

# PSPA J

ปีที่ 12 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2564)

Vol.12 No.2 (JULY-DECEMBER 2021)

## วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

## POLITICAL SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION JOURNAL

ISSN 2630-0435 | E-ISSN 2630-0699



**TCI**

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University





วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์  
Political Science and Public Administration Journal

ปีที่ 12 • ฉบับที่ 2 • กรกฎาคม-ธันวาคม 2564  
Volume 12 • Number 2 • July-December 2021  
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) บทความที่ผ่านการพิจารณาก่อนการรับจากกองบรรณาธิการเบื้องต้นจะถูกนำเสนอให้ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง อย่างน้อย 3 คน พิจารณา โดยใช้ระบบ Double-blind peer review (ผู้พิจารณาไม่ทราบชื่อผู้เขียน และผู้เขียนไม่ทราบชื่อผู้พิจารณา)

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

(4) ในกรณีที่จำเป็นต้องมีการแก้ไข หรือปรับปรุงบทความ ให้ผู้เขียนแก้ไขบทความ และนำเสนอกองบรรณาธิการภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับผลการพิจารณา

(5) การตรวจสอบความถูกต้องทางภาษา ของบทความย่อภาษาอังกฤษ (Abstract) และเนื้อหาของบทความ กรณีที่เป็นบทความภาษาอังกฤษ เป็นความรับผิดชอบของผู้เขียน ที่จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักไวยากรณ์ และรูปแบบการใช้ภาษาอังกฤษ ตั้งแต่ก่อนนำเสนอบทความเข้าสู่ระบบ และตลอดกระบวนการพิจารณาบทความ วารสารมีสิทธิ์ปฏิเสธการตีพิมพ์บทความในกรณีที่ผู้เขียนไม่ดำเนินการแก้ไขภาษาอังกฤษให้มีความถูกต้องตามข้อเสนอแนะของกองบรรณาธิการ

(6) กองบรรณาธิการจะนำบทความที่ผ่านการพิจารณาและแก้ไขแล้ว เข้าสู่กระบวนการเรียงพิมพ์ และการตีพิมพ์เผยแพร่ โดยกองบรรณาธิการจะแจ้งกำหนดการตีพิมพ์เผยแพร่เบื้องต้นให้ผู้เขียนทราบ

(7) ผู้เขียนจะได้รับวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 2 เล่ม เป็นการตอบแทน โดยกองบรรณาธิการจะจัดส่งวารสารให้แก่ผู้เขียนภายใน 1 เดือนนับตั้งแต่วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ได้รับการเผยแพร่

- 
- เนื้อหาและข้อมูลที่ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ถือเป็นข้อคิดเห็นและความรับผิดชอบของผู้เขียนบทความโดยตรง ซึ่งกองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย หรือร่วมรับผิดชอบใด ๆ
  - บทความและข้อมูล ที่ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ถือเป็นลิขสิทธิ์ของวารสาร หากบุคคลหรือหน่วยงานใดต้องการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในทางวิชาการ ขอให้อ้างอิงแหล่งที่มาด้วย

## กองบรรณาธิการ

### ที่ปรึกษา

ผศ.ดร.ไพฑิณท์ ภู่อินาพันธุ์

คณบดีคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

### ผู้ทรงคุณวุฒิประจำกองบรรณาธิการ

ศ.เกียรติคุณ ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง คณະรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ศ.ดร.กิตติ ประเสริฐสุข

คณະรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

### บรรณาธิการ

ผศ.ดร.นฤตม์ เจริญศรี

คณະรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

### กองบรรณาธิการ

รศ.ดร.ภิญญาพันธุ์ พจนะลาวณิชย์

คณະมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง

รศ.ดร.ธัสธร ตูทองคำ

สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ผศ.ดร.บัณฑิต จันทน์โรจนกิจ

คณະรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผศ.ดร.พดดี หุ่ยตระกูล

คณະรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อ.ดร.กมลพร กัญชนะ

คณະรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อ.ดร.ไกรวุฒิ ใจคำปัน

คณະรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อ.ดร.ณัฐกร วิทิตานนท์

คณະมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

อ.ดร.ณัฐพล ตันตระกูลทรัพย์

คณະรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อ.ชาลินี สนพลาย

คณະรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Assoc. Prof. Dr. Ron Bridget Vilog

International Studies Department, De La Salle University

Asst. Prof. Dr. Lee Kian Cheng

คณະรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Dr. Guo Hai

Institute of Public Policy, South China University of Technology

Dr. Khang Nguyen Tran

Faculty of International Relations University of Social Sciences and Humanities, Vietnam National University

Mrs. Maki Aoki-Okabe

Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (JETRO)

### เลขานุการกองบรรณาธิการ

น.ส.สิริมา ชินสมุทร

คณະรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่



วารสารเล่มนี้เป็นอีกครั้งที่แสดงให้เห็นถึงความอุตสาหะของนักวิชาการและนักวิจัยในแวดวงการศึกษาด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และการระหว่างประเทศ ที่ต้องการเผยแพร่องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับพลวัตในมิติต่างๆ ของสังคมไทยและสังคมระหว่างประเทศ บทความวิชาการและบทความวิจัยที่นำเสนอในวารสารฉบับนี้มีประเด็นที่กว้างขวางและหลากหลายมิติ สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นถึงความเชี่ยวชาญของนักวิชาการไทยที่พยายามทำความเข้าใจพลวัตจากมุมมองต่างๆ

กรณีศึกษาที่ถูกเสนอในวารสารฉบับนี้มีทั้งพื้นที่ภาคตะวันออก ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคใต้ และประเด็นระหว่างประเทศ ความหลากหลายของพื้นที่ที่เป็นกรณีศึกษาผนวกกับมิติด้านการเกษตร สาธารณสุข การท่องเที่ยว สถาบันทางการเมือง ความมั่นคง และวัฒนธรรม ช่วยทำให้วารสารฉบับนี้มีคุณค่าในการเป็นเหมือนพื้นที่ที่ชักชวนให้ผู้อ่านได้ถกเถียงและพูดคุยเกี่ยวกับปรากฏการณ์ กรณีศึกษา วิธีการศึกษา และอาจนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องได้

ในฐานะบรรณาธิการบริหารของวารสาร ขอเชิญชวนนักวิชาการ นักวิจัย และผู้สนใจส่งบทความทางวิชาการ (Academic Article) บทความวิจัย (Research Article) บทความปริทัศน์ (Review Article) และบทวิจารณ์หนังสือ (Book Review) ที่เกี่ยวข้องกับการเมือง การปกครอง รัฐประศาสนศาสตร์ การระหว่างประเทศ อาณาบริเวณศึกษา และสังคมศาสตร์ มายังวารสารฯ เพื่อเผยแพร่ผลงานวิจัยสู่สาธารณะต่อไป

นรุตม์ เจริญศรี

บรรณาธิการ



ความสัมพันธ์ระหว่างโครงการเกษตรแปลงใหญ่กับระบอบการเมืองช่วง พ.ศ. 2557-2561:

กรณีศึกษาโครงการเกษตรแปลงใหญ่ในภาคตะวันออก ประเทศไทย

วีระ หวังสัจจะโชค

1-22

บทบาทอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติดังกับการใช้ทรัพยากรร่วม (มนุษย์) พัฒนาสุขภาพเมืองชายแดน

อรัญญา ศิริผล และเทพินทร์ พิชราบุรุษ

23-46

พัฒนาการของ “เมืองเชียงราย” ภายใต้การวางผังเมืองสมัยใหม่

ณัฐกร วิทิตานนท์

47-74

การพัฒนากลยุทธ์ส่งเสริมการท่องเที่ยวเทศบาลเมืองชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี

ดร.ณิ ทิพย์ปลูก

75-96

การสร้างและรักษาสถานเสด็จของพรรคเพื่อไทยในจังหวัดเชียงรายระหว่าง พ.ศ. 2544-2562

ศิริรัตน์ พิทยเลิศ

97-122

ธรรมาภิบาลเปรียบเทียบและแนวทางการพัฒนาธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย

รินทร์ลภัส วุฒิปรีชาสิทธิ์ และณัฐกริช เปาอินทร์

123-166

การศึกษาการอนุรักษ์ดนตรีชาติพันธุ์ลาวและหาแนวทางส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมโดยใช้ดนตรีชาติพันธุ์ลาวในจังหวัดเพชรบุรี

สมบัติ ไวยรัช

167-182

ความไม่มั่นคงภายใต้นโยบายการส่งเสริมความมั่นคงภายในปากีสถานระหว่าง ค.ศ. 2015-2017:

