



PSPA

ปีที่ 11 ฉบับเพิ่มเติม (กรกฎาคม-ธันวาคม 2563)

Vol.11 SUPPLEMENTAL ISSUE (JULY-DECEMBER 2020)

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

POLITICAL SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION JOURNAL

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



คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University

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





วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
Political Science and Public Administration Journal

ปีที่ 11 • ฉบับเพิ่มเติม • กรกฎาคม-ธันวาคม 2563
Volume 11 • Supplemental Issue • 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 เป็นวารสารวิชาการซึ่งตีพิมพ์บทความวิชาการและบทความวิจัยจากบุคคลทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย จัดพิมพ์รายปี ปีละ 2 ฉบับ

ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม-มิถุนายน

ฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม-ธันวาคม

4. เจ้าของ

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

5. สำนักงานกองบรรณาธิการ

กองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200

โทรศัพท์: 0-5394-2995

โทรสาร: 0-5394-2988

อีเมล: polscicmujournal@gmail.com

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

6. การพิจารณาบทความ

(1) กองบรรณาธิการพิจารณาก่อนการรับบทความในเบื้องต้น โดยพิจารณาจากความสอดคล้องของเนื้อหาของบทความกับขอบเขตเนื้อหาของวารสาร ความน่าสนใจ การนำเสนอองค์ความรู้ใหม่ และความครบถ้วนตามมาตรฐานวิชาการ และจะพิจารณาความซ้ำซ้อนของบทความโดยการนำบทความเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบการคัดลอกผลงานการเขียนทางวิชาการผ่านโปรแกรม Turnitin

(2) บทความที่ผ่านการพิจารณาแล้วก่อนการพิจารณาในเบื้องต้นจะถูกนำเสนอให้ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง 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 ของบทความย่อภาษาอังกฤษ (Abstract) และเนื้อหาของบทความ กรณีที่เป็นบทความภาษาอังกฤษ เป็นความรับผิดชอบของผู้เขียน ที่จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักไวยากรณ์ และรูปแบบการใช้ภาษาอังกฤษ ตั้งแต่มานำส่งบทความเข้าสู่ระบบ 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

คณะบดีคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

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.พฤดี 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

เนื่องในโอกาสที่ท่านอาจารย์ ดร.จันทนา สุทธิจारी เกษียณอายุราชการ ในวันที่ 30 กันยายน 2563 คุณความดีความรู้ความสามารถของอาจารย์เป็นที่ประจักษ์แก่ชาวคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์อย่างเอนกอนันต์ อาจารย์ได้เสียสละรับผิดชอบงานทางด้านบริหารมาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่เมื่อครั้งที่คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ยังเป็นสาขาหรือภาควิชารัฐศาสตร์ในคณะสังคมศาสตร์ ท่านอาจารย์รับผิดชอบและดูแลงานด้านบริหารมาอย่างเรื่อยมา จนกระทั่งสาขาวิชาได้ปรับเปลี่ยนเป็นคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน นอกจากนี้ อาจารย์ยังได้รับการดูแลงานของศูนย์บริหารกิจการท้องถิ่นให้กับคณะรัฐศาสตร์ฯ อย่างต่อเนื่อง ในอีกทางหนึ่งอาจารย์ได้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ไล่เรียงลำดับดังนี้ ตั้งแต่หัวหน้าสาขาการปกครอง ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ พ.ศ. 2541–2544, หัวหน้าภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ พ.ศ. 2544–2548, หัวหน้าสาขาการเมืองการปกครองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ พ.ศ. 2550–2551, หัวหน้าสำนักการเมืองการปกครอง พ.ศ. 2554–2558, หัวหน้าศูนย์ศึกษาการบริหารกิจการบ้านเมืองระดับท้องถิ่น พ.ศ. 2552–2554, หัวหน้าศูนย์ศึกษาการบริหารกิจการบ้านเมืองระดับท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2558–2562

นอกจากภาระหน้าที่ด้านการบริหาร อาจารย์ยังรับภาระงานสอนในวิชาต่างๆ จำนวนมาก อาทิเช่น รัฐศาสตร์เบื้องต้น, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์, การเมืองการปกครองไทย, พลังความเชื่อทางศาสนาของโลกตะวันออกต่อระบบการเมือง, การปกครองท้องถิ่น, ทฤษฎีและแนวความคิดการเมืองเปรียบเทียบ, เทคนิคการวิจัยทางรัฐศาสตร์, การปกครองเมืองและชนบท อาจารย์ได้ผลิตผลงานวิชาการและงานวิจัยจำนวนมากมา ในอีกทางหนึ่ง ผลงาน **หนังสือของอาจารย์** ประกอบด้วย จันทนา สุทธิจारी. (2544). การมีส่วนร่วมของประชาชน. ใน อมร รักษาสัตย์ (บ.ก.). การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ: สมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน และเอกสารวิชาการเรื่องความสัมพันธ์เชิงอำนาจ หน้าที่ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองท้องถิ่น: รูปแบบที่เหมาะสม (2560) ใน เอกสารวิชาการ ชุด องค์ความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่น “อ่านเอาเรื่อง...เนื่องด้วยท้องถิ่น” ศูนย์ศึกษาการบริหารกิจการบ้านเมืองระดับท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

จากการรวบรวมผลงานวิจัยจำนวนมากทั้งในส่วนของผู้ร่วมวิจัย และหัวหน้าโครงการวิจัยของ อาจารย์ ดร.จันทนา ล้วนแล้วแต่สะท้อนให้เห็นถึงความรู้ความสามารถในการวิจัย

ที่รอบด้านของท่านอาจารย์อย่างแท้จริง ซึ่งในที่นี่จะได้นำรายชื่องานวิจัยเหล่านั้นมานำเสนอ เพื่อให้ได้รับทราบตามลำดับ ประเด็นที่ท่านอาจารย์สนใจล้วนสะท้อนความสนใจที่เท่าทันกับปัญหาในแต่ละยุคสมัยได้ดี เริ่มจากงานวิจัยในเรื่องต่างๆ เหล่านี้คือ ทิศทางคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่เมื่อออกนอกกระบบราชการ, ทศนคติของประชาชนต่อผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดเชียงใหม่, วิธีคิดของบิดามารดาที่ลูกสาวไปเป็นโสเภณี, แนวทางจัดการความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในเขตอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดเชียงใหม่, ทิศทางคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เมื่อออกนอกกระบบราชการ, โครงการประเมินความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการงานที่เป็นภารกิจหลักของหน่วยงานระดับกรมสังกัดกระทรวงแรงงาน, ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการป้องกันการซื้อเสียงเลือกตั้ง ศึกษาเฉพาะกรณีพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย, โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนารูปแบบและประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลนครเชียงใหม่ พ.ศ. 2548, โครงการวิธีใหม่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย, พฤติกรรมการใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 23 ธันวาคม 2550 ของประชาชนในเขตเลือกตั้งที่ 1 จังหวัดเชียงใหม่, พฤติกรรมการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ปี 2551: จังหวัดเชียงใหม่, โครงการสำรวจความคิดเห็นประชาชน (Exit Poll) ในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ 2551, การถ่ายโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2553, รายงานการวิจัยเรื่อง โครงการสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนในการแก้ปัญหาวิกฤติหมอกควัน กิจกรรมศึกษาวิจัยทางเลือกในการแก้ปัญหาหมอกควันและพัฒนาเครือข่ายการเฝ้าระวัง 2553, โครงการติดตามและประเมินผล “แผนพัฒนาชนบทเชิงพื้นที่ประยุกต์ตามพระราชดำริ พื้นที่บ้านปางต.หนองบัว อ.ไชยปราการ จ.เชียงใหม่, ผลกระทบของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของประเทศไทย พ.ศ. 2540-2555 ต่อบทบาทหน้าที่และความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่, การพัฒนากลไกและกระบวนการเพื่อสนับสนุนการวางแผนจัดทำงบประมาณทรัพยากรน้ำและเกษตรแบบบูรณาการโดยใช้ระบบสารสนเทศในการเชื่อมโยงและสนับสนุนข้อมูล, อัตลักษณ์ความเป็นพลเมืองของประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลอุโมงค์ และรายงานผลการศึกษาเรื่อง อัตลักษณ์ความเป็นพลเมืองของประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลคอรั่ม จ.อุตรดิตถ์, การเสริมสร้างความเข้มแข็งของพลเมืองระดับท้องถิ่น กรณีศึกษา: เทศบาลตำบลอุโมงค์ จังหวัดลำพูน และองค์การบริหารส่วนตำบลคอรั่ม จังหวัดอุตรดิตถ์, และการส่งเสริมการพัฒนาสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (โอท็อป) สู่ความเข้มแข็งของชุมชนอย่างยั่งยืนในพื้นที่อำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่

จากผลงานข้างต้น คงจะปฏิเสธได้ยากว่า อาจารย์ ดร.จันทนา ได้สร้างคุณประโยชน์ ทั้งด้านการบริหาร การส่งมอบความรู้ในเนื้อหาวิชาต่างๆ ตลอดจนการค้นคว้าและวิจัย จำนวนมากมายให้กับคณะรัฐศาสตร์และสังคม สำนักวิชาการเมืองการปกครองร่วมกับ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ จึงเห็นสมควรประกาศเกียรติคุณของอาจารย์ให้ ปรากฏในรูปแบบของหนังสือวารสารวิชาการ โดยริเริ่มจัดทำ วารสารรัฐศาสตร์และ รัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 11 (ฉบับเพิ่มเติม) ประจำปี 2563 ขึ้น เป็นวาระพิเศษ เพื่อเป็นเกียรติ และแสดงมุทิตาจิตแก่ท่านอาจารย์เนื่องในโอกาสเกษียณอายุราชการ และเพื่อตอบแทนต่อ ท่านอาจารย์ที่ได้สร้างคุณประโยชน์ต่อคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์เสมอมา รวมทั้ง ช่วยประสิทธิประสาทวิชาความรู้ ตลอดจนเป็นแบบอย่างที่ดีของความเป็น “ครู” ที่คอย ช่วยเหลือและอบรมสั่งสอนบรรดาลูกศิษย์ รุ่นแล้วรุ่นเล่า ในโอกาสพิเศษเนื่องในวาระที่สำคัญนี้

วารสารฉบับนี้จึง ได้รับเกียรติจากตัวแทนของศิษย์เก่าที่รำลึกในบุญคุณท่านอาจารย์ และเพื่อเป็นเกียรติและยกย่องอาจารย์ให้ปรากฏ บรรดาศิษย์ที่มีรายนามด้านล่างนี้ จึงได้ ร่วมกันแสดงมุทิตาจิตเขียนบทความเพื่อเป็นเกียรติแก่ท่านอาจารย์โดยบทความเหล่านี้ ล้วนประกอบด้วยเนื้อหาที่น่าสนใจและมีความแตกต่างตามความสนใจ แต่ทุกบทความล้วน แล้วแต่มีส่วนช่วยอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมไทยและสังคมเพื่อนบ้านปัจจุบันได้ดี ทั้งในเชิงทฤษฎีและกรณีศึกษา โดยจะเริ่มต้นนำเสนอบทความวิจัย เป็นส่วนแรก จำนวน 3 บทความ บทความแรกจะเป็นบทความที่เขียนร่วมกันของ **ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์ และ ดารารัตน์ คำเป็ง** พวกเขาทั้งสองคนสนใจศึกษาเปรียบเทียบในเรื่อง “การกำหนดนโยบาย” โดยศึกษา “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ ด้วยการศึกษเปรียบเทียบประเทศไทยกับสหราชอาณาจักร” ส่วนบทความวิจัยอีก 2 บทความ ถัดไปจะว่าด้วยเรื่อง “ความยุติธรรม” ที่ **ทวีป มหาสิงห์** เลือกศึกษา “การก่อรูปทฤษฎี ความยุติธรรม” ของจอห์น รอลส์ ในขณะที่อีกบทความเผยให้เห็นมานานยาที่ปิดกั้นสิทธิ ของผู้หญิงในการเมืองไทย โดยเฉพาะภายใต้ระบบเลือกตั้งในปัจจุบัน **ไพลิน ภูจินาพันธุ์** จะได้นำเสนอให้เห็นรายละเอียดในหัวข้อนี้และมีประเด็นที่น่าสนใจมากมายในบทความ “เพดานแก้วกับบทบาททางการเมืองของผู้หญิงไทยในระบบการเลือกตั้ง”

ในส่วนของบทความวิชาการ จำนวน 3 บทความ ประกอบด้วยผลงานของ **สุพิชฌาย์ ปัญญา** ที่พาไปสำรวจเบื้องต้นในเรื่อง “รัฐกับประชาสังคม” ของประเทศเพื่อนบ้าน คือ “ประเทศลาว” โดยศึกษาผ่าน “ตำรวจด้วยสมาคม ฉบับปรับปรุงปี ค.ศ. 2017” หลังจากนั้น **พินสุตา วงศ์อนันต์** จะเสนอผลการศึกษา **พรรคการเมืองกับการเมืองท้องถิ่น** โดย นำเสนอข้อค้นพบเบื้องต้นของความสัมพันธ์ระหว่าง “พรรคการเมืองกับการเมืองท้องถิ่น”

กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับบทความปิดท้ายเล่มของ ธีรณัฏฐ์ ธีรณัฏฐ์ ได้อธิบายให้เห็นถึง “ความยุติธรรมที่อยู่ยุติธรรม” ในสังคมไทย ในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่ดีแผ่สะท้อนความไม่เป็นธรรมต่อนักการเมืองในอดีตในเรื่อง “อำนาจรัฐอภิสิทธิ์กับปัญหาความยุติธรรมผ่านชีวิตของนายอนันต์ ภัคดีประไพ”

ท้ายนี้หวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความวิจัยและบทความวิชาการข้างต้น จะยังคงประโยชน์ทั้ง 2 ประการทั้งในด้านประโยชน์ทางความรู้และความคิด ตลอดจนมีคุณค่าที่จะยกย่องและบูชา “ครูที่เคารพรักของศิษย์” ไปพร้อมๆ กัน

มาลินี คัมสุภา

บรรณาธิการ

การก่อรูป “ทฤษฎีความยุติธรรม” ของจอห์น รอลส์ ทวิป มหาสิงห์	1-28
เพดานแก้วกับบทบาททางการเมืองของผู้หญิงไทยในระบบการเลือกตั้ง ไพลิน ภูจินาพันธุ์	29-52
การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ: ศึกษาเปรียบเทียบประเทศไทยกับสหราชอาณาจักร ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์ และดารารัตน์ คำเป็ง	53-76
อำนาจรัฐอธิปไตยกับปัญหาความยุติธรรมผ่านชีวิตของนายอนันต์ ภัคดีประไพ ธัญญ์ณภัทร์ เจริญพานิช	77-100
บทสำรวจความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาสังคมในสาธารณรัฐประชาธิปไตย ประชาชนลาวภายใต้คำร่ำว่าด้วยสมาคม ฉบับปรับปรุงปี ค.ศ. 2017 สุพิชฌาย์ ปัญญา	101-120
พรรคการเมืองกับการเมืองท้องถิ่น: ข้อค้นพบเบื้องต้นเฉพาะกรณีกรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัด พินสุดา วงศ์อนันต์	121-158
แนวทางการจัดทำต้นฉบับบทความ เพื่อส่งขอรับการพิจารณาตีพิมพ์ในวารสาร รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์	

การก่อรูป “ทฤษฎีความยุติธรรม” ของจอห์น รอลส์

ทวีป มหาสิงห์¹

Received: March 28, 2020

Revised: July 19, 2020

Accepted: July 23, 2020

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและอิทธิพลของทฤษฎีการเมืองที่ส่งผลต่อการก่อรูป “ทฤษฎีความยุติธรรม” ของจอห์น รอลส์ด้วยวิธีการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร จากการศึกษาพบว่ารอลส์นำเสนอทฤษฎีความยุติธรรมในบริบทของช่วงเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยมีข้อเสนอในทฤษฎีของตนว่าความยุติธรรมคือความเป็นธรรมและเริ่มต้นจากการสร้างสถานการณ์สมมติที่กำหนดให้บุคคลที่มีเหตุผลและเสรีภาพอย่างเสมอภาคได้ร่วมกันเลือกหลักความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมแล้วนำไปใช้ผ่านโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีการเมือง 3 กลุ่ม คือ สัญญาประชาคม เสรีนิยมทางสังคมและประโยชน์นิยม ขณะเดียวกันข้อเสนอของรอลส์นั้นเกิดขึ้นเพื่อเป็นทางเลือกในการสร้างหลักความยุติธรรมนอกจากข้อเสนอจากทฤษฎีประโยชน์นิยม

คำสำคัญ ทฤษฎีความยุติธรรม, หลังสงครามโลกครั้งที่ 2, สัญญาประชาคม, เสรีนิยมทางสังคม, ประโยชน์นิยม

¹ คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา จังหวัดพะเยา 56000 อีเมล: taweep.ma@up.ac.th

The Formation of John Rawls's Theory of Justice

Taweep Mahasingh²

Abstract

This research aims to explore the context and the political theory, which influence the formation of John Rawls's theory of justice. Documentary research was carried out as the methodology. The findings revealed that Rawls presented his theory based on the context of Post-World War II. This theory has been a hypothetical situation, which created a person to have a reason and freedom to choose the principle of justice in their society. His theory was influenced by the Social Contract, Social liberalism and Utilitarianism. Simultaneously, Rawls's proposal purposively aimed to be an alternative to the vital concept of Utilitarianism.

Keywords Theory of Justice, Post-World War II, Social Contract, Social Liberalism, Utilitarianism

² School of Political and Social Science, University of Phayao, Phayao 56000.
E-mail: taweep.ma@up.ac.th

1. บทนำ

แนวคิดเรื่อง “ความยุติธรรม” เป็นแนวคิดที่มีการกล่าวถึงในสังคมมาอย่างยาวนาน³ นับตั้งแต่ยุคโบราณจนถึงปัจจุบัน Fleischacker (2004) เสนอว่าประเด็นของความยุติธรรมในการจัดสรร (Distributive Justice) หรือความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) ซึ่งเป็นแง่มุมหนึ่งของความยุติธรรมนั้นเป็นเรื่องของการจัดสรรทรัพยากรและสิ่งที่สมควรได้รับในสังคม ดังปรากฏให้เห็นจากนักคิดในยุคโบราณ เช่น เพลโต (Plato) อริสโตเติล (Aristotle) คัมภีร์ Talmud ของชาวยิว หรือในยุคกลางจากคำสอนของคริสต์ศาสนา เรื่อยมาจนกระทั่งก้าวสู่โลกสมัยใหม่ในศตวรรษที่ 18 เช่น เดวิด ฮูม (David Hume), อัดัม สมิท (Adam Smith), เจมส์ เมดิสัน (James Madison) รวมถึงปฏิกิริยาที่มีต่อการปฏิวัติอุตสาหกรรมอย่างคาร์ล มาร์ก (Karl Marx) การชักนำให้รัฐเข้ามาช่วยในการจัดสรรผ่านแนวคิดของกลุ่มประโยชน์นิยม (Utilitarianism) จนมาสู่ศตวรรษที่ 20 อันมีนักคิดร่วมสมัยอย่าง จอห์น รอลส์ (John Rawls), โรเบิร์ต โนซิก (Robert Nozick), โรนัลด์ ดวอร์กิน (Ronald Dworkin) เจอรัลด์ โคเฮน (Gerald A. Cohen), อมาตยา เซน (Amartya Sen), มาร์ธา นุสbaum (Martha Nussbaum) เป็นต้น

จอห์น รอลส์ (ค.ศ. 1921-2002) เป็นผู้ที่ได้กระโจนเข้าสู่สนามของ “ความยุติธรรมทางสังคม” ในฐานะนักปรัชญาการเมืองร่วมสมัยและมีความโดดเด่นคนหนึ่ง ในศตวรรษที่ 21 เขานำเสนอหลักการในเรื่องของความยุติธรรมคือความเป็นธรรม (Justice as Fairness) โดยการกล่าวว่า “ความยุติธรรมคือคุณธรรมข้อแรกของสถาบันทางสังคม” (Rawls, 2005, p. 3) ผ่านงานเขียนที่ชื่อว่า A Theory of Justice ในปี ค.ศ. 1971 Lehning (2009) กล่าวว่าข้อเสนอดังกล่าวทำให้รอลส์ถูกยกย่องว่าเป็นผู้ที่ทำให้ปรัชญาการเมืองกลับมามีชีวิตอีกครั้งในศตวรรษที่ 21 กล่าวคือก่อนหน้านี้ในช่วงทศวรรษ 1950-1960 ปรัชญาการเมืองถูกอธิบายว่าได้ตายไปแล้วอันเป็นผลมาจากสาเหตุ 2 ประการ คือประการที่หนึ่งการเกิดขึ้นและขยายอิทธิพลของวิทยาศาสตร์ด้วยจุดเน้นที่จะพูดถึงสิ่งที่ “เป็น (Is)” มากกว่าสิ่งที่ “ควรจะเป็น (Ought)” อิทธิพลดังกล่าวแพร่ขยายเข้าสู่วิธีการหาความรู้ของศาสตร์ต่างๆ ทางสังคมศาสตร์รวมถึงรัฐศาสตร์ ดังนั้น ทฤษฎีทางการเมืองจึงกลายเป็นทฤษฎีทางวิทยาศาสตร์ที่เน้นข้อมูลเชิงประจักษ์มากกว่าจะเป็นการพรรณนาเชิงปทัสถาน (Normative) และประการที่สองการพัฒนาของแนวทางการศึกษาปรัชญาวิเคราะห์ (Analytical

³ Eric A. Havelock กล่าวถึงแนวคิดเรื่องความยุติธรรมที่ปรากฏขึ้นในกรีก ตั้งแต่ก่อนยุคสมัยของเพลโต เริ่มตั้งแต่ โฮเมอร์ โซลอน เฮโรโดตัส เป็นต้น ในหนังสือเรื่อง The Greek Concept of Justice from Its Shadow in Homer to Its Substance in Plato (1978)

Philosophy) ในช่วงเวลานั้นที่เน้นไปในมิติของภาษาและคำมากกว่าจะเน้นไปในเชิงปรัชญาสังคม ดังนั้น เมื่อรอลส์เสนอทฤษฎีความยุติธรรมจึงได้รับความนิยมเป็นอย่างมากเนื่องจาก รอลส์กลับไปใช้เหตุผลในเชิงปทัสถาน⁴ (Lehning, 2009, p. 14) ด้วยการหันไปให้คุณค่าและนำเอาความคิดของนักปรัชญาในยุคก่อนหน้านี้มาประกอบสร้างเป็นข้อเสนอของตนเอง พร้อมกับการวิเคราะห์และกระตุ้นให้ข้อเสนอดังกล่าวสามารถนำไปใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้น จนทำให้ข้อเสนอรอลส์ได้รับผลตอบรับทางวิชาการอย่างท่วมท้นทั้งในแง่ของการนำไปปรับใช้และปฏิกิริยาจากการถกเถียงวิพากษ์วิจารณ์⁵ (ศุภชัย ศุภผล, 2558, น. 73-92; สำราญ เทพจันทร์, 2528, น. 1-5; Pogge, 2007, pp. 23-24)

การทำความเข้าใจแนวคิดของรอลส์นั้นสามารถศึกษาได้หลายแง่มุม ดังปรากฏในงานเขียนทั้งในภาษาไทยและภาษาอังกฤษเป็นจำนวนมาก ในที่นี้เลือกที่จะแบ่งออกอย่างกว้างๆ ได้ 3 แ่งมุม ดังนี้ แ่งมุมที่หนึ่งงานที่กล่าวถึงลักษณะของตัวแนวคิดความยุติธรรมโดยตรงว่ามีรูปแบบเนื้อหาที่เป็นข้อเสนออย่างไร เช่น งานของสุชาย อิศวพันธุ์ เรื่องความคิดเรื่องความเท่าเทียมกันในทฤษฎีความยุติธรรมของจอห์น รอลส์โดยเน้นไปที่ข้อเสนอในเรื่องทฤษฎีความยุติธรรมของรอลส์ว่ามีลักษณะที่เน้นความเท่าเทียมอย่างไรบ้าง งานของ H. Gene Blocker, Elizabeth H. Smith (1982) เรื่อง John Rawls and the history of political thought: the Rousseauvian and Hegelian heritage of justice as fairness ที่รวบรวมบทความในประเด็นที่กล่าวถึงทฤษฎีของรอลส์แต่เชื่อมโยงไปให้เห็นถึงอิทธิพลของนักคิดอย่างคานท์และกลุ่มประโยชน์นิยม ซึ่งคล้ายกับงานของ Jeffrey Bercuson (2014) เรื่อง John Rawls and the history of political thought: the Rousseauvian and Hegelian heritage of justice as fairness ที่กล่าวถึงอิทธิพลของรุสโซและเฮเกล เป็นต้น นอกจากนี้ แ่งมุมที่สองงานที่กล่าวถึงแนวคิดของรอลส์และนำชีวประวัติของรอลส์มาประกอบเพื่อสะท้อน

⁴ นอกจาก Rawls แล้วในช่วงกลางศตวรรษที่ 20 ยังพบนักปรัชญาการเมืองร่วมยุคสมัยด้วยอย่าง Hannah Arendt, Hanna Pitkin, Judith Shklar, Isaiah Berlin, Friedrich Hayek, Michael Oakeshott, Karl Popper, Leo Strauss, Eric Voeglin เป็นต้น ขณะที่ Strauss กล่าวถึงวิธีการใช้วิทยาศาสตร์เข้ามาศึกษาว่า “a scientific approach may have brought criteria for precision, but not for relevance”

⁵ ดังเช่น การวิพากษ์วิจารณ์จากพวกอิลลิเบรียน (Libertarian) อย่าง โรเบิร์ต โนซิก (Robert Nozick) ในประเด็นการครอบครองทรัพย์สินของปัจเจกบุคคลและการจำกัดอำนาจรัฐ หรือพวกชุมชนนิยม (Communitarian) อย่าง ไมเคิล เซนเดล (Michael Sandel) อลาสแดร์ แมคอินไทร์ (Alasdair MacIntyre) ชาร์ลส์ เทเลอร์ (Charles Taylor) ไมเคิล วอร์เซอร์ (Michael Walzer) โดยวิจารณ์เกี่ยวกับปัญหาเรื่องความเป็นตัวตนของบุคคล ปัญหาเรื่องความเป็นสากลของมนุษย์ และความเป็นกลางเกี่ยวกับการตัดสินใจของมนุษย์ เป็นต้น

ความสัมพันธ์ของทั้งสองส่วนว่าส่งผลต่อกัน อย่างเช่น งานของศุภชัย ศุภผล (2558) เรื่อง จอห์น รอลส์: ว่าด้วยทฤษฎีความยุติธรรมและชีวิตของจอห์น รอลส์, Thomas Pogge เรื่อง John Rawls: His Life and Theory of Justice, Samuel Freeman เรื่อง Rawls เป็นต้น ซึ่งลักษณะของงานเขียนในกลุ่มนี้จะช่วยให้เราเข้าใจถึงข้อเสนอ/แนวคิดของรอลส์ได้ชัดเจน และในมุมมองที่กว้างกว่าในแง่มุมแรก เนื่องจากมีส่วนที่เป็นบริบทจากช่วงเวลาต่างๆ ในชีวิตของรอลส์ และงานของ Freeman เองได้กล่าวถึงอิทธิพลจากแนวคิดต่างๆ ไว้ในส่วนแรกของงานเขียนของเขาด้วย และแง่มุมสุดท้ายคืองานที่กล่าวถึงแนวคิดของรอลส์ที่ส่งผลและก่อให้เกิดปฏิกิริยาต่อสังคมและแวดวงวิชาการ เช่น งานของ สำราญ เทพจันทร์ (2528) เรื่องข้อโต้แย้งของฝ่ายชุมชนนิยมต่อมโนทัศน์ของจอห์น รอลส์ เรื่องบุคคลและชุมชน, งานของ เกษดา ทองเทพไพโรจน์ (2553) เรื่อง การวิเคราะห์เปรียบเทียบมโนทัศน์เรื่องความยุติธรรมของจอห์น รอลส์กับพระพุทธศาสนา, ปิยฤดี ไชยพร (2556) เรื่อง โทมัส สแคนลอนกับทางออกแบบพันธมิตรสัญญาของปัญหาพหุนิยมทางคุณค่า โดยกลุ่มงานลักษณะนี้จะช่วยให้เราเห็นวาทะข้อเสนอของรอลส์นั้นส่งผลหรือนำไปต่อยอดทำให้เกิดวิาทะและการพัฒนาทางความคิดต่อไปอย่างไรบ้าง นอกจากนี้ งานเขียนในแง่มุมที่สามนี้ยังช่วยสะท้อนถึงปฏิกิริยาต่อแวดวงวิชาการได้ต่อยอดขยายวงครอบคลุมแนวคิดของรอลส์เข้าไปสัมพันธ์กับแนวคิดอื่นๆ อย่างไรบ้าง ดังปรากฏในงานเรื่อง The Cambridge Companion to Rawls ที่มี Samuel Freeman เป็นบรรณาธิการรวบรวมบทความจากนักวิชาการทั่วโลกเขียนถึงรอลส์ทั้งในมิติของประชาธิปไตย เสรีนิยม ชุมชนนิยม ประโยชน์นิยม หรือสตรีนิยม เป็นต้น ในงานวิจัยนี้ผู้วิจัยเลือกที่จะศึกษาใกล้เคียงกับแง่มุมแรกและแง่มุมที่สองดังที่ได้กล่าวไปในข้างต้นโดยศึกษาในเชิงของการก่อรูปของกระบวนการทางความคิดว่าข้อเสนอทฤษฎีความยุติธรรมของรอลส์ที่สัมพันธ์กับบริบทและทฤษฎีทางการเมืองที่เขานำมาประกอบสร้างทฤษฎีของเขา ด้วยคำถามต่อการวิจัยครั้งนี้ว่า ทฤษฎีความยุติธรรมของจอห์น รอลส์นั้นได้รับอิทธิพลมาจากบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงอิทธิพลของทฤษฎีการเมืองอะไร และรอลส์นำมาปรับใช้ในแบบของเขาอย่างไร

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- (1) เพื่อศึกษาบริบทและอิทธิพลของทฤษฎีการเมืองที่ส่งผลต่อการก่อรูปทฤษฎีความยุติธรรมของจอห์น รอลส์
- (2) เพื่อสร้างความเข้าใจต่อ “ทฤษฎีความยุติธรรม” ของจอห์น รอลส์ในทางวิชาการและการนำไปประยุกต์ใช้

3. ขอบเขตของงานวิจัยและวิธีการศึกษา

ขอบเขตของงานวิจัยนี้เริ่มต้นจากการมีสมมติฐานที่ว่าความคิดของนักคิดนั้นไม่ได้เกิดขึ้นอย่างลอยๆ แต่เป็นผลพวงจากบริบทหรือสิ่งแวดล้อมอยู่เสมอ ดังนั้น ความคิดของนักคิดจึงสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงเลื่อนไหลไปได้เสมอตราบใดที่นักคิดคนนั้นยังมีชีวิต และต้องปะทะ/ประสานกับเหตุการณ์ สิ่งแวดล้อมและแนวคิดทฤษฎีอื่นๆ อยู่เสมอ ซึ่งผลงานต่างๆ ที่นักคิดผลิตขึ้นย่อมเป็นตัวสะท้อนความคิดของนักคิดได้เป็นอย่างดี สำหรับรัสเซลล์นั้นความคิดที่ปรากฏออกมาในรูปงานเขียนหรือตัวบท (Text) ในแต่ละช่วงเวลานั้นประกอบไปด้วยทั้งบทความวิชาการ⁶ และหนังสือ ได้แก่ A Theory of Justice (2005), Political Liberalism (1993), The Law of Peoples (1999), Collected paper (1999), Lectures on the History of Moral Philosophy (2000), Justice as Fairness: A Restatement (2001), Lectures on the History of Political Philosophy (2007), A Brief Inquiry into the Meaning of Sin and Faith: With “On My Religion” (2009)⁷, Lehning (2009) จัดแบ่งข้อเขียนของรัสเซลล์ที่สะท้อนความคิดของรัสเซลล์ในแต่ละช่วงออกเป็น 3 ช่วงเวลา ได้แก่ ช่วงแรกปรากฏจากงานเขียน The Theory of Justice (1971) ซึ่งเป็นข้อเสนอที่สะท้อนความคิดและข้อเสนอหลักของรัสเซลล์ ซึ่งอยู่ภายใต้สังคมที่เป็นประชาธิปไตยที่มีลักษณะพหุนิยม ขณะที่ช่วงที่สองจากงานเขียน Political Liberalism (1993) เป็นการขยายความจากงานเขียนในช่วงแรก และช่วงที่สามจากงานเขียน The Law of Peoples (1999) นั้นมีลักษณะที่ต่อยอดมาจากงานเขียนในช่วงแรกในประเด็นเรื่องของความยุติธรรมและพหุนิยมโดยเฉพาะข้อเสนอการใช้เหตุผลสาธารณะ (Public Reason) และเสรีนิยมทางการเมือง (Political Liberalism) โดยรัสเซลล์ได้เชื่อมโยงความยุติธรรมเข้าไปสู่มิติในระดับนานาชาติ

งานวิจัยนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาแนวคิดของจอห์น รัสเซลล์จากข้อเสนอในเรื่องทฤษฎีความยุติธรรมที่ปรากฏออกมาจากหนังสือ A Theory of Justice ในช่วงแรกโดยเลือกที่จะพิจารณาตามวัตถุประสงค์ที่เน้นไปถึงเงื่อนไขและปัจจัยที่ทำให้เกิดข้อเสนอ/แนวคิดทฤษฎีในช่วงแรก

⁶ บทความที่ถูกรวมเล่มเป็นหนังสือ เช่น บทความเรื่อง Justice as Fairness (1957), The sense of Justice (1963), Distributive Justice (1967), The Justification of Civil Disobedience (1969) ต่อมาถูกรวบรวมเป็นเนื้อหาในหนังสือ The Theory of Justice (2005)

⁷ หากพิจารณาจากผลงานของรัสเซลล์จะพบว่างานเขียนช่วงท้ายในชีวิตรัสเซลล์เน้นไปที่การปรับปรุงข้อเสนอ Justice as Fairness ดังที่ตีพิมพ์ A Theory of Justice: Revised Edition (1999) และเมื่อรัสเซลล์เสียชีวิตในปี ค.ศ. 2002 ผลงานที่รวบรวมขึ้นโดยบรรดาศิษย์ ไม่ว่าจะเป็นมาจากคำบรรยายเรื่อง Lectures on the History of Political Philosophy และงานเก่าที่เคยเขียนเชิงเทววิทยาและศาสนาอย่าง A brief inquiry into the meaning of sin and faith

ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น สำหรับวิธีการศึกษาของงานวิจัยนี้คือการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยอาศัยเอกสารหลักซึ่งเป็นงานเขียนของรอลส์ ประกอบด้วย A Theory of Justice: Original Edition ฉบับพิมพ์ในปี ค.ศ. 2005 เป็นหลักโดยมีเนื้อหาเดียวกับฉบับพิมพ์ครั้งแรกและกล่าวถึงตัวบทหลักของทฤษฎีความยุติธรรมไว้โดยตรง ส่วนหนังสือที่มาจากคำบรรยายเรื่อง Lectures on the history of moral philosophy และ Lectures on the history of political philosophy นั้นจะช่วยเสริมให้เข้าใจว่ารอลส์เข้าใจแนวคิดทฤษฎีของนักคิดคนต่างๆ ที่เขานำมาสร้างเป็นข้อเสนอของตนเอง รวมถึงการวิเคราะห์เชิงบริบท (Contextual Analysis) ร่วมด้วยเพื่อช่วยให้เข้าใจว่าเงื่อนไขการเกิดขึ้นของตัวบทเหล่านี้ นอกจากนี้ จะอาศัยเอกสารชั้นรองจากงานเขียนอื่นๆ ที่เขียนเกี่ยวกับทฤษฎีความยุติธรรมของรอลส์ทั้งภาษาอังกฤษและภาษาไทยมาประกอบเพิ่มเติม

4. ผลการวิจัย

จากวัตถุประสงค์และวิธีการศึกษาที่กล่าวไว้ข้างต้น ผลการวิจัยที่ค้นพบในที่นี้จะนำเสนอเนื้อหาแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ประกอบไปด้วย เนื้อหาส่วนแรกกล่าวถึงชีวประวัติของรอลส์เพื่อพิจารณาถึงเงื่อนไขของบริบทที่มีส่วนต่อการสร้างทฤษฎีความยุติธรรม ส่วนที่สองกล่าวถึงลักษณะของทฤษฎีความยุติธรรมเพื่อสร้างความเข้าใจว่าข้อเสนอของรอลส์นั้นมีลักษณะอย่างไรและมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับ ส่วนที่สามที่กล่าวถึงทฤษฎีการเมืองหลักที่รอลส์นำมาปรับใช้เป็นข้อเสนอของตน และส่วนสุดท้ายจะกล่าวถึงทฤษฎีการเมืองที่รอลส์ต้องการจะโต้แย้ง

4.1 ชีวประวัติและการก่อกำเนิดทฤษฎีความยุติธรรม

การเริ่มต้นที่ดีที่สุดในการทำความเข้าใจทฤษฎีของรอลส์คือการกลับไปศึกษาถึงชีวประวัติเพื่อพิจารณาถึงบริบทที่หล่อหลอมจนกลายเป็นตัวตนและความคิดของรอลส์เกิดขึ้น เนื้อหาในส่วนนี้จะกล่าวถึงชีวประวัติของรอลส์โดยไล่เรียงตั้งแต่เกิด (ค.ศ. 1921) จนถึงการตีพิมพ์หนังสือทฤษฎีความยุติธรรม (ค.ศ. 1971) เพื่อฉายภาพให้เห็นถึงบริบทอะไรบางอย่างที่ส่งผลต่อการเกิดทฤษฎีการเมือง โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 2 ส่วนคือ ช่วงแรกก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ. 1921-1946) และช่วงหลังคือช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ. 1946-1971)

ช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2

จอห์น บอร์ดลีย์ รอลส์ (John Bordley Rawls) หรือแจ๊ค (Jack) เกิดเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1921 ณ เมืองบัลติมอร์ (Baltimore) มลรัฐแมริแลนด์ (Mary land) ภายใต้บริบทของสหรัฐอเมริกาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ระหว่างปี ค.ศ. 1929-1932 เกิดความ

ตกต่ำทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่หรือ “The Great Depression” แม้ว่าการก่อนหน้านี้เศรษฐกิจจะขยายตัวในช่วงระยะสั้น แต่ต่อมาเมื่อตลาดหลักทรัพย์ The Wall Street ได้พังลงและวิกฤตดังกล่าวได้ลุกลามไปทั่วโลก ในสหรัฐอเมริกาต้องประสบปัญหาทางเศรษฐกิจทุกภาคส่วน ผู้คนตกงานเป็นจำนวนมากจนนำไปสู่การประกาศใช้นโยบาย “New Deal” ในสมัยของประธานาธิบดีแฟรงคลิน ดี รูสเวลท์ ในปี ค.ศ. 1933 เกิดโครงการการประกันการว่างงาน การประกันสังคม โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่โดยรัฐเพื่อไม่ให้คนว่างงานตามกรอบคิดแบบเคนส์ (Keynesian Economics) อันเป็นนโยบายที่เปิดทางให้มีการวางแผนทางเศรษฐกิจและรัฐเข้ามาแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ (Rauchway, 2008) ซึ่งการหันกลับไปหารัฐในการเข้ามาจัดการหลังสงครามและวิกฤตเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกานั้นก็เพื่อป้องกันไม่ให้สังคมเสรีนิยมที่มีอยู่ล้มเหลวและต่อต้านเผด็จการเบ็ดเสร็จ (Anti-totalitarianism) (Forrester, 2019) ด้านครอบครัว รอลส์เกิดในครอบครัวที่มีฐานะดีในบัลติมอร์ บิดาวิลเลียม ลี รอลส์ (William Lee Rawls) เป็นนักกฎหมายและเป็นอัยการรัฐ และมารดาแอนนา เอเบล สตัมป์ (Anna Abell Stump) ทำงานในลักษณะขององค์กรที่เคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิทางสังคมและดำรงตำแหน่งประธานองค์กรที่รณรงค์การให้สิทธิการเลือกตั้งของสตรี (League of Women Voters) การเติบโตมาในลักษณะครอบครัวดังกล่าวย่อมส่งผลให้ชีวิตของรอลส์นั้นมีความเป็นอยู่ที่ดี ขณะเดียวกันก็รับรู้ถึงการเคลื่อนไหวเรียกร้องถึงสิทธิต่างๆ (Pogge, 2007) นอกจากนี้ รอลส์ในฐานะลูกคนที่สองในบรรดาพี่น้องห้าคนต้องสูญเสียน้องชายสองคน คือ โรเบิร์ต ลี รอลส์ (Robert Lee Rawls) เสียชีวิตจากโรคคอติด และ โทมัส แฮมมิลตัน รอลส์ (Thomas Hamilton Rawls) เสียชีวิตจากโรคปอดบวม โดยความเจ็บป่วยดังกล่าวนี้มีสาเหตุการติดมาจากเขาเองในวัยเด็ก การตายของน้องชายทั้งสองทำให้เขาเกิดความรู้สึกว่าเรื่องของโชคชะตาหรือเรื่องของความบังเอิญที่เกิดขึ้นช่างไม่มีความเป็นธรรม

ด้านการศึกษา ค.ศ. 1927-1933 รอลส์เข้าศึกษาระดับอนุบาลและประถมศึกษาจากโรงเรียนเอกชน Calvert School ต่อมา ค.ศ. 1933-1935 เข้าเรียนในระดับมัธยมที่โรงเรียนรัฐบาล Roland Park Junior High School และย้ายไปที่โรงเรียนเอกชน Kent School ในปี ค.ศ. 1935-1939 การได้มีประสบการณ์ทั้งในโรงเรียนเอกชนและรัฐบาลทำให้เขาเห็นถึงความแตกต่างระหว่างเด็กที่มาจากครอบครัวที่ยากจนกับครอบครัวที่ร่ำรวย รวมถึงสภาพของโรงเรียนรัฐบาลที่แย่กว่าโรงเรียนเอกชน ขณะเดียวกันสภาพสังคมของอเมริกาในขณะนั้นยังมีประเด็นในเรื่องของการแบ่งแยกสีผิวและความเหลื่อมล้ำทางสังคมอยู่แม้ว่าจะมีการเรียกร้องสิทธิต่างๆ เกิดขึ้นในสังคมแล้ว ดังที่รอลส์เองได้ประสบมาด้วยตนเองในช่วงวัยเด็กจากการไปเล่นกับเด็กผิวสีในละแวกบ้านจนทำให้ถูกแม่ตำหนิ หรือการเดินทางไปบ้านพักตากอากาศในช่วงฤดูร้อน ทำให้รอลส์ได้เห็นความเป็นอยู่ที่ยากจนของกลุ่มชนพื้นเมืองที่อยู่

อาศัยในละแวกนั้น สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความไม่เสมอภาคเท่าเทียมกันในสังคม ช่วงปี ค.ศ. 1939-1943 รอลส์เข้าเรียนมหาวิทยาลัยที่ Princeton University สาขาวิชาปรัชญา ซึ่งช่วยสร้างโลกทัศน์ของรอลส์ต่อสิ่งรอบตัวให้เกิดขึ้น การเลือกเรียนวิชาดังกล่าวทำให้รอลส์ได้พบอาจารย์ที่มีอิทธิพลต่อเขาอย่าง นอร์มัน มัลคอม (Norman Malcom) และได้รู้จักกับ ความคิดของอิมมานูเอล คานท์ (Immanuel Kant), จอห์น สจิวต์ มิลล์ (John Stuart Mill), ลุดวิก วิตเกินสไตน์ (Ludwig Wittgenstein) ส่งผลทำให้เขาเกิดความสนใจในด้านจริยธรรม และศาสนาถึงขั้นมีเป้าหมายที่จะบวชเป็นพระ (Pogge, 2007)

แต่แล้วในเวลาต่อมากลับทำให้รอลส์ตั้งคำถามต่อโชคชะตาและความสงสัยต่อ คริสต์ศาสนาที่เกิดขึ้นใน 2 ช่วงเวลาด้วยกัน ในช่วงเวลาแรกคือการเสียชีวิตของน้องชายดังที่ กล่าวไว้ในข้างต้น ส่วนในช่วงที่สอง ในปี ค.ศ. 1943-1946 ภายหลังจากจบการศึกษารอลส์ เข้าร่วมกับกองทัพในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 รอลส์ได้เล่าถึงเหตุการณ์ที่ทำให้เกิดข้อสงสัย ต่อศาสนา ที่เขาเคยมีความศรัทธาจาก 3 เหตุการณ์ที่เขาพบในช่วงสงครามคือเหตุการณ์ที่ เทือกเขาคิลีไล (Kilei Ridge) เมื่อมีนักบวชมาเทศเพื่อเสริมกำลังใจให้ทหารและยอมรับการฆ่า ว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง การตายของเดคอน (Deacon's Death) เพื่อนของรอลส์ และการฆ่าล้าง เผ่าพันธุ์ (Holocaust) ขาวยิว (Rawls, 2009) ดังที่เขาเขียนไว้ในงาน On my Religion ว่า “ดังนั้น ในไม่ช้าข้าพเจ้าจึงปฏิเสธความคิดเกี่ยวกับอำนาจสูงสุดแห่งเจตจำนงของพระเจ้า ในฐานะที่มันเป็นเรื่องที่น่าสะพรึงกลัวและชั่วร้ายด้วย ในหลายเดือนหลายปีต่อมามันยังนำไปสู่ การปฏิเสธหลายๆความเชื่อในคริสต์ศาสนา และคริสต์ศาสนาค่อยๆ กลายมาเป็นสิ่งแปลกแยก กับตัวข้าพเจ้า” ผลจากความสงสัยดังกล่าวทำให้เขาล้มเลิกความตั้งใจที่จะบวชเป็นพระและ นี่ก็มีส่วนส่งเสริมให้เขาออกแบบทฤษฎีความยุติธรรมโดยไม่อาศัยความไม่แน่นอนของบุคคล เข้ามาเป็นปัจจัยในการสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้น กล่าวโดยสรุปแล้วบริบทช่วงก่อน สงครามโลกครั้งที่ 2 แม้จะไม่ส่งผลโดยตรงต่อการสร้างทฤษฎีความยุติธรรมของรอลส์ แต่พบว่าเป็นช่วงที่มีผลต่อพื้นฐานการมีโลกทัศน์และชีวิตทัศน์ต่อการรับรู้ในประเด็นเกี่ยวกับความ ยุติธรรมนั่นเอง

ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

ปี ค.ศ. 1947-1950 เมื่อออกจากกองทัพรอลส์เข้าศึกษาต่อจนจบปริญญาเอก สาขาวิชาปรัชญาจาก Princeton University และหันเข้าสู่อาชีพสายวิชาการเป็นอาจารย์ มหาวิทยาลัยอันนำไปสู่การรู้จักกับแนวคิดใหม่ๆ ที่ปรากฏในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 บริบทในช่วงที่สองนี้เองที่ช่วยสร้างรูปร่าง (Shape) ทฤษฎีความยุติธรรมให้เกิดขึ้นโดยอาศัย การมีโลกทัศน์ในช่วงแรกมาช่วยเสริม ไม่ว่าจะเป็นการได้รู้จักทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ในระหว่างเรียนปริญญาเอกและต่อมาเขาก็ได้อ่านงานของแฟรงค์ ไนต์ (Frank Knight)

นักเศรษฐศาสตร์สวัสดิการแนวใหม่จากสำนัก Chicago ซึ่งอิทธิพลในแง่ของการปฏิเสธอำนาจรัฐที่ใช้อำนาจนิยมและข้อจำกัดการทำงานของตลาดในการกระจายทรัพยากร (Forrester, 2019) นอกจากนี้ ในช่วงปี ค.ศ. 1952-1953 เขาได้รับทุนไปศึกษาเพิ่มเติมที่ Oxford University ประเทศอังกฤษในทำให้รัสเซลล์ได้มีโอกาสพบและเรียนกับ เฮซ แอล เอ ฮาร์ท (H. L. A Hart), ไอซายาห์ เบร์ลิน (Isaiah Berlin), สจิวต แฮมป์เชียร์ (Stuart Hampshire) (Freeman, 2007) ส่งผลให้เขาได้สัมผัสกับทฤษฎีอย่างหลากหลายไม่ว่าจะเป็นทฤษฎีสัญญาประชาคม ทฤษฎีของเคนส์ ทฤษฎีเสรีนิยม (Pogge, 2007) โดยเฉพาะทฤษฎีเสรีนิยมในช่วงหลังสงครามที่มีลักษณะหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นเสรีนิยมคลาสสิก เสรีนิยมทางสังคม เสรีนิยมใหม่ ซึ่งเสรีนิยมคลาสสิกนั้นโคจรรอบแนวคิดเรื่องเสรีภาพของปัจเจกบุคคล อิสรภาพของมนุษย์ และหลักนิติธรรม อีกทั้งยังจำกัดสิ่งที่รัฐบาลมีสิทธิกระทำต่อปัจเจกบุคคล ส่วนเสรีนิยมทางสังคมและเสรีนิยมใหม่ (New Liberalism) ที่ปรากฏขึ้นในอังกฤษราวหนึ่งศตวรรษเศษมาแล้วโดยการเคลื่อนไหวของพรรคแรงงาน (ฟรีเดน ไมเคิล, 2563) อาจกล่าวได้ว่ารัสเซลล์ได้รับอิทธิพลจากแนวคิด/ทฤษฎีที่ปรากฏอยู่ในขณะนั้นมาสร้างทฤษฎีความยุติธรรมของตน

ปี ค.ศ. 1953 รัสเซลล์กลับมาเป็นอาจารย์ที่ Cornell University และตีพิมพ์บทความเรื่อง “Justice as Fairness” และปี ค.ศ. 1957 ต่อมาย้ายไปสอนที่ MIT และต่อด้วย Harvard University จนถึงปี ค.ศ. 1971 ตีพิมพ์หนังสือ The Theory of Justice โดยอาศัยบริบทของสหรัฐอเมริกาในช่วงสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ดังที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้นได้เกิดสงครามเย็น (Cold war) ตามมาซึ่งเป็นการต่อสู้กันระหว่างอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตยอันมีประเทศโลกเสรีอย่างอเมริกาเป็นแกนนำ และอุดมการณ์ทางการเมืองแบบคอมมิวนิสต์อันมีสหภาพโซเวียตเป็นหัวเรือใหญ่ ในสหรัฐอเมริกา นั้นนอกจากกระแสเสรีประชาธิปไตยที่กำลังเฟื่องฟูยังพบว่าบทบาทของโครงการ New Deal ก็ยังมีผลต่อการที่รัฐเข้ามาแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจดำเนินต่อไป ตลอดเส้นทางเหล่านี้ยังพบความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของอเมริกาไปด้วยอย่าง เช่น การดูแลและให้สิทธิเพิ่มเติมแก่พลเมืองในสมัยประธานาธิบดีลินดอน บี จอห์นสันมีการออกนโยบายแผนการต่อสู้กับความยากจน (The War on Poverty War) ในปี ค.ศ. 1964 และการออกกฎหมายสิทธิการเลือกตั้งให้แก่ชาวแอฟริกันอเมริกันในปี ค.ศ. 1965 เป็นต้น (Reeves, 2000)

ในอีกด้านหนึ่งก็กลับพบกระแสความเคลื่อนไหวต่อต้านแนวคิดและอำนาจรัฐในระดับพลเมือง เกิดขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองโดยมีแนวคิดต่อต้านการเข้าแทรกแซงของรัฐ โดยเฉพาะแนวคิดแบบเสรีนิยมเนื่องจากเกิดความกังวลว่าหากรัฐเข้าแทรกแซงและใช้อำนาจมากจะนำไปสู่ระบอบเผด็จการ รวมถึงการเดินขบวนประท้วงเรียกร้องให้รัฐบาลยุติการทำสงครามเวียดนาม อันมีลักษณะการเป็นสงครามตัวแทนที่เกิดขึ้นในช่วงสงครามเย็น

เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีสิ่งที่น่าสังเกตว่าสังคมอเมริกันในช่วงเวลานั้นยังเป็นสังคมที่ให้เสรีภาพ และมีโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อต่อการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมในทฤษฎีของรอลส์อยู่ในระดับหนึ่งอยู่แล้ว เมื่อเทียบกับประเทศเผด็จการในภูมิภาคอื่นๆ ของโลก กล่าวโดยสรุปได้ว่าบริบทช่วงนี้เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดข้อเสนอทฤษฎีความยุติธรรมขึ้นเพื่อเป็นทางออกให้แก่ปัญหาต่างๆ ในขณะนั้น และบริบทดังกล่าวยังสอดคล้องได้ดีกับข้อเสนอของรอลส์ที่ต้องการนำเสนอทฤษฎีที่สามารถใช้ได้ทั้งในสังคมเสรีประชาธิปไตยจนทำให้ทฤษฎีความยุติธรรมได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก

4.2 ว่าด้วยทฤษฎีความยุติธรรมของจอห์น รอลส์

เนื้อหาในส่วนนี้จะกล่าวถึงลักษณะของทฤษฎีความยุติธรรมอันเป็นผลที่เกิดจากบริบทที่กล่าวไว้ข้างต้น การอธิบายถึงทฤษฎีความยุติธรรมนี้จะแบ่งเนื้อหาออกเป็นสองส่วนหลักๆ ด้วยกัน ประกอบด้วย ส่วนที่หนึ่งกล่าวถึงส่วนที่เป็นวงรอบของตัวทฤษฎีว่ามีจุดมุ่งหมายและขอบเขตของตัวทฤษฎีอย่างไร และจากนั้นในส่วนที่สองจะได้กล่าวถึงเนื้อหาในส่วนที่เป็นแกนกลางของทฤษฎีความยุติธรรม

4.2.1 จุดมุ่งหมายและขอบเขตของทฤษฎีความยุติธรรม

ข้อเสนอของรอลส์อยู่ภายใต้คำถามสำคัญที่ว่า “เราจะหาหลักการสากลใดมาเป็นเครื่องสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นได้” โดยหลักความยุติธรรมนี้จะต้องเป็นหลักการที่ทุกคนยอมรับและรับรู้ร่วมกับคนอื่นๆ ในสังคม (Rawls, 2005) จุดมุ่งหมายของการเสนอทฤษฎีความยุติธรรมได้แก่ จุดมุ่งหมายแรกรอลส์พยายามจะเสนอทฤษฎีที่วางอยู่ตรงกลางอย่างประนีประนอมระหว่างแนวคิดที่มีฐานคิดแตกต่างกันระหว่างแนวคิดเสรีนิยม (Liberalism) ที่ให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคล (เน้นเสรีภาพ) กับแนวคิดสังคมนิยม (Socialism) ที่ให้ความสำคัญกับสังคมส่วนรวม (เน้นความเสมอภาค) ซึ่งกระแสแนวคิดทั้งสองนั้นได้รับการกล่าวถึงในช่วงสงครามเย็น ส่วนจุดมุ่งหมายที่สองเพื่อเป็นทางเลือกแทนข้อเสนอจากสำนักประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ซึ่งรายละเอียดส่วนนี้ผู้ศึกษาจะได้กล่าวถึงในเนื้อหาส่วนต่อไป ส่วนขอบเขตของทฤษฎีความยุติธรรม รอลส์ได้สร้างหลักมูลฐาน (Premise) เกี่ยวกับมนุษย์และสังคมขึ้นเพื่อให้เป็นลักษณะของเงื่อนไขในการสร้างทฤษฎีของตนเอง ได้แก่

ธรรมชาติของมนุษย์ (Human Nature)

รอลส์เชื่อว่าธรรมชาติของมนุษย์นั้นมีเหตุผล (Reason) ติดตัวมา กล่าวคือ เขามีสมมติฐานที่ว่ามนุษย์นั้นถือกำเนิดขึ้นมาอย่างไม่ได้วางเปล่าแต่มีสิ่งที่จะช่วยให้มนุษย์มีความสามารถที่จะคิดใคร่ครวญในเรื่องต่างๆ และสามารถเลือกทางเลือกต่างๆ ได้เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายด้วยตนเอง และสมมติฐานดังกล่าวก็ส่งผลให้มนุษย์มีอิสระและเท่าเทียมกัน

ในทางจริยธรรมเกิดขึ้น -roll ได้อ้างถึงอำนาจทางจริยธรรม 2 ประการเพื่อแสดงถึงการมีสำนึกที่สมบูรณ์ของการมีเหตุผล ได้แก่ การมีสำนึกในเหตุผล (Reasonable) และความมีเหตุผล (Rational)⁸

โครงสร้างพื้นฐานทางสังคม (The Basic Structure of Society)

-roll ให้ความสำคัญกับตัวของโครงสร้างทางสังคมว่าจะเป็นตัวสำคัญในการสร้างความยุติธรรมทางสังคมให้เกิดขึ้นมาได้ “สังคมที่มีการจัดระเบียบอย่างดีไม่ใช่เพียงแค่การออกแบบสิ่งที่ดีให้แก่สมาชิกในสังคมเท่านั้นแต่สังคมจะต้องถูกควบคุมจัดการอย่างมีประสิทธิภาพโดยอาศัยแนวคิดในเรื่องของความยุติธรรมอันประกอบไปด้วยกติกาที่ทุกคนยอมรับและทุกคนรู้ว่าคนอื่นๆ ก็ยอมรับแม้ทุกคนจะมีความปรารถนาที่แตกต่างกัน และมีโครงสร้างพื้นฐานจะเป็นตัวกระจายทรัพยากรเหล่านี้” (Rawls, 2005, pp. 4-5) โครงสร้างทางสังคมจึงมีหน้าที่ในการผลิตปัจจัยพื้นฐาน (Primary Goods) ทั้งในส่วนที่เป็นรูปธรรม เช่น รายได้ ความมั่งคั่ง และสิ่งที่เป็นนามธรรม เช่น สิทธิ เสรีภาพ -roll มองสังคมนั้นเปรียบเหมือนเกมการแข่งขันที่มีสมาชิกในสังคมเป็นผู้เล่น โครงสร้างทางสังคมอันประกอบไปด้วยสถาบันทางสังคมต่างๆ จึงเป็นผลรวมของแนวทางการปฏิบัติและกติกา (Forrester, 2019) ของการเล่นเกมนั้นเองและจะคอยทำหน้าที่ในการจัดสรรผลประโยชน์ในสังคมผ่านความร่วมมือของบรรดาสมาชิกในสังคม ซึ่งโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว เช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระบบการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ ตลาด เป็นต้น

ความไม่แน่นอน (Contingency)

-roll มองว่าความไม่แน่นอนตามธรรมชาติและสังคมเหล่านี้ไม่ควรนำมาเป็นตัวกำหนดการจัดสรรสิ่งต่างๆ ในสังคมเพราะเป็นเรื่องความบังเอิญและไม่มีความเป็นธรรม บุคคลควรจะเริ่มจากความเท่าเทียมกัน หากเริ่มต้นด้วยความไม่เท่าเทียมกันแล้วย่อมจะนำไปสู่ผลที่ไม่เท่าเทียมกันได้ (เกษดา ทองเทพไพโรจน์, 2553) ดังนั้น ความยุติธรรมในฐานะความ

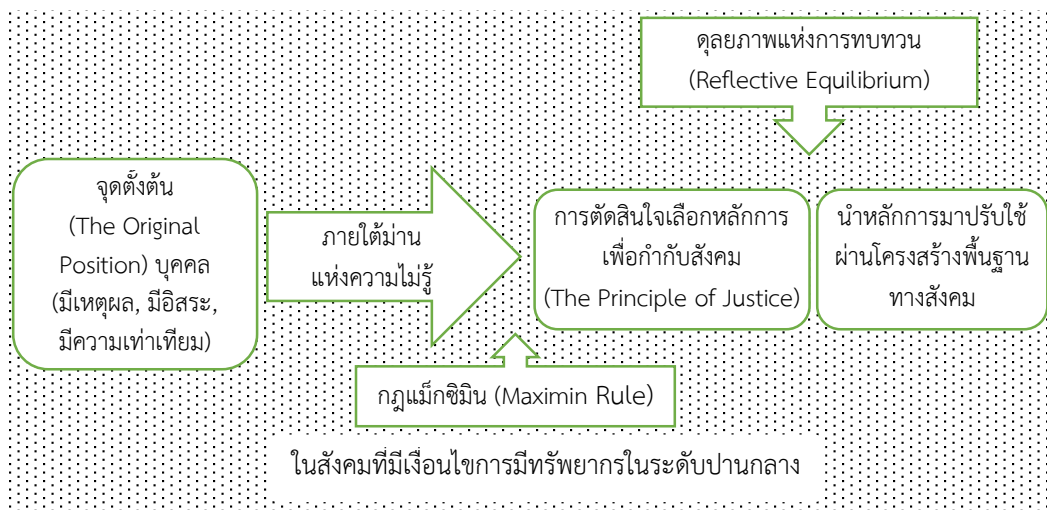
⁸ ในส่วนนี้ เกษดา ทองเทพไพโรจน์ (2553, น. 13) ได้ขยายนิยามไว้ในงานศึกษาที่ชื่อว่า “การวิเคราะห์เปรียบเทียบโน้ตทัศน์เรื่องความยุติธรรมของจอห์น -roll กับพระพุทธศาสนา” ว่า สำนึกในเหตุผล (Reasonable) คือ ความสามารถที่จะเข้าใจ ประยุกต์และปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมในการร่วมมือกันทางสังคม ส่วนความมีเหตุผล (Rational) คือ ความสามารถในการกำหนด ทบทวนและแสวงหาโน้ตทัศน์เรื่องสิ่งที่ดี หรือเรียกว่า การวางแผนชีวิตอย่างมีเหตุผล ซึ่งเป็นเป้าหมายในการวางแผนการดำเนินชีวิต โดยผ่านการเลือกอย่างมีเหตุผล ทำให้ชีวิตมีคุณค่าและความหมาย ซึ่งสอดคล้องกับคำนิยามของ-roll ในหนังสือ “Justice as Fairness: A restatement” หน้า 18-19 ในส่วนของ ปิยฤดี ไชยพร (2556, น. 131) เรียกว่า ความเป็นเหตุเป็นผล (Rational) และความมีเหตุผล (Reasonable) ในงานศึกษาเรื่อง “โหมส สแคนลอนกับทางออกแบบพันธสัญญาของปัญหาพหุนิยมทางคุณค่า”

เป็นธรรมจึงมุ่งหมายที่จะจัดการกับความไม่เท่าเทียมอันเกิดจากความไม่แน่นอนในชีวิตทั้งในมิติความไม่แน่นอนของคุณสมบัติตามธรรมชาติ เช่น พรสวรรค์ ในมิติความไม่แน่นอนของสถานะทางสังคม เช่น ชนชั้น และในมิติความไม่แน่นอนของโอกาส เช่น โชคชะตา (Lehning, 2009)

4.2.2 หลักการของทฤษฎีความยุติธรรม

แกนกลางของทฤษฎีความยุติธรรมที่รอลส์เสนอมีลักษณะเริ่มต้นเป็นกระบวนการในสถานการณ์สมมติไล่เรียงไปจนถึงการเลือกหลักความยุติธรรม ดังปรากฏจากตัวแบบจำลองในแผนภาพที่ 1 โดยมีรายละเอียดดังนี้

แผนภาพที่ 1 แบบจำลองทฤษฎีความยุติธรรมของจอห์น รอลส์



จุดตั้งต้น (The Original Position)

ทฤษฎีความยุติธรรมของรอลส์เริ่มต้นจาก “สถานะเริ่มแรกหรือจุดตั้งต้น (The Original Position)” มีลักษณะเป็นสถานการณ์สมมติที่ไม่ได้เกิดขึ้นจริงทางประวัติศาสตร์ ไม่มีใครรู้ว่าตนเป็นสถานที่ใด โดยมีสมมติฐานว่าบุคคลมาอยู่ร่วมกันในจุดตั้งต้นนี้ภายใต้การมีคุณลักษณะที่เหมือนกันคือเป็นบุคคลมีเหตุผลและมีเสรีภาพ ซึ่งการมาอยู่ร่วมกันนี้เป็นลักษณะของความสมัครใจ ไม่ได้ถูกบังคับจากบุคคลหรือสถานการณ์ใด การมาอยู่ร่วมกันจึงเป็นการเริ่มต้นต่อการสร้างพันธะและหน้าที่ที่มีต่อกันจนนำไปสู่การสร้างหลักการความยุติธรรม (Rawls, 2005) การที่บุคคลมีเหตุผลทำให้พวกเขามีอิสระสามารถคิดและตัดสินใจเองได้ ดังนั้น พวกเขาจึงมีความเท่าเทียมกันในทางจริยธรรมในเชิงของความสามารถในการคิด

และการเลือก แต่กลับพบว่ามีความแตกต่างและขัดแย้งกันในเรื่องการมีเป้าหมายหรือความคิดเกี่ยวกับ “ความดี (Concept of the Good)” เช่น การมองว่าความดีคือการช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ ความดีคือการมีทรัพย์สินเงินทอง ความดีคือการมีอำนาจ ความดีคือการมีความสุข เป็นต้น โดย “ในทฤษฎีความยุติธรรมนั้นแนวคิดเรื่อง “ความถูกต้อง/สิทธิ (Concept of the Right)” มีความสำคัญกว่าความดี”⁹ (Rawls, 2005, p. 31) นอกจากนี้ ลักษณะของจุดตั้งต้นนั้นจะอยู่ภายใต้สังคมที่มีทรัพยากรอยู่เพียงพอในระดับที่จะไม่ให้นมนุษย์ทำร้ายกันเพื่อแย่งชิงทรัพยากรเหล่านี้ได้ แต่ก็ไม่ได้มีมากอย่างเหลือเฟือพอที่จะทำให้พวกเขาเหล่านี้ไม่เห็นความสำคัญ บุคคลเหล่านี้จึงเลือกที่จะประสานผลประโยชน์กันแม้อาจมีความขัดแย้งกันบ้างเนื่องจากเงื่อนไขสังคมมีลักษณะเป็นสังคมที่ขาดแคลนในระดับปานกลาง และทุกคนในสังคมรู้สภาพสังคมนี้ดี ดังนั้น บุคคลทั่วไปเข้ามาร่วมกันโดยสมัครใจตกลงร่วมมือกันโดยอาศัยโครงสร้างทางสังคมและสถาบันเป็นพื้นที่ลงทุนร่วมกันต่างคนต่างได้ประโยชน์ร่วมกันเป็นตัวจัดสรรและกำหนดกติกาต่างๆ เพื่อชีวิตที่ดีร่วมกัน

ม่านแห่งความไม่รู้ (The Veil of Ignorance)

ในจุดตั้งต้นดังกล่าวยังไม่ใช่สังคมที่เป็นธรรมอย่างแท้จริง แต่สังคมที่เป็นธรรมนั้นจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีกระบวนการในการเลือกข้อตกลงที่เป็นธรรมผ่านกระบวนการที่บริสุทธิ์ยุติธรรม (Pure Procedural Justice) และนำไปสู่การสร้างกฎเกณฑ์กติกาของสถาบันทางสังคมเสียก่อน หลักในการเลือกที่เป็นธรรมนั้นมนุษย์ควรจะเลือกอย่างเป็นกลาง ไม่ควรที่จะเลือกผ่านการมีอคติหรือความเป็นตัวตนที่ถูกสังคมประกอบสร้างขึ้น เพราะการมีอคติเหล่านี้ล้วนมีส่วนในการสร้างกระบวนการตัดสินใจของการเลือกที่เอนเอียงเพื่อประโยชน์ส่วนตัวมากกว่า เช่น หากเลือกบนฐานของการรับรู้ว่าเป็นนายทุนย่อมจะเลือกวิธีการที่สร้างกำไรให้แก่ตนเองมากกว่าสังคม เป็นต้น สิ่งที่จะช่วยให้มนุษย์เป็นกลางได้นั้นรอลส์เรียกว่าการตกอยู่ภายใต้ “ม่านแห่งความไม่รู้ (The Veil of Ignorance)”

