า (แรกเริ่มถูกกล่าวถึงในงานวิจัยทางสังคมวิทยา ทฤษฎีองค์การ และรัฐศาสตร์) ขณะเดียวกันระบบราชการก่อให้เกิดการแบ่งความสัมพันธ์ของการผลิต (Modes of Production) ผลที่ตามมาคือการทำให้งานราชการคร่ำครึออกจากจัดการของธุรกิจหรืออุตสาหกรรม นอกจากนี้ Weber ยังให้ความสำคัญต่อคุณค่าทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นทัศนคติและพฤติกรรม กลายเป็นที่มาของการตีความอำนาจของรัฐและอุตสาหกรรมทุนนิยมบนศีลธรรมทางศาสนาในสังคมยุโรป หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าอารยธรรมตะวันตกสมัยใหม่ (Dudley, 2008; Hummel, 2000; Kemp, 2003; Scott, 2014, pp. 52-55; Brown, McLean & McMillan, 2018, pp. 59-60)

จากข้อเสนอของ Weber จึงเป็นการครอบงำองค์ความรู้การบริหารโดยระบบราชการเยอรมนีต่อรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกันที่สถาปนาขึ้นโดย Woodrow Wilson อย่างไรก็ตามสองคนนี้เป็นที่เสริมสร้างอำนาจให้แก่ผู้ปกครองรัฐหรือผู้บริหารระดับสูงในระบบราชการ (Snellen, 2014) และยังพิจารณาภาพเชิงโครงสร้างทางสังคมมากกว่าใช้บริบทเฉพาะขององค์การเป็นระดับของการวิเคราะห์เหมือน SHRM ในปัจจุบันพยายามเน้นกระบวนภายในต่อการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ก็ได้นำแนวคิดเหล่านี้มาใช้ศึกษาองค์การภาครัฐ ส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงขององค์การยึดโยงระบบสังคม ซึ่งประกอบด้วย โครงสร้าง กฎเกณฑ์ และกลไกต่างๆ แม้แต่ภารกิจของ HR ถูกจัดเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ มีคนเป็นศูนย์กลางและทำหน้าที่ขับเคลื่อนโครงสร้างและกลไกในระบบ ส่งผลให้ระบบราชการมีความแตกต่างจากองค์การทางสังคมอื่น เพราะมีความสลับซับซ้อนของขั้นตอน ต้องอาศัยการควบคุมและสั่งการจากโครงสร้างตามชั้นบังคับบัญชา ยึดหลักคุณธรรมต่อต้านอุปถัมภ์ และเป็นระบบเปิดที่มีปฏิสัมพันธ์กับภายนอก (Dudley, 2008; Hummel, 2000; Kemp, 2003) ผู้เขียนสรุปแนวคิดระบบราชการตาม Max Weber เสนอไว้ดังนี้ (Weber, 2017; Rockman, 2011)

ประการแรก โครงสร้างการบริหารและปกครองขององค์การ ให้อำนาจการสั่งการ (Authority) เพื่อควบคุมตามหน้าที่ของส่วนงานต่างๆ โดยกลไกการจัดการเพื่อสนับสนุนการครอบงำทางเศรษฐกิจของสถาบันต่างๆ ในระบบทุนนิยม เพราะถือเป็นรูปแบบของรัฐราชการสมัยใหม่ (Modern Bureaucratic State) โดยใช้กฎหมายที่ตั้งอยู่บนความเป็นเหตุผล และปฏิบัติกรอย่างยุติธรรมต่อทุกฝ่าย

ประการที่สอง ระบบราชการจัดแบ่งคนออกตามระดับชั้นบังคับบัญชา เป็นอำนาจที่ออกแบบขึ้นโดยโครงสร้างองค์การที่แตกต่างกัน ทำให้ประสบปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายใน จึงกล่าวได้ว่าเป็นระบบที่คล้ายคลึงกับสังคม โดยความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ภายใต้บังคับบัญชา (Superstructure and Subordinate Structure) จึงเห็นได้ว่าระบบราชการเป็นอำนาจที่ผูกขาดตามตำแหน่งหน้าที่และส่วนงาน ส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์ที่ปกครองแบบบนลงล่าง ทั้งนี้ คุณลักษณะขององค์การที่ Weber กล่าวถึงเกิดขึ้นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

ประการที่สาม ระบบราชการมีคุณลักษณะที่ออกแบบให้มีกฎเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ ในแต่ละภารกิจ แต่การเขียนกฎเกณฑ์ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในเรื่องนี้ จะเห็นได้ว่าเกิดแนวทางการจัดการเพื่อเปลี่ยนแปลงอุตสาหกรรมเครื่องจักรมาสู่สำนักงานที่ใช้เอกสารบันทึก โดยแท้จริงแล้ว “Bureau” ควรเรียกว่า “สำนักงาน” (Office) ขณะเดียวกัน “ระบบราชการ” ควรเรียกว่า “Public Bureau” และยิ่งองค์การมีขนาดใหญ่ก็รองรับให้จัดวางตำแหน่งอาชีพ (Career) ขณะที่ระบบนี้ยังสร้างสถานะของความเป็นอาวุโส (Seniority)

ประการที่สี่ ระบบราชการจัดแบ่งคนตามความเชี่ยวชาญเฉพาะ และมีประสบการณ์ในด้านนั้นๆ ส่งผลให้หน่วยงานภายในแยกส่วนกันทำงานตามแนวทางการจัดแบ่งแรงงาน (Division of Labour) กลายเป็นสำนักที่มีความเชี่ยวชาญ (Specialized Office Management) จัดเป็นหนึ่งรูปแบบของการจัดการสมัยใหม่ (Modern Management) เช่นเดียวกับรูปแบบอื่นอย่างการจัดการทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) โดย Frederick W. Taylor แต่ก่อให้เกิดปัญหาตามมาคือการประสานงานระหว่างหน่วยงานบนความขัดแย้ง และเกิดความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติงาน

ประการที่ห้า ระบบราชการเป็นรูปแบบของสำนักงานที่ทำงานเต็มเวลา กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐ (Civil Servants) ทำหน้าที่เป็นผู้แทนขององค์การภาครัฐ เพื่อสนับสนุนภารกิจและหน้าที่ต่างๆ ให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ คล้ายคลึงกับองค์การในประเภทอื่น ทั้งในภาคเอกชนและภาคที่ไม่แสวงหากำไร

ประการที่หก อาชีพ (Vocation) เกิดขึ้นจากตำแหน่งและหน้าที่ตามธรรมชาติของระบบสังคม เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นของบุคคล และอำนาจการสั่งการของระบบเกิดขึ้นมา

พร้อมกับที่มีการบริหารองค์การโดยรัฐ โดยมีมาตั้งแต่สมัยยุคกลาง ที่เป็นค่านิยมทางวัฒนธรรม โดยเกิดขึ้นได้ทุกองค์การ ไม่ว่าจะเป็นรัฐ โบสถ์ ชุมชน พรรคการเมือง และผู้ประกอบการ ฉะนั้นเงินเดือนที่ได้รับจากค่าตอบแทน จึงไม่ได้วัดเฉพาะแต่ค่าจ้างจากการทำงาน อันที่จริงถือเป็นสถานะทางสังคมที่ขึ้นอยู่กับโครงสร้างที่กำหนดให้ตำแหน่งงานและอาชีพ โดยเฉพาะคุณวุฒิทางการศึกษา

เมื่อพิจารณาการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐนั้น Jay M. Shafritz กลับไม่เลือกใช้คำว่า การจัดการทรัพยากรมนุษย์ (HRM) ตามกระแสหลัก แต่ใช้คำว่า “การบริหารงานบุคคลภาครัฐ” (Public Personnel Administration) เนื่องจากเป็นการปฏิบัติทางเทคนิค และครอบคลุมถึงคนทำงานทั้งหมดในองค์การ แต่กลับพบว่าเน้นที่ภารกิจของ HR ในแรกเริ่มทศวรรษ 1950-1960 ไม่ว่าจะเป็นการสรรหา การคัดเลือก การจัดตำแหน่งและโครงสร้างบริหาร การส่งเสริมความก้าวหน้าในอาชีพ การจ่ายค่าตอบแทนและให้รางวัล แต่มีข้อจำกัดที่ Shafritz เน้นปฏิรูประบบการบริหารของรัฐบาลมลรัฐ ส่งเสริมรัฐบาลกลางให้เกิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) จึงสนับสนุนระบบการบริหารและกฎหมายมากกว่ากลยุทธ์และแนวทางการบริหาร (Shafritz, Russell, Borick, & Hyde, 2017)

ถัดจากนี้ เป็นการนำเสนอโดยพิจารณาบทความบางชิ้นในหนังสือจำนวนสามเล่ม ได้แก่ 1) International Bureaucracy Challenges and Lessons for Public Administration Research 2) Public Administration in the Context of Global Governance และ 3) Routledge Handbook of International Organization เนื่องจากการพัฒนาแนวคิดของระบบราชการมาสู่สำนักบริหารระหว่างประเทศ (International Bureaucracy) จึงเป็นการสลายพรมแดนการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยลดเส้นแบ่งของพรมแดนทางการศึกษาให้แนบชิด บางกรณีจัดให้สำนักบริหารระหว่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งขององค์การภาครัฐ อาศัยแนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เชื่อมโยงกับบริบทภายในประเทศ และก้าวข้ามมาสู่การเปรียบเทียบระบบการบริหารในประเทศต่างๆ และใช้แนวทางการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เน้นที่ตัวแสดงอภินิติชนภายในสำนักบริหารระหว่างประเทศ โดยผลที่ตามมาแนวคิดนี้ถูกเรียกว่าการบริหารงานสาธารณะระหว่างประเทศ (International Public Administration) เพื่ออธิบาย วิเคราะห์ และพิจารณาบนทฤษฎีต่อการกำหนดและตัดสินใจนโยบายภายในประเทศและระหว่างประเทศ นับเป็นการขยายพรมแดนทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ให้กว้างมากขึ้น เพื่อครอบคลุมถึงการเมืองโลกและการอภิบาลโลก (Global Governance) โดยเป็นความร่วมมือจากทุกประเทศและทำงานบนความเป็นหุ้นส่วน (Ege & Bauer, 2013; Bauer & Ege, 2014; Bauer & Ege, 2017; Brewster, Boselie, & Purpura, 2018)

การศึกษานี้ ถือเป็นการบูรณาการระหว่างศาสตร์ทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะถ้าพิจารณาจากแนวคิดระบบราชการของ Weber แล้ว พบว่า เน้นที่องค์การในระบบสังคม ไม่ใช่เฉพาะองค์การภาครัฐ แต่ปรากฏว่ามีการจัดให้ประเภท องค์การนี้ ครอบคลุมถึงภาคเอกชนในเวลานั้น ภายหลังก็ขยายความคิดออกมาประยุกต์ใช้ นอกเหนือจากสังคมวิทยาและรัฐศาสตร์มาสู่ศาสตร์แขนงวิชาการจัดการ โดยผู้เขียนพบว่า มีปรมาจารย์คนสำคัญ เช่น Jorn Ege ได้พัฒนาแนวคิดระบบราชการมาสู่สำนักบริหารระหว่าง ประเทศร่วมกับ Michael W. Bauer และได้วิจัยเมื่อปี ค.ศ. 2016 เพื่อทบทวนสถานะของ องค์ความรู้และข้อค้นพบต่างๆ จากงานวิจัย ทั้งในหนังสือและบทความในวารสาร จนพบว่า ระหว่างปี ค.ศ. 1965-2014 มีงานที่จัดอยู่ในประเด็นนี้จำนวน 83 ชิ้น แบ่งออกตามคุณลักษณะ ได้ดังตารางที่ 1 (Eckhard & Ege, 2016)

ตารางที่ 1 จำนวนงานวิจัยเกี่ยวกับสำนักบริหารระหว่างประเทศในหลายศาสตร์แขนงวิชา

งานวิจัยเน้นที่ / จำนวน	ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	รัฐประศาสนศาสตร์	อื่นๆ
การนำนโยบายไปปฏิบัติ	15	9	5
การกำหนดนโยบาย	12	3	2
การออกแบบสถาบัน	12	17	1
ระดับปัจเจกบุคคล	3	4	0
รวม	42	33	8

ที่มา: Eckhard & Ege (2016, p. 10)