กรณีศึกษาโครงการแถบเศรษฐกิจจีนกับปากีสถาน

จุลพัชร เอกวัฒน์ และชูเกียรติ พันัสพรประสิทธิ์

183-216

รัฐบาลสยามกับการจัดการปกครอง 4 หัวเมืองมลายู (ไทรบุรี ปะลิส กลันตัน และตรังกานู) ระหว่าง ค.ศ. 1873-1910

ชัยวัฒน์ ปะสุนะ

217-240

โครงสร้างองค์การจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย: มุมมองเชิงวัฒนธรรมองค์การ

กิตติ วิสารกาญจน

241-268

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐกับการสร้างแบรนด์นายจ้าง

ปฐกฤต จิรนันทกิจ

269-294

บทวิจารณ์หนังสือ อำมาตยาธิปไตยไทยกับการจัดตั้งสังคมให้ก้าวล้ำอยู่กับที่: มองสังคมไทยผ่าน Thailand, society and politics ของ John L. S. Girling

ชัยพงษ์ สำเนียง

295-302

แนวทางการจัดทำต้นฉบับบทความ เพื่อส่งขอรับการพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์



# ความสัมพันธ์ระหว่างโครงการเกษตรแปลงใหญ่ กับระบอบการเมืองช่วง พ.ศ. 2557-2561: กรณีศึกษาโครงการเกษตรแปลงใหญ่ในภาคตะวันออก ประเทศไทย

วีระ หวังสัจจะโชค<sup>1</sup>

Received: July 3, 2019

Revised: September 11, 2019

Accepted: April 21, 2020

## บทคัดย่อ

บทความนี้มีเป้าหมายในการศึกษาอยู่สองประการ ประการแรก เพื่อศึกษานโยบายด้านการเกษตรผ่านโครงการเกษตรกรรมแปลงใหญ่ ภายใต้บริบทของระบอบการปกครองของไทยช่วง พ.ศ. 2557-2561 และประการที่สอง เพื่อศึกษากระบวนการนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่ของรัฐและระบบราชการ ในการทำงานระดับพื้นที่ภาคตะวันออก โดยใช้กรอบการศึกษาจากระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยกับกระบวนการนโยบายสำหรับการอธิบายลักษณะเฉพาะของระบอบการเมืองไทยช่วงปี พ.ศ. 2557-2561 ผ่านการสำรวจเอกสารการสัมภาษณ์เชิงลึก และการจัดเวทีระดมความคิดเพื่อเก็บข้อมูลในระดับพื้นที่ภาคตะวันออกจำนวน 6 เวที ใน 3 จังหวัด (ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง) ผลการศึกษาพบว่า การพัฒนาเศรษฐกิจผ่านโครงการเกษตรกรรมแปลงใหญ่ภายใต้ระบอบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยช่วง พ.ศ. 2557-2561 เน้นในเรื่องการตัดสินใจและต้องการผลลัพธ์อย่างรวดเร็วจากกระบวนการนโยบาย เนื่องจากเป้าหมายใน 3 ด้าน ประกอบด้วย 1) การสร้างความชอบธรรมผ่านผลงาน 2) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการเมืองของนักวิชาการในการสร้างนโยบายที่เน้นกระบวนการรวมกลุ่มของเกษตรกร มากกว่าการช่วยเหลือด้านผลผลิต และ 3) การใช้กลไกที่เป็นอำนาจพิเศษในการช่วยตัดสินใจนโยบาย โดยในพื้นที่ภาคตะวันออกพบวาทะนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่ที่มีทั้งประสบความสำเร็จและล้มเหลว เพราะข้อจำกัดในเรื่องเวลา และการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ภาคราชการต้องเผชิญ ทำให้นโยบายต้องเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปมากกว่าการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามความต้องการของรัฐบาล

**คำสำคัญ** นโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่, กระบวนการนโยบาย, ระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย, เศรษฐกิจการเมืองภาคตะวันออก

<sup>1</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร จังหวัดพิษณุโลก 65000  
อีเมล: weera36448@gmail.com

# Relationships of Large-Scale Farming Scheme and Political Regime from 2014 to 2018: A Case Study of Large-Scale Farming in the Eastern Region, Thailand

Weera Wongsatjachock<sup>2</sup>

## Abstract

This article aims to study two issues. First, the research studies the large-scale farming policy under the circumstance of Thai political regime between 2014 and 2018. Second, the research demonstrates the relationship between the large-scale farming policy process and bureaucracy in the Eastern region by using non-democratic political mechanisms. In terms of conceptual framework, the research article uses the approach of non-democratic regime and policy process to analyze situations of political regime from 2014 to 2018. To collect data, research methods consist of documentary reviews, in-depth interviews, and focus groups in the eastern region, including six groups in three provinces (Chachoengsao, Chonburi, and Rayong). In the case of the large-scale farming policy, the finding shows that economic development of non-democratic government from 2014 to 2018 needs efficient decision-making and outcomes in a short period of time. This is because of three reasons: 1) the government required performance legitimacy, 2) state and politics of expertise supported farmer organizations rather than products, and 3) non-democratic executive power employed policy. According to field study, the large-scale farming policy has both successes and failures because the process of policy implementation. This is why policy process changes gradually rather than implements instantly as the government decided.

**Keywords** Large Scale Farming Policy, Policy Process, Non-Democratic Regime, Political Economy of the Eastern Region

---

<sup>2</sup> Assistant Professor, Faculty of Social Science, Naresuan University, Phitsanulok 65000.  
E-mail: weera36448@gmail.com

## 1. บทนำ

ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจกับระบอบการเมืองเป็นสิ่งที่แยกออกจากกันไม่ได้ เพราะระบอบการเมืองเป็นโครงสร้างของรัฐที่กำหนดทิศทางการจัดสรรทรัพยากรและนโยบายสาธารณะในการเข้าไปดำเนินการในภาคเศรษฐกิจและสังคม (Schumpeter, 2003) และสำหรับประเทศไทยที่แม้ GDP จะมาจากภาคบริการและภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก แต่ภาคเกษตรกรรมยังมีความสำคัญทั้งในเชิงของแรงงานและสัญลักษณ์ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการศึกษาเชื่อมโยงนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจการเกษตรกับระบอบการเมืองว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร ประกอบกับการพัฒนาเศรษฐกิจถือว่าเป็นหัวใจของรัฐสมัยใหม่ที่อยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม อย่างไรก็ตามงานศึกษาหลายชิ้นพบว่าระบอบประชาธิปไตยมักทำให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจที่ประสบความสำเร็จมากกว่า (Olson, 1993) แต่หลายกรณีประเทศที่เป็นอำนาจนิยมอย่างอ่อน (Soft Authoritarianism) กลับสามารถประสบความสำเร็จในการพัฒนาประชาธิปไตยได้เช่นกัน (Johnson, 1982; Nasir & Turner, 2013)

สำหรับประเทศไทยหลังจากการรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ. 2557 ได้อยู่ภายใต้ระบอบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย (Non-Democratic Regime) จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาเงื่อนไขหรือปัจจัยในกระบวนการนโยบายที่มีลักษณะเฉพาะของระบอบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย (Gandhi & Przeworski, 2007, pp. 1279-1280) โดยงานของ Wongsatjachock (2015) ซึ่งชี้ให้เห็นถึงบทบาทของรัฐบาลทหารไทยที่หลังจากการเข้ามามีอำนาจในปี พ.ศ. 2557 ได้พยายามดำเนินการแก้ไขนโยบายจำนำข้าวและออกชุดนโยบายทางการเกษตรจำนวนมากเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจในด้านเกษตรและหาแรงสนับสนุนจากประชาชนในชนบท

ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาร่วมกันสถานการณ์การเมืองไทยที่รัฐบาลหลังปี พ.ศ. 2557 ได้มีแนวนโยบายเรื่อง “ประชารัฐ” ที่ให้ความสำคัญกับการสร้างเศรษฐกิจฐานราก (Grass-Root Economy) จากชุมชน (กรมการปกครอง, 2559) โครงการเกษตรกรรมแปลงใหญ่ก็เป็นผลจากชุดนโยบายดังกล่าวเช่นกัน โดยโครงการเกษตรกรรมแปลงใหญ่ หรือที่เรียกว่า “นาแปลงใหญ่” เป็นชุดนโยบายในการส่งเสริมการทำนาด้วยการผลิตจำนวนมากเพื่อสร้างอุตสาหกรรมทางการเกษตร (Agricultural Industry) ให้เกษตรกรสามารถรวมกลุ่มกันทำการผลิต ลดต้นทุนและเพิ่มอำนาจการต่อรอง รวมถึงการบริหารจัดการและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างเกษตรกร – ผู้จัดการแปลง – ภาคเอกชน งานวิจัยฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์หลักสองข้อประกอบด้วย