รอลส์อธิบายว่า “แนวคิดเรื่องจุดตั้งต้นคือการจัดตั้งกระบวนการในการเลือกอย่างเป็นธรรมโดยอาศัยการเลือกกระบวนการเลือกอย่างเป็นยุติธรรม และยกเลิกเงื่อนไขความ

⁹ ในทางจริยศาสตร์แล้วเมื่อกล่าวถึง “ความดี” และ “ความถูกต้อง” หรือ The right ในภาษาไทยแปลได้ทั้ง “ความถูกต้อง” และ “สิทธิ” สำราญ เทพจันทร์ ให้ความเห็นไว้ว่า “คำทั้งสองเกี่ยวข้องกับการถกเถียงทางจริยศาสตร์โดยมาจากคำเดียวกันคือ “right” ซึ่งถ้าใช้คำใดคำหนึ่งในภาษาไทยความหมายอาจจะแคบไป ... ซึ่งในการโต้แย้งนี้ความหมายทั้งสองเกี่ยวข้องกันอย่างแยกไม่ออก ฝ่ายชุมชนนิยมอ้างว่าสำหรับรอลส์แล้ว “สิ่งที่ถูก” ทางศีลธรรมคือการไม่ละเมิดสิทธิของปัจเจกบุคคล” (สำราญ เทพจันทร์, 2528, น. 23) ในงานวิจัยนี้ใช้ในความหมายของความถูกต้องเพื่อชี้ให้เห็นนัยยะของความแตกต่างจาก “ความดี” และในความหมายของรอลส์ก็เชื่อมโยงไปถึงเรื่องสิทธิด้วย

ไม่แน่นอนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลทั้งทางด้านสังคมและธรรมชาติ โดยรอลส์ได้สร้างสถานการณ์ให้บุคคลอยู่หลัง “ม่านแห่งความไม่รู้” (Rawls, 2005, p. 136) ซึ่งการเลือกภายใต้ความไม่รู้ก็คือไม่รู้ในเรื่องอะไร แะไหน อย่างไรบ้าง รอลส์ขยายความว่า “พวกเขาจะไม่รู้ว่าหากเลือกหลักการใดหลักการหนึ่งภายใต้ตัวเลือกที่หลากหลายแล้วนั้นจะส่งผลต่อตัวเขาอย่างไร” (Rawls, 2005, p. 136) กล่าวคือทำให้พวกเขาไม่สามารถรู้ได้ว่าทางเลือกใดบ้างที่พวกเขาเลือกจะก่อประโยชน์ให้แก่ตัวเขา และ “บุคคลในสภาพจุดตั้งต้นนั้นไม่รู้ข้อเท็จจริงเชิงลึกในเรื่องต่างๆ โดยเริ่มจากไม่รู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวเขาอย่างสถานะภาพทางสังคม (เช่น ความรวยหรือความจน)” ลักษณะธรรมชาติและความสามารถ (เช่น คนขาวหรือคนผิวสี เพศชายหรือเพศหญิง มีความฉลาดหรือไม่ฉลาด) และจุดมุ่งหมายในชีวิตจึงไม่สามารถวางแผนเป้าหมายของชีวิตได้ นอกจากนี้ ยังไม่รู้สภาพของสังคมที่เขาอยู่ว่ามีลักษณะอย่างไรจึงทำให้เขาไม่รู้สถานการณ์ในทางเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรมที่เขาอยู่ด้วย อย่างไรก็ตาม ถ้าอย่างนั้นบุคคลเหล่านั้นหลงเหลืออะไรไว้บ้าง รอลส์ให้พวกเขามีบางสิ่งที่ติดตัวอยู่แล้วคือความมีเหตุผล อิสระ และเท่าเทียมกันในจุดตั้งต้น และพวกเขาจะรู้ข้อเท็จจริงทุกๆ ไปของสังคมเพื่อให้ “พวกเขาเลือกหลักการที่จะช่วยให้เขามีชีวิตไม่ต้องเสียเปรียบ” (Rawls, 2005, p. 137)

กฎแมกซ์ิมิน (Maximin Rule)

เมื่อตกอยู่ภายใต้ม่านแห่งความไม่รู้บุคคลจะตัดสินใจเลือกในสิ่งที่ทำให้ตนเองเสียประโยชน์น้อยที่สุดภายใต้การไม่มีอคติทางสังคมใดๆ มาเกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการตัดสินใจภายใต้กฎแมกซ์ิมิน (Maximin Rule)¹⁰ คือ กฎที่ใช้ในสถานการณ์ของการเลือกภายใต้ความไม่แน่นอน โดยจะให้เรารจัดลำดับผลได้ผลเสียที่อาจเกิดขึ้นได้ในทางเลือกต่างๆ แล้วเลือกเอาทางเลือกที่ให้ผลเลวร้ายน้อยที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับผลร้ายที่อาจเกิดขึ้นจากทางเลือกอื่น (สุชาย อัครพินธุ์กุล, 2532; Rawls, 2005, p. 153)¹¹ ส่วนการไม่เอาเปรียบซึ่งกันและกันคือการไม่คิดแสวงหาผลประโยชน์จากผลประโยชน์ของบุคคลอื่น การที่เขาจะได้รับผลประโยชน์

¹⁰ กฎแมกซ์ิมินนั้นพัฒนามาจากทฤษฎีเกม (Game Theory) เป็นตัวแบบที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อใช้ในการอธิบายการตัดสินใจของมนุษย์โดยมีสมมติฐานว่ามนุษย์นั้นมีเหตุผลในการเลือกทางเลือกต่างๆ พบทฤษฎีดังกล่าวในวิชาเศรษฐกิจที่อธิบายพฤติกรรมของมนุษย์ในฐานะสัตว์เศรษฐกิจ

¹¹ ศุภชัย ศุภผล ได้กล่าวถึงตัวอย่างของกฎแมกซ์ิมินไว้ในหนังสือจอห์น รอลส์: ว่าด้วยทฤษฎีความยุติธรรมและชีวิตของจอห์น รอลส์โดยยกเรื่องของการเกณฑ์ทหารว่ามีตัวเลือกหลากหลายทางได้แก่ การจับใบดำ ใบแดง การสมัครรับใช้ชาติ หนีทหาร และเรียนรด. หากเลือกตามกฎแมกซ์ิมินแล้วจะเลือกเรียนรด. เพราะแม้ว่าจะต้องเข้าเรียนอย่างน้อย 3 ปี แต่ก็ปลอดภัยกว่าการเป็นทหาร เป็นต้น

มากขึ้นหมายถึงบุคคลอื่นต้องเสียผลประโยชน์หรือได้น้อยลง พวกเขาจะไม่ต้องการ
ผลประโยชน์แบบนั้นด้วยเช่นกัน

หลักการ 2 ข้อว่าด้วยความยุติธรรม (Two Principles of Justice)

สำหรับรัสเซลล์แล้วจุดตั้งต้นที่เท่าเทียมกันนี้จะถือว่าเป็นธรรมสำหรับทุกคน เพราะเขา
มุ่งเน้นไปที่กระบวนการ (Procedural) ในการเลือกมากกว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น โดยเชื่อว่า
เมื่อจุดเริ่มต้นที่เป็นธรรมไม่ว่าผลของการเลือกจะเป็นแบบไหนย่อมถือได้ว่ามีลักษณะที่เป็น
ธรรม ดังนั้น บุคคลเหล่านี้จึงตกลงกันว่าจะใช้หลักการ 2 ข้อในการเป็นกติกากำกับสังคมเพื่อ
สร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้น ได้แก่ (Rawls, 2005)

(1) หลักเสรีภาพที่เท่าเทียม (The Principle of Equal Liberty) คือการสนับสนุน
ให้บุคคลในสังคมมีเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งกำหนดข้อเรียกร้องไว้ 2 ประการ ได้แก่
ประการแรกบุคคลแต่ละคนมีสิทธิที่เท่าเทียมกันต่อระบบทั้งหมดที่เหมือนกันในเสรีภาพ
ขั้นพื้นฐาน และประการต่อมาระบบทั้งหมดของเสรีภาพขั้นพื้นฐานนี้จะต้องขยายให้กว้างขวาง
มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลมีความเท่าเทียมกัน
โดยมีเป้าหมายของอุดมการณ์ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย หลักการข้อนี้กล่าวถึง
เสรีภาพขั้นพื้นฐานไว้ 5 ด้านด้วยกัน ได้แก่เสรีภาพด้านมโนธรรมและอิสรภาพทางความคิด
อิสรภาพในการรวมตัว อิสรภาพทางการเมืองที่เท่าเทียมกัน เสรีภาพที่จะปกป้องและยึดมั่น
ในหลักการและอิสรภาพของบุคคล เช่น เสรีภาพในการเลือกอาชีพ ทรัพย์สิน และเสรีภาพ
ภายใต้หลักนิติธรรม (เกษดา ทองเทพไพโรจน์, 2553)

(2) หลักความเท่าเทียม โดยรัสเซลล์เห็นว่าความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคม
จะถูกจำกัดได้ก็ต่อเมื่ออยู่ภายใต้หลักการสองข้อคือ (2.1) หลักความแตกต่าง (The Difference
Principle) และ (2.2) หลักความเท่าเทียมกันของโอกาส (The Principle of Fair Equality of
Opportunity)

หลักความแตกต่างเป็นหลักที่ใช้แบ่งผลประโยชน์พื้นฐานทางสังคมในเรื่องรายได้
ทรัพย์สิน อำนาจ ตำแหน่ง หน้าที่ โดยยอมรับความสามารถที่แตกต่างกันของบุคคลให้มีได้
แต่ผลสุดท้ายแล้วจะเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ที่มากที่สุดของคนที่เสียเปรียบมากที่สุด เช่น
นายทุนเจ้าของปัจจัยการผลิตสามารถจะผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคตามความสามารถของตนได้
แต่สุดท้ายแล้วสินค้าเหล่านี้ก็จะต้องมีการกระจายให้แก่คนในสังคม โดยเฉพาะคนยากจน
ให้สามารถเข้าถึงสินค้าเหล่านี้ได้ เป็นต้น หลักการนี้ชี้ให้เห็นว่าการสร้างความเสมอภาคอาจ
ไม่จำเป็นต้องกดคนเหนือกว่าให้ลดลงมาแต่สนับสนุนให้คนมีความสามารถมีแรงจูงใจและ
พัฒนาตนเองได้ นับเป็นการหาสมดุลระหว่างเสรีภาพของบุคคลกับการสร้างความเสมอภาคให้
เกิดขึ้น (แซนเดล ไมเคิล เจ, 2557) หรืออาจกล่าวได้ว่าหลักการดังกล่าวเป็นความยุติธรรมผ่าน

โครงสร้างพื้นฐานที่เป็นธรรมและทำให้ไม่มีผู้ที่ได้เปรียบและเสียเปรียบจากความไม่แน่นอนตามธรรมชาติและความไม่แน่นอนทางสังคมเกิดขึ้น

หลักการอีกข้อคือหลักการเท่าเทียมกันของโอกาส ทุกคนควรมีโอกาสอย่างเท่าเทียมในการแข่งขันอย่างเป็นธรรม จะทำให้เกิดโอกาสแห่งความสำเร็จของบุคคลที่มีความสามารถเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน เช่น บุคคลมีสติปัญญาเท่าเทียมกัน ควรได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน ปราศจากการแบ่งชนชั้นทางสังคม การกีดกันทางเพศ เชื้อชาติ ศาสนา โดยไม่ให้ผู้ที่ได้เปรียบในสังคม เช่น ผู้ที่มีพรสวรรค์และความสามารถสูง มีสถานะภาพทางสังคมสูงกว่าได้โอกาสในการศึกษาและอาชีพสูงกว่า รอลส์ไม่เห็นด้วยกับการให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้มีความสามารถมากกว่า

หากจะต้องนำไปใช้และเลือกลำดับความสำคัญแล้วหลักความยุติธรรมทั้ง 2 ข้อนี้ก็จะมีการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของหลักความยุติธรรมหรือเรียกว่ากฎลำดับความสำคัญ (The Priority Rule) ดังนี้ กฎข้อที่ 1 กฎความสำคัญลำดับแรกคือเสรีภาพ เสรีภาพจะถูกจำกัดลงเพื่อเสรีภาพเท่านั้น ไม่อาจถูกจำกัดลงเพื่อประโยชน์ทางวัตถุอื่นใดได้ กฎข้อที่ 2 หลักความเท่าเทียมกันของโอกาสมีลำดับความสำคัญก่อนหลักความแตกต่าง ก่อนจัดระบบโครงสร้างทางสังคมให้เท่าเทียมต้องคำนึงเรื่องโอกาส

เมื่อได้หลักความยุติธรรมทั้ง 2 แล้ว รอลส์ได้กล่าวถึงประเด็นต่อมาคือจะนำหลักความยุติธรรมดังกล่าวมาสร้างความยุติธรรมทางสังคมให้เกิดขึ้นโดยบุคคลออกมาจากม่านแห่งความไม่รู้และนำเอาหลักความยุติธรรมทั้ง 2 ข้อนั้นมาปรับใช้กับลักษณะสังคมที่พวกเขาดำรงชีวิตอยู่ โดยวิธีการก็คือนำเอาหลักการนี้มาสร้างเป็นข้อกำหนดกฎเกณฑ์กติกาต่างๆ ผ่านทางโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม โดยเฉพาะผ่านทางสถาบันทางสังคมต่างๆ อย่างไรก็ตาม มีการตั้งข้อสังเกตว่าการเลือกหลักการเหล่านี้จะแน่ใจได้อย่างไรว่าเป็นการเลือกโดยใช้ “ความมีเหตุผล” ในการเลือกได้อย่างแท้จริง ในเมื่อคนเลือกเองก็ตกอยู่ภายใต้ม่านแห่งความไม่รู้ที่ต้องเป็นกลางแต่บุคคลที่อยู่ในสังคมจริงแล้วเป็นกลางได้หรือไม่และจะสามารถยอมรับในหลักความยุติธรรมที่รอลส์เสนอได้หรือไม่ รอลส์เองก็ได้ตระหนักต่อข้อสงสัยข้างต้นเช่นเดียวกันเขาจึงเสนอวิธีการที่เรียกว่า “ดุลยภาพแห่งการทบทวน (Reflective Equilibrium)”¹² เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการได้มาของหลักความยุติธรรมว่าเป็นไปอย่างถูกต้องและมีเหตุผลสนับสนุน (Justified) (ปิยฤดี ไชยพร, 2556, น. 141) กล่าวคือ

¹² ปิยฤดี ไชยพร อธิบายว่า ในภายหลังรอลส์ขยายความว่าดุลยภาพแห่งการทบทวนมีทั้งชนิดแคบ (Narrow) ซึ่งได้จากการทบทวนคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความยุติธรรมของผู้ทบทวนเพียงคนเดียว และชนิดกว้าง (Wide) ที่ได้จากการทบทวนคำวินิจฉัยของผู้ทบทวนเพียงคนเดียวก่อน แล้วจึงขยายไปทบทวนคำวินิจฉัยของคนอื่น ผู้ที่อยู่ในจารีตการคิดเกี่ยวกับความยุติธรรมทั้งแบบเดียวกันกับเขาและแบบที่ต่างกัน

เมื่อบุคคลได้ออกมาจากมานแห่งความไม่รู้และกลับมาสู่การรู้ข้อมูลพื้นฐานของตนเองแล้ว เขาจะนำหลักการวินิจฉัยตัดสินในเรื่องต่างๆ ที่เขาคิดว่ายังมีข้อสงสัยมาพิจารณาไตร่ตรองและ ทบทวนกลับไปกลับมาจนกระทั่งข้อวินิจฉัยนั้นลงตัวอยู่ในจุดสมดุลกันแล้วก็จะถือว่า อยู่ในสถานะที่มีเหตุผลสนับสนุน (Rawls, 2005, pp. 48-49) และเมื่อกระบวนการของการเลือกหลักความยุติธรรมมีความเป็นธรรมแล้วผลที่ตามมาก็ย่อมจะมีความเป็นธรรมเกิดขึ้นแน่นอน

4.3 จอห์น รอลส์กับสัญญาประชาคม (Social Contract) และเสรีนิยมทางสังคม (Social Liberalism)

หลังจากกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างบริบทและหลักการของทฤษฎีความยุติธรรมไปแล้ว เนื้อหาส่วนนี้จะกล่าวถึงอิทธิพลของทฤษฎีทางการเมืองที่รอลส์นำมาประกอบสร้างทฤษฎีความยุติธรรมของเขา ได้แก่ ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract Theory) และทฤษฎีเสรีนิยม (Liberalism) โดยมีรายละเอียดดังนี้

สัญญาประชาคมในทฤษฎีความยุติธรรมของรอลส์

รอลส์สร้างทฤษฎีของเขาในลักษณะที่ว่าความยุติธรรมจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อบุคคลเข้ามาตกลงทำพันธสัญญาต่อกัน ร่วมกันเลือกหลักการที่ทุกคนจะยอมรับ ซึ่งขั้นตอนดังกล่าว นำมาจากหลักการของทฤษฎีสัญญาประชาคมดังที่เขากล่าวว่า “เป้าหมายของผมคือการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องความยุติธรรมด้วยการอาศัยหลักการจากทฤษฎีสัญญาประชาคมจากนักคิดอย่าง ล็อก, รูสโซ, คานท์” (Rawls, 2005, p. 11) ลักษณะแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีสัญญาประชาคมเชื่อว่าจุดเริ่มต้นการถือกำเนิดของสังคมการเมืองเกิดจากการมารวมกันเพื่อทำพันธสัญญาหรือข้อตกลงต่อกัน โดยเคลื่อนย้ายออกจากสภาวะธรรมชาติเข้าสู่สังคมการเมือง และเมื่อสังคมการเมืองเกิดขึ้นกฎเกณฑ์กติการะเบียบทางการเมืองจึงเกิดขึ้นตามมา โดยในที่นี้จะกล่าวถึงนักคิดที่รอลส์ได้อ้างถึงในงานเขียนของเขา ได้แก่ โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes), จอห์น ล็อก (John Locke) ฌอง ซาค รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) และเอ็มมานูเอล คานท์ (Immanuel Kant) โดยพิจารณาออกเป็นประเด็น ไล่เรียงกันตามทฤษฎีความยุติธรรมตั้งแต่จุดตั้งต้นจนถึงการเลือกหลักความยุติธรรมไว้ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่งลักษณะของบุคคล รอลส์สร้างบุคคลในจุดตั้งต้นให้มีลักษณะเป็นบุคคลที่มีเหตุผล มีเสรีภาพ และความเสมอภาค ในส่วนของการสร้างธรรมชาติของมนุษย์ในฐานะของผู้มีเหตุผล (Reason)¹³ รอลส์ได้อธิบายถึงการใช้เหตุผลของฮอบส์ไว้ในคำบรรยาย

¹³ ธเนศ วงศ์ยานนาวา กล่าวถึงคำว่า Reason ที่ถูกแปลเป็นไทยว่าเหตุผลนั้นมีความหมายที่เปลี่ยนแปลงเรื่อยมาในแต่ละยุคสมัยความหมายดั้งเดิมในภาษากรีกคือ Logos มีความหมายทางภาษาอันเกี่ยวกับ

หัวข้อชื่อ “Hobbes’s Account of Practical Reasoning” โดยเริ่มต้นจากการอธิบายถึงการแยกสองสิ่งออกจากกันระหว่างความสำนึกในเหตุผล (The Reasonable) และความมีเหตุผล (The Rational) กล่าวคือการมีสำนึกในเหตุผลคือ “การระลึกได้หรือมีความรอบรู้ในความรู้สึกที่เป็นธรรม” (Rawls, 2007, p. 54) ส่วนความมีเหตุผลคือ “ความรู้สึกของการมีเหตุผลหรือการทำให้ผลประโยชน์ของตนเอง” โดยฮอบส์เน้นการอธิบายของมนุษย์ไปที่การมีเหตุผลและเรียกมันว่า “เหตุผลเชิงปฏิบัติ (Practical Reasoning)” อันหมายถึง “ความสามารถในการใช้เหตุในการเจรจาต่อรอง” (Rawls, 2007, p. 54) กล่าวในอีกแง่หนึ่ง ฮอบส์ใช้เหตุผลในลักษณะของการเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้มนุษย์ได้บรรลุเป้าหมายของตนเอง ดังนั้น มนุษย์จึงใช้เหตุผลเป็นของตนเองในการตัดสินใจเลือกต่างๆ ตามหลักการเลือกอย่างมีเหตุผล (Rational Choice) ทำให้มนุษย์ตัดสินใจเลือกวิธีการที่จะร่วมมือกันสร้างสังคมให้เกิดขึ้นมากกว่าที่จะทำสงครามขณะที่รอผลสลับเลือกให้บุคคลของเขานั้นมีทั้งความสำนึกในเหตุผลและความมีเหตุผลไปพร้อมกันเพื่อให้กระบวนการเลือกหลักการและเป้าหมายเป็นไปด้วยเหตุผลทั้งสองส่วน

ส่วนเรื่องของการมีเสรีภาพและความเสมอภาคสอดคล้องกับลัทธิที่กล่าวไว้ว่า “บุคคลในสภาวะธรรมชาติดูอยู่ภายใต้กฎธรรมชาติ (Law of Nature) ปกครองและมีลักษณะที่เสมอภาค (Equal) และอิสระ (Independent) ไม่มีใครคุกคามกันทั้งในทางชีวิต สุขภาพ เสรีภาพ และทรัพย์สิน” (Rawls, 2007, p. 113) และคานท์ที่อธิบายว่ามนุษย์สามารถกระทำทางศีลธรรมได้เพราะความเป็นมนุษย์ที่อยู่ในฐานะสัตว์ผู้มีเหตุผลที่เป็นอิสระ เสมอภาค (Free and Equal Rational Being) จึงทำให้สามารถใช้เหตุผลปฏิบัติบริสุทธิ์ (Pure Practical Reason) ในการตัดสินใจเลือกได้อย่างเสรี ซึ่งการมีอิสระภาพดังกล่าวนำมาซึ่งการมีอำนาจกำหนดตัวเอง (Autonomy) และเลือกที่จะทำตามเจตจำนงดี (Good Will) ของตน การเลือกได้ดังกล่าวจึงกลายเป็นการสร้างกฎศีลธรรม (Moral Law) ให้เกิดขึ้นได้ด้วยตัวของมนุษย์เอง (Rawls, 2000) คานท์จึงมีอิทธิพลต่อรอลส์มากที่สุดในการสร้างบุคคลในสถานการณ์สมมติของรอลส์ รวมไปถึงการเน้นในเรื่องของการสร้างให้เป็นกฎสากล การเคารพมนุษยชาติ และการมองมนุษย์ในฐานะที่เป็นเป้าหมายของตนเองอีกด้วย (Rawls, 2005) จากหลักการของคานท์ข้างต้นจึงนำไปสู่สิ่งที่รอลส์กล่าวว่า “หลักการของความยุติธรรมคือความเป็นธรรมนั้นความถูกต้องมีความสำคัญเหนือกว่าความดี” (Rawls, 2005, p. 36) เพราะเป้าหมายของ

การพูด มิได้หมายถึงความคิด ต่อมาได้ผนวกเข้ากับความคิดเกี่ยวกับพระเจ้าในยุครีคริสตศาสนารุ่งเรือง และในที่สุดด้วยอิทธิพลของวิทยาศาสตร์ ความหมายได้กลายเป็นหลักของเหตุผลพร้อมกับเปลี่ยนไปใช้คำว่า Ratio ซึ่งเป็นภาษาละตินแทน

มนุษย์ในฐานะปัจเจกบุคคลอาจมีความต่างกัน แต่กระบวนการในการปฏิบัติหรือเลือกจะต้องถูกต้อง

ประเด็นที่สองจุดตั้งต้น (Original Position) การมารวมกันที่จุดตั้งต้นเพื่อสร้างข้อตกลงและพันธะ (Obligation) ต่อกันเพื่อที่จะร่วมกันออกแบบและสร้างสถาบันทางสังคมขึ้นมาจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ในสังคมได้อย่างเป็นธรรมของรอลส์นั้นตรงกับการเริ่มต้นที่จะเกิดสังคมการเมืองในแนวคิดแบบสัญญาประชาคม ดังเห็นได้จากข้อเสนอของล๊อค หรือรุสโซ ที่เกิดขึ้นจากความสมัครใจ ขณะที่ฮอบบ์สันดูเหมือนว่าเหตุผลของการมารวมตัวกันนั้นจะเป็นความจำเป็นมากกว่าสมัครใจ แต่ก็ยังอยู่ภายใต้ของการมีสิทธิที่จะเลือกอยู่นั่นเองระหว่างจะอยู่ในสภาวะธรรมชาติที่มีสงครามหรือจะอยู่ในสังคมที่มีสันติภาพ ส่วนของคานท์เองก็มองว่าศีลธรรมถือกำเนิดขึ้นมาจากการตกลงกันของบุคคลหรือการสร้างพันธะขึ้นนั่นเอง (Original Contract) (Rawls, 2005) และการสร้างสถานการณ์สมมติที่ไม่ได้มีอยู่จริงในเชิงประวัติศาสตร์ก็สอดคล้องกับการสถานการณ์ของการทำสัญญาในทฤษฎีของล๊อคเช่นกัน (Rawls, 2007)

ประเด็นที่สามต่อมาคือความเป็นกลางของบุคคลหลังม่านแห่งความไม่รู้ กล่าวคือ รอลส์เองพยายามที่จะปรับปรุงสภาวะเริ่มต้นดังกล่าวให้มีลักษณะที่เท่าเทียมกันเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอันเป็นผลมาจากปัญหาจากข้อเสนอของล๊อคที่ให้นุชนิยมสิทธิทรัพย์สินติดตัวมาตั้งแต่สภาวะธรรมชาติ ซึ่งสิทธิดังกล่าวนำมาซึ่งความไม่เสมอภาคตั้งแต่เริ่มต้น สำหรับรอลส์แม้ว่าเขาจะเห็นด้วยกับจุดเริ่มต้นในแบบเดียวกับล๊อคแต่เขาจะต้องทำอย่างไรเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว เขาจึงเลือกวิธีที่จะทำให้ทุกคนเสมอภาคด้วยวิธีการที่ว่า

“หากเราไม่พึงพอใจกับแนวคิดของล๊อคเกี่ยวกับแนวคิดการสร้างสถานะทางชนชั้น (Class State (การครอบครองทรัพย์สิน) -ผู้วิจัย) และยังต้องการยืนยันหลักคำสอนในรูปแบบพันธสัญญาของเขาไว้ พวกเราจะต้องหาวิธีแก้ไขเรื่องหลักคำสอนเพื่อแยกความไม่เท่าเทียมออกจากเรื่องของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ความยุติธรรมในฐานะความเป็นธรรมมีวิธีการด้วยการใช้จุดตั้งต้นเป็นตัวแทน โดยอาศัยม่านแห่งความไม่รู้มาช่วยจำกัดข้อมูลเกี่ยวกับข้อได้เปรียบ ผลประโยชน์ในสถานการณ์สร้างพันธสัญญา” (Rawls, 2007, p. 139)

ประเด็นสุดท้ายเรื่องของการเลือกหลักความยุติธรรมหรือการเลือกผลประโยชน์สาธารณะ (Common Good) ให้เกิดขึ้นในสังคมการเมืองที่เป็นธรรม รอลส์ได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีของรุสโซที่กล่าวถึงการมารวมกันเพื่อบรรลุเจตจำนง (Will) เป็นเป้าหมายหลักโดยนำเจตจำนงเฉพาะตนเข้ามารวมเข้าไว้เพื่อให้กลายเป็นเจตจำนงร่วม (General Will) แต่การจะนำไปสู่ข้อสรุปของข้อตกลงดังกล่าวได้นั้นกระบวนการใช้เหตุผลในการปรึกษาหารือ

ร่วมกันเพื่อหาข้อสรุปให้เกิดขึ้นภายใต้การเป็นภาคส่วนที่เท่าเทียมกันของทุกคน การเลือกหลักความยุติธรรมและการนำไปปรับใช้ของรอลส์ก็ต้องอาศัยกระบวนการเช่นเดียวกันนี้

รอลส์กับการเลือกแนวทางเสรีนิยมทางสังคม

เสรีนิยมเป็นทฤษฎีที่เน้นความสำคัญไปที่ปัจเจกบุคคลที่มีเหตุผลติดตัวมา ดังนั้นปัจเจกบุคคลจึงสามารถที่จะคิดเองได้รวมถึงสามารถที่จะเลือกสิ่งต่างๆ ได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องการถูกควบคุมแทรกแซงจากใคร รวมถึงรัฐที่ควรมีอำนาจแบบจำกัดเพื่อป้องกันไม่ให้เข้ามาแทรกแซงขัดขวางปัจเจกบุคคล Heywood (2012) ได้อธิบายถึงคุณลักษณะที่เป็นแกนกลางของเสรีนิยมประกอบไปด้วยปัจเจกชนนิยม (Individualism) อิสรภาพ (Freedom), เหตุผล (Reason) ความยุติธรรม (Justice) และความอดทนอดกลั้น (Toleration) อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีเสรีนิยมนั้นกลับพบว่าไม่ได้มีลักษณะที่เป็นหนึ่งเดียวแต่มีหลากหลายรูปแบบ¹⁴ (ฟรีเดน ไมเคิล, 2563, น. 64) และมีพัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปจากช่วงปลายศตวรรษที่ 19 จากเสรีนิยมแบบคลาสสิกที่เน้นการจำกัดอำนาจรัฐให้น้อยมาสู่เสรีนิยมสมัยใหม่ที่กลับมาเน้นสวัสดิการการจัดการเศรษฐกิจ (Heywood, 2012)

จากการศึกษาพบว่าเสรีนิยมที่ปรากฏในทฤษฎีความยุติธรรมของรอลส์ประกอบไปด้วยส่วนแรกคือการยอมรับการมีเสรีภาพของบุคคลเพื่อสร้างศีลธรรมและเป็นการแสดงให้เห็นถึงการเป็นเป้าหมายภายในตัวเองของบุคคล ส่วนที่สองปรากฏในหลักความยุติธรรมข้อ 2 ในเรื่อง “หลักความแตกต่าง” ที่ยอมรับความแตกต่างหลากหลายและความสามารถของปัจเจกบุคคล แต่สุดท้ายแล้วการยอมรับเสรีภาพดังกล่าวจะต้องนำไปสู่การกระจายทรัพยากรที่เป็นธรรมให้เกิดขึ้นได้ เมื่อนำเอาประเภทของเสรีนิยมมาทับทบไปบนหลักการของรอลส์ในข้อนี้แล้วจะพบว่ามันสอดคล้องกับเสรีนิยมทางสังคม (Gutmann, 1980) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ปรากฏขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเฉพาะในอังกฤษ ดังเช่นการต่อสู้ของพรรคแรงงานซึ่งรอลส์น่าจะรับรู้จักเป็นอย่างดีในช่วงของการไปใช้ชีวิตที่อังกฤษ ดังนั้นสำหรับรอลส์แก่นแท้ของเสรีนิยมอยู่ในองค์ประกอบสองประการกล่าวคือ ประการหนึ่งได้แก่องค์ประกอบอิสรเสรีนิยม อีกประการ

¹⁴ สามารถจัดแบ่งเสรีนิยมออกเป็นช่วงชั้นต่างๆ ได้ดังนี้ 1) ทฤษฎีที่ว่าอำนาจที่ถูกจำกัดเหนี่ยวรั้งซึ่งมุ่งหมายจะปกป้องสิทธิของปัจเจกบุคคลและค้ำประกันพื้นที่ให้ผู้คนมีชีวิตอยู่ได้โดยไม่ถูกรัฐบาลกดขี่ 2) ทฤษฎีว่าด้วยปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและตลาดเสรีซึ่งทำให้ปัจเจกบุคคลทั้งหลายสามารถหาทำไรได้จากการแลกเปลี่ยนสินค้าซึ่งกันและกัน 3) ทฤษฎีว่าด้วยความก้าวหน้าของมนุษย์ตามเวลาที่ล่วงเลยไปซึ่งมุ่งหมายจะทำให้ปัจเจกบุคคลสามารถพัฒนาศักยภาพและสมรรถภาพของตนขึ้นมาได้ตราบเท่าที่พวกเขาไม่ทำร้ายคนอื่น 4) ทฤษฎีว่าด้วยการพึ่งพาซึ่งกันและกันและสวัสดิการที่กำกับโดยรัฐซึ่งจำเป็นสำหรับปัจเจกบุคคลที่จะบรรลุเสรีภาพเจริญงอกงาม 5) ทฤษฎีที่ตระหนักถึงความหลากหลายแห่งท่วงทำนองชีวิตของกลุ่มและความเชื่อต่างๆ ซึ่งมุ่งหมายให้เกิดสังคมพหุนิยมที่อดกลั้นต่อกัน

ได้แก่ องค์ประกอบเสมอภาคนิยม องค์ประกอบอิสระเสรีนิยมทำให้ปัจเจกบุคคลมีสมรรถภาพมากขึ้นในการตัดสินใจเลือกเกี่ยวกับชีวิตของตนเองที่มีได้เป็นการเลือกอย่างเสรีเท่านั้น หากยังคิดสะท้อนและชอบด้วยเหตุผลด้วย ส่วนองค์ประกอบเสมอภาคนิยมที่เน้นการตอบสนองเงื่อนไขในการสร้างความยุติธรรมทางสังคมให้เกิดขึ้นนั่นเอง (ฟรีเดน ไมเคิล, 2563) จึงมีผู้นิยามข้อเสนอของรอลส์ว่าเป็นรูปแบบใหม่ของเสรีนิยมที่เน้นความเสมอภาค (Modern form of Egalitarian Liberalism)¹⁵ (Nagel, 2003)

4.4 จอห์น รอลส์กับประโยชน์นิยม (Utilitarianism)

จุดมุ่งหมายหนึ่งของการเสนอทฤษฎีความยุติธรรมของรอลส์เพื่อเสนอทางเลือกแทนข้อเสนอของทฤษฎีประโยชน์นิยม ดังที่เขากล่าวว่า “เป้าหมายในงานของผมคือการหาทฤษฎีความยุติธรรมมาเป็นทางเลือกแทนทฤษฎีประโยชน์นิยม โดยผมเชื่อว่ามันมีความแตกต่างกันระหว่างมุมมองสัญญาประชาคมกับมุมมองประโยชน์นิยม” (Rawls, 2005, p. 22) ถ้าอย่างนั้นแล้วประโยชน์นิยมมีหลักการอย่างไรถึงทำให้รอลส์จะต้องโต้แย้ง ประโยชน์นิยม คือทฤษฎีที่ถือว่าการกระทำใดจะเป็นการกระทำที่ถูกต้องก็ต่อเมื่อการกระทำนั้นก่อให้เกิดผลดีมากที่สุดแก่คนจำนวนมากที่สุด หลักนี้เรียกว่าหลัก “มหาสุข” (โสรัจจ์ หงส์दारมภ์, 2560) โดยมีแนวคิดพื้นฐานที่เชื่อว่ามนุษย์ปรารถนาสิ่งที่เป็นความพึงพอใจ (Pleasure) และปฏิเสธสิ่งที่ทำให้เจ็บปวด (Pain) สิ่งไหนที่ทำให้มนุษย์ผลิตเพลินได้สิ่งนั้นนับว่ามีประโยชน์และเป็นสิ่งที่ดี ขณะที่สิ่งที่ทำให้เจ็บปวดสิ่งนั้นคือสิ่งที่เลว ความดีหรือสิ่งที่ดีปรากฏออกมาจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น สิ่งที่ดีนั้นหากวัดออกมาแล้วมีจำนวนมากที่สุดย่อมนับว่าสิ่งนั้นเป็นสิ่งที่ดีสูงสุด ดังปรากฏคำว่า “ความสุขที่ยิ่งใหญ่ที่สุดคือความความสุขของคนจำนวนมากที่สุด (The Greatest Happiness of the Greatest Number)”

รอลส์ได้กล่าวถึงนักคิดในทฤษฎีประโยชน์นิยมไว้ในงานของเขา ได้แก่ เดวิด ฮูม (David Hume) จอห์น สจ๊วต มิลล์ (John Stuart Mill) และ เฮนรี ซิดวิก (Henry Sidgwick) นักคิดกลุ่มนี้ปฏิเสธแนวคิดสัญญาประชาคม เช่น ฮูมที่อธิบายว่ามนุษย์สร้างศีลธรรมโดยไม่ใช้เหตุผลแต่เป็นเรื่องของความรู้สึก (Sentiment) และคิดไตร่ตรองจากอารมณ์ภายใน (Internal Sense) ไม่ใช่ตรรกะ หลักศีลธรรมจึงเกิดจากความรู้สึกร่วมกัน และนำมาสร้างคามยุติธรรมในลักษณะการจัดวางตำแหน่งให้บุคคลมีพฤติกรรมและเคารพกติกาเพื่อให้เกิดประโยชน์

¹⁵ Mandle ได้ขยายความและตีความประเด็นนี้ของรอลส์แตกต่างจาก Nagel ว่าแม้ Rawls จะเน้นความเสมอภาคแต่หลักความแตกต่างของรอลส์ก็ไม่ใช่แนวคิดความเสมอภาคทางโชค (Luck Egalitarianism) ที่เน้นการแบ่งทรัพยากรให้คนที่โชคดีกว่าไปให้แก่คนที่โชคร้ายกว่าเพราะคนที่โชคร้ายกว่าจะถูกจัดให้ดีกว่าคนที่โชคดี (Mandle, 2009, pp. 24-29)

สาธารณะหรือเรียกว่าเป็นคุณธรรมสังเคราะห์ (Artificial Virtue) ที่ถูกสร้างโดยมนุษย์ (Rawls, 2000) ขณะที่จิตวิคก็เห็นคล้ายกับหลักการของเบนแธม (Jeremy Bentham) ในเรื่องหลักการพื้นฐานของประโยชน์นิยมที่มีลักษณะสุขนิยม (Hedonistic) แม้ว่าต่อมา มิลล์ จะพัฒนาหลักการดังกล่าวให้มีความซับซ้อนมากขึ้นโดยข้อเสนอของเขาวางอยู่บนหลักการทางจิตวิทยาที่ว่าความดีไม่ใช่แค่ความสุขและความเจ็บปวดเท่านั้นแต่ยังรวมถึงการมีเกียรติ (Dignity) อันเป็นความต้องการขั้นสูงของมนุษย์และนี่คือพันธะทางศีลธรรมแต่ก็ยังมีเป้าหมายสุดท้ายคือประโยชน์สูงสุดนั่นเอง อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า รอลส์ เองก็ได้นำบางส่วนในทฤษฎีของฮูมมาปรับใช้ในเรื่องการสร้างบุคคลขึ้นมาให้มีลักษณะที่เป็นกลางในการตัดสินใจและเป็นบ่อเกิดของการสร้างศีลธรรม ฮูมได้พูดถึง “The Judicious Spectator” อันหมายถึงการสร้างลักษณะของบุคคลที่มีความรู้สึกแบบกลางๆ ไม่อิงผลประโยชน์ของตน (Rawls, 2007, p. 185) สอดคล้องกับการตกอยู่หลังม่านแห่งความไม่รู้ที่ให้คุณค่าความเป็นกลางปราศจากอคติเพื่อเลือกหลักการของความยุติธรรมให้เกิดขึ้นได้ หรือประเด็นของประชาธิปไตยตัวแทนของมิลล์ที่รอลส์ใช้อ้างถึงในประเด็นเรื่องของสิทธิทางการเมืองในเรื่องของการมีส่วนร่วมในทฤษฎีความยุติธรรม (Freeman, 2007) ถ้าอย่างนั้น รอลส์ ได้แย้งอะไรบ้างต่อประโยชน์นิยม

รอลส์ได้โต้แย้งกับทฤษฎีประโยชน์นิยมไว้ใน 3 ประเด็นตามที่ปรากฏในหนังสือ A Theory of Justice โดยกล่าวถึงความแตกต่างของทฤษฎีประโยชน์นิยมกับทฤษฎีความยุติธรรมของเขาที่วางอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีสัญญาประชาคมไว้ว่า ประเด็นแรกเรื่องของประโยชน์นิยมที่เน้นไปในเรื่องของสวัสดิการทางสังคม ขณะที่รอลส์ให้ความสำคัญไปที่สิทธิและเสรีภาพ กล่าวคือรอลส์เห็นว่าข้อเสนอของประโยชน์นิยมมีจุดอ่อนในหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย เพราะข้อเสียของประโยชน์นิยมคือสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกชนถูกละทิ้งเพื่อเป้าหมายรวมของสังคม (เกษดา ทองเทพไพโรจน์, 2553) ประโยชน์นิยมเน้นความสำคัญไปที่ผลรวมของประโยชน์ที่เกิดขึ้นเป็นตัวตัดสิน การสร้างสวัสดิการทางสังคมจึงเป็นการกระจายทรัพยากรต่างๆ ทางสังคมให้แก่บุคคลในสังคมที่ได้รับในสิ่งนั้นๆ เหมือนกันโดยเฉลี่ยไปว่าบุคคลแต่ละคนนั้นอาจจะมีความต้องการที่แตกต่างกัน กัน นอกจากนี้ ยังพบว่า รอลส์มีมุมมองในเรื่องเสรีภาพที่แตกต่างจากมิลล์ ซึ่งมิลล์เสนอว่าการมีเสรีภาพจะช่วยให้เราสามารถใช้ชีวิตเปิดกว้างต่อการเรียนรู้ลองผิดลองถูกซึ่งในที่สุดแล้วจะช่วยให้เราค้นพบตัวเองและพัฒนาตนเองได้เต็มที่ เสรีภาพจึงเป็นพื้นที่เพื่อการเติบโตของปัจเจกบุคคล และเสรีภาพก็เป็นพื้นที่เพื่อความก้าวหน้าของสังคมด้วย เพราะผลรวมที่แต่ละคนมีเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ ก็คือประโยชน์สุขของคนส่วนใหญ่และความก้าวหน้าของมนุษยชาติ (สุรพศ ทวีศักดิ์, 2562) ขณะที่รอลส์มีมุมมองว่าเสรีภาพไม่ใช่แค่เครื่องมือที่จะช่วยให้ปัจเจกบรรลุศักยภาพของตนเองหรือ

ให้สังคมโดยรวมบรรลุเป้าหมายเท่านั้น แต่เสรีภาพมีความสำคัญเพราะเป็นเป้าหมายหรือเป็นสิ่งที่ดีในตัวเองอยู่แล้ว

ประเด็นที่สองประโยชน์นิยมเป็นการสร้างหลักทางเลือกสำหรับบุคคล (The principle of choice for one man) ส่วนทฤษฎีความยุติธรรมเป็นการสร้างหลักทางเลือกในระดับสังคม (The principles of social choice) อันเป็นผลมาจากข้อตกลงดั้งเดิมตามหลักของทฤษฎีสายสัญญาประชาคม กล่าวคือ ลักษณะการเลือกเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดนั้นสำหรับรอลส์ ก็เป็นการเลือกเพียงแคในระดับบุคคลเท่านั้นแม้ว่าผลรวมสุดท้ายจะมองว่าการเลือกของปัจเจกบุคคลที่มารวมกันมากที่สุด แต่สำหรับการเลือกในทฤษฎีของรอลส์นั้นเป็นการเลือก “ผ่านจุดตั้งต้นซึ่งจะไม่ใช้การเลือกตามหลักการประโยชน์นิยมเพื่อสร้างความร่วมมือทางสังคม” (Rawls, 2005, p. 29) แต่เป็นการเลือกอย่างเป็นกลางภายใต้ความไม่รู้ ซึ่งจะทำให้ผู้เลือกนั้นไม่เลือกในสิ่งที่ตนเองได้ประโยชน์มากที่สุด แต่จะเลือกที่เสียประโยชน์น้อยที่สุด ตามหลักของกฎแม็กซิมีนนั้นเอง นี่คือการเลือกในระดับสังคมที่แท้จริง

และประเด็นที่สามประโยชน์นิยมจะเน้นผลของการกระทำหรือเรียกว่าอรรถวิทยา (Teleological Theory) ขณะที่ทฤษฎีความยุติธรรมของรอลส์นั้นมีลักษณะแบบภณนิยมธรรม (Deontological Theory) ที่เน้นการตัดสินถูก/ผิดไปที่การกระทำ กล่าวคือในมุมมองเกี่ยวกับลักษณะของบุคคล ประโยชน์นิยมเน้นไปที่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นโดยถือว่าเมื่อผลลัพธ์สร้างความสุขให้คนได้ย่อมถือว่าเป็น “ความดี” ขณะที่รอลส์ให้ความสำคัญกับการมีเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ย่อมเชื่อว่าเป้าหมายหรือความดีของบุคคลนั้นไม่เหมือนกัน รอลส์คิดเหมือนคานท์ว่าความถูกต้อง/สิทธิ (The Right) มาก่อนประโยชน์ เนื่องจากทฤษฎีของคานท์ให้ความสำคัญกับมนุษย์ในฐานะที่เป็นเป้าหมายของตนเองมากกว่าจะเป็นเพียงเครื่องมือที่จะบรรลุเป้าหมายเท่านั้น รอลส์จึงมองว่าหลักการของประโยชน์นิยมยังไม่น่าจะเป็นหลักการความยุติธรรมที่ทุกคนควรจะมีติดใจได้ เพราะหลักการดังกล่าวไม่ได้ยึดถือความดีในแบบอื่นนอกเสียจากความสุข (แซนเดล ไมเคิล เจ, 2558) รอลส์จึงโต้แย้งทั้งประโยชน์นิยมแบบคลาสสิก (Classical Utilitarianism) ว่ามองแต่ผลรวมสูงสุด (Maximizing Utility) ไม่ให้ความสำคัญของความแตกต่างของบุคคล และประโยชน์นิยมโดยเฉลี่ย (Average Utility) ว่าแม้จะมีการกระจายทรัพยากรโดยเฉลี่ยแต่ก็ยังยึดหลักหลักของคนหมู่มากมากกว่าปัจเจกบุคคลอยู่แน่นอน (Scheffler, 2003)

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ข้อสรุปจากงานวิจัยพบว่าข้อเสนอความยุติธรรมของรอลส์นั้นไม่ได้เกิดขึ้นอย่างลอยๆ แต่เกิดขึ้นจากเงื่อนไขของบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของอเมริกาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ข้อเสนอของรอลส์นั้นอยู่ในลักษณะของความ เป็นสมัยใหม่ที่เน้นไปในเรื่องของการแสวงหาเหตุผลกลางๆ เพื่อนำมาใช้และการมุ่งเน้นไปที่โครงสร้างทางสังคม ในการสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นมากกว่าการแสวงหาความยุติธรรมจากตัวบุคคล โดยข้อเสนอดังกล่าวพยายามสร้างสมดุลระหว่างเสรีภาพและความเสมอภาคให้สามารถนำไปปฏิบัติได้ในสังคมเสรีประชาธิปไตยซึ่งได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีสัญญาประชาคมและทฤษฎีเสรีนิยมทางสังคม และเสนอขึ้นเพื่อที่จะเป็นทางเลือกในการสร้างหลักความยุติธรรมนอกจากข้อเสนอจากทฤษฎีประโยชน์นิยมที่กำลังมีบทบาทสำคัญในช่วงเวลานั้น

ข้อเสนอแนะในการศึกษาค้นคว้าต่อไป คือ การศึกษาประเด็นดังกล่าวนี้เป็นเพียงการศึกษาในเบื้องต้นและอาจจะยังมีความไม่สมบูรณ์ของภาพรวมในแนวคิดของจอห์น รอลส์ ทั้งหมด เป็นแต่เพียงภาพต่อ (Jigsaw) ส่วนหนึ่งของภาพรวมขนาดใหญ่เท่านั้น ดังนั้น การศึกษาในแง่มุมอื่นๆ จะช่วยให้เราเข้าใจแนวคิดของรอลส์ได้ชัดเจนมากขึ้น นอกจากนี้ ยังพบข้อจำกัดของงานศึกษาดังกล่าวอันเป็นผลจากการเลือกศึกษาเฉพาะช่วงแรกของการเสนอแนวคิดความยุติธรรมเท่านั้น ยังพบว่าหลังจากที่รอลส์เสนอทฤษฎีความยุติธรรมแล้วนั้นได้เกิดปฏิกิริยาในแวดวงวิชาการต่อข้อเสนอดังกล่าวซึ่งได้ช่วยขยายพรมแดนเรื่องของการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมไปได้ไกลมาก และรอลส์เองก็ยังมีคำตอบต่อข้อโต้แย้งต่างๆ เหล่านี้ ผ่านงานเขียนในช่วงหลังๆ ซึ่งหากมีการศึกษาในช่วงเวลาอื่นๆ ก็จะช่วยเพิ่มพื้นที่ต่อเรื่องดังกล่าวมากขึ้น นอกจากนี้ ยังสามารถนำทฤษฎีเหล่านี้มาปรับใช้ในสังคมไทยเพื่อแสวงหาสังคมที่เป็นธรรมต่อไปได้

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- เกษดา ทองเทพไพโรจน์. (2553). *การวิเคราะห์เปรียบเทียบโมทัศน์เรื่องความยุติธรรมของจอห์น -roll กับพระพุทธศาสนา*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- แซนเดล ไมเคิล เจ. (2557). *ความยุติธรรม* [Justice: what's the right thing to do?] (สถนี อาชวานันท์กุล, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: โอเพ่นเวิลด์ส.
- _____. (2558). *ปรัชญาสาธารณะ* [Public Philosophy] (สถนี อาชวานันท์กุล, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: โอเพ่นเวิลด์ส.
- ธเนศ วงศ์ยานนาวา. (2547). แนวความคิดทางการเมืองและสังคมของตะวันตก 2. ใน สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (บก.). *แนวคิดทางการเมืองและสังคม* (น. 128-165). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ปิยฤดี ไชยพร. (2556). *โทมัส สแคนลอนกับทางออกแบบพหุสัญญาของปัญหาทุนนิยมทางคุณค่า*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรดุษฎีบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ฟรีเดน ไมเคิล. (2563). *เสรีนิยม: ความรู้ฉบับพกพา* [Liberalism: A Very Short Introduction] (เกษียร เตชะพีระ, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: บั๊คสเคป.
- ศุภชัย ศุภผล. (2558). *จอห์น -roll: ว่าด้วยทฤษฎีความยุติธรรมและชีวิตของจอห์น -roll*. กรุงเทพฯ: วิกตอรี.
- สำราญ เทพจันทร์. (2528). *ข้อโต้แย้งของฝ่ายชุมชนนิยมต่อมโนทัศน์ของจอห์น -roll เรื่องบุคคลและชุมชน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุชาย อิศวพันธุ์ธกุล. (2533). *ความคิดเรื่องความเท่าเทียมกันในทฤษฎีความยุติธรรมของจอห์น -roll*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรพศ ทวีศักดิ์. (2562). *มนุษย์กับเสรีภาพ: มุมมองทางปรัชญาคานท์, มิลล์, -roll*. กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์.
- โสรัจจ์ หงศ์ลดารมภ์. (2560). *ปรัชญาทั่วไป*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

- Fleischacker, S. (2004). *A Short History of Distributive Justice*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Forrester, K. (2019). *In the Shadow of Justice*. New Jersey: Princeton University Press.
- Freeman, S. (2007). *Rawls*. London; New York: Routledge.
- Gutmann, A. (1980). *Liberal Equality*. New York: Cambridge University Press.
- Havelock, E. A. (1978). *The Greek Concept of Justice*. USA: Harvard University Press.
- Heywood, A. (2012). *Political Ideologies: An Introduction*. New York: Palgrave.
- Lehning, P. B. (2009). *John Rawls: An Introduction*. New York: Cambridge University Press.
- Mandle, J. (2009). *Rawls's A Theory of Justice: An Introduction*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Nagel, T. (2003). Rawls and Liberalism. In Freeman, S. (Ed.). *The Cambridge Companion to Rawls* (pp. 62-85). New York: Cambridge University Press.
- Pogge, T. (2007). *John Rawls: His Life and Theory of Justice*. USA: Oxford University Press.
- Rauchway, E. (2008). *The Great Fepression & The New Deal: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press.
- Rawls, J. (2000). *Lectures on the History of Moral Philosophy*. Cambridge, MASS: Harvard University Press.
- _____. (2001). *Justice as Fairness: A Restatement*. Cambridge, MASS: Harvard University Press.
- _____. (2005). *A Theory of Justice: Original Edition*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- _____. (2007). *Lectures on the History of Political Philosophy*. Cambridge, MASS: The Belknap Press of Harvard University Press.
- _____. (2009). *A Brief Inquiry into the Meaning of Sin and Faith: With "On My Religion"*. England: Harvard University Press.

Reeves, T. (2000). *Twentieth-Century America a Brief History*. New York: Oxford University Press.

Scheffler, S. (2003). Rawls and Utilitarianism. In Freeman, S. (Ed.). *The Cambridge Companion to Rawls* (pp. 426-459). New York: Cambridge University Press.

เพดานแก้วกับบทบาททางการเมืองของผู้หญิงไทยในระบบการเลือกตั้ง¹

ไพลิน ภูจินาพันธุ์²

Received: August 27, 2020

Revised: October 13, 2020

Accepted: October 27, 2020

บทคัดย่อ

บทความนี้เก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้นำและนักการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เพื่อนำเสนอแนวคิดและข้อมูลเกี่ยวกับบทบาททางเพศของผู้หญิงไทยในระบบการเลือกตั้งที่คู่ขนานไปกับความคิดเรื่องเพดานแก้ว (The Glass Ceiling) ซึ่งหมายถึงพรมแดนที่โปร่งใสมองเห็นทะลุแต่ไม่อาจข้ามผ่านได้ ไปสู่ความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้หญิงกับผู้ชาย และชนกลุ่มน้อยที่มีพรมแดนขวางกั้นทั้งโอกาสและสิทธิอำนาจจนมาสู่ความไม่เสมอภาคและความไม่เท่าเทียมระหว่างเพศทั้งในระบบเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม ที่สะท้อนอุปสรรคขวางกั้นโอกาสของผู้หญิงในการแข่งขันการเลือกตั้งในระบบรัฐสภาของไทย การมีผู้หญิงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเชื่อว่าส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ลดความขัดแย้งและสร้างความหลากหลายของนโยบาย ระบบโควตาผู้หญิงตามกฎหมายจึงเป็นข้อเสนอสำคัญที่นำไปสู่กระบวนการสร้างความเป็นประชาธิปไตยและเป็นหนทางของการสร้างความเสมอภาคทางเพศเพื่อส่งเสริมโอกาสให้ผู้หญิงในการเข้ามามีบทบาททางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมืองจึงเป็นต้นทางสำคัญของการจัดสัดส่วนผู้หญิงในการเป็นตัวแทนพรรคในการเลือกตั้ง ควบคู่ไปกับการสร้างค่านิยมและการยอมรับความหลากหลายทางเพศเพื่อเปิดพื้นที่ทางการเมืองอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมซึ่งถือเป็นกระบวนการในการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

คำสำคัญ เพดานแก้ว, บทบาททางการเมืองของผู้หญิง, ระบบเลือกตั้ง, ระบบโควตาผู้หญิงในการเมือง

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยที่ได้เก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์ โดยเขียนขึ้นมาเพื่อแสดงมุขิตาจิตน้อมเคารพครู อาจารย์ผู้เป็นแบบอย่าง อาจารย์ ดร.จันทนา สุทธิจารีย์ เนื่องในโอกาสเกษียณอายุราชการปี พ.ศ. 2563 ในฐานะศิษย์คนหนึ่งซึ่งได้รับความรู้ แรงบันดาลใจในอาชีพและแนวทางในการทำงาน ตลอดจนการดำเนินชีวิตที่อาจารย์พรั่มสอน ศิษย์ขอกราบคารวะครูผ่านบทความนี้ซึ่งเป็นประเด็นหนึ่งที่ครูเป็นผู้จุดประกายความคิดความรู้มาโดยตลอด

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

The Glass Ceiling and the Political Roles of Thai Women in the Electoral System

Pailin Phuweenaphan³

Abstract

This article combined the documentary data and the interview with local leaders and politicians. This article aimed to present data and approach on the women roles in politics and also explained the idea of ‘The Glass Ceiling.’ It herein referred to a transparent boundary that can be seen, but impenetrable. It was a concept that described the inequality between women and men, and the inequality among minorities, who were hindered in terms of opportunity and rightful power. This deprivation, consequently, led to the gender inequality, as found in economic, political, social and cultural systems. The evident key conditions affecting the women’s opportunity to win the votes in election. It was a fundamental belief that having women to perform the role of Members of Parliament would impact the political situation, reduce conflicts, and create diversity in policy. The quota system should, therefore, be put in place as a law and should go hand in hand with the process of building values and embracing gender diversity. Political parties were the primary sources, which manage the proportion of their female representatives in elections. Ultimately, the aim of this proposition is to open up an equal political space, which is a true democratic development process.