จากตารางที่ 1 พบว่าการศึกษารองการระหว่างประเทศ เป็นการตัดข้ามวรรณกรรม ทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รัฐประศาสนศาสตร์ การเมืองเปรียบเทียบ และการวิเคราะห์ นโยบาย ส่งผลให้การศึกษาสำนักบริหารระหว่างประเทศเป็นพื้นที่ของการวิจัยใหม่ที่ปรากฏ ขึ้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2005 จนจำนวนผลงานก้าวกระโดดอย่างยิ่งในทศวรรษ 2010 โดยบางปี มีจำนวนถึง 10 ชิ้น ขณะที่ทศวรรษ 1970-2000 มีจำนวนผลงานเพิ่มขึ้นราวปีละ 1 ชิ้น หรือ แทบไม่ปรากฏ และการศึกษาในรายงานฉบับนี้เน้นที่การเปลี่ยนแปลงขององค์การหรือ การออกแบบเชิงสถาบัน ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างและกระบวนการภายใน ความเป็นเอกภาพและ อำนาจบังคับบัญชา และความชอบธรรมตามกฎหมายขององค์การ โดยมีจำนวน 30 ชิ้น แบ่งเป็นบทความ 25 ชิ้น และหนังสือ 5 ชิ้น (Eckhard & Ege, 2016)

ในเนื้อหาส่วนนี้ นำเสนอถึงองค์ความรู้เกี่ยวกับการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ต่อสำนักบริหารระหว่างประเทศ โดยจัดให้มีอยู่ในทุกองค์การระหว่างประเทศ แต่ไม่ได้เป็นสถาบันกรรมที่ก่อรูปขึ้นใหม่ในแวดวงการศึกษาในระดับสากล แต่แวดวงวิชาการในไทยแคบและปิดกั้นพรมแดนทางวิชาการ ทั้งที่ทราบแล้วว่าไม่มีศาสตร์บริสุทธิ์ และไม่สามารถใช้ศาสตร์หนึ่งใดตอบคำถามโดยอธิบายปรากฏการณ์หนึ่งใดได้อย่างสมบูรณ์ จึงเกิดแนวคิดที่พัฒนาให้มีการศึกษาโดยบูรณาการระหว่างศาสตร์ แม้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์มีหน่วยการวิเคราะห์ที่อยู่ในระดับรัฐ และเน้นที่การกำหนดและตัดสินใจนโยบายสาธารณะ แต่เมื่ออธิบายถึงส่วนบริหารในองค์การระหว่างประเทศย่อมไม่สามารถทำได้ จึงต้องอาศัยองค์ความรู้ทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเชื่อมโยงเพื่อใช้ศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ (Ege & Bauer, 2013; Bauer & Ege, 2014)

แรกเริ่มต้องทำความเข้าใจก่อนว่าการศึกษาวิจัยในประเด็นนี้ เกิดขึ้นมาตั้งแต่ก่อตั้งสันนิบาตชาติ (League of Nations) และ ILO ในปี ค.ศ. 1919 โดยเป็นองค์การระดับโลก (World Organization) หรือเรียกความร่วมมือนี้ว่ารัฐบาลระหว่างประเทศ (Transnational Government) แต่ต่อมาการดำเนินการต้องล้มเหลวลง เนื่องจากไม่มีประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาเข้าร่วมเป็นรัฐสมาชิก ในเวลาเดียวกันก็มีสมาชิกบางประเทศถอนตัวออกไปที่สำคัญกว่านี้องค์การระหว่างประเทศขาดอำนาจและจำเป็นต้องพึ่งพิงรัฐชาติ โดยเฉพาะสำนักบริหารระหว่างประเทศต้องมีสถานที่ตั้ง (เช่น บนถนนราชดำเนิน เป็นที่ตั้งของสหประชาชาติ แม้แต่ ILO ใช้สถานที่นี้เป็นที่ตั้งในภาคพื้นเอเชียแปซิฟิก) แต่มีความสำเร็จปรากฏให้เห็น เช่น ILO เป็นตัวแสดงในระดับโลก โดยริเริ่มให้ปรับปรุงสภาพการทำงานและความเป็นอยู่ จนยกระดับกลายเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในวาระโลก (Wilson, 1994)

แต่ความสนใจเพื่อการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้เรื่องนี้ในกรณีของ ILO เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง กล่าวคือ องค์การระหว่างประเทศในทศวรรษ 1950-1970 ไม่อาจแยกออกจากความสัมพันธ์ทางการเมืองโลก และกลายเป็นตัวแสดงหนึ่งที่รักษาสันติภาพสากล ขณะที่สหภาพโซเวียต กลับเป็นประเทศตัวแบบที่ไม่สนับสนุนแนวคิดของการบริการสำนักบริหารระหว่างประเทศ (International Civil Service) ในเวลาเดียวกันกลับถูกวิจารณ์ว่าเป็นเครื่องมือของมหาอำนาจสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่นในภาคพื้นยุโรป (Cox & Jacobson, 1973; Haas, 1964; Weiss, 1982) แม้ว่าการออกแบบโครงสร้างเป็นระบบเปิด (Open Systems) และมีปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงอื่นภายนอกและปรับตัวตามสภาพแวดล้อม แต่ความขัดแย้งทางอุดมการณ์ทำให้ความร่วมมือที่แท้จริงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ (Scott, 1981) และท่ามกลางสถานการณ์นี้ ความคิดที่ต้องการให้องค์การระหว่างประเทศเป็นตัวแสดงหลักเพื่อบูรณาการความร่วมมือในระดับโลก จึงไม่มีความเป็นไปได้และต้องล้มเหลวลงในทศวรรษ

1970 (Reinalda, 1998) อย่างไรก็ตาม การศึกษาสำนักบริหารระหว่างประเทศถูกประเมินว่ามีจุดแข็งและจุดอ่อนของปรากฏการณ์ทางสังคม โดยเน้นที่ตัวแสดงระดับปัจเจกบุคคลภายใต้ปัจจัยต่างๆ ของสภาพแวดล้อมหรือความเป็นเหตุผลของพฤติกรรมในการเมืองโลก (Eckhard & Ege, 2016)

2.1 การศึกษาทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่อสำนักบริหารระหว่างประเทศ

สำนักบริหารระหว่างประเทศเป็นตัวแสดงที่มีอิสรภาพหน้าทีอภิปาลโลก (Global Governance) และมีอิทธิพลต่อสถาบันและระบบระหว่างประเทศ ซึ่งการศึกษาสำนักบริหารระหว่างประเทศยังแบ่งได้สองแนวทาง คือ (1) แนวทางการศึกษาตัวการและตัวแทน (Principal-Agent Approaches) โดยมีรากฐานและพัฒนาจากสถาบันนิยมที่มีทางเลือกเป็นเหตุผล (Rational-Choice Institutionalism) ซึ่งให้ความสำคัญที่ “ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงขององค์การระหว่างประเทศและรัฐสมาชิก” โดยเฉพาะกลไกของสำนักบริหารระหว่างประเทศ แต่มีข้อจำกัดต่อรัฐสมาชิกที่ไม่มีระบอบประชาธิปไตย (2) แนวทางการศึกษาสถาบันนิยมทางสังคมวิทยา (Sociological Institutionalism) ใช้ทำความเข้าใจต่อองค์การ เพราะเหมือนเป็นระบบของคุณค่าและความหมายของสถาบัน ตามแนวทางการศึกษานี้ สถาบันไม่ใช่กฎเกณฑ์ที่เขียนขึ้นอย่างเป็นทางการ แต่เป็นการศึกษาพฤติกรรมเฉพาะกลุ่มทางสังคมต่างๆ เน้นที่การเปลี่ยนแปลงองค์การ การปฏิสัมพันธ์ขององค์การระหว่างประเทศในสภาพแวดล้อมอำนาจและความเสื่อมถอย และภาวะผู้นำทางการบริหาร (Bauer & Ege, 2014; Ege & Bauer, 2013)

ในระยะแรกของการศึกษาเมื่อทศวรรษ 1960 ได้เน้นศึกษาการกำหนดและตัดสินใจ (Decision-Making) และภาวะผู้นำ (Leadership) ของผู้บริหารระดับสูงสุด (Executive Head) ในองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งหลายองค์การนิยมใช้คำว่า เลขาธิการ (Secretary) ถือเป็นตำแหน่งบริหารระดับสูงสุดของสำนักบริหารระหว่างประเทศ สะท้อนถึงการให้ความสำคัญต่อ “ระดับการวิเคราะห์ของปัจเจกบุคคล” และต่อมามีสมมติฐานว่าผู้ดำรงตำแหน่งบริหารของสำนักงานต้องมีภาวะผู้นำ มีปฏิสัมพันธ์ที่ดีกับตัวแสดงอื่นที่มีอำนาจ และมีคุณลักษณะอื่นที่เหมาะสมในการเมืองโลก เช่น มีความสามารถรวมขอมอำนาจกับประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรีของประเทศมหาอำนาจ หรือมีทักษะเจรจาต่อรองกับหัวหน้าของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจกดดันเชิงนโยบายในระดับโลก เป็นต้น (Cox, 1969; Hazelzet, 1998; Reinalda & Verbeek, 2004)

ต่อมาหนังสือเล่มแรกที่กำลังกล่าวถึง “Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization” เขียนโดย Ernst Haas ปี ค.ศ. 1964 ซึ่งได้รับอิทธิพลทาง

ความคิดจาก David Mitrany คือ “ทฤษฎีภารกิจนิยม” (Functionalism) กล่าวได้ว่าเป็นการพัฒนาแนวคิดที่เกี่ยวข้องของโครงสร้างและหน้าที่ทางสังคมวิทยามาใช้อธิบายจากระบบสังคมสู่ระบบระหว่างประเทศ (International Systems) หมายความว่าปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นตั้งอยู่บนระบบเปิดและทำงานในเชิงระบบ แต่ข้อเสนอของ Haas กลับล้มเหลวลง เพราะการบูรณาการโลกโดย ILO นั้น ไม่สามารถปรากฏขึ้นได้ แม้ว่าจะมีความคาดหวังให้มาตรฐานแรงงานสากลเป็นเครื่องมือหลอมรวมรัฐสมาชิกให้ก่อตั้งสภาแรงงานโลก คล้ายคลึงกับสหประชาชาติที่เคยต้องการก่อตั้งรัฐบาลโลก (World Government) (Haas, 1964)

ในเวลาเดียวกัน ยังปรากฏว่ามี Robert W. Cox ที่เคยทำงานใน ILO และกลายเป็นปรมาจารย์คนสำคัญทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่บุกเบิกแนวทางการศึกษา Neo-Gramscian ได้จัดทำหนังสือ “The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization” ร่วมกับ Harold Jacobson ปี ค.ศ. 1973 เพื่อพัฒนาทฤษฎีระบบการเมืองมาใช้วิเคราะห์องค์การระหว่างประเทศ โดยได้แสดงให้เห็นความเป็นการเมืองที่มีอิทธิพลเหนือการกำหนดและตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูงสุดของสำนักบริหารระหว่างประเทศ (Bauer & Ege, 2014) ขณะเดียวกันถือเป็นการพัฒนาทฤษฎีระบบ (Easton, 1965) และแนวทางของการกำหนดและตัดสินใจของผู้นำทางการเมืองมาใช้ในการศึกษานี้ด้วย (Dahl, 1961) ทั้งนี้ Cox ใช้อธิบายบทบาทของผู้อำนวยการใหญ่ (Director-General) ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าผู้บริหารระดับสูงสุดของ ILO มาแล้วในปี ค.ศ. 1969 (Cox, 1969)

หลังจากนี้ องค์ความรู้ที่ศึกษาถึงภาวะผู้นำของผู้บริหารระดับสูงสุดก็แนบนิ่งไปกว่าสองทศวรรษ จนกระทั่ง Bob Reinalda และ Bertjan Verbeek ร่วมกันจัดทำหนังสือ “Autonomous Policy Making by International Organization” ในปี ค.ศ. 1998 โดยมีบทความหนึ่งเรื่อง “The Decision-Making Approach to International Organization: Cox and Jacobson’s Anatomic Lesson Revisited” มีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นวาระของการเฉลิมฉลองครบรอบ 25 ปี ของหนังสือ “The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization” เห็นได้ว่าผลงานเหล่านี้ สนับสนุนบทบาทของผู้บริหารระดับสูงเป็นตัวแสดงหลัก หรือที่เรียกว่าระดับของการวิเคราะห์ปัจเจกบุคคล เนื่องจากมีอำนาจจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ทั้งยังทำหน้าที่เป็นคนกลางสรรค์สร้างความสัมพันธ์อันดีกับรัฐสมาชิก (Reinalda, 1998)