(1) เพื่อศึกษานโยบายด้านการเกษตรผ่านโครงการเกษตรกรรมแปลงใหญ่ ภายใต้บริบทของระบอบการปกครองของไทยช่วง พ.ศ. 2557-2561 ที่เป็นระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย

(2) เพื่อศึกษากระบวนการนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่ของรัฐและระบบราชการ ภายใต้ระบอบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ในการทำงานระดับพื้นที่ภาคตะวันออก

บทความวิจัยนี้จึงประกอบไปด้วยสามส่วนหลัก โดยส่วนแรกจะกล่าวถึงการทบทวนวรรณกรรมและกรอบการศึกษาในการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายกับระบอบการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ส่วนที่สองจะกล่าวถึงวิธีการวิจัยที่ใช้ข้อมูลเอกสารรวมกับการศึกษาภาคสนาม และส่วนที่สามจะเป็นเรื่องของผลการศึกษามีข้อค้นพบเกี่ยวกับความแตกต่างกันในกระบวนการนโยบายจากระดับการตัดสินใจสู่การปฏิบัติของระบอบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ที่เห็นได้จากการดำเนินโครงการเกษตรกรรมแปลงใหญ่

## 2. ทบทวนวรรณกรรมและกรอบการศึกษา

ในงานศึกษาคลาสสิกทางการเมืองเปรียบเทียบที่ได้ศึกษาบทบาทของรัฐบาลทหารกับการพัฒนาเศรษฐกิจในงานของ Guillermo O'Donnell (1988) เรื่อง *Bureaucratic Authoritarianism: Argentina, 1966–1973, in Comparative Perspective* ได้ศึกษาบทบาทของรัฐบาลทหารในการเป็น “ตัวแสดงหลัก” สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจ และทหารเองมองว่าความเป็นทหารอาชีพ (Professionalism) ไม่ใช่การแยกตัวออกจาก “การเมือง” ตามข้อถกเถียงของ Huntington (1957) แต่ทหารจะต้องมีบทบาทนำในการพัฒนาเศรษฐกิจและขับเคลื่อนประเทศ แม้ว่าจะมีหลายข้อถกเถียงที่กล่าวว่าการพัฒนาเศรษฐกิจจะส่งผลให้เกิดสังคมประชาธิปไตย เช่น งานของ Lipset (1959) แต่ในงานของ O'Donnell (1988) ชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคมสู่สมัยใหม่สามารถทำให้เกิดขึ้นจากรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากระบอบประชาธิปไตย

เมื่อมาดูงานในยุคปัจจุบันพบว่า ระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย (Non-Democratic Regime) ในทางวิชาการมักเผชิญกับปัญหาในการนิยามความหมายและสร้างกรอบแนวการวิเคราะห์ เพราะเนื่องมาจากนิยามและหลักเกณฑ์มีจำนวนมากทำให้เกิดความไม่ชัดเจนและความไม่ลงรอยกันในการทำควมเข้าใจระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย แต่หากเรามองในคำว่าระบอบเผด็จการ (Dictatorship) อาจถูกนิยามอย่างกว้างได้ว่าเป็นระบอบที่ผู้ปกครองได้รับอำนาจมาด้วยวิธีการอื่น นอกเหนือไปจากการแข่งขันผ่านการเลือกตั้ง (Gandhi, 2008, pp. 7-8, 20-31) หรือไม่ได้มาจากการต่อสู้แข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งเสียงโหวตของประชาชน (Schumpeter, 2003, p. 9) โดยอาจจะเป็นระบอบกษัตริย์ (Monarchy) ระบอบเผด็จการทหาร

(Military Dictatorship) ระบอบเผด็จการพลเรือน (Civilian Dictatorship) และระบอบเผด็จการในรูปแบบอื่นๆ ที่อยู่ในพื้นที่สีเทา (Grey Zone) หรืออาจเป็นระบอบผสม (Hybrid Regime) หรืออาจเป็นระบอบอำนาจนิยมที่มีการแข่งขัน (Competitive Authoritarianism) ที่พบได้ในงานของ Schedler (2010) และ Levitsky and Way (2010) ก็ได้

การทำความเข้าใจ “สถาบันทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย” (Democratic Political Institutions) ในฐานะที่เป็นสถาบันสาธารณะที่กระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน เช่น รัฐบาล ศาล ทหาร ราชการ องค์การอิสระ โรงพยาบาล และระเบียบกฎหมายต่างๆ ที่มีความชอบธรรมจากการเลือกตั้งโดยประชาชนและความชอบธรรมจากกฎหมายแม้ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนโดยตรง ประชาธิปไตยจึงไม่ใช่แค่ระบอบการปกครอง แต่เป็นระบบที่มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอย่างต่อเนื่อง (Democracy is more than a regime; it is an interacting system) (Linz & Stepan, 2001, pp. 97-99)

อย่างไรก็ดี สำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ที่จะมาอธิบาย “สถาบันการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย” (Non-Democratic Institutions) ผ่านคำนิยามของ Linz (2000, p. 159) ที่ว่าระบอบอำนาจนิยม (Authoritarian Regime) เป็นรูปแบบของระบบการเมืองที่จำกัดและไม่รับผิดชอบต่อพหุนิยมทางการเมือง โดยไม่มีการขับเคลื่อนทางการเมืองในมวลชน ไม่ว่าจะเป็นในระดับแคบหรือกว้าง เพราะการใช้อำนาจอยู่ภายใต้การบริหารของผู้นำหรือกลุ่มขนาดเล็กภายใต้ขอบเขตที่ไม่ชัดเจนแต่สามารถคาดการณ์การทำงานของระบอบได้ แต่งานชิ้นนี้ถูกโต้แย้งโดยงานของ (Gandhi, 2008, p. 109) การพัฒนาเศรษฐกิจและการกำหนดนโยบายต่างๆ ในระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย จะสามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่นก็ต้องสร้างความสัมพันธ์ในการตกลงร่วมกันกับสถาบันทางการเมืองที่มีในระบอบประชาธิปไตยอย่างสภาและพรรคการเมือง ในการเจรจาต่อรองและสร้างแรงจูงใจในการลงทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและดำเนินนโยบายสาธารณะ

งานวิจัยนี้จึงได้นำทฤษฎีและกรอบความคิดรวบยอดงานวิจัย (Conceptual Framework) จากงานเขียนคลาสสิกที่เชื่อมโยงระหว่างระบอบการปกครองระหว่างเผด็จการและประชาธิปไตยให้เข้ากับการพัฒนาเศรษฐกิจเห็นได้จากงานของ Olson (1993) เรื่อง Dictatorship, Democracy, and Development ได้ชี้ถึงประเด็นของการปกครองแบบเผด็จการว่าเป็นรูปแบบของ “โจรที่อยู่ในที่ตั้ง” (Stationary Bandit) ซึ่งเป็นผู้ผูกขาดและให้เหตุผลผ่านการเก็บภาษีจากประชาชน เพื่อรักษาสถานะของระเบียบ ความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย และสินค้าสาธารณะ การคุ้มครองประชาชนนี้จึงทำให้สังคมไม่ต้องกังวลกับโจรกลุ่มอื่น (Roving Bandits) ส่งผลให้ผลของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Performance) ส่งผลต่อระบอบเผด็จการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ระบอบประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะ

ทำให้เกิดแรงจูงใจ (Incentives) ในการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่า เพราะปัจเจกบุคคลพร้อมที่จะลงทุนเพราะได้รับความคุ้มครองในเรื่องของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและสิทธิอื่นๆ ในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ในงานของ Olson (1993, p. 568) ได้ชี้ให้เห็นว่าสังคมเกษตรกรรมยังไม่สามารถเกิด “สัญญาประชาคม” (Social Contract) ได้ เนื่องมาจากการรวมกลุ่มกันเพื่อแย่งชิงและรักษาผลประโยชน์จะเกิดจากกลุ่มขนาดเล็กเท่านั้น (Small Groups) กลุ่มขนาดใหญ่ไม่สามารถเข้ามาหาฉันทามติร่วมกันได้ เพราะมีแต่คนที่โดยสารฟรี (Free Riders) ทำให้มีโจรหลายกลุ่มมาแย่งทรัพยากรกันจนสุดท้ายเกิดสภาวะอนาธิปไตย (Anarchy) แต่ในการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจเข้าสู่เศรษฐกิจเงินตรา ทำให้เกิด “พรข้อแรกของมือที่มองไม่เห็น: ผู้นำของโจรกลุ่มต่างๆ ได้มีเหตุผลและรักษาผลประโยชน์ของตัวเอง ด้วยการลงหลักปักฐาน สวมมงกุฎ และสร้างรัฐบาลเพื่อปกครองแทนอนาธิปไตย” (the first blessing of the invisible hand: the rational, self-interested leader of a band of roving bandits is led, as though by an invisible hand, to settle down, wear a crown, and replace anarchy with government)

รัฐบาลจึงเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่รัฐมีเหตุผลในการรักษาผลประโยชน์ของตัวเอง เพื่อจัดการสร้างกลไกในการใช้ความรุนแรงให้เกิดศักยภาพสูงสุด การเกิดรัฐบาลจึงไม่ได้มาจากการทำสัญญาประชาคมอย่างสมัครใจแต่อย่างใด ดังนั้น รัฐบาลจึงเป็นผู้ประกอบการความรุนแรง (Violent Entrepreneurs) แม้ว่าจะกลายมาเป็นโจรที่อยู่ในที่ตั้งแต่แล้ว แต่สังคมจะไม่เรียกคนเหล่านั้นว่าโจรอีกต่อไป แต่จะเรียกจากชื่อสกุลอันสูงส่งของพวกเขาแทน (Their Descendants Exalted Titles) (Olson, 1993, p. 568) จึงถือกำเนิดระบอบเผด็จการเพื่อเข้ามาผูกขาดอำนาจและทรัพยากรในการพัฒนาเศรษฐกิจ

ระบอบอำนาจนิยมในหลายครั้งมีเหตุผล (Rational Autocrats) ในการสร้างแรงจูงใจในการส่งเสริมการลงทุนและการค้าของประชาชนในระบอบการปกครองนั้น เพื่อเป็นการสัญญาว่าจะไม่มีการยึดทรัพย์สินจากประชาชนในรูปแบบอื่นนอกเหนือไปจากการเก็บภาษี คำสัญญาดังกล่าวจึงทำให้ระบอบอำนาจนิยมสามารถดำรงอยู่ได้ แต่ด้วยช่วงเวลาของระบอบอำนาจนิยมมีระยะสั้น เพราะไม่มีกลไกในการให้ความชอบธรรมในการสืบทอดอำนาจที่ชัดเจน ทำให้คำสัญญาของระบอบอำนาจนิยมไม่น่าเชื่อถือ แม้วาระบอบอำนาจนิยมมักจะวางแผนในการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาวก็ตาม (Olson, 1993, p. 571)

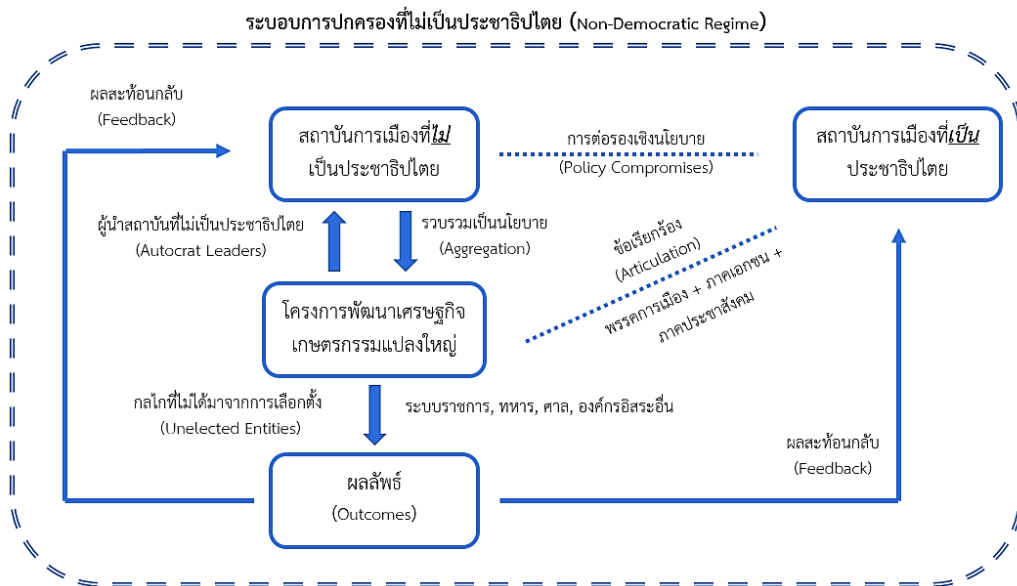
ในขณะที่ระบอบประชาธิปไตย ผู้นำทางการเมืองแท้จริงแล้วช่วงระยะเวลาที่อยู่ในอำนาจอาจจะน้อยกว่าผู้นำในระบอบอำนาจนิยม ซึ่งดูเหมือนว่าจะทำให้ประสิทธิภาพในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจขาดความต่อเนื่องและไม่มีประสิทธิภาพ หากแต่ในระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคงจะสามารถคาดเดาได้ (Predictable)ว่าจะมีกลไกในการถ่ายโอนอำนาจ

ภายใต้หลักนิติธรรม (Succession of Power Under the Rule of Law) การตัดสินใจของศาล และการมีกฎหมายรับประกันหลักสิทธิของปัจเจกบุคคล (The Adjudication and Enforcement of Individual Rights) จะทำให้ประชาชนสามารถคาดการณ์อนาคตในระยะยาวได้ จนทำให้ประชาชนมีแรงจูงใจในการพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาว เช่น การธนาคาร การประกัน ระบบตลาดแบบทุนนิยม จะทำงานได้ดีในระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ (Stable Democracy) ส่งผลให้ประเทศดังกล่าวมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงเช่นกัน (Olson, 1993, p. 572)

ด้วยเหตุนี้แม้ว่าจะเป็นการปกครองในระบอบที่ไม่ได้เป็นประชาธิปไตย (Non-Democratic Regimes) แต่หากจะทำให้การปกครองดำรงอยู่ได้จะต้องได้รับการยอมรับตามและความร่วมมือ (Compliance and Cooperation) จาก “สถาบันการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย” (Democratic Institutions) อย่างสภาและพรรคการเมือง เพื่อจัดการการเจรจาต่อรองต่างๆ ในเชิงนโยบาย (Policy Compromises) เพื่อหาความต้องการของกลุ่มต่างๆ และสร้างข้อตกลงร่วมกัน (Policy Preferences and Forge Agreements) เพราะฉะนั้น ผู้นำเผด็จการจะสามารถตัดสินใจในนโยบายต่างๆ ได้จะต้องมีสถาบันการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยมาช่วยในการเป็นเครื่องมือสำหรับการตัดสินใจเลือกร่วมกันในกลุ่มชนชั้นนำ (Instruments of Co-Optation) เพื่อให้รัฐบาลสามารถมีนโยบายและผลลัพธ์ (Policies and Outcomes) จากการทำงานได้ เพราะสถาบันการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยสามารถจัดการกลุ่มผลประโยชน์ แบ่งปันข้อมูล และเปิดพื้นที่ในการเจรจาต่อรองได้ (Gandhi, 2008, pp. xviii-xix, 109)

ดังนั้น กรอบความคิดรวบยอดของงานวิจัยนี้เริ่มศึกษาจากภาพรวมของงานวิจัยคือบริบทของ “ระบอบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย” ที่ทำให้เกิดความสัมพันธ์ของสถาบันการเมืองในรูปแบบเฉพาะสำหรับการดำเนินนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจในภาคเกษตร กล่าวคือ “สถาบันการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย-สถาบันการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย” จะมีความสัมพันธ์ผ่านการต่อรองเชิงนโยบาย ซึ่งสถาบันการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยอย่างพรรคการเมืองในสภาวะปกติจะเป็นผู้รวบรวมผลประโยชน์มาทำเป็นนโยบาย แต่ในสภาวะที่อยู่ภายใต้ระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย พรรคการเมือง ภาคเอกชน และประชาสังคมต่างมีหน้าที่เพียงการให้ข้อเรียกร้องผลประโยชน์ในภาคเกษตรเท่านั้น แตกต่างจากสถาบันการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย เข้ามามีบทบาททั้งในการเป็นผู้รวบรวมข้อเรียกร้องและตัดสินใจนโยบายผ่านผู้นำรัฐบาล และเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติผ่านกลไกที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง เช่น ระบบราชการ ทหาร ศาล และองค์กรอิสระอื่นๆ ซึ่งในกระบวนการนโยบายจะมีเป้าหมายอยู่ที่ผลลัพธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจภาคเกษตรผ่านโครงการเกษตรกรรมแปลงใหญ่ และผลของการดำเนินนโยบายจะกลายมาเป็นผลสะท้อนกลับ ทั้งแง่บวกและแง่ลบ ที่กระทบต่อทั้งสถาบันการเมืองที่เป็นและไม่เป็นประชาธิปไตย