Keywords The Glass Ceiling, Political Roles of Thai Women, Electoral System, Gender Quota System

³ Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: pailin_p@hotmail.com

1. บทนำ

บทความนี้เป็นบทความวิจัยที่มีการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารทางวิชาการ ข้อมูลสถิติ กฎหมาย งานวิจัย และข้อมูลจากการสัมภาษณ์กับผู้ให้ข้อมูลหลากหลายกลุ่ม (Key Informants) ในช่วงทั้งก่อนการเลือกตั้ง และหลังวันเลือกตั้งวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ.2562 ตลอดจนในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมาผู้เขียนได้มีโอกาสลงพื้นที่สำรวจข้อมูลบริบทสังคมชุมชน และสัมภาษณ์ผู้นำ นักการเมืองผู้หญิงในสนามเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น กลุ่มผู้สนับสนุนทางการเมือง หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประชาชนในพื้นที่ทำให้พบประเด็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เชื่อมโยงระหว่างบทบาทและสถานะทางเพศกับการแสดงบทบาททางการเมืองของผู้หญิงในรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้น แม้ความพยายามในการก้าวข้ามเส้นความคิดสังคมไทยที่กำหนดให้ผู้ชายเป็นใหญ่ (Patriarchy) เข้ามาสู่พื้นที่ทางการเมืองของผู้หญิงไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่คำถามที่สำคัญคือ ความพยายามและการขับเคลื่อนบทบาททางการเมืองของผู้หญิงซึ่งต้องรวบรวมพลังและการตัดสินใจเพื่อก้าวข้ามอุปสรรคทางเพศที่เชื่อมโยงกับสถานะทั้งภรรยาและมารดาในการเข้ามาทำงานทางการเมืองนั้น ผลลัพธ์ในรอบหลายปีที่ผ่านมาได้ปรากฏเห็นการเปลี่ยนแปลงอะไรจนทำให้เราเชื่อได้ว่าเพดานแก้วที่เราเห็นอยู่นั้นยังคงมีอยู่หรือปริ่มร่วงแตกสลายลงไปแล้ว หรือแท้ที่จริงแล้วการสลายเพดานแก้วไม่สามารถเกิดขึ้นได้ด้วยคามมุ่งไปที่การพยายามเปลี่ยนความคิดเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียมทางเพศแต่เป็นการยอมรับความไม่เท่าเทียมเพื่อหันไปสร้างกลไกหรือระบบ เช่น ระบบโควตา ในระบบพรรคการเมืองและรัฐสภาเพื่อยกสถานะของผู้หญิงให้มีโอกาสมากขึ้นเพื่อให้เท่าเทียมทางโอกาสกับผู้ชายในทางการเมืองอาจมีความจำเป็นมากกว่า

ความคิดเรื่อง “เพดานแก้ว” หรือ “The Glass Ceiling” เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นมากกว่า 30 ปี ซึ่งปรากฏขึ้นเป็นบทความวิชาการครั้งแรกในวารสาร Wall Street Journal ในปี ค.ศ. 1986 เมื่อมีการพิมพ์หนังสือเรื่อง “Breaking the Glass Ceiling: Can Women Reach the Top of America's Largest Corporations?” (The Economist, 2009) ซึ่งพูดถึงการที่ผู้หญิงมีสถานะแตกต่าง ไม่เท่าเทียมกับผู้ชาย โดยเฉพาะในความก้าวหน้าทางอาชีพการงานและรายได้ ภาพจำลองของเพดานแก้วคือ ภาพของพรมแดนขวางกั้นโอกาสและอำนาจระหว่างเพศและชนกลุ่มน้อยที่โปร่งใสมองเห็นทะลุแต่ไม่อาจข้ามผ่านได้ (Morrison, White, & Van Velsor, 1987) ซึ่งถูกนำมาใช้ในการอธิบายความไม่เสมอภาคทางเพศระหว่างเพศหญิงและเพศชาย โดยเฉพาะความเสมอภาคในบทบาทหน้าที่ และตำแหน่งที่ถูกกำหนดขึ้นมาในองค์กร โดยความคิดซึ่งเป็นพรมแดนที่ถูกประดิษฐ์ขึ้นมาจากทัศนคติและอคติที่เชื่อว่าผู้หญิงไม่มีความทะเยอทะยานและเจตนาที่เข้มแข็งพอที่จะบริหารจัดการองค์กรในตำแหน่ง

ที่สูงได้ ทำให้ไม่สามารถทำงานหรือแสดงบทบาทบางอย่างได้มากไปกว่าบทบาทของเพศหญิงที่บรรทัดฐานทางสังคมได้กำหนดไว้ให้ (Lorber, 1994) เพดานแก้วจึงกลายเป็นพรหมแดนที่สกัดกั้นตัวตนทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของผู้หญิง แม้ช่วงเวลาที่ผ่านพ้นไปหลายทศวรรษแล้วก็ตาม จนกระทั่งนักวิชาการหันมาสนใจบทบาทของผู้หญิงในทางการเมืองที่มีความเกี่ยวข้องกับอำนาจและศักดิ์ศรีในการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองมักมีประเด็นเรื่องเพศมาเป็นตัวกำหนดบทบาทของผู้หญิง (Zamfirache, 2010) เพดานแก้วได้ปรากฏให้เห็นเมื่อระบบการเมืองและตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับอำนาจการเมืองเป็นพื้นที่ของเพศชาย และผู้หญิงมีอุปสรรคความยากลำบากมากกว่าเพศชายเมื่อต้องการมีบทบาทในพื้นที่การเมือง

ดังนั้น บทความนี้จึงต้องการนำเสนอเรื่องราวของเพดานแก้ว (The Glass Ceiling) และนำเสนอข้อมูลสถิติที่หลากหลายเพื่อเชื่อมโยงกับการวิเคราะห์บทบาทของผู้หญิงในพื้นที่การเมืองและการเลือกตั้ง พรหมแดนของเพดานแก้วที่สะท้อนอุปสรรคและมีอิทธิพลต่อบทบาททางการเมืองของผู้หญิง ซึ่งกระทบต่อโอกาสและบทบาทของผู้หญิงในการแข่งขันในระบบการเลือกตั้งที่มีความเหลื่อมล้ำทางเพศ และข้อเสนอแนะต่อการใช้ระบบโควตาผู้หญิง (Gender Quota System) ซึ่งเป็นข้อเสนอที่นำไปสู่การเพิ่มพื้นที่ทางการเมืองของผู้หญิงในสภาผู้แทนราษฎรได้

2. ผลการศึกษา

2.1 เมื่อเท่าเทียมแต่ไม่เสมอภาค

ความเท่าเทียม (Equality) และความเสมอภาค (Equity) ถูกหยิบยกมาเป็นประเด็นถกเถียงเชิงนโยบายในการลดพรหมแดนของเพดานแก้ว ความเท่าเทียม คือ การที่ทุกคนได้รับสิ่งต่างๆ อย่างเท่าเทียมกัน (Sameness) เป็นการมองที่ผลลัพธ์ การสร้างความเท่าเทียมทางเพศจึงมีความหมายถึงสิทธิ ความรับผิดชอบ และโอกาสของปัจเจกบุคคลที่พึงได้รับโดยไม่ได้ใช้สถานะของเพศกำเนิด (Sex) เป็นตัวกำหนด (United Nations Development Programme, 2013, p. 4) ข้อถกเถียงเกิดขึ้นเมื่อในโลกแห่งความเป็นจริงนั้นพบว่าสิ่งที่ได้จะไม่แตกต่างกัน หากทุกคนเริ่มจากจุดเริ่มต้นที่เท่ากัน ทำให้การอธิบาย ความเสมอภาค (Fairness) ซึ่งหมายถึงโอกาสในการเข้าถึงหรือการได้รับอย่างเท่าเทียมกันที่เน้นไปที่วิธีการ กระบวนการที่รัฐหรือผู้กำหนดกติกาต้องมีกระบวนการทำให้ทุกคนได้โอกาสและการเข้าถึงผลประโยชน์ได้อย่างเสมอภาคกัน ดังนั้น การแปลความของคำว่าความเสมอภาคจึงอธิบายควบคู่ไปกับคำว่าความยุติธรรมด้วย เนื่องจากความคิดเรื่องความเสมอภาคตั้งต้นที่การยอมรับว่าคนมาจากจุดเริ่มต้นที่ไม่เท่ากัน ซึ่งความคิดเรื่องของความยุติธรรมทางสังคมมักมีกรอบของจารีตประเพณี

วัฒนธรรม หรือศาสนาในแต่ละสังคมมาเป็นตัวกำหนดและอธิบายจนนำไปสู่การออกกฎหมาย และแนวปฏิบัติผ่านสถาบันทางการเมืองต่างๆ องค์การสหประชาชาติ (United Nations, 2020) ทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อสนับสนุนความเท่าเทียมเสมอภาคทางเพศ ด้วยแนวทางการบูรณาการประเด็นเพศสถานะ (Gender Mainstreaming) (ประชาไท, 2556) แนวคิดนี้ได้ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นยุทธศาสตร์ระดับโลกเพื่อสนับสนุนการสร้าง ความเท่าเทียมทางเพศ สหประชาชาติได้นำเสนอรายงานพบว่า การจะดำเนินการสร้างความเท่าเทียมเสมอภาคทางเพศได้สำเร็จต้องเปลี่ยนทั้งทัศนคติความสัมพันธ์ มิติด้านสถาบันและกรอบของกฎหมาย มิติด้านเศรษฐกิจ และมิติเกี่ยวกับโครงสร้างในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง ข้อเสนอจากรายงานยังตอกย้ำว่าแนวทางการบูรณาการประเด็นเพศสถานะจะไม่มีทางสำเร็จเลยถ้าปราศจากพันธสัญญาที่ชัดเจนแน่อนของสถาบันทางการเมืองและองค์กรต่างๆ ในการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติใช้อย่างเป็นรูปธรรม (United Nations, 2020)

การสร้างเสมอภาคและความเท่าเทียมทางเพศ จึงไม่ได้จำกัดแค่ในความคิดเรื่องเพศและกำหนดบทบาทผู้หญิงที่เกี่ยวข้องกับแค่สถาบันทางสังคม แต่รวมถึงระดับโครงสร้างอำนาจทั้งเศรษฐกิจและการเมือง ดังนั้น ปรากฏการณ์ของการเรียกร้องเรื่องความเท่าเทียมทางเพศไม่ได้เป็นเพียงการเรียกร้องสิทธิทางเพศสรีระของผู้หญิงเท่านั้นแต่ยังรวมถึงการสร้างโอกาส การเข้าถึงเศรษฐกิจการเงินได้เสมอภาคเท่าเทียมกับผู้ชาย ข้อมูลจาก Equal Measures 2030 ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่ทำงานประชาสังคมนานาชาติ เปิดเผยข้อมูลว่าในภาพรวมผู้หญิงได้รับการจ่ายค่าตอบแทนเพียงร้อยละ 77 ของค่าตอบแทนเพศชาย (Equal Measures 2030, 2018) ข้อถกเถียงเรื่องค่าจ้างค่าตอบแทนระหว่างผู้ชายกับผู้หญิงถูกมองผ่านเพศสรีระทางกายที่เชื่อมโยงกับการใช้แรงงานเป็นสำคัญ โดยอาศัยบรรทัดฐานทางสังคมถึงเรื่องการแบ่งงานกันทำคือ งานในบ้านกับงานนอกบ้าน ซึ่งกลายเป็นฐานคติที่ทำให้เชื่อว่าผู้หญิงไม่สามารถประสบความสำเร็จในการเชื่อมบทบาทตนเองที่ต้องทำงานทั้งในบ้านและนอกบ้านไปพร้อมๆ กันได้ (Elshtain, 1993) เมื่อเพศเป็นตัวกำหนดบทบาทพื้นที่ส่วนตัวในบ้านกับพื้นที่สาธารณะนอกบ้านส่งผลให้การครอบครองปัจจัยทางเศรษฐกิจของชายและหญิงจึงมีความเหลื่อมล้ำกัน อย่างไรก็ตาม ข้อมูลวิจัยระดับโลกและสถาบันการเพิ่มผลผลิตแห่งชาติพบว่า แท้ที่จริงแล้วแรงงานผู้หญิงมีบทบาทที่สำคัญอย่างมากต่อผลิตภาพและการเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งระดับครัวเรือน องค์กรและประเทศ โดยเฉพาะการเติบโตภาคการเกษตรที่ทำให้เกิดการเพิ่มของผลผลิตทางการเกษตรอย่างมีนัยสำคัญอันเกิดจากการจัดสรรปัจจัยการผลิต (สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, 2016) ท่ามกลางการลดจำนวนลงของคนวัยแรงงานและแรงงานชาย การสร้างความเท่าเทียมทางเพศที่ส่งผลต่อสัดส่วนแรงงานในระบบตลาดจึงเป็นหนทางของการเติบโตของเศรษฐกิจจะระดับจุลภาคและนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพของประเทศได้ในอนาคต

ผลสำรวจของแมคคินซี (McKinsey & Company, 2019) ช้ให้เห่นถึงบตบาทของผู้นงในองครภาคเอกชน ธุรกิจการเงินมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้น โดยเฉพาะการได้ขึ้นสู่ตำแหน่งบริหารขององครที่นำไปสู่การศึกษาที่พบว่าความหลากหลายทางเพศมีส่วนช่วยเพิ่มระดับกำไรทางธุรกิจขององครได้ถึง 2.2 เท่า และช่วยเพิ่มมูลค่าหุ้นได้ถึง 2 เท่า อีกทั้งพบว่าองครที่มีกลุ่มผู้บริหารทั้งเพศชายและเพศหญิงจะสามารถสร้างผลกำไรได้ดีกว่าถึงร้อยละ 40 กล่าวได้ว่าการจัดการเลอกปฏิบัติทางเพศในองครภาคธุรกิจเป็นส่งผลทำให้รายได้ประชาชาติสูงขึ้นอีกด้วย

จากรายงานของ Global Gender Gap หรือดัชนีช่องว่างหญิงชายโลก โดยวัด 4 ด้านหลักๆ คือ โอกาสและการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ (Economic Participation and Opportunity) การได้รับการศึกษา (Educational Attainment) สุขภาพและการรอดชีวิต (Health and Survival) และพลังทางการเมือง (Political Empowerment) (World Economic Forum, 2020) พบว่าประเทศไอซ์แลนด์ เป็นประเทศที่มีช่องว่างระหว่างเพศน้อยที่สุดหรือกล่าวได้ว่ามีความเสมอภาคระหว่างเพศมากที่สุดในโลก (88%) รองลงมาอันดับสองคือ ประเทศนอร์เวย์ (84.2%) และตามด้วยประเทศฟินแลนด์อันดับ 3 (83.2%) ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 75 (70.8%) จากจำนวนประเทศทั้งหมดที่มีการสำรวจ 153 ประเทศ score ค่าการวัดดัชนีช่องว่างหญิงชาย ค่า 0.00 = ความไม่สมดุลไม่เสมอภาคทางเพศ (Imparity) ค่า 1.00 = สมดุลและเสมอภาคทางเพศ (Parity) ประเทศไทยวัดค่าได้ 0.708

ตารางที่ 1 ค่าดัชนีช่องว่างหญิงชาย 4 ด้านหลักของประเทศไทย

ดัชนีช่องว่างหญิงชาย 4 ด้านหลัก	แถมคะแนนปี พ.ศ. 2548		แถมคะแนนปี พ.ศ. 2563	
ดัชนีช่องว่างทางเพศระดับสากล Global Gender Gap Index	40	0.683	75	0.708
โอกาสและการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ Economic Participation and Opportunity	13	0.722	22	0.776
การได้รับการศึกษา Educational Attainment	72	0.973	80	0.991
สุขภาพและการรอดชีวิต Health and Survival	1	0.980	52	0.978
พลังทางการเมือง Political Empowerment	89	0.058	129	0.086

ที่มา: World Economic Forum (2020)

2.2 การเมืองกับผู้หญิง

ในขณะที่ข้อมูลสถิติที่น่าสนใจคือ ผู้หญิงไทยมีบทบาทในทางธุรกิจและองค์กรธุรกิจ ในฐานะผู้บริหารจำนวนเพิ่มมากขึ้น แต่ในขณะสถิติของผู้หญิงในรัฐสภากลับมีจำนวนลดลง พื้นที่ทางธุรกิจและพื้นที่ทางการเมืองมีข้อจำกัดและเงื่อนไขที่แตกต่างกันข้อมูลจาก Techsauce ชี้ให้เห็นว่ากว่าร้อยละ 37 ของผู้หญิงในประเทศไทย อยู่ในตำแหน่งผู้นำในโลกธุรกิจ เปรียบเทียบกับทั่วโลกที่โดยเฉลี่ยมีเพียงร้อยละ 24 เท่านั้น โดยร้อยละ 40 ของผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้หญิง และร้อยละ 34 ของเจ้าหน้าที่สตรีได้ขึ้นมาอยู่แนวหน้าในแวดวงการเงิน (Techsauce, 2562) จุรี วิจิตรวาทการ มองว่าเหตุผลสำคัญที่สัดส่วนของผู้หญิงที่บทบาทในภาคธุรกิจกับภาคการเมืองต่างกัน เพราะ “ในด้านการเมืองกลับไม่เป็นเช่นนั้น เนื่องจากมีเรื่องของโครงสร้างพรรคการเมือง จะเห็นได้ว่าพื้นที่ส่วนใหญ่ทางการเมืองในอดีตเป็นที่ของผู้ชายมาแต่ไหนแต่ไร ต่างจากโลกธุรกิจที่ผู้หญิงสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ตั้งแต่เริ่มต้น” (อัมบาสัมภาษณ์จาก Techsauce, 19 มีนาคม 2562) ข้อถกเถียงสำคัญที่เกิดขึ้นท่ามกลางสถานะของผู้หญิงในภาคธุรกิจกับภาคการเมืองที่มีความแตกต่างกัน เริ่มเป็นคำถามว่าเพดานแก้วที่มีอาจเห็นได้ชัดเจนมากกว่าในพื้นที่ทางการเมืองของผู้หญิง

หากย้อนไปดูสิทธิขั้นพื้นฐานสำคัญคือ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะพบว่า สิทธิและบทบาทของเพศในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นข้อถกเถียงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องยาวนานนับศตวรรษ ดังเช่นในปลายศตวรรษที่ 19 ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงของสนธิสัญญาทางการปกครองภายใต้ประเทศอาณานิคมอังกฤษ ประเทศนิวซีแลนด์มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองการปกครองและกฎหมาย อิทธิพลของการเคลื่อนไหวของบทบาทสตรีในสากลส่งผลต่อการรวมกลุ่มของผู้หญิงในประเทศนิวซีแลนด์ โดย Mary Leavitt นักเคลื่อนไหวสิทธิสตรีจากองค์กรที่มีชื่อว่า “Women’s Christian Temperance Union” (WCTU) Leavitt เป็นหัวหน้าองค์กรของเครือข่ายในประเทศสหรัฐอเมริกาเดินทางมายังประเทศนิวซีแลนด์ในปี ค.ศ. 1885 โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ การตั้งเครือข่ายองค์กร เพื่อให้เกิดการเรียกร้องสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของผู้หญิง และในปี ค.ศ. 1887 Kate Sheppard ได้เป็นหัวหน้าองค์กร WCTU ในประเทศนิวซีแลนด์สาขาเมือง Christchurch ผู้นำไปสู่การณรงค์เรียกร้องสิทธิการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของผู้หญิง (Pickles, 2018)

กลุ่มนักสิทธิสตรีในนิวซีแลนด์ยังมีการเรียกร้องเรื่อง ความเสมอภาคทั้งในเรื่องของหลักการจ่ายค่าจ้างที่เท่าเทียม การยกประเด็นเรื่องการใช้ความรุนแรงทางเพศ การพูดถึงเสรีภาพทางเศรษฐกิจของผู้หญิง ตลอดจนแสดงออกถึงความต้องการในสวัสดิการด้านต่างๆ รวมถึงมีข้อเสนอให้มีการปฏิรูปกฎหมายการแต่งงาน การหย่าร้าง และการศึกษาเพื่อให้เกิดสันติภาพและความเป็นธรรมต่อผู้หญิง (Pickles, 2018) การเรียกร้องสิ่งต่างๆ เหล่านี้ถือเป็น

ความพยายามในการสร้างฐานะใหม่ของผู้นงในสังคม จนนำมาสู่การเรียกร้องสิทธิทางการเมืองของผู้นงคือ สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ทำให้ในวันที่ 19 กันยายน ค.ศ. 1893 เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายเลือกตั้ง (Electoral Act) จึงถือเป็นจุดเริ่มต้นของความสำเร็จในการเรียกร้องสิทธิการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในฐานะพลเมืองของผู้นงและทำให้ประเทศนิวซีแลนด์เป็นประเทศแรกที่ผู้นงมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในการเลือกตั้งระดับชาติ หากแต่สิทธิในการลงคะแนนเสียงไม่ได้มาพร้อมกับสิทธิในการเป็นตัวแทนทางการเมืองระบบรัฐสภา การเรียกร้องของผู้นงในประเทศนิวซีแลนด์ใช้เวลากว่า 26 ปี หลังจากเกิด Electoral Act ที่ผู้นงสามารถเข้าไปทำบทบาทของ ส.ส. ในรัฐสภาในปี ค.ศ. 1991 ภายใต้กฎหมาย Women's Parliamentary Rights Act

ในกลุ่มประเทศยุโรปหลายประเทศมีการให้สิทธิการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่มากพร้อมกับสิทธิในการเป็นตัวแทนในระบบรัฐสภา เช่น ประเทศอังกฤษ เมื่อปี ค.ศ. 1918 หลังสงครามโลกที่มีการเรียกร้องสิทธิความเท่าเทียมทางเพศในทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น การให้สิทธิผู้นงทั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และลงสมัครรับเลือกตั้งจึงเกิดขึ้นแต่มีข้อกำหนดหลายประการเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้นง จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1928 จึงมีการแก้ไขข้อกำหนดเหล่านั้น (BBC, 2561) ประเทศฟินแลนด์ให้สิทธิทั้งสองแก่ผู้นงในปี ค.ศ. 1906 ภายหลังมีการปฏิรูปการเมือง (Ministry for Culture and Heritage, 2018)

ข้อมูลจาก Women Suffrage and Beyond (n.d.) รวบรวมเส้นทางของสิทธิทางการเมืองของผู้นงในเอเชียพบว่าประเทศส่วนใหญ่ในภูมิภาคนี้ให้สิทธิการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งกับสิทธิการลงสมัครรับเลือกตั้งในเวลาเดียวกัน เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1937, ประเทศอินโดนีเซียในปี ค.ศ. 1945, ประเทศเวียดนาม ค.ศ. 1946, ประเทศสิงคโปร์ ค.ศ. 1947, ประเทศกัมพูชา ค.ศ. 1955, ประเทศมาเลเซีย ค.ศ. 1957 และประเทศลาวในปี ค.ศ. 1958 เว้นแต่ประเทศพม่าที่ให้สิทธิเลือกตั้งปี ค.ศ. 1935 แต่ให้สิทธิการลงสมัครรับเลือกตั้งแก่ผู้นงในปี ค.ศ. 1946 ส่วนประเทศบรูไนทั้งชายและหญิงไม่มีสิทธิทั้งสองสิทธิ หากพิจารณาจากข้อมูลทีกล่าวมาจะพบว่าประเทศไทยเป็นประเทศแรกในอาเซียนที่มีการกำหนดสิทธิทางการเมืองของผู้นงในรัฐธรรมนูญคือ ภายหลังปฏิวัติสยาม 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 หรือปี ค.ศ. 1932 ซึ่งเกิดรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรก คือ ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ได้รับรอง “สิทธิการเลือกตั้งทั่วไปเท่าเทียม” ให้กับคนไทย โดยไม่เลือกปฏิบัติจากเพศ รายได้ หรือการเสียภาษี และสิทธิการลงสมัครรับเลือกตั้งที่เท่าเทียมระหว่างชายและหญิงปรากฏในเวลาเดียวกัน แต่จากข้อค้นพบที่น่าสนใจของ Katherine A. Bowie ในหัวข้อ "Thailand's Unique Challenge to the Historiography of Women's Suffrage" (ประชาไท, 2556) ซึ่งค้นพบหลักฐานจาก "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

ร.ศ. 116" (พ.ศ. 2440) ในสมัยรัชกาลที่ 5 พบว่าในมาตรา 9 กำหนดให้ทั้งชายและหญิง มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ทำให้ประเทศไทยนับเป็นประเทศที่ให้สิทธิการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแก่ผู้หญิงประเทศแรกๆ ในโลกซึ่ง Bowie ตั้งข้อสันนิษฐานที่เชื่อได้ว่าสิทธิการเลือกตั้งของผู้หญิงอาจเกิดจากอิทธิพลของกลุ่มมิชชันนารีที่เข้ามาเผยแพร่ศาสนาและให้ความรู้ที่มีความคิดแนวหัวก้าวหน้าเกี่ยวกับบทบาทผู้หญิง ข้อมูลนี้สะท้อนการยอมรับสิทธิอำนาจในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เกิดขึ้นแต่ในอดีต ซึ่งอาจไม่ได้ไปในทิศทางเดียวกันกับสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง เพราะถึงแม้ประเทศไทยไม่เคยกำหนดสิทธิการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและการลงสมัครรับเลือกตั้งที่ใช้เพศเป็นตัวแบ่งแต่ข้อจำกัดทางสังคมและโครงสร้างอำนาจทางสังคมวัฒนธรรมกลับสร้างพรมแดนของเพศานแก้วในพื้นที่การเมืองให้ผู้หญิงยังตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดทางเพศต่อไป

2.3 ผู้หญิงกับบทบาทผู้แทนในระบอบรัฐสภา

ในอดีตที่ผ่านมาข้อโต้แย้งหลายประเด็นที่เชื่อว่าผู้หญิงเองที่ไม่พร้อมที่จะออกมาทำงานทางการเมืองหรือมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยมีทั้งข้อจำกัดทางสรีระและโครงสร้างทางสังคมในเรื่องของบทบาทหน้าที่ทางเพศ หากเรามองประเด็นเรื่องประเภทของพลเมืองกับระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ Robert A. Dahl (1961) ซึ่งเสนอว่าการที่คนไม่มีส่วนร่วมทางการเมือง (The Apolitical Strata) มักมีเหตุผลมาจาก

- (1) การเกี่ยวข้องกับทางการเมืองหรือมีส่วนร่วมให้ผลประโยชน์ตอบแทนตนเองน้อยกว่าการร่วมกิจกรรมอื่นๆ
- (2) การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองไม่ได้ทำให้เห็นความแตกต่างเปลี่ยนแปลงใดๆ ของทั้งทางเลือกทางการเมืองและพรรคการเมือง ทางเลือกที่มีไม่ได้ทำให้สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอะไรได้
- (3) ความเชื่อมั่นในตนเองและพลังทางการเมืองของบุคคลที่เชื่อว่าตนเองจะสามารถเปลี่ยนแปลงสังคมหรือสิ่งต่างๆ ได้ มีผลให้คนมีแนวโน้มในการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองมากขึ้น
- (4) หลายคนไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองและเข้ามาเกี่ยวข้องเพราะคิดว่าตนเองมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองน้อย ซึ่งการที่บุคคลมีความรู้ ความเข้าใจเรื่องการเมืองมีผลต่อการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง หรือมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ
- (5) บุคคลมีแนวโน้มที่จะไม่เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเพราะเห็นว่ามีอุปสรรคมากและมีต้นทุนสูง อุปสรรคต่างๆ เช่น บุคลิกภาพของบุคคลนั้นๆ ไม่โดดเด่น การเป็นคนกล้าแสดงออกทางความคิด การทนต่อการวิพากษ์ทางการเมือง สถานะทางเศรษฐกิจของตนเอง

ที่อาจไม่ดีพอ การมีความรู้น้อย และกฎหมายการเลือกตั้งไม่เอื้ออำนวย ดังนั้น ไม่มีประโยชน์หรือแรงจูงใจในการเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมือง

จากความคิดของ Dahl จะเห็นว่าการที่พลเมืองจำนวนหนึ่งไม่ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองมาจากทั้งเงื่อนไขข้อจำกัดของตนเองและสภาพแวดล้อม แม้ Dahl ไม่กล่าวถึงอุปสรรคทางเพศแต่สิ่งที่เขากล่าวคือโครงสร้างอำนาจและโครงสร้างสังคมที่ทำให้คนไม่ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งสถานะทางเพศนั้นก็ถูกกำหนดโดยโครงสร้างทางสังคมด้วยกลไกของวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์การเมืองเช่นเดียวกัน

คำถามสำคัญเกี่ยวกับบทบาทผู้หญิงในระบบรัฐสภาคือ ทำไมบทบาทของผู้หญิงในระบบรัฐสภาถึงมีความสำคัญ? การศึกษาของ Quorum (2015) พบว่าการทำบทบาทหน้าที่ของผู้หญิงในรัฐสภามีแนวโน้มในการสลายเส้นแบ่งความเป็นพรรคการเมืองและความเป็นกลุ่มการเมืองแต่ผู้หญิงสามารถทำงานร่วมกันได้ด้วยการยึดโยงความต้องการพื้นฐานและความต้องการร่วมบางอย่างในการผลักดันนโยบายร่วมกันเพื่อส่งเสริมประโยชน์ส่วนรวมได้มากกว่าผู้ชาย ในการศึกษาที่ยกตัวอย่างบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาในสหรัฐอเมริกาพบข้อมูลที่น่าสนใจว่าสมาชิกวุฒิสภาผู้หญิงสามารถทำงานร่วมกันและผ่านร่างกฎหมายได้มากกว่าบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาผู้ชาย

ในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2019 องค์กร Inter-parliamentary Union ได้สำรวจจำนวนผู้หญิงในรัฐสภา จากจำนวนประเทศทั้งหมด 193 ประเทศ พบว่าประเทศไทยอยู่อันดับที่ 181 โดยสถิติของผู้หญิงที่ได้นั่งในสภาล่างหรือผู้แทนราษฎรคิดเป็นร้อยละ 5.4 และในการสำรวจ ณ วันที่ 1 พฤษภาคม ปี ค.ศ. 2020 ติดอันดับที่ 134 จากจำนวนที่ทำการเก็บข้อมูล 187 ประเทศ สัดส่วนที่ผู้หญิงนั่งในสภาผู้แทนราษฎรคิดเป็นร้อยละ 15.75 (Inter-Parliamentary Union, 2020a) ในขณะที่ข้อมูลขององค์กร Women and Foreign Policy Program ที่ศึกษาประเด็นเรื่องของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้หญิงที่เรียกว่า Women's Power Index พบว่าประเทศไทยมีค่าคะแนนความเสมอภาคทางเพศ (Political Parity) ที่คะแนน 14 อยู่ในอันดับที่ 143 จากจำนวนประเทศสมาชิกของสหประชาชาติทั้งหมด 193 ประเทศ แต่ตัวเลขที่น่าสนใจคือ คะแนนของการที่ผู้หญิงลงสมัครรับเลือกตั้งมีจำนวนสูงถึงร้อยละ 22 อยู่ในอันดับที่ 60 จากจำนวนประเทศทั้งหมดที่มีการสำรวจ โดยข้อมูลสำรวจดังกล่าวได้จัดทำล่าสุดคือเดือนพฤษภาคม ปี ค.ศ. 2020 (Vogelstein & Bro, 2020) กล่าวได้ว่าผู้หญิงเข้ามามีส่วนร่วมด้วยการลงสมัครรับเลือกตั้งมากขึ้น แต่กลับมีจำนวนที่ได้รับเลือกตั้งน้อยลง ทำให้ข้อสังเกตจากข้อมูลมุ่งไปที่เส้นทางการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้หญิงที่สำคัญมี 2 ประเด็นคือ พรรคการเมืองและระบบการเลือกตั้ง

สำหรับประเทศไทยนั้น หากมองย้อนกลับไปในประวัติศาสตร์จะพบว่าแม้ผู้หญิงมีสิทธิการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 พร้อมกับผู้ชาย หากแต่พัฒนาการของบทบาทผู้หญิงในทางการเมืองระดับชาติหรือการได้มีโอกาสเข้าไปสู่รัฐสภาเป็นไปอย่างล่าช้าประเด็นสำคัญคือ ตัวเลขที่ปรากฏในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2544 ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เมื่อมีการใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม คือ การมีระบบเขตเดียวเบอร์เดียวและระบบปาร์ตี้ลิสต์ โดยเฉพาะการศึกษาหลายงานพบว่าระบบปาร์ตี้ลิสต์ในหลายประเทศเป็นระบบที่ส่งเสริมจำนวนผู้หญิงให้เข้าไปนั่งในสภาได้มากขึ้น ดังนั้น ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ซึ่งมีระบบการเลือกตั้งแบบปาร์ตี้ลิสต์ด้วยจึงเห็นจำนวนของผู้หญิงได้มีโอกาสได้เข้าไปนั่งในสภามากขึ้น (Madsen, Preece, & Selway, 2019)

การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2544 ด้วยระบบการเลือกตั้งแบบผสม จากข้อมูลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พบว่า ส.ส.พึงมีจากระบบบัญชีรายชื่อคือ จำนวน 100 คน มีผู้สมัครเพศชายจำนวน 792 คน ในขณะที่ผู้สมัครผู้หญิงในระบบบัญชีรายชื่อทั้งหมด 148 คน ในส่วนของระบบเขตเดียวเบอร์เดียว ส.ส.พึงมีจำนวน 400 ที่นั่ง พบว่าผู้สมัครเพศหญิงจำนวน 352 คิดเป็นร้อยละ 12.65 เมื่อเทียบกับเพศชายที่สมัครรับเลือกตั้ง 2,430 คิดเป็นร้อยละ 87.35 ผู้ได้รับเลือกตั้งที่เป็นผู้หญิงได้รับเลือกตั้งจำนวนทั้งหมด 46 คน โดยแบ่งเป็นระบบบัญชีรายชื่อ 7 คน และแบบแบ่งเขตจำนวน 39 คน (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2544)

การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2548 ผู้หญิงได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส.จากระบบบัญชีรายชื่อจำนวน 6 คน จากจำนวนบัญชีรายชื่อ 100 คน และจากแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง 400 เขต จำนวน 47 คน จากจำนวนที่นั่ง 400 คน (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2548)

การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2557 ประเทศไทยอันดับ 181 จากการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2014 มีผู้หญิงเข้าสภาผู้แทนราษฎรเพียง 13 คนคิดเป็นร้อยละ 5.4 ของ 240 ที่นั่ง (Inter-Parliamentary Union, 2019)⁴

ผลการเลือกตั้งวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 ชี้ให้เห็นถึงข้อมูลที่ผู้หญิงลงสมัครมากขึ้น แต่ได้รับเลือกน้อยลง โดยมีผู้สมัครที่เป็นผู้หญิงได้รับเลือกมาเป็น ส.ส. ทั้งหมด 76 คน จากทุกพรรค ซึ่งคำนวณได้เป็นร้อยละ 14 ซึ่งถือว่าน้อยกว่าหลายประเทศในโลก ประเด็นดังกล่าวสามารถเชื่อมโยงถึงตัวเลขของผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม 2562 ซึ่งเป็นการใช้ระบบการเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสม (Mixed Member Apportionment

⁴ ในวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2557 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 เป็นโมฆะ เพราะไม่ได้มีการเลือกตั้งวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 108 วรรคสอง และเมื่อพระราชกฤษฎีกาในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การเลือกตั้งนี้จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญไปด้วย

System: MMA) ที่ทุกคะแนนของทุกพรรคมีความสำคัญเมื่อคะแนนเหล่านั้นถูกเอามานับเพื่อใช้คำนวณที่นั่งในระบบปาร์ตี้ลิสต์ (Party List) ของแต่ละพรรคการเมือง

2.4 ระบบโควตาสำหรับผู้หญิงในระบบรัฐสภา

ระบบโควตาสำหรับการเลือกผู้หญิงให้เข้าสู่ระบบรัฐสภานั้น โดยทั่วไปมักถูกนำไปใช้ในบริบทที่โครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมมีอิทธิพลต่อการกำหนดบทบาทหน้าที่ทางเพศ มีกลไกระบบสังคมที่เอื้ออำนาจระบบความเชื่อเรื่องความเป็นชายหรือชายเป็นใหญ่ (Patriarchy) หรือแม้แต่สถานการณ์ที่ในกฎหมายหรือระบบการเมืองที่ไม่มีความสมดุลทางเพศ คือ โอกาสและความเสมอภาคทางกฎหมายของผู้หญิงในการเลือกตั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นมีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น ระบบโควตาจึงเกิดขึ้นมาเพื่อขยับเคลื่อนโอกาสและพื้นที่ความเสมอภาคของผู้หญิงให้มีความสมดุลและเข้าถึงอำนาจทางการเมืองมากขึ้น

ระบบโควตาที่มีการนำมาใช้ในหลายประเทศ โดยเฉพาะการใช้เพื่อส่งเสริมสถานภาพและบทบาทของผู้หญิงในทางการเมือง ถูกตั้งคำถามถึงความยั่งยืนในสังคมประชาธิปไตยที่ทุกคนในฐานะมนุษย์ควรเท่าเทียมกัน ในอีกด้านหนึ่งระบบโควตาจึงถูกตั้งคำถามถึงความไม่เท่าเทียมทางเพศ ข้อโต้แย้งสำคัญคือในความเป็นจริงการจัดโครงสร้างทางสังคมนั้นถูกกำหนดด้วยบทบาทและอำนาจทางเพศระหว่างหญิงชายที่ไม่เท่าเทียมกันมาเนิ่นนานและสิ่งที่ระบบโควตาแสวงหาคือทั้งความเสมอภาคและความเท่าเทียมในข้อจำกัดของประชาธิปไตยในสังคมที่แท้จริง ซึ่งหมายถึงการเปิดโอกาสให้ผู้ด้อยโอกาสหรือผู้ที่มีโอกาสน้อยกว่าในสังคมได้มีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยกลไกและระบบซึ่งผู้หญิงก็คือคนกลุ่มหนึ่งในนั้น แนวทางนี้ยังสอดคล้องกับกติกาสากลแม้แต่ในองค์การสหประชาชาติ (คมชัดลึก, 2558) Dahlerup (2003) ชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญที่อยู่เบื้องหลังการสนับสนุนระบบโควตาให้แก่ผู้หญิงมีอยู่ 3 ประเด็น คือ

- (1) หากมองในแง่ของปริมาณ สัดส่วนของประชากรผู้หญิงเมื่อเทียบกับชายมีจำนวนมากกว่าทั้งในระดับโลกและในหลายประเทศ
- (2) ผู้หญิงมีประสบการณ์ทั้งด้านสรีระและสังคมแตกต่างจากผู้ชายที่ทำให้เป็นตัวแทนในการสร้างความแตกต่างได้
- (3) ผู้หญิงและผู้ชายมีความต้องการในผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน ความเป็นตัวแทนทางเพศจึงจะตอบสนองผลประโยชน์ทางนโยบายได้อย่างครอบคลุม

ระบบโควตาผู้หญิงในการเมือง (Gender Quota System) คือ การกำหนดสัดส่วนไม่ว่าจะเป็นระบบจำนวนคงที่ (Fixed Number) หรือการกำหนดเป็นสัดส่วนร้อยละ (Percentage) ของผู้หญิงในระบบการเมืองทุกระดับไม่ว่าจะเป็นระดับชาติ ระดับชุมชนหรือระดับท้องถิ่น ตลอดจนในพรรคการเมืองเองก็ตาม เพื่อให้ผู้หญิงมีโอกาสและมีจำนวนเพิ่ม

มากขึ้นไม่ว่าระบบโควตาผู้หญิงนั้นจะได้รับการรับรองหรือคุ้มครองทางกฎหมาย (Legislative Quota System) หรือเป็นระบบที่อาศัยความสมัครใจ (Voluntary Quota System) (Jones, 2009 อ้างถึงใน ตรีวิทย์ อัครศิริศิลป์, 2017, น. 110-111) เมื่อข้อถกเถียงของระบบโควตาที่เกิดขึ้นคือ คำถามที่ว่าทำไมต้องส่งเสริมผู้หญิงให้ได้รับเลือกตั้งเพื่อไปแสดงบทบาทในสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้น? ในงานของ Kazuki Iwanaga ชี้ให้เห็นว่าการศึกษาหลายชิ้นสะท้อนว่าผู้หญิงสามารถสร้างประสบการณ์เฉพาะในรัฐสภาและมีมุมมองที่แตกต่างที่เป็นประโยชน์ต่อกระบวนการทางนิติบัญญัติและนโยบายสาธารณะ (Iwanaga, 2008) ดังนั้น การลดพื้นที่ของเพศชายในทางการเมืองคือ การสร้างโอกาสด้วยระบบโควตาผ่านกลไกสำคัญ 2 ประการคือ พรรคการเมืองและการกำหนดโควตาที่นั่งหรือการออกแบบระบบการเลือกตั้งที่มีทั้งระบบบัญชีรายชื่อและระบบแบ่งเขต จึงนับว่าช่วยเพิ่มโอกาสของสัดส่วนผู้หญิงในรัฐสภาได้ศึกษาโอกาสของผู้หญิงในการเมืองระดับท้องถิ่นของประเทศต่างๆ ในเอเชียพบว่า โอกาสของผู้หญิงในการทำงานทางการเมืองเกิดจากแนวทางในการสนับสนุนส่งเสริมบทบาทผู้หญิงผ่านทั้งทางระบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง โดยชี้ว่าระบบสัดส่วนเอื้อให้ผู้หญิงได้รับการเลือกตั้งมากกว่า แต่สิ่งที่จะต้องเร่งแก้ไขก็คือ สภาพบริบททางการเมืองที่พรรคการเมืองมักจะให้ความสำคัญกับผู้ชายมากกว่าผู้หญิง และได้ชี้ให้เห็นว่าควรมีนโยบายเรื่องมาตรการพิเศษหรือระบบสัดส่วนในการเลือกตั้งซึ่งแบ่งได้เป็น 2 แนวทาง ได้แก่ แนวทางที่หนึ่งคือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมให้มีจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นผู้หญิงมากยิ่งขึ้น และแนวทางที่สอง ได้แก่ การกำหนดตำแหน่งที่นั่งหรือจำนวนที่นั่งที่เป็นสัดส่วนสำหรับผู้หญิงหรือระบบโควตา

แนวทางการกำหนดโควตาสำหรับผู้หญิงมีปัจจัยที่พบทั่วไปในหลายระบบการเลือกตั้ง เช่น อาร์เจนตินาเป็นประเทศแรกในโลกที่นำระบบโควตาหญิงชายมาใช้อย่างถูกต้องตามกฎหมายในปี ค.ศ. 1991 และนับตั้งแต่นั้น กฎหมายที่กำหนดให้พรรคการเมืองต้องระบุสัดส่วนตัวแทนของพรรคที่เป็นผู้หญิงที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งได้กลายมาเป็นกฎที่ใช้กันแพร่หลายในลาตินอเมริกาและภูมิภาคอื่นๆ ระบบโควตามีผลอย่างมากต่อการเมืองในรวันดา โดยในช่วงทศวรรษ 1990 มี ส.ส.หญิงกว่าที่หนึ่งในสภาฯ เฉลี่ยร้อยละ 18 รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 2003 กำหนดให้สมาชิกสภาฯ ร้อยละ 30 ที่มาจากการเลือกตั้ง ต้องเป็นผู้หญิง ปี ค.ศ. 2008 สมาชิกสภาฯ รวันดากว่าครึ่งจึงเป็นผู้หญิง และสัดส่วนนี้เพิ่มขึ้นเป็นเกือบ 2 ใน 3 ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2013 (Thaipublica, 2562)

ในปี ค.ศ. 2015 นายกรัฐมนตรีแคนาดา Justin Trudeau ได้ประกาศคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้สัดส่วนของรัฐมนตรีในรัฐบาลของเขา คือ 50:50 ในขณะที่ปี ค.ศ. 2018 ประเทศเอธิโอเปีย มีการปรับคณะรัฐมนตรีด้วยการแต่งตั้งรัฐมนตรีผู้หญิงถึง 10 คนหรือครึ่งหนึ่งของคณะรัฐมนตรี พร้อมทั้งมีการแต่งตั้งประธานาธิบดีที่เป็นผู้หญิงคนแรกด้วย และในปีเดียวกัน

ประเทศรวันดาโดยประธานาธิบดี Paul Kagame ประกาศให้คณะรัฐมนตรีของรัฐบาลควรมีกำหนดเรื่องสัดส่วนทางเพศที่สมคูลกัน กล่าวได้ว่าในกรณีของประเทศรวันดากว่าจะมาสู่การใช้กลไกระบบโควตาผู้นงได้ผ่านบทเรียนของประวัติศาสตร์การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ การเหยียดเพศ ผู้นงจำนวนมากเป็นเหยื่อภายหลังการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ และอีกจำนวนมากต้องสู้และทำงานเลี้ยงครอบครัวด้วยตัวเอง ชาวรวันดาจึงเชื่อว่าเหตุการณ์ทั้งหมดได้นำมาสู่เจตจำนงทางการเมืองที่ชะล้างความรุนแรงในอดีต (Bikorimana, 2012) และนำพาให้เกิดรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 2003 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นโดยชาวรวันดาโดยอาศัยความรู้จากผู้นงชาวูทัวประเทศและแบบสอบถามประชาชนที่ส่งเสริมความเสมอภาคเท่าเทียมไม่ว่าจะทั้งชาติพันธุ์และความหลากหลายทางเพศซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาในรวันดา (Theerapat Charoensuk, 2561)

ในกลุ่มประเทศอาเซียนมีทิศทางของระบบโควตาให้แก่ผู้นงในรูปแบบของการกำหนดให้พรรคการเมืองมีแนวทางในการจัดสัดส่วนโควตาให้ผู้นง (Volunteer Party Quotas) คือ เป็นแนวทางแต่ไม่ได้มีข้อกำหนดบังคับใดๆ เช่นประเทศฟิลิปปินส์และประเทศไทย ส่วนประเทศอินโดนีเซียมีการระบุในกฎหมายพรรคการเมืองฉบับที่ 02/2011 กำหนดโควตาให้ผู้นงเฉพาะคือ ทุก 3 รายชื่อของผู้สมัครรับเลอกตั้งต้องมีผู้นงอย่างน้อย 1 คนและต้องมีจำนวนผู้สมัครรับเลอกตั้งที่เป็นผู้นงอย่างน้อยร้อยละ 30ของผู้สมัครทั้งหมดซึ่งหากมีจำนวนไม่ถึงร้อยละ 30 พรรคนั้นๆ จะถูกปรับและจะเสียชื่อพรรคแต่ก็ยังสามารถลงแข่งขันได้ต่อ

การส่งเสริมบทบาทผู้นงผ่านระบบโควตาก็เป็นวิธีการหนึ่งที่เห็นผลชัดเจนในการเพิ่มสัดส่วนผู้นงในรัฐสภา โดยเฉพาะการกำหนดแนวทางในรูปแบบของกฎหมายจะสร้างความมั่นคงเป็นหลักประกันต่อสถานภาพของผู้นงในการใช้พื้นที่ทางการเมืองชัดเจนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แนวทางของการใช้ระบบโควตาเพื่อผู้นงมีแนวทางหลักๆ ที่นิยมใช้ 3 แนวทางคือ (International Institute for Democracy and Electoral Assistance [International IDEA], 2009)

(1) โควตาตำแหน่งที่สำรองไว้ (Reserved Seats – Constitutional and/or Legislative) เป็นการกันตำแหน่งหรือที่นั่งในสภานิติบัญญัติสำหรับผู้นงโดยเฉพาะ เช่นในประเทศอินเดียมีหลักประกันในรัฐธรรมนูญถึงการจาดสรรโควตาที่นั่งให้ผู้นงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 33 จากจำนวนที่นั่งทั้งหมด ผ่านการเลอกตั้งท้องถิ่นโดยตรงทั้งระดับหมู่บ้านและเทศบาล ที่นั่งสำหรับผู้นงและสำหรับชนเผ่า ชนชั้นต่างๆ ในสภาหมู่บ้านและหน่วยท้องถิ่นซึ่งปกครองตนเอง (Panchayats) เป็นสัดส่วน 1 ใน 3 ของสมาชิกสภาทั้งหมด

(2) โควตาผู้สมัครตามที่กฎหมายบังคับ (Legal Candidate Quotas - Constitutional and/or Legislative) เป็นรูปแบบที่มีการกำหนดบังคับไว้ในกฎหมายให้พรรคการเมืองต้องจัดโควตาสำหรับกลุ่มสตรีหรือคนกลุ่มน้อยในการส่งผู้สมัครรับการเลือกตั้ง เช่น ประเทศไอร์แลนด์ ที่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง Electoral Act 1997 และแก้ไขเปลี่ยนแปลงในปี ค.ศ. 2012 เกี่ยวกับการสร้างความสมดุลทางเพศในพรรคการเมือง หากพรรคการเมืองใดไม่มีการกำหนดผู้สมัครรับเลือกตั้งเพศหญิงไว้อย่างน้อยร้อยละ 30 จะถูกตัดเงินสนับสนุนจากกองทุนพรรคการเมืองร้อยละ 50 (International IDEA, 2020) หรือประเทศฝรั่งเศส กฎหมายกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครชายและหญิงในสัดส่วนร้อยละ 50 ในทุกๆ เขตเลือกตั้ง โดยมีบทลงโทษด้านการเงิน ซึ่งพรรคจะไม่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐเป็นจำนวนครึ่งหนึ่งของความแตกต่างระหว่างอัตราร้อยละของผู้สมัครชายหญิง แต่หากพรรคนั้นมีเงินทุนมากอยู่แล้ว ก็จะไม่ให้ความสนใจที่จะปฏิบัติตามข้อบังคับนี้ได้

(3) โควตาแบบสมัครใจโดยพรรคการเมือง (Political Party Quotas - Voluntary) เป็นรูปแบบที่เปิดให้พรรคการเมืองใช้โควตาสำหรับผู้หญิงได้โดยสมัครใจ ซึ่งในแต่ละประเทศพรรคการเมืองจะมีแนวทางในการกำหนดโควตาในรูปแบบที่แตกต่างกันไป เช่น ประเทศมาเลเซีย พรรค People's Justice Party หรือ Parti Keadilan Rakyat (PKR) มีการกำหนดพื้นที่ของตำแหน่งผู้นำในพรรคร้อยละ 30 พรรค PKR ได้ทำการฝึกอบรมหลักสูตรผู้นำให้แก่ผู้นำในระดับท้องถิ่น คนรุ่นใหม่ กลุ่มผู้หญิงชนชั้นกลางที่มีเชื้อสายมาเลเซีย-มุสลิม ตลอดจนผู้สูงอายุผู้หญิงคนที่มีแนวโน้มที่มีครอบครัวขนาดใหญ่ พรรคนี้ถือว่าเป็นพรรคที่พยายามสร้างฐานพลังของกลุ่มคนที่มีความหลากหลายและผู้หญิง (Izharuddin, 2019) หรือประเทศนิวซีแลนด์ ในปี ค.ศ. 2015 พรรคกรีน (The Green Party) ได้มีการกำหนดโควตาทางเพศระหว่างชายหญิงสัดส่วน 50:50 เพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐบาลพรรคกรีนจะมีรัฐมนตรีผู้หญิงครึ่งหนึ่งของที่นั่งในรัฐบาล

ดังนั้น นโยบายโควตาขึ้นอยู่กับความสมัครใจของพรรคการเมืองเอง การที่พรรคการเมืองให้ความสำคัญกับการสร้างความสมดุลทางเพศในพรรคระดับไหน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการพัฒนาข้อจำกัดในเชิงวัฒนธรรมหรือความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศ ระบบโควตาผู้หญิงจึงมักเกิดเป็นข้อถกเถียงที่ทำให้ระบบโควตาไม่ได้ถูกกำหนดบังคับในกฎหมายรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนได้ เมื่อเป็นเช่นนี้พรรคการเมืองจึงกลายเป็นต้นทางของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในระบบโควตาผู้หญิง ซึ่งพรรคการเมืองอาจนำระบบโควตาไปใช้เป็นมาตรการภายในโครงสร้างพรรค เช่น การกำหนดสัดส่วนหญิง-ชายในคณะกรรมการบริหารพรรค หรือ คณะกรรมการสาขาพรรค หรือการกำหนดสัดส่วนหญิง-ชายในบัญชีรายชื่อผู้สมัครฯลฯ

2.5 เลือกตั้ง 2562 กับผู้หญิงในการเลือกตั้ง

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งใน ฉบับปี พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ได้มีการกำหนดกลไกเอื้อต่อการสร้างความเสมอภาคทางเพศและมาตรการพิเศษต่างๆ เพื่อสร้างความเป็นธรรมระหว่างเพศและเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้หญิง ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2560 ฉบับปัจจุบัน ดังเช่น ที่กำหนดไว้ในมาตรา 27

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกันการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคลฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุคนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม...”

ในมาตรา 90 ระบุเรื่องของการส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศ ด้วยการระบุให้พรรคการเมืองคัดเลือกและส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งในแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ โดย “การจัดทำบัญชีรายชื่อตามวรรคสอง ต้องให้สมาชิกของพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยโดยต้องคำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่างๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง”

หากย้อนกลับไปมองการเติบโตของนักการเมืองผู้หญิงในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาภายหลังการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2554 แม้ประเทศไทยได้มีโอกาสเห็นผู้หญิงในฐานะผู้นำประเทศ โดยผลการชนะการเลือกตั้งของพรรคเพื่อไทยที่ส่งผลให้นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ผู้สมัครอันดับที่ 1 ในระบบบัญชีรายชื่อ ของพรรคเพื่อไทยได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี หากไม่พิจารณาเรื่องความเป็นผู้หญิง องค์ประกอบอื่นที่นำมาอธิบายถึงโอกาสทางการเมืองของนางสาวยิ่งลักษณ์ ทั้งฐานะ ตระกูลการเมือง การศึกษา รูปลักษณ์ ต่างเป็นคุณสมบัติโดดเด่นที่ส่งผลให้ความคิดเรื่องเพศลดน้อยลงไป หรือกล่าวอีกทางหนึ่งคือ สถานภาพของนางสาวยิ่งลักษณ์เป็นองค์ประกอบสำคัญที่เอื้อต่อการเข้าสู่ถนนทางการเมืองอย่างไม่ยากเย็นนัก โดยเฉพาะ

การเป็นคนในตระกูลชินวัตร คริส เบเกอร์⁵ นำเสนอข้อมูลของผู้นำสตรีในเอเชียใต้และเอเชียอาคเนย์พบว่า ผู้นำสตรีจำนวนมากในภูมิภาคนี้ขึ้นมามีอำนาจในฐานะผู้นำการเมืองอันเกิดจากต้นทุนทางการเมืองจากผู้ชายหรือคนในครอบครัวที่อยู่ในอำนาจมาก่อนซึ่งลักษณะการสืบทอดรักษาอำนาจนี้ถือเป็นลักษณะพิเศษของภูมิภาคเอเชีย ซึ่งผู้หญิงเหล่านี้มีต้นทุนจากตระกูลความเป็นคนหน้าใหม่ทางการเมืองและลักษณะความเอาใจใส่ของเพศหญิงจะทำให้ได้รับการสนับสนุน (คมชัดลึก, 2554) ปฏิเสธไม่ได้ว่าการแสดงบทบาทผู้นำประเทศในฐานะนายกรัฐมนตรี ได้ลดทอนอคติทางเพศเกี่ยวกับบทบาทของการมีผู้หญิงเป็นผู้นำ จากการสัมภาษณ์ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้หญิงในช่วงการเลือกตั้งวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 ของพื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือตอนบน พบว่าผู้สมัครผู้หญิงบางคนมาจากตระกูลการเมือง โดยให้ข้อมูลว่านามสกุลหรือการที่บุคคลในครอบครัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในชาติหรือระดับท้องถิ่นนั้น ช่วยทำให้ตนเองมีความได้เปรียบในเรื่องของการเป็นที่รู้จักมากกว่าผู้สมัครคนอื่น แต่หากในกรณีของความเป็นเพศหญิง ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้หญิงต่างไม่เห็นข้อจำกัดทางเพศของตนในการลงแข่งขันในการเลือกตั้ง และเชื่อว่าผู้หญิงจะมีบทบาททางการเมืองเพิ่มมากขึ้นในอนาคต

ในการเลือกตั้งวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 หากไม่นับองค์ประกอบอื่นๆ มาวิเคราะห์การเมืองไทยจึงมีโอกาสได้เห็นการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรี 3 อันดับของแต่ละพรรคที่มีปรากฏชื่อของผู้หญิงเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองด้วย เช่น พรรคเพื่อไทยที่เสนอชื่อ คุณหญิงสุรารีตน์ เกตุราพันธุ์, พรรคประชาธิปัตย์ ที่มีชื่อ ดร.ณัททัย ทิวไผ่งาม จากข้อมูลของการเลือกตั้งพบว่า ผู้สมัคร ส.ส.ทั้งหมดรวมทั้งรายชื่อในระบบบัญชีรายชื่อ (Party List) มีจำนวนทั้งสิ้น 14,098 คน แบ่งเป็นผู้สมัครเพศชาย 10,958 คน และเป็นเพศหญิง 3,140 คน โดยสัดส่วนผู้สมัครผู้หญิงคิดเป็นร้อยละ 22.27 (Inter-Parliamentary Union, 2020b) จากข้อมูลการเลือกตั้งพบว่าแม้จำนวนผู้สมัครผู้หญิงมีจำนวนมากขึ้น อันเกิดจากระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม (MMA - Mixed Member Apportionment) ที่มีการนับทุกคะแนนทำให้ทุกพรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อหวังผลคะแนนของระบบบัญชีชื่อมากกว่าคาดหวังการชนะในเขตเลือกตั้ง ทำให้ผู้หญิงมีโอกาสนในการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งมากขึ้น ผลการเลือกตั้งปรากฏจำนวนของ ส.ส.หญิงที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรในระบบปาร์ตี้ลิสต์จะสูงเพิ่มมากขึ้นจากเดิมไม่ถึงร้อยละ 10 จากการเลือกตั้งในอดีตมาเป็นร้อยละ 17 จากผล

⁵ ข้อมูลจากงานเสวนาสาธารณะอุษาคเนย์ เรื่อง "ผู้นำสตรีในอุษาคเนย์" วันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2554 ณ ห้องประกอบ หุตะสิงห์ อาคารอเนกประสงค์ ชั้นสาม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ กรุงเทพมหานคร

การเลือกตั้งครั้งนี้ แต่จำนวน ส.ส.ผู้นึ่งในสภาผู้แทนราษฎรในภาพรวมยังคงมีระดับต่ำคิดเป็น ร้อยละ 15.75 ของจำนวน ส.ส.ทั้งหมด ท่ามกลางการแข่งขันการเลือกตั้งผู้นึ่งบพข้อจำกัด และอุปสรรคที่ไม่ใช่แค่เรื่องความเป็นเพศหญิงที่มีสถานะทั้งแม่และภรรยาที่มีบพทาทในบ้าน มากกว่าเพศชาย แต่ข้อจำกัดทางเศรษฐกิจอันเกิดจากโครงสร้างสังคมทำให้การต่อสู้ทาง การเมืองของผู้นึ่งกลายเป็นเรื่องทีกลับยิ่งสะท้อนความเหลื่อมล้ำทางเพศมากขึ้น ดังที ผุสดี ตามไท (2551, น. 21) ระบุว่าหากมีการใช้เงินน้อยลงในการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการซื้อเสียง หรือการหาเสียงเลือกตั้งจะช่วยทำให้ผู้นึ่งมีโอกาสในการทำงานทาง การเมืองมากขึ้น และผุสดี ยังตั้งข้อสังเกตทีสำคัญเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งว่า การเลือกตั้ง ส.ส. ในระบบเขต เขตละ 3 คน จะช่วยเอื้ออำนวยให้กับผู้นึ่งและคนทีเป็นกลุ่มด้อยโอกาสมากกว่าระบบ 1 เขต 1 คน เพราะว่าหากเลือก ส.ส. เขตละ 1 คน ซึงเป็นเขตเล็กทำให้ง่ายในการซื้อเสียง สิ่งทีผุสดีชี้ให้เห็น คือการสะท้อนการเลือกตั้งทีมีการใช้เงินซื้อเสียงทีตอกย้ำภาพของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ระหว่างเพศ และระบบเลือกตั้งทีต้องออกแบบบนพื้นฐานของความเข้าใจข้อจำกัดและโอกาส ทั้งเพศและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสอื่นๆ ในอีกด้านหนึ่งผู้นึ่งต้องได้รับการส่งเสริมและกระตุ้น บพทาทางสังคม ด้วยการทำกิจกรรมหรือฝึกฝนความสามารถเพื่อพัฒนาทักษะผู้นึ่ง เนื่องจาก ผู้นึ่งถูกหล่อหลอมผ่านกระบวนการกล่อมเกลและการผลิตซ้ำทางวัฒนธรรมทียอมรับต่อบ พทาทางเพศ ความแตกต่างของเพศทีนำมาสู่โอกาสและสิทธิทีไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น การ ผลักดันผู้นึ่งให้ก้าวข้ามพรมแดนของพีดานแกว้จึงเป็นสิ่งที่จะช่วยเพิ่มจำนวนผู้นึ่งให้มี บพทาทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น (ไพลีน ภูจินาพันธุ์, 2560)

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีการกำหนดเรื่องการสร้างความเสมอภาคเท่าเทียมทางเพศไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ แนวทางของการจัดทำโควตาทีนึ่งผู้นึ่งในสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปตามความ สมัครใจของพรรคการเมือง ซึงในความเป็นจริงหากกฎหมายไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนด้วยการ กำหนดโควตาผู้สมัครตามทีกฎหมายบังคับ จะไม่สามารถสร้างหลักประกันทีนึ่งในสภา ผู้แทนราษฎรแก่ผู้นึ่งได้เลย การแข่งขันทีเสรีและเป็นธรรมอาจเกิดขึ้นจากกฎหมายหรือ การควบคุมกำกับดูแลขององค์กรอิสระและหน่วยงานของรัฐ แต่ความเสรีและเป็นธรรม ท่ามกลางรากฐานของความเหลื่อมล้ำทางเพศย่อมไม่ได้ก่อให้เกิดการแข่งขันทีสร้างโอกาสอย่าง เท่าเทียม ระบบโควตาทีนึ่งสัดส่วนทางเพศนับเป็นเครื่องมือทาง การเมืองทีสามารถสร้างความ เท่าเทียมของโอกาสในการใช้พื้นที่ทาง การเมืองในระบบรัฐสภา หากแต่การดำเนินการเรื่อง โควตาต้องทำควบคู่ไปกับการส่งเสริมค่านิยมความเสมอภาคเท่าเทียมทางเพศทั้งในเรื่องของ โอกาสและบพทาทางสังคมการเมือง เพื่อตอบโจทยความเสมอภาคซึงเป็นชั้นของพีดานแกว้ ทีแท้จริง การสร้างค่านิยม การยอมรับความหลากหลายทางเพศในการพัฒนาสังคม การเมือง

เศรษฐกิจ ที่ต้องมองข้อจำกัดทางสรีระหรือบทบาทในการทำงานออกไป เพื่อให้ความหลากหลายทางเพศเป็นกลไกของการสร้างนโยบายที่หลากหลายในระบบรัฐสภา

3. บทสรุป

ความคิดเรื่องเพศานกัวยังปรากฏให้เห็นเป็นเส้นแบ่งค่านิยมทางเพศของคนในสังคมไทยทั้งในองค์กรภาคการเมืองหรือภาคธุรกิจมาอย่างต่อเนื่อง ตอกย้ำประเด็นข้อถกเถียงในเรื่องความเท่าเทียมกับความเสมอภาคทางเพศระหว่างหญิงชายทั้งในประเด็นเชิงนโยบาย การมีส่วนร่วม และการสนับสนุนผู้หญิงในการแสดงบทบาททั้งทางการเมืองและสังคมซึ่งยังคงเจือปนไปด้วยข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่มีระบบความเชื่อ จารีตประเพณี การกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้หญิง ทำให้ผู้หญิงพบกับความยากลำบากในการแสดงออกบนพื้นที่ทางการเมืองและในสนามแข่งขันการเลือกตั้ง ผนวกกับระบบการเลือกตั้งที่แม้จะมองผ่านข้อจำกัดทางเพศที่ไม่ใช่เรื่องของสรีระแต่ค่านิยมเรื่องเพศปรากฏในระดับโครงสร้างทางการเมือง ส่งผลให้ผู้หญิงต้องฟันฝ่าและใช้ทักษะ ความสามารถต้นทุนทางสังคมมากกว่าผู้ชายหรือผู้หญิงด้วยกันเพื่อเข้าสู่เวทีการเมืองผ่านการแข่งขันการเลือกตั้ง

แม้ในปัจจุบันความหมายของเพศานกัวยเริ่มเปลี่ยนแปลงไปอันเกิดจากพลังขับเคลื่อนของผู้หญิงในระดับพื้นที่ชุมชนและระดับชาติ มีการเติบโตของแนวคิดเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียมทางเพศ การยอมรับความหลากหลายแตกต่างทางสังคมโดยมีกลไกของสื่อออนไลน์มาสนับสนุน ผู้หญิงเริ่มก้าวออกมาจากพื้นที่ครัวเรือนมาสู่พื้นที่สาธารณะ เข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆ ทั้งการเคลื่อนไหวเรียกร้องเชิงนโยบาย หรือในฐานะของการนำเสนอตนเองเพื่อเป็นตัวแทนทางการเมืองในการลงสมัครรับเลือกตั้ง ทำให้บทสนทนาในเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียมทางเพศไม่ได้เป็นเพียงเรื่องของวัฒนธรรมหรือโครงสร้างอีกต่อไป แต่เป็นเรื่องของการถกเถียงในเรื่องสิทธิและเสรีภาพในฐานะสมาชิกทางสังคมที่อยู่บนฐานของสิทธิมนุษยชน การยอมรับความไม่เท่าเทียมทางสรีระเพื่อสร้างความเท่าเทียมทางสังคมและการเมืองคือหนทางของการสร้างสมดุลระหว่างเพศชาย เพศหญิงและเพศอื่นๆ

พัฒนาการของการเมืองไทยแม้ผู้หญิงจะได้รับสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่าเทียมกับผู้ชายภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 แต่การมีส่วนร่วมทางการเมืองและการแสดงออกทางการเมืองของผู้หญิงยังเป็นไปอย่างเชื่องช้า ทั้งข้อจำกัดของสถานะทางสังคม บทบาทหน้าที่ในครัวเรือน ระบบความเชื่อ แม้ในช่วงกว่า 20 ปีที่ผ่านมาข้อมูลจากการเลือกตั้งสะท้อนบทบาททางการเมืองของผู้หญิงทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นมากขึ้น แต่ประเด็นที่สะท้อนบทบาทของผู้หญิงไทยในการเลือกตั้งมีความเชื่อมโยงกับกฎหมาย

และระบบการเลือกตั้ง การออกแบบระบบการเลือกตั้งมีผลต่อการจัดสรรจัดแจงความหลากหลายแตกต่างของโอกาสในการชนะการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง ผู้หญิงไทยในบริบทการเมืองจึงมีข้อจำกัดทั้งโครงสร้างทางสังคม วัฒนธรรม รวมทั้งระบบการเลือกตั้ง ดังนั้น บทความนี้จึงมาสู่การนำเสนอระบบโควตาผู้หญิง (Gender Quota System) ซึ่งเป็นข้อเสนอที่นำไปสู่การเพิ่มพื้นที่ทางการเมืองของผู้หญิงในสภาผู้แทนราษฎร เป็นการสร้างพื้นที่ของโอกาสการแสดงบทบาททางการเมืองของผู้หญิงในระบบรัฐสภา ซึ่งพรรคการเมืองเป็นกลไกหลักของจุดเริ่มต้นในกระบวนการส่งเสริมบทบาทผู้หญิงในการเลือกตั้งซึ่งมีส่วนในการกล่อมเกลาคิดความความเข้าใจและส่งเสริมค่านิยมของความเสมอภาคทางเพศเกี่ยวกับบทบาทผู้หญิงในการเมืองไทยและเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่ทำให้กระบวนการสร้างประชาธิปไตยในพรรคการเมืองและค่านิยมความเสมอภาคและเท่าเทียมปรากฏเติบโตขึ้นในสังคมไทยต่อไป

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- BBC. (2561, 6 กุมภาพันธ์). “ครบรอบ 100 ปีผู้หญิงอังกฤษมีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรก”. สืบค้นเมื่อ 11 มิถุนายน 2563, จาก <https://www.bbc.com/thai/international-42958673>
- Techsauce. (2562, 19 มีนาคม). หญิงไทยอยู่ตรงไหนในโลกการเมือง? ทำไมผู้หญิงถึงประสบความสำเร็จในโลกธุรกิจมากกว่า. สืบค้นเมื่อ 7 มิถุนายน 2563, จาก <https://techsauce.co/saucy-thoughts/why-thai-women-are-so-successful-in-business-but-not-politics#>
- Thaipublica. (2562, 6 มีนาคม). ส.ส.หญิงในสภาทั่วโลกเพิ่มขึ้น รวันดาอันดับหนึ่งคว้าที่นั่งสูงสุด-ไทยอันดับ 182 จากเลือกตั้งปี 2557. สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2563, จาก <https://thaipublica.org/2019/03/woman-in-parliament-politics/>
- Theerapat Charoensuk. (2561, 16 May). ในวันี่รวันดาพัฒนาแล้ว!. สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2563, จาก <https://www.the101.world/rwanda/>
- คมชัดลึก. (2554, 23 กันยายน). ผู้นำสตรีริอูชาเคนย่ล้วนตระกูลหนุน. สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2563, จาก <https://www.komchadluek.net/news/politic/109978>
- _____. (2558, 8 มีนาคม). เปิดโมเดลทั่วโลก 'สิทธิสตรีในการเมือง'. สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2563, จาก <https://www.komchadluek.net/news/politic/202592>

- ตรีวิทย์ อัครศิริศิลป์. (2560). การเสริมสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย: ความเป็นไปได้ของการนำระบบโควตาผู้หญิงในการเมืองมาใช้ในสังคมไทย. *SOUTHEAST BANGKOK JOURNAL*, 3(2), 109-126.
- ประชาไท. (2556, 8 ธันวาคม). แคนเธอริน บาววี: ข้อท้าทายของประวัติศาสตร์นิพนธ์ว่าด้วยสิทธิการเลือกตั้งสตรีไทย. สืบค้นเมื่อ 28 พฤษภาคม 2563, จาก <https://prachatai.com/journal/2013/08/48151>
- มุสดี ตามไท. (2551). กรอบกฎหมาย: สิ่งเอื้ออำนวยให้ผู้หญิงเดินเข้าสู่การเมืองมากกว่าที่ผ่านมา. ใน *วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า (บ.ก.). สตรีกับการเมือง: ความเป็นจริง พื้นที่ทางการเมือง และการขับเคลื่อน* (น. 20-22). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ธรรมดาเพลส.
- ไพลิน ภูจินาพันธุ์. (2560). บทบาทผู้หญิงในการสร้างความเสมอภาคทางการเมืองและงานอาสาสมัครพัฒนาสังคม. *วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร*, 14(1), 163-203.
- ภัคดี วีระภาสพงษ์. (2009, 23 กุมภาพันธ์). การบูรณาการประเด็นเพศสถานะ ความเป็นไปได้และข้อจำกัดของแนวคิดทางสังคมที่ถึงรากถึงโคน. สืบค้นเมื่อ 25 กรกฎาคม 2563, จาก <https://prachatai.com/journal/2009/02/20104>
- สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ. (2559, 4 พฤศจิกายน). *การมีส่วนร่วมของแรงงานสตรีที่ส่งผลต่อผลผลิตและการเติบโตทางเศรษฐกิจ*. สืบค้นเมื่อ 29 พฤษภาคม 2563, จาก <https://www.ftpi.or.th/2016/10431>
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2544). *ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544*. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2563, จาก <http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/370906>
- _____. (2548). *ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2548*. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2563, จาก <http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/426428>

ภาษาอังกฤษ

- Bikorimana, D. (2012, 15 May). *Rwanda: The Land of Gender Equality? in Think Africa Press*. Retrieved August 3, 2020, from <https://thinkafricapress.com/women-gender-equality/>
- Dahl, R. A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, CT: Yale University Press.

- Dahlerup, D. (2003). “Comparative Studies of Electoral Gender Quotas” in International IDEA (2003) *The Implementation of Quotas: Latin American Experiences*, International IDEA, Stockholm. Retrieved May 23, 2020, from <http://aceproject.org/ace-en/topics/pc/pcb/pcb02/pcb02b/pcb02b1#ref1>
- Elshtain, J. (1993). *Public Man, Private Woman: Women in Social and Political Thought*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Equal Measures 2030. (2018). *Data and Analysis*. Retrieved June 10, 2020, from <https://www.equalmeasures2030.org/how-we-work/data-and-analysis/>
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). (2009). *Quotas*. Retrieved August 10, 2020, from <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/quotas>
- _____. (2020). *Gender Quotas Database*. Retrieved August 10, 2020, from <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/143/35>
- Inter-Parliamentary Union. (2019, 1 February). *Women in National Parliaments*. from <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>
- _____. (2020a). *Percentage of Women in National Parliaments*. Retrieved March 30, 2020, from <https://data.ipu.org/women-ranking?month=5&year=2020>
- _____. (2020b). Thailand: House of Representatives, Data on Women. Retrieved April 1, 2020, from https://data.ipu.org/node/170/data-on-women?chamber_id=13541&election_id=68410
- Iwanaga, K. (2008). Women as Parliamentarians. In Iwanaga, K. (Ed.) *Women and politics in Thailand: Continuity and Change* (pp. 168-197). Copenhagen: NIAS Press.
- Izharuddin, A. (2019, November). *The 30% Hope Securing the Electoral Success of Women in Malaysia Baharu*. Retrieved July 13, 2020, from <https://www.newmandala.org/wp-content/uploads/2019/11/Alicia-Izharuddin-30-Hope-1.pdf>
- Lorber, J. (1994). *Paradox of Gender*. New Haven and London. London: Yale University Press.

- Madsen, C., Preece, J., & Selway, J. (2019, 27 November). *Thai Female Political Representation in the 2019 Elections*. Retrieved May 15, 2020, from <https://www.thaidatapoints.com/post/thai-election-pending-6>
- McKinsey & Company. (2019). *Women in the Workplace 2019*. Retrieved May 20, 2020, from <https://www.mckinsey.com/featured-insights/gender-equality/women-in-the-workplace-2019#>
- Ministry for Culture and Heritage. (2018, 20 December). *Women and the Vote*. Retrieved May 18, 2020, from <https://nzhistory.govt.nz/politics/womens-suffrage/world-suffrage-timeline>
- Morrison, A. M., White, R. P., & Van Velsor, E. (1994). *Breaking the Glass Ceiling: Can Women Reach the Top of America's Largest Corporations?* Boston: Addison-Wesley Publishing Company.
- Pickles, K. (2018, 19 September). *Why New Zealand was the First Country Where Women Won the Right to Vote*. Retrieved May 18, 2020, from <https://theconversation.com/why-new-zealand-was-the-first-country-where-women-won-the-right-to-vote-103219>
- Quorum. (2015). *Working Together and Across the Aisle, Female Senators Pass More Legislation Than Male Colleagues*. Retrieved May 26, 2020, from <https://www.quorum.us/data-driven-insights/working-together-and-across-the-aisle-female-senators-pass-more-legislation-than-male-colleagues/>
- The Economist. (2009, 5 May). *The Glass Ceiling*. Retrieved May 25, 2020, from <https://www.economist.com/news/2009/05/05/the-glass-ceiling>
- United Nations Development Programme. (2013). *Gender Mainstreaming Made Easy: Handbook for Programme Staff*. Retrieved July 30, 2020, from https://www.undp.org/content/dam/somalia/docs/Project_Documents/Womens_Empowerment/Gender%20Mainstreaming%20Made%20Easy_Handbook%20for%20Programme%20Staff1.pdf

- United Nations. (2020, 29 May). *Gender Mainstreaming: An Overview*. Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women. Retrieved July 30, 2020, from <https://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/e65237.pdf>
- Vogelstein, R. B., & Bro, A (2020, 22 May). *Women's Power Index from Council Foreign Relations*. Retrieved July 5, 2020, from <https://www.cfr.org/article/womens-power-index>
- Women Suffrage and Beyond. (n.d.). *Asia Suffrage Timeline*. Retrieved July 5, 2020, from http://womensuffrage.org/?page_id=95
- World Economic Forum. (2020). *Global Gender Gap Report 2020*. Retrieved June 10, 2020, from http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf
- Zamfirache, I. (2010). Women and Politics – The Glass Ceiling. *Journal of Comparative Research in Anthropology and Sociology*, 1(1), 175-185.