การมุ่งเน้นความสำคัญที่ภาวะผู้นำไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับการศึกษาทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพราะเป็นตัวแสดงหลักที่จะทำหน้าที่เชื่อมโยงกับรัฐสมาชิกและองค์การระหว่างประเทศอื่นได้ดีที่สุด เพราะเคยปรากฏมาแล้วเมื่อครั้งที่ผู้อำนวยการใหญ่ขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the

United Nations: FAO) ได้รับการแต่งตั้งในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองมาดๆ แต่ขาดความเห็นชอบจากมหาอำนาจโลก ส่งผลให้ขาดความชอบธรรมและไม่สามารถดำรงตำแหน่งได้ตามวาระ จึงเป็นเหตุการณ์เมืองโลกมีอิทธิพลต่อทุกระดับการวิเคราะห์ที่มีขนาดเล็กกว่า ฉะนั้นบทบาทของผู้อำนวยความสะดวกใหญ่ในเวทีความร่วมมือระดับโลกควรมีองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ การยอมรับบทบาททางการเมือง การแสดงบทบาทในส่วนงานบริหารขององค์การระหว่างประเทศ การมีคุณลักษณะเฉพาะบุคคล ความชอบธรรมที่ได้รับจากการดำรงตำแหน่ง และอำนาจที่ได้รับมอบจากอาณัติ (Kille & Reinalda, 2013) ที่สำคัญกว่านี้ ผู้ดำรงตำแหน่งต้องมีคุณลักษณะเฉพาะบุคคลด้วย (Schechter, 1987) เหมือนกับที่ Cox เคยเสนอไว้ เช่น ภาวะผู้นำโดยบารมี (Charismatic Leadership) เป็นต้น (Cox, 1969) จึงเป็นที่มาให้พิจารณาภาวะผู้นำของผู้บริหารเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การ (Young, 1991)

ในศตวรรษ 21 การศึกษาบทบาทของผู้บริหารระดับสูงสุดในองค์การระหว่างประเทศของสหประชาชาติที่เป็นตัวแสดงระดับโลก และสหภาพยุโรปที่เป็นตัวแสดงระดับภูมิภาคยังได้รับความสนใจจากแวดวงนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ เห็นได้จากการนำกรอบการวิเคราะห์ของ Cox มาศึกษาถึงภาวะผู้นำของผู้บริหารระดับสูงสุดในโครงการเอดส์แห่งสหประชาชาติ (United Nations Programme on HIV/AIDS) (Harman, 2011) ถัดมา Reinalda และ Verbeek พัฒนาแนวทางการศึกษานี้กับ Jutta Joachim ในหนังสือ “International Organizations and Implementation: Enforcers, Managers, Authorities?” ซึ่งเน้นที่ตัวแสดงในระดับปัจเจกบุคคลและจัดแบ่งออกตามอำนาจหน้าที่ต่างๆ (Joachim, Reinalda & Verbeek, 2008) ในกรณีที่เป็นการศึกษา ILO ก็แนะนำว่าควรพิจารณาบทบาทของผู้อำนวยความสะดวก ได้แก่ Harold Butler, Edward Phelan, David Morse, Wilfred Jenks และ Michel Hansenne เนื่องจากมีความแตกต่างของคุณลักษณะเฉพาะบุคคลและเป็นปัจจัยของความสำเร็จของการดำรงตำแหน่ง โดยเฉพาะยิ่งบทบาทของผู้อำนวยความสะดวกต้องทำหน้าที่ที่รอบคอบ แต่อยู่ภายใต้ความขัดแย้งในการเมืองโลก (Kille, & Reinalda, 2013)

2.2 การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ต่อสำนักบริหารระหว่างประเทศ

สำนักบริหารระหว่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ เช่นเดียวกับที่เสนอถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่มาเริ่มต้นการศึกษาองค์การระหว่างประเทศในศตวรรษ 21 ซึ่งการศึกษาสำนักบริหารระหว่างประเทศก็มีสมมติฐานที่ “การจัดทำนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการที่มีขึ้นบังคับบัญชา” ไม่เฉพาะเชื่อมโยงระหว่างนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ในสำนักบริหารระหว่างประเทศมีความแตกต่างตาม

ภารกิจและนโยบายที่กำหนดเพื่อปฏิบัติการในระดับประเทศ จัดเป็นส่วนหนึ่งของระบอบ (Regime) โดยเฉพาะคุณลักษณะของผู้บริหารระดับสูงสุดก็ได้รับความสำคัญเช่นเดียวกับ IR คือทักษะทางการทูตขั้นสูง และอำนาจบังคับบัญชาเฉพาะปัจเจกบุคคล ทั้งปฏิบัติการร่วมกับ ตัวแสดงภายนอกและภายในที่เป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ การคัดเลือกบุคลากรต้องคำนึงถึง ความหลากหลายจากนานาประเทศในแต่ละภูมิภาค ส่งผลให้แนวทางการจัดการต้องรองรับ ต่อประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน (Bauer, 2006) ทั้งนี้ การศึกษาของ PA สามารถแบ่งออกเป็น 3 แนวทาง ดังนี้ (Bauer & Ege, 2014)

(1) การบริการสำนักบริหารระหว่างประเทศ (International Civil Service) เน้นศึกษาขั้นตอนการรับเจ้าหน้าที่จากนานาประเทศ เพราะเป็นระบบราชการในรูปแบบใหม่ ถือเป็นส่วนร่วมมือทางการบริหาร ทั้งยังตระหนักถึงความแตกต่างทางวัฒนธรรมของแต่ละ ประเทศ หรือในปัจจุบันเรียกว่า “ความหลากหลายกำลังคน” (Workforce Diversity)

(2) การปฏิรูปการจัดการและการเปลี่ยนแปลงองค์การ (Management Reform and Organizational Change) เน้นที่กฎเกณฑ์ทางการและปฏิรูปการบริหารบนเป้าหมายของ สำนักบริหารระหว่างประเทศ แต่ไม่เน้นบทบาทของเจ้าหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เหมือนก่อน เนื่องจากเป็นการเปลี่ยนแปลงองค์การในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

(3) อิทธิพลของสำนักบริหารระหว่างประเทศต่อผลสืบเนื่องนโยบาย (Influence of International Bureaucracies on Policy Output) อธิบายถึงอำนาจในการอภิบาลระหว่าง ประเทศ โดยพิจารณาจากสถานการณ์ร่วมสมัย เช่น วิกฤติความเสื่อมถอยของประชาธิปไตย หรือเรียกว่า สภาพแวดล้อมภายนอกและการศึกษาสำนักบริหารระหว่างประเทศไม่อาจ แยกขาดจากบทบาทของรัฐ จึงต้องใช้การศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับการบริหารภาครัฐ ภายในประเทศ

นอกจากนี้ ในการศึกษาสำนักบริหารระหว่างประเทศ มีแนวคิด “ความเป็นอิสระภาพ การบริหารเชิงโครงสร้าง” (Structural Bureaucratic Autonomy) เป็นศูนย์กลางของการศึกษา เปรียบเทียบระบบราชการหรือสำนักบริหารในระดับระหว่างประเทศ เมื่อศึกษาความเป็น อิสระภาพนั้น ต้องพิจารณาหลายมิติและระดับความสัมพันธ์ ที่สำคัญกว่านี้คือ สภาพแวดล้อม มีอิทธิพลต่อการควบคุมทางการเมืองและอยู่เหนือการบริหาร เห็นได้ว่าปฏิบัติการเน้นที่ โครงสร้างและทรัพยากรการบริหารและแบ่งออกเป็นสองแนวคิดย่อยคือ (Bauer & Ege, 2014, 2017)

(1) อิสระภาพของเจตจำนง (Autonomy of Will) คือ ศักยภาพการบริหารที่จะพัฒนา มาสู่ความเป็นอิสระภาพ แบ่งออกได้สองมิติคือ ความร่วมมือการบริหาร (Administrative Cohesion) และความแตกต่างการบริหาร (Administrative Differentiation)

(2) อิสระภาพของการปฏิบัติการ (Autonomy of Action) คือ ศักยภาพการผลักดันสู่ปฏิบัติการ แบ่งออกได้สามมิติ ได้แก่ อำนาจตามกฎหมาย (Statutory Powers) ทรัพยากรการบริหาร (Administrative Resources) และขาดกลไกการควบคุม (Absence of Control Mechanisms)

เมื่อพิจารณาความแตกต่างของสำนักบริหารระหว่างประเทศของแต่ละองค์การระหว่างประเทศ แบ่งองค์การต่างๆ (Organs / Bodies) ออกได้ดังนี้ (Bauer & Ege, 2014) (ไม่แตกต่างจากสถาบันการเมืองของประเทศที่ประกอบด้วย รัฐสภา คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และส่วนงานราชการ)

(1) สภาที่ออกกฎหมายและนโยบาย (Legislative Organ) มีหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือการกำหนดและตัดสินใจภายในองค์การ โดยมีกฎหมาย นโยบาย หรืออื่นๆ และมีผู้แทนที่เข้าร่วมจากรัฐสมาชิก

(2) ผู้บริหารระดับสูงทางการเมือง (Political Executive) ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างส่วนงานบริหาร (สำนักบริหารระหว่างประเทศ) กับส่วนงานกฎหมายและนโยบาย (เทียบเคียงกับรัฐสภาหรือที่ประชุมขององค์การระหว่างประเทศ) บ่อยครั้งพบว่าอำนาจการตัดสินใจถูกจำกัด ขณะเดียวกันผู้แทนที่ได้เข้าร่วมนั้น ได้รับคัดเลือกโดยรัฐสมาชิก

(3) ผู้บริหารระดับสูงสุด (Executive Head) หรือเลขาธิการสามัญ (Secretary-General) ทำหน้าที่เป็นประธานที่ประชุมของผู้บริหารระดับสูงทางการเมือง และเป็นผู้บริหารระดับสูงทางการบริหาร

(4) ผู้บริหารระดับสูงทางการบริหาร (Administrative Executive) เป็นความรับผิดชอบที่ทำหน้าที่บริหารงานประจำวันขององค์การระหว่างประเทศ เพื่อสนับสนุนให้แก่อำนาจสามส่วนที่กล่าวมา และมีกลไกขับเคลื่อน คือ เจ้าหน้าที่บริหารสำนักงานระหว่างประเทศ (International Civil Servants)

องค์การระหว่างประเทศกลายเป็นตัวแสดงที่เป็นกระแสหลักของแนวทางแก้ไขปัญหาในรูปแบบของโลกาภิบาล (Global Governance) โดยกำหนดอาณัติทางกฎหมายขึ้นมาเป็นองค์การทางการเมือง และมีความเกี่ยวข้องต่อการจัดเตรียมทรัพยากรบุคคลและการเงินผลที่ตามมาคือการคลี่คลายคำจำกัดความใหม่ของระบบราชการหรือสำนักบริหารงานในบริบทของการเมืองโลก ที่สำคัญการศึกษาทาง PA เชื่อมโยงบริบทประเทศให้เกิดการเปรียบเทียบกับระบบการบริหารของประเทศและระหว่างประเทศ แต่ช่องว่างเกิดขึ้นเมื่อ IR เน้นตัวแสดงที่เป็นอภิสถิธิ์ทางการเมือง และพยายามค้นหารูปแบบอ่อนนุ่มของโลกาภิบาล โดยเป็นแนวทางการศึกษาที่ได้รับการพัฒนามากกว่าทศวรรษแล้วมี Michael W. Bauer และ Jorn Ege เป็นสองคนบุกเบิกจากการพัฒนาทาง PA ร่วมกับ IR สู่การบริหารงานสาธารณะระหว่างประเทศ

(International Public Administration) (ขณะที่เรียกแทน PA ว่าการบริหารสาธารณะแห่งชาติ: National Public Administration) ต่อมายังแบ่งคำถามการวิจัยของ IPA และเกี่ยวข้องกับ 1) ตัวแสดงที่ทำหน้าที่บริหารกระบวนการ และโครงสร้างในระดับระหว่างประเทศ 2) ผู้กำหนดนโยบายและสำนักบริหารระหว่างประเทศ 3) ความแตกต่างของตัวแสดงระดับต่างๆ 4) ผลกระทบของโครงสร้างการบริหาร กระบวนการ และพฤติกรรมที่แสดงออกต่อนโยบายสาธารณะ แต่ก็มีข้อสังเกตว่า IPA อาจไม่ได้มีความเป็นสากลทั่วโลก แต่ถูกกำหนดขึ้นโดยบริบทของโลกตะวันตก (Bauer & Eckhard, 2017)