## แผนภาพที่ 1 กรอบการความคิดรวบยอดงานวิจัย (Conceptual Framework)



### 3. วิธีการวิจัย

#### 3.1 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

งานวิจัยชิ้นนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการการสำรวจเอกสาร (Documentary Research) การเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ด้วยคำถามแบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Questions) โดยอาศัยแนวการสัมภาษณ์ (Interview Guide) เป็นเครื่องมือในการสัมภาษณ์ โดยกำหนดผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ (Key-Informants) เกี่ยวกับนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่ในภาคตะวันออก และจัดเวทีระดมความคิด (Focus Groups) ใน 6 พื้นที่<sup>3</sup> โดยคุณสมบัตินี้ให้ข้อมูลสำคัญมีดังนี้

<sup>3</sup> งานวิจัยฉบับนี้ขอสงวนไม่ระบุชื่อผู้เข้าร่วมสัมภาษณ์ และพื้นที่เฉพาะของเวทีระดมความคิดเห็นเพื่อดำเนินตามจริยธรรมวิจัยในการคุ้มครองสิทธิของผู้ให้ข้อมูล

## ตารางที่ 1 คุณสมบัติของตัวแสดงให้ข้อมูลสำคัญสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึกและเวทีระดมความคิด

| คุณสมบัติ                                                                                                                                                                                                                                                                   | จำนวน                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| ผู้กำหนดนโยบายในฝ่ายการเมือง                                                                                                                                                                                                                                                | 1 คน                          |
| ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนกลาง <ul style="list-style-type: none"> <li>ข้าราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์</li> <li>ข้าราชการในกรมการค้าภายใน</li> </ul>                                                                                                                        | 2-3 คน                        |
| ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ <ul style="list-style-type: none"> <li>ข้าราชการผู้รับผิดชอบในโครงการแปลงใหญ่ ฉะเชิงเทรา</li> <li>ข้าราชการผู้รับผิดชอบในโครงการแปลงใหญ่ ชลบุรี</li> <li>ข้าราชการผู้รับผิดชอบในโครงการแปลงใหญ่ ระยอง</li> </ul>                         | 3-5 คน                        |
| ตัวแทนกลุ่มเกษตรกรที่ดูแลพื้นที่เกษตรกรรมแปลงใหญ่<br>แปลงใหญ่ ฉะเชิงเทรา: ตำบลบึงน้ำรักษ์ อำเภอบางน้ำเปรี้ยว,<br>ตำบลท่ากระดานและตำบลทุ่งพระยา อำเภอสนามชัยเขต<br>แปลงใหญ่ ชลบุรี: ตำบลนาเร็ก และตำบลนามะตูม อำเภอพนสนิม<br>แปลงใหญ่ จังหวัดระยอง: ตำบลบ้านฉาง อำเภอบ้านฉาง | 10-20 คน<br>(เวทีระดมความคิด) |
| นักวิชาการและนักประชาสังคมด้านเกษตรกรรม                                                                                                                                                                                                                                     | 3 คน                          |

### 3.2 ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตในเชิงเนื้อหา ในงานศึกษานี้เน้นการทำความเข้าใจการทำงานของ “ระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย” ในการดำเนินกระบวนการทางนโยบายว่ามีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากในสภาวะปกติอย่างไร การศึกษาจึงเน้นในเชิงการปฏิบัติการของนโยบายและการพัฒนาภาคเกษตรเท่านั้น มิได้มุ่งหวังศึกษากระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย (Democratization) ในภาพรวม และไม่ได้มุ่งหวังในการประเมินผลของนโยบายว่าสำเร็จหรือไม่ เพราะงานวิจัยนี้ไม่ใช่งานในกลุ่มนโยบายวิเคราะห์ (Policy Analysis) ที่จะเน้นการประเมิน วัตถุประสงค์ ผลสัมฤทธิ์และความเสี่ยง แต่งานวิจัยฉบับนี้เป็นงานในกลุ่มนโยบายศึกษา (Policy Studies) ที่เน้นในเรื่องการอธิบายนโยบายในฐานะปรากฏการณ์ ที่แสดงให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม

ขอบเขตในเชิงคำอธิบายและพื้นที่การศึกษา ในงานวิจัยฉบับนี้จะศึกษาพื้นที่ภาคตะวันออกอันเป็นพื้นที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย โดยศึกษา 3 จังหวัด 6 พื้นที่ประกอบด้วย

- ตำบลบึงนาราง อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา (พื้นที่ลุ่มแม่น้ำกึ่งเมืองกึ่งชนบท)
- ตำบลท่ากระดาน อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา (พื้นที่ราบสูงภาคตะวันออก)
- ตำบลทุ่งพระยา อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา (พื้นที่ราบสูงภาคตะวันออก)
- ตำบลนาเริก อำเภอพนสนิม จังหวัดชลบุรี (พื้นที่ติดเขตอุตสาหกรรม)
- ตำบลนามะตูม อำเภอพนสนิม จังหวัดชลบุรี (พื้นที่ติดเขตอุตสาหกรรม)
- ตำบลบ้านฉาง อำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง (พื้นที่ติดเขตอุตสาหกรรม)

ขอบเขตในเชิงเวลา ในงานวิจัยฉบับนี้จะเน้นในเรื่องของการศึกษานโยบายเกษตรแปลงใหญ่ ซึ่งเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา บริบทของการศึกษาจึงเน้นในช่วงของรัฐบาลดังกล่าวในปี พ.ศ. 2557-2561 ภายใต้ระบอบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยในช่วงเวลาดังกล่าวที่ส่งผลต่อกระบวนการนโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจการเกษตรอย่างโครงการเกษตรแปลงใหญ่

## 4. ผลการศึกษา

### 4.1 ระบอบการเมืองเชิงการกำหนดนโยบาย

ภายหลังจากรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวหลายด้าน โดยหนึ่งในประเด็นสำคัญคือการยกเลิกนโยบายจำนำข้าว ซึ่งเป็นนโยบายที่เป็นใจกลางความขัดแย้งทางการเมืองและการชุมนุมประท้วงของกลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ในช่วงปี พ.ศ. 2556-2557 และทดแทนด้วยนโยบายข้าวในลักษณะอื่นแต่ก่อนจะลงไปถึงรายละเอียดของนโยบายข้าวหลังยุคจำนำข้าว อาจต้องมาพิจารณาถึงการจัดตั้งคณะกรรมการกลางชุดใหม่ในการดูแลนโยบายข้าวภายใต้แนวคิดของรัฐบาลใหม่ ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 172/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (นบข.) เพื่อมาทดแทนคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) มาดูแลภาพรวมของการจัดการนโยบายข้าวและเกษตรกร (กรมการค้าภายใน, 2557) ประกอบกับการใช้อำนาจของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีการออกประกาศและมาตรการสำคัญที่ใช้อำนาจตามมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญชั่วคราว 2557 ที่หัวหน้า คสช. ได้ดำเนินการเกี่ยวกับภาคเกษตรเพื่อเปลี่ยนแปลงกระบวนการนโยบายเกษตรในช่วง พ.ศ. 2557-2560 เกี่ยวกับภาคเกษตร เช่น คำสั่งที่ 116/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการร่วมจัดทำยุทธศาสตร์สินค้าเกษตรเป็นรายพืชเศรษฐกิจ 4 สินค้า (Roadmap) คือ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มันสำปะหลัง ปาล์มน้ำมัน และอ้อย และ คำสั่งที่ 39/2558

เรื่อง การคุ้มครองการบริหารจัดการข้าวคงเหลือในการดูแลรักษาของรัฐและการดำเนินการต่อผู้ต้องรับผิดชอบ เป็นต้น

นโยบายทางด้านการเกษตรกลายมาเป็นประเด็นสำคัญทางการเมือง เนื่องจากกรณี “นโยบายจำนำข้าว” ที่เป็นประเด็นสำคัญในการชุมนุมประท้วงของกลุ่ม กปปส. และได้มีการฟ้องคดีรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จากโครงการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (จีทูจี) ซึ่งศาลฎีกามีคำวินิจฉัยว่า เป็นการขายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพิพากษาจำคุก น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีเป็นเวลา 5 ปี เนื่องจากการกระทำของน.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 123/1 ลงโทษจำคุก 5 ปี เมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2560