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ: ศึกษาเปรียบเทียบประเทศไทยกับสหราชอาณาจักร¹

ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์² และดารารัตน์ คำเป็ง³

Received: February 24, 2020

Revised: April 20, 2020

Accepted: May 19, 2020

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในสหราชอาณาจักรและประเทศไทยรวมถึงปัจจัยและบริบทที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมดังกล่าว โดยอาศัยสามแนวคิด ได้แก่ แนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจ แนวคิดการมีส่วนร่วมของอาร์นสไตน์ (Sherry R. Arnstein) และแนวคิดพหุกระแสของคิงดอน (John W. Kingdon) และดำเนินการตามแนวทางของวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ อันมีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการวิจัยเอกสารในรูปแบบต่างๆ จากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ด้วยเทคนิควิธีการวิเคราะห์เนื้อหา โดยผลการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทยและสหราชอาณาจักรมีลักษณะที่เหมือนกันประการหนึ่ง คือ การผลักดันนโยบายโดยชนชั้นนำซึ่งโดยมากมักจะปรากฏในรูปแบบของการย้ออำนาจระหว่างชนชั้นนำที่กุมอำนาจศูนย์กลางกับชนชั้นนำในท้องถิ่น ส่วนลักษณะที่แตกต่างกันนั้นสามารถสรุปได้สองประการ ประการแรก คือ กระบวนการกำหนดนโยบายกระจายอำนาจของสหราชอาณาจักรนั้นมีรูปแบบการมีส่วนร่วมที่หลากหลายกว่ากระบวนการกำหนดนโยบายกระจายอำนาจของไทย ประการที่สอง คือ ด้วยบริบทที่แตกต่างกันอย่างมาก การกระจายอำนาจในสหราชอาณาจักรได้พัฒนาไปสู่การแยกรัฐอิสระ ในขณะที่ประเทศไทยยังดำเนินอยู่ในวงจรการกระจายอำนาจเพื่อรวมศูนย์

คำสำคัญ การกระจายอำนาจ, การมีส่วนร่วม, การกำหนดนโยบายสาธารณะ, แนวคิดพหุกระแส

¹ บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ: ศึกษาเปรียบเทียบประเทศไทยกับสหราชอาณาจักร” ได้รับการสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยพะเยา

² คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา จังหวัดพะเยา 56000 อีเมล: chatthip.ch@up.ac.th

³ คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา จังหวัดพะเยา 56000 อีเมล: dararat.kh@up.ac.th

Public Participation in Decentralization Policy Making: A Comparative Study of Thailand and UK

Chatthip Chaichakan⁴ and Dararat Khampeng⁵

Abstract

This research aims to examine public participations in decentralized policy making in UK and Thailand, and compare determinants and contexts of the participation in these two countries. It is based on decentralization theories, Arnstein's participation approach, and Kingdon's multiple-stream policy approach. This study employs qualitative methodology which consists of documentary research as data collection method and content analysis as data analysis method. Evidently, the research found that public participations in decentralization policy making in UK and Thailand have one thing in common, which is policy advocacy by elites. Generally, this is a game of pulling and hauling between central and local elites. On the other hand, the two countries differ in two matters. One is that the participation in UK appears in more forms than those appear in Thailand. Another is that, regarding different contexts between the two cases, decentralization in UK have evolved into independence issue while Thailand remains in decentralization-to-recentralization cycle.

Keywords Decentralization, Public Participation, Policy Making, Multiple-stream Approach

⁴ School of Political and Social Science, University of Phayao, Phayao 56000.
E-mail: chatthip.ch@up.ac.th

⁵ School of Political and Social Science, University of Phayao, Phayao 56000.
E-mail: dararat.kh@up.ac.th

1. บทนำ

นโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทยดำเนินมานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2440 (ธนสวรรค์ เจริญเมือง, 2545) ทว่า ถึงแม้ประเทศไทยจะได้พยายามเรียนรู้บทเรียนจากหลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่น (ปรัชญา เวสารัชช์, 2542) และอังกฤษ (ปรัชญา เวสารัชช์, 2543) เป็นต้น แต่บทเรียนต่างๆ เป็นเพียงกรอบสำหรับการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจจากบนลงล่าง (Top - Down) มากกว่าที่จะเป็นการสร้างแรงหนุนจากล่างขึ้นบน (Bottom - Up) กล่าวคือ งานศึกษาต่างๆ ถูกนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐบาลกลาง อันส่งผลให้การกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจยังถูกผูกมัดไว้เป็นอำนาจการตัดสินใจจากรัฐบาลกลางเท่านั้น ประชาชนในท้องถิ่นไทยสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจได้น้อยมาก หรือแทบจะไม่มีเลย

ในทางตรงกันข้าม สหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ โดยหลังจากการรวมตัวกันเป็นสหราชอาณาจักรเมื่อ ปี ค.ศ. 1707 (พ.ศ. 2350) สกอตแลนด์ซึ่งเป็นหนึ่งในสี่ภูมิภาคที่ถูกรวมเข้าด้วยกันไม่เคยหยุดความคิดว่าด้วยการมีอำนาจอิสระ (Autonomy) และประชาชนในสกอตแลนด์มีความสนใจเรื่องการกระจายอำนาจกลับมายังภูมิภาคของตนเองอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากการลงประชามติว่าด้วยการกระจายอำนาจจากสหราชอาณาจักรสู่สกอตแลนด์สองครั้งในปี ค.ศ. 1979 และ ค.ศ. 1997 ที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายการกระจายอำนาจของสหราชอาณาจักร และการลงมติว่าด้วยการแยกประเทศใน ปี ค.ศ. 2014 ซึ่งเป็นข้อเรียกร้องที่ไปไกลกว่าการกระจายอำนาจ ดังนั้น จึงเป็นที่น่าสนใจว่า หากทำการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยและประเทศสหราชอาณาจักรแล้ว จะเกิดองค์ความรู้หรือบทเรียนเชิงนโยบาย (Policy Lessons) ได้ได้บ้าง

การทำความเข้าใจประสบการณ์ของประเทศสหราชอาณาจักรเพื่อถอดบทเรียนแก่ประเทศไทยนั้น มีความน่าสนใจอย่างยิ่งยวดอันหนึ่ง คือ ทั้งประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยวที่มาจากการรวมตัวกันของหลายอาณาจักรในอดีต แต่กลับมีเส้นทางการกระจายอำนาจที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศสหราชอาณาจักรมาจากการรวมตัวกันของอาณาจักรต่างๆ อย่างน้อยสี่แห่ง คือ อังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ ในขณะที่ประเทศไทยนั้นประกอบด้วยอาณาจักรโบราณใหญ่น้อยมากมาย เช่น ทวารวดี ละโว้ หรืออยุธยา เป็นต้น (วัลลภา รุ่งศิริแสงรัตน์, 2545) ทั้งนี้ การรวมตัวของอาณาจักรทั้งหลายของทั้งสองประเทศต่างมีประวัติศาสตร์ที่ยาวนานเช่นเดียวกัน และในท้ายที่สุดจะมีชนชาติหนึ่งมีอำนาจปกครองเหนือชนชาติอื่น จนนำมาสู่การรวมอาณาจักรเพื่อสร้างชาติในเวลาต่อมา จึงกล่าวได้ว่า

ความคล้ายคลึงระหว่างประเทศไทยและสหราชอาณาจักร คือ การเป็นประเทศที่เกิดขึ้นจากการผสมผสานเข้าด้วยกันระหว่างอาณาจักรที่หลากหลายนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของทั้งสองประเทศกลับมีความแตกต่างกันอย่างมาก ยกตัวอย่างเช่น ท่ามกลางการหลอมรวมของรัชชาติในสหราชอาณาจักร สกอตแลนด์เป็นตัวอย่างของการคงไว้ซึ่งตัวตนของชนชาติอย่างชัดเจน และดูเหมือนว่าความเป็นตัวตนที่เข้มแข็งดังกล่าวจะคอยขับเคลื่อนและสร้างแรงผลักดันของท้องถิ่นว่าด้วยการกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในสกอตแลนด์ ดูจะมีความก้าวหน้าที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับเวลส์และไอร์แลนด์เหนือ (Bradbury & Mitchell, 2005) ในทางตรงกันข้าม ประเทศไทยมีการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจมาโดยตลอด ถึงแม้ว่าในระยะหลังการกระจายอำนาจและกระแสท้องถิ่นนิยมได้กลับมาอยู่ในความสนใจของสาธารณะ ดังจะเห็นได้จากการพยายามรื้อฟื้นภาษาและวัฒนธรรมท้องถิ่นล้านนาและอีสานเป็นตัวอย่าง ทว่า นั่นเป็นเพียงการรื้อฟื้นอัตลักษณ์เชิงศิลปวัฒนธรรมเท่านั้น แต่เส้นทางการรักษาความเป็นชนชาติท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมในการผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจ โดยท้องถิ่นยังคงดูเหมือนเส้นทางแบบคู่ขนาน ท้องถิ่นถูกขีดเส้นให้เป็นเพียงผู้รักษาวัฒนธรรมท้องถิ่นและผู้รับอำนาจที่กระจายมาจากรัฐบาลกลางเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นท้องถิ่นในนัยยะระดับปัจเจกบุคคลหรือรัฐระดับท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจน้อยมาก และความก้าวหน้าของนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทยก็แทบจะย่ำอยู่กับที่ ไม่ได้หลุดพ้นจากวังวนของการกำหนดนโยบายจากบนลงล่างเลย

สิ่งที่ได้กล่าวมาข้างต้นนำมาสู่คำถามที่น่าสนใจอันหนึ่งที่ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจจะเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาด้านการกระจายอำนาจของประเทศได้อย่างไร กล่าวคือ การศึกษาวิจัยนี้มุ่งพิจารณาบริบทด้านการมีส่วนร่วมของทั้งสองประเทศที่มาจากความคล้ายคลึงในเชิงความหลากหลายของชนชาติและความแตกต่างอย่างมากในพัฒนาการด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง แล้วทำการวิเคราะห์เพื่อหาปัจจัยสำคัญที่ทำให้นโยบายการกระจายอำนาจของประเทศไทยและสหราชอาณาจักรพัฒนาไปในทิศทางที่แตกต่างกัน ในท้ายที่สุด และประเทศไทยจะนำแนวทางใดมาเป็นบทเรียนสำหรับการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจของประเทศต่อไป หรือยิ่งไปกว่านั้นอาจมีความเป็นไปได้ว่ากรณีศึกษาของสหราชอาณาจักรและสกอตแลนด์จะช่วยตอบโจทย์บางประการนอกเหนือจากแนวคิดการกระจายอำนาจในประเทศไทยก็ได้ เช่น หากประเทศไทยต้องการดำรงความเป็นรัฐเดี่ยว รัฐบาลกลางจะมีแนวทางการดำเนินการกระจายอำนาจในลักษณะใดให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศ เป็นต้น งานศึกษานี้จึงให้ความสนใจกับประเด็นแรกเป็นหลัก ในขณะที่ประเด็นหลังนั้นอยู่ในการรับรู้แต่จะไม่ได้นำมาพิจารณาเป็นส่วนหนึ่งของคำถามการวิจัย

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจเป็นหัวข้อการวิจัยที่มีผู้ให้ความสนใจค่อนข้างน้อยในประเทศไทย อาจเกิดจากทัศนคติการมองการกระจายอำนาจว่าเป็นเรื่องของรัฐบาลกลางที่เป็น “ผู้ให้” และท้องถิ่นว่าเป็น “ผู้รับ” ก็เป็นไปได้งานชิ้นนี้จึงพยายามสังเคราะห์มุมมองดังกล่าวในอีกทิศทางหนึ่งด้วยการตั้งคำถามการวิจัยหลัก 2 ข้อ ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทยและสหราชอาณาจักรมีความเหมือนและ/หรือแตกต่างกันอย่างไร และ 2) มีบทเรียนใดบ้างจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจของสหราชอาณาจักรสู่สกอตแลนด์ ที่น่าสนใจและสามารถนำมาปรับใช้เป็นแนวทางการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทย

โดยสรุป การศึกษาวิจัยนี้มุ่งศึกษานโยบายการกระจายอำนาจที่เน้นการพิจารณาบทบาทของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศของตน โดยเลือกศึกษาประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่ประชาชนมีบทบาทในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสหราชอาณาจักร และในส่วนของสหราชอาณาจักรได้เฉพาะเจาะจงลงไปที่กรณีของสกอตแลนด์ที่มีความโดดเด่นในเวทีสากลว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ ซึ่งสกอตแลนด์ในฐานะรัฐหนึ่งได้มีการผลักดันให้การตัดสินใจที่เกี่ยวกับนโยบายการกระจายอำนาจตกไปอยู่ในมือของประชาชน ตัวอย่างที่โดดเด่นและชัดเจนคือ การจัดทำประชามติเพื่อให้ประชาชนได้ตัดสินใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลสหราชอาณาจักรมายังรัฐบาลสกอตแลนด์ที่เสร็จสิ้นไปแล้วทั้งสามครั้ง ในปี ค.ศ. 1979, 1997 และ 2014 ดังนั้น การกระจายอำนาจจากสหราชอาณาจักรสู่สกอตแลนด์จึงเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจและพึงนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศไทย เพื่อจัดทำเป็นบทเรียนสำหรับการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทย

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

(1) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความคล้ายคลึงและแตกต่างของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทยและสหราชอาณาจักร

(2) เพื่อสรุปบทเรียนสำหรับการพัฒนาสู่แนวทางการสร้างเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทย

3. แนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

3.1 แนวคิดพหุกระแสของ Kingdon

แนวคิดพหุกระแส (Multiple Streams Approach) เป็นแนวคิดที่ได้รับการอ้างอิงอย่างมาก (เช่น Beland, 2005; Howlett, 1998; Stone, 1989; Zahariadis & Herweg, 2017; ประสงค์ชัย เศรษฐสุริวิชัย, 2558; ปิยากร หวังมหาพร, 2546; ศุภชัย ยาวะประภา และปิยากร หวังมหาพร, 2555) ด้วยความครอบคลุมและลึกซึ้งของข้อเสนอเชิงทฤษฎีที่ Kingdon and Thurber (1984) ได้เสนอไว้ โดยเขาได้ศึกษากระบวนการนโยบายการขนส่งและสาธารณสุขในสหรัฐอเมริการะหว่างปี ค.ศ. 1976-1979 โดยใช้ตัวแบบการตัดสินใจแบบถังขยะ (Garbage can model) ในการศึกษา และได้ข้อสรุปว่า นโยบายสาธารณะ คือ ผลลัพธ์ที่มาจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายที่พยายามประสานกระแสทั้งสาม อันจะมาบรรจบกันที่หน้าต่างนโยบายซึ่งจะเปิดออกและส่งผลให้กระแสทั้งสามได้หลอมรวมและกลายเป็นนโยบายสาธารณะต่อไป

ในมุมมองของ Kingdon ทั้งสามกระแสดำเนินไปอย่างเป็นอิสระจากกันจนกระทั่งถึงจุดหนึ่งซึ่งทั้งสามกระแสมาบรรจบกัน โดย Kingdon เรียกจุดนี้ว่า หน้าต่างนโยบาย (Policy Window) ที่ซึ่งกระแสทั้งสามที่แยกออกจากกันได้มารวมกันในห้วงเวลาสำคัญ และหนทางแก้ปัญหาได้มาบรรจบกับปัญหาและหลอมรวมเข้ากับแรงผลักดันทางการเมืองที่เอื้อต่อสถานการณ์ ซึ่งประเด็นดังกล่าวจะเข้าสู่วาระเชิงสถาบันหรือวาระแบบเป็นทางการ อันจะขับเคลื่อนให้กระบวนการนโยบายสาธารณะจะดำเนินต่อไป ทั้งนี้ หน้าต่างนโยบายอาจเปิดออกได้โดยความรุนแรงของปัญหาหรือสถานการณ์ทางการเมือง และผู้ผลักดันนโยบาย (Policy Entrepreneurs) ซึ่งเป็นผู้ที่เต็มใจจะใช้ทรัพยากรของตนในการผลักดันข้อเสนอและปัญหาของพวกเขา จะเป็นผู้ทำหน้าที่ดึงดูดความสนใจของคนสำคัญที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งยังทำหน้าที่จับคู่หนทางแก้ปัญหาที่ปัญหา พร้อมกันไปกับการจับคู่ปัญหาและหนทางแก้ปัญหาเข้ากับการเมือง

โดยสรุป แนวคิดของ Kingdon ได้เสนอระดับการวิเคราะห์ที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้นให้กับแนวทางการศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยจุดสำคัญที่น่าสนใจยิ่งคือ แนวคิดของ Kingdon

มีลักษณะผูกพันและเลื่อนไหลตามสถานการณ์ กล่าวคือ การกำหนดนโยบายสาธารณะจะเกิดขึ้นได้ในห้วงเวลาที่วาระนโยบายถูกกำหนดและนำเสนอภายใต้องค์ประกอบที่ไม่แน่นอน (Unpredictable Elements) เช่น พฤติกรรมของผู้ผลักดันนโยบาย ภาวะวิกฤตทั้งภายในและภายนอกที่หลากหลาย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี Howlett and Ramesh (1995, p. 115) เน้นว่า แม้แนวคิดพุทธรุสจะมีผลซึ่งกันและกันดังที่ได้กล่าวมา แต่ข้อจำกัดของแนวคิดนี้ คือ การละเลยมุมมองที่ว่า ประเด็นเฉพาะบางอย่างจะเกิดขึ้นเป็นวาระเชิงสถาบันได้ภายใต้สถานการณ์ที่จำกัด ซึ่งการละเลยมุมมองดังกล่าวอาจทำให้การสร้างตัวแบบที่เที่ยงตรงเกิดขึ้นได้ยาก

งานศึกษาชิ้นนี้ตระหนักว่า แนวคิดพุทธรุสมีจุดเด่นในเชิงความครอบคลุมและลึกซึ้งของการศึกษาการกำหนดนโยบายและข้อจำกัดในเชิงความเป็นพลวัตและการขึ้นอยู่กับบริบทที่หลากหลายของการวิเคราะห์ ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้เลือกนำแนวคิดพุทธรุสมาเป็นแนวคิดหลักในการศึกษาเปรียบเทียบการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจภายในประเทศไทยและประเทศสหราชอาณาจักรที่มีความแตกต่างกันและมีผลลัพธ์เป็นนโยบายที่แตกต่างกันได้

3.2 แนวคิดขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของ Arnstein

ตัวแบบขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของพลเมือง (Ladder of Citizen Participation) ของ Arnstein ถือตัวแบบที่ได้รับความนิยมอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ ค.ศ. 1969 ซึ่งแบ่งขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 8 ขั้น โดยระดับขั้นบันไดที่สูงขึ้นสะท้อนอำนาจของประชาชนที่มากขึ้น สำหรับ Arnstein นั้นขั้นบันไดที่ 1 (Manipulation) และ 2 (Therapy) ถือว่ายังไม่เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เลย ที่เรียกว่า Nonparticipation ส่วนขั้นที่ 3 (Informing) ขั้นที่ 4 (Consultation) และขั้นที่ 5 (Placation) เรียกว่า Tokenism หมายถึง ประชาชนมีโอกาสนำเสนอข้อมูลความคิดเห็นแต่ยังไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ และขั้นที่ 6 (Partnership) ขั้นที่ 7 (Delegated Power) และ 8 (Citizen Control) ถือว่าประชาชนมีอำนาจตัดสินใจ ทั้งนี้ ตัวแบบนี้ได้สะท้อนให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมในระดับเป็นภาคีหุ้นส่วน (Partnership) ขึ้นไปจึงจะเป็นจุดเริ่มของบทบาทและอำนาจของประชาชนอย่างแท้จริง

3.3 นิยามศัพท์สำคัญ

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้าร่วมในการดำเนินกิจกรรมที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมของชุมชน หรือในทางการเมืองการปกครอง เพื่อนำไปสู่กระบวนการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ

การกำหนดนโยบาย หมายถึง กระบวนการของการกำหนดประเด็นปัญหา การพิจารณา นโยบายเข้าสู่วาระนโยบาย การกำหนดนโยบาย และการอนุมัตินโยบายการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ หมายถึง กระบวนการที่มีผลว่าด้วยการเคลื่อนย้ายของอำนาจ จากรัฐบาลระดับชาติไปสู่รัฐบาลหรือองค์การที่อยู่ในระดับต่ำกว่าชาติ

4. กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดหลักในการศึกษานี้ถูกพัฒนาขึ้นบนฐานของแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนของ Arnstein (1969) และแนวคิดพหุกระแสของ Kingdon (1984) ซึ่งจะถูกนำมาใช้ในการอธิบายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในสหราชอาณาจักรและประเทศไทย แล้วนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อถอดบทเรียนเชิงนโยบายว่าด้วยการกระจายอำนาจจากสหราชอาณาจักรสู่ประเทศไทย

5. ระเบียบวิธีวิจัย

5.1 ขอบเขตของการวิจัย

(1) ขอบเขตด้านเนื้อหา คือ การศึกษาเปรียบเทียบประสบการณ์การกระจายอำนาจของสหราชอาณาจักร (โดยเฉพาะการกระจายอำนาจสู่สกอตแลนด์) กับประเทศไทย เพื่อสร้างบทเรียนสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทย

(2) ขอบเขตด้านพื้นที่ที่สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ส่วน คือ ขอบเขตด้านพื้นที่ในการศึกษาและขอบเขตด้านสถานที่ในการทำวิจัย โดยขอบเขตด้านพื้นที่ในการศึกษาได้ถูกกำหนดไว้ให้เป็นประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศไทย และขอบเขตด้านสถานที่ในการทำวิจัย คือ ประเทศไทย

(3) ขอบเขตด้านระยะเวลา คือ ในส่วนของประเทศไทย แม้จะปรากฏหลักฐานว่าการกระจายอำนาจในประเทศไทยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2440 แต่การกระจายอำนาจที่แท้จริงกลับเริ่มหลังจากปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ดังนั้น การศึกษาข้อมูลการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 (ค.ศ. 1932) ซึ่งเป็นปีที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตยถึงปี พ.ศ. 2557 และส่วนของสหราชอาณาจักรนั้น จะศึกษาตั้งแต่คริสต์ทศวรรษ 1970 (ประมาณพุทธทศวรรษที่ 2510) ที่เป็นช่วงเริ่มต้นของการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน ถึงปี ค.ศ. 2014 (พ.ศ. 2557) โดยการวิจัยนี้มีระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ธันวาคม พ.ศ. 2559 - พฤศจิกายน 2560

5.2 วิธีการศึกษา

5.2.1 การเก็บข้อมูล

งานวิจัยนี้ดำเนินการเก็บข้อมูลโดยใช้การวิจัยเอกสารเป็นหลัก โดยเน้นการเก็บข้อมูลตติยภูมิจากแหล่งข้อมูลต่างๆ เช่น ห้องสมุด หน่วยงานราชการ สถานศึกษา เป็นต้น โดยข้อมูลอยู่ในรูปแบบสิ่งพิมพ์หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และในการพิจารณาข้อมูลจะพิจารณาโดยอาศัยคำสำคัญที่ได้ถูกกำหนดไว้

(1) แหล่งข้อมูล

ประกอบด้วย แหล่งข้อมูลออฟไลน์ และ แหล่งข้อมูลออนไลน์ ซึ่งผู้วิจัยได้ดำเนินการสืบค้นทั้งแบบไปข้างหน้า (Forward Tracking) คือการสืบค้นว่าเอกสารแต่ละฉบับถูกอ้างอิงโดยเอกสารฉบับอื่นอย่างไร แล้วเลือกติดตามเอกสารฉบับที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตการศึกษา และการสืบค้นแบบย้อนกลับ (Backward Tracking) คือ การสืบค้นเพื่อดูว่าเอกสารแต่ละฉบับ

มีการอ้างอิงถึงเอกสารฉบับอื่นอย่างไร แล้วเลือกติดตามเอกสารที่ถูกอ้างอิงและเกี่ยวข้องอย่างสำคัญกับขอบเขตการศึกษานี้ โดยแหล่งข้อมูลเบื้องต้นสำหรับการสืบค้นเอกสารสามารถสรุปได้ 9 แหล่งด้วยกัน (ดังตารางที่ 1) ซึ่งแต่ละแหล่งข้อมูลถูกเลือกโดยพิจารณาจากความครบถ้วน ความน่าเชื่อถือ และความสามารถในการเข้าถึงได้ของแหล่งข้อมูล

ตารางที่ 1 แหล่งข้อมูลตั้งต้นสำหรับการวิจัย

แหล่งข้อมูล	ลักษณะแหล่งข้อมูล		ลักษณะของเอกสาร			
	ออฟไลน์	ออนไลน์	เอกสารราชการ	หนังสือตำรา และงานวิจัย	บทความวิชาการ	ข่าวและสิ่งพิมพ์อื่นๆ
1. ห้องสมุด ม.พะเยา	✓	✓	✓	✓		
2. ห้องสมุด ม.เชียงใหม่	✓	✓	✓	✓		
3. ห้องสมุด ม.ธรรมศาสตร์	✓	✓	✓	✓		
4. ห้องสมุดจุฬาฯ	✓	✓	✓	✓		
5. ห้องสมุด ม.เอดินบอเร	✓	✓	✓	✓	✓	
6. Google		✓	✓	✓		✓
7. Google Scholar		✓		✓	✓	
8. ProQuest		✓		✓		
9. ฐานข้อมูลบทความ ThaiJo		✓			✓	

(2) คำสำคัญที่ใช้ในการสืบค้น

เพื่อให้การวิจัยเอกสารมีขอบเขตที่ชัดเจน การสืบค้นเพื่อคัดเลือกเอกสารจึงได้ระบุคำสำคัญที่ใช้ในการสืบค้นเอกสารของสหราชอาณาจักรและประเทศไทยไว้ 2 ชุดของคำด้วยกัน โดยชุดแรกเป็นคำสำคัญที่ได้ถูกกำหนดไว้เบื้องต้นเพื่อทำความเข้าใจบริบททั่วไป เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระจายอำนาจ (Public Participation in Decentralization) การกระจายอำนาจในประเทศไทย (Decentralization in Thailand) การกระจายอำนาจสู่สกอตแลนด์ (Scottish Devolution)

ชุดที่สองเป็นชุดที่ใช้ในการสืบค้นที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้น ได้แก่ 1) การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม (Devolution and Participation) 2) การกำหนดนโยบาย และการกระจาย

อำนาจ (Policy Making and Devolution) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสหราชอาณาจักรและประเทศไทยมีเหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจต่างกันไปตามบริบท จึงได้มีการกำหนดคำสำคัญเพิ่มเติมสำหรับสหราชอาณาจักร คือ “ประชามติ และ การกระจายอำนาจ (Referendum and Devolution)” และ “การกระจายอำนาจ และสกอตแลนด์ (Devolution and Scotland)” ส่วนของประเทศไทยนั้นมีความสำคัญเพิ่มเข้ามา คือ “การปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจ” และ “นโยบายการกระจายอำนาจ”

ทั้งนี้ สิ่งหนึ่งที่พึงเน้นย้ำคือคำสำคัญที่ระบุไว้ข้างต้นถูกกำหนดไว้เพื่อการสืบค้นตั้งต้นเท่านั้น แต่ไม่ได้เป็นการจำกัดการสืบค้นแบบไปข้างหน้าและแบบย้อนกลับดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น กล่าวคือ หากผลการสืบค้นนำมาซึ่งบทความที่น่าสนใจและเกี่ยวข้องกับงานชิ้นนี้ เทคนิคการสืบค้นทั้งสองแบบจะถูกนำมาใช้เพื่อให้เกิดความเข้าใจเชิงกว้างและเชิงลึกมากขึ้นนั่นเอง

5.2.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งอาศัยเทคนิควิธี 2 รูปแบบ ได้แก่ 1) การเข้ารหัสและตีความข้อมูล (Coding and Interpreting) ที่เน้นไปที่การนำเอาข้อมูลจำนวนมากที่ได้จากเอกสารมาใส่รหัสและตีความเพื่อจัดกลุ่มของข้อมูล 2) การสร้างแผนที่ตำแหน่ง (Positional Mapping) เป็นการนำเอาข้อมูลที่ได้จากการเข้ารหัสและตีความข้อมูลมาจัดทำเป็นรูปภาพ (Visualization) และนำเสนอผลในเล่มรายงานวิจัย

5.2.3 การตรวจสอบข้อมูล

การศึกษานี้ดำเนินการตรวจสอบข้อมูลด้วยวิธีการสามเส้าของแหล่งข้อมูล โดยได้ดำเนินการสืบค้นเอกสารจากหลายแหล่งข้อมูลและผู้เขียนหลายคน เพื่อนำมาตรวจสอบความถูกต้องและเชื่อถือได้ของข้อมูลและเพื่อนำข้อมูลที่ได้อาภิปรายและหาข้อสรุปที่ต่อยอดจากข้อค้นพบที่เคยมีมาในอดีต อย่างไรก็ตาม เนื่องจากงานชิ้นนี้เป็นการศึกษาค้นคว้าพื้นฐานของการวิจัยเอกสาร จึงอาจยังขาดบริบทของเรื่องเล่าที่มาจากผู้มีประสบการณ์และผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องได้ ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดการสรุปรวมที่เกินจริง ผู้วิจัยจึงระบุเอกสารอ้างอิงไว้ในทุกประเด็นสำคัญ อันจะช่วยให้เกิดความชัดเจนของอำนาจในการอธิบายได้

6. ผลการศึกษา

การวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในแต่ละประเทศจะเป็นการนำแนวคิดพหุกระแสมาเป็นกรอบการวิเคราะห์ควบคู่กันไปกับ

แนวคิดขั้นบันไดการมีส่วนร่วม เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเหมือน/แตกต่างระหว่างสองกรณีศึกษา ปัจจัยแวดล้อมของแต่ละกรณีศึกษา

6.1 การมีส่วนร่วมและพหุกระแสในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจใน UK

(1) กระแสปัญหา

กระแสปัญหามือมืงประกอบย่อย (Sub-components) ได้แก่ 1) ตัวบ่งชี้ ซึ่งหมายถึง เกณฑ์หรือประเด็นที่ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องใช้ในการระบุและติดตามปัญหาที่อยู่ในความสนใจ 2) เหตุการณ์สำคัญ (Focusing Events) มักจะเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกระทันหันและทำให้ปัญหาได้รับความสนใจจนกระทั่งส่งผลต่อการตัดสินใจหรือลงมือกระทำของรัฐบาล 3) ศักยภาพ (Load) หมายถึง ความสามารถของสถาบันต่างๆ ในการที่จะแก้ไขปัญหาหนึ่งๆ ได้ และ 4) ข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) ซึ่งหมายถึง ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการดำเนินงานในปัจจุบันของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการต่างๆ (Zahariadis & Herweg, 2017)

ในสหราชอาณาจักร กระแสปัญหาที่ก่อให้เกิดการร่างและกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจสู่สกอตแลนด์มีความเป็นมาที่ยาวนานมากกว่าศตวรรษ โดยจุดเปลี่ยนทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญคือการลงประชามติในแต่ละครั้ง อันนำมาซึ่งการแบ่งช่วงเวลาสำคัญของการกระจายอำนาจสู่สกอตแลนด์ออกเป็น 4 ช่วงด้วยกัน ได้แก่ ยุคที่ 1 ก่อนปี ค.ศ. 1979 ยุคที่ 2 ช่วงการลงประชามติในปี ค.ศ. 1979 ยุคที่ 3 ช่วงการลงประชามติในปี ค.ศ. 1997 และยุคที่ 4 ช่วงการลงประชามติในปี ค.ศ. 2014 ซึ่งเมื่อนำมาวิเคราะห์ตาม 4 องค์ประกอบย่อยของกระแสปัญหา ได้แก่ ตัวบ่งชี้ เหตุการณ์สำคัญ ศักยภาพ และข้อมูลป้อนกลับ พบว่า กลุ่มกดดันในสกอตแลนด์ที่พัฒนากลายมาเป็นพรรคการเมืองอย่างพรรคแห่งชาติสกอตแลนด์ (Scottish National Party: SNP) มีบทบาทสำคัญอย่างมากในการผลักดันประเด็นการกระจายอำนาจเข้าสู่กระแสปัญหาของนโยบายการกระจายอำนาจจากสหราชอาณาจักรสู่สกอตแลนด์ (Mitchell, 1996; Parry, 1988)

(2) กระแสการเมือง

กระแสการเมือง (Political Stream) หมายถึง กระแสจากการเปลี่ยนแปลงภายในระบบราชการและระบบการเมือง โดยองค์ประกอบย่อยของกระแสการเมืองนี้ประกอบด้วยอุดมการณ์ของพรรคการเมือง (Party Ideology) ซึ่งหมายถึง จุดยืนของพรรคการเมืองภายใต้สถาบันที่เกี่ยวข้องกับวาระนโยบาย อารมณ์ทางการเมืองระดับชาติ (National Moods) ซึ่งหมายถึงจุดยืนของสาธารณะที่มีต่อประเด็น ค่านิยม หรือหนทางแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับปัญหานโยบาย และสมดุลของผลประโยชน์ (Balance of Interests) ซึ่งหมายถึง จุดยืนของกลุ่ม

ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องอย่างกลุ่มผู้สนับสนุนนโยบายและตัวแสดงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหา นโยบายการกระจายอำนาจ

ด้วยรากฐานทางประวัติศาสตร์ของการรวมตัวเข้าด้วยกันของสี่แคว้นในสหราชอาณาจักร การกระจายอำนาจจากสหราชอาณาจักรสู่สกอตแลนด์จึงมีบริบทเชิงสถาบันและวัฒนธรรมทางการเมืองที่สลับซับซ้อน มีตัวแสดงที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก และมีกลุ่มกดดันที่หลากหลายในทุกระดับทางการเมือง (Lynch, 2001) นอกจากนี้ ด้วยบริบททางกฎหมายและการปกครองท้องถิ่นที่ประกอบกับค่านิยมแบบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจจึงเป็นนโยบายที่มีการถกเถียงและผลักดันทั้งในและนอกรัฐสภาอย่างเปิดเผย

การวิเคราะห์กระแสการเมืองของนโยบายการกระจายอำนาจในสหราชอาณาจักรจึงสามารถนำมาวิเคราะห์ตามสามองค์ประกอบย่อยของกระแสการเมืองได้อย่างน่าสนใจ ในองค์ประกอบแรกคืออุดมการณ์ของพรรคการเมืองในสหราชอาณาจักรนั้นแต่ละพรรคแม้จะมีความชัดเจนและแตกต่างกัน แต่กลยุทธ์ในการผลักดันนโยบายให้เป็นไปตามอุดมการณ์ของพรรคของตนเองนั้นอาจถูกประนีประนอมในบางครั้ง เพื่อให้นโยบายของตนสำเร็จหรือการรักษาสถานะเชิงอำนาจของตนคงอยู่ องค์ประกอบที่สอง คือ อารมณ์ทางการเมืองระดับชาติ ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนผ่านพัฒนาการในแต่ละช่วงของการลงประชามติ กล่าวคือ การรณรงค์ให้ผู้คนลงคะแนนเสียงในประชามตินั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าใจอารมณ์ทางการเมืองในภาพรวมของสหราชอาณาจักรและภาพเล็กของสกอตแลนด์ และในองค์ประกอบสุดท้าย คือ สมดุลของผลประโยชน์นั้นปรากฏชัดอย่างยิ่งเมื่อรัฐบาลและพรรคการเมืองในรัฐบาลต้องการประคองประโยชน์ของตน ในขณะเดียวกันกลุ่มกดดันและกลุ่มผลประโยชน์เองก็เรียนรู้ที่จะต่อรองและรักษาสมดุลดังกล่าวด้วย

(3) กระแสนโยบาย

ด้วยกระแสปัญหาและกระแสการเมืองที่เกิดขึ้น นโยบายการกระจายอำนาจจึงถูกผลักดันเข้าสู่กระบวนการของรัฐบาลสหราชอาณาจักรที่มีผู้เชี่ยวชาญและนักวิเคราะห์หันนโยบายที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ซึ่งสิ่งเหล่านี้ถือเป็นกระแสนโยบายที่เกิดขึ้นจากการเลื่อนไหวและหลอมรวมระหว่างกระแสปัญหาและกระแสการเมืองตามที่ Kingdon ได้กล่าวไว้ในแนวคิดพหุกระแส กระแสนโยบายนี้ได้นำมาสู่การตัดสินใจกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจที่เป็นรูปธรรมหลายอย่างในสหราชอาณาจักร เช่น การจัดให้มีประชามติ การออกกฎหมายแห่งสกอตแลนด์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งก่อนและหลังการลงประชามติทั้งสามครั้งในปี ค.ศ. 1979, 1997 และ 2014 ตามลำดับ

เมื่อพิจารณาตามองค์ประกอบย่อยของกระแสนโยบายในการกระจายอำนาจจากสหราชอาณาจักรสู่สกอตแลนด์ ข้อเสนอและความเห็นที่อยู่รอดท่ามกลางกระแสนโยบาย

ดำเนินไปโดยคล้อยตามค่านิยมที่มีอยู่ในแต่ละยุคสมัย เช่น ค่านิยมว่าด้วยการรวมกันเป็นสหราชอาณาจักร แนวคิดชาตินิยมของชาวสกอตแลนด์ ค่านิยมความเป็นพลเมืองโลก ค่านิยมประชาธิปไตย เป็นต้น ซึ่งความเป็นไปได้ทางเทคนิค (Technical Feasibility) ที่จะสร้างสรรค์หรือดำเนินการตามข้อเสนอการกระจายอำนาจสู่สกอตแลนด์นั้นมีความชัดเจนมากขึ้นตามระยะเวลาที่นโยบายนี้ถูกบ่มเพาะ และถึงแม้ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1979 ทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในข้อเสนอดังกล่าวจะยังไม่ชัดเจน แต่เมื่อเวลาผ่านไปทรัพยากรที่เกี่ยวข้องมีความเป็นรูปธรรมในการเข้าถึงได้และความเพียงพอมากขึ้น

นอกจากนี้ ชุมชนนโยบาย (Policy Communities) ซึ่งมีความจำเป็นอย่างมากต่อการพัฒนาความคิดที่จะต่อยอดเป็นนโยบาย และการทำงานแบบเครือข่าย (Network Integration) ที่จะส่งผลต่อการแบ่งบานหรือสืบสลายของความคิดและข้อเสนอเชิงนโยบาย ได้เติบโตและมีความเป็นระบบมากขึ้นตามกาลเวลา ส่งผลต่อการผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น

6.2 การมีส่วนร่วมและพหุกระแสในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในไทย

(1) กระแสปัญหา

กระแสปัญหาที่นำมาสู่การเกิดนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2558 สามารถพิจารณาบนฐานการแบ่งยุคของ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2545) และวิระศักดิ์ เครือเทพ (2558) อันนำมาซึ่งการแบ่งพัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทยเป็น 5 ยุค ในงานชิ้นนี้ได้แก่ ยุคที่ 1 ความพยายามในการเปลี่ยนแปลงการปกครองตนเองในท้องถิ่น (พ.ศ. 2475) ยุคที่ 2 การสถาปนาการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำ (พ.ศ. 2490-2500) ยุคที่ 3 นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรี (พ.ศ. 2504-2534) ยุคที่ 4 ระยะแห่งการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น (พ.ศ. 2531-2540) และยุคที่ 5 การเปลี่ยนแปลงของการปกครองท้องถิ่นไทย (พ.ศ. 2541-2557)

(2) กระแสการเมือง

กระแสการเมือง ในแต่ละยุคของพัฒนาการทางการเมืองไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 – 2558 ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น สามารถวิเคราะห์การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจของไทยผ่านพรรคการเมืองที่เห็นได้อย่างเด่นชัด ดังนี้

ยุคที่ 1: ความพยายามในการเปลี่ยนแปลงการปกครองตนเองในท้องถิ่น (พ.ศ. 2475 - 2490)

แม้การเปลี่ยนแปลงการปกครองจะมีขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2475 แต่กว่าที่ประเทศไทยจะมีการอนุญาตให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองเกิดขึ้นก็เมื่อ พ.ศ. 2489 ภายใต้การมีรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 – 2489 การเคลื่อนไหวของ “คณะราษฎร” ก็ถือว่าเป็นกลุ่มทางการเมืองที่สำคัญในขณะนั้นซึ่งมีความสำคัญต่อนโยบายการกระจายอำนาจด้วย โดยอุดมการณ์ทางการเมืองอันสะท้อนจากประกาศของคณะราษฎรได้มีการพยายามสถาปนาการปกครองแบบประชาธิปไตย มีการกล่าวถึงรัฐธรรมนูญ สิทธิเสรีภาพ การเลือกตั้ง และการตรากฎหมายที่ส่งเสริมเรื่องดังกล่าวมาก และข้อเสนอเรื่องความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ โดย ดร.ปรีดี พนมยงค์ ก็มีผลทางจิตวิทยา คือ ความรู้สึกในเรื่องอิสรภาพเสมอภาค ประชาธิปไตย การมีบทบาททางการเมือง เสรีภาพในการแสดงออกของกลุ่มคนที่อยู่ในเมืองหลวง ดังนั้น ในระดับท้องถิ่นรัฐบาลคณะราษฎรจึงได้สร้างอารมณ์ทางการเมืองแบบประชาธิปไตย จากการสถาปนาการปกครองท้องถิ่นโดยรูปแบบเทศบาล ให้มีความคล้ายคลึงกับการปกครองระดับชาติ โดยหวังว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นจะส่งเสริมบรรยากาศและเป็นแหล่งเรียนรู้ทางด้านประชาธิปไตยของประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎรของตนเข้าไปทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ

ยุคที่ 2: การสถาปนาการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำ (พ.ศ. 2490-2500)

ในช่วงเวลานี้ การเมืองของไทยเป็นลักษณะการขับเคลื่อนการเมืองการปกครองที่ยังคงถูกควบคุมอย่างระมัดระวัง ประกอบกับเหตุการณ์ระหว่างประเทศในช่วงนั้น คือ ช่วงเริ่มต้นของสงครามเย็นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การสนับสนุนของสหรัฐอเมริกาได้กระตุ้นให้ “กลุ่มอนุรักษนิยม” เพิ่มอำนาจบทบาททางการเมืองของตัวเอง ดังนั้น นโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในช่วงเวลาดังกล่าว แม้จะมีการเกิดองค์กรปกครองท้องถิ่นเพิ่มครอบคลุมพื้นที่มากขึ้นในสมัยของจอมพล ป.พิบูลย์สงคราม แต่ลักษณะการเมืองในการปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเป็นการปิดโอกาสการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ ประชาชนยังคงมีส่วนร่วมเพียงผ่านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นบางประเภท ที่ถูกผสมด้วยข้าราชการโดยตำแหน่งและการแต่งตั้งเข้ามามีอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ จึงทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงเวลานี้ กลายเป็นที่รวมกลุ่มบุคคลที่เข้ามาหาผลประโยชน์ ไม่มีทักษะการบริหาร ไม่สามารถขยายรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เป็นประชาธิปไตยได้ดังที่คณะราษฎรเคยมุ่งหวังไว้ในการปฏิวัติสยาม

ยุคที่ 3: นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรี (พ.ศ. 2500-2533)

ในช่วงเวลานี้อุดมการณ์ทางการเมืองมีความสลับเปลี่ยน ตามเหตุการณ์สำคัญทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ทั้งหมดนี้ได้หล่อหลอมจากบริบทสภาพแวดล้อมของการเมืองระหว่างประเทศ คือ การเข้าสู่ช่วงสงครามเย็นส่งผลให้รัฐไทยมีการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมตามนโยบายการสนับสนุนของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง พ.ศ. 2500 – 2519 การเมืองไทยอยู่ภายใต้รัฐบาลเผด็จการทหารที่เน้นตัวผู้นำในการ

ปกครอง หรือเรียกบรรยากาศการเมืองในช่วงนี้ว่า “การเมืองเผด็จการแบบพ่อขุน” คือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงเกิดการปรับเปลี่ยนการปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับอุดมการณ์ทางการเมืองของผู้ปกครองในยุคนั้นที่เน้นนโยบาย “การรวมอำนาจ” หรือ “การรวมศูนย์อำนาจมากเกินไป” (Over – Centralization) ซึ่งสะท้อนมาในรูปแบบของการยุบองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เหลือแต่สภาตำบลที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นการทำงานภายใต้การมอบหมายของระบบราชการ และถึงแม้จะมีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกิดขึ้นในช่วงเวลานี้ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ก็เกิดจากนโยบายของรัฐบาลมากกว่าการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน และการจัดการทุกอย่างอยู่ในการควบคุมของรัฐบาลกลาง

นอกจากนี้ ประเทศไทยได้มีการกระตุ้นระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมจนเกิดความเหลื่อมล้ำขึ้นระหว่างภาคเมืองและชนบท และอุดมการณ์ทางการเมืองมีลักษณะเป็นแบบเผด็จการจนมีผลทำให้ภาคประชาสังคมไม่มีการเคลื่อนไหว จนกระทั่งหลังการเคลื่อนไหวเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 อุดมการณ์การเมืองแบบเสรีนิยมได้เติบโตทางการเมือง จนทำให้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ที่มีความเป็นประชาธิปไตยและส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แต่อุดมการณ์เสรีนิยมสั่นลงเพียงแค่ระยะเวลา 1 ปีเศษ ภายหลังการเกิดเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 การเกรงกลัวอิทธิพลของอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ในประเทศไทย จึงทำให้ประชาชนยอมรับการกลับมาของข้าราชการประจำในรูปแบบการปกครองที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 อันส่งผลให้นโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นชะงักงันอีกครั้ง

ยุคที่ 4: ระยะแห่งการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น (พ.ศ. 2534 - 2540)

หลังจากที่ประเทศไทยถูกห่อหุ้มด้วยระบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยครึ่งใบนั้น ระบบเศรษฐกิจยังกระตุกความมั่งคั่งอยู่เฉพาะกลุ่มนายทุนที่เติบโตจากการค้าขายระหว่างประเทศในช่วงก่อนหน้านั้น และกลุ่มผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นหรือเจ้าพ่อ ในยุคนี้ได้เกิดสมาคมการค้าและพรรคการเมืองต่างๆ ที่ได้กลายมาเป็นผู้สร้างการถ่วงดุลในนโยบายของรัฐบาลได้ เช่น การเกิดร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงสภาตำบลเกิดขึ้น โดยระหว่างการเสนอร่างดังกล่าวก็เกิดการยึดอำนาจในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 รวมถึง “กลุ่มชนชั้นกลาง” ซึ่งเติบโตมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจและการศึกษาในยุคก่อนหน้านี้นี้ ก็มีความสนใจทางการเมืองเกิดขึ้น จนกระทั่งการรัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลที่เกิดขึ้นเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ยึดอำนาจรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง และพยายามเข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองอีกครั้ง แต่ดูเหมือนว่าชนชั้นกลางในขณะนั้นไม่อาจยอมรับการกลับมาของการปกครองของทหารได้อีก จึงนำมาสู่การเรียกร้องประชาธิปไตยในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ

หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ภาคประชาชน นักวิชาการ รวมทั้งนักการเมือง ได้เริ่มมีการขับเคลื่อนประชาธิปไตยทั้งในระดับชาติและการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีพรรคการเมืองที่แสดงนโยบายการหาเสียงในช่วงการเลือกตั้งปี 2535 จำนวน 4 พรรคการเมือง ได้แก่ พรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรม พรรคประชาธิปัตย์ และ พรรคเอกภาพ โดยเสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด อย่างไรก็ตาม เมื่อพรรคประชาธิปัตย์เป็นรัฐบาลภายใต้การนำของ นายชวน หลีกภัย นโยบายดังกล่าวก็ไม่ได้รับการตอบสนองจากกระทรวงมหาดไทย โดยถูกเบี่ยงเบนประเด็นให้มีการแต่งตั้งสตรีในตำแหน่งข้าราชการต่างๆ ทั้งนี้ กระบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองและสังคมในช่วงนี้เป็นส่วนสำคัญของการผลักดันรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ซึ่งเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกลไกการตรวจสอบ ถ่วงดุล หรือแม้กระทั่งเสนอแนะนโยบายได้อย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน

ยุคที่ 5: การเปลี่ยนแปลงของการปกครองท้องถิ่นไทย (พ.ศ. 2541 – 2557)

หลังจากที่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ส่งผลต่อการปฏิรูปการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เช่น การเกิดกฎหมายลูกที่เกี่ยวข้องตามมา รวมทั้งการเกิดหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนและส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้น นำไปสู่การแก้ไขรูปแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นให้มีประชาธิปไตยมากขึ้น โดยหลักการประชาธิปไตยทางอ้อม เช่น การกำหนดให้สมาชิกท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง และการกำหนดให้ข้าราชการประจำเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ รวมถึงตามหลักประชาธิปไตยทางตรง เช่น สิทธิในการถอดถอน สิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งเหตุการณ์ในช่วงนั้นถือว่าอุดมการณ์เสรีนิยมได้เติบโตภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นอย่างมาก

จนภายหลังการเลือกตั้งในวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2544 พรรคไทยรักไทยสามารถเป็นรัฐบาลเสียงข้างมากในสภาได้ภายใต้การบริหารงาน พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ที่สามารถสร้างรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ 4 ปีได้ ที่มาพร้อมกับการกระตุ้นเศรษฐกิจและการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยมีการนำรูปแบบการบริหารงานแบบผู้ว่าซีอีโอมาใช้และส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคเติบโตอีกครั้ง แต่สุดท้ายพัฒนาการดังกล่าวได้จบลงจากเหตุการณ์รัฐประหารเมื่อ 19 กันยายน พ.ศ. 2549

ภายหลังจากรัฐประหาร พ.ศ. 2549 ได้มีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการกระจายอำนาจทางการเมืองผ่านรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 พร้อมข้อเสนอจากคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเรื่องการกระจายอำนาจใน “จังหวัดจัดการตนเอง” อย่างไรก็ตาม ในช่วงนี้ การเมืองของประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลง และเกิดความวุ่นวายทางการเมืองอย่างมาก มีการ

สับเปลี่ยนรัฐบาลอยู่บ่อยครั้ง ความขัดแย้งทางการเมืองระดับชาติดังกล่าวจึงทำให้รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศไม่สามารถผลักดัน หรือส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

(3) กระแสนโยบาย

เช่นเดียวกันกับสหราชอาณาจักร ด้วยกระแสปัญหาและกระแสการเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศไทย นโยบายการกระจายอำนาจได้ถูกผลักดันเข้าสู่กระบวนการที่มีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม การหลอมรวมของทั้งสองกระแสนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่แตกต่างไปจากในสหราชอาณาจักร กล่าวคือ การทบทวนและกำหนดแนวทางการผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจของประเทศไทยกระจุกตัวอยู่เพียงกลุ่มชนชั้นนำและผู้เชี่ยวชาญเท่านั้น โดยมีรูปแบบที่ตายตัวคือการเสนอทางเลือกและตัดสินใจนโยบายโดยข้าราชการส่วนกลาง เช่น การเกิดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยในแต่ละยุคสมัยต่างๆ ภายใต้แนวคิดรัฐรวมศูนย์ครบทุกด้านทั้งด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคมโดยมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนน้อย เช่น โครงสร้างคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ที่ยังคงประกอบด้วยข้าราชการและกลุ่มเทคโนโลยี

7. อภิปรายผลการศึกษา

7.1 เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจระหว่างประเทศไทยและสหราชอาณาจักร

จากผลการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทยที่สรุปได้จากการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีความสอดคล้องกับงานของ โกวิท พงงาม (2550) ธเนศวร์ เจริญเมือง (2555) ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ (2555) วีระศักดิ์ เครือเทพ (2558) และถวิลวดี บุรีกุล (2552) ซึ่งมองว่าการกระจายอำนาจในประเทศไทยยังเป็นเรื่องที่ถูกกำหนดโดยกลุ่มผู้ที่เข้าถึงอำนาจ แม้ว่ากลุ่มการเมืองอื่นจะพยายามเข้าร่วมกระบวนการกำหนดนโยบายนี้ ทว่า กลุ่มผู้ที่เข้าถึงอำนาจยังเป็นผู้กำหนดรูปแบบและวิธีการในการกำหนดนโยบายนี้ ในขณะที่เดียวกัน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายนี้จึงยังจำกัดอยู่เพียงการเสนอแนวคิดการกระจายอำนาจทั้งในเชิงกระบวนการและเชิงสถาบัน แต่การนำแนวคิดเหล่านี้ไปบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการกระจายอำนาจยังไม่เห็นความเป็นรูปธรรมเท่าใดนัก

ในส่วนของการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายการกระจายอำนาจในสหราชอาณาจักร ผลการศึกษามีความสอดคล้องกับงานของ Bond and Rosie (2002) Bonney (2002) Bromley (2003) Bochel, Mitchell, Denver, and Pattie (2000) Finlay (1994) Jeffery and Mitchell (2009) และ Keating (2010) ที่มองว่า การกระจายอำนาจในสหราชอาณาจักรได้รับการผลักดันอย่างมากจากกลุ่มการเมืองที่ไม่ได้จำกัดเพียงระดับชาติเท่านั้น

สะท้อนให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีนัยยะสำคัญต่อการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในสหราชอาณาจักร

โดยสรุป ข้อค้นพบของงานชิ้นนี้ซึ่งเป็นการต่อยอดจากงานศึกษาที่ผ่านมาประกอบด้วย 2 ประเด็น ประเด็นแรกคือลักษณะที่เหมือนกันระหว่างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทยและสหราชอาณาจักร ซึ่งงานชิ้นนี้พบว่าการผลักดันนโยบายโดยชนชั้นนำซึ่งโดยมากมักจะปรากฏในรูปแบบของการยื้ออำนาจระหว่างชนชั้นนำที่กุมอำนาจศูนย์กลางกับชนชั้นนำในท้องถิ่น ส่วนประเด็นที่สอง คือ ลักษณะที่แตกต่างกันระหว่างสองกรณีศึกษาสามารถสรุปได้สองประการ ประการแรก คือ กระบวนการกำหนดนโยบายกระจายอำนาจของสหราชอาณาจักรนั้นมีรูปแบบการมีส่วนร่วมที่หลากหลายกว่ากระบวนการกำหนดนโยบายกระจายอำนาจของไทย

ประการที่สอง คือ ด้วยบริบทที่แตกต่างกันอย่างมา การกระจายอำนาจในสหราชอาณาจักรได้พัฒนาไปสู่การแยกอธิปไตย ในขณะที่ประเทศไทยยังดำเนินอยู่ในวงจรการกระจายอำนาจเพื่อรวมศูนย์ (Decentralization to Recentralization) ที่ผู้กำหนดนโยบายการกระจายอำนาจส่วนใหญ่มักทำราวกับว่าการกระจายอำนาจเป็นเพียงการยืดขยายระยะแขนขาของตนโดยยังคงอำนาจการตัดสินใจเอาไว้ที่ส่วนกลาง แม้จะมีบางรัฐบาลที่เห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจที่นอกเหนือไปจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เช่น การจัดให้มีจังหวัดจัดการตนเอง แต่สุดท้ายเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล การกระจายอำนาจก็วนกลับมาที่การขยายแขนขาที่ใหญ่ขึ้นมากกว่าเดิม

7.2 บทเรียนว่าด้วยการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจจากสหราชอาณาจักรสู่ประเทศไทย

บทเรียนที่น่าสนใจจากสหราชอาณาจักรสามารถสรุปได้ 3 ประการ ประการแรก พรรคการเมืองระดับท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างมากต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจ ดังจะเห็นได้จากการที่พรรค SNP เข้มแข็งขึ้นอย่างต่อเนื่องและได้กลายมาเป็นฟันเฟืองหลักในการผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจสู่สกอตแลนด์ ทั้งนี้ ประเทศไทยเคยมีการจัดตั้งพรรคการเมืองระดับท้องถิ่น เช่น พรรคพลังชล แต่เมื่อเวลาผ่านไปพรรคการเมืองเหล่านี้กลับถูกรวมเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของพรรคการเมืองระดับชาติและหมดบทบาทในการผลักดันระดับท้องถิ่นไป นอกจากนี้ ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ พรรคการเมืองไทยยังไม่ปรากฏพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์เช่นเดียวกับพรรค SNP มาก่อนเลย

ประการที่สอง กลยุทธ์ของภาคประชาชนในการผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในสหราชอาณาจักรมีความหลากหลายและต่อเนื่อง ตัวอย่างที่ชัดเจนเกิดขึ้นในช่วงก่อน

ประชามติครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1979 ซึ่งการสนับสนุนการจัดตั้งรัฐสภาสกอตแลนด์ได้เกิดขึ้นมายาวนานเป็นศตวรรษผ่านการรณรงค์โดยกลุ่มและองค์กรต่างๆ เช่น สมาคมปกครองตนเองแห่งสกอตแลนด์ (Scottish Home Rule Association) ที่ประชุมแห่งสกอตแลนด์ (Scottish Convention) สมาคมค้ำประกันแห่งสกอตแลนด์ (Scottish Covenant Association) และกลุ่มผู้รณรงค์เพื่อการจัดตั้งสมัชชาแห่งสกอตแลนด์ (Campaign for a Scottish Assembly) และกลุ่มเหล่านี้มีรูปแบบการรณรงค์ที่แตกต่างกันออกไป เช่น การจัดตั้งกลุ่มกดดันเพื่อการปกครองตนเอง การจัดประชุมเพื่อร่างกฎหมายหลักว่าด้วยการจัดตั้งรัฐสภาสกอตแลนด์ การยื่นฎีกา และการจัดให้มีประชามติ และการจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อขับเคลื่อนให้เกิดการนำกฎหมายหลักที่ร่างไว้ไปปฏิบัติ เป็นต้น

ประการสุดท้าย เสถียรภาพทางการเมืองมีผลต่อการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจภายใต้กรอบกฎหมายที่ถูกกำหนดไว้แล้วอย่างมาก โดยกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในสหราชอาณาจักรและประเทศไทยต่างมีทั้งกฎหมายในภาพรวมและกฎหมายเฉพาะพื้นที่ (เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล และ Scotland Act) ทว่า การกระจายอำนาจในสหราชอาณาจักรกลับดำเนินได้อย่างต่อเนื่องจนมาถึงการทำประชามติในสกอตแลนด์ในปี ค.ศ. 2014 ในทางตรงกันข้าม ประเทศไทยกลับพบเจอกับความไม่แน่นอนทางการเมือง เมื่อเกิดการรัฐประหารแต่ละครั้ง การกระจายอำนาจมักจะถูกสั่งลบล้างหรือชะงักงันด้วยเหตุผลอย่างเป็นทางการของรัฐบาลที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละยุคสมัย หรือในบางครั้งรัฐบาลไม่แม้แต่จะให้เหตุผลของการชะลอกระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเสียด้วยซ้ำ

8. ข้อเสนอแนะ

8.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) การกระจายอำนาจที่จะนำมาซึ่งประสิทธิภาพของรัฐในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลกลางจะต้องเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ หรือออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบันในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น

(2) องค์กรภาคประชาสังคมควรมีกลยุทธ์ที่หลากหลายในการขับเคลื่อนประเด็นนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของสมาชิกในสังคมในการร่วมกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่ท้องถิ่น

8.2 ข้อเสนอแนะต่อการศึกษาครั้งต่อไป

(1) การศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจครั้งต่อไปควรนำเทคโนโลยีการรวบรวมและประมวลผลข้อมูลด้วยระบบคอมพิวเตอร์มาใช้เพื่อแสดงภาพของการกระจุกและกระจายตัวของการมีส่วนร่วมผ่านแผนที่ภูมิสารสนเทศ (GIS) อันอาจนำไปสู่การสร้างข้อสรุปว่าด้วยภูมิทัศน์ทางการเมืองว่าด้วยการกระจายอำนาจได้

(2) ด้วยความสลับซับซ้อนของโลกดิจิทัลที่เดินหน้าควบคู่ไปกับโลกแห่งความจริง การศึกษาครั้งต่อไปควรเลือกพื้นที่การศึกษาผ่านโซเชียลมีเดียแพลตฟอร์มที่สำคัญต่างๆ เพื่อนำผลการวิจัยในโลกดิจิทัลมาอภิปรายกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในโลกแห่งความจริง

(3) ขอบเขตระยะเวลาของการศึกษานี้ค่อนข้างกว้าง อาจทำให้ระดับพัฒนาการหรือความสูงอมของการกระจายอำนาจในสองประเทศแตกต่างกันมาก การศึกษาครั้งต่อไปจึงอาจเลือกสถานการณ์การกระจายอำนาจเฉพาะช่วงใดช่วงหนึ่ง เช่น ช่วงทศวรรษที่ 1990-2000 เพื่อให้ขอบเขตระยะเวลาแคบลงและเห็นผลการวิเคราะห์ที่ชัดเจนมากขึ้นได้

9. กิตติกรรมประกาศ

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณทุกท่านที่มีส่วนในการสนับสนุนการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูล ผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้ข้อเสนอแนะต่อบางส่วนของบทความฉบับนี้ที่นำเสนอในที่ประชุมวิชาการ “พะเยาวิจัย ครั้งที่ 9” เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2563 อันนำมาซึ่งการพัฒนาบทความวิจัยฉบับสมบูรณ์ขึ้นนี้ และสุดท้าย ขอขอบคุณครอบครัวและคนใกล้ชิดของคณะผู้วิจัยที่เป็นกำลังใจสำคัญในการพัฒนางานวิชาการเสมอมา

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

โกวิท พวงงาม. (2550). *การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ดารารัตน์ คำเป็ง. (2559). *รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง "ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของชุมชนโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา"*. พะเยา: มหาวิทยาลัยพะเยา.

ถวิลวดี บุรีกุล. (2552). *พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีต จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

- ธนศวร์ เจริญเมือง. (2545). *100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- ประสงค์ชัย เศรษฐสุริวิชญ์. (2558). การศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบาย: วิเคราะห์ตัวแบบพหุ กระแสและการนำไปใช้. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 7(3), 301-331.
- ปรัชญา เวสารัชช์. (2542). *การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น.
- _____. (2543). *การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น.
- ปิยากร หวังมหพร. (2546). *นโยบายผู้สูงอายุของประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วัลลภา รุ่งศิริแสงรัตน์. (2545). *บรรพบุรุษไทย: สมัยก่อนสุโขทัยและสมัยสุโขทัย*. เชียงใหม่: สถาบันวิชาการนานาชาติ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2558). *15 ปีการกระจายอำนาจของไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ, และปิยากร หวังมหพร. (2555). *นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2555). *การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Béland, D. (2005). Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective. *Social Policy & Administration*, 39(1), 1-18.
- Bochel, H., Mitchell, J., Denver, D., & Pattie, C. (2000). *Scotland Decides: The Devolution Issue and the 1997 Referendum*. Oxon: Routledge.
- Bond, R., & Rosie, M. (2002). National Identities in Post-devolution Scotland. *Scottish Affairs*, 40(1), 34-53.
- Bonney, N. (2002). Scottish Devolution: What Lies Beneath? *The Political Quarterly*, 73(2), 135-143. doi: 10.1111/1467-923X.00451

- Bradbury, J., & Mitchell, J. (2005). Devolution: Between Governance and Territorial Politics. *Parliamentary Affairs*, 58(2), 287-302. doi: 10.1093/pa/gsi023
- Bromley, C. (2003). *Devolution: Scottish Answers to Scottish Questions?: the third Scottish Social Attitudes Report*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Finlay, R. J. (1994). Scotland in the Twentieth Century: In Defence of Oligarchy? *Scottish Historical Review*, 73(1), 103-112.
- Howlett, M. (1998). Predictable and Unpredictable Policy Windows: Institutional and Exogenous Correlates of Canadian Federal Agenda-setting. *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne De Science Politique*, 31(3), 495-524.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: London: Oxford University Press.
- Jeffery, C., & Mitchell, J. (2009). *The Scottish Parliament 1999-2009: The First Decade*. Edinburgh: Luath Press.
- Keating, M. J. (2010). *The government of Scotland: Public Policy Making After Devolution*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Kingdon, J. W., & Thurber, J. A. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston, MA: Little Brown.
- Lynch, P. (2001). *Scottish Government and Politics: An Introduction*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Mitchell, J. (1996). Scotland in the Union, 1945-95: The Changing Nature of the Union State. In Devine T. M., & Finlay, R. J. *Scotland in the Twentieth Century* (pp. 85-101). Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Parry, R. (1988). *Scottish political facts*. Edinburgh: T. & T. Clark.
- Stone, D. A. (1989). Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. *Political Science Quarterly*, 104(2), 281-300.
- Zahariadis, N., & Herweg, N. (2017). The Multiple Streams Approach. In *The Routledge Handbook of European Public Policy* (pp. 54-63). Oxon: Routledge.

อำนาจรัฐอธิปไตยกับปัญหาความยุติธรรมผ่านชีวิต ของนายอนันต์ ภัคดีประไพ

ธัญญ์ณภัทร์ เจริญพานิช¹

Received: March 24, 2020

Revised: August 2, 2020

Accepted: August 20, 2020

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอปัญหาความยุติธรรมของประเทศไทยผ่านชีวิตของนายอนันต์ ภัคดีประไพ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพิษณุโลกและอดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในช่วงปี พ.ศ. 2518 สมัยรัฐบาลของหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช โดยประยุกต์ใช้แนวคิดอำนาจรัฐอธิปไตยในการอธิบายปัญหาความยุติธรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงบริบทชีวิตของนายอนันต์ ซึ่งพบว่าปัญหาหลักสำคัญของความยุติธรรมในไทย คือ การปกครองแบบอำนาจนิยมที่ใช้กระบวนการยุติธรรมและศาลเป็นเครื่องมือทางการเมือง ในการควบคุมสังคมและฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง ในขณะเดียวกัน ประเทศไทยเองก็ได้ใช้กฎหมาย และศาลในการสร้างความชอบธรรมทางการเมืองและการลดยอนวลพ้นความผิด โดยเฉพาะ รัฐบาลทหาร อันแสดงให้เห็นถึงการทำให้การเมืองแบบอำนาจนิยมอยู่ในอำนาจของศาล ซึ่งสร้างผลกระทบต่อความขัดแย้งทางการเมือง การละเมิดสิทธิมนุษยชน และความรุนแรงของ รัฐในสังคมไทย ในขณะที่ ศาลและระบบกฎหมายได้กลายมาเป็นจุดศูนย์กลางของความขัดแย้ง ระหว่างรัฐกับสังคม และสะท้อนปัญหาความไม่ชอบธรรมของประเทศไทยสมัยใหม่

คำสำคัญ การรัฐประหาร, อำนาจรัฐอธิปไตย, ความยุติธรรม

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

The Rule of Authoritarianism and the Justice Problem Through the Life of Anan Phakprapai

Thannapat Jarernpanit²

Abstract

This article presents the injustice issue of Thai state through the life of Anan Phakprapai who is the member of the house of representative of Phitsanulok province, and Deputy Minister of Agriculture and Cooperatives during the Kukrit Pramoj government in 1975. The article applies the rule of authoritarianism concept to explain the justice troubles which happened during the life of Anan. The major issue of Thai injustice found in the rule of authoritarianism which uses the court and judicial system as a political instrument to control society and political opponents. In the meantime, the Thai state use the laws and courts to justify their political legitimacy and impunity especially the military junta. This shows the judicialization of authoritarian politics that affected in political conflicts, human rights abuse and the state violence in Thai society. Meanwhile, the court and judicial system become the center of state-society contention, and it reflects the illegitimacy problem of Thai modern state.