ทั้งนี้ ความแตกต่างของ PA ที่มาศึกษาร่วมกับ IR ได้มีความสนใจวิเคราะห์ที่การเปลี่ยนแปลงในองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะสภาพแวดล้อมที่มีทั้งปัจจัยภายในและภายนอก รวมทั้ง PA สนับสนุนให้เกิดการปฏิรูปองค์การ โดยแตกต่างจาก IR ที่สนับสนุนความร่วมมือและแก้ไขความขัดแย้งในการเมืองโลก โดยเฉพาะภาวะผู้นำของผู้บริหารระดับสูงสุดของสำนักบริหารระหว่างประเทศ นอกจากนี้ พฤติกรรมของรัฐก็กลายเป็นวาทกรรมทางการเมืองโลกที่ทำให้องค์การระหว่างประเทศกลายเป็นตัวแสดงหลัก เพื่อรับมือต่อความล้มเหลวของสำนักบริหารระหว่างประเทศ (Bauer & Ege, 2014; Ege & Bauer, 2013)

โดยสรุปแล้ว ถ้าศึกษาเชิงบริหารมีมิติที่แตกต่างจากการเมือง กล่าวคือ การบริหารของสำนักบริหารระหว่างประเทศ พิจารณาออกเป็นสองส่วนที่ใช้วิเคราะห์ ดังนี้ (Bauer & Ege, 2014; Ege & Bauer, 2013)

ส่วนแรก คือ การมุ่งเน้นที่ตัวแสดง (Actors) ได้แก่ 1) พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน 2) กระบวนการเรียนรู้ทางสังคม ทั้งพฤติกรรม แบบแผน และปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน 3) รูปแบบการบริหาร อัตลักษณ์ และวัฒนธรรม 4) ภาวะผู้นำ 5) การเรียนรู้ในองค์การ

ส่วนที่สอง คือ การมุ่งเน้นที่โครงสร้าง (Structures) ได้แก่ 1) ความเป็นการเมืองและโครงสร้างชั้นบังคับบัญชา 2) การบริหารงบประมาณ 3) การจัดแบ่งแรงงานตามความเชี่ยวชาญเฉพาะในส่วนงานต่างๆ 4) การออกแบบระบบการบริหารงานของสำนักบริหารระหว่างประเทศ 5) การรองรับสมรรถนะที่เป็นทางการของผู้บริหารระดับสูงสุดของสถาบันทางการเมืองต่างๆ

อย่างไรก็ดี การศึกษาสำนักบริหารระหว่างประเทศก็นั้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะระเบียบเจ้าหน้าที่ (Staff Regulations) เริ่มตั้งแต่การก่อตั้งสันนิบาตชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยสมาชิกต้องมีความหลากหลายและมาจากนานาประเทศ รวมถึงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่แห่งสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ และสัญญาติกลายเป็นคุณลักษณะหนึ่งของการสรรหาและคัดเลือกตามกระบวนการของ HR จนกลายเป็นข้อสังเกตต่อการกำหนดและตัดสินใจภายในองค์การ โดยเฉพาะครั้งแรกในช่วงหลังวิกฤติ

เศรษฐกิจโลกตกต่ำในทศวรรษ 1930 สหรัฐอเมริกาพยายามให้ผู้แทนของตนคือ John Winant มาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่ระหว่างปี ค.ศ. 1939-1941 และอีกครั้งหลังสงครามโลกครั้งที่สองให้ David Morse มาดำรงตำแหน่งเช่นเดียวกัน ระหว่างปี ค.ศ. 1948-1970 ยาวนานถึง 22 ปี เพื่อรักษาลผลประโยชน์แห่งชาติอเมริกัน ขณะเดียวกันสหรัฐอเมริกาก็ใช้ ILO เป็นหนึ่งในตัวแสดงต่อต้านระบอบคอมมิวนิสต์และประเทศที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ทั้งยังมีการแทรกแซงโดยสหพันธ์แรงงานอเมริกันและสภาองค์กรอุตสาหกรรม (AFL-CIO) แต่เวลานั้นสวนทางจากการก่อรูปและพัฒนาแนวคิดด้วยประชาคมโลกและความร่วมมือระดับเหนือชาติที่เชื่อว่าระบบทำให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ด้วยโครงสร้างที่ออกแบบกลไกให้เกิดความร่วมมือ (Weiss, 1982; Haas, 1964; N. M., 1971; Cox, 2013)

3. บทสำรวจเบื้องต้นสำนักบริหารระหว่างประเทศต่อกรณีศึกษาของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ

สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Office) เป็นสถานที่ทำงานแห่งหนึ่งที่เป็นได้ทั้งองค์การรัฐ (Public Sector Organization) องค์การระหว่างรัฐ (Intergovernmental Organization) หรือองค์การที่ไม่แสวงหากำไร (Non-Profit Organization) เนื่องจาก ILO มีความร่วมมือกับตัวแสดงที่มีใช้รัฐ ประกอบด้วย ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างซึ่งแตกต่างจากองค์การระหว่างประเทศอื่นที่มีแต่ผู้แทนจากฝ่ายรัฐบาลและส่วนใหญ่มาจากกระทรวงการต่างประเทศ ขณะที่การอธิบายนี้ใช้ศึกษาองค์การและการจัดการนั้น ไม่ได้ใช้เฉพาะองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่ต้องหยิบยืมมาจากสาขาหรือแขนงวิชาอื่นทางสังคมศาสตร์ รวมไปถึงการจัดการ (Management) โดยเฉพาะสาขาแขนงการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่ขยายออกไปถึงระดับระหว่างประเทศ หรือ IHRM ในบทความนี้จะใช้สำนักงานดังกล่าวพิจารณาทั้งองค์การที่เป็นสำนักบริหารระหว่างประเทศ (International Bureaucracy) ที่เน้นภาวะผู้นำและอำนาจการกำหนดและตัดสินใจ ขณะเดียวกันแนวทางการจัดการก็พิจารณาจากนโยบายและแผนกลยุทธ์ที่เกิดขึ้นโดยสำนักงาน มีแนวโน้มของการจัดการคนในองค์การอย่างไร (พิจารณาจากเอกสารที่มีการเผยแพร่ทางการเท่านั้น จึงอาจเป็นข้อจำกัดสำหรับการศึกษานักบริหารระหว่างประเทศโดยบุคคลภายนอกองค์การ และไม่สามารถอธิบายรายละเอียดเชิงลึกเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปทางโครงสร้างการบริหารและบุคลากรของสำนักงาน)

แรกเริ่ม ILO จัดแบ่งโครงสร้างออกเป็นสามส่วน กล่าวคือ 1) ที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Conference) มีการจัดประชุมอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

ตรงกับเดือนมิถุนายนของทุกปี เว้นแต่ปีนั้นมีวาระพิเศษอาจจัดมากกว่า 1 ครั้ง ขณะที่การมีส่วนร่วม ประกอบด้วย ผู้แทนตามระบบไตรภาคี โดยให้แต่ละประเทศมอบหมายให้ผู้แทนฝ่ายรัฐบาลร่วมประชุม 2 ที่นั่ง นายจ้างและลูกจ้างฝ่ายละ 1 ที่นั่ง นอกจากนี้ มีอำนาจหน้าที่อนุมัติหลักการต่างๆ รวมถึงงบประมาณ มาตรฐานแรงงานสากล และคัดเลือกผู้แทนในคณะประสานการ (Governing Body) ถัดมาที่ 2) คณะประสานการทำหน้าที่คล้ายคลึงกับฝ่ายบริหารของคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจคัดเลือกโดยการออกเสียงเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้อำนวยการใหญ่ (Director-General) โดยมีฐานะเทียบเท่ากับเลขาธิการสามัญ (Secretary-General) ขององค์การระหว่างประเทศอื่น มีหน้าที่คือการบริหารสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Office) ต่อมา 3) สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศมีหน้าที่รวบรวมเผยแพร่ข้อมูลด้านแรงงาน ช่วยเหลือทางวิชาการ และดำเนินการตามแนวทางที่คณะประสานการมีความเห็นชอบ การจัดเตรียมเอกสารในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศและคณะประสานการ และให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายและนโยบายแก่รัฐบาลที่เป็นรัฐสมาชิก

ถ้าพิจารณาในระยะแรก ในโครงสร้างการบริหารของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศครอบคลุมเพียงหกเสาหลัก ประกอบด้วย 1) การบริหารงานทั่วไปและเลขานุการ 2) การรวบรวม จัดเตรียม และเผยแพร่สถิติและสารสนเทศ 3) ส่วนงานด้านอาชีวอนามัย 4) ส่วนงานด้านความปลอดภัย 5) ส่วนงานด้านการใช้แรงงานหญิง 6) ส่วนงานด้านการมีงานทำ (และเชื่อมโยงกับการย้ายถิ่น) สะท้อนถึงภารกิจที่แคบ ครอบคลุมเฉพาะงานในระบบอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อรัฐบาลของประเทศมหาอำนาจในโลกตะวันตก (International Labour Office, [ILO], 1919) ซึ่งการจัดแบ่งส่วนงานก็แสดงความสำคัญของภารกิจที่ ILO ดำเนินการในเวลานั้น ขณะที่ปัจจุบันผ่านมาหนึ่งศตวรรษเห็นการเปลี่ยนแปลงชัดเจนแล้วว่านโยบายและแนวทางที่ ILO ให้ต่อสาธารณะ (ILO, 2013a) แท้จริงแล้วอาศัยวาระงานที่มีคุณค่า (Decent Work Agenda) ที่เคยเสนอโดย Juan Somavia ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1999 ดำเนินการจนสำเร็จและได้บรรจุอยู่ในเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals) (MacNaughton & Frey, 2016) เพื่อกำหนดให้เป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับบริหารระหว่างประเทศในปี ค.ศ. 2013

เมื่อวิเคราะห์จากโครงสร้างการบริหาร (ILO Organ) แล้วพบว่า มีการจัดแบ่งออกเป็นสามส่วน คือ 1) ด้านนโยบาย (Policy) ครอบคลุมหกฝ่ายคือ ฝ่ายการมีงานทำ การประกอบการ การคุ้มครองทางสังคม การอภิบาล คุณภาพชีวิตการทำงาน และกิจกรรมภารกิจส่วนอื่น 2) ด้านปฏิบัติการและหุ้นส่วนความร่วมมือ (Field Operations and Partnerships) แบ่งออกเป็นภูมิภาคคือ แอฟริกา อาหรับ เอเชียแปซิฟิก ยุโรปและเอเชียกลาง

และอเมริกา และอีกสองฝ่าย คือ ฝ่ายหุ้นส่วนความร่วมมือและการสนับสนุนในพื้นที่ และฝ่ายความร่วมมือพหุภาคี 3) ด้านการจัดการและปฏิรูป (Management and Reform Portfolio) แบ่งออกเป็นฝ่ายการบริหารและบริการภายใน การจัดการเทคโนโลยีและสารสนเทศ กลยุทธ์การจัดการและแผนงาน การจัดการทางการเงิน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การจัดเอกสารและประชุม และการสื่อสารและประชาสัมพันธ์สารสนเทศ (ILO, 2013a)