ด้วยเหตุนี้ ทำให้ประเด็นในเรื่องของนโยบายด้านการเกษตรกลายมาเป็นนโยบายที่รัฐบาลให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ในการกำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจในภาคเกษตร ในทิศทางที่แตกต่างไปจากการแทรกแซงกลไกตลาดด้วยวิธีการของนโยบายจำนำข้าวแบบเดิม

รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา และรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์คือ พลเอกฉัตรชัย สาริกัลยะ ได้วิเคราะห์สภาพปัญหาของภาคเกษตรไทย ที่ส่วนใหญ่จะเป็นการผลิตแบบเกษตรรายย่อย ที่มีฟาร์มในการถือครองขนาดเล็ก และการผลิตเป็นลักษณะต่างคนต่างทำ ทำให้ภาคเกษตรต้องเผชิญกับปัญหาและข้อจำกัดในหลายด้าน ทั้งในเรื่องของรายได้และความเป็นอยู่ของเกษตรกร ปัญหาราคาต้นทุนการผลิตที่สูง เช่น ค่าเมล็ดพันธุ์ ค่าปัจจัยการผลิต ค่าเช่าเครื่องจักร และค่าจ้างแรงงาน เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวสะท้อนถึงการขาดอำนาจในการต่อรองของเกษตรกรในกระบวนการผลิต (Production Process) การจัดการห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) และปัญหาในการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และเทคโนโลยีในการผลิต (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2559)

จากปัญหาดังกล่าวทำให้เกิด “นโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่” ขึ้นมาจากการตัดสินใจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในปี พ.ศ. 2558 อย่างพลเอกฉัตรชัย สาริกัลยะ เพื่อมีเป้าหมายในการลดต้นทุนการผลิต โดยการรวมแปลงการผลิตของเกษตรกรเป็นแปลงใหญ่ จะก่อให้เกิดกิจกรรมลดต้นทุนการผลิต และสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นการเพิ่มโอกาสในการแข่งขันให้กับสินค้าเกษตร โดยการเริ่มต้นโครงการเกษตรกรรมแปลงใหญ่ จะมีการกำหนด “เขตพื้นที่เหมาะสมสำหรับการผลิต” สินค้าทางการเกษตร 20 ชนิด มีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการคือ 1) เพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรมีการรวมกลุ่มและบริหารจัดการร่วมกัน เพื่อให้เกิดการรวมกันผลิตและรวมกันจำหน่าย โดยมีตลาดรองรับที่แน่นอน และ

2) เพื่อให้เกษตรกรสามารถลดต้นทุนการผลิตและมีผลผลิตต่อหน่วยเพิ่มขึ้น รวมทั้งผลผลิตมีคุณภาพได้มาตรฐาน ภายใต้การบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2559, น. 2-3) ในการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินการโครงการเกษตรกรรมแปลงใหญ่ทั้งหมดจำนวน 268 แปลง โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย

(1) แปลงต้นแบบจังหวัดละ 1 แปลง รวมเป็น 76 แปลง เพื่อพัฒนาเป็นต้นแบบของระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ในการผลิตสินค้าเกษตร เริ่มดำเนินการเมื่อเดือนกันยายน 2558 - ธันวาคม 2559

(2) แปลงทั่วไป จำนวน 192 แปลง เริ่มดำเนินการเมื่อเดือนกันยายน 2558 - ธันวาคม 2559

(3) แปลงใหม่ สำหรับพื้นที่ที่มีความพร้อมในการเพิ่มจำนวนแปลงใหม่ร้อยละ 10 โดยเริ่มดำเนินการเมื่อเดือนตุลาคม 2559 - ธันวาคม 2560

ในด้านของผลผลิต เกษตรกรรมแปลงใหญ่แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มพื้นที่หลักประกอบด้วย

(1) พืชไร่ ปาล์มน้ำมัน ยางพารา และข้าว มีพื้นที่รวมกันตั้งแต่ 1,000 ไร่ ขึ้นไป และเกษตรกรสมัครใจเข้าร่วมโครงการไม่น้อยกว่า 50 รายขึ้นไป

(2) ไม้ผล พืชผัก ไม้ดอกไม้ประดับ หรือพืชอื่นๆ มีขนาดพื้นที่ 300 ไร่ขึ้นไป หรือเกษตรกรสมัครใจเข้าร่วมโครงการไม่น้อยกว่า 50 รายขึ้นไป

(3) ประมงและปศุสัตว์ ควรมีขนาดพื้นที่ตั้งแต่ 300 ไร่หรือหน่วยขึ้นไป (สินค้าปศุสัตว์ให้คิดเป็นหน่วยปศุสัตว์ โค 1 ตัว เท่ากับ 0.65 หน่วย กระบือ 1 ตัว เท่ากับ 0.70 หน่วย แพะ-แกะ 1 ตัว เท่ากับ 0.10 หน่วย สัตว์ปีก 1 ตัว เท่ากับ 0.01 หน่วย)

อย่างไรก็ดี “ต้นตอทางความคิด” ของนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่สามารถย้อนกลับไปได้จากข้อเสนองานเรื่อง “การสร้างคุณค่าโดยขนาด” (Economies of Scale) เป็นแนวทางในการพัฒนาภาคเกษตรที่นำโดยกลุ่มความคิดของนักวิชาการในสำนักสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ในงานวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์ข้าวไทย การวิจัยพัฒนาข้าวไทยและการมองไปข้างหน้าของ นิพนธ์ พัวพงศกร (2556) ที่ว่า

“... ทางออก คือ การกำหนดยุทธศาสตร์ข้าวไทยมุ่งสู่การผลิตและการค้าข้าวคุณภาพเพื่อยกระดับรายได้ชาวนาไทยให้สูงขึ้น ทางเลือกของชาวนาในอนาคตมี 3 ทาง ได้แก่ (1) การลดต้นทุนการผลิตและ/หรือการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ (2) การเพิ่มผลผลิตต่อเกษตรกร การวิจัยพบว่าหากเกษตรกรเพิ่มการใช้เครื่องจักรกลการเกษตรและเพิ่มขนาดฟาร์มแล้วผลิตภาพของแรงงานจะสูงขึ้น และ (3) การผลิตข้าวคุณภาพ หรือข้าวที่มีราคาสูงขึ้น เช่น การผลิตข้าวหอมมะลิให้มีคุณภาพที่ดีขึ้น การส่งออกข้าวหนึ่ง

ที่ขายได้ราคาสูงกว่าข้าวขาว การผลิตผลิตภัณฑ์จากข้าว หรือเทคโนโลยีทางเวชภัณฑ์ เช่น ผลิตภัณฑ์จากข้าว สารต้านมะเร็ง เป็นต้น...” (นิพนธ์ พัวพงศกร, 2556, หน้า V)

โดยในงานวิจัยฉบับดังกล่าวได้ให้ข้อเสนอในการเพิ่มผลผลิตต่อเกษตรกรด้วยวิธีการเพิ่มขนาดฟาร์มให้ใหญ่ขึ้น พร้อมกับการใช้เครื่องจักร เนื่องจากประเทศไทยมีลักษณะคล้ายกับหลายประเทศในยุโรปและออสเตรเลียที่เป็นประเทศที่มีที่ดินเหลือเฟือ แต่ขาดแคลนแรงงาน ทำให้การขยายขนาดฟาร์มผลิตจะเพิ่มผลิตภาพแรงงานให้สูงขึ้น และช่วยกระตุ้นให้ต้นทุนการผลิตต่อหน่วยลดลง ในที่นี้รวมไปถึงการเพิ่มขนาดฟาร์มจะสำเร็จได้ต่อเมื่อมีการย้ายแรงงานเกษตรส่วนเกินที่มีจำนวนร้อยละ 40 ของผู้ทำงานในภาคเกษตรให้ออกไปทำงานนอกภาคเกษตรด้วย จะทำให้เกิดการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ (Yield) ที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น (นิพนธ์ พัวพงศกร, 2556, น. 8-10)

สาเหตุที่งานวิจัยฉบับนี้ได้กลายมาเป็นต้นตอทางความคิดของนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่เนื่องมาจากคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติที่ 172/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว ที่มีนายกรัฐมนตรีคือ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นประธานกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าวโดยตำแหน่ง ได้กำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิในด้านข้าวจำนวน 3 ท่าน โดยได้มี คำสั่งคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว ที่ 1/2557 ว่าด้วยเรื่อง แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว 3 ท่านประกอบด้วย

- (1) นายนิพนธ์ พัวพงศกร นักวิชาการเกียรติคุณ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- (2) นายอำนาจ ปะติเส สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติ และคณะกรรมการประจำสภาเกษตรกรแห่งชาติ
- (3) ร.ต.ท.เจริญ เหล่าธรรมทัศน์ นายกสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย

จากความสัมพันธ์ในการใช้อำนาจพิเศษและข้อเสนอความคิดของนักวิชาการที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายข้าวในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ทำให้มีการใช้อำนาจพิเศษจากรัฐธรรมนูญชั่วคราวและระบบการเมืองแบบปิดในการดำเนินนโยบาย ซึ่งสำหรับนโยบายในภาคเกษตรและโครงการเกษตรกรรมแปลงใหญ่ก็เป็นหนึ่งในนโยบายที่ได้ถูกตัดสินใจภายใต้รัฐบาลดังกล่าว เพื่อส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด พร้อมกับการเชื่อมโยงหน่วยงานราชการและนักวิชาการให้เข้ามาเป็นกลไกสำคัญในการรวมกลุ่มเกษตรกร

จากการดำเนินนโยบายพบว่าการออกแบบนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่มีไว้เพื่อเป้าหมายสามประการ ประการแรก นโยบายเกษตรของรัฐบาลช่วงปี พ.ศ. 2557-2561 ได้มีการสนับสนุนเกษตรกรอย่างมากและหลากหลายนโยบาย เพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง

รัฐบาลหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ตัวอย่างเช่น การจ่ายเงินจำนำข้าวให้ชาวนา เป็นต้น เพื่อสร้างความชอบธรรมในการปกครองจากปัญหาของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ พร้อมกับการออกชุดนโยบายใหม่จำนวนมากเข้ามาใช้ในภาคเกษตร โดยหนึ่งในนโยบายสำคัญคือ เกษตรกรรมแปลงใหญ่ ที่มีเป้าหมายในการลดต้นทุน เพื่ออำนาจต่อรองในการขาย และสร้างการรวมกลุ่มของชาวนาเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในทางเศรษฐศาสตร์มากขึ้น โดยไม่เน้นการใช้ราคาจำนำผลผลิตแบบเดิม แม้ว่าจะยังมีโครงการที่คล้ายจำนำข้าวอยู่ก็ตาม คือ นโยบายสินเชื่อชะลอการขายจนกล่าวได้ว่าการใช้นโยบายของรัฐบาลหลังปี พ.ศ. 2557 เป็นความพยายามสร้าง**ความชอบธรรมผ่านผลงาน (Performance Legitimacy)** เพื่อทดแทนความชอบธรรมที่มาจากการเลือกตั้ง (Electoral Legitimacy) ที่รัฐบาลเก่ามีอยู่ โดยเน้นไปที่การสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจในภาคเกษตรผ่านนโยบายของรัฐที่หลากหลาย

ประการที่สอง การเกิดขึ้นของนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่ ไม่ได้เกิดขึ้นโดยรัฐบาลหลังปี พ.ศ. 2557 เพียงลำพัง แต่หากมีแนวคิดที่ก่อตัวในกลุ่มนักวิชาการและเทคโนโลยีสารสนเทศที่ต้องการสร้างระบบ “รวมผลิตและรวมขาย” ให้เกิดขึ้นในภาคเกษตรไทยเพื่อให้เกิดความประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) ซึ่งแนวทางดังกล่าวไม่ได้รับการสนับสนุนมากนักจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง เนื่องจากรัฐบาลยิ่งลักษณ์เน้นไปที่การแทรกแซงกลไกตลาดผ่านการจำนำผลผลิตมากกว่า ทำให้เมื่อมีการรัฐประหารเกิดขึ้น ชุดความคิดเรื่องการรวมกลุ่มทำการเกษตรจึงได้เติบโต และถูกตัดสินใจใช้จริงในช่วงเวลาต่อมา สะท้อนให้เห็นถึง**การเมืองของความเชี่ยวชาญของนักวิชาการ (Politics of Expertise)** (Fischer, 2009) หรือกล่าวอย่างง่ายได้ว่า รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งสนใจการแทรกแซงราคาผลผลิตทางการเกษตร (Output) ที่รัฐบาลให้ความช่วยเหลือโดยตรง ในขณะที่รัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งสนใจเรื่องปัจจัยนำเข้าทางการเกษตรและกระบวนการรวมกลุ่ม (Input and Process) เพื่อเข้าไปต่อรองในกลไกตลาด

ประการที่สาม ระบอบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยหลังปี พ.ศ. 2557 ได้ดำเนินกระบวนการนโยบายในภาคเกษตรผ่านการใช้**อำนาจพิเศษ** เช่น มาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญ (ชั่วคราว) 2557 ในหลายประเด็น สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลใช้การตัดสินใจนโยบายและต้องการผลลัพธ์ที่รวดเร็ว ซึ่งสำหรับนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่ รัฐบาลตั้งเป้าหมายเริ่มในปี พ.ศ. 2558 โดยมีแปลงต้นแบบจังหวัดละ 1 แปลง รวมเป็น 76 แปลง เพื่อพัฒนาเป็นต้นแบบของระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ในการผลิตสินค้าเกษตร และขยายออกไปเป็น 192 แปลง ในปี พ.ศ. 2559 จนในปี พ.ศ. 2560 มีเป้าหมายเพิ่มจำนวนแปลงใหญ่ใหม่ถึงร้อยละ 10 การเพิ่มจำนวนแปลงใหญ่ ไม่ได้หมายความว่าเพียงการเพิ่มจำนวนการรวมกลุ่มการผลิตเท่านั้น แต่รวมไปถึงการรวมกลุ่มการขายและหาตลาดในการรองรับผลผลิตใหม่ด้วย ทำให้จำเป็นต้องมี

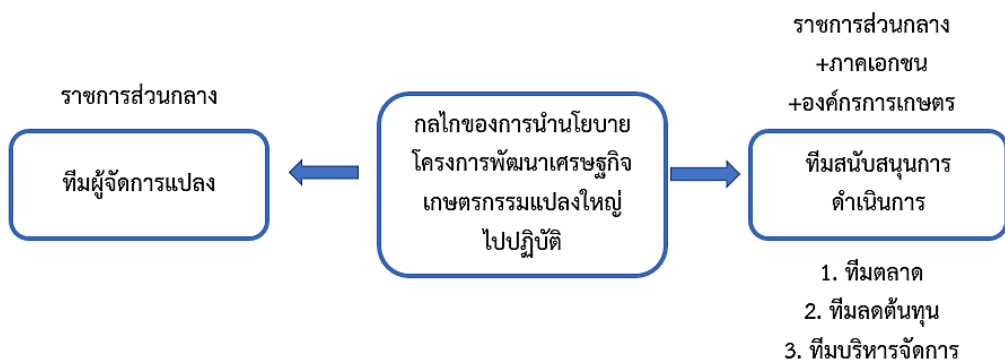
การสร้างเครือข่ายระหว่างภาครัฐ องค์กรการเกษตร กลุ่มเกษตรกร และภาคเอกชน ซึ่งภายใต้ระยะเวลาที่จำกัดทำให้ผลลัพธ์ที่ออกมาไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

ดังนั้น ในระบอบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยในช่วงปี พ.ศ. 2557-2561 ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายในภาคเกษตรอย่างมาก โดยนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่ กลายมาเป็นเป้าหมายสำคัญของรัฐเพื่อสร้างความเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐ-เอกชน-กลุ่มเกษตรกรในการดำเนินนโยบายร่วมกัน นโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่มีเป้าหมายที่ดีในการสร้างการรวมกลุ่มเกษตรกรให้เข้มแข็ง อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวได้สอดคล้องกับโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐอื่นที่ถูกตั้งคำถามกับการทำงานร่วมกับกลุ่มทุนขนาดใหญ่ เช่น โครงการสานพลังประชารัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก ที่มีภาคเอกชนเข้ามารับผิดชอบในโครงการของรัฐจำนวนมาก เป็นต้น

#### 4.2 ระบอบการเมืองในเชิงการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่

เมื่อนำการดำเนินนโยบายสำหรับกลไกการนำนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่ไปปฏิบัติตามแผนภาพที่ 2 จะประกอบไปด้วย 2 กลุ่มสำคัญ คือ ทีมผู้จัดการแปลงเป็นส่วนงานราชการส่วนกลางที่ได้รับการแต่งตั้งจากอนุกรรมการพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ของจังหวัด และทีมสนับสนุนการดำเนินการ แบ่งเป็น ทีมทำการตลาด ทีมลดต้นทุนการผลิต และทีมบริหารจัดการ ดังนี้

#### แผนภาพที่ 2 กลไกการนำนโยบายโครงการเกษตรกรรมแปลงใหญ่ไปปฏิบัติ



ที่มา: สรุปรายการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2559)