Keywords Military Coup, The Rule of Authoritarianism, Justice

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

1. บทนำ

บทความนี้เป็นบทความวิชาการที่เขียนขึ้นเป็นพิเศษเพื่อการศึกษาอัตชีวประวัติ บทบาทและแนวคิดทางการเมืองของนายอนันต์ ภัคดีประไพ อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในช่วงรัฐบาลสมัยหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช และอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพิษณุโลก 2 สมัย ซึ่งนายอนันต์ ภัคดีประไพ มีบทบาทที่น่าสนใจในมุมมองทางประวัติศาสตร์การเมืองไทยจากการที่เป็นอดีตรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพิษณุโลกที่ทำการยื่นฟ้องร้องต่อศาลอาญาเพื่อดำเนินคดีต่อคณะปฏิวัติที่ทำการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ร่วมกับนายอุทัย พิมพ์ใจชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชลบุรี ของพรรคประชาธิปัตย์ และนายบุญเกิด หิรัญคำ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยภูมิ อันเป็นการยึดอำนาจตนเองของจอมพลถนอม กิตติขจร โดยการยื่นฟ้องร้องต่อศาลดังกล่าวเป็นไปเพื่อต่อสู้กับอำนาจเผด็จการทหารในช่วงเวลานั้นอย่างเปิดเผยและกล้าหาญ และแสดงให้เห็นว่าการทำรัฐประหารยึดอำนาจนั้นเป็นการกบฏ เป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายของบ้านเมือง ซึ่งเรื่องราวเหล่านี้เป็นเรื่องที่น่าสนใจของคนในสังคมไทยได้รู้และเรียนรู้จากการเคลื่อนไหวทางการเมืองดังกล่าว

ทั้งนี้ การเคลื่อนไหวของนายอนันต์ ภัคดีประไพ และ ส.ส.อีกสองท่าน ถือได้ว่าเป็นจุดสำคัญทางการเมืองไทยที่เชื่อมต่อการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลเผด็จการและเรียกร้องประชาธิปไตยครั้งใหญ่ในช่วงเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ของกลุ่มนิสิตนักศึกษาและประชาชน รวมทั้งในช่วงที่นายอนันต์ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ก็ได้มีบทบาทในการนำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายและกฎหมายต่อการแก้ไขปัญหาชาวนา โดยในช่วงเวลานั้นมีบริบทของความขัดแย้งทางการเมืองแบบแบ่งขั้วและการเคลื่อนไหวต่อสู้ของกลุ่มสหพันธ์ชาวนาชาวไร่และกรรมกร และนักศึกษาเกิดขึ้นจนนำไปสู่ความรุนแรงตามมาในสังคมการเมืองไทยช่วงเวลานั้น อันเป็นบริบททางการเมืองสำคัญที่เกิดขึ้นในช่วงที่นายอนันต์มีชีวิตอยู่และช่วยสะท้อนปัญหาความยุติธรรมในแบบอำนาจรัฐอภิสิทธิ์ด้วยกัน โดยผู้เขียนใช้แนวคิดเรื่องอำนาจรัฐอภิสิทธิ์ที่มีความหมายถึง การใช้อำนาจของรัฐที่ต้องการควบคุมสังคม ฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองและประชาชนภายใต้ระบบปกครอง ศาลและกฎหมายที่รัฐเข้าไปใช้อำนาจแทรกแซงหรือสถาปนาขึ้นมาเหนือกฎหมายที่มีอยู่ เพื่อให้สามารถใช้อำนาจได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและมีอภิสิทธิ์ในการใช้อำนาจตามที่ต้องการ และสามารถดำรงไว้ซึ่งระบอบการปกครองและสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐได้ ซึ่งเป็นลักษณะของระบอบอำนาจนิยม (Moustafa & Ginsburg, 2008) เพื่ออธิบายปัญหาของความยุติธรรมแบบอำนาจรัฐอภิสิทธิ์ผ่านการศึกษาชีวิต และบทบาท

ทางการเมืองของนายอนันต์ รวมถึงบริบททางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงชีวิตของนายอนันต์โดยการศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ เช่น วิทยานิพนธ์ของนายอนันต์ ภัคดีประไพ ชาว เอกสารทางราชการ และการสัมภาษณ์บุคคลในครอบครัวและ/หรือบุคคลใกล้ชิดของนายอนันต์ ภัคดีประไพ และบริบททางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้นมาประกอบการอธิบายและวิเคราะห์

2. อำนาจรัฐอธิปไตยกับปัญหาความยุติธรรมผ่านชีวิตของนายอนันต์ ภัคดีประไพ

ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะทำการแบ่งเนื้อหาออกเป็นสามส่วน ได้แก่ หนึ่ง ชีวิตของนายอนันต์โดยสังเขป เพื่อแสดงภูมิหลังของนายอนันต์ สอง กฎจอมพลถนอม เพื่อสะท้อนการต่อสู้ทางการเมืองของนายอนันต์และพวกที่พยายามปกป้องระบอบประชาธิปไตย แต่กลับต้องเผชิญกับความอยุติธรรมที่เกิดจากการใช้อำนาจรัฐแบบอภิสถิติ และสาม บทบาทความคิดทางการเมืองของนายอนันต์ เพื่อสะท้อนสภาวะทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2518-2519 ในช่วงสมัยของรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นสำคัญ อันเป็นช่วงที่นายอนันต์ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

2.1 ชีวิตของนายอนันต์

นายอนันต์ ภัคดีประไพ เกิดเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2480 เป็นบุตรของนายอรุณ ภัคดีประไพ และนางชวนชื่น โพธิ์สุวรรณ เป็นคนอำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก มีพี่น้องร่วมกัน 6 คน ได้แก่ นางสาวลี อุ่นเรือน นางสุพัตรา เกษน้อย นางงามตา บุรณเขตต์ นายณรงค์ ภัคดีประไพ และนางสาวมลิวลย์ ภัคดีประไพ โดยนายอนันต์เป็นบุตรคนโตสุดของครอบครัวและไม่ได้สมรส มีครอบครัว (หนังสือที่ระลึกงานฌาปนกิจของคุณพ่ออรุณ ภัคดีประไพ, 2558)

ลักษณะบุคลิกส่วนตัวของนายอนันต์นั้น ค่อนข้างเป็นคนมีความเป็นส่วนตัวสูง รักสงบเป็นคนตรง ยึดมั่นในความคิดและอุดมการณ์ของตนเอง มีวิสัยทัศน์กว้างไกลและมีความมุ่งหวังต่อการสร้างสิ่งดีให้แก่สังคมส่วนรวม นายอนันต์เป็นนักอ่านและนักเขียนคนหนึ่ง หากแต่เสียดายตรงที่ว่าเอกสารส่วนบุคคลเหล่านั้นได้ถูกทำลายและสูญหายไป เนื่องจากถูกปลวกกิน และได้มีการรื้อถอนบ้านที่นายอนันต์อาศัยอยู่ในช่วงบั้นปลายชีวิตทิ้งไป (น้องสาวของนายอนันต์ ภัคดีประไพ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 มีนาคม 2563)

ด้านการศึกษา นายอนันต์ จบการศึกษาจากโรงเรียนพิษณุโลกพิทยาคม จบระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 7 จากโรงเรียนศิริศาสตร์ จากนั้นในปี พ.ศ. 2502 นายอนันต์ได้เข้าศึกษาต่อที่วิทยาลัยเทคนิคกรุงเทพ สาขาช่างกลโรงงาน จากนั้นเข้าศึกษาต่อและสำเร็จการศึกษาปริญญาตรีครุศาสตรบัณฑิต จากวิทยาลัยครูพิษณุโลกสงคราม ในปี พ.ศ. 2527 และสำเร็จ

การศึกษาปริญญาโท ด้านรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปี พ.ศ. 2532 โดยทำวิทยานิพนธ์เรื่อง นโยบายกัมมัตติของคณะรัฐมนตรีไทย ระหว่าง พ.ศ. 2518-2523 จากคำบอกเล่าของเพื่อนและรุ่นน้องในโรงเรียนพิษณุโลกพิทยาคม นายอนันต์เป็นคนเรียนหนังสือเก่งและมาจากครอบครัวที่ดี เป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวางของเพื่อน และรุ่นพี่รุ่นน้องในโรงเรียน เนื่องจากคุณพ่อของนายอนันต์นั้นเคยดำรงตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรีของจังหวัดพิษณุโลก (รุ่นน้องของนายอนันต์ ภัคดีประไพ สมัยเรียนโรงเรียนพิษณุโลกพิทยาคม, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 มีนาคม 2563)

ด้านชีวิตการทำงาน นายอนันต์ เคยเป็นผู้จัดการโรงกลึงอุปกรณ์ซึ่งเป็นกิจการของครอบครัวในอำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก และร่วมดำเนินกิจการกับครอบครัวในฐานะหุ้นส่วน ประกอบกิจการเดินรถประจำทางในนาม “บริษัทพิษณุโลกบริการ” หรือเป็นที่รู้จักของคนพิษณุโลกในนาม “รถเมล์บ้านเรา” ซึ่งเริ่มดำเนินกิจการมาตั้งแต่วันที่ 7 เมษายน ปี พ.ศ. 2508 และปิดกิจการลงเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม ปี พ.ศ. 2557

ส่วนความสนใจในด้านการเมืองของนายอนันต์ ภัคดีประไพ นั้น อาจกล่าวได้ว่าได้รับแรงบันดาลใจมาจากคุณพ่อนายอรุณ ภัคดีประไพ ผู้ซึ่งเป็นอดีตนายกเทศมนตรีถึง 2 สมัย ของจังหวัดพิษณุโลก (พ.ศ. 2501-2510) และสร้างความเจริญให้แก่เมืองพิษณุโลกเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม นายอนันต์นั้นสนใจในเส้นทางของนักการเมืองระดับชาติมากกว่าการเมืองในระดับท้องถิ่น โดยในปี พ.ศ. 2512 นายอนันต์ได้ลงสมัครรับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพิษณุโลก ในครั้งการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2512 โดยไม่สังกัดพรรคการเมืองใด และได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพิษณุโลก (พ.ศ. 2512-2514) และในปี พ.ศ. 2518 ได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพิษณุโลกอีกครั้งในสังกัดพรรคไท ซึ่งนายอนันต์เป็นผู้ร่วมก่อตั้งพรรคขึ้นมา เมื่อคราวมีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ตั้งแต่วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2517 ถึงวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2517 เพื่อรองรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ในปี พ.ศ. 2518 โดยจดทะเบียนพรรคเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2517 โดยมีนายเผด็จศึก เทพหัสดิน ณ อยุธยา เป็นหัวหน้าพรรค มีเลขาธิการพรรคการเมือง คือ นายสมบัติ อารังธัญวงศ์ ส่วนนายอนันต์ ภัคดีประไพ เป็นกรรมการอำนวยการอื่น พร้อมด้วยนายไพฑูรย์ มัชฌิมาลย์ นายชัย ชิดชอบ นายวิระ จันทะแจ้ง นายเปรมปรี ฌ สงขลา และนายรังสรรค์ จังศิริพรภรณ์ โดยอุดมการณ์หลักของพรรค คือ การเมืองเป็นเครื่องกำหนดแนวทางทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางการเมือง และเชื่อมั่นว่าประชาชนเป็นฐานอำนาจที่แท้จริงในการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยในนโยบายทางการเมืองนั้น พรรคไทสนับสนุนการปกครองระบอบ

ประชาธิปไตยต่อต้านระบอบเผด็จการทุกรูปแบบ ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนมีความตื่นตัว และมีส่วนร่วมทางการเมือง และพิทักษ์ไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ทั้งนี้ พรรคไทมุ่งเน้นการสร้างความเป็นธรรมในสังคมให้เกิดขึ้น ภายใต้หลักนำ 5 ประการ ได้แก่ 1) สร้างและพัฒนากำลังคนให้มีสมรรถภาพ และความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคมและประเทศชาติ 2) ระดมสรรพกำลังบูรณะฟื้นฟูระบบและกลไกในการพัฒนาสังคมชนบทโดยเร่งด่วน 3) บูรณะและฟื้นฟูสังคมเมือง และเสริมสร้างอุตสาหกรรมและธุรกิจให้สอดคล้องกับการผลิตทางเกษตรกรรมและการพัฒนาสังคมชนบท 4) ยึดหลักพึ่งตนเอง ในการปฏิรูปสังคมชนบทและสังคมเมือง โดยมุ่งค้นหาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ทางการผลิตแก่ประชาชนอย่างเต็มที่ โดยไม่ขัดกับหลักอนุรักษ์ และ 5) จัดระบบ การตลาด แสวงหาและขยายตลาดผลิตผลของชาติ เพื่อส่งเสริมการผลิตทั้งด้านเกษตรกรรม และอุตสาหกรรม โดยเป้าหมายสูงสุดของพรรค คือ การขจัดความไม่รู้ ความยากจนและผดุง โอกาสอันทัดเทียมกันทุกด้านแก่ประชาชนไทยทุกคน อันจะเป็นการสร้างชาติไทยให้มีความเป็น ไทยอย่างสมบูรณ์ (ประกาศสำนักงานนายทะเบียนพรรคการเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการจดทะเบียนพรรคการเมือง, 2518)

จากแนวอุดมการณ์ของพรรคไทข้างต้นได้สะท้อนให้เห็นว่า แนวคิดทางการเมืองและความมุ่งหวังทางการเมืองของพรรคและการมองการเมืองในทัศนะความคิดของนายอนันต์ คือ การปกครองแบบระบอบประชาธิปไตย ที่เน้นสิทธิเสรีภาพของประชาชน ความเป็นธรรมเท่าเทียมและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน พื้นฐานของอำนาจการปกครอง คือ ประชาชน ตามอุดมการณ์ของพรรค ส่วนจากการศึกษาวิทยานิพนธ์ของนายอนันต์นั้นสะท้อนว่า กลไกสำคัญของการพัฒนาการเมืองและประเทศ คือ นโยบายสาธารณะของรัฐบาลที่มุ่งเน้นผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียม และสามารถตอบสนองต่อความต้องการและการแก้ไขปัญหาของประชาชนอย่างแท้จริง โดยในระบอบประชาธิปไตยนั้นจะต้องมีการเสนอนโยบายของรัฐบาลต่อสาธารณชน โดยเริ่มตั้งแต่การหาเสียงลงสมัครรับเลือกตั้ง และการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีที่จะต้องมีการแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศ โดยการได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบและยอมรับว่านโยบายนั้นเป็นประโยชน์กับประชาชน ดังนั้น คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามวิถีระบอบประชาธิปไตย และเป็นตัวแทนของประชาชนในการปกป้องสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชน และการดำเนินนโยบายของรัฐบาลควรเป็นไปตามที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎร ฉะนั้น นโยบายของรัฐและบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีในฐานะตัวแทนของประชาชนจึงเป็นเรื่องสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาของประชาชน (อนันต์ ภัคดีประไพ, 2532, น. 1-3) ซึ่งในประเด็นนี้ปรากฏ

เด่นชัดในการพยายามผลักดันนโยบายและข้อกฎหมายเพื่อช่วยเหลือชาวนาของนายอนันต์ต่อรัฐบาล และการยื่นฟ้องร้องต่อศาลในครั้งที่จอมพลถนอม กิตติขจร ทำรัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลตนเอง เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514

ทั้งนี้ ในช่วงปี พ.ศ. 2512 ขณะที่นายอนันต์ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพิษณุโลก นายอนันต์ได้พยายามตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร และพยายามเสนอกฎหมายช่วยเหลือชาวนา แต่ทว่าไม่เป็นผล แต่ก็ยังหวังว่าคณะรัฐมนตรีจะสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2518 คราวเมื่อนายอนันต์ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้พยายามเสนอกฎหมายช่วยเหลือชาวนาอีกครั้ง และในครั้งนี้ นายกรัฐมนตรี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ให้ความสนใจปัญหาของชาวนา ดังที่ปรากฏในนโยบายช่วยเหลือชาวนาและชาวไร่หลายเรื่อง เช่น การประกันราคาผลผลิตทางการเกษตร นโยบายเงินผันเพื่อแก้ไขปัญหาคาความยากจนของชาวนาชาวไร่ เป็นต้น โดยปัญหาของชาวนาชาวไร่ได้กลายมาเป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลให้ความสนใจเป็นลำดับแรก (อนันต์ ภัคดีประไพ, 2532)

อย่างไรก็ตาม ในช่วงก่อนที่นายอนันต์จะได้ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีช่วยฯ นั้น นายอนันต์ ภัคดีประไพ ในฐานะ ส.ส.จังหวัดพิษณุโลก พร้อมด้วยนายอุทัย พิมพ์ใจชน (ส.ส.จังหวัดชลบุรี) และนายบุญเกิด หิรัญคำ (ส.ส.จังหวัดชัยภูมิ) ได้ร่วมกันยื่นฟ้องร้องศาลอาญาต่อคณะปฏิวัติที่นำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร ในช่วงปี พ.ศ. 2514 ในข้อหาบกฏต่อแผ่นดินและล้มล้างรัฐธรรมนูญจากการการปฏิวัติตนเองของจอมพลถนอม กิตติขจร แต่กลับถูกศาลยกคำฟ้องและคณะปฏิวัติได้จับกุมและมีคำสั่งตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2514 ลงโทษจำคุกนายอุทัย พิมพ์ใจชน เป็นเวลา 10 ปี นายบุญเกิด หิรัญคำ และนายอนันต์ ภัคดีประไพ คนละ 7 ปี โดยทั้งสามคนตกเป็นจำเลยและจำคุกอยู่ที่เรือนจำบางขวาง จังหวัดนนทบุรี จนกระทั่งได้รับการปล่อยตัวออกจากคุกเมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2517 ตามพระราชบัญญัติยกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิวัติที่ 36/2515 ลงวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2515 ณ วันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2517 หลังจากนั้นนายอนันต์จึงได้กลับเข้าสู่การเมืองอีกครั้ง โดยการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (17 มีนาคม พ.ศ. 2518 – 20 เมษายน พ.ศ. 2519) แต่ทว่านายอนันต์ได้ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2519 ในคราวที่มีการปรับคณะรัฐมนตรีใหม่ จากนั้นได้วางมือทางการเมืองและในช่วงบั้นปลายของชีวิตได้ใช้ชีวิตอย่างสงบและสันโดษ โดยเปิดโรงแรม ชื่อ “โรงแรมบ้านสวน” ณ ตำบลสมอแข อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก ซึ่งเขาใช้เวลาส่วนใหญ่กับการอ่านหนังสือศึกษาหาความรู้และเขียนเอกสารต่างๆ แต่ทว่าเอกสารและหนังสือต่างๆ นั้น ได้สูญหายไปพร้อมกับการรื้อบ้านพักส่วนตัวภายหลังจาก

ที่เกิดเหตุการณ์ฆาตกรรมเพื่อชิงทรัพย์นายอนันต์ เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2554 ในโรงแรมของตนเอง สิริรวมอายุของนายอนันต์ได้ 74 ปี

2.2 กบฏจอมพลถนอม

ในช่วงที่นายอนันต์เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพิษณุโลกนั้น ได้เกิดการทำรัฐประหารยึดอำนาจตนเองของจอมพลถนอม กิตติขจร เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ซึ่งได้นำมาสู่การยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 ยกเลิกรัฐสภา ยกเลิกพรรคการเมืองและประกาศใช้คำสั่งคณะปฏิวัติเป็นกฎหมายในการปกครองประเทศแทน รวมถึงการสั่งห้ามการชุมนุมมั่วสุมทางการเมืองตั้งแต่ 5 คน ขึ้นไป จากนั้นจึงจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อร่างรัฐธรรมนูญ และนำมาสู่การประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช 2515 ขึ้นมาแทนก่อน เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2515 โดยที่ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้มีมาตราสำคัญ คือ มาตรา 17 ที่ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในการ “สั่งการตามเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวังหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน...โดยให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำนั้น รวมถึงการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวเป็นการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย” (ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515) และหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองฯ และได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว จึงได้มีการแต่งตั้งจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2515 (ชาติชาย มุกสง, 2559) ซึ่งส่งผลให้รัฐไทยถูกปกครองโดยคณะรัฐประหารแบบเบ็ดเสร็จหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการปกครองแบบเผด็จการทหาร

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากมีการรัฐประหาร นักการเมืองที่ไม่พอใจกับการรัฐประหาร และเห็นว่าการรัฐประหารที่เกิดขึ้นนั้นเป็นการละเมิดกฎหมายของรัฐจึงได้เกิดการรวมตัวกันโดยนายอุทัย พิมพ์ใจชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากจังหวัดชลบุรี สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ และนักกฎหมาย นายอนันต์ ภัคดีประไพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพิษณุโลก และนายบุญเกิด หิรัญคำ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยภูมิ ได้ร่วมกันเป็นโจทก์ยื่นฟ้องคณะปฏิวัติซึ่งมีจอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติกับพวกอีกรวม 17 คน เมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2515 ในฐานะจำเลยต่อศาลอาญา โดยกล่าวหาว่าคณะปฏิวัติเป็นกบฏตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 113 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายเพื่อ 1) ล้มล้างหรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ 2) ล้มล้างอำนาจนิติบัญญัติ

อำนาจบริหารหรืออำนาจตุลาการแห่งรัฐธรรมนูญ หรือให้ใช้อำนาจดังกล่าวแล้วไม่ได้ หรือ 3) แบ่งแยกราชอาณาจักร หรือยึดอำนาจปกครองในส่วนหนึ่งส่วนใดแห่งราชอาณาจักร ผู้นั้นกระทำความผิดฐานเป็นกบฏ ต้องระวางโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต” (พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 หมวด 2 มาตรา 113) โดยในข้อคิดเห็นของนายอุทัย พิมพ์ใจชน ต่อการยื่นฟ้องร้องคณะปฏิวัติดังกล่าว คือ “..การปฏิบัติการโดยนายกรัฐมนตรีทำการปฏิวัติตัวเองที่เป็นนายกรัฐมนตรีอยู่นั้น เป็นการผิดกฎหมายและผิดรัฐธรรมนูญจึงยื่นฟ้องหัวหน้าคณะปฏิวัติ” (จำลอง ทองดี, ม.ป.ป.)

ทั้งนี้ การปฏิวัติตนเองของจอมพลถนอม กิตติขจรนั้น เกิดจากปัญหาความยุ่งยากในการจัดตั้งฐานเสียงรัฐบาลจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะแม้ว่าพรรคสหประชาไทยของฝ่ายรัฐบาลจะมีที่นั่งสูงสุดในสภา คือ 75 ที่นั่ง จาก 219 ที่นั่ง และได้รับการสนับสนุนจากวุฒิสภาและ ส.ส. ในกลุ่มสนับสนุนเกินกว่า 30 เสียง ที่มีข้อต่อรองเรื่องผลประโยชน์เป็นการตอบแทน แต่ทว่าก็ยังไม่มีความมั่นใจเพียงพอที่จะต้องเพิ่มความสนับสนุนจาก ส.ส. ผู้สมัครอิสระที่มีจำนวนถึง 71 ที่นั่งในสภา แต่ก็มีข้อขัดแย้งในเรื่องของการคัดเลือกว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคสหประชาชาติไทยกับผู้สมัครอิสระบางคน ซึ่งพรรคไม่ยอมส่งผู้สมัครในนามพรรคจึงไปสมัครอิสระ แต่ในที่สุดก็ยินยอมให้ความร่วมมือกับพรรคสหประชาไทย เพราะต้องการเป็นฝ่ายรัฐบาลซึ่งส่งผลกระทบต่อทางการเมืองตามมา ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ที่เป็นฝ่ายค้านมีที่นั่งถึง 57 ที่นั่งในสภา ส่งผลให้พรรคสหประชาไทยมีปัญหาในการควบคุมสภาและการเมืองตามมา จากการมีข้อต่อรองและการเรียกร้องผลประโยชน์ทางการเมืองมากมายจนนำไปสู่การปฏิวัติตนเองและยุบสภาในวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 (สิริรัตน์ เรืองวงศ์วาร, 2539, น. 403-404)

ทั้งนี้ โจทก์ทั้งสามคนได้เขียนบรรยายในคำฟ้องว่า เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 ว่า “จอมพลถนอม กิตติขจร กับพวกได้ร่วมกันใช้กำลังประทุษร้ายและขู่เข็ญประชาชนชาวไทยเพื่อล้มล้างรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลพิจารณาลงโทษตามกฎหมาย” (นรนิติ เศรษฐบุตร, 2559) โดยโจทก์ทั้งสามยืนยันว่า “พวกตนเป็นผู้เสียหายและมีอำนาจฟ้องในคดีนี้ เพราะจำเลยได้ร่วมกันทำผิดกฎหมาย เป็นกบฏ ร่วมกันใช้กำลังประทุษร้ายและขู่เข็ญคนไทยทั่วประเทศว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายเพื่อล้มล้างรัฐธรรมนูญ ล้มล้างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการแห่งรัฐธรรมนูญ อันทำให้โจทก์ทั้งสามแม้จะได้รับพระราชกฤษฎีกา เรียกประชุมสภาผู้แทนสมัชชวิสามัญของรัฐสภาในวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ไว้แล้วก็ไม่กล้าและไม่อาจไปประชุมสภาผู้แทนเพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมาจากปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญ เพราะเกรงว่าจำเลยกับพวกจะใช้กำลังประทุษร้ายทำให้จำเลย

ทั้ง 17 คน ได้กระทำการล้มล้างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ล้มล้างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ อำนาจบริหารแห่งรัฐธรรมนูญเป็นกบฏสำเร็จ” (สมชาย ปรีชาศิลปกุล, 2539, น. 104)

อย่างไรก็ตาม ศาลอาญายังมีองค์คณะประกอบด้วย นายสีห์ คลายนสูตร นายอานวย อินทุภูติและนายโชค จารุจินดา ได้มีคำพิพากษาหมายเลขแดงที่ 1295/2515 เมื่อวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2515 ยกฟ้อง เพราะโจทก์ทั้งสามคนไม่ใช่ผู้เสียหาย จึงไม่มีอำนาจฟ้อง โดยศาลอาญาให้เหตุผลว่า “หากตีความไปโดยนัยกว้างๆ แล้ว โจทก์ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสภาพการเป็นสมาชิกไปก็ดี ไปประชุมสภาไม่ได้ก็ดี ต้องขาดเงินเดือนหรือผลประโยชน์รายได้หรือที่คาดว่าจะได้ไปก็ดีก็น่าจะถือว่าโจทก์ทั้งสามเป็นผู้เสียหาย และในขณะเดียวกันก็อาจมีบุคคลอื่นๆ อีกที่จะเป็นผู้เสียหายฟ้องคณะปฏิวัติได้ในข้อหาเดียวกันนี้... เป็นต้นว่า ราษฎรในจังหวัดที่โจทก์แต่ละคนเป็นผู้แทนฯ หรือราษฎรในจังหวัดอื่นๆ จะฟ้องว่าการปฏิวัติของคณะปฏิวัติทำให้เขาเสียหายต้องกลายเป็นราษฎรที่ไม่มีผู้แทนฯ ไป อย่างนี้เป็นต้น เรียกว่าฟ้องกันได้ทั่วประเทศ ซึ่งถ้าหากเป็นไปได้ถึงเพียงนั้นแล้ว แทนที่จะเกิดความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง กลับจะเกิดเป็นความระส่ำระสายเสียด้วยซ้ำ” (ปิยะบุตร แสงกนกกุล, 2559)

นอกจากนี้ ศาลอาญายังเห็นว่า “ในข้อหาที่ว่า โจทก์เป็นผู้แทนประชาชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญนั้น ศาลนี้เห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามเท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสียหายหรือมีสิทธิฟ้องคดีในประเภทใดโดยเฉพาะแล้ว ผู้แทนราษฎรก็ไม่มีสิทธิเช่นนั้นนอกเหนือไปจากที่ได้กล่าวมาข้างต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่โจทก์อ้างในมาตรา 25 ก็บัญญัติไว้ว่าบุคคลย่อมเสมอกันในทางกฎหมาย เมื่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดไม่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาที่ตนมิได้เสียหายเป็นพิเศษแล้ว ผู้แทนราษฎรก็ย่อมไม่มีสิทธิเช่นนั้นเช่นกัน ดังนั้น ฐานะของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของโจทก์จึงไม่ทำให้โจทก์ทั้งสามกลายเป็นผู้เสียหายตามกฎหมายที่จะมีอำนาจฟ้องคดีได้” (สมชาย ปรีชาศิลปกุล, 2539, น. 105-106)

จากข้างต้นส่งผลให้คำฟ้องร้องของโจทก์ทั้งสามถูกยกฟ้อง ส่วนด้านคณะปฏิวัติเมื่อได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. 2515 แล้ว จอมพลถนอม กิตติขจร ในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติจึงได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิวัติที่ 16/2515 สั่งให้ลงโทษจำคุก นายอุทัย พิมพ์ใจชน เป็นเวลา 10 ปี สั่งลงโทษจำคุก นายอนันต์ ภัคดีประไพ และ นายบุญเกิด หิรัญคำ อีกคนละ 7 ปี โดยคณะปฏิวัติให้เหตุผลว่า “นายอุทัย นายอนันต์ และนายบุญเกิด ได้บรรยายฟ้องว่าเหตุเกิดในวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 เวลากลางคืนก่อนเที่ยง ทั้งๆ ที่ในเวลานั้นยังมิได้มีการปฏิวัติ ย่อมแสดงให้เห็นว่าทั้งสามคนบิดเบือนความจริง เพื่อต้องการให้ศาลอาญารับฟ้อง เพราะอยากใช้กระบวนการพิจารณาของศาลกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่าคณะ

ปฏิวัติเป็นกบฏอยู่ตลอดไป มุ่งหวังให้ประชาชนเคลือบแคลงใจในฐานะของคณะปฏิวัติ และคณะปฏิวัติยังอธิบายต่อไปอีกว่า การบรรยายฟ้องเพื่ออ้างว่าจอมพลถนอมและพวกกระทำความผิดนั้นเป็นความจริง คณะปฏิวัติไม่ได้ใช้กำลังประทุษร้ายผู้ใดเลย” (ปิยะบุตร แสงกนกกุล, 2559) ส่งผลให้คณะปฏิวัติได้สั่งจับบุคคลทั้ง 3 มาคุมขังและสอบสวน และใช้อำนาจสั่งลงโทษผู้ที่ยื่นฟ้องทั้ง 3 คน ในวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2515 ให้ติดคุกตามคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิวัติ โดยทั้งหมดถูกจำคุกที่เรือนจำกลางบางขวาง จังหวัดนนทบุรี (ไทยโพสต์, 2561)

เหตุการณ์ต่อต้านจอมพลถนอม กิตติขจรและคณะปฏิวัติ ส่งผลให้ผู้ฟ้องร้องทั้งสามกลับกลายเป็นฝ่าย “กบฏจอมพลถนอม กิตติขจร” ขึ้นมาแทน ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวถือเป็นข่าวใหญ่มากในช่วงเวลานั้น และเป็นเรื่องที่เปิดเผยในหมู่สาธารณชน แต่ทว่าก็ไม่มีใครสามารถต้านทานอำนาจของคณะรัฐประหารได้ แม้ว่าการกระทำดังกล่าวจะเป็นไปเพื่อปกป้องไว้ซึ่งหลักการของประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพของประชาชน และแสดงความกล้าท้าทายต่ออำนาจเผด็จการที่ทุกคนเกรงกลัวอย่างมากในช่วงเวลานั้นก็ตาม ซึ่งในกรณีนี้ ศาลได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการควบคุมสังคมและจัดการกับฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองของรัฐ ในขณะที่ ธรรมนูญการปกครองฯ และคำสั่งของคณะปฏิวัติได้ถูกสถาปนาขึ้นมาเพื่อสร้างความชอบธรรมทางกฎหมายให้แก่คณะปฏิวัติ และรองรับการใช้อำนาจเหนือกฎหมายและละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้โดยไม่มีความผิดซึ่งเป็นลักษณะของอำนาจรัฐอภิสถิติ ในระบอบอำนาจนิยม ที่รัฐสามารถสถาปนาอำนาจเหนือกฎหมายได้ตามความต้องการของผู้มีอำนาจปกครองโดยไม่ได้ยึดหลักการปกครองโดยกฎหมายหรือนิติรัฐ แต่เป็นการปกครองตามอำนาจที่ใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือรองรับความชอบธรรมทางอำนาจการเมืองและใช้อำนาจของรัฐเพื่อคงไว้ซึ่งอำนาจอภิสถิติเหนือกฎหมายและประชาชน ซึ่งก็คืออำนาจนิยมในระบอบอำนาจรัฐอภิสถิตินั่นเอง

อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ “กบฏจอมพลถนอม กิตติขจร” ได้เกิดขึ้นในบริบทที่เริ่มมีการต่อต้านคณะปฏิวัติของกลุ่มนิสิตนักศึกษา นักการเมืองและนักวิชาการจำนวนหนึ่งขึ้นมาแล้ว เช่น เหตุการณ์สำคัญอันหนึ่งภายหลังจอมพลถนอม กิตติขจร ทำรัฐประหารตนเอง คือนิสิตจุฬาฯ คนหนึ่งได้เขียนจดหมายเปิดผนึกลงใน “จุฬาสาร” (จุฬาสารของสโมสรนิสิตจุฬาฯ) ฉบับรัฐธรรมนูญ ถึงสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่แต่งตั้งโดยคณะปฏิวัติที่รัฐประหารตนเอง เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ซึ่งมีทั้งหมด 299 คน โดยมีสมาชิกที่เป็นพลเรือน 1 ใน 3 ของจำนวนทั้งหมด ที่เหลือเป็นข้าราชการ โดยนิสิตคนนี้ได้เรียกร้องให้สมาชิกสภา ที่เป็นพลเรือนลาออก เพื่อรักษาคำสัตย์และไม่ยอมตกเป็นเครื่องมือของคณะปฏิวัติ และได้กล่าวเตือนสมาชิกสภา โดยอ้างถึงพระราชดำริของรัชกาลที่ 7 ซึ่งมาจากส่วนหนึ่งของพระราชหัตถเลขา สละราชสมบัติของรัชการที่ 7 ที่กล่าวว่า “ข้าพเจ้ามีความเต็มใจ ที่สละอำนาจอันเป็นของ

ข้าพเจ้าอยู่แต่เดิมให้แก่ราษฎรโดยทั่วไป แต่ข้าพเจ้าไม่ยินยอมยกอำนาจทั้งหลายของข้าพเจ้าให้แก่ผู้ใด คณะใด โดยเฉพาะ เพื่อใช้อำนาจนั้นโดยสิทธิขาด และโดยไม่ฟังเสียงอันแท้จริงของประชาราษฎร” ซึ่งได้กลายมาเป็นข้อความสัญลักษณ์ของประชาธิปไตยและถูกนำมาใช้เผยแพร่อย่างทรงอิทธิพลมากที่สุดในหมู่ปัญญาชนสมัยทศวรรษที่ 2500 รวมทั้งถูกนำมาใช้ในการเคลื่อนไหวเรียกร้องรัฐธรรมนูญและต่อต้านรัฐบาลเผด็จการ ในช่วงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 และกลายมาเป็นสัญลักษณ์ทางการเมืองอย่างถาวรหลังจากนั้น (ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2558, น. 58-66) โดยข้อความของพระราชหัตถเลขาได้ถูกนำมาใช้เพื่อย้ำเตือนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยของนักกิจกรรมนักศึกษาและปัญญาชนอย่างการเคลื่อนไหวของนิสิตจุฬาฯ ข้างต้น และเหตุการณ์เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ที่ได้มีสมาชิกกลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญประมาณ 20 คน เดินแจกใบปลิวและหนังสือเรียกร้องรัฐธรรมนูญซึ่งอัญเชิญพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวไว้บนปก แต่ทว่าเมื่อเดินมาถึงบริเวณประตูน้ำก็ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าจับกุมไปทั้งหมด 11 คน และภายหลังจับกุมเพิ่มอีก 1 คน และเข้ามอบตัวอีก 1 คน รวมทั้งหมดเป็น 13 คน ในข้อหา “มั่วสุมชักชวนให้มีการชุมนุมทางการเมือง” และภายหลังบุกค้นบ้านได้มีการตั้งข้อหาเพิ่มเติมว่าบุคคลทั้ง 13 คน มีการกระทำความผิดเป็นคอมมิวนิสต์ (ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2548, น. 511-512 และ 522) ซึ่งเหตุการณ์จับกุมนักศึกษา 13 คน นี้ได้ชื่อว่าเป็น “13 กบฏรัฐธรรมนูญ” และเป็นชนวนเหตุของการนำไปสู่การเคลื่อนไหวครั้งใหญ่ของกลุ่มนิสิตนักศึกษาและประชาชนตามมาในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516

นอกจากนี้ อาจารย์ปวย อังภากรณ์ อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้ถือว่าเป็นบุคคลสำคัญและข้าราชการระดับสูงก็ได้เขียน “จดหมายในนามของนายเข้ม เย็นยิ่ง ถึงนายท่าน เกียรติก้อง ผู้ใหญ่บ้านไทยเจริญ” เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 ส่งถึงจอมพลถนอม กิตติขจร โดยตรง โดยชื่อนามแฝง “นายเข้ม เย็นยิ่ง” เป็นชื่อรหัสเมื่อครั้งอาจารย์ปวยเป็น “เสรีไทย” สมัยสงครามโลกครั้งที่สอง การเขียนจดหมายในครั้งนี้ของอาจารย์ปวยเป็นไปเพื่อประท้วงจอมพลถนอม กิตติขจร โดยมีใจความสำคัญ คือ “การเปรียบหมู่บ้านไทยเจริญเหมือนกับประเทศไทยที่มีกติกามุขบ้าน (รัฐธรรมนูญ-ผู้เขียน) เป็นข้อบังคับสูงสุดและเป็นกติกาหลักในการดำเนินชีวิตของคนในหมู่บ้าน (ประชาชน-ผู้เขียน) ซึ่งดีกว่าและทำให้เจริญกว่าการปกครองกันตามอำเภอใจของคนไม่กี่คน..... นอกจากนี้ ยังมีสมัชชาหมู่บ้าน (รัฐสภา-ผู้เขียน) มีอำนาจหน้าที่พิจารณาระเบียบข้อบังคับต่างๆ สำหรับหมู่บ้านโดยถือหลักประชาธิปไตย คือ ธรรมเป็นอำนาจ ไม่ใช่อำนาจเป็นธรรม และอำนาจเกิดจากประชาชน.....” โดยในท้ายตอนของจดหมาย อาจารย์ปวยได้ร้องขอให้มีกติกาหมู่บ้านใหม่ คือ รัฐธรรมนูญโดยเร็วที่สุด เพื่อคืนสิทธิเสรีภาพตามหลักประชาธิปไตยของประชาชน

กลับคืนมาและสามารถเลือกตั้งผู้แทนประชาชนใหม่ได้ในที่สุด ทั้งนี้ อาจารย์ป่วยยังได้ระบุเพิ่มเติมว่าหากจอมพลถนอมไม่มีปฏิริยาโต้ตอบใดๆ ก็จะไม่อาจจดหมายฉบับนี้ออกตีพิมพ์เป็นจดหมายเปิดผนึก (ป่วย อังภากรณ์, 2515)

ต่อมาจดหมายฉบับนี้ได้ตีพิมพ์เผยแพร่ในนิตยสารชาวบ้าน ฉบับเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 และมีการเผยแพร่อย่างรวดเร็วจนเป็นหนึ่งในกรณีเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญ ในช่วงเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 อันเป็นการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลเผด็จการทหาร พร้อมทั้งเรียกร้องประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญกลับคืนมา ของประชาชนจำนวนมาก นำโดยนิสิตนักศึกษาจากมหาวิทยาลัยต่างๆ โดยภายหลังเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 คณะปฏิวัติถูกโค่นล้มด้วยพลังของนักศึกษาและประชาชน จอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร พร้อมด้วย พันเอกณรงค์ กิตติขจร และครอบครัว ต้องเดินทางออกนอกประเทศไทย จากนั้น นักศึกษาที่ได้ชื่อว่าเป็น “13 กบฏ” จึงได้รับการปล่อยตัวเป็นอิสระ ส่วนทางด้านนายอุทัย พิมพ์ใจชน นายอนันต์ ภัคดีประไพและนายบุญเกิด หิรัญคำ ได้รับการปล่อยตัวออกจากคุก หลังจากมีพระราชบัญญัติยกเลิกคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติที่ 36/2514 ลงวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2515 พ.ศ. 2517 โดยในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติได้ให้มีการปล่อยตัวนายอุทัย พิมพ์ใจชน นายอนันต์ ภัคดีประไพ และนายบุญเกิด หิรัญคำ ในวันที่พระราชบัญญัติบังคับใช้ทันที โดยถือว่าบุคคลทั้งสามมิได้กระทำความผิดและมีเคียดต้องโทษตามคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติที่ 36/2515 ลงวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2515 (พระราชบัญญัติยกเลิกคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติที่ 36/2515 ลงวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2515, 2517)

พระราชบัญญัติยกเลิกคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติดังกล่าวเกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี หลังจากเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ดังนั้น นายอนันต์ ภัคดีประไพ จึงถูกจำคุกระหว่างช่วงวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2515 ตามคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิวัติ ที่ 36/2515 และออกจากคุกเมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2517 ตามพระราชบัญญัติยกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิวัติที่ 36/2515 ลงวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2515 ณ วันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2517 รวมระยะเวลาเกือบ 2 ปี ที่นายอนันต์และพวกถูกทำให้เสียสิทธิอิสรภาพโดยไม่เคยได้รับความเป็นธรรมและการชดเชยความเป็นธรรมจากรัฐใดๆ

ทั้งนี้ ภายหลังจากที่ออกจากเรือนจำ นายอนันต์ก็ได้กลับมาใช้ชีวิตทางทหารเมืองอีกครั้ง โดยในครั้งนี้ นายอนันต์ได้มีโอกาสดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในช่วงรัฐบาลของหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ดังที่จะได้กล่าวถึงต่อไป

2.3 บทบาททางการเมืองของนายอนันต์

นายอนันต์มีความสนใจในประเด็นปัญหาของชาวนาเป็นพิเศษ โดยอาจกล่าวได้ว่าความสนใจต่อปัญหาดังกล่าวมีมาตั้งแต่ครั้งตอนที่นายอนันต์ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัดพิษณุโลก และได้มีโอกาสเดินทางเยี่ยมเยียนราษฎรในพื้นที่ 600 หมู่บ้าน ของจังหวัดพิษณุโลก ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2510 เพื่อทำความเข้าใจปัญหาของชาวนาและแก้ปัญหาส่วนรวมของจังหวัดพิษณุโลก ทำให้นายอนันต์ได้ค้นพบปัญหาในช่วงเวลานั้นว่า ปัญหาของชาวนาในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกมีความเกี่ยวข้องกับปัญหาการขาดแคลนน้ำและการขาดทุนในการขายข้าวเปลือกทำให้ในช่วงปี พ.ศ. 2512 เมื่อนายอนันต์ ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพิษณุโลก จึงได้พยายามตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีและเสนอกฎหมายช่วยเหลือชาวนาแต่พบว่าไม่เป็นผล

จนกระทั่งใน ปี พ.ศ. 2518 ที่นายอนันต์ได้มีโอกาสดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในช่วงสมัยรัฐบาลของหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ภายหลังจากที่เขาได้รับการปล่อยตัวออกจากเรือนจำหลังจากที่มีคำสั่งยกเลิกคำสั่งคณะปฏิวัติในช่วงปี พ.ศ. 2517 โดยนายอนันต์ได้มีความพยายามเสนอข้อเสนอสืบเนื่องนโยบายเพื่อช่วยเหลือชาวนาอีกครั้ง โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาคาความยากจนของชาวนาและการแก้ไขปัญหาระง่อนน้ำในจังหวัดพิษณุโลก และในครั้งนี้นายกรัฐมนตรี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช มีการตอบสนองต่อปัญหาดังกล่าวในระดับหนึ่ง ดังคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภา เมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2518 ที่ให้ความสำคัญกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจมากที่สุด โดยเฉพาะกลุ่มชาวนาชาวนไร่และเกษตรกร โดยรัฐบาลวางเป้าหมายไว้ 3 อย่าง ได้แก่ 1) ต่อด้านและขจัดความยากจน โดยมุ่งให้ประชาชนที่บรรลุนิติภาวะแล้วทุกคนที่ทำงานมีรายได้อย่างน้อยไม่ต่ำกว่าเดือนละ 1,000 บาททั่วทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชาวนาชาวนไร่และเกษตรกร ซึ่งรัฐบาลมีแผนบรรเทาความทุกข์ยากโดยจัดสรรงบประมาณไม่น้อยกว่า 2.5 พันล้านบาท ให้สภาตำบลจ้างแรงงานในท้องถิ่นขุดลอกคูคลอง ทำฝายเก็บน้ำ เป็นต้น ในช่วงที่ชาวนาชาวนไร่ว่างงาน และการใช้มาตรการผันเงินทุนจากสถาบันทางการเงินทุกประเภท โดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์เข้าสู่มือเกษตรกรในชนบทเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า 4 พันล้านบาทต่อเนื่องทุกปี เพื่อแก้ไขปัญหาคาความยากจนของชาวนาชาวนไร่ เกษตรกร และการเข้าประกันราคาผลผลิตของเกษตรกร คือ ราคาข้าวเปลือกอ้อย ข้าวโพด มันสำปะหลัง ถั่วเหลือง ปอ และพืชอื่นๆ 2) สร้างงานให้ประชาชนคนไทยทั่วประเทศภายในระยะเวลา 5 ปี และ 3) ต่อด้านภาวะเงินเฟ้อ โดยการสงเคราะห์แก่ประชาชนที่มีรายได้ประจำให้เพียงพอ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2518)

ทั้งนี้ รัฐบาลได้มีการรับซื้อข้าวเปลือกพยุรราคา นาปรังและนาปี ในปี พ.ศ. 2518-2519 และยังได้มีการแก้ไขปัญหาระง่อนน้ำในจังหวัดพิษณุโลกเป็นการเฉพาะ คือ โครงการ

เกษตรชลประทานพิษณุโลก นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้มีการร่างพระราชบัญญัติช่วยเหลือชาวนา และการขอให้คณะรัฐมนตรีมีการพิจารณาข้อร้องเรียนของชาวนา เป็นต้น (อนันต์ ภักดีประไพ, 2532, น. 65, 113)

อย่างไรก็ตาม มติคณะรัฐมนตรีในเวลานั้นได้เห็นชอบตามความเห็นของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าไม่ควรรับหลักการร่างพระราชบัญญัติช่วยเหลือชาวนา พ.ศ. ... ทั้งนี้ อาจเพราะมีความเกี่ยวข้องกับในช่วงสมัยรัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมชนั้นได้เกิดกระแสการวิพากษ์วิจารณ์จากทั้งนักวิชาการและชาวนาชาวไร่อย่างมาก โดยเฉพาะสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยต่อ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยกลุ่มสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ มองว่ากลุ่มบุคคลที่เป็นผู้ร่างและผ่าน พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ล้วนเป็นพวกอนุรักษนิยมและเจ้าที่ดินทั้งสิ้น และมีแต่ข้าราชการประจำของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่งผลให้ พ.ร.บ.ไม่ได้สร้างขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของชาวนาชาวไร่อย่างแท้จริง แต่อยู่บนผลประโยชน์ของชนชั้นนายทุน เจ้าของที่ดินและชนชั้นนำเสียมากกว่า โดยการออกพระราชบัญญัติดังกล่าวเกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ แต่ประกาศใช้ในวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2518 ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ปัญหาสำคัญ คือ ช่องโหว่ทางกฎหมายและปัญหาอุปสรรคของการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม โดยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ได้ก่อตั้งสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และจัดสรรงบประมาณแก่ ส.ป.ก. จำนวน 45.8 ล้านบาท ซึ่งถือว่าน้อยมากในขณะนั้น และยังไม่มีการปฏิรูปที่ดินอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะในที่ดินเอกชนซึ่งมีปัญหาการเช่าที่ดินอันไม่เป็นธรรม ทำให้ชาวนาชาวไร่ไม่มองว่ารัฐบาลไม่ได้จริงใจและให้ความสำคัญกับปัญหาของชาวนาชาวไร่เท่าที่ควร จึงมีการเดินขบวนเรียกร้องให้รัฐบาลรีบทำการปฏิรูปที่ดิน และขอมีส่วนร่วมในการแก้ไข พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เนื่องจากเห็นว่ากฎหมายนี้ยังมีช่องโหว่ค่อนข้างมาก แต่ทว่ากระแสการเรียกร้องให้แก้ไข พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) พ.ศ. 2518 นั้นได้รับการปฏิเสธจาก ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (ศักรพร ถิริศิริกุล, 2549, น. 267)

ทั้งนี้ การเคลื่อนไหวเรียกร้องของกลุ่มชาวนาชาวไร่เกิดขึ้นมาจากการต่อสู้เพื่อ พ.ร.บ. ควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ในจังหวัดเชียงใหม่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดมาตรฐานค่าเช่านาไว้ที่ระหว่างร้อยละ 5 ถึง 25 ของผลผลิตข้าวในแต่ละปี และมีผลบังคับใช้ในพื้นที่ภาคกลางเท่านั้น โดยค่าเช่านาจะคิดตามปริมาณผลผลิตข้าวที่ได้ในแต่ละปี หากที่นามีผลผลิตสูง ค่าเช่านาก็จะสูงขึ้นตามไปด้วย และกฎหมายฉบับนี้ยังเสนอการปรับลดค่าเช่าในกรณีปัญหาผลผลิตตกต่ำ (ข้าวไม่ถึง 1 ใน 10 ของปกติ) และปัญหาที่ไม่ใช่ความผิดของผู้เช่าอีกด้วย เช่น ภัยธรรมชาติ อีกทั้งยังได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของนา

กับผู้เช่า กล่าวคือ เจ้าของนาจะบังคับให้ผู้เช่านาจ่ายค่าเช่าสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ และการยกเลิกการเช่านาทำได้ตามเหตุผลที่ระบุไว้ในกฎหมายเท่านั้น กฎหมายดังกล่าวจึงส่งผลให้เกิดการลดค่าเช่านาอย่างมากและปรับเปลี่ยนระบบความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างเจ้าของนากับผู้เช่าใหม่ ซึ่งชาวนาในภาคเหนือ นำโดยกลุ่มชาวนาในอำเภอสารภีก็ได้พยายามเรียกร้องให้กฎหมายดังกล่าวประกาศใช้ในจังหวัดเชียงใหม่ด้วยเช่นกัน เพราะมีค่าเช่านาที่สูงพอๆ กับภาคกลาง พร้อมกับเรียกร้องความเป็นธรรม การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและการมีส่วนร่วมของชาวนาต่อกฎหมายฉบับนี้ตามหลักประชาธิปไตย ซึ่งการเรียกร้องของชาวนาได้นำไปสู่ความขัดแย้งกับเจ้าของที่ดินที่ไม่ต้องการเสียผลประโยชน์ของตนเองและได้ใช้สิทธิในการปฏิเสธการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในจังหวัดเชียงใหม่โดยอ้างถึงประเพณีปฏิบัติล้านนาเรื่องการเช่าที่ดิน และการกล่าวหาว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวเป็น “คอมมิวนิสต์” และปฏิเสธสภาพความอดอยากของชาวนา ทำให้การต่อสู้เรียกร้องและความขัดแย้งระหว่างชาวนากับเจ้าของที่ดินรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนนำไปสู่การเคลื่อนไหวประท้วงตั้งแต่เดือนมีนาคม พ.ศ. 2517 และการก่อตั้งสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย โดยมีนายไข่ วังตะกู ชาวนาจากภาคกลางเป็นประธาน และมีรองประธานมาจากตัวแทนชาวนาในแต่ละภูมิภาค สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ ได้เรียกร้องการปกป้องผลประโยชน์ของชาวนา การเยียวยาบรรเทาความเดือดร้อนและความเป็นธรรมต่อชาวนา เช่น การลดค่าเช่านา จัดสรรที่ดินถาวรและที่ทำกินให้แก่ชาวนา และการเรียกร้องให้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาตาม พ.ร.บ. ควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ในจังหวัดเชียงใหม่และลำพูน รวมทั้งจังหวัดอื่นๆ ในภูมิภาคของประเทศไทย โดยมีการชุมนุมใหญ่ในกรุงเทพมหานครและเชียงใหม่ ในช่วงปี พ.ศ. 2517 จนกระทั่งรัฐบาลได้มีการผ่าน พ.ร.บ. ควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 แต่ก็ไม่สามารถตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของชาวนาได้ด้วยปัญหาการทำงานที่เชื่องช้า ความไม่พร้อมเพรียงกันของระบบราชการไทย และการยังมีชาวนาจำนวนหนึ่งที่ยังไม่รู้เรื่องกฎหมายควบคุมการเช่า ดังนั้น สหพันธ์ฯ จึงยังคงมีการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องโดยมีการร่วมมือและสนับสนุนจากนักศึกษาและทนายความ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าของที่ดินกับชาวนาจึงยังเป็นไปอย่างรุนแรง (ไทเรล ฮาเบอร์คอร์น, 2560)

นอกจากนี้ ภายหลังการประกาศใช้ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้ไม่นาน ปัญหาการเช่าที่ดินทำกินในปี พ.ศ. 2519 ได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น มีจำนวนผู้เช่าที่ดินได้เพิ่มขึ้นทั่วประเทศประมาณ 918,868 ครัวเรือนหรือคิดเป็นร้อยละ 20.84 ของครัวเรือนเกษตรกรรมทั้งหมด และมีแนวโน้มจำนวนผู้เช่าเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ประกอบกับปัญหาข้อกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายปฏิรูปที่ดิน โดยเฉพาะการจัดหาที่ดินมาปฏิรูป และปัญหาที่เกิดจากช่องโหว่ของกฎหมายบางประการ เช่น ปัญหาเรื่องเงินกองทุนปฏิรูปที่ดินฯ ตามมาตรา 10 ของ พ.ร.บ. ไม่ได้กำหนดให้รวมถึงเงินกู้จากภายในประเทศและต่างประเทศ

ด้วย รวมทั้งดอกผลของเงินกองทุน และการประกาศเขตการปฏิรูปที่ดินไม่สามารถดำเนินการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่เฉพาะแห่งได้ เช่น ที่รกร้างว่างเปล่า หรือที่ป่าสงวนที่เสื่อมสภาพแล้ว ตลอดจนการถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน ส.ป.ก. ทำให้เฉพาะกรณีวนคืนเท่านั้น ทำให้เกิดปัญหาการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้นำไปสู่การขัดผลประโยชน์ระหว่างผู้เช่าที่ดินและเจ้าของที่ดิน เรื่องค่าเช่านา ที่นาและเรื่องเงิน และเป็นสาเหตุนำไปสู่การลอบสังหารผู้นำสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ เช่น นายอินตา ศรีบุญเรือง ที่ถูกลอบสังหารเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2518 เนื่องจากนายทุนไม่ยอมเสียผลประโยชน์อันได้มาจากค่าเช่านาและที่นา ในขณะที่สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ เดินหน้าต่อสู้เรื่องปัญหาที่ดินทำกินต่อรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง (ศักรพร ธีรศิริกุล, 2549, น. 262, 269-270)

ทั้งนี้ การร่วมมือกันระหว่างนิสิตนักศึกษา กับสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ นั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นไปตามบริบททางการเมืองที่เกิดขึ้นหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ที่ได้นำไปสู่การเริ่มต้นของการกลับมาเริ่มต้นพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยอีกครั้ง ทำให้เกิดกระแสความตื่นตัวทางการเมืองอย่างมากในสังคม ตลอดจนการเรียกร้องและการประท้วงต่างๆ เพื่อความเสมอภาคทางการเมืองและสังคมมากขึ้นของกลุ่มคนที่ถูกกดขี่หรือด้อยอภิสิทธิ์ทางสังคมและเศรษฐกิจมาโดยตลอด คือ กลุ่มชาวนาชาวไร่และกรรมกร ซึ่งได้มีการประสานพลังกับกลุ่มนิสิตนักศึกษาที่มีบทบาทสำคัญในการเรียกร้องประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญในช่วงเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 หรือเรียกว่า “สามประสาน” (Three Links) (Haberkorn, 2011)

ในขณะที่บริบททางการเมืองขณะนั้นได้เกิดการสร้างกระแสของความหวาดกลัวต่อภัยคอมมิวนิสต์ และมีการแบ่งแยกเป็น 2 ขั้วทางอุดมการณ์การเมืองอย่างชัดเจนระหว่าง “ฝ่ายขวา” คือ ฝ่ายอนุรักษนิยมที่ประกอบด้วยกลุ่มชนชั้นกระฎุมพีที่เติบโตขึ้นมาในช่วงของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กลุ่มกระหังแดงที่เป็นกลุ่มนักเรียนอาชีวะ คนว่างงานที่จบอาชีวะ อดีตทหารพรานรับจ้าง และพวกที่ปลดแอกออกจากกองทัพ โดยกลุ่มกระหังแดงได้รับการว่าจ้างให้ทำงานทั้งในกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) และหน่วยงานอื่นๆ ที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการรักษาความสงบและการข่าว กลุ่มลูกเสือชาวบ้านที่ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2514 และสนับสนุนการเมืองของฝ่ายนิยมเจ้า ผู้นำของกลุ่มส่วนใหญ่มาจากประชาชนวัยกลางคนที่มีความเป็นชาวนา เป็นข้าราชการต่างจังหวัด ผู้มีชื่อเสียงในชนบทและพวกเศรษฐกิจใหม่ในเขตเมือง และอีกกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญ คือ กลุ่มนวพล ที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2517 ผู้ก่อตั้งคือ กลุ่มทหารในกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) โดยอ้างการเคลื่อนไหวว่าเป็นไปเพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มเจ้าหน้าที่ตำรวจในชนบทและบุคลากรที่ทำหน้าที่ต่อต้านการก่อการร้าย และกลุ่มอื่นๆ ที่มีความคับข้องใจ

ต่อสภาวะการเมืองแบบเสรีและเป็นห่วงต่อภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์จากกระแสของการปลุกปั่นความหวาดระแวงในสังคมไทยที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้น สำหรับกลุ่มเจ้าหน้าที่ตำรวจในชนบทพวกเขาเป็นกลุ่มคนชายขอบในระบบราชการที่มองว่างบประมาณ กำลังพลและโอกาสที่พวกเขาจะได้เลื่อนขั้นลดลงจากสภาวะทางเศรษฐกิจโลกที่ตกต่ำและยุทธศาสตร์การถอนกำลังของสหรัฐอเมริกา ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้มีส่วนร่วมในการใช้ความรุนแรงในช่วงเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 จากความรู้สึกโกรธแค้นอย่างรุนแรงจากการถดถอยของสถานภาพทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจที่เคยรุ่งโรจน์ในช่วงรัฐบาลเผด็จการและความไม่พอใจต่อความโหดของฝ่ายตรงข้าม (เบนดิกต์ แอนเดอร์สัน, 2561, น. 173-179) ส่วน “ฝ่ายซ้าย” ประกอบด้วยกลุ่มขบวนการนิสิตนักศึกษาเป็นสำคัญซึ่งมีบทบาทเคลื่อนไหวหลักทางการเมืองในช่วงเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 โดยมีการประสานร่วมกับสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ กลุ่มกรรมกร รวมทั้งกลุ่มปัญญาชน นักคิดนักเขียนและนักหนังสือพิมพ์เสรีนิยมหัวก้าวหน้า นักเคลื่อนไหวทางการเมืองและนักการเมืองที่มีแนวคิดทางสังคมนิยม และพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย โดยฝ่ายซ้ายมีแนวคิดแบบเสรีนิยมหัวก้าวหน้าที่เห็นว่าประชาธิปไตยที่แท้จริง คือ ประชาธิปไตยมวลชนแบบจีนคอมมิวนิสต์ ซึ่งการแบ่งแยกข้ออุดมการณ์ทางการเมืองได้นำไปสู่ความขัดแย้งและความรุนแรงตามมาอย่างมากในสังคมไทย โดยฝ่ายขวาจัดมองว่าการประสานพลังกันระหว่างชาวนาชาวไร่ กรรมกรและนักศึกษานั้นเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ เนื่องจากการปลุกปั่นกระแสคอมมิวนิสต์ในประเทศไทยขณะนั้น และรัฐบาลเองก็มองว่านิสิตนักศึกษาและสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทยและให้การสนับสนุนขบวนการคอมมิวนิสต์ จนนำไปสู่การสังหารหมู่ นักศึกษาที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในเหตุการณ์เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 โดยที่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีการชำระความคดีและจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษแต่อย่างใด อีกทั้งยังมีการคุกคามและตั้งข้อกล่าวหาต่อนักศึกษา ปัญญาชน และผู้ที่มีความคิดเห็นต่างหรือขัดแย้งกับรัฐบาลว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงและสังคมภายหลังเหตุการณ์วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 อีกอย่างต่อเนื่อง จนทำให้นักศึกษาและปัญญาชนจำนวนมากที่มีความคิดขัดแย้งกับรัฐบาล และมีความกังวลต่อความปลอดภัยและกดดันจากกระแสความขัดแย้งทางความคิดการเมืองในสังคม ได้หลบหนีเข้าป่าไปเป็นแนวร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย

จากข้างต้น ปัญหาของชาวนาชาวไร่จึงไม่ได้เป็นเพียงปัญหาของความยากจนเท่านั้น แต่ยังสะท้อนการต่อสู้ของกลุ่มคนที่ด้อยอภิสิทธิ์ในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม และปัญหาความยุติธรรมในสังคมไทยแบบอำนาจรัฐอภิสิทธิ์ที่นำไปสู่ความขัดแย้งและความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากรากฐานการก่อตัวระบอบการเมืองที่แท้จริงในไทย คือ ระบอบอำนาจนิยม (Authoritarianism) ที่สะท้อนออกมาอย่างชัดเจนในบริบททางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงเวลา

ที่นายอนันต์ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยฯ ซึ่งตัวของนายอนันต์เองก็เคยมีประสบการณ์จากการเผชิญกับความยุติธรรมแบบอำนาจรัฐอภิสิทธิ์ที่อำนาจรัฐสามารถแทรกแซงกระบวนการทางการเมือง ศาลและกฎหมายได้โดยไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ และยังสามารถสถาปนาความชอบธรรมทางการเมืองให้กับผู้ถือครองอำนาจรัฐได้โดยไม่จำเป็นต้องฟังเสียงประชาชนหรือเคารพกฎหมายใดๆ ในช่วงที่นายอนันต์ตกเป็นจำเลยและนักโทษในฐานะกบฏจอมพลถนอม ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาที่เกิดจากระบบอำนาจนิยมเป็นสำคัญ ดังที่ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงในส่วนสรุปและอภิปรายต่อไป

3. บทสรุป: อำนาจรัฐอภิสิทธิ์และปัญหาความยุติธรรมผ่านชีวิตของนายอนันต์

จากเรื่องราวของนายอนันต์ ภัคดี ประไพ ที่ผู้เขียนได้พยายามรวบรวมข้อมูล แม้ว่าจะขาดงานเขียนในช่วงบั้นปลายชีวิตของนายอนันต์ไป แต่ก็ได้สะท้อนให้เห็นถึงบริบททางการเมืองและสังคมที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2518-2519 ได้ในระดับหนึ่ง โดยบริบทที่สำคัญ คือ การทำรัฐประหารตนเองของจอมพลถนอม กิตติขจร และทำให้นายอนันต์พร้อมพวกโดนจับกุมคุมขังอย่างไม่เป็นธรรมโดยคำสั่งคณะปฏิวัติที่ถูกนำมาใช้เหนือกว่ากฎหมายปกครองของรัฐ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญที่ถูกละเมิดทำลายไป ในขณะที่ คณะปฏิวัติไม่ต้องรับผิดชอบและสามารถนิรโทษกรรมความผิดของตนเองได้อีก โดยอ้างว่าคณะปฏิวัติทำไปเพื่อรักษาความสงบของบ้านเมือง แต่กลับกลายเป็นว่าการกระทำฟ้องร้องต่อคณะปฏิวัติที่ล้มล้างรัฐธรรมนูญและรัฐบาลโดยกลุ่มนายอนันต์ขณะนั้นกลายเป็นเรื่องผิด จากการก่อให้เกิดความไม่สงบหรือเป็นการปลุกปั่นยุยงประชาชน สร้างความแตกแยกและมีความผิดฐานกบฏเข้ามาแทนซึ่งแสดงให้เห็นว่าบรรทัดฐานของความยุติธรรมขึ้นอยู่กับอำนาจของผู้ควบคุมและจัดการไม่ใช้อยู่ที่ตัวกฎหมาย อันเป็นลักษณะการใช้กฎหมายแบบรัฐอภิสิทธิ์อำนาจนิยมที่ใช้กระบวนการยุติธรรมในการควบคุมทางสังคมและฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง และสถาปนาระบบการปกครองที่อ้างความชอบธรรมบนกฎหมาย (Legal Legitimacy) ขึ้นมา เพื่อรองรับการได้รับอำนาจอภิสิทธิ์อย่างล้นหลามตามที่คุณถือครองอำนาจรัฐต้องการ

เหตุการณ์ข้างต้นจึงสะท้อนปัญหา “ความยุติธรรม” (Justice) ในโครงสร้างอำนาจแบบรัฐอภิสิทธิ์อำนาจนิยมที่รัฐต้องการควบคุมและจัดการประชาชนภายใต้ระบอบปกครองและกฎหมายที่รัฐสถาปนาและควบคุมอย่างเด็ดขาดเบ็ดเสร็จ เช่น คำสั่งคณะปฏิวัติ หรือธรรมนูญและรัฐธรรมนูญที่รัฐใช้อำนาจแทรกแซงในการร่างกฎหมายและบังคับใช้ผ่านศาลและกระบวนการยุติธรรม มากกว่าต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบกฎหมายและการปกครองในแบบวิถีประชาธิปไตย อันส่งผลให้แม้ว่ารัฐไทยจะมีรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิ

เสรีภาพของประชาชนก็ตาม แต่การใช้อำนาจรัฐและการปฏิบัติการตามคำสั่งและบังคับใช้กฎหมายของรัฐในการปกครองและกระบวนการยุติธรรมนั้นเป็นแบบอำนาจรัฐอภิสิทธิ์ ดังเช่นที่จอมพลถนอม กิตติขจร ใช้คำสั่งคณะปฏิวัติแทนกฎหมายของประเทศ และใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 รองรับการใช้อำนาจเผด็จการเบ็ดเสร็จของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 17 ของธรรมนูญฯ เป็นต้น

ในแง่นี้ชี้ให้เห็นว่าระบอบรัฐอำนาจนิยมไม่ว่าจะปรากฏในรูปแบบการปกครองแบบเผด็จการ กึ่งประชาธิปไตยหรือแม้แต่ประชาธิปไตยเองก็สามารถใช้ระบบยุติธรรมในการสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้ถือครองอำนาจรัฐ ซึ่งทำให้ศาลกลายมาเป็นจุดรวมของการโต้แย้งถกเถียงกันระหว่างรัฐกับสังคม (State-Society Contention) และส่งผลต่อการทำให้การเมืองแบบอำนาจนิยมอยู่ในอำนาจของศาล (A Judicialization of Authoritarian Politics) และระบบกฎหมาย หรือก็คือ การที่รัฐอำนาจนิยมแทรกแซงหรือใช้ศาลและกฎหมายในการจัดการกับประเด็นทางการเมืองต่างๆ รวมทั้ง การควบคุมสังคมและจัดการกับฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง เพื่อควบคุมบุคคลที่รัฐเห็นว่าเป็น “อันตรายทางการเมือง” (Political Dangers) (Haberkorn, 2018) อันส่งผลต่อปัญหาแบบนิติรัฐอภิสิทธิ์ โดยในประเด็นนี้ ธงชัย วินิจกุลกล่าวว่า นิติรัฐอภิสิทธิ์ก็คือ ระบบกฎหมายแบบของไทยที่ให้อภิสิทธิ์แก่รัฐในการใช้อำนาจละเมิดทรัพย์สินเอกชนและสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งในระบบกฎหมายปกติและในสภาวะยกเว้น ประโยชน์สาธารณะและโดยเฉพาะที่สำคัญสุดของไทยก็คือ “ความมั่นคงของชาติ” และผู้ที่ได้ใช้กฎหมายแบบนิติรัฐอภิสิทธิ์นี้้อย่างมากมาย คือ กองทัพ ซึ่งนิติรัฐอภิสิทธิ์แบบนี้เป็นสิ่งที่สร้างความชอบธรรมแก่การงดใช้ระบบกฎหมายปกติและสร้าง “สภาวะยกเว้น” (The State of Exception) ที่อยู่ภายใต้กฎอัยการศึก กฎหมายความมั่นคง หรือกฎหมายพิเศษอื่นๆ เช่น คำสั่งคณะรัฐประหาร โดยใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ โดยคณะปฏิวัติหรือรัฐประหารเป็นเสมือนกับผู้ปกป้องคุ้มครองประเทศชาติ เพื่อส่วนรวมจึงต้องพิทักษ์ปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวม หรือ มักเรียกว่า “ความมั่นคงของชาติ” ซึ่งอยู่เหนือกว่าส่วนบุคคล จนนำไปสู่การละเมิดและจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือปัจเจกบุคคลได้” (ธงชัย วินิจกุล, 2563)

ทั้งนี้ อำนาจนิยมแบบนิติรัฐอภิสิทธิ์จึงเป็นไปเพื่อป้องกันการสูญเสียอำนาจและคงรักษาไว้ซึ่งระบอบการปกครองแบบอำนาจนิยมหรือเผด็จการไว้ให้ยาวนานที่สุด และส่งผลให้ศาลกลายเป็นตัวแสดงทางการเมืองที่สำคัญตัวหนึ่งในการใช้อำนาจและควบคุมคนที่เห็นต่างจากรัฐหรือผู้ถือครองอำนาจ อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจอภิสิทธิ์และควบคุมคนและสังคมผ่านศาลและกฎหมายของรัฐบาลอำนาจนิยมก็สามารถนำไปสู่การเคลื่อนไหวต่อต้านที่ชอบธรรม (Rightful Resistance) ของกลุ่มคนและเครือข่ายในสังคมที่ต้องการต่อต้านอำนาจรัฐและ

มุ่งหวังกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอิสระจากอำนาจรัฐขึ้นมาได้ (Moustafa & Ginsburg, 2008) ซึ่งนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงในสังคม และเป็นปัญหาความชอบธรรมของรัฐสมัยใหม่เองบนฐานของกฎหมายและความยุติธรรม เพราะรัฐไม่สามารถสร้างความยุติธรรมที่แท้จริงและอยู่บนฐานของกฎหมายที่เท่าเทียมกันเกิดขึ้นมาได้

ดังนั้น การใช้กระบวนการยุติธรรมและประเด็นเรื่องของความมั่นคงในการทำลายและสกัดกั้นการเคลื่อนไหวของกลุ่มฝ่ายตรงข้ามอย่างไม่ชอบธรรมและปล่อยปละละเลยให้ความรุนแรงดังกล่าวเกิดขึ้น โดยปราศจากการควบคุมตรวจสอบและเปิดเผยข้อเท็จจริงจึงยังคงเป็นปัญหาความยุติธรรมอย่างหนึ่งของรัฐไทยสมัยใหม่ โดยเฉพาะการปกครองโดยระบอบทหารที่นำไปสู่การใช้อำนาจของรัฐผ่านกฎหมายเพื่อใช้ควบคุมบังคับฝ่ายที่อยู่ตรงข้ามทางการเมือง ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นคุณลักษณะของรัฐไทยสมัยใหม่ในแบบที่ Tyrell Haberkorn เรียกว่า “ความไม่ชอบธรรมของรัฐด้วยความรุนแรงและการลอยนวลเหนือความผิด” (Illegitimate State Violence and Impunity) (Haberkorn, 2011) เฉกเช่นเดียวกับในกรณีของนายอนันต์และพวก กลุ่มสหพันธ์ชาวนาชาวไร่และกรรมกร และนักศึกษาที่รวมตัวกันเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องและปกป้องไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประชาธิปไตยและความเสมอภาคทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมต่อรัฐ แต่กลับถูกมองว่าเป็นการรวมกลุ่มของกบฏผู้ฝักใฝ่ลัทธิคอมมิวนิสต์ และเป็นการรวมตัวที่เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของชาติหรือสร้างความปั่นป่วนไม่สงบเรียบร้อยภายในชาติที่ต้องควบคุมและกำจัด มากกว่าการมองว่าเป็นการแสดงออกถึงสิทธิเสรีภาพและความต้องการมีส่วนร่วมตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยและการเมืองที่เป็นเรื่องของชีวิตของผู้คนในสังคม

ในแง่รัฐไทยจึงประสบกับปัญหาวิกฤติความยุติธรรมในแบบรัฐอำนาจอภิสิทธิ์มานานแล้ว ตั้งแต่ก่อน 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 และปัญหานี้ก็ยังไม่เคยได้รับวิพากษ์วิจารณ์อย่างตรงไปตรงมาและแก้ไข แต่กลับทวีความรุนแรงมากขึ้นมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ายังคงมีกรณีปัญหาความยุติธรรมจากการใช้อำนาจแบบรัฐอภิสิทธิ์อำนาจนิยมอื่นๆ อีกมากมายที่ไม่ได้ถูกนำมาเปิดเผยความจริงและวิพากษ์ถกเถียงเพื่อให้เกิดการเรียนรู้และการเปลี่ยนแปลงในสังคมไทยที่จะมุ่งไปสู่สังคมที่เป็นธรรมและเสมอภาคได้อย่างแท้จริง

ทั้งนี้ ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รัฐและสังคมไทยจะเกิดการเปลี่ยนแปลงทางความคิดและการเคลื่อนไหวที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหามานาจอภิสิทธิ์ซึ่งจะต้องแก้ไขที่รากฐานของโครงสร้างระบอบอำนาจนิยม ที่เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไทย รวมทั้งระบบยุติธรรมของไทยที่พึ่งอยู่บนฐานของนิติรัฐและการปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากกว่าการปกป้องอำนาจรัฐและช่วยสถาปนาสถานะการยกเว้นจากความผิดของผู้ใช้อำนาจรัฐที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนและกฎหมายของรัฐ

4. กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบคุณรองศาสตราจารย์มลิวัลย์ ภัคดีประไพ ที่กรุณาเอื้อเพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับคุณอนันต์ ภัคดีประไพ และขอขอบคุณอาจารย์กุลธิดา ศรีวิเชียร ที่ให้คำแนะนำและช่วยประสานบุคคลในครอบครัวของคุณอนันต์ ภัคดีประไพ ให้แก่ผู้เขียน รวมทั้งผู้เขียนขอขอบรองศาสตราจารย์ ดร.มังกร ทองสุตติ อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงครามที่ทำให้ข้อมูลส่วนหนึ่ง ทั้งนี้ ผู้เขียนขออุทิศบทความฉบับนี้แก่คุณอนันต์ ภัคดีประไพ และครอบครัวด้วยความเคารพและขอบคุณยิ่ง รวมทั้งขอใหบทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการต่อสู้กับความยุติธรรมและความรุนแรงในรัฐไทย

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- จำลอง ทองดี. (ม.ป.ป.). *อุทัย พิมพ์ใจชน บนเส้นทางการเมืองที่ท้าทาย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาผู้นำทางการเมือง.
- ชาติชาย มุกสง. (2559). *รัฐประหาร พ.ศ. 2514*. สืบค้นเมื่อ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2563, จาก http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=รัฐประหาร_พ.ศ._2514
- ไทยโพสต์. (2561, 24 พฤษภาคม). *ความเหมือน และความแตกต่าง การเมืองยุคถนนอมกับรัฐบาล คสช.* สืบค้นเมื่อ 2 มีนาคม 2563, จาก <https://www.thaipost.net/main/detail/9837>.
- ไทเรล ฮาเบอร์คอร์น. (2560). *การปฏิวัติที่ถูกตัดตอน ชาวนา นักศึกษา กฎหมายและความรุนแรงในภาคเหนือของไทย*. นนทบุรี: ฟาเดียวกัน.
- ธงชัย วินิจกุล. (2563). *นิติรัฐอธิปไตยและราชานิติธรรม ประวัติศาสตร์ภูมิปัญญาของ Rule by Law แบบไทย*. สืบค้นเมื่อ 2 มีนาคม 2563, จาก www.academia.edu/42188654/2020_2563_นิติรัฐอธิปไตยและราชานิติธรรม_ประวัติศาสตร์ภูมิปัญญาของ_Rule_by_Law_แบบไทย
- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515. (2515, 15 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 89 ตอนที่ 192 ฉบับพิเศษ. หน้า 1-12.