ด้วยเหตุนี้การปฏิรูปการบริหารสำนักงานยังมีอิทธิพลโดยผู้อำนวยการใหญ่ตามคำอธิบายทาง “IR” ว่าด้วย “ภาวะผู้นำและอำนาจการกำหนดและตัดสินใจของผู้บริหารสูงสุด” (Cox, 1969, 1973; Reinalda, 1998; Hazelzet, 1998; Reinalda & Verbeek, 2004) เพราะตลอดเวลาที่ผ่านมาไม่เฉพาะสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศแต่ยังพบในองค์กรอื่น คือ ผู้บริหารระดับสูงสุดในองค์กรจะเป็นผู้ที่รับรู้จากสาธารณชนและการตัดสินใจเชิงนโยบายและประเด็นต่างๆ ในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศและคณะประสานการก็สอดคล้องกับแนวทางที่ผู้อำนวยการใหญ่ให้ไว้ ขณะเดียวกันความสัมพันธ์ทางการเมืองโลกที่มีผลการดำเนินการภารกิจของ ILO กลับไม่หนักหน่วงเหมือนช่วงสงครามเย็นที่ถูก AFL-CIO แทรกแซงนโยบายแรงงานโลกและใช้ ILO ต่อต้านระบอบคอมมิวนิสต์ (Cox, 1977; Imber, 1989; Emmerij, 1988) เมื่อเปรียบเทียบกับปัจจุบันแล้วที่ ILO เสนอว่าภารกิจเวลานี้ ขยับเคลื่อนเพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคมในยุคโลกาภิวัตน์ แต่การปฏิรูปภายนอกตามวาระคนเป็นศูนย์กลาง (Human-Centred Agenda) เพื่อรองรับต่ออนาคตของงาน (Future of Work) จึงเห็นได้ว่าการเปลี่ยนรูปของเศรษฐกิจโลกสู่อุตสาหกรรม 4.0 เป็นปัจจัยหลักในครั้งนี้ ซึ่ง ILO ปฏิรูปองค์การโดยไม่เคยพิจารณาแยกจากผลกระทบของสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร (ILO, 2013b, 2015a, 2019)

ในกรณีที่ศึกษาถึงการบริหารงานของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ โดยอาศัยคำอธิบายทาง “PA” จะเน้นที่ด้านการจัดการและปฏิรูปภายใต้ “อิสรภาพการบริหารและปฏิบัติการ” รวมทั้งเกี่ยวข้องกับนโยบายที่เสนอออกมา เนื่องจากมีภารกิจของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development: HRD) เป็นหนึ่งฝ่าย (Department) ในโครงสร้างการบริหาร เท่าที่พิจารณาพบว่าหน้าที่รับผิดชอบหลักครอบคลุมถึงนโยบายและแผนงาน การจัดการองค์กร การพัฒนาบุคลากร การบริการรักษาพยาบาล ส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ดีและมีผู้แทนของพนักงานเป็นสหภาพ แต่ไม่ครอบคลุมถึงภารกิจที่ปฏิบัติงานของ HR เพราะแบ่งออกเป็นห้าส่วนงานย่อย คือ 1) นโยบายและสิทธิประโยชน์ทางสังคม (Policy and Social Benefits Branch) 2) การจัดการคนเก่ง (Talent Management Branch) 3) พนักงานปฏิบัติการ (Staff Operation Branch) 4) การบริการสุขภาพ (Health Services Unit) และ 5) สวัสดิการพนักงาน (Staff Welfare Office) (ILO, 2013a)

แต่มีข้อสังเกตสองประการคือ การไม่เลือกใช้ชื่อฝ่ายการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (HRM Department) ตามที่สมมติฐานได้กล่าวไว้คือ การจัดการเป็นรูปแบบหนึ่งของอำนาจที่นิยมใช้การสั่งการจากความสัมพันธ์แนวดิ่งจากฝ่ายการจัดการโดยคณะผู้บริหารหรือผู้แทนฝ่ายบริหาร เช่น ผู้จัดการฝ่าย HRM เป็นต้น และอีกประการคือ ไม่มีส่วนงานดูแลด้านแรงงานสัมพันธ์ ทั้งที่องค์การมีการกิจโดยตรงในด้านแรงงาน โดยความจริงแล้วการกำหนดสภาพการทำงานและค่าตอบแทน รวมถึงสิทธิประโยชน์จะได้รับความเป็นธรรมขึ้น แต่พบว่าสำนักงานมีการรวมกลุ่ม โดยเรียกว่าสหภาพพนักงาน (Staff Union) แต่ตั้งข้อสังเกตต่อมาว่า ILO ได้สนับสนุนแนวคิดอุตสาหกรรมสัมพันธ์อยู่หรือไม่ เพราะเห็นว่า ILO ยังไม่สามารถส่งเสริมให้องค์การเป็นแบบอย่างของการปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ทั้งที่สามารถผลักดันและทำได้เช่นเดียวกับองค์การภาครัฐหรือภาคเอกชน ทั้งที่ควรก้าวข้ามกว่าการเป็น “ตัวแสดงซึ่งทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานแรงงานสากลและให้แนวนโยบายแก่สมาชิกในระบบไตรภาคีของรัฐสมาชิก แต่สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศก็ควรดำเนินการให้เป็นตัวแบบสำหรับกรอบแนวทางการปฏิบัติ (Practical Framework)”

ยิ่งกว่านี้มีการนำเสนอโดย ILO Staff Union ว่ามีร้อยละ 45 ของพนักงาน (จำนวน 1,381 คน) ในสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศทำงานที่มีความเสี่ยง (Precarious Work) พร้อมกับกำลังคนในองค์กร ยังมีปัญหาเพราะการจ้างงานที่มีสัญญาระยะสั้น จะสามารถกล่าวถึงเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพได้ตามส่วนงานย่อยของ HRD หรือไม่ และการจ้างงานที่มีความหลากหลายทางสัญชาติหรือภูมิศาสตร์ของแต่ละประเทศ (Geographical Diversity) โดยเฉพาะงานโครงการความร่วมมือเฉพาะทาง (Development Cooperation Contracts) กลายเป็นการเลือกปฏิบัติและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ขณะเดียวกันการทำงานเช่นนี้กลับไม่สนับสนุนความสมดุลชีวิตการทำงาน (Membre, 2019) จึงแสดงทัศนะเชิงประจักษ์ต่อโครงสร้างและการบริหารงานภายในองค์กร จนมาพิจารณานโยบายและแผนกลยุทธ์ทาง HR ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อให้เห็นความสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสากลที่เป็นเครื่องมือให้ระบบไตรภาคียึดมั่นและนำไปปฏิบัติ โดยเฉพาะผู้บริหารองค์กรและฝ่าย HRM หรือ HRD ต้องตระหนักถึงและกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานให้ถูกต้องและเป็นธรรม ไม่ขัดแย้งต่อหลักการและเจตนารมณ์ทางกฎหมายเช่นเดียวกัน

ต่อมาพิจารณาที่ “แผนกลยุทธ์สำหรับปี ค.ศ. 2018-2021” (ILO Strategic Plan for 2018-2021) จัดเป็นแผนระยะกลาง โดย ILO ตระหนักถึงสถานการณ์ร่วมสมัยที่เกิดขึ้นบนโลก โดยเฉพาะวิกฤติการเงินโลกส่งผลให้ ILO กลายเป็นตัวแสดงหลักที่สนับสนุนวาระงานที่มีคุณค่าร่วมฟื้นฟูตลาดแรงงาน ต่อมาสนับสนุนให้ขับเคลื่อนพร้อมกับ 1) SDGs 2) ความริเริ่มศตวรรษใหม่แห่ง ILO (ILO Centenary Initiatives) 3) วาระปฏิรูปภายใน

สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (ILO's Reform Agenda) โดยส่วนท้ายของแผนฉบับนี้พิจารณาถึงการเสริมสร้างทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยสรุปและอภิปรายไว้ดังนี้ (Governing Body, [GB], 2016)

(1) ILO มีศักยภาพที่เข้มแข็งได้ต่อเมื่อมีการบูรณาการเงินทุนจากหลายแหล่ง คือเงินที่ใช้ดำเนินการโครงการในปัจจุบันมาจากการจัดสรรจากงบประมาณพิเศษ (Extra-Budgetary) นอกเหนืองบประมาณที่เป็นทางการ (Regular Budget) และทรัพยากรมนุษย์ให้คุณค่าแต่ละที่อย่างทั่วถึง ไม่เฉพาะแต่สำนักงานที่เจนีวา

(2) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการองค์การ ขึ้นอยู่กับผลปฏิบัติงานขององค์การและคำนึงถึงความหลากหลายทางภูมิศาสตร์หรือสัญชาติของกำลังคนในสำนักงานและหน่วยปฏิบัติการต่างๆ รวมทั้งความเท่าเทียมทางเพศ (Gender Equality) ที่สำคัญกว่านี้มีการมอบหมายให้ศูนย์ฝึกอบรมนานาชาติที่ตูริน (International Training Centre of the International Labour Organization: ITCILO หรือที่เรียกว่า ILO Turin Centre) ทำหน้าที่พัฒนาสมรรถนะพนักงานและสร้างวัฒนธรรมร่วมภายในองค์การ นอกจากนี้ ITCILO ยังขยายให้บุคคลภายนอกที่สนใจเข้ารับบริการฝึกอบรม รวมทั้งการเรียนรู้โดย E-Learning Platform และจัดการความรู้ด้วยรูปแบบต่างๆ ทั้งยังขยายความร่วมมือกับเครือข่ายภาคส่วนทางวิชาการและประชาสังคม

(3) การสร้างทรัพยากรมนุษย์ใหม่ ทั้งในส่วนงานบริหารและงานปฏิบัติการ พิจารณาจากกระบวนการทางธุรกิจ อาณัติขององค์การที่ตั้งอยู่ความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) และสันติภาพถาวร (Lasting Peace) ขณะเดียวกัน บรรทัดฐานที่เกิดขึ้นจากธรรมนูญแห่ง ILO (ILO Constitution) เพื่อให้เกิดการส่งมอบบริการอย่างมีคุณภาพ และมีประสิทธิภาพของการบริหารมากขึ้น

(4) การทบทวนกระบวนการทางธุรกิจ (Business Process) ริเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 ต่อมากลายเป็นวาระแห่งการปฏิรูป จำเป็นให้ต้องว่าจ้างที่ปรึกษาภายนอกมาร่วมพัฒนาระบบและแบ่งออกเป็นสี่ส่วน ได้แก่ ฝ่ายการจัดการการเงิน ฝ่ายแผนกลยุทธ์และการจัดการฝ่ายปฏิบัติการและหุ้นส่วนความร่วมมือ และฝ่ายจัดเตรียมและเอกสาร โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงขั้นตอนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม และมีวิธีการปฏิบัติงานที่ส่งมอบบริการอย่างมีประสิทธิภาพ (ILO, 2015b)

ถัดมาพิจารณาที่ “กลยุทธ์ทรัพยากรมนุษย์ ปี ค.ศ. 2018-2021” (Human Resources Strategy 2018-2021) พบว่า ILO กำหนดตัวชี้วัด (Indicator) ไว้สามด้าน ดังนี้ (GB, 2017)

(1) องค์การที่ปรับตัวอย่างรวดเร็ว (Organizational Agility) และการจัดการกำลังคน (Workforce Management) โดยคำนึงความหลากหลายของพนักงานที่ทำงานตามตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบ และมีการจัดการผลปฏิบัติงาน (Performance Management) ตามที่มีการวางแผนไว้ตาม Module ในระบบการจัดการคนเก่ง (Talent Management)

(2) ความผูกพันของพนักงาน (Workforce Engagement) ได้ดำเนินการตั้งแต่ขั้นตอนการสรรหาที่มีประสิทธิภาพ การฝึกอบรมและพัฒนาคนเก่ง และการสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานที่ดีและให้วัฒนธรรมองค์กรรองรับต่อความหลากหลาย เพื่อดึงดูด จูงใจ พัฒนา และรักษากำลังคนคนเก่ง ขณะเดียวกันก็เริ่มเน้นที่ความเท่าเทียมทางเพศกลายเป็นประเด็นหนึ่งของความหลากหลาย เช่น กำหนดสัดส่วนพนักงานเพศหญิงชายในระดับ P1-P4 (ตำแหน่งเชี่ยวชาญ) และ P5 (ตำแหน่งอาวุโส) เป็นต้น

(3) การบริการทรัพยากรมนุษย์ (HR Services) ต้องอาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศมาให้บริการ เช่น เปลี่ยนแปลงจากการใช้งานกระดาษสู่ดิจิทัลแพลตฟอร์ม และเครื่องมือต่างๆ ทาง HR ไม่ว่าจะเป็น HR Metrics เครื่องมือการวิเคราะห์ และ Dashboards เพื่อใช้จัดการวางแผนกำลังคนและจัดการคนเก่ง และการกิจอื่นในฝ่าย HRD และประโยชน์มากกว่านี้กล่าวคือ การสร้างศักยภาพ การลดเวลา และลดต้นทุนในกระบวนการ