- นรนิติ เศรษฐบุตร. (2559). 9 มีนาคม พ.ศ. 2515. สืบค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2563, จาก http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=9_%E0%B8%A1%E0%B8%B5%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%A1_%E0%B8%9E.%E0%B8%A8._2515
- เบเนดิกต์ แอนเดอร์สัน. (2561). บ้านเมืองของเราลงแดง: แง่มุมทางสังคมและวัฒนธรรมของรัฐประหาร 6 ตุลาคม. ใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, และอัครศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ (บ.ก.). *ตุลา-ตุลา สังคม-รัฐไทย กับความรุนแรงทางการเมือง* (น.156-214). กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการจดทะเบียนพรรคการเมือง. (2518, 19 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ*. เล่ม 92 ตอนที่ 193. หน้า 1-551.
- ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2548). *และแล้วความเคลื่อนไหวก็ปรากฏ การเมืองวัฒนธรรมของนักศึกษาและปัญญาชนก่อน 14 ตุลา*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2558). พระราชหัตถเลขาสละราชย์ ร.7: ชีวิตประวัติของเอกสารฉบับหนึ่ง. ใน *สรณ ขจรเดชกุล (บ.ก.). การเมืองวัฒนธรรมไทย ว่าด้วยความทรงจำ/วาทกรรม/อำนาจ* (น. 57-68). นนทบุรี: ฟาเดียวกัน.
- ปวย อึ้งภากรณ์. (2515). *จดหมายจากนายเข้ม เย็นยิ่ง ถึงนายท่าน เกียรติกิจ ผู้ใหญ่บ้านไทยเจริญ*. สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2563, จาก <http://puey-ungpakorn.org/index.php/archives?id=272>
- ปิยะบุตร แสงกนกกุล. (2559). *ปิยะบุตร แสงกนกกุล: ศาลไทยกับรัฐประหาร (1)*. สืบค้นเมื่อ 2 มีนาคม 2563, จาก https://www.matichonweekly.com/column/article_743
- พระราชบัญญัติยกเลิกคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติที่ 36/2515 ลงวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2515 พ.ศ. 2517. (2517, 25 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ*. เล่ม 91 ตอนที่ 11. หน้า 1-3.
- พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 หมวด 2 มาตรา 113. (2499, 15 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ*. เล่ม 73 ตอนที่ 95. หน้า 1-114.
- ศักรพร ถิรศิริกุล. (2549). *กระบวนการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินของประเทศไทย: ศึกษากรณีกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมชาย ปรีชาศิลป์กุล. (2539). *ปัญหาทางกฎหมายบางประการเกี่ยวกับการปฏิวัติ*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2518). คำแถลงนโยบายของรัฐบาล ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 4/2518 (สามัญสมัยแรก) วันพุธที่ 19 มีนาคม 2518. สืบค้นเมื่อ 2 มีนาคม 2563, จาก https://library2.parliament.go.th/giventake/content_sp/sp36.pdf
- สิริรัตน์ เรืองวงษ์วาร. (2539). ประวัติศาสตร์การเมืองไทยตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- หนังสือที่ระลึกงานฌาปนกิจของคุณพ่ออรุณ ภัคดีประไพ. (2558). พิษณุโลก: หจก.สุรสีห์กราฟฟิค.
- อนันต์ ภัคดีประไพ. (2532). นโยบายกับมติของคณะรัฐมนตรีไทย ระหว่าง พ.ศ. 2518-2523. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

- Haberkorn, T. (2011). *Revolution Interrupted Farmers, Students, Law, and Violence in Northern Thailand*. Wisconsin: University of Wisconsin Press.
- _____. (2018). In *Plain Sight: Impunity and Human Rights in Thailand*. Wisconsin, Madison: University of Wisconsin Press.
- Moustafa, T. & Ginsburg, T. (2008). Introduction: The Functions of Courts in Authoritarian Politics. In Ginsburg, T. (Ed.). *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes* (pp. 1-22). New York: Cambridge University Press.

**บทสำรวจความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาสังคม
ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
ภายใต้ดำรัสว่าด้วยสมาคม ฉบับปรับปรุงปี ค.ศ. 2017**

สุพิชฌาย์ ปัญญา¹

Received: May 2, 2020

Revised: August 13, 2020

Accepted: August 20, 2020

บทคัดย่อ

บทความเรื่อง บทสำรวจความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาสังคม ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ภายใต้ดำรัสว่าด้วยสมาคม ฉบับปรับปรุงปี ค.ศ. 2017 มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจและวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาสังคมใน สปป.ลาว ผ่านการปรับปรุงดำรัสว่าด้วยสมาคมในปี ค.ศ. 2017 ผลการศึกษาพบว่า ประชาสังคมที่มีบทบาทในการพัฒนาใน สปป.ลาว แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ องค์กรมวลชนที่พัฒนามาจากขบวนการชาตินิยม และองค์กรภาคประชาสังคมที่ได้รับการสนับสนุนโดยประชาคมระหว่างประเทศ ในปี ค.ศ. 2009 กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมได้รับการยอมรับทางกฎหมายในดำรัสว่าด้วยสมาคมที่ส่วนใหญ่ประกอบด้วย องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร และมีขอบเขตหน้าที่เกี่ยวนโยบายการลดความจน แต่แทนที่กลุ่มประชาสังคมเหล่านี้จะเป็นกระบอกเสียงของการพัฒนาประชาธิปไตยตามความคาดหวังของประชาคมระหว่างประเทศ สภาแห่งชาติได้มีการปรับปรุงดำรัสว่าด้วยสมาคมในปี ค.ศ. 2017 ที่ทำให้ประชาสังคมเป็นหนึ่งในกลไกการพัฒนาโดยพรรครัฐมากขึ้น

คำสำคัญ ประชาสังคมลาว, การเมืองลาว, การพัฒนาลาว, หลังสังคมนิยมลาว

¹ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200
อีเมล: supitcha.pu@cmu.ac.th

A Review of a Relationship Between the State and Civil Society in Laos Under the Decree on Association Revised in 2017

Supitcha Punya²

Abstract

This article aims to review and analyze a relationship between the state and civil society in Laos through the Decree on Association revised in 2017. The results show that the Lao civil society includes mass organizations, which developed from a Lao nationalist movement, and civil society organizations, which have been supported by the international community. In 2009, the civil society organizations were legally recognized in the Decree on Association issued by the National Assembly. These organizations mostly are non-profit associations. Under the Decree on Association, the civil society in Laos becomes the development mechanism to implement the national development plan formulated by the party-state. Therefore, the civil society in Laos cannot advocate a democratic process to the country.

Keywords Lao Civil Society, Lao Politics, Lao Development, Post-socialist Laos

² Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: supitcha.pu@cmu.ac.th

1. บทนำ

ย้อนกลับไปเมื่อปี ค.ศ. 2012 ประเด็นสิทธิมนุษยชนกลับมาเป็นประเด็นร้อนแรงในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว หรือ สปป.ลาว อีกครั้ง เมื่อการหายตัวอย่างลึกลับของสมบัด สมพอน³ ได้นำไปสู่การเรียกร้องจากประชาคมระหว่างประเทศ (International Community)⁴ ที่ต้องการให้รัฐบาลลาวสืบสวนข้อเท็จจริงและทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายในประเทศ แม้รัฐบาลลาวอ้างว่าอยู่ในระหว่างการสืบสวนข้อเท็จจริง แต่ปัจจุบันยังคงไม่มีความคืบหน้าเพิ่มเติมเกี่ยวกับการหายตัวไปของเขา (Human Rights Watch, 2017; Asian Forum for Human Rights and Development, 2019) การหายตัวไปของเขานอกจากส่งผลต่อบรรยากาศในการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคมใน สปป.ลาว (Civil Society Organizations: CSOs) ที่เต็มไปด้วยความหวาดระแวงและวิตกกังวลแล้ว ยิ่งไปกว่านั้นในปี ค.ศ. 2017 รัฐบาลลาวยังปรับปรุงดำรัสว่าด้วยสมาคม (Decree on Association) ที่มีผลต่อการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคมให้อยู่ภายใต้อำนาจรัฐมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ในบทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจและวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาสังคมภายใต้ดำรัสว่าด้วยสมาคม⁵ ฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2017 ผ่านการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารและงานวิจัยข้อมูลทางประวัติศาสตร์และสื่อที่เกี่ยวข้อง ภายใต้ข้อถกเถียง คือ ภาคประชาสังคมโดยเฉพาะกลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไร (Non-Profit Association: NPA) ยังคงเป็นตัวแสดงมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาใน สปป.ลาว แต่ดำรัสว่าด้วยสมาคมที่ปรับปรุงโดยสภาแห่งชาติ

³ สมบัด สมพอน เป็นนักเคลื่อนไหวและพัฒนาเอกชนชาวลาวที่ได้รับการยอมรับจากนานาชาติประเทศ เมื่อตอนเย็นของวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 2012 รถของเขาถูกสกัดกั้นระหว่างทางในนครหลวงเวียงจันทน์ หลังจากที่เขาลงจากรถ เขาถูกส่งตัวไปยังท้ายรถอีกคันที่จอดอยู่บริเวณนั้น ภาพเคลื่อนไหวจากกล้องวงจรปิดนี้ถือเป็นภาพล่าสุดที่ยืนยันการพบเห็นสมบัด สมพอน และหลังจากนั้นก็ไม่มีใครเห็นเขาอีกเลย (Hunt, 2017)

⁴ ประชาคมระหว่างประเทศประกอบด้วย องค์กรระหว่างประเทศ ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศที่มีบทบาทต่อการพัฒนาใน สปป.ลาว

⁵ ดำรัสว่าด้วยสมาคม (Decree on Association) คือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรภาคประชาสังคมที่ถูกร่างและอนุมัติโดยสภาแห่งชาติ สปป.ลาว ภายใต้การสนับสนุนของประชาคมระหว่างประเทศ กฎหมายดังกล่าวมีความสำคัญกับองค์กรภาคประชาสังคม เนื่องจากเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ การติดตามการทำงานและยุติการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคม นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจรัฐของสภาแห่งชาติที่สมาชิกส่วนใหญ่มาจากพรรครัฐ จึงทำให้ดำรัสนี้ส่งผลต่อการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคมให้เป็นอีกหนึ่งกลไกของการพัฒนาโดยรัฐ

(National Assembly: NA)⁶ ในปี ค.ศ. 2017 ได้เปิดโอกาสให้รัฐบาลลาวทั้งระดับส่วนกลางและท้องถิ่น มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณและการรับทุนจากต่างประเทศ การจำกัดขอบเขตการทำงาน การติดตามและยุติการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคม จึงทำให้องค์กรภาคประชาสังคมกลายเป็นอีกหนึ่งกลไกในการขับเคลื่อนการพัฒนาโดยพรรครัฐ ประกอบกับบริบททางการเมืองของ สปป.ลาว ที่มีลักษณะเป็นประเทศสังคมนิยม ที่ปกครองด้วยระบบประชาธิปไตยแบบรวมศูนย์ (Democratic centralism)⁷ ที่มีพรรคประชาชนปฏิวัติลาว (Lao People's Revolutionary Party: LPRP) ครองอำนาจนำตั้งแต่หลังการปฏิวัติปี ค.ศ. 1975 นั้น ได้ทำให้นิยามความหมายและตำแหน่งแห่งที่ของภาคประชาสังคมใน สปป.ลาว แตกต่างจากภาคประชาสังคมในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น กรอบวิเคราะห์ประชาสังคมในบทความชิ้นนี้จึงเป็นกรอบวิเคราะห์ประชาสังคมภายใต้ระบอบสังคมนิยม ดังที่จะกล่าวถึงในลำดับต่อไปนี้

2. กรอบวิเคราะห์ประชาสังคมในประเทศสังคมนิยม

องค์การสหประชาชาติ (United Nations) กล่าวถึงประชาสังคมในฐานะที่เป็นภาคส่วนที่สาม (The Third Sector) ในสังคมที่ทำงานควบคู่กับรัฐบาลและภาคเอกชนเพื่อการพัฒนาสำหรับภาคประชาสังคม ประกอบด้วยองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรภาคประชาสังคม

⁶ แม้ว่าสมาชิกสภาแห่งชาติส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้ง แต่ในความเป็นจริงพบว่ามีสมาชิกสภาแห่งชาติหลายคนที่เป็นตัวแทนที่มาจากพรรคประชาชนปฏิวัติลาว เช่น ประธานสภาแห่งชาติคนปัจจุบันที่เป็นสมาชิกของคณะกรรมการศูนย์กลางพรรคตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 จึงทำให้การทำงานของสภาแห่งชาติยังอยู่ภายใต้อำนาจของพรรคและการเลือกตั้งของ สปป.ลาว ถูกโจมตีว่าเป็นเพียง “การเลือกตั้งแบบปลอมๆ” (Sham Election) (International Federation for Human Rights, 2016)

⁷ Croissant และ Lorenz (2018) กล่าวถึง ระบบประชาธิปไตยแบบรวมศูนย์ (Democratic Centralism) ใน สปป.ลาว ว่ามีหลักการมาจากลัทธิเลนิน (Leninism) ที่ประกอบด้วยหลักการเกี่ยวกับความเป็นผู้นำของพรรคการเมือง รัฐและองค์กรมวลชนในรัฐคอมมิวนิสต์ ดังนั้น เขาจึงสรุปหลักการประชาธิปไตยแบบรวมศูนย์ออกเป็น 6 หลักการ คือ “1) การรวมศูนย์อำนาจและโครงสร้างลำดับบังคับบัญชาภายในรัฐ 2) พรรคคอมมิวนิสต์เป็นพรรคที่มีอำนาจเหนือกว่ากลไกของรัฐแบบอื่นๆ 3) ระบบลำดับชั้นบังคับบัญชาเป็นแบบจากบนลงล่าง 4) หนักแน่นในหลักการของพรรคคอมมิวนิสต์และไม่มีการแบ่งแยกภายในพรรคคอมมิวนิสต์ 5) พรรคคอมมิวนิสต์สามารถควบคุมการเลือกข้าราชการของรัฐ และ 6) หลักการเป็นผู้นำร่วมของพรรคคอมมิวนิสต์และรัฐ” (หน้า 120) ดังนั้น โครงสร้างทางการเมืองของรัฐบาลจึงมีลักษณะเป็นโครงสร้างทางการเมืองแบบทวิลักษณ์ (Dual structure) ที่อำนาจของพรรคประชาชนปฏิวัติลาวทับซ้อนกับอำนาจของรัฐบาล (Croissant & Lorenz, 2018) ผู้เขียนจึงเลือกใช้คำว่า “พรรครัฐ” (The Party-State) ในการอธิบายบทบาทของพรรคประชาชนปฏิวัติลาวในฐานะที่เป็นพรรคการเมืองและรัฐบาลในเวลาเดียวกัน

รูปแบบอื่นที่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการทำงานขององค์การสหประชาชาติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเกี่ยวกับการพัฒนาในประเทศต่างๆ (United Nations, 2019) นอกจากนี้ ยังมีคำนิยามเพิ่มเติมจากนักวิชาการคนอื่นๆ ที่นิยามว่า ประชาสังคม คือ กลุ่มหรือสมาคมของประชาชนที่มีลักษณะเชื่อมโยงรัฐ ระบบเศรษฐกิจและสังคม และบางกลุ่มมีการสร้างเครือข่ายระหว่างกลุ่มต่างๆ โดยมีเป้าหมายหลักคือ การแก้ไขปัญหาสังคม ผลักดันประเด็นสาธารณะและเป็นพื้นที่สำหรับการก่อตัวของมติมหาชน ตลอดจนการเคลื่อนไหวเพื่อต่อสู้ช่วงชิงเพื่อเป็นผู้นำมติมหาชนระหว่างกลุ่มต่างๆ อย่างไรก็ตาม นักวิชาการเหล่านี้ต่างมีความเห็นตรงกันว่า ประชาสังคมจะมีประสิทธิภาพได้ก็ต่อเมื่อเป็นการรวมกลุ่มโดยสมัครใจของประชาชน ปราศจากการควบคุมโดยรัฐ และมีความผูกพันกับระบอบประชาธิปไตย (อนุสรณ์ ลิมมณี, 2542; เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2542; ธีรยุทธ บุญมี, 2547) เนื่องจากการปกครองระบอบประชาธิปไตย สามารถเปิดโอกาสให้เกิดการรวมกลุ่มของประชาชนในการเคลื่อนไหวประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะของพวกเขา

อย่างไรก็ตาม คำว่า “ประชาสังคม” (Civil Society) ถือเป็นคำที่ถูกประกอบสร้างโดยประเทศตะวันตกที่เป็นกระบอกเสียงของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อนำมาวิเคราะห์บทบาทของประชาสังคมในประเทศสังคมนิยมที่มีบริบททางการเมืองที่แตกต่าง อาจทำให้การวิเคราะห์ในบทความนี้เอนเอียงไปทางตะวันตกมากเกินไปและมองข้ามบริบททางการเมืองในประเทศสังคมนิยม เพราะฉะนั้นหัวข้อนี้จึงมุ่งเน้นอธิบายงานศึกษาภาคประชาสังคมในประเทศสังคมนิยม ที่สามารถนำมาเป็นกรอบวิเคราะห์เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับพัฒนาการและบทบาทหน้าที่ของประชาสังคมในประเทศสังคมนิยมและเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างประชาสังคมในประเทศสังคมนิยมและประชาธิปไตย ยกตัวอย่างเช่น งานศึกษาของ Weigle and Butterfield (1992) พวกเขาทำการศึกษาประชาสังคมในภายใต้ยุคการปฏิรูปของระบอบคอมมิวนิสต์ และพบว่ารูปแบบประชาสังคม ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ คือ การเกิดขึ้นของกิจกรรมทางสังคมที่อยู่บนฐานของการสมาคมอย่างเสรีมากกว่าการระดมพลเพื่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือการรวบรวมผลประโยชน์ของประชาชนในระดับล่าง ดังนั้น การศึกษาประชาสังคมควรประกอบด้วยสองส่วน ส่วนแรกคือ การศึกษาบริบททางการเมืองของประเทศ เพื่อเข้าใจรากฐานเชิงสถาบันที่เอื้อต่อการเกิดขึ้นของประชาสังคม ไม่ว่าจะเป็นกรอบทางกฎหมายเกี่ยวกับการรวมกลุ่ม และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมที่รับประกันความเป็นอิสระของกลุ่ม และส่วนที่สอง คือ บริบททางประวัติศาสตร์ของประเทศ ที่สะท้อนให้เห็นถึงอัตลักษณ์ คุณลักษณะและองค์การภาคประชาสังคมผ่านเป้าหมายของกิจกรรมต่างๆ ข้อเสนอแนะของพวกเขาสามารถสรุปได้ว่าทั้งบริบททางการเมืองภายในประเทศและบริบททางประวัติศาสตร์ล้วนแต่มีความสำคัญต่อการศึกษาคำนิยามที่อยู่เบื้องหลังกิจกรรมของภาคประชาสังคมในพื้นที่สาธารณะ

เช่นเดียวกับ Howard (2011) ที่ใช้แนววิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ในการวิเคราะห์ประชาสังคมในกลุ่มประเทศหลังสังคมนิยม พบว่า บทบาทของประชาสังคมที่เกิดขึ้นในประเทศสังคมนิยมในยุโรปเป็นกลุ่มที่มีความอ่อนแอ เนื่องจากในทศวรรษที่ 1950 กลุ่มต่างๆ ล้วนถูกสอดส่องและควบคุมโดยพรรคคอมมิวนิสต์ ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม รวมถึงผลจากการวางแผนเศรษฐกิจโดยส่วนกลางที่ก่อให้เกิดภาวะขาดแคลนสินค้าและข้อจำกัดในการเข้าถึงสินค้าและบริการ จึงมีเพียงชนชั้นนำที่มีโอกาสทางเศรษฐกิจมากกว่าชนชั้นอื่นๆ จนนำไปสู่การปรับตัวทางพฤติกรรมของประชาชนที่อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวจากครอบครัว เพื่อน หรือคนรู้จัก ที่มีเส้นสายกับชนชั้นนำเพื่อบรรลุเป้าหมายของตนเอง มากกว่าการใช้ช่องทางที่เป็นทางการ ดังนั้น ประชาสังคมในยุโรปตะวันออกจึงมีความอ่อนแอและเป็นประชาสังคมที่มีส่วนร่วมน้อยที่สุด ในท้ายที่สุดเขาเสนอแนะแนวทางการศึกษาประชาสังคมในประเทศที่ไม่ได้ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยว่า นักวิชาการควรให้ความสำคัญกับการแบ่งประเภทการพัฒนาของประชาสังคมตามรูปแบบการปกครองที่แตกต่างหลากหลาย เพื่อทำความเข้าใจพลวัตของประชาสังคมในประเทศนั้น ดังที่ปรากฏในงานศึกษาของ Wischermann (2010) ที่ทำการศึกษาประชาสังคมในเวียดนาม พบว่า การเกิดขึ้นของภาคประชาสังคมไม่จำเป็นต้องเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาประชาธิปไตย หรือนำมาซึ่งกระบวนการประชาธิปไตยและเสรีภาพแบบตะวันตก ในทางกลับกันภาคประชาสังคมในประเทศที่ปกครองด้วยระบบอำนาจนิยมกลายเป็นส่วนสำคัญที่สนับสนุนระบบอำนาจนิยมให้ดำรงอยู่ ดังนั้น ประชาสังคมในประเทศสังคมนิยมจึงเปรียบเสมือนกับกลไกหนึ่งของรัฐมากกว่าที่จะเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐ

สำหรับการวิเคราะห์ประชาสังคมใน สปป.ลาว ผู้เขียนเห็นด้วยในการพิจารณาบริบททางประวัติศาสตร์ร่วมกับบริบททางการเมืองในประเทศ แต่ สปป.ลาว เป็นประเทศที่ไม่มีทางออกติดกับทะเลและยังคงอยู่ในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนา (Least Developed Country) ข้อจำกัดนี้จึงส่งผลให้ สปป.ลาว เป็นประเทศที่มีการพึ่งพิงความช่วยเหลือจากประชาคมระหว่างประเทศอย่างมาก ดังนั้น ในบทความชิ้นนี้จึงมีข้อเสนอเพิ่มเติม กล่าวคือ การอธิบายลักษณะและบทบาทของภาคประชาสังคมใน สปป.ลาว ควรพิจารณาบทบาทของประชาคมระหว่างประเทศ ที่บ่อยครั้งการให้ความช่วยเหลือจากตัวแสดงเหล่านี้ ได้มาพร้อมกับมาตรฐานการพัฒนาที่สอดคล้องกับการพัฒนาแบบตะวันตกทั้งทางตรงและทางอ้อม จึงทำให้ประชาสังคมใน สปป.ลาว แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ องค์กรมวลชน (Mass Organizations) ที่สามารถทำงานในส่วนของภาคประชาสังคมใน สปป.ลาว และองค์กรภาคประชาสังคม (Civil Society Organizations: CSOs) ที่ประกอบด้วย องค์กรไม่แสวงหากำไร มูลนิธิ องค์กรชุมชน กิจกรรมเพื่อสังคมและกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ (Asian Development Bank, 2011; Civil Society Consortium, 2015)

3. ประชาสังคมใน สปป.ลาว คือใคร?

จุดเริ่มต้นของทั้งองค์กรมวลชนและองค์กรภาคประชาสังคม ล้วนแต่มีบริบทและปัจจัยภายใน-ภายนอกประเทศที่แตกต่างกัน สำหรับองค์กรมวลชน ตามนิยามความหมายของธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank) (2011) คือ องค์กรที่มีลักษณะกึ่งพรรครัฐ (Quasi-governmental Party Organizations) ที่มีพัฒนาการมาจากขบวนการชาตินิยม⁸ ตั้งแต่ยุคอาณานิคมฝรั่งเศส และมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นในยุคสงครามลับ (Secret War) ใน สปป.ลาว ในช่วงเวลาดังกล่าว ถึงแม้ว่าฝรั่งเศสถอนอำนาจจากสหพันธ์อินโดจีนภายหลังจากการประชุมเจนีวาในปี ค.ศ. 1954 แต่ก็ได้หมายความว่า สปป.ลาว สามารถเป็นเอกราชอย่างสมบูรณ์ในทางกลับกันอิทธิพลของสหรัฐฯ และสหภาพโซเวียตในยุคสงครามเย็นได้ทวีความขัดแย้งภายในขบวนการชาตินิยม จนทำให้เจ้าสุพานวงค์ในฐานะผู้นำขบวนการชาตินิยมที่ฝึกฝนอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ ต้องแยกตัวออกมาก่อตั้งแนวลาวยักชาติและขบวนการปะเทดลาวตามลำดับ เพื่อต่อสู้กับสหรัฐฯ ผ่านอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ ในที่สุดชัยชนะของเวียดนามเหนือในสงครามเวียดนามได้ส่งผลให้สหรัฐฯ ถอนกองกำลังออกจากเวียดนามและ สปป.ลาว ผ่านข้อตกลงปารีสในปี ค.ศ. 1973 จึงทำให้ สปป.ลาว เป็นรัฐเอกราชอย่างสมบูรณ์ภายใต้การปกครองของขบวนการปะเทดลาว ที่พัฒนากลายเป็นพรรคประชาชนปฏิวัติลาวในปี ค.ศ. 1975 และกลุ่มแนวลาวยักชาติได้พัฒนาตนเองเป็นองค์กรมวลชนที่มีนามว่า แนวลาวสร้างชาติ (Lao Front for National Construction: LFNC) ในปี ค.ศ. 1979

แนวลาวสร้างชาติจึงถือเป็นองค์กรมวลชนกึ่งพรรครัฐ องค์กรแรกใน สปป.ลาว ภารกิจแรกเริ่มของแนวลาวสร้างชาติคือการส่งเสริมเสถียรภาพทางการเมืองให้กับพรรคประชาชนปฏิวัติลาวและอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ ผ่านการตรวจตราและควบคุมประชาชนด้วยองค์กรทางสังคมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น คณะสงฆ์ กลุ่มชาติพันธุ์ คนหนุ่มสาว ผู้หญิง เป็นต้น และมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายของพรรครัฐในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายเศรษฐกิจแบบสหกรณ์ารวมและการปฏิรูปสังคมภายใต้คนสังคมนิยมใหม่ อย่างไรก็ตาม

⁸ การตกเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศสได้ส่งผลให้เกิดการรวมกลุ่มกันของขบวนการชาตินิยมใน สปป.ลาว เวียดนามและกัมพูชาที่ต้องการเป็นเอกราช แต่ยังไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะสามารถต่อสู้กับอิทธิพลฝรั่งเศสได้ จนกระทั่งในยุคสงครามโลกครั้งที่ 2 อิทธิพลของญี่ปุ่นเข้ามาแทนที่อิทธิพลของฝรั่งเศสใน สปป.ลาว กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ขบวนการชาตินิยมใน สปป.ลาว มีความเข้มแข็งมากขึ้น จนกลายเป็นแนวลาวยักชาติ และสามารถเป็นเอกราชผ่านการรับรองจากญี่ปุ่นในปี ค.ศ. 1945 ทว่าเมื่อเป็นเอกราชได้ไม่นาน ญี่ปุ่นกลับพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 อันส่งผลให้ฝรั่งเศสกลับเข้ามามีอำนาจใน สปป.ลาว อีกครั้ง แต่ด้วยความเข้มแข็งของขบวนการชาตินิยมในอินโดจีนที่นำไปสู่สงครามอินโดจีนครั้งที่หนึ่ง จึงทำให้ฝรั่งเศสหมดอำนาจไปจาก สปป.ลาว (Stuart-Fox, 1997)

นโยบายเหล่านี้กลับไม่ประสบผลสำเร็จตามที่รัฐบาลลาวต้องการ เนื่องจากปัญหาการจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพและปัญหาภัยธรรมชาติ ปัญหานี้จึงเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่นำไปสู่การปฏิรูประบบเศรษฐกิจภายใต้นโยบายจินตนาการใหม่ที่เปลี่ยนแปลงจากระบบวางแผนส่วนกลางกลายเป็นระบบกลไกตลาดแบบทุนนิยม การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อบทบาทขององค์กรมวลชนให้กลายเป็นทั้งกลไกทางด้านความมั่นคงและกลไกการพัฒนาพร้อมกับพรรครัฐและประชาคมระหว่างประเทศ ในสายตาของประชาคมระหว่างประเทศ องค์กรมวลชนจึงเปรียบเสมือนกับกระบอกเสียงของชาวลาวในแต่ละภาคส่วน ในการรวบรวมผลประโยชน์และข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการพัฒนาผ่านความร่วมมือในทุกระดับ (Office of the Civil Service Commission, 2012; United States Department of State, 2016)

ด้วยเหตุนี้องค์กรมวลชนจึงได้รับการสนับสนุนโดยประชาคมระหว่างประเทศ เช่นเดียวกับองค์กรภาคประชาสังคม อาทิ การส่งเสริมความเสมอภาคในด้านสิทธิที่ดินโดยองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ ในโครงการดังกล่าวสหพันธ์แม่หญิงลาวมีหน้าที่ในการส่งเสริมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้หญิงในด้านที่ดิน รวมทั้งการจัดฝึกอบรมเกี่ยวกับกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน (Food and Agriculture Organization of United Nations, n.d.) ข้อมูลดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงการใช้ประโยชน์จากเครือข่ายขององค์กรมวลชนในการขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับประเทศผ่านการแทรกซึมทุกภาคส่วนของสังคมลาว ปัจจุบันองค์กรมวลชนใน สปป.ลาว ประกอบด้วย สหพันธ์กรรมมาบาลลาว (The Lao Federation of Trade Unions: LFTU) องค์กรเยาวชนปฏิวัติลาว (Lao People's Revolutionary Youth Union: LPRY) และสหพันธ์แม่หญิงลาว (Lao Women's Union: LWU) (ศุทธิกันต์ มีจัน, 2559)

นอกจากนี้ นโยบายจินตนาการใหม่ยังเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ก่อให้เกิดรูปแบบของภาคประชาสังคม หรือ องค์กรภาคประชาสังคม ที่ได้รับการสนับสนุนโดยประชาคมระหว่างประเทศ ที่เริ่มมีบทบาทในการพัฒนาใน สปป.ลาว ตั้งแต่ยุคจินตนาการใหม่ อันมีสาเหตุมาจากการยุติความช่วยเหลือของสหภาพโซเวียต ในฐานะผู้ให้เงินช่วยเหลือหลัก ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมภายใต้นโยบายจินตนาการใหม่ พรรครัฐจึงต้องเปิดรับความช่วยเหลือจากนานาชาติเพื่อพัฒนาประเทศให้มีความทันสมัยและมีศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศ ด้วยเหตุนี้ประชาคมระหว่างประเทศจึงมีบทบาทสำคัญในการผลักดันบรรทัดฐานการพัฒนาระหว่างประเทศผ่านการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ อาทิ การให้เงินช่วยเหลือ ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคและผู้เชี่ยวชาญ ตลอดจนการร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 5 ปี

ส่วนบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศก่อนปี ค.ศ. 1986 พบว่ามีเพียงไม่กี่องค์กรเท่านั้นที่มีบทบาทในการพัฒนาใน สปป.ลาว ได้แก่ The American Friends

Service Committee, the Mennonite Central Committee และ Save the Children UK ทั้งสามองค์กรเป็นองค์กรที่ช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมเป็นหลัก (Asian Development Bank, 2011) แต่หลังจากที่รัฐบาลลาวเปิดรับบรรทัดฐานการพัฒนาระหว่างประเทศ จึงทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศมีบทบาทในการพัฒนาในประเทศเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ห่างไกล เพราะรัฐบาลลาวยังขาดสมรรถนะในการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าว ประกอบกับนโยบายการลดความยากจนของ สปป.ลาว ในปี ค.ศ. 2006 ที่มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและคุณภาพชีวิตของประชาชนชาวลาว ให้หลุดพ้นจากความยากจนและสามารถเข้าถึงความต้องการขั้นพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็น อาหาร สาธารณูปโภค บริการของรัฐ เป็นต้น ดังนั้น องค์กรภาคประชาสังคมใน สปป.ลาว ในยุคแรกเริ่มถือเป็นเพียงส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาที่ได้รับเงินสนับสนุนจากประชาคมระหว่างประเทศ (Belloni, 2014; Civil Society Consortium, 2015) แต่ด้วยการผลักดันจากประชาคมระหว่างประเทศนี้เอง จึงทำให้สภาแห่งชาติร่างดำรัสว่าด้วยสมาคมและประกาศใช้ในปี ค.ศ. 2009

ดำรัสดังกล่าวนับเป็นก้าวแรกที่ทำให้องค์กรภาคประชาสังคมมีตัวตนและสิทธิทางกฎหมาย แต่ทว่าบริบททางการเมืองภายในประเทศที่มีพรรคประชาชนปฏิวัติลาวครองอำนาจมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 และมีรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบรวมศูนย์ จึงทำให้ตำแหน่งแห่งที่ บทบาทและการเคลื่อนไหวขององค์กรภาคประชาสังคมใน สปป.ลาว มีความแตกต่างจากภาคประชาสังคมในประเทศประชาธิปไตย ดังที่กล่าวถึงข้างต้นของบทความชิ้นนี้ ดังนั้น การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในบทความนี้จึงวิเคราะห์บนฐานของประชาสังคมในประเทศสังคมนิยม มากกว่าการวิเคราะห์ถึงความสอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตย โดยมุ่งวิเคราะห์องค์กรประชาสังคมเป็นหลัก ในหัวข้อต่อจากนี้ผู้เขียนจะเริ่มต้นด้วยข้อถกเถียงว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมใน สปป.ลาว การอธิบายตำแหน่งแห่งที่ บทบาทและขอบเขตการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมในดำรัสฯ ปี ค.ศ. 2009 ตามลำดับ

4. ตำแหน่งแห่งที่ บทบาทและขอบเขตในการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมใน สปป.ลาว ภายใต้ดำรัสว่าด้วยสมาคมปี ค.ศ. 2009

แม้ว่าประชาคมระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญ ในผลักดันดำรัสว่าด้วยสมาคมในปี ค.ศ. 2009 แต่ด้วยรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยรวมศูนย์จึงทำให้บทบาทของประชาสังคมใน สปป.ลาว มีรูปแบบที่แตกต่างจากความคาดหวังของประชาคมระหว่างประเทศ ที่พวกเขาต่างคาดหวังให้ภาคประชาสังคมใน สปป.ลาว มีความเข้มแข็ง เป็นอิสระจากอำนาจรัฐและสามารถเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาประชาธิปไตยภายในประเทศ (Belloni, 2014) ทว่าในความเป็นจริงนั้น

ภาคประชาสังคมใน สปป.ลาว กลับอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐและไม่สามารถเป็นอิสระจากอำนาจรัฐ ถึงแม้จะมีการเติบโตทางเศรษฐกิจและกระแสโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในหลายๆ ประเทศ แต่ใน สปป.ลาว กลับมีเพียงประชาชนเพียงกลุ่มเล็กเท่านั้นที่นิยมการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Rehbein, 2016)

ข้อมูลดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจรัฐของพรรครัฐในการแทรกซึมประชาชนในแต่ละภาคส่วน และกระบวนการสร้างความชอบธรรมเพื่อรักษาอำนาจของพรรครัฐให้เป็นตัวแสดงหนึ่งเดียวทางการเมืองลาว จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมของ สปป.ลาว มีลักษณะที่พรรครัฐมีอำนาจเข้มแข็งและประชาชนชาวลาวหลายคนเองต่างหลีกเลี่ยงที่จะกล่าวถึงการเมืองลาวในพื้นที่สาธารณะ ตามที่ Belloni (2014) ได้กล่าวถึงบริบททางการเมืองภายในประเทศที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม ที่การเมืองลาวมีลักษณะอำนาจนิยมที่เป็นข้อจำกัดในการพัฒนาประชาสังคมตามแบบตะวันตก เนื่องจากปกครองด้วยระบบพรรคเดียว สื่อมวลชนถูกควบคุมโดยรัฐ รวมทั้งไม่มีพื้นที่สาธารณะสำหรับการถกเถียงเกี่ยวกับการเมืองและประชาชนโดยส่วนใหญ่ถูกกีดกันออกจากระบบการเมือง ถึงแม้ว่าปัจจุบันประชาชนชาวลาวอาศัยช่องทางสื่อออนไลน์ ในการรับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทำงานของพรรครัฐและผู้นำทางการเมือง ที่บางครั้งได้นำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์พรรครัฐ แต่ก็ได้รับการปราบปรามโดยรัฐ จึงทำให้ประชาชนไม่สามารถวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลลาวได้อย่างเต็มที่ จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่าอำนาจรัฐภายใต้การปกครองของพรรครัฐมีความเข้มแข็ง ที่สามารถควบคุมและกำหนดขอบเขตการทำงานของภาคประชาสังคมผ่านตำรวจด้วยสมาคมปี ค.ศ. 2009

สำหรับสาเหตุสำคัญเกี่ยวกับความเข้มแข็งของพรรครัฐ Croissant and Lorenz (2018) ได้วิเคราะห์กระบวนการสร้างความชอบธรรมทั้ง 3 ด้านของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว เพื่อรักษาอำนาจทางการเมืองและการปกครองของตนเอง ด้านแรก คือ การสร้างความชอบธรรมผ่านจุดยืนทางอุดมการณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุดมการณ์มาร์กซ์-เลนิน ที่เป็นอุดมการณ์หลักในการต่อสู้และปฏิวัติของพรรครัฐ ด้านที่สอง คือ การสร้างความชอบธรรมผ่านสำนักชาตินิยมและการสร้างลัทธิบูชาผู้นำ ซึ่งชนชั้นปกครองใน สปป.ลาว มองตนเองในฐานะที่เป็นผู้สืบทอดของอาณาจักรล้านช้าง (Lan Xang kingdom) และเป็นผู้ปกป้องพุทธศาสนา และด้านสุดท้ายคือการสร้างความชอบธรรมผ่านการกระทำของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม Performance-based Legitimation) กล่าวคือ การอ้างถึงความสำเร็จของขบวนการชาตินิยมในการต่อสู้กับเจ้าอาณานิคมฝรั่งเศสและอเมริกาในอดีต รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนภายใต้การชี้นำของพรรครัฐ ที่กลายเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้พรรครัฐยังคงได้รับการสนับสนุนจากประชาชนชาวลาว และยังคงมีอำนาจทางการเมืองและการปกครองใน สปป.ลาว

แม้ว่าในทางการเมืองพรรครัฐจะมีความเข้มแข็งและสามารถควบคุมทางสังคมได้ แต่ในด้านการพัฒนาพรรครัฐยังคงต้องพึ่งพิงประชาคมระหว่างประเทศและองค์กรภาคประชาสังคมในการขับเคลื่อนการพัฒนา เนื่องจาก สปป.ลาว เป็นประเทศที่ไม่มีทางออกติดกับทะเลและยังอยู่ในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนา ข้อถกเถียงนี้ปรากฏในงานศึกษาของ Kyang (2006) ที่กล่าวถึง สมรรถนะของรัฐด้านการพัฒนาใน สปป.ลาว ที่มีความอ่อนแอ (Weak State) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการเทคนิคและสถาบันการเมือง จนนำไปสู่การพึ่งพิงความช่วยเหลือระหว่างประเทศที่มาพร้อมกับบรรทัดฐานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการปฏิรูประบบเศรษฐกิจและสังคม ที่ส่งผลต่อการผ่อนปรนทางสังคม เช่น การเดินทางและการพูดคุยกับชาวต่างชาติ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมที่พรรครัฐเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาที่มาจากภาคประชาสังคมที่นอกเหนือจากองค์กรมวลชน จึงถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญต่อการเติบโตขององค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นการรวมกลุ่มกันของชาวลาวที่ทำงานเกี่ยวกับการพัฒนาในพื้นที่ห่างไกลและนำไปสู่การอนุมัติคำร่ำว่าด้วยสมาคมในปี ค.ศ. 2009

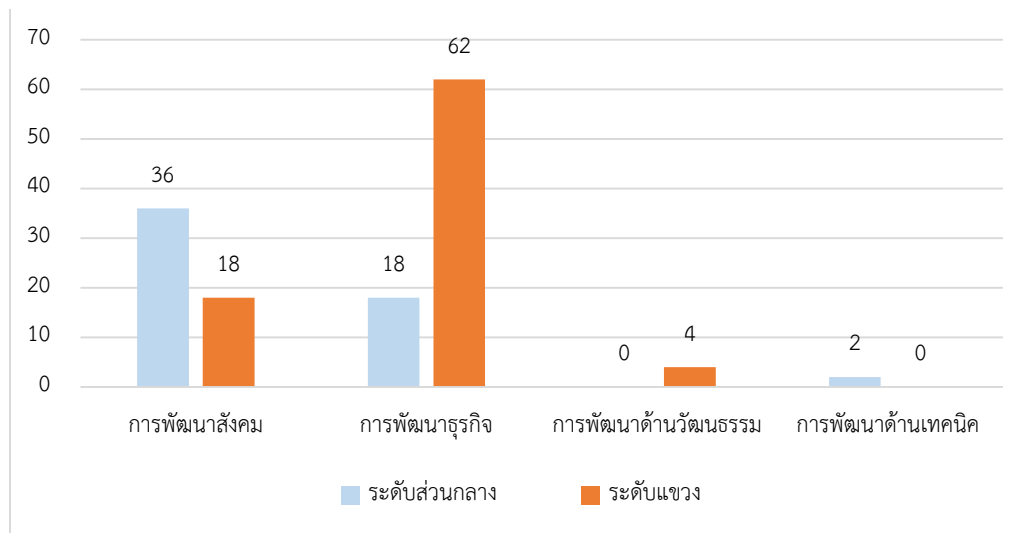
ในคำร่ำว่าด้วยสมาคมปี ค.ศ. 2009 ได้กำหนดตำแหน่งแห่งที่ของภาคประชาสังคมให้มีลักษณะเป็น “สมาคม” (Association) ที่ส่วนใหญ่ประกอบด้วยองค์กรไม่แสวงหากำไร (Non-profit organization: NPA) และต้องได้รับการตรวจสอบและควบคุมโดยองค์กรภาครัฐ ซึ่งก็คือกระทรวงภายในและหน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ส่วนขอบเขตในการเคลื่อนไหวภาคประชาสังคมใน สปป.ลาว นั้น ส่วนใหญ่มุ่งเน้นขอบเขตในด้านของการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อหลุดพ้นจากความยากจนมากกว่าการเคลื่อนไหวทางการเมือง อันส่งผลให้ภาคประชาสังคมใน สปป.ลาว ถูกลดทอนทางการเมือง (Depoliticalization) จนไม่สามารถที่จะเป็นกระบอกเสียงในการเรียกร้องประชาธิปไตยแบบประชาสังคมในประเทศตะวันตก

ยิ่งไปกว่านั้นรัฐบาลลาวยังมีบทบาทสำคัญในการรับรองสถานะและติดตามการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคมอย่างใกล้ชิด เช่น สมาชิกของภาคประชาสังคมที่อยู่ในระหว่างการลงทะเบียนสามารถได้รับการตรวจสอบและรับรองโดยกระทรวงป้องกันความสงบ รวมถึงภาคประชาสังคมต้องรายงานและการขออนุมัติการจัดกิจกรรมต่างๆ จากผู้มีอำนาจในพื้นที่ของตนเอง หากกลุ่มประชาสังคมใด ต้องเข้าร่วมกิจกรรมหรือการสัมมนาระหว่างประเทศ ผู้แทนของประชาสังคมกลุ่มนั้นต้องได้รับการเสนอชื่อโดยกระทรวงภายในและได้รับการรับรองโดยกระทรวงป้องกันความสงบ และที่สำคัญชื่อขององค์กรภาคประชาสังคมสามารถถูกเปลี่ยนแปลงได้ตามคำแนะนำของกระทรวงภายใน (Civil Society Consortium, 2015)

ภายหลังจากการประกาศใช้คำร่ำว่าด้วยสมาคมในค.ศ. 2009 พบว่าภาคประชาสังคมใน สปป.ลาว มีขอบเขตหน้าที่ทั้งในระดับส่วนกลางและท้องถิ่น ซึ่ง Civil Society Consortium (2015) ได้จำแนกออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ การพัฒนาสังคม การพัฒนาธุรกิจ การพัฒนา

ทางวัฒนธรรมและการพัฒนาเทคนิค ในแผนภาพที่ 1 ได้แสดงให้เห็นถึงจำนวนองค์กรภาคประชาสังคมใน สปป.ลาว ทั้งที่จดทะเบียนถาวร ชั่วคราวและอยู่ในระหว่างการจดทะเบียน และแบ่งออกเป็นระดับแขวงและส่วนกลาง

แผนภาพที่ 1 จำนวนองค์กรภาคประชาสังคมใน สปป.ลาว แบ่งตามประเภทปี ค.ศ. 2015



ที่มา: Civil Society Consortium (2015, p. 7)

การเติบโตขององค์กรภาคประชาสังคมใน สปป.ลาว ที่ยังอยู่ในระยะ “ตั้งไข่” นอกจากจะส่งผลดีต่อการพัฒนาพื้นที่ทางไกลแล้ว ทว่าแนวทางการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมบางกลุ่มสามารถสั่นคลอนความชอบธรรมของพรรครัฐ ดังที่จุมมาลี ไชยะสอน อดีตประธานประเทศของ สปป.ลาว ได้ออกมาสนับสนุนการจำกัดอำนาจของภาคประชาสังคม โดยให้เหตุผลว่า “พวกเขาสามารถเป็นบ่อนทำลายประเทศ ผ่านวิธีการที่ไม่ใช้ความรุนแรง” (จุมมาลี ไชยะสอน อ้างถึงใน Radio Free Asia, 2018; Hutt, 2018) อันเป็นผลมาจากการวิพากษ์วิจารณ์การพัฒนาโดยรัฐจากกลุ่มภาคประชาสังคม ดังนั้น จึงมีบุคคลที่ทั้งถูกรัฐบาลลาวจับกุมและหายตัวอย่างลึกลับโดยไม่สามารถสืบหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ที่อยู่เบื้องหลังการหายตัวได้ เช่น ปี ค.ศ. 2007 เจ้าของเกสท์เฮาส์ในแขวงหลวงน้ำทาหายตัวไป หลังจากที่เขายกมาวิพากษ์วิจารณ์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลมาจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าโดยทุนจีน และในปี ค.ศ. 2009 รัฐบาลลาวได้มีการจับกุมชาวลาวจำนวน 9 คนที่ต้องการเรียกร้องประชาธิปไตยใน สปป.ลาว (Radio Free Asia, 2013) ด้วยเหตุนี้รัฐบาลลาวจึงมีการปรับปรุงคำสั่งด้วยสมาคมในปี ค.ศ. 2017 เพื่อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมที่เพิ่มอำนาจรัฐมากขึ้น และลดอำนาจ

ประชาสังคมให้เป็นอีกหนึ่งกลไกในการพัฒนาตามแนวนโยบายของพรรครัฐ ตามที่จะกล่าวถึงในหัวข้อต่อจากนี้

5. เพิ่มอำนาจรัฐ ลดอำนาจประชาสังคม: ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับภาคประชาสังคม ภายใต้คำร่ำว่าด้วยสมาคม ฉบับปรับปรุงปี ค.ศ. 2017

ผู้สังเกตการณ์การเมืองลาวและสื่อมวลชนต่างมีสมมติฐานเกี่ยวกับการปรับปรุงคำร่ำว่าด้วยสมาคมในปี ค.ศ. 2017 ที่แตกต่างกัน สมมติฐานแรกมองว่ารัฐบาลเล็งเห็นว่าการเกิดขึ้นของภาคประชาสังคม สามารถเป็นภัยคุกคามของระบบการปกครองแบบพรรคเดียวและสามารถนำพากระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยแบบหลายพรรคมาying สปป.ลาว ในขณะที่เดียวกันอีกสมมติฐานหนึ่งกลับมองว่า กรณีการหายตัวไปสมบัด สมพอน ทำให้ประเด็นสิทธิมนุษยชนใน สปป.ลาว ถูกโจมตีและตั้งคำถามจากประชาคมระหว่างประเทศ เป็นอีกสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลลาวจำกัดอำนาจขององค์กรภาคประชาสังคม (International Federation for Human Rights, 2017) เพื่อมิให้รูปแบบการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมภายในประเทศสั่นคลอนเสถียรภาพและความชอบธรรมของพรรครัฐที่สั่งสมมาเป็นระยะเวลายาวนาน เมื่อเปรียบเทียบกับคำร่ำในปี ค.ศ. 2009 และ ค.ศ. 2017 พบว่า ในปี ค.ศ. 2017 มีการใช้อำนาจรัฐในการควบคุมภาคประชาสังคมที่เข้มงวดมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการสร้างข้อบังคับให้สมาคมมีการลงทะเบียนและต่ออายุทะเบียน ตลอดจนเพิ่มอำนาจรัฐในการอนุมัติ ตรวจสอบ ติดตามการทำงานและยุติการทำงานของกลุ่มภาคประชาสังคมใน สปป.ลาว โดยมีข้อสังเกตดังต่อไปนี้

ข้อสังเกตแรก คือ ขั้นตอนการลงทะเบียนของสมาคมที่เพิ่มขึ้นจากคำร่ำว่าด้วยสมาคมในปี ค.ศ. 2009 จากแต่เดิมการลงทะเบียนเพื่อจัดตั้งสมาคมมีเพียงแค่ยื่นหนังสือขออนุมัติกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง หลังจากนั้นสามารถจัดการประชุมเพื่อเลือกตั้งสมาชิกภายในสมาคมของตนเองภายใน 30 วัน แต่ในปี ค.ศ. 2017 คำร่ำว่าด้วยสมาคมได้เพิ่มขั้นตอนเกี่ยวกับการลงทะเบียนสมาคมออกเป็น 4 ขั้นตอน ได้แก่ การเสนอรับรองการแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนสมาคม⁹ (Association's mobilizing committee) การเสนอขอเปิดกองประชุมเพื่อก่อตั้งสมาคม การเสนอขอรับรองกฎระเบียบและการบริหารสมาคมและการเสนอขอจดทะเบียน

⁹ คณะกรรมการขับเคลื่อนสมาคม เปรียบเสมือนกับตำแหน่งกรรมการชั่วคราวของสมาคม ประกอบด้วยอย่างน้อย 3 คนขึ้นไป และมีหน้าที่ในการส่งเอกสารเพื่อขออนุมัติประชุมเพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการ คณะตรวจตราและตำแหน่งอื่นๆ ของสมาคม การประชุมต้องจัดขึ้นภายใน 90 วัน ภายหลังจากที่มีการเสนอเอกสารดังกล่าว เมื่อได้คณะกรรมการบริหารสมาคมแล้ว ตำแหน่งคณะกรรมการขับเคลื่อนสมาคมจะถูกยกเลิกไปในตัว (คำร่ำว่าด้วยสมาคม ฉบับปรับปรุง, 2017) ในมาตรา 18 ข้อ 2

สมาคม กระบวนการเหล่านี้ต้องอาศัยอำนาจรัฐในการอนุมัติและรับรองให้สมาคมสามารถลงทะเบียนได้อย่างถูกกฎหมาย ยกตัวอย่างเช่น การจัดการประชุมของคณะกรรมการขับเคลื่อนสมาคมต้องแนบหลักฐานเกี่ยวกับที่ตั้งของสำนักงานที่ได้รับการยืนยันจากองค์กรปกครองระดับบ้าน ภายใน 30 วันหลังจากการประชุม ขั้นตอนการลงทะเบียน สมาคมต้องรวบรวมเอกสารเพื่อทำการอนุมัติกฎระเบียบและสมาชิกของสมาคม ที่ประกอบด้วยชีวประวัติของสมาชิกที่เป็นกรรมการบริหารหลักและเอกสารอื่นๆ แก่หน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่ในการดูแล และในท้ายที่สุดกระทรวงภายในจะเป็นผู้อนุมัติการลงทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

นอกจากนี้ ในคำร่ำว่าด้วยสมาคมปี ค.ศ. 2017 ได้มีการเพิ่มเงื่อนไขเวลาเกี่ยวกับการลงทะเบียนของภาคประชาสังคม โดยระบุในตอนท้ายของมาตรา 20 ไว้ว่า “การลงทะเบียนของสมาคมมีผลเพียง 1 ปีและสามารถต่ออายุได้” (*คำร่ำว่าด้วยสมาคม ฉบับปรับปรุง*, 2017) จึงทำให้มาตรา 22 ของคำร่ำฯ กล่าวถึงขั้นตอนการต่ออายุของสมาคมที่ต้องเตรียมเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของสมาคมในตลอดระยะเวลา 1 ปีและต้องรวบรวมความคิดเห็นจากกระทรวงหรือหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการอนุมัติการต่ออายุ ดังนั้น กระบวนการรวบรวมเอกสารและการรออนุมัติต่อทะเบียนสามารถส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคมให้มีความล่าช้าและมีขั้นตอนการเตรียมเอกสารที่ยุ่งยากมากขึ้น

ที่สำคัญในคำร่ำว่าด้วยสมาคมปี ค.ศ. 2017 ได้แบ่งประเภทของสมาคมออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ สมาคมเศรษฐกิจ สมาคมวิชาชีพ เทคนิค-วิชาการ และประดิษฐ์ตกแต่ง และสมาคมสังคมสงเคราะห์และพัฒนาสังคม¹⁰ รวมทั้งมีการระบุรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตหน้าที่ของสมาคมเหล่านี้อย่างชัดเจน เช่น ในมาตราที่ 11 ได้กล่าวถึงลักษณะของสมาคมสังคมสงเคราะห์และพัฒนาสังคม คือ “การจัดตั้งสังคมซึ่งสมาชิกสมาคมคือผู้ที่มีความสมัครใจ มีน้ำใจ มนุษยธรรมและเสียสละทุกสิ่งในการลงทุน วัตถุ สติปัญญาและริ้วแรง เพื่อช่วยเหลือและพัฒนาสังคม ชุมชน ผู้ทุกข์ยาก ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ ผู้สูงอายุ ผู้เคราะห์ร้ายจากภัยธรรมชาติหรือสังคม โดยไม่หวังผลตอบแทน” (*คำร่ำว่าด้วยสมาคม ฉบับปรับปรุง*, 2017) สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติลงทะเบียนของสมาคม ได้ถูกระบุในมาตราที่ 22 โดยให้กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้ามีหน้าที่ในการอนุมัติขั้นตอนการลงทะเบียนของสมาคมเศรษฐกิจในเบื้องต้น ก่อนที่จะมีการจดทะเบียนอย่างเป็นทางการกับกระทรวงภายใน ในขณะที่สมาคมวิชาชีพ เทคนิค-วิชาการและประดิษฐ์ตกแต่งนั้น การอนุมัติเบื้องต้นขึ้นอยู่กับกระทรวง

¹⁰ จากแต่เดิมในปี ค.ศ. 2009 ประเภทของสมาคมได้มีการยืดหยุ่นให้มีสมาคมในรูปแบบอื่นๆ ที่นอกเหนือไปจากสมาคมเศรษฐกิจ สมาคมด้านเทคนิคและสมาคมสังคมสงเคราะห์ ดังนั้น จึงทำให้องค์กรประชาสังคมอื่นที่มีขอบเขตเคลื่อนไหวในด้านอื่นๆ เช่น สิทธิมนุษยชน สามารถมีสิทธิทางกฎหมายใน สปป.ลาวได้

ที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพอื่นๆ หรือองค์กรภาครัฐที่เทียบเท่ากับกระทรวง และสมาคมสังคมสงเคราะห์และพัฒนาสังคม หรือสมาคมที่มีการเคลื่อนไหวมากกว่า 2 ประเภท การอนุมัติขึ้นอยู่กับกระทรวงภายในที่จะพิจารณาบนพื้นฐานของความเห็นของกระทรวงที่เกี่ยวข้องและองค์กรที่เทียบเท่ากระทรวง ข้อมูลในส่วนของการจดทะเบียนทั้งหมดได้สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจจากส่วนกลางตามระบอบประชาธิปไตยแบบรวมศูนย์ของ สปป.ลาว ที่กระทรวงภายในเปรียบเสมือนกับปราการด่านสุดท้ายในการกำหนดชะตากรรมขององค์กรภาคประชาสังคมใน สปป.ลาว เมื่ออำนาจการตัดสินใจที่สำคัญหลายประการอยู่ที่กระทรวงภายในเพียงองค์กรเดียว ประกอบกับจำนวนขององค์กรภาคประชาสังคมที่มีเป็นจำนวนมาก จึงมีความเป็นไปได้ที่การพิจารณาการลงทะเบียนและการต่ออายุทะเบียนจึงมีความล่าช้า และความล่าช้านี้จะส่งผลให้การดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมไม่มีความต่อเนื่องเท่าที่ควร

ข้อสังเกตประการที่สอง คือ การจำกัดสิทธิและหน้าที่ขององค์กรภาคประชาสังคมให้ดำเนินงานตามนโยบายของพรรค รัฐ ดังที่ระบุในมาตราที่ 29 ข้อที่ 1 ของคำร่ำว่าด้วยสมาคม ปี ค.ศ. 2017 อันสามารถสรุปใจความได้ว่า การทำงานขององค์กรภาคประชาสังคมต้องสอดคล้องกับนโยบายของพรรค แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ กฎหมาย ระเบียบการของรัฐและระเบียบของสมาคม หากสมาคมใดมีการเคลื่อนไหวที่ขัดต่อนโยบายของพรรค รัฐ กฎหมายของรัฐและกฎระเบียบของตน สมาคมนั้นสามารถถูกยกเลิกโดยหน่วยงานภาครัฐที่มีสิทธิในการอนุมัติการก่อตั้งสมาคมได้ (*คำร่ำว่าด้วยสมาคม ฉบับปรับปรุง*, 2017) ข้อสังเกตประการนี้ได้เน้นย้ำให้เห็นถึงการสร้างกรอบในการควบคุมประชาสังคมที่ทำให้ขาดความเป็นอิสระในการขับเคลื่อนการพัฒนาด้านอื่นๆ ที่นอกเหนือจากไปความต้องการของพรรค รัฐ

ข้อสังเกตประการที่สาม การเพิ่มอำนาจรัฐในการตรวจสอบทุนที่มาจากทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับทุนจากต่างประเทศในมาตราที่ 55 ที่สมาคมต้องขออนุมัติจากกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งการอนุมัติขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของหน่วยงานภาครัฐหรือกระทรวงภายใน ที่มีบทบาทในการอนุมัติการลงทะเบียนได้ (*คำร่ำว่าด้วยสมาคม ฉบับปรับปรุง*, 2017) ในมาตรา 55 อันที่จริงแล้วทุนหรืองบประมาณ เปรียบเสมือนกับท่อน้ำเลี้ยงขององค์กรภาคประชาสังคมในการขับเคลื่อนการพัฒนาในพื้นที่ต่างๆ เมื่อกระบวนการเหล่านี้ต้องผ่านการอนุมัติก่อนที่จะดำเนินการ ก็อาจจะส่งผลต่อการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคมไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ห่างไกลได้อย่างทันท่วงที

ข้อสังเกตประการสุดท้าย คือ การเพิ่มตัวแสดงที่เป็นหน่วยงานภาครัฐในการคุ้มครองและดูแลองค์กรภาคประชาสังคม ในหมวดที่ 12 ของคำร่ำว่าด้วยสมาคม ตั้งแต่มาตราที่ 59-73 ที่มีการมอบอำนาจให้แก่หน่วยงานภาครัฐทั้งระดับส่วนกลางและท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น กระทรวงภายใน กระทรวงการเงิน กระทรวงป้องกันความสงบ กระทรวงการต่างประเทศ องค์กรแนวลา

สร้างชาติ องค์การปกครองแขวง นครหลวง แผนกต่างๆ ของแขวงและนครหลวง องค์การปกครองเมือง เทศบาล นคร หน่วยงานต่างๆ ในระดับเมือง เทศบาลและนคร และองค์การปกครองระดับบ้าน หน่วยงานภาครัฐเหล่านี้มีหน้าที่สำคัญในการอนุมัติ ยกเลิก หรือแม้กระทั่งการพิจารณาอนุมัติโครงการและแผนงานของสมาคม รวมทั้งติดตามการทำงานของภาคประชาสังคม (คำร้สว่าด้วยสมาคม ฉบับปรับปรุง, 2017) ในมาตรา 60 ด้วยเหตุนี้หากภาคประชาสังคมใดที่ทำงานนอกเหนือจากนโยบายของรัฐและกฎระเบียบที่กำหนดไว้ ภาคประชาสังคมนั้นก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้

ข้อสังเกตทั้งหมดได้สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจรัฐที่มีความเข้มแข็ง ที่สามารถเพิ่มอำนาจในการควบคุมภาคประชาสังคม ตลอดจนการกำหนดขอบเขตทำงานของภาคประชาสังคมที่ต้องอยู่ภายใต้นโยบายการพัฒนาที่เกิดขึ้นโดยรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติผ่านกองประชุมใหญ่ของพรรครัฐ แต่ด้วยสมรรถนะการพัฒนาใน สปป.ลาว ที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาในพื้นที่ห่างไกล ดังนั้น พรรครัฐยังคงต้องพึ่งพาองค์กรภาคประชาสังคมในฐานะที่เป็นกลไกหนึ่งในการพัฒนา ในขณะที่เดียวกันพรรครัฐก็ต้องการให้องค์กรภาคประชาสังคมกลายเป็นบ่อนทำลายความชอบธรรมของพรรครัฐ ด้วยเหตุนี้การควบคุมภาคประชาสังคมโดยพรรครัฐ ได้ก่อให้เกิดข้อจำกัดในการดำเนินงานของภาคประชาสังคม จึงเป็นไปได้ยากที่องค์กรเหล่านี้จะกลายเป็นกระบอกเสียงให้แก่ประชาชนตามที่กลุ่มประชาคมระหว่างประเทศได้คาดหวังไว้

ถึงแม้ว่าองค์กรภาคประชาสังคมถูกจำกัดอำนาจของตนเองให้ดำเนินตามนโยบายของพรรครัฐ แต่ก็มีการศึกษาที่แสดงให้เห็นถึงผลกระทบจากการพัฒนาโดยรัฐที่นำไปสู่การต่อรองอำนาจของคนในพื้นที่ เช่น ในงานศึกษาของ ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี (2559) ที่ศึกษาทุนจีนคาสิโนในเมืองต้นผึ้ง แขวงบ่อแก้ว พบว่า การพัฒนาดังกล่าวได้ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่กลายเป็นชาวนาไร้ที่ดิน ที่ถูกพรากสิทธิและที่ดินของตนเองเพื่อโครงการพัฒนา แม้ว่าจะมีความช่วยเหลือเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ แต่ความช่วยเหลือดังกล่าวกลับไม่เพียงพอต่อสิ่งที่กลุ่มคนเหล่านี้สูญเสีย ผลกระทบนี้ได้นำไปสู่การต่อต้านเจ้าหน้าที่รัฐของประชาชนในหมู่บ้านแห่งหนึ่ง โดยที่มียาบ้านเป็นผู้ปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน การเคลื่อนไหวนี้ถือว่าเกิดขึ้นไม่บ่อยในประเทศสังคมนิยม ดังนั้น ความเข้มแข็งของนายบ้านถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดอำนาจการต่อรองระหว่างประชาชนในพื้นที่กับรัฐและกลุ่มนายทุน

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนเชื่อว่าภาคประชาสังคมใน สปป.ลาว ยังคงเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาโดยรัฐ และประชาคมระหว่างประเทศยังคงคาดหวังให้กลุ่มประชาสังคมใน สปป.ลาว มีความเข้มแข็งและสามารถเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาประชาธิปไตยใน สปป.ลาว ทว่าในความเป็นจริงกลับพบว่ากรอบประชาสังคมแบบตะวันตกไม่สามารถ

นำมาอธิบายรูปแบบการเคลื่อนไหวและตำแหน่งแห่งที่ของภาคประชาสังคมใน สปป.ลาว ได้ จึงนำไปสู่ข้อถกเถียงเกี่ยวกับประชาสังคมในบริบท สปป.ลาว ว่า ประชาสังคมเปรียบเสมือน กลไกหนึ่งที่สามารถช่วยให้รัฐสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้กับพรรครัฐ เนื่องจาก สปป.ลาว เป็นประเทศที่ยังคงขาดสมรรถนะในการพัฒนาพื้นที่ทางไกลและยังคงพึ่งพิงความช่วยเหลือ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจากประเทศผู้ให้เงินช่วยเหลือ องค์การระหว่างประเทศ สถาบันการเงินระหว่างประเทศและองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ เพื่อหลุดพ้นจากความ ยากจน หากพรรครัฐสามารถประสบความสำเร็จในเรื่องนี้ได้ ก็จะสามารถได้รับการสนับสนุนจาก ทั้งประชาชนในประเทศและนานาชาติ จนสามารถรักษาอำนาจของตนเองตราบนานเท่านาน

6. บทสรุป

สปป.ลาว เป็นประเทศสังคมนิยม ที่มีพรรคประชาชนปฏิวัติลาวเป็นตัวแสดงทางการเมือง เพียงหนึ่งเดียวในการบริหารอำนาจรัฐภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบรวมศูนย์ จึงทำให้นิยาม ความหมายและบทบาทหน้าที่ของภาคประชาสังคมใน สปป.ลาว มีความแตกต่างจากกรอบ วิเคราะห์ประชาสังคมในแบบตะวันตก ด้วยเหตุนี้ประชาสังคมใน สปป.ลาว สามารถแบ่งออก ได้เป็น 2 ประเภท คือ องค์กรมวลชน ที่มีพัฒนาการมาจากขบวนการชาตินิยมตั้งแต่สมัย อาณานิคมฝรั่งเศส และองค์กรภาคประชาสังคม ที่ส่วนใหญ่เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ส่วนพัฒนาการขององค์กรภาคประชาสังคมเกิดจากการพัฒนาที่มาจากประชาคมระหว่างประเทศ ในยุคหลังจินตนาการใหม่ ที่ สปป.ลาว เปิดประเทศเข้าสู่ระบบทุนนิยมที่นำไปสู่การพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมในประเทศ แต่ด้วยข้อจำกัดในการพัฒนาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็น งบประมาณในการพัฒนา ความรู้เชิงเทคนิคและทักษะเฉพาะด้านที่รองรับกับการพัฒนา จึงทำให้ สปป.ลาว ต้องพึ่งพิงความช่วยเหลือจากประชาคมระหว่างประเทศ ได้แก่ ประเทศผู้ให้ความ ช่วยเหลือ องค์การระหว่างประเทศ สถาบันการเงินระหว่างประเทศและองค์กรพัฒนาเอกชน ระหว่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือพร้อมกับบรรทัดฐานการพัฒนาระหว่างประเทศ อาทิ นโยบายการลดความยากจน โดยต้องอาศัยความร่วมมือจากทั้งหน่วยงานภาครัฐ ประชาคม ระหว่างประเทศและองค์กรภาคประชาสังคมในการพัฒนาพื้นที่ทางไกล จึงทำให้องค์กรไม่แสวงหา กำไรเกิดขึ้นในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาดังกล่าว แต่ภายหลันั้นรัฐบาลลาว ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญขององค์กรภาคประชาสังคมจึงนำไปสู่การร่างดำรัสว่าด้วยสมาคมปี ค.ศ. 2009 ภายใต้การสนับสนุนของประชาคมระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การเติบโตขององค์กร ภาคประชาสังคมและประเด็นการขับเคลื่อนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา ประชาธิปไตย ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งที่สั่นคลอนความชอบธรรมของอำนาจรัฐที่อยู่ในมือของ

พรรคประชาชนปฏิวัติลาว จึงนำไปสู่การปรับปรุงคำร่ำว่าด้วยสมาคมในปี ค.ศ. 2017 ที่เพิ่มอำนาจรัฐ ในการอนุมัติลงทะเบียน ตรวจสอบสมาชิกและกิจกรรมขององค์กรภาคประชาสังคม ที่ทุนที่ได้รับจากต่างประเทศและการพิจารณายกเลิกการทำงานขององค์กรประชาคมนั้นๆ ที่การตัดสินใจเรื่องสำคัญอยู่ในมือของกระทรวงภายใน ที่เป็นหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ทำให้การดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมมีความล่าช้าและต้องอยู่ในกรอบนโยบายของพรรครัฐเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า องค์กรภาคประชาสังคมใน สปป.ลาว ถูกลดทอนทางการเมืองให้กลายเป็นกลไกหนึ่งในการขับเคลื่อนการพัฒนาโดยรัฐ ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากกลุ่มประชาสังคมในประเทศประชาธิปไตย ดังนั้น การทำความเข้าใจรูปแบบประชาสังคมในประเทศสังคมนิยมอย่าง สปป.ลาว ควรพิจารณาบริบททางประวัติศาสตร์ บริบทการเมืองภายในประเทศและอิทธิพลของประชาคมระหว่างประเทศที่มีต่อบรรทัดฐานการพัฒนาในประเทศ

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- คำร่ำว่าด้วยสมาคม ฉบับปรับปรุง. (2017). สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2563, จาก <http://www.laogov.gov.la/legaldoc/pages/document.aspx?ItemID=491>
- คำร่ำว่าด้วยสมาคม. (2009). สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2563, จาก https://data.opendevlopmentmekong.net/lo/dataset/115-29-2009/resource/73a3fd2b-1c1c-486d-bd85-02bb73787e44?type=library_record
- ธีรยุทธ บุญมี. (2547). *ประชาสังคม = Civil Society*. กรุงเทพฯ: สายธาร.
- ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. (2559). *ทุนนิยมคาสโน: เขตเศรษฐกิจพิเศษจีนกับการสร้างชายแดนเสรีนิยมใหม่ในลาว*. เชียงใหม่: ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ศุทธิกานต์ มีจัน. (2559). *ระบบการเมืองการปกครองและรัฐธรรมนูญของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน: สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว*. สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2563, จาก [http://kpi.msu.ac.th/upload/ag_tor_ref_byval/ag_6_in_2.2.2_394\(2559\).pdf](http://kpi.msu.ac.th/upload/ag_tor_ref_byval/ag_6_in_2.2.2_394(2559).pdf)
- อนุสรณ์ ลิ้มมณี. (2542). *รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง การพิจารณาในเชิงอำนาจนโยบายและเครือข่ายความสัมพันธ์*. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2542). *ประชาสังคมในมุมมองตะวันตก: อ่านและสอนที่จอห์น ฮอปกินส์*. กรุงเทพฯ: สถาบันการเรียนรู้และพัฒนาประชาสังคม.

ภาษาอังกฤษ

- Asian Development Bank. (2011). *Civil Society Briefs: Lao People's Democratic Republic*. Retrieved March 7, 2020, from www.adb.org/publications/civil-society-briefs-lao-peoples-democratic-republic
- Asian Forum for Human Rights and Development. (2019). *[Joint Statement] Civil Society Groups Urge Laos, Thailand to Investigate Enforced Disappearances, Reveal Fate of Sombath Somphone and Od Sayavong*. Retrieved April 5, 2020, from <https://www.forum-asia.org/?p=30630>
- Belloni, B. (2014). Building Civil Society in Lao PDR: The Decree on Association. *Development in Practice*, 24(3), 353-365.
- Civil Society Consortium. (2015). *Civil Society Organizations (CSOs) in Laos*. Vientiane: Civil Society Consortium.
- Croissant, A., & Lorenz, P. (2018). *Comparative Politics of Southeast Asia: An Introduction to Governments and Political Regimes*. Cham: Springer International Publishing.
- Food and Agriculture Organization of United Nations. (n.d.). *Civil Society and Indigenous People's Organizations Advocating for Equality of Land Rights*. Retrieved August 1, 2020, from www.fao.org/gender-landrights-database/country-profiles/countries-list/civil-society-organizations/en/?country_iso3=LAO
- Howard, M. (2011). Civil Societies in Post-Communist Europe. In Edwards, M. (Ed.). *The Oxford Handbook of Civil Society*. New York: Oxford University Press.
- Human Rights Watch. (2017). *Laos: No Progress on Rights*. Retrieved April 1, 2020, from <https://www.hrw.org/news/2017/07/17/laos-no-progress-rights>
- Hunt, L. (2017). *New Guard, Old Problems: What Sombath Somphone's Continued Disappearance Says About Rights in Laos*. Retrieved March 20, 2020, from <https://thediplomat.com/2017/12/new-guard-old-problems-what-sombath-somphones-continued-disappearance-says-about-rights-in-laos/>
- Hutt, D. (2018). *Beware the Destruction of Civil Society in Laos*. Retrieved March 10, 2020, from <https://thediplomat.com/2018/01/beware-the-destruction-of-civil-society-in-laos/>

- International Federation of Human Rights. (2016, 17 March). *Laos: Sham Election Cements One-party Rule*. Retrieved April 10, 2020, from www.fidh.org/IMG/pdf/20160317_laos_briefer_en.pdf
- _____. (2017, 21 November). *New Decree on Associations is the Last Nail in the Coffin for Civil Society*. Retrieved March 23, 2020, from www.fidh.org/en/region/asia/laos/new-decree-on-associations-is-the-last-nail-in-the-coffin-for-civil
- Kyaw, Y. H. (2006). Laos: The State of the State. *Southeast Asian Affairs*, (2006), 127-147.
- Office of the Civil Service Commission. (2012). *Country Paper on Citizen's participation in Governance and Social Accountability of Lao PDR*. Retrieved August 1, 2020, from <https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/page/laopdr.pdf>
- Radio Free Asia. (2013). *Kerry Warns Laos Over Missing Civil Society Leader's Case*. Retrieved March 20, 2020, from www.rfa.org/english/news/laos/missing-12152013200219.html
- _____. (2018). *Civil Society Groups in Laos Delayed Funding, Forced to Disband Under New Law*. Retrieved March 19, 2020, from <https://www.rfa.org/english/news/laos/csos-01242018122715.html>
- Rehbein, B. (2016). Democracy and Middle Classes in Laos. In Wungao C. B., Rehbein B., & Wun'gaeo S. (Eds). *Globalization and Democracy in Southeast Asia: Frontiers of globalization*. London: Palgrave Macmillan.
- Stuart-Fox, M. (1997). *A History of Laos*. Cambridge: Cambridge University Press.
- United Nations. (2019). *Civil Society*. Retrieved April 11, 2020, from www.un.org/en/sections/resources-different-audiences/civil-society/index.html
- United States Department of State. (2016). *Country Report on Human Rights Practices for 2016*. Retrieved August 1, 2020, from <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/01/Laos-1.pdf>
- Weigle, M., & Butterfield, J. (1992). Civil Society in Reforming Communist Regimes: The Logic of Emergence. *Comparative Politics*, 25(1), 1-23.
- Wischermann, J. (2010). Civil Society Action and Governance in Vietnam: Selected Findings from an Empirical Survey. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 29(2), 3-40.

พรรคการเมืองกับการเมืองท้องถิ่น: ข้อค้นพบเบื้องต้นเฉพาะกรณี กรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พินสุตา วงศ์อนันต์¹

Received: August 13, 2020

Revised: October 14, 2020

Accepted: October 27, 2020

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้มุ่งวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงบทบาทของพรรคการเมืองในการคัดสรรและการส่งผู้สมัครของพรรคเข้ารับการเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า พรรคการเมืองระดับชาติเข้าไปมีบทบาทสำคัญในการเลือกตั้งผู้ว่ากรุงเทพมหานครตั้งแต่การเลือกตั้งโดยตรงครั้งแรกในปี พ.ศ. 2518 โดยในห้วงเวลาเดียวกันนี้พรรคการเมืองระดับชาติให้ความสนใจการเมืองท้องถิ่นน้อยมากหรือแทบจะไม่มีเลย แต่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองและการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทำให้พรรคการเมืองระดับชาติหันกลับมาสนใจการเมืองท้องถิ่น ทว่าบทบาทของพรรคการเมืองในการคัดสรรและเสนอตัวแทนของพรรคในสนามองค์การบริหารส่วนจังหวัดกลับเป็นไปอย่างไม่ชัดเจนและคลุมเครือ ซึ่งการเลือกตั้งระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่เป็นเรื่องของกลุ่มการเมืองและตัวบุคคล ซึ่งนับว่าต่างไปจากกรณีของกรุงเทพมหานครที่เป็นเรื่องของพรรคการเมืองมากกว่า และที่สำคัญการเลือกตั้งท้องถิ่นที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจะเป็นการพิสูจน์ข้อเสนอหลักของบทความนี้เกี่ยวกับการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น

คำสำคัญ พรรคการเมือง, การเลือกตั้งท้องถิ่น, ผู้สมัครรับเลือกตั้ง

¹ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200
อีเมล: wongpinsuda@gmail.com

The Political Party and Local Politics: Preliminary Findings in a Case Study of the Bangkok Metropolitan Administration (BMA) and Provincial Administrative Organisations (PAOs)

Pinsuda Wonganan²

Abstract

This paper analyses the changes in the role of the political party in the selecting and nominating of candidates for the Governor of Bangkok and the Chief Executive of the Chiang Mai Provincial Administrative Organisation. The study reveals that since the first direct elections in 1975, national parties have played a significant role in determining the governorship of the BMA. During this period, the national parties paid little or no attention to the nomination of candidates in local provincial elections. It is the recent changes in the political and administrative structure of PAOs that has shifted the attention of the national parties to local-level politics in the provinces. However, the roles of the national parties in nominating candidates are unclear and ambiguous, with little criticism being directed towards factions and the nominee's background that create a divergent pattern of candidate selection from that of the BMA. Importantly, the coming local elections may call for a reappraisal of the arguments previously put forward about candidate selection at the local level.

Keywords Political Parties, Local Elections, Candidates

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

1. บทนำ

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญในทุกระบบการเมือง โดยปกติแล้ว จุดหมายหลักของพรรคการเมืองก็คือการกุมอำนาจในรัฐบาล โดยพรรคการเมืองจะต้องสามารถนำเสนอแนวนโยบายของพรรค พร้อมไปกับการคัดสรรบุคคลเข้าร่วมแข่งขันในนามของพรรค (Heywood, 2019) เพื่อชัยชนะในการเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องอาศัยประชาชนและการเมืองท้องถิ่นเป็นฐานสนับสนุน ในทางกลับกันการเมืองท้องถิ่นเองก็ต้องอาศัยฐานของพรรคการเมืองเพื่อผลักดันและสนับสนุนนโยบายและงบประมาณแจกเช่นเดียวกัน กรณีของประเทศไทย กระแสเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจเกิดขึ้นตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2535 เป็นต้นมาและปรากฏผลเป็นรูปธรรมเมื่อการปกครองท้องถิ่นถูกบัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (หมวด 5 และหมวด 9) และนำไปสู่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 และที่สำคัญนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองและการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน (โกวิทย์ พวงงาม, 2550) ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นสนามฝึกหัดทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้เกิดการร่วมตรวจสอบ ผลักดันและต่อรองนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2557) และยังเป็นสนามทางการเมืองที่นักการเมืองระดับชาติจำนวนไม่น้อยก็ได้ผันตัวเองเข้าสู่สนามการเมืองท้องถิ่น ยกตัวอย่างเช่น นายสมาน ชมพูเทพ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) จังหวัดลำพูนรวม 7 สมัยคือ พ.ศ. 2518 (สังกัดพรรคกิจสังคม) พ.ศ. 2519 (สังกัดพรรคธรรมสังคม) พ.ศ. 2522 (สังกัดพรรคกิจสังคม) พ.ศ. 2526 (สังกัดพรรคกิจสังคม) พ.ศ. 2531 (สังกัดพรรคเอกภาพ) พ.ศ. 2535/1 (สังกัดพรรคความหวังใหม่) พ.ศ. 2535/2 (สังกัดพรรคชาติพัฒนา) ต่อมาเขาได้หันหลังให้กับการเมืองระดับชาติและมุ่งเข้าสู่การแข่งขันในระดับท้องถิ่น กระทั่งได้รับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนในปี พ.ศ. 2547 และนางกรุณา ชิตชอบ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) จังหวัดบุรีรัมย์สามสมัยคือ พ.ศ. 2539 (สังกัดพรรคเอกภาพ) พ.ศ. 2544 (สังกัดพรรคชาติไทย) และ พ.ศ. 2548 (สังกัดพรรคไทยรักไทย) ในเวลาถัดมา นางกรุณา ชิตชอบ ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์และได้รับการเลือกตั้งทั้งสองครั้งคือในปี พ.ศ. 2551 และ พ.ศ. 2555 ด้วยบริบทของการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างการเมืองท้องถิ่นจึงนำมาสู่คำถามสำคัญประการหนึ่งว่าพรรคการเมืองมีบทบาทอย่างไรต่อการเมืองท้องถิ่น

ถกปรกกับเท่าที่ผ่านมา การศึกษาการเมืองท้องถิ่นจะเน้นการศึกษาใน 4 แนววิเคราะห์หลักดังนี้

(1) แนววิเคราะห์กฎหมายและสถาบัน (Legal and Institutional Approach) เน้นการศึกษากำเนิดและพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทย การแสวงหารูปแบบโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องกับสภาพบริบทของแต่ละพื้นที่ การปรับปรุงและแก้ไขกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการศึกษาสัมพันธภาพระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น (ประกาศิต เศวตธรรม, 2543; วิลาวัณย์ หงส์นคร, 2551) งานทำนองนี้ได้รับความสนใจจากทั้งนักนิติศาสตร์และนักรัฐศาสตร์ อาทิเช่น สมคิด เลิศไพฑูรย์, นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, วุฒิสาร ตันไชย, จรัส สุวรรณมาลา, ธนสวรรค์ เจริญเมือง, ชชาติชาย ณ เชียงใหม่ และโกวิท พวงงาม

(2) แนววิเคราะห์เชิงพฤติกรรม (Behaviors Approach) เน้นการวิเคราะห์การเมืองท้องถิ่นผ่านพฤติกรรมการเลือกตั้ง ซึ่งสามารถจำแนกความสนใจออกเป็นสามกลุ่มหลักคือ กลุ่มที่หนึ่ง เป็นการศึกษาพฤติกรรมของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยงานส่วนใหญ่มีข้อสรุปไปในทิศทางเดียวกันว่า การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติเป็นเรื่องที่อยู่ในวังวนของการซื้อสิทธิขายเสียง การตัดสินใจที่ยึดแบบศีลธรรม ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ เครือญาติและพวกพ้อง (Murashima, 1987; Ruth, 2000; Arghiros, 2001; เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2556; Pensute, 2015) แต่ทว่าข้อค้นพบนี้กลับถูกโต้แย้งจากทั้งนักรัฐศาสตร์และนักสังคมศาสตร์ว่าการเมืองไทย มิได้ผูกติดกับระบบอุปถัมภ์แบบเดิมอีกต่อไป (Ockey, 2004; Walker, 2008; Nishizaki, 2011; ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2555; พิสิษฐ์ นาสี และชัยพงษ์ สำเนียง, 2556; ชัยพงษ์ สำเนียง, 2559) วิธีคิดทางการเมืองของผู้ลงคะแนนเป็นเรื่องของการเลือกอย่างมีเหตุผลจากนโยบายซึ่งมิได้คำนึงถึงผลประโยชน์และอำิสสินจ้างเฉพาะหน้าเพียงเท่านั้น (ยศ สันตสมบัติ, 2546; Keyes, 2012) นั่นหมายความว่า ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นความสัมพันธ์ที่ผสมผสานระหว่างความสัมพันธ์แนวดิ่งและแนวนอน (Scott, 1973)

กลุ่มที่สอง คือ การศึกษาการเมืองท้องถิ่นผ่านการศึกษาการเลือกตั้ง กลุ่มผลประโยชน์และตระกูลการเมือง รวมถึงการศึกษาการก่อตัวและการสะสมทุนของกลุ่มทุนท้องถิ่น การผันตัวของกลุ่มทุนท้องถิ่นหรือการสนับสนุนบุคคลเข้าสู่อำนาจทางการเมืองและลักษณะโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น (ปลาย่อ ชนชนนท์, 2529; ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2550; พิชาย รัตนดิถ ณ ภูเก็ต, 2552; เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2552; ธีรายุส บำบัด, 2555; Nelson, 2005; Kongkirati, 2014) และกลุ่มที่สามของแนววิเคราะห์เชิงพฤติกรรมเป็นการศึกษาที่มุ่งเน้นศึกษาบทบาท ทักษะคิดและภาวะความเป็นผู้นำของนักการเมืองท้องถิ่น และพฤติกรรมของนักการเมืองในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการวิเคราะห์สัมพันธภาพระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง (วิไล บุรณุปกรณ์, 2551; วรินล อินคำ, 2555; อโณทัย วัฒนาพร และพินสุดา วงศ์อนันต์, 2560)

(3) แนววิเคราะห์ประวัติศาสตร์อุดมการณ์ (Historical-Ideological Approach) การศึกษาแนวนี้มีการศึกษาจากผู้สนใจหลากหลายกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นนักพัฒนาเอกชน นักวิชาการ สำนักประวัติศาสตร์และสำนักวัฒนธรรมชุมชนบางสำนัก เช่น อาจารย์ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ที่มองว่าจริงๆ แล้วท้องถิ่นมีความประชาธิปไตยอยู่แล้ว และที่สำคัญชุมชนมีความเก่าแก่กว่ารัฐ โดยชุมชนมีความสามารถในการจัดการตนเองด้วยภูมิปัญญาท้องถิ่นและเน้นการต่อรองอำนาจกับรัฐ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2553) แนววิเคราะห์นี้ยังรวมถึงการนำเสนอถึงความคับแค้นใจจากการรวมศูนย์อำนาจ และเสนอแนวคิดการเลือกตั้งผู้ว่าฯ โดยตรง เชียงใหม่ มหานคร และจังหวัดจัดการตนเอง โดยแนวคิดดังกล่าวถูกขับเคลื่อนโดยนักวิชาการคนสำคัญ อย่างอาจารย์ธเนศวร์ เจริญเมือง และอาจารย์ชำนาญ จันทรเรือง

(4) แนววิเคราะห์นโยบายสาธารณะและการบริหารจัดการท้องถิ่น (Public Policy and Local Administration Management Approach) การศึกษาตามแนววิเคราะห์นี้มุ่งไปที่การศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่น การแสวงหาวิธีการในการบริหารจัดการที่ดี การสร้างธรรมาภิบาล เช่น งานของ อรทัย ก๊กผล (2546), โกวิท พวงงาม (2553), ศุภชัย ยาวะประภา และปิยากร หวังมหาพร (2555) เป็นต้น

ตามที่กล่าวมาจะพบว่างานศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองและการเมืองท้องถิ่นไม่ค่อยปรากฏมากนัก โดยกลุ่มแรกเป็นการศึกษาที่วิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างพรรคการเมืองและการเมืองท้องถิ่น เช่น นพดล สุคนธวิท (2539) ศึกษาบทบาทของพรรคชาติไทยในจังหวัดสระแก้ว ภายใต้การนำของนายเสนาะ เทียนทอง หรือที่รู้จักกันในนาม “เจ้าพ่อวังน้ำเย็น” (นพดล สุคนธวิท, 2539, น. 181) พบว่า ผู้นำที่เป็นทางการ ผู้นำที่ไม่เป็นทางการ ระบบราชการและการปกครองท้องถิ่น เป็นกลไกหลักที่พรรคการเมืองและนักการเมืองระดับชาติใช้เพื่อวางและขยายฐานอำนาจในการเมืองท้องถิ่น และเป็นสิ่งที่ทำให้พรรคการเมืองและนักการเมืองระดับชาติมีอิทธิพลเหนือประชาชนในการเลือกตั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Ockey (2017) ที่มองว่าการเมืองท้องถิ่นเป็นการประสานผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างพรรคการเมืองและนักการเมืองระดับชาติ ผ่านการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองระดับท้องถิ่นโดยอาศัยฐานพรรคการเมืองและระบบอุปถัมภ์ ในขณะที่เดียวกัน การกระจายทรัพยากรของรัฐผ่านงบประมาณเป็นกลไกในการรักษาสถานะเสียงของพรรคในการเลือกตั้งระดับชาติ

แม้ว่าพรรคการเมืองและนักการเมืองระดับชาติต่างก็เล็งเห็นถึงความสำคัญของการเมืองท้องถิ่น โดยพวกเขาล้วนต้องเข้าไปร่วมแข่งขันในสนามทางการเมืองระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นโดยทางตรงหรือทางอ้อม แต่งานศึกษาอีกกลุ่มหนึ่งกลับพบว่า พรรคการเมืองไม่มีบทบาทชัดเจนมากนักในการเลือกตั้งท้องถิ่น โดยเฉพาะในพื้นที่ที่เป็นฐานทางการเมืองของพรรค

การเมืองยกตัวอย่างเช่น ภาคเหนือและภาคใต้ซึ่งเป็นฐานที่มั่นของพรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์ตามลำดับ เนื่องจากผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นๆ จำนวนไม่น้อยต่างเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ทำให้การตัดสินใจในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น พรรคการเมืองมิใช่ปัจจัยหลักในการตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนเฉกเช่นการเมืองระดับชาติ อีกนัยหนึ่งหมายความว่า การเมืองท้องถิ่นเป็นเรื่องของคุณสมบัติความรู้ความสามารถ นโยบาย และกลยุทธ์ในการหาเสียง ตลอดจนเครือข่ายทางสังคมและการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้ง (จุฑารัตน์ ลิ้มปกาญจน์, 2557; นิพาดา ทองคำแท้, 2557)

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าจำเป็นต้องวิเคราะห์การเมืองท้องถิ่นผ่านมิติความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองและกระบวนการทางการเมืองระดับท้องถิ่นโดยเฉพาะระดับกรุงเทพมหานครกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่เมืองหลวงของประเทศ เป็นอปท. ที่มีลักษณะเฉพาะและแตกต่างจาก อปท. รูปแบบอื่น (สถาบันพระปกเกล้า, 2547) และเป็นเมืองท้องถิ่นที่พรรคการเมืองให้ความสนใจมาอย่างยาวนานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 ด้วยเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจและการเป็นฐานการเมือง ดังจะวิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไปนี้ ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการเมืองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมพื้นที่เขตจังหวัด แต่กลับมีความทับซ้อนของโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินระหว่างการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น นั้นหมายความว่าในแง่ของการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดย่อมต้องเกี่ยวข้องกับหัวหน้าหน่วยส่วนภูมิภาค (A regional governmental office) ซึ่งตรงกันข้ามกับกรณีกรุงเทพมหานครที่รวมเอาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเข้าไว้ในองค์กรเดียว (A complete local government agency) อีกทั้งการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงมีหน่วยเลือกตั้งครอบคลุมทั้งจังหวัดซึ่งเทียบเท่ากับการเมืองระดับชาติ เช่น การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2557 เพื่อเข้าใจถึงพัฒนาการและความสนใจของพรรคการเมืองระดับชาติกับการเมืองท้องถิ่น ในบทความชิ้นนี้ผู้เขียนจะขอหยิบยกเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่มาเปรียบเทียบกับพื้นที่เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่เป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดขนาดใหญ่ที่สุดในภาคเหนือและตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่เป็นฐานของพรรคเพื่อไทย (เดิมชื่อว่า “พรรคไทยรักไทย และพรรคพลังประชาชน”) มาอย่างยาวนานเกือบสองทศวรรษ ทั้งนี้ ข้อมูลที่ปรากฏในบทความนี้เป็นข้อค้นพบในเบื้องต้น (Preliminary Findings) ที่มาจากการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) และเอกสารชั้นรอง (Secondary Document) อาทิเช่น เอกสารราชการ ราชกิจจานุเบกษา ข้อมูลสถิติ ผลการเลือกตั้ง และหนังสือพิมพ์

2. บทบาทของพรรคการเมืองกับการเมืองท้องถิ่น

ในแง่มุมทางทฤษฎี พรรคการเมืองเกิดจากการที่กลุ่มคนที่มีฐานคติทางการเมือง หรือ มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่คล้ายคลึงกันมารวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการเข้าสู่กระบวนการทางการเมืองเพื่อผลักดันแนวคิด ข้อเสนอของพวกเขาให้เกิดผลเป็นรูปธรรมผ่านนโยบาย โดยพรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่ทุกระบบการปกครองจำเป็นต้องมี ไม่ว่าจะเป็นเป็นเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) หรือระบอบอื่นที่ไม่เป็นเสรีประชาธิปไตย (Non-Liberal Democracy) โดยอาจจะมียุทธวิธีแบบของพรรคการเมืองที่แตกต่างกันไป (Duverger, 1972; Sartori, 1976) แต่โดยหลักแล้วพรรคการเมืองมีหน้าที่ในการแสวงหา และนำเสนอทิศทางการบริหารงานให้กับรัฐบาล มีหน้าที่ในการรวบรวมผลประโยชน์และความต้องการที่หลากหลายของประชาชนมาถ่วงดุลและจัดลำดับความสำคัญออกมาในรูปแบบของนโยบาย และหน้าที่สำคัญอีกอันหนึ่งของพรรคการเมืองก็คือ การเป็นศูนย์กลางหรือนายหน้า (Agent) ในการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรทางการเมืองที่มีความรู้ความสามารถเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ (Rague & Harrop, 2013)

การสรรหาและการคัดเลือกหัวหน้าพรรคและผู้สมัครของพรรคเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงประชาธิปไตยภายในพรรค (Intra-Party Democracy: IPD) โดยแต่ละพรรคอาจมีกระบวนการและกฎเกณฑ์แตกต่างกัน ซึ่งการคัดสรรผู้สมัครเป็นกระบวนการทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งภายใน เนื่องจากกลุ่มการเมืองหรือก๊วนต่างๆ ในพรรคต่างก็ต้องการให้คนของตัวเองได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการจากพรรคในการเข้าสู่สนามการเลือกตั้ง (Siavelis & Morgenstern, 2008) โดยปกติแล้วการศึกษากระบวนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งจะถูกวิเคราะห์ผ่านกรอบคิดทางเศรษฐศาสตร์ คือ ด้านผู้สมัคร (Supply) และด้านความต้องการของพรรค (Demand) นั้นหมายความว่า ผู้สมัครต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด (Eligible) และมีความประสงค์ที่เข้าร่วมแข่งขัน (Aspirant) สำหรับการคัดสรรผู้สมัครของพรรค ในด้านหนึ่ง แต่ละพรรคย่อมต้องพิจารณาถึงความต้องการของประชาชนด้วยว่า ประชาชนต้องการผู้สมัครแบบไหน แต่ในอีกด้านหนึ่งการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องเป็นไปตามความต้องการของพรรคหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ผู้นำพรรคหรือผู้มีอำนาจ (Gatekeepers) ว่าพวกเขาต้องการส่งบุคคลใดลงสมัครในนามพรรค เช่น การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ว่าฯ กทม.) ในปี พ.ศ. 2535 พรรคประชากรไทย ได้มีมติส่งพล.อ.อ.สมมต สุนทรเวช (พี่ชาย นายสมัคร สุนทรเวช) เข้าแข่งขัน ซึ่งกรณีนี้จะเห็นได้ว่า การคัดสรรผู้สมัครไม่มากนักน้อยต้องเกี่ยวข้องกับหัวหน้าพรรคด้วย ด้วยเหตุนี้ในทางทฤษฎี การคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงเป็นเรื่อง “สวนลับทางการเมือง” (the secret garden of politics) (Gallagher & Marsh, 1988)

หรือเป็น “สิ่งที่ปริศนา” (Black Box) (Kenny & Vergee, 2016) ซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่ในการคัดสรรผู้สมัครเป็นผู้นำพรรคเพียงไม่กี่คน (Exclusiveness) แทนที่จะเป็นประชาชนส่วนใหญ่เสนอขึ้นมา (the choice before the choice) (Hazan & Rahat, 2010) ส่วนนี้อาจถือเป็นปัญหาหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยว่าผู้สมัครมาจากการเลือกหรือมาจากความประสงค์ของคนกลุ่มเล็กหรือกลุ่มใหญ่ จากแง่มุมในทางทฤษฎีนำมาสู่คำถามที่ว่า เมื่อการเมืองท้องถิ่นเป็นฐานทรัพยากรและฐานการเมืองที่เชื่อมโยงไปถึงการเมืองระดับชาติ พรรคการเมืองระดับชาติมีบทบาทอย่างไรในการสรรหาและคัดสรรผู้สมัครของพรรคเพื่อเข้าสู่สนามท้องถิ่น โดยเฉพาะในสองกรณีคือกรุงเทพมหานครและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งผู้เขียนจะวิเคราะห์ผ่านการเลือกตั้งในแต่ละครั้งเป็นลำดับเพื่อเปรียบเทียบบทบาทของพรรคการเมืองต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

2.1 กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเป็นแห่งแรกและแห่งเดียวของประเทศไทย (อรรถัย กักผล, 2547) กล่าวได้ว่า กรุงเทพมหานครมีการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยย้อนไปไกลถึงปี พ.ศ. 2518 ซึ่งพอๆ กับจุดเริ่มต้นของการเมืองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติยุคใหม่หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ที่สำคัญก็คือ กระบวนการเข้าสู่ระบบตัวแทนของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติกรณีกรุงเทพมหานคร พรรคการเมืองต่างให้ความสนใจเป็นอย่างมากโดยส่งผู้สมัครในนามของพรรคในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ดังปรากฏในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ผลการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตั้งแต่ พ.ศ. 2518-2556

	ผู้สมัครพรรค	พรรคการเมือง	คะแนนเสียง	ผู้สมัครพรรค	พรรคการเมือง	คะแนนเสียง	ผู้สมัครพรรค	พรรคการเมือง	คะแนนเสียง	ผู้สมัครพรรค	พรรคการเมือง	คะแนนเสียง	ร้อยละ		
													ชวป	ชวต	ชวอ
10 ส.ค. 2518	ธรรมิกราช	ธรรมิกราช	1,001	อภัยสิทธิ์	อภัยสิทธิ์	1,001	อภัยสิทธิ์	อภัยสิทธิ์	1,001	อภัยสิทธิ์	อภัยสิทธิ์	1,001	ชวป	ชวต	ชวอ
14 พ.ย. 2528	ชวป	ชวป	1,001	อภัยสิทธิ์	อภัยสิทธิ์	1,001	อภัยสิทธิ์	อภัยสิทธิ์	1,001	อภัยสิทธิ์	อภัยสิทธิ์	1,001	ชวป	ชวต	ชวอ
7 ม.ค. 2533	ประชาธิปไตย	ประชาธิปไตย	1,001	อภัยสิทธิ์	อภัยสิทธิ์	1,001	อภัยสิทธิ์	อภัยสิทธิ์	1,001	อภัยสิทธิ์	อภัยสิทธิ์	1,001	ชวป	ชวต	ชวอ
19 เม.ย. 2535	ชวป	ชวป	1,001	อภัยสิทธิ์	อภัยสิทธิ์	1,001	อภัยสิทธิ์	อภัยสิทธิ์	1,001	อภัยสิทธิ์	อภัยสิทธิ์	1,001	ชวป	ชวต	ชวอ
2 มิ.ย. 2539	ชวป	ชวป	1,001	อภัยสิทธิ์	อภัยสิทธิ์	1,001	อภัยสิทธิ์	อภัยสิทธิ์	1,001	อภัยสิทธิ์	อภัยสิทธิ์	1,001	ชวป	ชวต	ชวอ

	ผู้สมัครพรรค	พรรคการเมือง	ชื่อพรรคการเมือง	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรคการเมือง	พรรค
--	--------------	--------------	------------------	------------	------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	------

ที่มา: ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง ผลการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (2528, 2533, 2539, 2543), ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (2528), ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง ผลการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร [นายกฤษดา อรุณวงศ์ ณ อยุธยา] (2535), สถาบันพระปกเกล้า (2559), และอรรถัย กักผล (2559)

หมายเหตุ: เนื่องจากในแต่ละครั้งมีจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในนามอิสระเป็นจำนวนมาก ผู้เขียนจะนำเสนอเฉพาะผู้สมัครอิสระที่ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งมากที่สุด ในสามอันดับแรกเท่านั้น

****** หมายถึง ผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง

ประเด็นแรก พรรคกับผู้สมัครอิสระ

จะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองส่วนใหญ่ที่ส่งตัวแทนของพรรคลงสมัครในตำแหน่งผู้ว่าฯ กทม. เป็นพรรคที่มีฐานการเมืองดั้งเดิมอยู่ในเขตกรุงเทพฯ เช่น พรรคประชาธิปัตย์ พรรคมวลชน พรรคประชากรไทย พรรคพลังธรรม แม้จะมีพรรคอื่นเข้ามาร่วมแข่งขันเป็นบางครั้ง บางคราวแต่ก็ไม่สม่ำเสมอ เช่น พรรคความหวังใหม่ ในปี พ.ศ. 2535 และพรรคชาติพัฒนา ในปี พ.ศ. 2543 เป็นต้น กล่าวได้ว่า พรรคความหวังใหม่และพรรคชาติพัฒนาต่างเป็นพรรคที่มีฐานคะแนนมาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยการเลือกตั้งระดับชาติวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 (หรือที่มักจะถูกเรียกว่า 1/2535) พรรคความหวังใหม่ได้ที่นั่งในสภาทั้งหมด 72 ที่นั่ง ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) จากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 40 ที่นั่ง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2559ก) และในการเลือกตั้งปีเดียวกันนี้วันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2535 (หรือที่มักจะถูกเรียกว่า 2/2535) พรรคชาติพัฒนาได้รับเลือกตั้งทั้งหมด 60 ที่นั่ง โดยมาจากจังหวัดนครราชสีมา 12 ที่นั่ง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2559ข)

จากผลการเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. ที่ผ่านมา พรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคเดียวที่อยู่ในสนามเลือกตั้งอย่างต่อเนื่องยาวนานและเป็นพรรคที่ได้รับชัยชนะบ่อยครั้งหากเทียบกับพรรคอื่น เนื่องจากพรรคประชาธิปัตย์ได้มีการวางเครือข่ายทางการเมืองระดับท้องถิ่นผ่านการส่งตัวแทนของพรรคเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองทั้งฝ่ายบริหาร (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) ฝ่ายนิติบัญญัติ (สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) และสมาชิกสภาเขตกรุงเทพมหานคร (ส.ช.)) พรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคการเมืองที่มีกระบวนการในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ก. และ ส.ช. อย่างเป็นระบบมากกว่าพรรคอื่นๆ (สมบัติ จันทรวงศ์, 2530) โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัคร ส.ก. ไว้ว่าต้องเป็นผู้ที่มีการศึกษาสูงเพราะพวกเขาต้องทำหน้าที่ในการออกกฎหมาย ในขณะที่คุณสมบัติของผู้สมัคร ส.ช. ต้องเป็นผู้ที่ทำงานใกล้ชิดกับชุมชน (สมบัติ จันทรวงศ์, 2530; จารินี รุทธะกาญจน์, 2546)

ด้วยพรรคประชาธิปัตย์ได้มีการวางหลักเกณฑ์ในการสรรหาและคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างเป็นระบบทำให้พรรคประชาธิปัตย์ได้ผู้สมัครที่มีฐานทางสังคมและการเมืองอันเป็นข้อได้เปรียบในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง โดยผลการเลือกตั้งสองครั้งล่าสุด (พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2553) พบว่า ผู้สมัครจากพรรคประชาธิปัตย์สามารถเข้าสู่ระบบตัวแทนในสภาฯ และสภาเขตเป็นจำนวนมากที่สุด (คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร, 2549, 2553) การวางเครือข่ายทางการเมืองเช่นนี้เป็นการเชื่อมโยงพรรค ผู้นำท้องถิ่นกับผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งอันมีผลเชื่อมโยงไปถึงการเลือกตั้งระดับชาติ ในขณะเดียวกัน กรุงเทพมหานครเป็นเขตเลือกตั้งขนาดใหญ่ ลำพังเพียงผู้สมัครอย่างเดียวคงไม่เพียงพอในการที่จะได้ชัยชนะในฝ่ายบริหาร แต่ต้องอาศัยฐานจากผู้นำท้องถิ่น ส.ก. และ ส.ช. ร่วมด้วย ด้วยเหตุนี้ตัวแทนจากพรรคประชาธิปัตย์จึงได้รับเลือกตั้งเป็น “ผู้ว่า เสาชิงช้า” มากที่สุด (5 สมัย)

พรรคการเมืองที่ชนะในสนามกรุงเทพฯ รองลงมาคือ พรรคพลังธรรม (3 สมัย) ถูกก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2531 โดย พล.ต.จำลอง ศรีเมือง ผู้ซึ่งมีภูมิหลังแตกต่างไปจากผู้ว่าฯ กทม. รายอื่นๆ เนื่องจากเขาไม่ได้มาจากครอบครัวตระกูลผู้มั่งคั่ง แต่เขาเป็นคนที่มีความมุ่งมั่นและมีผลการเรียนดีจนสามารถสอบเข้าโรงเรียนเตรียมนายร้อยได้ (จำลอง ศรีเมือง, 2533) เขาเริ่มต้นทำงานทางการเมืองในฐานะเลขาธิการนายกรัฐมนตรีนายพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ในปี พ.ศ. 2522 ต่อมาเขาได้แยกตัวออกมาและจัดตั้ง “กลุ่มรวมพลัง” เพื่อเข้าสู่เวทีการเลือกตั้ง จากนั้นเขาก็ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้ว่าฯ กทม. คนที่สอง ในปี พ.ศ. 2528 (ว่างเว้นจากการเลือกตั้งครั้งแรกกว่า 10 ปี) โดยฐานคะแนนของ พล.ต.จำลอง มาจากฐานเสียงส่วนตัว โดยเฉพาะจากกลุ่มญาติธรรมในสำนักสันติอโศกที่มีสมาชิกมาจากหลากหลายชนชั้นและอาชีพ ด้วยบุคลิกส่วนตัวของเขาที่เป็น “คนเรียบง่าย พอเพียง สมถะ เคร่งครัดในพระพุทธศาสนา ไม่ทานเนื้อสัตว์ แต่งกายด้วยเสื้อม่อฮ่อม ตัดผมสั้นคล้ายสมณะ” (Duncan, 1997 อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2559) ลักษณะส่วนบุคคลเช่นนี้จึงทำให้ภาพลักษณ์ของเขาเป็นนักการเมืองน้ำดีและมีคุณธรรม และการลงสมัครในนามอิสระยังให้ภาพของการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ซึ่งเป็นผลดีในทางการเมืองสำหรับเขา เพราะในห้วงเวลานั้นประชาชนต่างเบื่อหน่ายการเมืองและเสื่อมศรัทธาต่อพรรคการเมืองและนักการเมือง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2559)

การที่ พล.ต.จำลอง ศรีเมืองประสบความสำเร็จในสนามท้องถิ่นและกระแสนิยมที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้ในเวลาต่อมา พล.ต.จำลอง ได้ยกระดับกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกลุ่มรวมพลังเป็นพรรคพลังธรรมในปี พ.ศ. 2531 และในปีเดียวกันนี้ พรรคพลังธรรมได้ส่งตัวแทนของพรรคลงชิงในสนามเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานครเป็นครั้งแรก และได้รับเลือกตั้งเป็นจำนวน 11 คน (ได้เพิ่ม 1 ที่นั่งจากการเลือกตั้งซ่อม) (พิชาย รัตนดิลล ญ ภูเก็ต, 2541) และความจงรักภักดีของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งต่อตัว พล.ต.จำลอง ศรีเมือง

จึงทำให้เขาสามารถรักษาตำแหน่งผู้ว่าฯ กทม. สมัยที่สองไว้ได้ในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2533 (ภาคกุล ศิริพิชัย, 2536) ยิ่งไปกว่านั้น กระแสนิยมของคนกรุงเทพฯ ต่อพรรคพลังธรรม ก้าวถึงจุดสูงสุดครั้งสำคัญคือ การเลือกตั้ง 1/2535 (วันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535) ผู้สมัครของ พรรคกวาดที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกรุงเทพฯ ได้เกือบทั้งหมดรวม 32 ที่นั่ง โดยที่เหลือ เป็นที่นั่งของพรรคประชากรไทย 2 ที่นั่งและพรรคประชาธิปัตย์ 1 ที่นั่ง (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2541) ชัยชนะอย่างถล่มทลายของพรรคพลังธรรมในเวทีระดับชาติทำให้พรรคมีความ ได้เปรียบทางการเมืองเหนือพรรคอื่นในการเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. ซึ่งจัดขึ้นหลังจากนั้นไม่นานนัก โดยการเลือกตั้งในครั้งนี้พรรคพลังธรรมยังสามารถยึดกุมตำแหน่งผู้ว่าฯ กทม. ได้เป็นครั้งที่สาม (ร.อ.กฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา) ในเวลาต่อมา การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2539 ได้เกิดความขัดแย้ง ขึ้นภายในพรรคพลังธรรมในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดย ร.อ.กฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา ต้องการลงแข่งขันในนามพรรคเป็นครั้งที่สอง แต่พรรคพลังธรรมกลับมีมติส่ง พล.ต.จำลอง ศรีเมือง กลับเข้าสู่สนามผู้ว่าฯ กรุงเทพฯ เป็นครั้งที่สาม ด้วยเหตุนี้ ร.อ.กฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา จึงลาออกจากพรรคพลังธรรมและย้ายไปลงสมัครในนามของพรรคประชากรไทยแทน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2559) ท้ายที่สุดแล้วอดีตผู้ว่าฯ กทม. ทั้งสองต่างต้องแพ้ให้กับ ดร.พิจิตต รัตตกุล ซึ่งเป็นผู้สมัครอิสระ

พรรคการเมืองที่ได้รับชัยชนะในสนามเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. ลำดับถัดมาคือ พรรค ประชากรไทย เป็นอีกพรรคที่มีฐานคะแนนอยู่ในกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะจากกลุ่มชนชั้นล่าง กลุ่มผู้มีรายได้น้อย (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2541) และยังเป็นพรรคการเมืองที่เข้าร่วม แข่งขันในการเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. ส.ก. และ ส.ข. มาค่อนข้างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528, พ.ศ. 2533, พ.ศ. 2535, พ.ศ. 2539 กระทั่งได้รับชัยชนะในวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 (อภิชาติ พุ่มแก้ว, 2533) นายสมัคร สุนทรเวช เป็นนักการเมือง นักหนังสือพิมพ์และนักพูด ที่มีน้ำเสียง ลีลา ท่าทางเฉพาะ เขาเข้าสู่เส้นทางการเมืองจากระดับท้องถิ่นในฐานะสมาชิกสภา เทศบาลนครกรุงเทพ (พ.ศ. 2514) ก่อนที่เขาจะผันตัวเข้าสู่การเมืองระดับชาติโดยเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคประชาธิปัตย์อยู่หลายสมัยและยังเคยดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร (ม.ป.ช., 2553) ต่อมาในปี พ.ศ. 2522 นายสมัครได้ก่อตั้งพรรคประชากรไทยขึ้น และเป็นหัวหน้าพรรคที่ทำให้ผู้สมัครของ พรรคประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งในเขตกรุงเทพฯ มากที่สุด (การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2522, พ.ศ. 2526 และ พ.ศ. 2529) และถึงแม้ว่าในระยะหลังพรรคประชากรไทยต้องสูญเสียที่นั่ง ส.ส. ในกรุงเทพฯ ให้กับผู้สมัครจากพรรคพลังธรรม (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2541) แต่นายสมัคร สุนทรเวช เป็นผู้สมัครของพรรคเพียงหนึ่งเดียวที่ยังสามารถรักษาที่นั่งไว้ได้อย่างต่อเนื่อง (พ.ศ. 2522, พ.ศ. 2526, พ.ศ. 2529, พ.ศ. 2531, พ.ศ. 2535/1, พ.ศ. 2535/2, พ.ศ. 2538 และ

พ.ศ. 2539) และนี่คือสิ่งที่ยืนยันถึงกระแสนิยมส่วนตัวของนายสมัคร สุนทรเวชในเขตกรุงเทพฯ ได้เป็นอย่างดี

และด้วยการที่เขาอยู่ในตำแหน่งทางการเมืองมาอย่างยาวนานต่อเนื่องเช่นนี้ทำให้เขามีทุนทางการเมืองและเครือข่ายทางการเมืองเหนือกว่าผู้สมัครรายอื่นๆ ประกอบกับความตกต่ำของพรรคพลังธรรม (ชมพูนุช สุขศรีมั่งมี, 2546) ซึ่งสะท้อนจากผลการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2539 ส.ส.หญิงของพรรคเพียงหนึ่งเดียวที่ได้รับเลือกตั้ง (คุณหญิงสุตารัตน์ เกยุราพันธ์) (จารินี รุทธะ กาญจน์, 2546) ฉะนั้นจึงไม่น่าแปลกใจแต่อย่างใด หากนักการเมืองผู้ซึ่งผ่านสนามการเมืองทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติมากกว่าสามทศวรรษอย่างนายสมัคร สุนทรเวช จะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้นำ กทม. ในปี พ.ศ. 2543 ด้วยคะแนนเสียงอย่างท่วมท้นและได้รับสมญานามจากสื่อมวลชนว่าเป็น “ผู้ว่าฯ ล้านเสียง” (ศาสตริน ต้นสุน และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2559) แต่กระนั้นแล้ว เมื่อนายสมัคร สุนทรเวช ลาออกจากตำแหน่งผู้ว่าฯ กทม. ก่อนหมดวาระ และหวนกลับเข้าสู่การเมืองระดับชาติอีกครั้ง พรรคประชากรไทยก็เดินทางมาสู่จุดต่ำสุด (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2541) ดังสะท้อนจากผลการเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. ในปี พ.ศ. 2547 โดยผู้สมัครของพรรค นายวีระศักดิ์ อูปถัมภ์ เป็นผู้อำนวยการและกรรมการบริหารพรรค ประชากรไทยได้รับคะแนนเลือกตั้งเพียง 239 คะแนน เป็นการเน้นย้ำให้เห็นว่าพรรคประชากรไทยเป็นพรรคการเมืองที่เน้นตัวบุคคลหรือผู้นำพรรคเป็นหลัก (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2541)

และมีบางครั้งที่ผู้ชนะในสนามผู้ว่าฯ กทม. เป็นผู้สมัครอิสระนั่นก็คือ ดร.พิจิตต รัตตกุล อดีตส.ส.พรรคประชาธิปัตย์ (พ.ศ. 2529 และ พ.ศ. 2531) และเป็นลูกชายของนายพิชัย รัตตกุล อดีตหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ (ระหว่าง พ.ศ. 2524-2534) ดร.พิจิตตเข้าสู่สนามผู้ว่าฯ กรุงเทพฯ ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2535 ในนามของพรรคประชาธิปัตย์ แม้ว่าเขาจะมีประวัติการทำงานที่น่าสนใจและได้รับแรงหนุนจากพรรค แต่เขาได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งเพียง 305,740 คะแนน ทำให้เขาไม่สามารถเอาชนะ ร.อ.เกษรา อรุณวงษ์ ณ อยู่ธาดา ผู้สมัครจากพรรคพลังธรรม ซึ่งเป็นอดีตรองผู้ว่าฯ กทม. และยังได้รับการผลักดันจาก พล.ต.จำลอง ศรีเมือง กระทั่งต่อมาในการเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. โดยตรงครั้งที่ 5 (วันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2539) ดร.พิจิตตได้ลาออกจากพรรคประชาธิปัตย์และลงสมัครในนามอิสระในนามกลุ่มมดงาน ครั้งนี้เขาได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าฯ กทม. ด้วยคะแนน 768,944 คะแนน ที่สำคัญการเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามอิสระมากที่สุดถึง 29 ราย (สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559) และยังเป็นครั้งแรกที่พรรคประชาธิปัตย์ไม่ได้ส่งผู้สมัครในนามพรรค เพราะเดิมพรรคประชาธิปัตย์ต้องการให้ ดร.พิจิตต ลงสมัครในนามพรรคเป็นครั้งที่สอง แต่ ดร.พิจิตต ปฏิเสธที่จะลงในนามพรรค อันเป็นเหตุให้พรรคประชาธิปัตย์ไม่มีมติที่ส่งตัวแทนของ

พรรคในการเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. ในครั้งนั้น (สมบัติ จันทรวงศ์, 2540; อรรถสิทธิ์ พานแก้ว, 2559)

สำหรับเหตุผลในการลงสมัครในนามอิสระของ ดร.พิจิตต อาจเป็นเพราะเขามองว่าพรรคไม่ได้เป็นฐานทางการเมืองหรือเป็นแรงผลักดันที่พอเพียง หากแต่กลับเป็นแรงกดดันที่อาจทำให้เขาพลาดในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าฯ กทม. เป็นครั้งที่สอง เพราะเมื่อมองย้อนกลับไปทีผล การเลือกตั้งระดับชาติก่อนการเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. ครั้งนี้พบว่า ในการเลือกตั้งครั้งที่ 1/2535 มีผู้สมัครจากพรรคประชาธิปัตย์เพียงคนเดียวที่ได้รับเลือกตั้งนั่นก็คือนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2541) และในการเลือกตั้งครั้งที่ 2/2535 แม้ว่าพรรคประชาธิปัตย์ จะเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลแต่พรรคประชาธิปัตย์กลับมี ส.ส. ที่เป็นตัวแทนในกรุงเทพฯ เพียง 9 คน ซึ่งยังถือว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยกว่า ส.ส. จากพรรคพลังธรรมอยู่มาก ถัดมาในการเลือกตั้งระดับชาติวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2538 พรรคพลังธรรมยังคงครองที่นั่ง ส.ส. ส่วนใหญ่ในกรุงเทพฯ คือ 16 ที่นั่ง (จากทั้งหมด 37 ที่นั่ง) ในขณะที่ ส.ส. ของพรรคประชาธิปัตย์ ลดเหลือเพียง 7 ที่นั่ง (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2541) โดยผลการเลือกตั้งระดับชาติสะท้อนถึงกระแสนิยมที่ลดลงของพรรคประชาธิปัตย์ในกรุงเทพฯ อีกทั้งในเวลาต่อมา พรรคประชาธิปัตย์มีปัญหาเรื่องการแจกเอกสารสิทธิที่ดินทำกิน สปก.4-01 ในขณะที่ปัจจัยอื่นนอกเหนือจากพรรคประชาธิปัตย์ก็คือความขัดแย้งขึ้นภายในพรรคพลังธรรมระหว่าง พล.ต.จำลอง ศรีเมือง และ ร.อ.กฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยู่ธยา อีกทั้งกระแสนิยมของ พล.ต.จำลอง ที่ลดลงหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬและปัญหาด้านการเงินของพรรค (สิงห์ทอง บัวชุม, 2550) สิ่งเหล่านี้อาจเป็นจังหวะและโอกาสทางการเมืองสำหรับผู้สมัครในนามอิสระที่ ดร.พิจิตต มองเห็นถึงชัยชนะที่เขาจะได้รับมากกว่าการสังกัดพรรคการเมือง

ความได้เปรียบของผู้สมัครในนามอิสระยังเห็นได้จากกรณีของนางปวีณา หงสกุล โดยการเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. ปี พ.ศ. 2543 นางปวีณา (เดิมสังกัดพรรคประชากรไทย) ได้เข้าร่วมแข่งขันในนามพรรคชาติพัฒนาซึ่งส่งตัวแทนลงสมัครเป็นครั้งแรกและครั้งเดียว แต่นางปวีณา หงสกุล ซึ่งเป็นรองหัวหน้าพรรคชาติพัฒนากลับได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งน้อยกว่าผู้สมัครที่ลง ในนามอิสระอย่าง พ.อ.วินัย สมพงษ์ และคุณหญิงกัลยา โสภณพนิช ส่วนนี้อาจสะท้อนให้เห็นว่า แม้นางปวีณาจะมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในเรื่องเด็กและสตรี แต่กระแสพรรคกลับไม่ได้ช่วย เขามากเท่าใดนัก อาจเป็นเพราะว่าพรรคชาติพัฒนามีฐานเสียงหลักในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มิใช่ในเขตกรุงเทพมหานคร และต่อมาในสนามผู้ว่าฯ กทม. ครั้งที่สอง ในปี พ.ศ. 2547 ครั้งนี้ นางปวีณาได้ลงสมัครในนามอิสระเพราะพรรคชาติพัฒนาถูกยุบรวมกับพรรคไทยรักไทย (สิงห์ทอง บัวชุม, 2550) และแม้ว่าการเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. ครั้งนี้พรรคไทยรักไทยจะไม่ได้ ส่งผู้สมัครเข้าแข่งขัน แต่พรรคก็ได้ให้การสนับสนุนอย่างไม่เป็นทางการกับนางปวีณา (ผู้จัดการ

ออนไลน์, 2550) โดยนางปวีณาได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งมาเป็นอันดับสอง เพิ่มขึ้นจากเดิมกว่า ห้าเท่าคือ 116,750 คะแนน ในปี พ.ศ. 2543 เป็น 619,039 คะแนน ในปี พ.ศ. 2547

สิ่งที่น่าสนใจถัดมา ด้วยเหตุที่ทั้งผู้สมัครและพรรคการเมืองที่ต่างฝ่ายต่างมีผลประโยชน์ร่วมกันกล่าวคือ พรรคที่ต้องการคนที่มีคุณสมบัติสูงเพื่อเป็นตัวแทนของพรรค และผู้สมัครเองก็ต้องการอาศัยฐานพรรคในการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นด้านงบประมาณในการหาเสียง การร่วมขบคิดนโยบาย เครือข่ายทางการเมือง และการสนับสนุนบุคลากรคนสำคัญของพรรคร่วมในการหาเสียง เป็นต้น จึงทำให้มีสมาชิกของพรรคหลายคนเสนอตัวหรืออาจจะส่งคนของตัวเองเข้าสู่กระบวนการคัดสรรของพรรค แต่ด้วยตำแหน่งที่จำกัดทำให้การคัดสรรอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในพรรค (Intra-Party Conflict) โดยผู้ที่ไม่ถูกเลือกจากพรรคก็มักจะย้ายไปสังกัดพรรคอื่นหรือแยกตัวออกไปรับสมัครในนามอิสระ (Self-Nomination) และที่สำคัญกฎหมายการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยเปิดกว้างให้กับผู้เล่นทั้งหน้าใหม่และหน้าเก่าโดยไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมืองเช่น นพ.บุญยิทธิ เขภาภิรัตน์ เดิมเป็น ส.ส.สังกัดพรรคประชากรไทยมาตลอด แต่ต่อมาพรรคประชากรไทยมีมติส่ง พล.อ.อ.สมมต สุนทรเวช ทำให้เขาต้องมาลงสมัครในนามอิสระ (จารินี รุทธะกาญจน์, 2546)

เป็นที่น่าสังเกตว่า ผลการเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. โดยตรงตั้งแต่ครั้งแรกจนถึงครั้งล่าสุด ผู้ชนะส่วนใหญ่เป็นผู้สมัครจากพรรคการเมืองฝั่งตรงข้ามกับพรรครัฐบาลในช่วงเวลานั้นๆ ยกตัวอย่างเช่น การเลือกตั้งระดับชาติปี พ.ศ. 2544 และปี พ.ศ. 2548 พรรคไทยรักไทยได้เสียงข้างมากในรัฐบาล และส.ส.ในกรุงเทพฯ เกินกว่าครึ่งหนึ่งเป็น ส.ส.จากพรรคไทยรักไทย (29 คน และ 32 คน ตามลำดับ จากทั้งหมด 37 ที่นั่ง) (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2544, 2548) แต่พรรคไทยรักไทยกลับไม่ประสบความสำเร็จและพ่ายแพ้ให้กับผู้สมัครจากพรรคประชากรไทย (พ.ศ. 2543) และพรรคประชาธิปัตย์ (พ.ศ. 2547) เนื่องจากฐานคะแนนของพรรคไทยรักไทยมาจากนอกเขตกรุงเทพฯ และพรรคเองก็ไม่ได้มีตัวแทนของพรรคในตำแหน่ง ส.ก. และ ส.ข. ที่มากพอ (ชมพูนุช สุขศรีมั่งมี, 2546) หรืออาจเป็นไปได้ว่าผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีการตัดสินใจทางการเมืองที่แตกต่างกันระหว่างการเลือกตั้งระดับชาติและการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น แต่การตัดสินใจทางการเมืองเช่นนี้อาจเป็นอุปสรรคสำคัญในการบริหารงานของกรุงเทพฯ ซึ่งมีปัญหาที่ซับซ้อนและต้องอาศัยพลังหนุนจากการเมืองระดับชาติ ด้วยเหตุนี้ทำให้ผู้บริหารกรุงเทพฯ หลายต่อหลายคนไม่สามารถนำนโยบายที่ได้หาเสียงไว้มาทำให้ลงมือทำให้เห็นผลเป็นรูปธรรมชัดเจนได้ จากข้อเท็จจริงที่กล่าวมานี้อาจเป็นสิ่งที่ทำให้ผู้สมัครในนามอิสระพยายามนำเสนอถึงการไม่เป็นพลพรรค (Non-Partisan) โดยหวังที่จะได้รับคะแนนเสียงจากผู้ที่ไม่สังกัดและผูกฝั่พรรคการเมืองใด

ประเด็นที่สอง ทำไมพรรคการเมืองถึงสนใจการเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม.