ในทัศนะต่อมา พิจารณาว่าสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศต้องทบทวนจาก “นโยบายการจ้างงาน” (Contract Policy) แบ่งออกเป็น 1) ประเภทอาชีพ (Occupational Category) 2) ประเภทของสัญญา (Type of Contract) สามารถแบ่งสัญญาออกเป็นสองประเภท คือ 2.1) กำหนดระยะเวลา (Fixed-Term) 2.2) ไม่จำกัดระยะเวลา (Without Limit of Time) ซึ่งมีจำนวนบุคลากรที่จ้างตามประเภท 2.1) มี 2,098 คน และ 2.2) มี 1,004 คน โดยไม่จำแนกออกจากรายการบุคลากรเหล่านี้ว่าจ้างโดยอาศัยงบประมาณที่เป็นทางการหรืองบประมาณพิเศษ รวมถึงพนักงานตามความร่วมมือการพัฒนา (Development Cooperation Staff) หรือพนักงานประจำ (Regular Staff) (ข้อมูล ณ สิ้นปี ค.ศ. 2018) (GB, 2019) โดยจำนวน 2,098 คน แบ่งเป็นการจ้างพนักงานตามความร่วมมือการพัฒนาในรูปแบบโครงการ 1,381 คน คิดเป็นร้อยละ 45 ที่พนักงานของสำนักงานต้องทำงานที่มีความเสี่ยงและไม่มั่นคงในสัญญาระยะสั้น (Short-Term) กำหนดระยะเวลาไว้ตั้งแต่ 1-364 วัน (Membre, 2019) โดยสวนทางกับนโยบายของ ILO ที่ส่งเสริมการทำงานที่มีคุณค่า มาตลอดสองทศวรรษ ยิ่งกว่านั้นความยุติธรรมทางสังคมในรอบหนึ่งศตวรรษจะเกิดขึ้นมาได้หรือไม่ จึงเป็นข้อสังเกตที่ควรขบคิดและหาแนวทางแก้ไขต่อไป

ท้ายนี้ ผู้เขียนเสนอเป็นข้อขบคิดว่าการทำงานที่มีคุณค่า (Decent Work) ต้องมีการคุ้มครองสิทธิการทำงานและผู้ที่จ้างต้องปฏิบัติต่อแรงงานอย่างเป็นธรรม ถัดมาต้องส่งเสริม

ให้ได้รับการพัฒนาสมรรถนะเพื่อสร้างโอกาสความก้าวหน้า ถ้าเป็นการจ้างงานระยะสั้น ต้องพิจารณาแนวทางการพัฒนาทักษะที่จำเป็นในอนาคต โดยสามารถสนับสนุนได้ อย่างไรก็ตามก็ต้องให้ความสำคัญเช่นกัน ตามมาด้วยระบบการคุ้มครองทางสังคมที่จำเป็นนอกแบบ เพื่อรองรับต่อการสร้างความมั่นคงทางสังคมตลอดวงจรชีวิต และไม่เฉพาะช่วงวัยแรงงานเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาให้ครอบคลุมถึงชีวิตความเป็นอยู่ของครอบครัว และที่ขาดไม่ได้ อีกอย่างคือเวทีเสวนาทางสังคม โดยให้รวมกลุ่มและเจรจาต่อรองร่วมเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของหุ้นส่วนทางสังคมและสนับสนุนครื่องแนวทางประชาธิปไตย ดังนั้น สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศต้องพิจารณาว่า “กลยุทธ์ทรัพยากรมนุษย์ ปี ค.ศ. 2018-2021” ไม่นั้นถึงความยืดหยุ่นตามความต้องการขององค์การจนก่อให้เกิดรูปแบบการจ้างงานที่เป็นระยะสั้น เพราะถ้างานที่ทำมีความเสี่ยงและไม่มั่นคง จะเป็นไปได้อย่างไรที่จะให้เกิดความสมดุลชีวิตการทำงานและความผูกพันของพนักงาน ส่งผลให้ไม่มีความจำเป็นต้องวางแผนความก้าวหน้าในอาชีพและลงทุนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมถึงสิทธิประโยชน์ต่างๆ ก็อย่างน้อยลง เพราะอนาคตของงานอาจไม่กล่าวถึงเงินบำนาญก็เป็นได้ จากปัญหานี้สะท้อนให้เห็นว่าเป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างประเภทของสัญญาจ้างงาน ทั้งที่การส่งเสริมความหลากหลายทางเพศชายหญิง และสัญญาตามภูมิศาสตร์ของแต่ละประเทศ แม้จะสำคัญแต่ยังน้อยกว่ารูปแบบการจ้างงาน จึงไม่ใช่ความจำเป็นลำดับแรกของการแก้ไขปัญหาแรงงาน ซึ่งก็คาดหวังให้บทบาทของสหภาพพนักงานทำหน้าที่อย่างตรงไปตรงมามากที่สุด

4. บทสรุป

การศึกษาสำนักบริหารระหว่างประเทศ (International Bureaucracy) มีรากฐานองค์ความรู้จากระบบราชการ (Bureaucracy) ที่เป็นองค์การขนาดใหญ่ บ่อยครั้งหมายถึง องค์การภาครัฐ โดยมีความเป็นทางการและมีโครงสร้างการบังคับบัญชาเน้นใช้อำนาจการสั่งการและควบคุม จึงไม่ได้เป็นประเด็นหรือเรื่องใหม่ในการศึกษาทางรัฐศาสตร์ โดยบูรณาการระหว่างศาสตร์ในแขนงวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและรัฐประศาสนศาสตร์ นอกจากนี้การศึกษานี้จัดเป็นองค์การภาครัฐในระดับระหว่างประเทศโดยเหมาะสมสำหรับองค์การระหว่างประเทศอื่นในสหประชาชาติ แต่ ILO มีตัวแสดงที่มีโซ่รัฐจากฝ่ายนายจ้างและแรงงานมาทำงานร่วมมือทั้งในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศและคณะประสานการ รวมถึงสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศมีผู้แทนจากฝ่ายแรงงานมาทำงาน โดยปัจจุบัน Guy Ryder ก็เป็นผู้อำนวยการใหญ่ที่มาจากฝ่ายแรงงานมาก่อนหน้านี้

จากการนำเสนอบทความนี้พบว่า แม้มีระดับความสัมพันธ์ของตัวแสดงหรือหน่วยของการวิเคราะห์ที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น IR เน้นตัวแสดงคือผู้บริหารระดับสูงสุด (Executive Head) และการปฏิบัติที่อำนาจของการกำหนดและตัดสินใจ (Decision-Making) ขณะที่ PA ให้ความสำคัญต่อโครงสร้างการบริหารองค์การและกระบวนการกำหนดนโยบาย แต่ประโยชน์ของการบูรณาการนี้ ส่งผลให้การวิเคราะห์และอธิบายประเด็นที่เกิดขึ้นคำนึงถึงสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การมากขึ้น โดยเฉพาะ IR แสดงให้เห็นอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมืองโลก ทั้งรูปแบบของความร่วมมือและความขัดแย้ง ขณะเดียวกัน PA แสดงให้เห็นการจัดการภายในองค์การ นโยบายและแผนกลยุทธ์ต่างๆ ซึ่งเป็นระดับที่แคบลงมา โดยบทความนี้เน้นที่การจัดการทรัพยากรมนุษย์ระหว่างประเทศ (International Human Resource Management: IHRM) โดยพิจารณาพร้อมกับแนวคิดของอุตสาหกรรมสัมพันธ์ (Industrial Relations) เพราะวางกรอบแนวทางให้แก่ ILO สนับสนุนความร่วมมือของแรงงานมาตั้งแต่แรกเริ่มของการก่อตั้งองค์การ

แม้ในสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศจะมีสหภาพพนักงาน (Staff Union) แต่ฝ่ายพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (HRD) ไม่ได้เน้นเสริมสร้างอำนาจความร่วมมือให้แก่สหภาพ เพราะตามกลยุทธ์ทรัพยากรมนุษย์ปี ค.ศ. 2018-2021 เน้นเป้าหมายหลักสามประการคือ ความหลากหลายของกำลังคน ความผูกพันของพนักงาน และเทคโนโลยีและเครื่องมือบริหารทาง HR เพื่อให้สอดคล้องกับกระแสร่วมสมัยของ IHRM ก็จริง แต่ไม่สนับสนุนให้มีความร่วมมือการพัฒนาของสหภาพพนักงาน เพื่อส่งมอบความต้องการจากแนวระนาบด้วยกันสู่แนวตั้งผลที่ตามมาในระยะยาวของสหภาพพนักงานแห่งนี้เองก็ก่อให้เกิดความน่ากังวล เนื่องจากการจ้างงานระยะสั้นทำให้เมื่อครบกำหนดระยะเวลา พนักงานต้องสิ้นสุดการจ้างงาน ย่อมทำให้สหภาพพนักงานไม่มีสมาชิกถาวรและเมื่อมวลชนขาดความเข้มแข็ง ก็จะส่งผลให้อำนาจการต่อรองในอนาคตย่อมลดลงตาม ทั้งสภาพการจ้างงานและสิทธิประโยชน์อื่น กล่าวได้ว่าการดำเนินการละเลยต่ออำนาจขององค์การและขาดความเข้าใจภารกิจ ในลำดับแรกถ้าเห็นว่า HRM ที่รักษาผลประโยชน์ร่วม ต้องแก้ไขที่รูปแบบของการจ้างงานให้มีความมั่นคงและมีรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตตนเองและครอบครัว เพื่อสอดคล้องกับเป้าหมายของงานที่มีคุณค่าเพื่อบรรลุความยุติธรรมทางสังคมในยุคโลกาภิวัตน์

เอกสารอ้างอิง

- Armstrong, M. (2009). *Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice*. London: Kogan Page.
- Bauer, M. W., & Ege, J. (2014). The Autonomy of International Bureaucracies. In Kim, S., Ashley, S., & Lambright, W. H. (Eds.). *Public Administration in the Context of Global Governance* (pp. 63-84). Cheltenham: Edward Elgar.
- _____. (2017). A Matter of Will and Action: The Bureaucratic Autonomy of International Public Administration. In Bauer, M. W., Knill, C., Eckhard, S. (Eds.). *International Bureaucracy: Challenges and Lessons for Public Administration Research* (pp. 13-41). London: Palgrave Macmillan.
- Bauer, M. W., & Eckhard, S. (2017). A Public Administration Perspective on International Organizations. In Bauer, M. W., Eckhard, S., Ege, J., & Knill, C. (Eds.). *International Bureaucracy Challenges and Lessons for Public Administration Research* (pp. 1-12). London: Palgrave Macmillan.
- Bauer, S. (2006). Does Bureaucracy Really Matter? The Authority of Intergovernmental Treaty Secretariats in Global Environment Politics. *Global Environmental Politics*, 6(1), 23-49.
- Becker, G. S. (1994). Human Capital Revisited. In *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. (pp. 15-28). The university of Chicago press.
- _____. (1995). *Human Capital and Poverty Alleviation*. World Bank, Human Resources Development and Operations Policy. Retrieved April 18, 2019, from <http://documents.worldbank.org/curated/en/121791468764735830/pdf/multi0page.pdf>
- Brewster, C., Boselie, P., & Purpura, C. (2018). HRM in the International Organization. In Brewster, C., & Cerdin, J. -L. (Eds.). *HRM in Mission Driven Organization: Managing People in the Not for Profit Sector* (pp. 79-114). London: Palgrave Macmillan.
- Brewster, C., Sparrow, P., & Harris, H. (2005). Towards a New Model of Globalizing HRM. *Journal of Human Resource Management*, 16(6), 949-970.

- Brown, G. W., McLean, I., & McMillan, A. (Eds.). (2018). *The Concise Oxford Dictionary of Politics and International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Burke, R. J., Aliisey, A. F., & Noblet, A. W. (2013). The Importance of Human Resource Management in the Public Sector, Future Challenge and the Relevance of the Current Collection. In Burke, R. J., Allisey A., & Noblet. A. (Eds.). *Human Resource Management in the Public Sector* (pp. 1-13). Cheltenham: Edward Elgar.
- Collings, D. G., Wood, G. T., & Caligiuri, P. M. (2015). Introduction. In Collings, D. G., Wood, G. T., & Caligiuri, P. M. (Eds.). *The Routledge Companion to International Human Resource Management* (pp. 1-10). London: Routledge.
- Cox, R. W. (1969). The Executive Head: An Essay on Leadership in International Organization. *International Organization*, 23(2), 205-230.
- _____. (1977). *Labor and hegemony*. *International Organization*, 31(3), 385-424.
- _____. (2013). *Universal Foreigner: The Individual and the World*. Hackensack: World Scientific.
- Cox, R. W., & Jacobson, H. K. (1973). The Framework for Inquiry. In Cox, R. W., & Jacobson, H. K. (Eds.). *The Anatomy of Influence* (pp. 37-58). New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1961). *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*. London: Yale University Press.
- Dudley, L. S. (2008). Bureaucracy: Perspectives. In Berman, E. M. *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (pp. 221-224). New York: CRC Press.
- Easton, D. (1965). *A Framework for Political Analysis*. New Jersey: Prentice-Hill, Inc.
- Eckhard, S., & Ege, J. (2016). International Bureaucracies and Their Influence on Policy-Making: A Review of Empirical Evidence. *Journal of European Public Policy*, 23(7), 960-978.
- Ege, J., & Bauer, M. W. (2013). International Bureaucracies from a Public Administration and International Relations Perspective. In Reinalda, B. (Ed.). *Routledge Handbook of International Organization* (pp. 135-148). Oxon: Routledge.

- Emmerij, L. (1988). The International Labour Organization as a Development Agency. In Harrod, J., & Schrijver, N. (Eds.). *The UN under attack* (pp. 111-122). Gower Publishing Company.
- Farazmand, A. (2006). Strategic Public Personnel Administration: A Conceptual Framework for Building and Managing Human Capital in the 21st Century. In Farazmand, A. (Ed.). *Strategic Public Personnel Administration: Building and Managing Human Capital for the 21st Century* (pp. 3-21). Westport: Praeger.
- Ganapati, S., & Reddick, C. G. (2018). Prospects and Challenges of Sharing Economy for the Public Sector. *Government Information Quarterly*, 35(1), 77-87.
- Garavan, T., McCarthy, A., & Carbery, R. (2017). International HRD: Context, Processes and People –Introduction. In Garavan, T., McCarthy, A., & Carbery, R. (Eds.). *Handbook of International Human Resource Development Context, Processes and People* (pp. 1-25). Cheltenham: Edward Elgar.
- Governing Body. (2016). *The ILO's Strategic Plan for 2018-2021. 328th Session, Geneva*. Retrieved April 18, 2019, from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_531677.pdf
- _____. (2017). *Human Resources Strategy 2018-2021: Agility, Engagement and Efficiency*. Retrieved April 18, 2019, from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_580958.pdf
- _____. (2019). *Composition and Structure of the ILO Staff. 335th Session, Geneva*. Retrieved May 20, 2019, from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_673467.pdf
- Gulick, L. (1937). Note on the Theory of Organization. In Gulick, L., & Urwick, L. (Eds.), *Papers on the Science of Administration* (pp. 1-45). Retrieved March 11, 2019, from <https://ia800700.us.archive.org/28/items/paperscience00guli/paperscience00guli.pdf>

- Haas, E. B. (1964). *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*. California: Stanford University Press.
- Harman, S. (2011). *Searching for an Executive Head? Leadership and UNAIDS. Global Governance*, 17(4), 429-446.
- Haworth, N., & Hughes, S. (2015). International Production, Global Governance and IHRM. In Collings, D. G., Wood, G. T., & Caligiuri, P. M. (Eds.). *The Routledge Companion to International Human Resource Management* (pp. 86-98). Oxon: Routledge.
- Hazelzet, H. (1998). The Decision-Making Approach to International Organization: Cox and Jacobson's Anatomic Lesson Revisited. In Reinalda, B., & Verbeek, B. (Eds.). *Autonomy Policy Making by International organizations* (pp. 27-40). New York: Routledge.
- Hollinshead, G. (2009). *International and Comparative Human Resource Management*. London: McGraw-Hill.
- Holzer, M., & Schwester, R. W. (2011). *Public Administration: An Introduction*. London: Routledge.
- Hotchkiss, W. (1923). Industrial Relations Management. *Harvard Business Review*, 1, 438-450.
- Hummel, R. P. (2000). Bureaucracy. In Shafritz, J. M. (Ed.). *Defining Public Administration* (pp. 121-127). Oxford: Westview Press.
- Hyman, R. (2002). What is Industrial Relations? In Kelly, J. (Ed.). *Industrial Relations: Critical Perspectives on Business and Management* (pp. 50-68). London: Routledge.
- Imber, M. F. (1989). *The USA, ILO, UNESCO and IAEA: Politicization and Withdrawal in the Apecialized Agencies*. New York: Springer.
- International Labour Office. (1919). *Minutes of the First Session of the Governing Body of the International Labour Office*. Retrieved April 18, 2019, from [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09601/09601\(1919-1\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09601/09601(1919-1).pdf)
- _____. (2013a). *Reform of the International Labour Organization's Headquarters Organizational Structure*, Retrieved April 18, 2019, from

- https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/organizationaldescription/wcms_204939.pdf
- _____. (2013b). *Towards the ILO Centenary: Realities, Renewal and Tripartite Commitment*. Retrieved April 18, 2019, from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_213836.pdf
- _____. (2015a). *The Future of Work Centenary Initiative*. Retrieved April 18, 2019, from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_369026.pdf
- _____. (2015b). *Business Review Process. Briefing Prepared for Director & Responsibility Chiefs to Share with Staff*. Retrieved May 25, 2019, from <https://slideplayer.com/slide/8379751/>
- _____. (2019). *Work for a Brighter Future - Global Commission of the Future of Work*. Retrieved April 18, 2019, from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662410.pdf
- Joachim, J., Reinalda, B., & Verbeek, B. (Eds.). (2008). *International Organizations and Implementation: Enforcers, Managers, Authorities?* New York: Routledge.
- Johnson, P., & Szamosi, L. T. (2019). HRM in Changing Organizational Contexts. In Collings, D. G., Wood, G. T. & Szamosi, L. T. *Human Resource Management: A Critical Approach* (pp. 27-48). Oxon: Routledge.
- Kaufman, B. E. (2014a). The Development of Human Resource Management across Nations: History and Its Lessons for International and Comparative HRM. In Kaufman, B. E. (Ed.). *The Development of Human Resource Management Across Nations: Unity and Diversity* (pp. 1-20). Cheltenham: Edward Elgar.
- _____. (2014b). The Origins, Evolution, and Current Status of Human Resource Management in the United States. In Kaufman, B. E. (Ed.). *The Development of Human Resource Management Across Nations: Unity and Diversity* (pp. 461-492). Cheltenham: Edward Elgar.
- Kemp, R. (2003). Bureaucracy. In Schultz, D. (Ed.). *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (pp. 39-40). New York: Facts on File, Inc.

- Kille, K. J., & Reinalda, B. (2013). *Secretary-General Leadership in Global Governance: Perspectives from the IO BIO Project*. Retrieved November 30, 2018, from <http://acuns.org/wp-content/uploads/2013/06/Kille-Kent-J-Bob-Reinalda-Secretary-General-Leadership-in-Global-Governance-Perspectives-from-the-IO-BIO-Project.pdf>
- MacNaughton G., & Frey D. F. (2016). Decent Work, Human Rights and the Sustainable Development Goals. *Georgetown Journal of International Law*, 47, 607-663.
- McKinsey Global Institute. (2016). *Independent Work: Choice, Necessity, and the Gig Economy*. Retrieved April 18, 2019, from <https://www.scribd.com/document/339973839/Independent-Work-Choicenecessity-and-the-gig-economy-Full-report-pdf>
- Mello, J. A. (2011). *Strategic Management of Human Resources*. South-Western: Cengage Learning.
- Membre. (2019). *Precarious Work at the ILO: What Does It Actually Mean to be Working Under Development Cooperation Contracts?* Retrieved May 25, 2019, from <http://unionmag.ilostaffunion.org/precarius-work-at-the-ilo-what-does-it-actually-mean-to-be-working-under-development-cooperation-contracts-article-from-a-group-of-dc-colleagues-working-at-hq/>
- Morgan, J. (2014). *The Future of Work: Attract New Talent, Build Better Leaders, and Create a Competitive Organization*. New Jersey: John Wiley & Sons.
- N. M. (1971). International Labor in Crisis. *Foreign Affairs*, 49(3), 519-532.
- Reinalda, B. (1998). Organization Theory and the Autonomy of the International Labour Organization: Two Classic Studies Still Going Strong. In Reinalda, B., & Verbeek, B. (Eds.). *Autonomous, Policy Making by International Organizations* (pp. 43-60). New York: Routledge.
- Reinalda B., & Verbeek, B. (2004). The Issue of Decision Making within International Organizations. In Reinalda, B., & Verbeek, B. (Eds.). *Decision Making within International Organizations* (pp. 9-41). New York: Routledge.
- Rockman, B. A. (2011). Bureaucracy. In Badie, B. (Ed.). *International Encyclopedia of Political Science* (pp. 166-172). Los Angeles: SAGE.

- Rubery, J., & Johnson, M. (2019). HRM in Crisis. In Collings, D. G., Wood, G. T., & Szamosi, L. T. *Human Resource Management: A Critical Approach* (pp. 396-411). Oxon: Routledge.
- Schechter, M. G. (1987). Leadership in International Organizations: Systemic, Organizational and Personality Factors. *Review of International Studies*, 13(3), 197-220.
- Scott, J. (2014). *A Dictionary of Sociology*. Oxford: Oxford University Press.
- Scott, W. R. (1981). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. London: Prentice Hall.
- Shafritz, J. M., Russell, E. W., Borick, C. P., & Hyde, A. C. (2017). *Introducing Public Administration*. New York: Routledge.
- Snellen, I. Th. M. (2014). *Foundations of Public Administration: An Essay in its Paradigms*. The Hague: Eleven International Publishing.
- Sparrow, P., & Cooper, C. L. (Eds.). (2017). *A Research Agenda for Human Resource Management*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Taylor, F. W. (1914). *The Principles of Scientific Management*. Retrieved March 15, 2019, from <http://public-library.uk/pdfs/8/917.pdf>
- Vyas, L. (2018). Outsourcing of Human Resource Management. In Farazmand, A. (Ed.). *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (pp. 4471-4475). Springer.
- Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization* (Translated by Henderson, A. M., & Parsons, T.) Glencoe: The Free Press.
- _____. (2017). Bureaucracy. In Shafritz, J. M., & Hyde, A. C. (Eds.). *Public Administration Classic Readings*. Wadsworth, Cengage Learning.
- Weiss, T. G. (1982). International Bureaucracy: The Myth and Reality of the International Civil Service. *International Affairs*, 58(2), 287-306.
- Wilson, D. E. (1994). Bureaucracy in International Organizations: Building Capacity and Credibility in a Newly Interdependent World. In Farazmand, A. (Ed.). *Handbook of Bureaucracy* (pp. 305-318). New York: Marcel Dekker, Inc.
- Young, O. R. (1991). Political Leadership and Regime Formation: on the Development of Institutions in International Society. *International organization*, 45(3), 281-308.