เหตุผลที่พรรคการเมืองสนใจกรุงเทพมหานครนั้นเป็นเพราะว่ากรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวง มีปัญหาเชิงนโยบายที่ซับซ้อนและท้าทายความสามารถของพรรคการเมือง ซึ่งหากพรรคการเมืองใดสามารถบริหารจัดการปัญหาของกรุงเทพฯ ให้คลี่คลายได้อาจเป็นผลทางการเมืองที่โยงไปถึงคะแนนนิยมของพรรคการเมืองในระดับชาติ ประกอบกับกรุงเทพฯ เป็นเขตที่มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมากที่สุด (4,500,189 คน) (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2562ข) มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดคือ 30 ที่นั่ง (การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562) และฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพฯ ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงอีก 317 ตำแหน่ง (การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2553) โดยแบ่งออกเป็น ส.ก. จาก 50 เขต จำนวน 61 ตำแหน่ง และ ส.ช. จาก 36 เขต จำนวน 256 ตำแหน่ง (ราชกิจจานุเบกษา) ดังนั้น พรรคการเมืองจำเป็นต้องวางฐานเสียงทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น และมีข้อสังเกตว่านอกเหนือจากเหตุผลทางการเมืองแล้ว ที่พรรคการเมืองสนใจการเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. อาจเป็นเหตุผลในด้านการบริหารด้วยเพราะกรุงเทพมหานครมีงบประมาณสูงมาก เช่น ในปีงบประมาณ 2563 กรุงเทพฯ มีงบประมาณมากกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ถึงสี่สิบเท่า (ดูตารางที่ 2) นั่นหมายความว่า หากตัวแทนของพรรคสามารถเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับนี้ ตัวแทนของพวกเขาจะสามารถที่จะกระจายและจัดสรรทรัพยากรทางการเมืองให้กับเครือข่ายและฐานเสียงของพรรคได้นอกจากนั้น

เมื่อพิจารณาจากหลักฐานทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2562 กลับพบว่า กรุงเทพมหานครและเชียงใหม่ไม่ได้มีความแตกต่างในแง่ของจำนวนประชากรมากนัก โดยกรุงเทพมหานครมีจำนวนประชากรมากกว่าเชียงใหม่เป็นจำนวนห้าเท่า ซึ่งกรุงเทพฯ มีจำนวนประชากรทั้งหมด 5,556,631 คน ส่วนเชียงใหม่มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 1,631,248 คน (ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2562, 2563) ด้วยสัดส่วนงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ที่น้อยกว่ากรุงเทพมหานครกว่าสี่สิบเท่าซึ่งย่อมสะท้อนถึงขีดความสามารถและประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นที่แตกต่างกัน

ตารางที่ 2 งบประมาณการรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานครและองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560-2563

ปีงบประมาณ	กรุงเทพมหานคร	องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่
2560	75,058,404,500	1,747,380,000
2561	78,500,000,000	1,747,380,000
2562	80,000,000,000	1,727,000,000
2563	83,398,006,000	2,188,297,270

ที่มา: ข้อมูลบัญชีกรุงเทพมหานคร เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2560 (2559), ข้อมูลบัญชีกรุงเทพมหานคร เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2561 (2560), ข้อมูลบัญชีกรุงเทพมหานคร เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2562 (2561), ข้อมูลบัญชีกรุงเทพมหานคร เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2563 (ม.ป.ป.), องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ (ม.ป.ป.ก, ม.ป.ป.ข, ม.ป.ป.ค, ม.ป.ป.ง)

ประเด็นที่สาม คุณสมบัติผู้สมัครผู้ว่าฯ กทม.

ด้านผู้สมัครรับเลือกตั้ง มีข้อสังเกตว่าด้วยปัญหาหลักของกรุงเทพมหานคร เช่น การจราจร การคมนาคมขนส่ง ผังเมือง ชยะ คนจนเมือง รวมถึงปัญหาล่าสุด คือ ฝุ่น (Particulate Matters 2.5 micron: PM 2.5) เป็นสิ่งที่ทำลายความสามารถของพรรคการเมือง รวมถึงนักการเมืองในการเข้ามาบริหารจัดการ ในส่วนของพรรคการเมืองเองก็ต้องคัดสรรผู้สมัครที่มีคุณสมบัติสูงทั้งการศึกษา ชื่อเสียง ประสบการณ์ ตำแหน่งหน้าที่การงาน รวมถึงมีความสามารถที่โดดเด่นที่เชื่อมโยงกับการแก้ไขปัญหาของกรุงเทพมหานคร ยกตัวอย่างเช่น การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2518 ดร.อาทิตย์ อุไรรัตน์ จากพรรคพลังใหม่ซึ่งก่อนที่จะลงสู่สนามการเมืองครั้งแรก เขาเคยเป็นอดีตหัวหน้ากองวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมาก่อน (จันทร์ สีสานบุญ, 2559) ผู้สมัครจากพรรคประชาธิปัตย์ เช่น นายชนะ รุ่งแสง อดีตผู้บริหารระดับสูงของธนาคารกสิกรไทย สมาชิกสภาเทศบาลกรุงเทพฯ (พ.ศ. 2511 และ พ.ศ. 2519) อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ (จุฑาทิพย์ สุขรังสรรค์, 2529) และนายอภิรักษ์ โกษะโยธิน อดีตผู้บริหารระดับสูงในบริษัทอเรนจ์ (ปัจจุบัน ทรูมูฟ) (วงศ์พัฒน์, 2547) นายมงคล สิมะโรจน์ จากพรรคก้าวหน้า ซึ่งจบการศึกษาระดับปริญญาโทด้านวิศวกรรมโยธาจากสหรัฐฯ และรองผู้ว่าฯ กทม. (สมัยนายธรรมบุญ เทียนเงิน) พล.ต.ต.ม.ร.ว.เจตจันทร์ ประวิตร จากพรรคประชากรไทย อดีตผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจนครบาล (จุฑาทิพย์ สุขรังสรรค์, 2529) ดร.นิยม ปุราคำ อดีตเลขาธิการสำนักงานสถิติแห่งชาติจากพรรคมวลชน ดร.เดโช สนวนานนท์ ผู้สมัครจากพรรคประชากรไทย จบการศึกษาด้านรัฐประศาสนศาสตร์จากสหรัฐอเมริกาและ

อดีตอธิบดีกรมศิลปากร (ภคกุล ศิริพยัคฆ์, 2536) ร.อ.กฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา รองผู้ว่าฯ กทม. (สมัย พล.ต.จำลอง ศรีเมือง) จบการศึกษาระดับปริญญาตรีและโทด้านสถาปัตยกรรมศาสตร์จาก Massachusetts Institute of Technology (MIT) สำหรับนายมติ ตั้งพานิช แม้เขาจะเป็นผู้สมัครผู้ว่าฯ กทม.หนึ่งเดียวและครั้งเดียวจากพรรคความหวังใหม่ จบการศึกษาด้านสถาปัตยกรรมศาสตร์จาก MIT และเป็นอดีตนายกสมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์ 3 สมัย ก่อนที่จะเข้าสู่การเมือง และผู้สมัครจากพรรคพลังประชาชน นายประภัสร์ จงสงวน อดีตผู้ว่าการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย

เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้พรรคจะคัดสรรและส่งบุคคลของพรรคลงรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าฯ กทม. ทว่าบุคคลที่พรรคการเมืองเลือกกลับมิใช่บุคคลธรรมดาที่เป็นเพียงสมาชิกของพรรคเท่านั้น ผู้ที่ได้รับการคัดสรรจากพรรคต่างล้วนแล้วแต่เคยดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารระดับสูง หรือเป็นนักการเมืองแถวหน้าของพรรคการเมืองนั้นๆ มาก่อน อาทิเช่น พล.ต.จำลอง ศรีเมือง หัวหน้าพรรคพลังธรรม นายสมัคร สุนทรเวช เป็นผู้ก่อตั้งพรรคประชาธิปัตย์ นายธรรมนุญ เทียนเงิน เป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายสมัย เป็นเลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513-2518 และยังคงเป็นอดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย คุณหญิง สุภารัตน์ เกยุราพันธุ์ ผู้ร่วมก่อตั้งพรรคไทยรักไทย นางปวีณา หงสกุล รองหัวหน้าพรรคชาติพัฒนา และม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร ก่อนที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่ากรุงเทพมหานคร สมัยแรกวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2552 เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงต่างประเทศระหว่างปี พ.ศ. 2540-2543 และรองเลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ จากตัวอย่างที่ยกมานี้อาจกล่าวได้ว่าการคัดเลือกผู้สมัครของพรรคการเมืองในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีความเข้มงวดมากกว่ากรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อพิจารณาภูมิหลังและประวัติการทำงานของผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามอิสระ ปรากฏว่าพวกเขาเหล่านี้ก็มีคุณสมบัติที่โดดเด่นและน่าสนใจไม่น้อยไปกว่าผู้สมัครในนามพรรคการเมือง โดยมาจากหลากหลายสาขาวิชาชีพ กลุ่มแรก ข้าราชการตำรวจและทหาร เช่น พล.อ.อ.สมมติ สุนทรเวช (ลงสมัครในปี พ.ศ. 2535) พ.อ.วินัย สมพงษ์ (ลงสมัครในปี พ.ศ. 2543) อดีต ส.ส. พรรคพลังธรรมห้าสมัย เคยเป็นรองผู้ว่าฯ กทม. (สมัย พล.ต.จำลอง ศรีเมือง) และเป็นอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย และเขายังเป็นผู้เสนอให้มีโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงในประเทศแทนโครงการระบบการขนส่งทางรถไฟยกระดับในกรุงเทพมหานคร (Bangkok Elevated Road and Train System: BERTS) ถัดมา ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง (ลงสมัครในปี พ.ศ. 2547) ร.ต.อ.ดร.นิติภูมิ นวรัตน์ (ลงสมัครในปี พ.ศ. 2547) คอลัมนิสต์ของหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ และ พล.ต.ต.เสรีพิศุทธิ์ เตมียาเวส อดีตผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ลงสมัครในปี พ.ศ. 2556)

กลุ่มที่สอง กลุ่มนักวิชาการ ปัญญาชนและนักเคลื่อนไหว เช่น นายชมพู่ อรรถจินดา (ลงสมัครปี พ.ศ. 2518 ในนามกลุ่มพลังใหม่) เป็นนายกสมาคมทนายความแห่งประเทศไทย คนแรก นพ.บุญเทียม เขมาภิรัตน์ (ลงสมัครในปี พ.ศ. 2535) เขาเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานครพรรคประชากรไทยยาวนานถึงสี่สมัย และอดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคมในสมัยรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ถัดมาคือ คุณหญิงกัลยา โสภณพนิช จบการศึกษาระดับปริญญาเอก ด้านนิวเคลียร์ฟิสิกส์จากประเทศอังกฤษ ผู้ร่วมก่อตั้งศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (National Electronics and Computer Technology Centre: NECTEC) (ลงสมัครในปี พ.ศ. 2543 ในนามกลุ่มกรุงเทพฯ สดใส) ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์และอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ. 2548 (ลงสมัครในปี พ.ศ. 2551) อาจารย์แก้วสรร อดีโพิธิ นักวิชาการด้านนิติศาสตร์และอดีตสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2543 (ลงสมัครในปี พ.ศ. 2552) และรวมถึง ดร.ชัชชาติ สิทธิพันธุ์ ซึ่งเขาได้ประกาศลงในนามอิสระในการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในอนาคต เขาเป็นหนึ่งในผู้เชี่ยวชาญระบบรางคนสำคัญของประเทศ และเป็นอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) กลุ่มที่สาม กลุ่มนักธุรกิจและอื่นๆ เช่น นายอากร ฮุนตระกูล (ลงสมัครในปี พ.ศ. 2539) เจ้าของธุรกิจโรงแรมในเครืออิมพีเรียลและอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2535 นายสุรยุทธ สยามวาลา นักร้อง นักจัดรายการวิทยุ (ลงสมัครในปี พ.ศ. 2556) และนายโฆสิต สุวินิจจิต (ลงสมัครในปี พ.ศ. 2556) ผู้ก่อตั้งสถานีโทรทัศน์สปริงนิวส์ (โพสต์ทูเดย์, 2556ก, 2556ข)

เมื่อพิจารณาจากมุมมองทางชนชั้น (Class) จะเห็นได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากหลากหลายชนชั้น โดยเฉพาะชนชั้นสูงและชนชั้นกลาง เช่น พล.ต.ต ม.ร.ว เจตจันทร์ ประวิตร ผู้สมัครจากพรรคประชากรไทย ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร พรรคประชาธิปัตย์ ม.ล.ณัฐกรณ์ เทวกุล ในนามอิสระ นายอดิศร อิสึ นักจัดรายการวิทยุ นายสมิตร สมิตินันท์ อดีตนักงานขับรถสถานทูตสหรัฐฯ (จุฑาทิพย์ สุขรังสรรค์, 2529) เป็นต้น และหากมองผ่านประเด็นเพศภาวะ (Gender) พบว่า ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจากพรรคการเมืองให้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าฯ กทม. ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย และที่เห็นชัดเจนก็จะมีเพียงแต่การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2543 ที่พรรคไทยรักไทยและพรรคชาติพัฒนาส่งผู้สมัครหญิง คุณหญิงสุดารัตน์ เกยุราพันธุ์ และนางปวีณา หงสกุล เข้าแข่งขัน แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่าผู้สมัครหญิงจากสองพรรคนี้ล้วนแล้วแต่เป็นผู้บริหารของพรรค นั่นหมายความว่า โอกาสที่พวกเขาจะได้รับการคัดเลือกจากพรรคย่อมมีมากกว่าผู้สมัครหญิงรายอื่นที่มีได้ทำงานใกล้ชิดกับพรรค อย่างไรก็ตาม ผู้สมัครหญิงไม่เคยได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้ว่าฯ กทม. แม้แต่เพียงครั้งเดียว

และแน่นอนว่าผู้ที่จะมาเป็นผู้บริหารกรุงเทพมหานครจำเป็นต้องเป็นคนกรุงเทพฯ เพราะการที่จะแก้ไขปัญหาได้ก็ต้องอาศัยคนในพื้นที่เพราะพวกเขาคloserอยู่กับพื้นที่มาอย่างยาวนาน รับรู้ถึงปัญหาและความต้องการของคนในพื้นที่เป็นอย่างดี นั้นหมายความว่า โอกาสที่ผู้สมัครที่ไม่ได้มีถิ่นกำเนิดอยู่ในกรุงเทพฯ จะได้รับเลือกตั้งก็เป็นไปได้ยาก ยกตัวอย่างเช่น นายวรวิชัย โชควะนะ อดีตข้าราชการครูและนักเคลื่อนไหวมีถิ่นกำเนิดจากจังหวัดมหาสารคาม (ภคกุล ศิริพยัคฆ์, 2536) เขาลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าฯ กทม. หลายต่อหลายครั้ง (พ.ศ. 2533 พ.ศ. 2535 พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2543 และ พ.ศ. 2556) แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จทางการเมือง หากเทียบกับ นายชูวิทย์ กมลวิศิษฎ์ ซึ่งลงสมัครรับเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2547 และ พ.ศ. 2551 นายชูวิทย์เป็นคนกรุงเทพฯ โดยกำเนิดเขาจบการศึกษาระดับปริญญาตรีคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และอดีตเจ้าของธุรกิจอับอบนวด ประกอบกับบุคลิกส่วนตัวและการนำเสนอนโยบายที่ตรงกับความต้องการของคนกรุงเทพฯ (เบญจวรรณ สมสิน, 2548; วิเชียร ช่วยหนู, 2557) ทำให้เขาได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งในครั้งที่สอง ไปถึง 340,616 คะแนน

อย่างไรก็ตาม การสังกัดพรรคการเมืองหรือการเป็นคนกรุงเทพฯ อาจไม่ใช่ปัจจัยที่เพียงพอสำหรับการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองเพราะผู้ชนะต้องมีฐานคะแนนครอบคลุมทั้งพื้นที่ชั้นใน ชั้นกลางและชั้นนอก หรือทั้งฝั่งพระนครและฝั่งธนบุรี ซึ่งมีบริบทของพื้นที่แตกต่างกันในด้านภูมิหลังทางเศรษฐกิจสังคมของผู้ออกเสียงเลือกตั้งและความหนาแน่นของประชากร การเลือกตั้งครั้งแรก ดร.อาทิตย์ อุไรรัตน์ ได้เสียงสนับสนุนอย่างท่วมท้นจากพื้นที่กรุงเทพฯ ชั้นใน แต่ก็ไม่สามารถเอาชนะนายธรรมบุญ เทียนเงิน ที่ได้คะแนนเสียงเลือกตั้งจากบริเวณกรุงเทพฯ ชั้นนอก (สุรพล สายพันธุ์, 2519) และอีกตัวอย่างคือ การเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. ครั้งสุดท้ายในวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2556 เป็นการเลือกตั้งที่สำนักโพลส่วนใหญ่นำเสนอเป็นไปในทิศทางเดียวกันว่า พล.ต.อ.ดร.พงศพัศ พงษ์เจริญ อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้สมัครในนามพรรคเพื่อไทยจะได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้ว่าฯ กทม. และจะเป็นครั้งแรกที่ผู้สมัครของพรรคเพื่อไทยได้รับเลือกตั้งในสนามนี้ (มณฑาทิพย์ ชินวัตร, 2557) แต่กลับไม่ได้เป็นเช่นนั้น เมื่อ ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร ผู้สมัครจากพรรคประชาธิปัตย์สามารถเอาชนะไปด้วยคะแนน 1,256,349 คะแนน (เพื่อไทยได้เสียงเลือกตั้ง 1,077,899 คะแนน) และดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าฯ กทม. ได้เป็นสมัยที่สอง ที่น่าสนใจก็คือเมื่อพิจารณาผลการเลือกตั้งตามการแบ่งเขตการปกครองของกรุงเทพฯ พบว่าคะแนนเสียงของผู้สมัครจากพรรคเพื่อไทยมาจากพื้นที่ชั้นนอกเป็นหลัก โดยพรรคเพื่อไทยสามารถเอาชนะในเขตพื้นที่ชั้นกลางเพียง 2 เขต (เขตคันนายาวและเขตสายไหม) และเขตพื้นที่ชั้นในเพียง 1 เขต (เขตดุสิต) เท่านั้น (คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร, 2556)

โดยสรุปแล้วการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่ละครั้งจะพบว่าเกี่ยวข้องกับบริบททางการเมืองระดับชาติ กล่าวคือ เมื่อการเมืองระดับชาติมีความเป็นประชาธิปไตย เมื่อนั้นกรุงเทพมหานครก็จะมีเลือกตั้ง ดังจะเห็นได้จากในอดีตที่มีการยกเลิกการเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2520-2528 และในปัจจุบันที่ผู้บริหารกรุงเทพฯ ต้องกลับเข้าสู่ยุคแห่งการแต่งตั้งอีกครั้งตามมาตรา 44 รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 และเมื่อพิจารณาจากผลการเลือกตั้งตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันพบว่า แม้บางช่วงเวลาผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเลือกพรรคและอีกช่วงเวลาเลือกผู้สมัครอิสระ แต่โดยรวมแล้วการเลือกตั้งเป็นเรื่องของพรรคการเมืองที่เป็นเช่นนี้เพราะกรุงเทพฯ เป็นเขตพื้นที่ใหญ่ ประชากรมีความหลากหลายทางชนชั้นและอาชีพ และนั่นก็หมายถึงปัญหาทางเศรษฐกิจสังคมที่หลากหลายตามมาด้วย ซึ่งสิ่งเหล่านี้ต้องอาศัยองค์การใหญ่ที่มีเครือข่ายหลากหลายเข้ามาแก้ไขปัญหา ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยก็คือพรรคการเมืองซึ่งมีตัวแทนอยู่ในระดับชาติ หลายกรณีพรรคการเมืองที่ว่ายังเป็นรัฐบาลอีกด้วย เช่น ผู้ว่าฯ กทม. ที่มาจากพรรคประชาธิปัตย์คือ นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน (สมัยที่ 2) และ ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร (สมัยแรก) ในระหว่างที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งตรงนี้ผู้สมัครของพรรคก็ย่อมได้เปรียบผู้สมัครอิสระที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองแต่อย่างไรก็ตามการสังกัดพรรคก็มีข้อเสียเปรียบก็คือการเป็นพลพรรค (Partisan) ในขณะที่ผู้สมัครอิสระก็มีข้อได้เปรียบ ตรงที่สามารถแสวงหาความร่วมมือกับหลายพรรค หลายฝ่ายทั้งรัฐบาลและฝ่ายค้าน ด้วยกรุงเทพฯ มีความสำคัญทั้งในแง่การเมืองและการบริหารแน่นอนว่าพรรคการเมืองระดับชาติหลายพรรคต่างให้ความสนใจและต่างก็มีจุดหมายเดียวกันคือชัยชนะ นั่นก็เท่ากับว่าพรรคการเมืองต้องทำหน้าที่ในการเสาะแสวงหา การรับสมัคร คัดเลือกผู้สมัครที่มีความพร้อมทั้งฐานสังคมและฐานการเมือง และเป็นผู้สมัครที่สมน้ำสมเนื้อกับคู่แข่ง พร้อมไปกับการจัดวางทีมฝ่ายบริหารอย่างตำแหน่งรองผู้ว่าฯ กทม. เพราะนั่นหมายถึงโอกาสมากขึ้นที่พรรคการเมืองจะประสบความสำเร็จในการเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้ฐานคะแนนในการเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. จึงเป็นฐานพรรคการเมืองมากกว่าตัวบุคคล ซึ่งจะตรงกันข้ามกับการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นเรื่องของกลุ่มการเมืองและตัวบุคคลเสียมากกว่า ดังจะกล่าวถัดไปต่อจากนี้

2.2 องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงครั้งแรกในปี พ.ศ. 2547 โดยนายธวัชวงศ์ ณ เชียงใหม่หรือที่รู้จักกันในนาม “เจ้าหนู” อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่เขต 1 (4 สมัย) (พ.ศ. 2531, พ.ศ. 2535, พ.ศ. 2538 และ พ.ศ. 2539) โดยได้รับการสนับสนุนจากนายทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทย

รักไทยและนายกรัฐมนตรีในเวลานั้น (ประชาไท, 2548) ด้วยฐานทางการเมืองส่วนตัวและกระแสนิยมต่อพรรคไทยรักไทยทำให้นายธวัชวงศ์ ณ เชียงใหม่สามารถเอาชนะคู่แข่งคนสำคัญคือนายอุดรพันธ์ จันทรวีโรจน์ (พ่อเลี้ยงอ๊อด) อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมหลายสมัย ต่อมาในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่โดยตรงครั้งที่ 2 (วันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2551) การเลือกตั้งครั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นการต่อสู้ทางการเมืองอย่างเข้มข้นระหว่างกลุ่มตระกูลใหญ่ของจังหวัดเชียงใหม่ (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2558) คือ นายบุญเลิศ บุรณุปกรณ์ ซึ่งเป็นอดีตนายกเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงใหม่ และเป็นพี่ชายของนายปกรณ์ บุรณุปกรณ์ (ผู้ก่อตั้งกลุ่มเชียงใหม่คุณธรรม อดีตนายกเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงใหม่และอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่เขต 1 (สองสมัย พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2548) โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคพลังประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ให้การสนับสนุนนายบุญเลิศ บุรณุปกรณ์ ลงแข่งขันในนาม “กลุ่มพลังประชาชนเชียงใหม่” (ผู้จัดการออนไลน์, 2551) นายอุดรพันธ์ จันทรวีโรจน์ อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่และหัวหน้า “กลุ่มพัฒนาเชียงใหม่” และนายธวัชวงศ์ ณ เชียงใหม่ หัวหน้า “กลุ่มคนเจียงใหม่” ผลการเลือกตั้งปรากฏว่านายบุญเลิศ ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียง 270,836 คะแนน ส่วนนายอุดรพันธ์ จันทรวีโรจน์ นายธวัชวงศ์ ณ เชียงใหม่ และนางอารีย์ อุดมศิริอารัง ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้ง 181,726 คะแนน 171,980 คะแนน และ 16,656 คะแนนตามลำดับ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่, 2551) โดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.อบจ.) ในทีมของนายบุญเลิศได้รับเลือกตั้งเป็นจำนวน 28 เขตจากทั้งหมด 42 เขต (องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่, 2555)

ประเด็นที่น่าสังเกตก็คือเมื่อนายบุญเลิศจะใช้ชื่อทีมกลุ่มพลังประชาชนเชียงใหม่และได้รับการสนับสนุนจาก ส.ส. ในพื้นที่ แต่ก็ดูเหมือนว่าทางพรรคพลังประชาชนเองก็ไม่ได้มีความเห็นพ้องต้องกันในเรื่องนี้ ดังที่ปรากฏว่าแกนนำของพรรคพลังประชาชนอย่างนายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ ได้ประกาศและขึ้นเวทีช่วยหาเสียงกับนายอุดรพันธ์ (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2558) ยิ่งไปกว่านั้นหัวหน้าพรรคเองก็ไม่ได้ชัดเจนว่าจะสนับสนุนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจด้วยไม่ต้องการให้เกิดความขัดแย้งและไม่ต้องการให้พรรคเสียภาพลักษณ์ หากเลือกที่จะส่งผู้สมัครรายใดรายหนึ่งแล้วกลับต้องแพ้ในสนามที่เป็นฐานเสียงของพรรคดังปรากฏว่า “โดยข้อเท็จจริงแล้ว แรงแหนขุนจากพรรคพลังประชาชนในสนามเลือกตั้ง อบจ.เชียงใหม่เที่ยวนี้ ยังไม่มีความชัดเจน แม้ว่าบุญเลิศจะสุขภาพความเป็นตัวแทนของพลังประชาชนมาตั้งแต่ต้นยุคก็ตาม แต่ก็มีคำรับปากจากพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ระหว่างที่ “พ่อเลี้ยงอ๊อด-อุดรพันธ์” เข้ารดน้ำดำหัวที่บ้านแม่ริมว่า ในช่วง 5 วันสุดท้าย หากกระแสของบุญเลิศยังไม่กระเตื้องหรือน้ำก็พร้อมหนุนพ่อเลี้ยงอ๊อดทันที” (ผู้จัดการออนไลน์, 2551)

สำหรับการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ครั้งล่าสุด (วันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2555) เป็นการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ผู้สมัครแต่ละรายต่างก็อ้างอิงกับพรรคการเมืองระดับชาติ ในการเลือกตั้งคราวนี้นายบุญเลิศได้ใช้ชื่อ “กลุ่มเพื่อไทยคุณธรรม” ส่วนนายถาวร เกียรติไชยากร ซึ่งเป็นอดีตสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายสมัยและอดีตสมาชิกวุฒิสภา ทั้งยังเป็นน้องชายของนายสุรพล เกียรติไชยากร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคเพื่อไทยก็ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งในนาม “กลุ่มเพื่อไทยเชียงใหม่” ส่วนนางกิงกาญจน์ ณ เชียงใหม่ ซึ่งเป็นภรรยาของนายธวัชวงศ์ ณ เชียงใหม่ ลงสมัครในนามอิสระในนาม “กลุ่มคนเจียงใหม่พัฒนาเจียงใหม่” และแม้จะปรากฏข้อมูลว่า นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้มาช่วยนางกิงกาญจน์ หาเสียงเลือกตั้งแต่ก็เป็นไปในฐานะส่วนตัว มิใช่ในนามพรรคประชาธิปัตย์ (โพสท์ทูเดย์, 2555) และผู้สมัครเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่คนสุดท้ายคือ นายขวัญชัย สุกุลทอง ในนามอิสระ แต่แล้วนายบุญเลิศก็ยังสามารถรักษาตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ได้อีกหนึ่งคาบ โดยเอาชนะคู่แข่งไปได้อย่างขาดลอยด้วยคะแนนเสียง 402,484 คะแนน ส่วนนายถาวร เกียรติไชยากร ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้ง 150,824 คะแนน ตามมาด้วยนางกิงกาญจน์ ณ เชียงใหม่ 93,360 คะแนนและนายขวัญชัย สุกุลทอง 42,999 คะแนน (องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่, 2555) นอกจาก “กลุ่มเพื่อไทยคุณธรรม” จะประสบชัยชนะในตำแหน่งผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่แล้ว กลุ่มของนายบุญเลิศ บุรณุปกรณ์ยังสามารถยึดครองเสียงข้างมากในสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ได้อีกด้วย ซึ่งมีส.อบจ. ในสังกัดจำนวน 30 เขต ส่วนอีก 12 เขต เป็นที่นั่งของผู้สมัครจากกลุ่มเพื่อไทยเชียงใหม่และกลุ่มอิสระ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่, 2555)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกรณีเชียงใหม่เป็นเรื่องการขับเคลื่อนทางการเมืองระหว่างกลุ่มการเมืองมากกว่าพรรคการเมือง แม้พรรคการเมืองระดับชาติจะให้ความสนใจในการเมืองท้องถิ่นแต่ทว่าบทบาทของพรรคกลับไม่มีความชัดเจน เพราะพรรคมิได้มีมติอย่างเป็นทางการในการที่ส่งผู้สมัครใดเพียงหนึ่งเดียวในนามของพรรค ความปรามัวของพรรคการเมืองในการคัดสรรและส่งผู้สมัครยังเห็นได้จากกรณีการเลือกตั้งครั้งล่าสุด พ.ศ. 2555 โดยผู้สมัครทั้งสองรายต่างมีการใช้ชื่อกลุ่มโดยอิงไปกับพรรคเพื่อไทยและต่างก็อ้างถึงการเป็นสมาชิกของพรรคเพื่อไทยเพราะต้องการอาศัยฐานของพรรคในอีกด้านหนึ่งการที่พรรคการเมืองจะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรค พรรคย่อมคำนึงถึงต้นทุนทางการเมืองและโอกาสที่พรรคจะชนะในการเลือกตั้งครั้งนั้นด้วย ซึ่งมีผลเชื่อมโยงกับภาพลักษณ์และกระแสนิยมของพรรค และที่สำคัญไปกว่านั้นอาจอนุมานได้ว่าพรรคการเมืองไม่ต้องการให้เกิดความขัดแย้งภายในพรรคโดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่พรรคเข้มแข็งอย่าง

ภาคเหนือและภาคใต้ เพราะผู้เสนอตัวลงสมัครรับเลือกตั้งต่างฝ่ายต่างก็เป็นพันธมิตรคนสำคัญของพรรคไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง

ในทางตรงกันข้าม สำหรับการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำลังจะมาถึงนี้ ด้วยการเมืองท้องถิ่นเป็นพื้นฐานเสียงของการเมืองระดับชาติและฐานการบริหารทรัพยากรหรือที่เราเรียกว่า ถ้าต้องการบริหารส่วนจังหวัดก็หมายความว่าพรรคการเมืองเองสามารถเอาทรัพยากรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาบริหารเพื่อฐานเสียงของพรรคการเมืองและนักการเมืองได้ด้วย พรรคการเมืองระดับชาติต่างมุ่งส่งตัวแทนของพรรคในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำลังจะมาถึง ยกตัวอย่างเช่น ภายหลังจากที่พรรคอนาคตใหม่ประสบความสำเร็จชนะในการเลือกตั้งระดับชาติในวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 อย่างไม่คาดคิด พรรคอนาคตใหม่ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 80 ที่นั่ง (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2562ก) หลังจากนั้นไม่นานนัก พรรคอนาคตใหม่ได้ประกาศรับสมัครผู้ที่ประสงค์จะลงสมัครรับเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ชื่อของพรรคอนาคตใหม่ ซึ่งนับว่าเป็นปรากฏการณ์ใหม่ในการเมืองไทยที่พรรคการเมืองเปิดให้มีการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งระดับท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ โดยหัวหน้าพรรคอนาคตใหม่ ธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ระบุว่า

“เราจะเขย่าการเมืองท้องถิ่น เหมือนที่เขย่าการเมืองระดับชาติมาแล้ว โดยผู้สมัครของอนาคตใหม่จะเดินเข้าไปบอกประชาชนว่าอีก 10 ปีท้องถิ่นจะได้แบ่งปันงบเท่าใด จะพัฒนาสาธารณูปโภคอย่างไร เราจะเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นด้วยนโยบายที่ดี แบบที่ก่อนหน้านี้ไม่เคยทำกันมาก่อน หากทำได้จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบการท้องถิ่นที่เคยมีเพียงคนในครอบครัว พ่อ-แม่-ลูก เป็นผู้บริหารท้องถิ่น” (พรรคอนาคตใหม่, 2562ก)

ถึงแม้ปัจจุบันพรรคอนาคตใหม่จะถูกยุบพรรค แต่ทางพรรคยังคงมีเป้าหมายที่จะส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้งท้องถิ่น ภายใต้การขับเคลื่อนโดย “คณะก้าวหน้า” ธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจกล่าวว่า คณะก้าวหน้าจะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึง 4,000 แห่ง และพรรคอนาคตใหม่เดิมหรือคณะก้าวหน้าปัจจุบันได้ประกาศรายชื่อผู้ที่มีสิทธิในการเข้าคัดเลือกเป็นตัวแทนของพรรคในสนามเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 18 จังหวัด รวม 30 ทีม (ไทยรัฐออนไลน์, 2563ข) แต่มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า แม้พรรคอนาคตใหม่ซึ่งเป็นพรรคน้องใหม่ เป็นพรรคที่มีวิธีการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างเป็นระบบ มีการหาเสียงที่เน้นไปที่ตัวผู้นำและนโยบายผ่านสื่อออนไลน์ (Ockey, 2020) จะได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรค่อนข้างมาก แต่นั่นก็ไม่อาจรับประกันว่าพรรคจะได้รับชัยชนะในการเมืองท้องถิ่นเช่นเดียวกับการเมืองระดับชาติ เพราะหากมองลึกลงไปจะพบว่าที่นั่งส่วนใหญ่ของพรรคมาจาก ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อเป็นสำคัญ ในขณะที่การเมืองท้องถิ่นที่ต้องใกล้ชิดกับประชาชน นี้อาจเป็น

สนามทดสอบที่ทำนายสำหรับคณะก้าวหน้าที่จะผันแปรความจงรักภักดีต่อพรรคไปยังผู้สมัครของพรรคในสนามการเมืองท้องถิ่น

แน่นอนว่าพรรคร่วมรัฐบาลอย่างพรรคพลังประชารัฐ พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคภูมิใจไทยต่างก็แสดงความประสงค์ว่าพรรคจะส่งผู้สมัครในนามพรรคลงแข่งขันในสนามองค์การบริหารส่วนจังหวัด แม้ว่าตอนนี้พรรคยังไม่มีความชัดเจนในตัวบุคคล กรณีของพรรคพลังประชารัฐที่พยายามจะยึดกุมฐานเสียงทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น เห็นได้จากการปรับโครงสร้างการบริหารงานของพรรคพลังประชารัฐที่มีการจัดวางคณะทำงานในระดับภาคเพื่อเตรียมพร้อมกับการเลือกตั้งท้องถิ่นและการเลือกตั้งระดับชาติ (ปรัชญา นงนุช, 2563; ไทยรัฐออนไลน์, 2563ก) แต่พรรคพลังประชารัฐกลับมีมติไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค เพราะพรรคพลังประชารัฐมีความกังวลในแง่ของข้อกฎหมายที่อาจเชื่อมโยงไปถึงกรณีของการยุบพรรคการเมือง (ไทยโพสต์, 2563) สำหรับพรรคประชาธิปัตย์ ความล้มเหลวของพรรคในสนามการเลือกตั้งระดับชาติยิ่งทำให้พรรคต้องหวนกลับมาให้การเมืองท้องถิ่นที่ไม่ใช่เพียงแต่ในพื้นที่ภาคใต้ อันเป็นฐานเสียงของพรรคเท่านั้น ดังที่หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์กล่าวว่า “พรรคกำหนดเป้าหมายพื้นที่ไว้เกือบ 70-80 เปอร์เซ็นต์ของทุกภาคแล้วว่าใครจะเป็นผู้สมัคร” (ประชาชาติธุรกิจ, 2563)

ส่วนพรรคภูมิใจไทยก็ต้องการให้ตัวแทนของพรรคเข้าไปเป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด และไม่ใช่แค่เพียงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นฐานหลักของพรรคเท่านั้น แต่ยังรวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดในพื้นที่ภาคใต้ (ประชาชาติธุรกิจ, 2563) นั่นอาจจะเป็นเพราะว่าพรรคเล็งเห็นโอกาสที่พรรคจะชนะในสนามท้องถิ่นเช่นเดียวกับที่พรรคประสบชัยชนะในการเลือกตั้งระดับชาติ โดยสะท้อนจากผลการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562 ผู้สมัครของพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นจำนวน 8 เขตเลือกตั้งได้แก่ กระบี่เขต 2 ปัตตานีเขต 2 พัทลุงเขต 1 และเขต 2 ระนองเขต 1 สงขลาเขต 7 สตูลเขต 1 และ 2 ในขณะที่ในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2554 พรรคภูมิใจไทยมีส.ส. ในเขตภาคใต้เพียง 1 เขตเท่านั้นคือ จังหวัดปัตตานี เขต 4 (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2562; สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2554) ในขณะที่พรรคฝ่ายค้าน พรรคเพื่อไทยก็ได้มีการเตรียมความพร้อมในเรื่องนี้โดยนายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ หัวหน้าพรรคเพื่อไทย กล่าวว่า “เราเตรียมตัวเยอะมากมายนายกอง แต่ถ้าถามว่าจะต้องส่งคนไหนคนนี้ยังตอบไม่ได้เอาเป็นว่าถ้าจะส่งพรรคต้องแถลงการณ์อย่างเด็ดขาดจะเป็นอบจ. เพื่อไทยเราพร้อม ยินดีที่จะต่อสู้ชิงประชาธิปัตย์ในสนามเลือกตั้ง” (ประชาชาติธุรกิจ, 2563) โดยพรรคเพื่อไทยมีมติให้พล.ต.ท.วิโรจน์ เปาอินทร์ เป็นหัวหน้าทีมในการคัดสรรผู้สมัครในการเลือกตั้งท้องถิ่น ส่วนการเลือกตั้งผู้ว่ากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

มีคุณหญิงสุภารัตน์ เกยุราพันธุ์เป็นประธานคณะกรรมการอำนวยการเลือกตั้ง (แนวหน้าออนไลน์, 2563)

และสำหรับการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตพรรคเพื่อไทยได้ผู้สมัครลงแข่งขันในสนามเลือกตั้งท้องถิ่นในนามพรรคเป็นครั้งแรก และมีเป้าหมายชัดเจนคือต้องชนะเท่านั้นเพื่อสกัดกั้นอิทธิพลของพรรคพลังประชารัฐที่กำลังขยายในหลายพื้นที่ในภาคเหนือ (พะเยา แม่ฮ่องสอน ลำปาง) ดังที่สื่อนำเสนอว่า นางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ กล่าวว่า “หากท้องถิ่นไม่มีคนของพรรคเพื่อไทยไปตริงไว้ ต่อไปพรรคเพื่อไทยจะลำบากในภาคเหนือ ทั้งเชียงราย พะเยา แม่ฮ่องสอน โดนพรรคพลังประชารัฐและอนาคตใหม่ชิงที่นั่งส.ส. ไปได้” (ผู้จัดการออนไลน์, 2562) และในเวลาต่อมาพรรคเพื่อไทยได้ประกาศส่งนายชูชัย เลิศพงษ์อดิสร ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ในนามพรรคเพื่อไทยนำร่องเป็นแห่งแรกในประเทศ นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ หัวหน้าพรรคเพื่อไทยให้สัมภาษณ์ว่า “ในตอนแรกทางพรรคเพื่อไทยไม่ได้คิดว่าจะส่งผู้สมัครลงสมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่น แต่นายชูชัย เลิศพงษ์อดิสร ซึ่งเป็นอดีตส.ว.และเป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทยมานานแล้วถือเป็นคนแรกที่พรรคเพื่อไทยจะใช้เป็นโมเดลในการที่จะส่งคนของพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น หรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)” (แนวหน้าออนไลน์, 2562) ในเวลาต่อมาพรรคเพื่อไทยก็ได้มีให้การรับรองและสนับสนุนนางสาววิสาระดี เตชะธีราวัฒน์ ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายในนามของพรรคเพื่อไทย (พรรคเพื่อไทย, 2562)

และเป็นที่แน่ชัดแล้วว่า ในการเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตนี้นายบุญเลิศ บุรณุปกรณ์ จะต้องกลับไปลงสมัครรับเลือกตั้งในนามอิสระคือในนามกลุ่มเชียงใหม่คุณธรรมแทนกลุ่มเพื่อไทยคุณธรรม (คมชัดลึกออนไลน์, 2563) และนี่ก็จะเป็นการพิสูจน์สิ่งที่ไทยอาจจะแตกต่างจากตะวันตกตรงที่ว่าการเลือกตั้งระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะให้ความสำคัญกับกลุ่มการเมืองซึ่งก็หมายถึงตัวบุคคลมากกว่าพรรคการเมือง (อโณทัย วัฒนาวพร, 2553; ชัยพงษ์ สำเนียง, 2559) นับว่าต่างไปจากการเมืองระดับชาติ และยิ่งต่างไปจากการเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. ซึ่งผู้ลงคะแนนเสียงจะให้น้ำหนักกับพรรคการเมืองมากกว่ากลุ่มการเมืองหรือตัวบุคคล และแม้ว่าในระยะหลังพรรคการเมืองระดับชาติจะเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการเลือกตั้งระดับอบจ. แต่ในกระบวนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งนายกฯ อบจ. กลับไม่ปรากฏชัด หากเทียบกับกรณีกรุงเทพฯ และคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งในสองตำแหน่งนี้ (ผู้ว่าฯ กทม.และนายกฯ อบจ.) มีความแตกต่างกันอยู่ไม่น้อย แต่สิ่งที่สำคัญก็คือว่า ในการเลือกตั้งครั้งต่อไปพรรคการเมืองจะเป็นปัจจัยกำหนดชัยชนะมากกว่าในอดีต โดยพรรคจะมีส่วนในการก่อคะแนนนิยมให้กับผู้สมัครของพรรคไม่ว่าในสัดส่วนใด หมายความว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรค

ย่อมมีความได้เปรียบมากกว่าเพราะมีทั้งฐานตัวบุคคลและฐานพรรค ส่วนผู้สมัครในนามกลุ่มการเมืองฐานคะแนนจะมาจากตัวบุคคลและผลงานเท่านั้น

3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

หากพิจารณาจากพรรคการเมืองในมิติแห่งการเปรียบเทียบแล้วอาจกล่าวได้ว่า องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นไทยมีการกระจายอำนาจอย่างล่าช้าและค่อยเป็นค่อยไปขึ้นอยู่กับบริบททางการเมืองระดับชาติ (Charoenmuang, 2006) ในขณะที่พรรคการเมืองไทยเองก็มีความสนใจต่อการเมืองท้องถิ่นค่อนข้างล่าช้าเช่นกัน และแม้ว่าพรรคการเมืองไทยจะมีความเป็นสถาบันในระดับหนึ่ง แต่หากเทียบกับในต่างประเทศแล้วระบบพรรคการเมืองในต่างประเทศมีความเป็นสถาบันค่อนข้างสูงกว่า จากข้อมูลที่น่าเสนอในข้างต้นเกี่ยวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่สามารถอนุมานได้ว่า พรรคการเมืองระดับชาติกับการเมืองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กันอย่างชัดเจนโดยที่ต่างก็แลกเปลี่ยนและเอื้ออำนวยผลประโยชน์ซึ่งกันและกันตามแต่ละช่วงเวลา โดยเปรียบเทียบแล้ว พรรคการเมืองระดับชาติได้ให้ความสำคัญกับกรุงเทพมหานครมาอย่างยาวนาน และพรรคการเมืองมีความสำคัญต่อการเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. มากกว่าตัวบุคคล แต่ก็ได้หมายความว่า ผู้สมัครในนามอิสระหรือในนามกลุ่มการเมืองจะไม่มีโอกาสแต่อย่างใด ขึ้นอยู่กับตลาดการเมือง (Political Market) ในหัวเวลานั้นๆ ในประเด็นนี้อาจวิเคราะห์ได้ว่าความสำเร็จในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครประกอบด้วยปัจจัยอื่นนอกเหนือไปจากการสังกัดพรรคการเมือง

กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด พรรคการเมืองระดับชาติหันมาให้ความสนใจกับการเลือกตั้งท้องถิ่นนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 (เทียบกับกรุงเทพมหานครที่เริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518) แต่ด้วยบทบาทของพรรคที่ไม่มีความชัดเจนในการคัดสรรและส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคเมื่อเทียบกับกรณีกรุงเทพมหานคร ทำให้การเข้าสู่ตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ที่ผ่านมา มาจากฐานความจงรักภักดีของประชาชนต่อตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งมากกว่าพรรคการเมือง แต่คงต้องเน้นย้ำตรงที่ว่าความนิยมและความภักดีของผู้ลงคะแนนเสียงต่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง ไม่ได้หมายถึงเพียงแค่การที่ผู้สมัครมีทรัพยากรทางการเมืองในการช่วยเหลือด้านสังคมสงเคราะห์เฉพาะหน้าเท่านั้น แต่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งยังมองไปที่นโยบายและผลงานของผู้สมัคร พร้อมทั้งประเมินว่าผู้สมัครมีความรู้ความสามารถเพียงพอหรือไม่ที่จะแก้ไขปัญหาของพวกเขา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาไฟป่า ปัญหาหมอกควัน ปัญหาขยะ ปัญหาขนส่งมวลชน ปัญหาการเกษตรและการท่องเที่ยว และสำหรับการเลือกตั้งท้องถิ่นในอนาคต พรรคการเมืองระดับชาติต่างต้องการส่งผู้สมัครในนามพรรคซึ่งนับว่าเป็นสิ่งที่ไม่เคยเกิด

ขึ้นมาก่อน (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ในขณะเดียวกัน คงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ความเสื่อมสัทธิฐานต่อกระบวนการยุติธรรม ความถดถอยทางเศรษฐกิจ ภัยคุกคามจากโรคระบาด ปัญหาสิ่งแวดล้อม ฯลฯ เป็นบริบทใหม่ที่มีนัยสำคัญต่อการตัดสินใจของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ประเด็นสุดท้าย แน่หน่อนว่าการเข้ามามีบทบาทของพรรคการเมืองในการเมืองถิ่นทำให้ประชาชนเข้าใจบทบาทของพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นและเชื่อมโยงบทบาทของพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นเข้ากับการเมืองระดับชาติ อันเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย แต่เนื่องด้วยบทความชิ้นนี้เป็นเพียงผลการศึกษาเบื้องต้นต่อบทบาทของพรรคการเมืองที่มีต่อการเมืองท้องถิ่นในสองกรณีคือ กรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่เท่านั้น เพื่อให้องค์ความรู้ด้านนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ควรมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมในประเด็นดังกล่าวผ่านการวิเคราะห์ในระดับพื้นที่ต่อไป

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- โกวิท พวงงาม. (2550). *มิติใหม่ การปกครองส่วนท้องถิ่น: วิสัยทัศน์กระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- _____. (2553). *ธรรมาภิบาลท้องถิ่น: ว่าด้วยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2560. (2559, 7 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 133 ตอนพิเศษ 226 ง หน้า 1-80.
- ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2561. (2560, 28 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนพิเศษ 240 ง หน้า 58-138.
- ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2562. (2561, 26 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนพิเศษ 238 ง หน้า 13-97.
- ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2563. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2563, จาก <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER9/DRAWER012/GENERAL/DATA0003/00003021.PDF>
- คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร. (2549). *ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตกรุงเทพมหานคร*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร.

- _____. (2553). ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร.
- _____. (2556). ผลการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร วันที่ 3 มีนาคม 2556. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร.
- คมชัดลึกออนไลน์. (2563, 23 เมษายน). คีกล้านนา บุรณุปกรณ์ เลือดข้นกว่าน้ำ. สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2563, จาก <https://www.komchadluek.net/news/scoop/428425>
- จันทมร สีหาบุญลี. (2559). อาทิตย อูไรรัตน์. สืบค้นเมื่อ 8 สิงหาคม 2563, จาก http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=อาทิตย_อูไรรัตน์
- จารินี รุทธกาญจน์. (2546). การเมืองท้องถิ่นกับการพัฒนาการทางการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย: ศึกษาลักษณะของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในกรุงเทพมหานคร. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จำลอง ศรีเมือง. (2533). ชีวิตจำลอง. กรุงเทพฯ: เอ.วี. การพิมพ์.
- จุฑาทิพย์ สุขรังสรรค์. (2529). พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จุฑารัตน์ ลิ้มปกาญจน์. (2557). การเมืองเรื่องการเลือกตั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นในเทศบาลเมืองหลังสวน. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2553). เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต. กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์.
- ชมพูนุช สุขศรีมั่งมี. (2546). การศึกษาเปรียบเทียบกลยุทธ์การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครของนายสมัคร สุนทรเวชกับ นางสุตารัตน์ เกยุราพันธุ์ ปี พ.ศ. 2543. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยพงษ์ สำเนียง. (2559). การเมืองท้องถิ่นสหสัมพันธ์ของความสัมพันธ์หลายระดับ. วารสาร รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, 7(1), 106-137.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. (2550). บทบาททางการเมืองของเจ้าพ่อท้องถิ่นในกระแสโลกาภิวัตน์: กรณีศึกษาจังหวัดหนึ่งทางภาคตะวันออก. รัฐศาสตร์สาร, 28(3), 179-223.
- ถิรายุส บำบัด. (2555). บทบาททางเศรษฐกิจและการเมืองของกลุ่มทุนท้องถิ่นในจังหวัดแพร่ พ.ศ. 2518-2553. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ไทยรัฐออนไลน์. (2563ก, 15 กรกฎาคม). กางชื่อขุนพล พบขร. 10 ภาค “บึกบึม” จัดทัพรับศึกเลือกตั้งใหญ่-ท้องถิ่น. สืบค้นเมื่อ 5 สิงหาคม 2563, จาก <https://www.thairath.co.th/news/politic/1889893>

- _____. (2563ข, 9 ตุลาคม). "ธนาธร" นำเปิดตัว ผู้สมัครเลือกตั้งท้องถิ่น 32 อบจ. ของ "คณะก้าวหน้า". สืบค้นเมื่อ 9 ตุลาคม 2563, จาก <https://www.thairath.co.th/news/politic/1948935>
- ไทยโพสต์. (2563, 28 ตุลาคม). พปชร. มีมติไม่ส่ง ผู้สมัครนายก อบจ.-สมาชิก อบจ. ในนาม พรรค. สืบค้นเมื่อ 28 ตุลาคม 2563, จาก <https://www.thaipost.net/main/detail/82093>
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2559ก). การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 18 วันที่ 22 มีนาคม 2535. สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2563, จาก http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร_ครั้งที่_18_วันที่_22_มีนาคม_2535
- _____. (2559ข). การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 19 วันที่ 13 กันยายน 2535. สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2563, จาก http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร_ครั้งที่_19_วันที่_13_กันยายน_2535
- _____. (2559ค). การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2528). สืบค้นเมื่อ 8 สิงหาคม 2563, จาก [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร_ครั้งที่_2_\(พ.ศ.2528\)](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร_ครั้งที่_2_(พ.ศ.2528))
- _____. (2559ง). การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ครั้งที่ 4 (พ.ศ. 2535). สืบค้นเมื่อ 8 สิงหาคม 2563, จาก [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร_ครั้งที่_4_\(พ.ศ.2535\)](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร_ครั้งที่_4_(พ.ศ.2535))
- นพดล สุนทรวิท. (2539). พรรคการเมืองไทยกับการเมืองท้องถิ่น: ผลประโยชน์และฐานอำนาจ. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นิพาดา ทองคำแท้. (2557). อิทธิพลของการเลือกตั้งทั่วไปต่อการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นในภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย: ศึกษากรณีจังหวัดแพร่. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- แนวหน้าออนไลน์. (2562, 19 สิงหาคม). 'เพื่อไทย' เปิดตัวว่าที่ผู้สมัครนายก อบจ. เชียงใหม่ ไวสนันชีวแก้วไ้แน่. สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2563, จาก <https://www.naewna.com/politic/434336>
- _____. (2563, 17 กรกฎาคม). 'หญิงหน่อย' ลุยจัดทัพเพื่อไทย สู้เลือกตั้งท้องถิ่นกม. ย้ำต้องมีสข. สืบค้นเมื่อ 3 สิงหาคม 2563, จาก <https://www.naewna.com/politic/505974>
- เบญจวรรณ สมสิน. (2548). กลยุทธ์การกำหนดวาระข่าวสารของนายชูวิทย์ กมลวิศิษฎ์. (วิทยานิพนธ์วารสารสนเทศมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง ผลการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร. (2528, 21 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 102 ตอนที่ 173 ง ฉบับพิเศษ. หน้า 26-27. _____ . (2533, 19 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 107 ตอนที่ 14 ง ฉบับพิเศษ. หน้า 1-2.
- ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง ผลการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร [นายกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยู่ทยา]. (2535, 5 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 109 ตอนที่ 60. หน้า 5198-5199.
- ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง ผลการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร. (2539, 13 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 113, ตอนที่ 48 ง. หน้า 23-25. _____ . (2543, 4 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 117, ตอนที่ 76 ง. หน้า 17-18.
- ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร. (2528, 21 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 102 ตอนที่ 173 ง ฉบับพิเศษ. หน้า 28-56.
- ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2562. (2563, 30 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 137, ตอนที่ 24 ง. หน้า 17-19.
- ประกาศิต เศรษฐธรรม. (2543). *การถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคสู่ท้องถิ่น: กรณีศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างการควบคุมของส่วนกลาง ศักยภาพของท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชน*. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ประจักษ์ ก้องกีรติ (บก.). (2555). *การเมืองว่าด้วยการเลือกตั้ง: วาทกรรม อำนาจและพลวัตชนบทไทย*. กรุงเทพฯ: ฟ้าเดียวกัน.
- ประชาชาติธุรกิจ. (2563, 30 กรกฎาคม). “ก้าวหน้า” ปักธงสร้างขุนศึกท้องถิ่น “พปชร.-พท.-ภท.” ย่องตามขบวน. สืบค้นเมื่อ 3 สิงหาคม 2563, จาก <https://www.prachachat.net/politics/news-498217>
- ประชาไท. (2548, 17 มกราคม). *อนาคตเจ้าหนูในกำมือ 2 เจ้*. สืบค้นเมื่อ 8 สิงหาคม 2563, จาก <https://prachatai.com/journal/2005/01/2280>
- ปรัชญา นงนุช. (2563, 1 กรกฎาคม). “3 ป.” กอดคอยึด “พลังประชารัฐ” ขยายฐานอำนาจ “ระดับชาติ-ท้องถิ่น” พร้อมปูทางวาง “ทายาทการเมือง”. สืบค้นเมื่อ 4 สิงหาคม 2563 จาก https://www.matichonweekly.com/column/article_320473

- ปลาย้อ ชนชนนท์. (2529). บทบาทของนายทุนพ่อค้าที่มีผลต่อการก่อและขยายตัวของทุนนิยมภาคเหนือของประเทศไทย พ.ศ. 2466-2523. (วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ผู้จัดการออนไลน์. (2550, 29 พฤษภาคม). 9 ปีบนเส้นทางการเมืองของ ‘ไทยรักไทย’. สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2563, จาก <https://mgronline.com/politics/detail/9500000061965>
- _____. (2551, 6 พฤษภาคม). โค้งสุดท้ายศึก “อบจ.เชียงใหม่” ถล่มกันและ “เจ้าหนูย” ขึ้นป้ายโจมตีคู่แข่งทั่วเมือง. สืบค้นเมื่อ 4 สิงหาคม 2563, จาก <https://mgronline.com/local/detail/9510000052674>
- _____. (2562, 5 กรกฎาคม). “เจ้แดง” ชุกเชียงใหม่ หึง! ล้มลุย อบจ.ภาคเหนือ พท.ยันไม่อยู่ไทย”. สืบค้นเมื่อ 5 สิงหาคม 2563, จาก <https://mgronline.com/daily/detail/9620000063873>
- พรรคเพื่อไทย. (2562, 23 ธันวาคม). “เพื่อไทย” มีมติส่ง “วิสาระดี” ชิงนายก อบจ.เชียงใหม่. สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2563, จาก <https://www.ptp.or.th/news/1299>
- พรรคอนาคตใหม่. (2562ก, 9 กรกฎาคม). พรรคอนาคตใหม่: เปิดรับสมัครเพื่อสรรหาผู้ลงสมัครเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภา อบจ. สืบค้นเมื่อ 4 สิงหาคม 2563, จาก <https://futureforwardparty.org/?p=4819>
- _____. (2562ข, 12 ตุลาคม). พรรคอนาคตใหม่: ประกาศรายชื่อผู้สมัครที่มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกเป็นผู้สมัครอบจ. สืบค้นเมื่อ 4 สิงหาคม 2563, จาก <https://futureforwardparty.org/?p=8801>
- พิชาย รัตนดิถ ญ ภูเก็ต. (2541). ชนชั้นกับการเลือกตั้ง: ความรุ่งเรืองและความตกต่ำของสามพรรคการเมืองในกรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก.
- _____. (2552). โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ: จรัสสนิทวงศ์การพิมพ์.
- พิสิษฐ์ นาสี, และชัยพงษ์ สำเนียง. (2556). การเลือกตั้ง: การสร้างเครือข่ายและสายใยความสัมพันธ์ในการเมืองระดับท้องถิ่น”. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 10(3), 77-109.
- โพสต์ทูเดย์. (2555, 19 มิถุนายน). ปชป.ลุยหาเสียงผู้สมัคร อบจ.เชียงใหม่. สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2563, จาก <https://www.posttoday.com/social/local/160624>
- _____. (2556ก, 16 มกราคม). ย้อนผลการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ปชป. จะคว้าชัยสมัย 4 หรือไม่. สืบค้นเมื่อ 8 สิงหาคม 2563, จาก www.posttoday.com/politic/report/199137

- _____. (2556ข, 1 กุมภาพันธ์). รายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร. สืบค้นเมื่อ 9 สิงหาคม 2563, จาก www.posttoday.com/politic/news/202370
- ภคกุล ศิริพยัคฆ์. (2536). การใช้สื่อมวลชนของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร. (วิทยานิพนธ์นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ม.ป.ช. (2553). ที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพนายสมัคร สุนทรเวช อดีตนายกรัฐมนตรี ณ เมรุหลวงหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส กรุงเทพมหานคร วันอาทิตย์ที่ 14 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2553. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- มณฑาทิพย์ ชินวัตร. (2557). การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร วันที่ 3 มีนาคม 2556: ศึกษากรณี พล.ต.อ.พงศพัศ พงษ์เจริญ. (ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต), มหาวิทยาลัยเกริก.
- ยศ สันตสมบัติ. (2546). พลวัตและความยืดหยุ่นของสังคมชาวนา: เศรษฐกิจชุมชนภาคเหนือและการปรับกระบวนการทัศน์ว่าด้วยชุมชนในประเทศโลกที่สาม. เชียงใหม่: ศูนย์ศึกษาความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วงศ์พัฒน์. (2547). อภิรักษ์ โกษะโยธิน: ความฝัน ความมุ่งมั่น และชีวิตที่เลือกได้. กรุงเทพฯ: ดีเอ็มจี.
- วารินล อินคำ. (2555). รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำของเทศบาลนครเชียงราย. (การค้นคว้าอิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วิเชียร ช่วยหนู. (2557). การสื่อสารทางการเมือง ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ของนายชูวิทย์ กมลวิศิษฐ์. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิลาวัณย์ หงส์นคร. (2551). ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างราชการบริหารส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ (พ.ศ. 2545 – 2549). (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วิไล บุรณุปกรณ์. (2551). บทบาทของผู้นำสตรีกับการบริหารพัฒนาท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่. (การค้นคว้าอิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เวียงรัฐ เนติโพธิ์. (2552). ทูมเชียงใหม่. กรุงเทพฯ: Openbooks.
- _____. (2558). ทับบัตรกับบุญคุณ การเมืองการเลือกตั้งและการเปลี่ยนแปลงเครือข่ายอุปถัมภ์. เชียงใหม่: ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

- ศาสตริน ตันสุน, และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2559). การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2547. สืบค้นเมื่อ 8 สิงหาคม 2563 จาก [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2547](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร_พ.ศ._2547)
- ศุภชัย ยาวะประภาษ, และปิยกร หวังมหาพร. (2555). นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: จุฑาทอง.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2547). ย้อนอดีต ชัดปัจจุบัน มุ่งสู่อนาคต: ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร. นนทบุรี: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2559). หมวดหมู่: การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร. สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2563, จาก [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=หมวดหมู่%3Aการเลือกตั้งผู้ว่า](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=หมวดหมู่%3Aการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร)
- สมบัติ จันทรวงศ์. (2530). การเมืองเรื่องเลือกตั้ง: ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2528. กรุงเทพฯ: มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา.
- _____. (2540). การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 2539: การศึกษายุทธศาสตร์การสร้างภาพ. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2544). ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.
- _____. (2548). ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2548. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.
- _____. (2554). ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.
- _____. (2562ก). กกด. ประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ. สืบค้นเมื่อ 7 สิงหาคม 2563, จาก https://www.ect.go.th/ect_th/download/article/article_20190508184334.pdf
- _____. (2562ข). ผลคะแนนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานครวันที่ 24 มีนาคม 2562. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.
- สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2559). การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร. สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2563, จาก https://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2559/aug2559-1.pdf
- สิงห์ทอง บัวชุม. (2550). การเกิดขึ้นและการล่มสลายของพรรคการเมืองไทย พ.ศ. 2475-2547. (ปรัชญาดุษฎีนิพนธ์), มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- สุรพล สายพันธุ์. (2519). *การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนในกรุงเทพมหานคร: ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ รองผู้ว่าราชการ และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518*. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่. (ม.ป.ป.ก). *ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2560*. สืบค้นเมื่อ 3 สิงหาคม 2563, จาก <https://www.chiangmaipao.go.th/th/detail.php?id=7317>
- _____. (ม.ป.ป.ช). *ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2561*. สืบค้นเมื่อ 3 สิงหาคม 2563, จาก <https://www.chiangmaipao.go.th/th/detail.php?id=7318>
- _____. (ม.ป.ป.ค). *ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2562*. สืบค้นเมื่อ 3 สิงหาคม 2563, จาก <https://www.chiangmaipao.go.th/th/detail.php?id=7319>
- _____. (ม.ป.ป.ง). *ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2563*. สืบค้นเมื่อ 3 สิงหาคม 2563, จาก <https://www.chiangmaipao.go.th/th/detail.php?id=7320>
- _____. (2551). *ผลการเลือกตั้งนายกและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2551*. เชียงใหม่: องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่.
- _____. (2555). *ผลการเลือกตั้งนายกและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2555*. เชียงใหม่: องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่.
- อโนทัย วัฒนาพร, และพินสุตา วงศ์อนันต์. (2560). การปฏิรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, 15(2), 25-55.
- อโนทัย วัฒนาพร. (2553). การแข่งขันทางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*. 8(3), 17-40.
- อภิชาติ พุ่มแก้ว. (2533). *พรรคการเมืองไทยกับฐานคะแนนเสียง ศึกษากรณีของพรรคประชากรไทยในเขตกรุงเทพมหานคร*. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อรรถ กักผล. (2546). *Best practices ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

- _____. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดพัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยกรุงเทพมหานคร*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2559). *ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร*. สืบค้นเมื่อ 8 สิงหาคม 2563, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร>
- อรรถสิทธิ์ พานแก้ว. (2559). *พิจิตต รัตตกุล*. สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2563, จาก [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=พิจิตต รัตตกุล](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=พิจิตต_รัตตกุล)
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2556). *สองนคราประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: คปไฟ.
- _____. (2557). *แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

- Arghiros, D. (2001). *Democracy, Development and Decentralization in Provincial Thailand*. Richmond, Surrey: Curzon.
- Charoenmuang, T. (2006). *Thailand: A Late Decentralizing Country*. Chiang Mai: Chiang Mai University.
- Duverger, M. (1972). *Party Politics and Pressure Groups: A Comparative Introduction*. UK: Crowell.
- Gallagher, M., & Marsh, M. (1988). *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London: SAGE.
- Hazan, R. Y., & Rahat, G. (2010). *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. New York: Oxford University Press.
- Heywood, A. (2019). *Politics*. London: Red Globe Press.
- Kenny, M., & Verge, T. (2016). Opening Up the Block Box: Gender Candidate Selection in a New Era. *Government and Opposition*, 51(3), 351-369.
- Keyes, C. F. (2012). Cosmopolitan Villagers and Populist Democracy in Thailand. *South East Asia Research*, 20(3), 343-360.
- Kongkirati, P. (2014). The Rise and Fall of Electoral Violence in Thailand: Changing Rules, Structures, and Power Landscape 1997-2011. *Contemporary Southeast Asia*, 36(3), 386-416.

- Murashima, E. (1987). Local Elections and Leadership in Thailand: A Case Study of Nakhon Sawan Province. *The Developing Economies*, 25(4), 363-385.
- Nelson, M. H. (2005). Analyzing Provincial Political Structures in Thailand: Phuak, Trrakun, and Huakhanan. *Southeast Asia Research Centre Working Paper Series*, (79), 1-27.
- Nishizaki, Y. (2011). *Political Authority and Provincial Identity in Thailand: The Making of Baharn-buri*. New York: Cornell Southeast Asia Program.
- Ockey, J. (2004). Making Democracy: Leadership, Class, Gender, and Political Participation in Thailand. Honolulu: University of Hawaii'I Press.
- _____. (2017). Team Work: Shifting Patterns and Relationships in Local and National Politics in Thailand. *Journal of Social Issues in Southeast Asia*, 32(2), 562-600.
- _____. (2020). Future-Forward? The Past and Future of the Future Forward Party. *Southeast Asian Affairs* 2020, 355-378.
- Pensute, C. (2015). *Candidates, Vote-Canvassers, and Voters in Thai Provincial Administrative Organisation Elections*. (Doctoral dissertation), University of Leeds.
- Rague, R., & Harrop, M. (2013). *Comparative Government and Politics*. UK: Palgrave Macmillan.
- Ruth, M. (Ed.) (2000). *Money and Power in Provincial Thailand*. Copenhagen: NIAS Publishing.
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party System: A Framework for Analysis*. UK: Cambridge University Press.
- Scott, J. C. (1973). Patron-client Politics and Political Change in Southeast Asia. *The American Political Science Review*, 66(1), 91-113.
- Siavelis, P. M. & Morgenstern, S. (2008). *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. USA: The Pennsylvania State University Press.
- Walker, A. (2008). The Rural Constitution and the Everyday Politics of Elections in Northern Thailand. *Journal of Contemporary Asia*, 38(1), 84-105.

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. คุณสมบัติของบทความที่รับตีพิมพ์

- 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 หรืองานสัมมนาวิชาการที่เคยหนึ่งมาก่อน 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 อ้าง โดยผู้แต่งชาวไทยให้คั่นระหว่างชื่อด้วยคำว่า “และ” เช่น (เก่ง เขียนดี และชยัน อุดทน, 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 อุดทน, และมานะ พายยาม, 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 ให้คั่นแต่ละรายการด้วยเครื่องหมาย “;” 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)./title./ (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)/title./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 ปริญญานิพนธ์	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์). / ชื่อวิทยานิพนธ์หรือปริญญานิพนธ์. / (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