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 หรืองานสัมมนาวิชาการที่เคยที่ไหนมาก่อน 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/polscicmujournal/index>)

- 2) ไฟล์ดิจิทัลของ

(1) บทความต้นฉบับที่มีการจัดรูปแบบตามรายละเอียดที่วารสารกำหนด นามสกุล .pdf

(2) บทความต้นฉบับที่มีการจัดรูปแบบตามรายละเอียดที่วารสารกำหนด นามสกุล .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/polscicmujournal>

การส่งบทความเพื่อขอรับการพิจารณาตีพิมพ์บทความกับทางวารสารไม่มีค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์บทความ (page charge)

ติดต่อสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่อยู่ 239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200 โทรศัพท์ 0-5394-2995 โทรสาร 0-5394-2988 อีเมล: polscicmujournal@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+ เอน	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 สามารถระบุได้โดยการเพิ่มเชิงอรรถไว้ที่ท้ายชื่อเรื่อง
ชื่อผู้เขียน / Author (s)	- ระบุชื่อผู้แต่งทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ - ไม่ควรระบุตำแหน่งทางวิชาการ ยศ ตำแหน่งทางทหาร คำนำหน้าชื่อ รวมทั้งสถานภาพ (อาทิ นักศึกษาปริญญาเอก, อาจารย์ที่ปรึกษา, คณบดี) ทั้งที่ด้านหน้า และท้ายชื่อผู้แต่ง
สังกัดผู้แต่ง / Affiliation (s)	- ระบุข้อมูลสถานะ หรือตำแหน่งทางวิชาการ และชื่อหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัด <u>ในเชิงอรรถ</u> โดยเรียงจากหน่วยงานระดับต้นไปจนถึงหน่วยงานหลัก แล้วจึงระบุ จังหวัด รหัสไปรษณีย์ ประเทศ และอีเมล (ขอให้ระบุอีเมลอย่างน้อยสำหรับผู้แต่งหลัก (Corresponding author)) - หากหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัดเป็นภาษาไทย ให้ระบุรายละเอียดหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัดเป็นภาษาอังกฤษ ในบรรทัดถัดจากชื่อหน่วยงานที่สังกัดภาษาไทย
บทคัดย่อ / Abstract	- บทคัดย่อภาษาไทย ควรมีเพียง 1 ย่อหน้า ความยาวไม่เกิน 250 คำ - บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ควรมีเพียง 1 ย่อหน้า ความยาวไม่เกิน 150-250 คำ และมีเนื้อหาสอดคล้องกับบทคัดย่อภาษาไทย โดยในบทคัดย่อจะต้องประกอบไปด้วย - ความสำคัญของการศึกษา (main argument or thesis statement) - วัตถุประสงค์ (research purpose) - ระเบียบวิธีวิจัย/วิธีการศึกษา (research methodology) หรือกรอบแนวคิด (conceptual framework) - ผลการวิจัยหรือผลการศึกษา (research finding) หรือข้อค้นพบที่สำคัญ (main finding) หรือข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย - สรุปและประโยชน์ที่ได้จากการศึกษา (conclusion and contribution)
คำสำคัญ / Keywords	ระบุคำสำคัญจำนวนไม่เกิน 5 คำ โดยคำสำคัญแต่ละคำ ให้แสดงทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษซึ่งมีความหมายตรงกัน
เนื้อหา / Content	- ควรประกอบด้วยส่วนของความนำ เนื้อหา และบทสรุป - การใช้คำศัพท์เฉพาะทางวิชาการ - กรณีคำภาษาอังกฤษที่มีการใช้ทับศัพท์ภาษาไทยอย่างแพร่หลาย ให้เขียนเป็นภาษาไทยตามที่มีการบัญญัติศัพท์ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน โดยไม่ต้องแสดงคำศัพท์ภาษาอังกฤษประกอบ อาทิ อินเทอร์เน็ต อิเล็กทรอนิกส์ - กรณีคำภาษาอังกฤษที่ยังไม่มีการใช้แพร่หลาย ให้เขียนคำแปลภาษาไทย หรือคำทับศัพท์ โดยแสดงคำศัพท์ภาษาอังกฤษ และอักษรย่อ (ถ้ามี) ประกอบในวงเล็บ

รายการ	คำอธิบาย
	ทั้งนี้ การเขียนคำศัพท์ภาษาอังกฤษในวงเล็บ ให้ใช้ตัวพิมพ์เล็กทั้งหมด ยกเว้นคำที่มีอักษรย่อหรือคำเฉพาะ จึงจะขึ้นต้นคำด้วยตัวพิมพ์ใหญ่ และควรเขียนคำภาษาอังกฤษกำกับครั้งแรกเพียงครั้งเดียวครั้งต่อไปไม่จำเป็นต้องเขียนภาษาอังกฤษกำกับอีก เช่น องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) (8) กรณีที่คำทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษที่มีการใช้อักษรย่อ ให้ระบุคำเต็มและอักษรย่อในครั้งแรกที่มีการกล่าวถึง และครั้งต่อไปให้ใช้อักษรย่อเพียงอย่างเดียว 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 หรือแผนภาพที่อ้างอิงมาจากแหล่งข้อมูลอื่นให้อ้างอิงที่มาโดยแสดงที่มาไว้ใต้ตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ (ใช้รูปแบบการอ้างอิงแบบนามปี) และดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับลิขสิทธิ์ (3) หากมีหมายเหตุประกอบตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ ให้ใส่หมายเหตุไว้บรรทัดใต้ที่มา ■ เชิงอรรถ (footnote) ในเนื้อหา ใช้สำหรับการอธิบายขยายความจากในเนื้อหาเท่านั้น ไม่ใช้สำหรับการอ้างอิงเอกสารในเนื้อเรื่อง (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 การอ้างอิงในเนื้อหา และการลงรายการบรรณานุกรม

4.3.1 การอ้างอิงในเนื้อหาแบบนามปี ในระบบ APA

- (1) การอ้างอิงในเนื้อหาแบบนามปี ในระบบ APA สามารถทำได้ ดังนี้
 - อ้างอิงโดยชื่อผู้แต่งอยู่ในเนื้อความ เช่น เก่ง เขียนดี (2559, น. 1) ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ..., Smith (2016) defines public policy as...,
 - อ้างอิงโดยลงรายการชื่อผู้แต่ง, ปี, เลขหน้าในเครื่องหมายวงเล็บ เช่น (เก่ง เขียนดี, 2559, น. 1), (Smith, 2016, p. 1)
- (2) กรณีผู้แต่ง 1 คน ผู้แต่งที่เป็นชาวไทยให้ใส่ทั้งชื่อ และนามสกุล หากผู้แต่งเป็นชาวต่างประเทศให้ใส่เฉพาะนามสกุล อาทิ (เก่ง เขียนดี, 2559, น. 1), (Smith, 2016, p. 1)
- (3) กรณีผู้แต่ง 2 คน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่งทั้งสองคนทุกครั้งที่ยัง อ้างอิง โดยผู้แต่งชาวไทยให้คั่นระหว่างชื่อด้วยคำว่า “และ” เช่น (เก่ง เขียนดี และชยัน อดทน, 2559) และผู้แต่งชาวต่างประเทศให้คั่นระหว่างชื่อด้วย “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 พยายาม, 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 และผู้เขียนต้องการอ้างอิงพร้อมๆ กัน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่ง ตามด้วยปีที่พิมพ์ โดยเรียงลำดับปีที่พิมพ์จากเก่าไปใหม่ และคั่นระหว่างปีด้วยเครื่องหมาย “,” เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555, 2559), (Smith, 2014, 2016)
- (7) สิ่งพิมพ์คนละรายการ พิมพ์ปีเดียวกัน แต่มีผู้แต่งคนเดียวกัน หรือกลุ่มเดียวกัน และผู้เขียนต้องการอ้างอิงพร้อมๆ 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 ให้ค้นแต่ละรายการด้วยเครื่องหมาย “;” เรียงลำดับตามตัวอักษรชื่อ (หรือนามสกุล) ผู้แต่ง เช่น (เก่ง เขียนดี, 2559; มานะ พยายาม, 2558), (Adam, 2014; Smith & Potter, 2016)
- (9) กรณีผู้แต่งที่เป็นหน่วยงานหรือสถาบัน ให้ลงรายการครั้งแรกด้วยชื่อเต็มของหน่วยงาน/สถาบัน และตามด้วยชื่อย่อในวงเล็บ “[...]” และการอ้างครั้งต่อไปใช้แต่ชื่อย่อ ยกเว้นการอ้างชื่อมหาวิทยาลัยให้ใส่ชื่อเต็มทุกครั้ง เช่น ครั้งแรก (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ [สสส.], 2558) ครั้งถัดไป (สสส., 2558)
- (10) กรณีที่เป็นเอกสารไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง ให้แสดงรายการโดยระบุชื่อสิ่งพิมพ์นั้นแทนชื่อผู้แต่ง โดย หากเป็นสิ่งพิมพ์ประเภทบทความ ให้ใส่ชื่อบทความ ในเครื่องหมายอัฒประกาศ เช่น (“นโยบายสาธารณะ”, 2559) หากเป็นสิ่งพิมพ์ประเภทหนังสือให้ใส่ชื่อหนังสือโดยใช้ตัวเอน 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 เว็บบอร์ด ให้ใส่ตำแหน่งงานหรือสถานะของผู้ให้ข้อมูลหรือกลุ่มผู้ให้ข้อมูลตามที่น่าเสนอไว้ในการศึกษาวิจัย เช่น ประชาชน/ข้าราชการตามด้วยคำว่า “การสื่อสารส่วนบุคคล” สำหรับชาวไทย และ “personal communication” สำหรับชาวต่างประเทศ เช่น (ผู้บริหารคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 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 แนะนำให้ใช้โปรแกรมแปลงสาส์นที่พัฒนาโดย NECTEC เว็บไซต์ <http://164.115.23.167/plangsarn/index.php> เช่น

Kaewthep, K. (2006). *Thritsadi læ næothāng kānsuksā sūsānīmūanchon* [Theory and approach of mass communication. Bangkok: Brand Age.

4.3.2 การลงรายการบรรณานุกรม ในระบบ APA

- รายการเอกสารที่ปรากฏใน เอกสารอ้างอิง (Reference) ทำายบทความ จะต้องเป็นรายการเอกสารที่มีการอ้างอิงในเนื้อหาบทความ (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.
หนังสือแปล	ชื่อผู้แต่งหนังสือต้นฉบับที่แปลเป็นภาษาไทยแล้ว./ (ปีที่พิมพ์หนังสือแปล)./ ชื่อหนังสือที่แปลแล้ว./ [ชื่อหนังสือต้นฉบับ]/ (ชื่อผู้แปล./ ผู้แปล)./ สถานที่พิมพ์หนังสือแปล./ สำนักพิมพ์./ (ต้นฉบับพิมพ์/ ปี/ ค.ศ. หรือ พ.ศ. ที่พิมพ์ต้นฉบับ)

ประเภทสิ่งพิมพ์	รูปแบบการลงรายการบรรณานุกรม
วิทยานิพนธ์ และ ปริญยานิพนธ์	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์). / ชื่อวิทยานิพนธ์หรือปริญยานิพนธ์. / (วิทยานิพนธ์ชื่อ ปริญญา). / ชื่อสถาบันการศึกษา. Author. / (year of published). / <i>Doctoral dissertation or Master's thesis</i> Title. / (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.
กฎหมาย	ชื่อกฎหมาย./ (ปี./ วัน/เดือน). / ราชกิจจานุเบกษา./ เล่ม/ เลขเล่ม/ ตอน/ เลขตอน./ หน้า/ เลขหน้า-เลขหน้า.
เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ หรือเอกสารจาก ฐานข้อมูล	ชื่อผู้แต่ง./ (ปี). / ชื่อเอกสาร. / สืบค้นเมื่อ/ วันที่/ เดือน/ ปี./ จาก/ URL (แบบย่อ*) หรือ ชื่อฐานข้อมูล Author. / (year of published). / Title. / Retrieved/ mm/ dd, / year, / from/ URL or name of database

- การระบุชื่อผู้แต่ง มีรายละเอียดดังนี้
 - (1) ผู้แต่งชาวไทย และผู้แต่งชาวต่างประเทศ ลงรายการด้วยนามสกุล และตามด้วยชื่อ
แรกและชื่อกลางซึ่งใช้อักษรย่อ
 - (2) ผู้แต่ง 2 คน ให้ลงชื่อผู้แต่งทุกคน โดยใช้คำว่า “และ” (สำหรับคนไทย) และ “&”
(สำหรับชาวต่างประเทศ) คั่นระหว่างชื่อ
 - (3) ผู้แต่ง 3-6 คน ในครั้งแรกให้ลงชื่อผู้แต่งทุกคน คั่นระหว่างชื่อด้วยเครื่องหมาย “,”
และคั่นก่อนชื่อคนสุดท้ายด้วย “, และ” ในภาษาไทย และ “, &” ในภาษาอังกฤษ ใน
การอ้างซ้ำครั้งต่อไป ลงเฉพาะชื่อผู้แต่งคนแรก ตามด้วยคำว่า “, และคณะ” สำหรับ
งานเขียนภาษาไทย หรือ “, et al.” สำหรับงานเขียนภาษาต่างประเทศ
 - (4) ผู้แต่ง 7 คนขึ้นไป ให้ลงชื่อผู้แต่งคนแรก ถึงคนที่ 6 และตามด้วย “, และคณะ” หรือ
“, et al.”
 - (5) สิ่งพิมพ์ที่ไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง ให้ใส่ชื่อสิ่งพิมพ์ (หนังสือ หรือวารสาร) ด้วยตัวเอนแทน
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.กัวยแก้ว 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