(1) ทีมตลาด: สำนักงานสหกรณ์จังหวัด ร่วมกับสำนักงานพาณิชย์จังหวัด สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด และภาคส่วนเศรษฐกิจของจังหวัด เช่น สภาหอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด สมาคมธนาคารจังหวัด เป็นต้น มีหน้าที่ในการวิเคราะห์เป้าหมายในแผนพัฒนาแปลงใหญ่ แผนปฏิบัติงานแปลงใหญ่ เพื่อวิเคราะห์ห่วงโซ่อุปทานของสินค้าเกษตรที่เข้ามาอยู่ในโครงการแปลงใหญ่ และสนับสนุนในด้านของการตลาดทั้งระบบ เพื่อหาตลาดใหม่สำหรับสินค้านั้น

(2) ทีมลดต้นทุนการผลิต: สำนักงานเกษตรจังหวัด ร่วมกับหน่วยงานที่ประเมินประสิทธิภาพการผลิต เช่น สำนักงานประมงจังหวัด สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด สำนักงานสหกรณ์จังหวัด สถานีพัฒนาที่ดินจังหวัด สำนักงานปฏินุรูปที่ดินจังหวัด โครงการชลประทานจังหวัด และหน่วยงานในกรมวิชาการเกษตร กรมการข้าว กรมหม่อนไหมในจังหวัดนั้นๆ โดยมีบทบาทหน้าที่หลักในด้านการวิเคราะห์การลดต้นทุนการผลิต การเพิ่มผลผลิตและพัฒนาคุณภาพผลผลิต ให้บรรลุเป้าหมาย

(3) ทีมบริหารจัดการ: สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด ร่วมกับสถานีพัฒนาที่ดินจังหวัด สำนักงานสหกรณ์จังหวัด สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์จังหวัด สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรในพื้นที่ (สศท.) และหน่วยงานความร่วมมือในด้านการพัฒนาอื่นๆ มีบทบาทหน้าที่ในการจัดทำแผนที่รายแปลง สร้างและพัฒนาเกษตรกรให้เป็นผู้จัดการแปลง ในการสนับสนุนการรวมกลุ่มและสร้างความเข้มแข็งของเกษตรกร ประสานการสนับสนุนกิจกรรมในด้านของแหล่งทุน การจัดการแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ การให้ความรู้ด้านบัญชีต้นทุนอาชีพรายแปลง และประเมินผลสำเร็จของระบบส่งเสริมเกษตรแบบแปลงใหญ่

## ตารางที่ 2 ผลการดำเนินงานเกษตรแปลงใหญ่ปี พ.ศ. 2561

| แปลงใหญ่                      | จำนวนแปลง | พื้นที่ (ไร่) | เกษตรกร (ราย) |
|-------------------------------|-----------|---------------|---------------|
| ปี 2559                       | 597       | 1,403,438.41  | 95,169        |
| ปี 2560                       | 1,934     | 1,965,875     | 153,789       |
| ปี 2561 (เป้าหมาย 1,838 แปลง) | 506       | 364,073.3     | 28,508        |
| รวม                           | 3,037     | 3,733,386.71  | 277,466       |

ที่มา: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2559, ม.ป.ป.)

จากตารางที่ 2 แสดงให้เห็นผลการดำเนินการเกษตรแปลงใหญ่ทั้งหมดในปี พ.ศ. 2561 อยู่ที่ 3,037 แปลง ใช้พื้นที่รวม 3,733,386.71 ไร่ และมีเกษตรกรเข้าร่วม 277,466 ราย

สามารถจำแนกสินค้าได้เป็น 11 ประเภท ประกอบด้วย ข้าว พืชไร่ ไม้ยืนต้น ไม้ผล ปศุสัตว์ ผักและสมุนไพร ประมง ไม้ดอกไม้ประดับ แผลงเศรษฐกิจ หม่อนไหม และอื่นๆ

เมื่อพิจารณาจากลักษณะเฉพาะของภาคตะวันออกในทางด้านเกษตรจะพบว่า ในส่วนของนาข้าว วิธีการผลิตและต้นทุนการผลิตในเขตชลประทานของภาคตะวันออกมีลักษณะคล้ายพื้นที่ภาคกลาง แต่มีภูมินิเวศทั้งพื้นที่ลุ่มแม่น้ำและที่ราบสูง โดยภาคราชการมีโครงการส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ มุ่งเน้นให้เกษตรกรรวมกลุ่มกันผลิต ผ่านแรงจูงใจจาก ธกส. เป็นผู้ให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำในอัตราร้อยละ 0.01 บาท และในส่วนเกษตรกรรวมพืชสวนที่เป็นจุดเด่นของภาคตะวันออก ได้มีการส่งเสริมการทำพืชสวน เช่น มังคุด ฝรั่งและทุเรียนในลักษณะของเกษตรกรรวมแปลงใหญ่ เป็นต้น ซึ่งสร้างรายได้สูงกว่านาข้าวมาก

จากการเก็บข้อมูลเชิงพื้นที่ที่ค้นพบว่าในด้านของการดำเนินการนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่ ตัวแบบในการรวมกลุ่มของเกษตรกรที่ยั่งยืนและสามารถแข่งขันกับตลาดได้ คือ การที่เกษตรกรระดับปัจเจกบุคคลและครัวเรือน เข้ามาร่วมมือกับกลุ่มเกษตรกรในลักษณะวิสาหกิจชุมชนหรือสหกรณ์ ในด้านเงินทุนและรวมผลผลิตเข้าไปขายในตลาด และในต่างประเทศ แทนการขายผลผลิตหน้าฟาร์มแบบตัวใครตัวมัน โครงการเกษตรกรรมแปลงใหญ่จึงไม่สามารถประสบความสำเร็จได้ในช่วงระยะเวลาอันสั้น แต่จำเป็นต้องมีการดำเนินนโยบายอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ พบว่าช่วงเวลาที่ข้าราชการและเกษตรกรสามารถทำงานร่วมกันในโครงการเกษตรกรรมแปลงใหญ่มีเพียง 7 เดือนต่อปีงบประมาณเท่านั้น ส่งผลให้การดำเนินนโยบายแทนที่จะได้รับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เกิดกลุ่มเกษตรกรใหม่ และมีตลาดใหม่ตามเป้าหมายที่รัฐบาลตั้งไว้ กลับกลายเป็นการนำกลุ่มเกษตรกรเดิมที่ประสบความสำเร็จอยู่แล้วมาพัฒนาต่อยอด จากกลุ่มอาชีพ วิสาหกิจชุมชน หรือสหกรณ์ มาเข้าร่วมโครงการแปลงใหญ่แทน สะท้อนให้เห็นว่าในกระบวนการนโยบายแม้จะมีการตัดสินใจและตั้งเป้าหมายให้ได้ผลลัพธ์อย่างรวดเร็ว แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติมีข้อจำกัด ทำให้นโยบายที่ปฏิบัติเป็นเพียงการนำไปใช้แบบ “ค่อยเป็นค่อยไป” (Incrementalism) จากผลงานที่เคยประสบความสำเร็จในการรวมกลุ่มของเกษตรกรในพื้นที่ เพื่อนำมาใช้เป็นตัวชี้วัดเป้าหมายใหม่ในโครงการเกษตรกรรมแปลงใหญ่

ในด้านของผลลัพธ์และผลสะท้อนจากพื้นที่ (Outcomes and Feedback) ซึ่งให้เห็นถึงข้อจำกัดของนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่ ที่ช่วยสนับสนุนกลุ่มที่มีศักยภาพ (Potential Group) ให้สามารถรวมกลุ่มและเติบโตได้ แต่ต้องเผชิญกับอุปสรรคในหลายพื้นที่ที่ไม่สามารถรวมกลุ่มเป็นแปลงใหญ่ และไม่สามารถหาตลาดใหม่ได้ จนกล่าวได้ว่าการดำเนินนโยบายที่มีเวลาเพียง 7 เดือน ไม่เพียงพอต่อการสร้างการรวมกลุ่มของเกษตรกรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เพราะการรวมกลุ่มจำเป็นต้องอาศัยเวลาและงบประมาณที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง การวัดผลสำเร็จแบบปีต่อปีอาจจะทำให้ภาพของการรวมกลุ่มเกษตรกรออกมาได้ไม่ชัดเจนนัก

ผลสะท้อนทำให้ชาวนาและเกษตรกรจำเป็นต้องมีการปรับตัวต่อสภาพการเปลี่ยนแปลงของนโยบายที่ไม่มีนโยบายจําแนกชาวแบบริฐบาลยิ่งลักษณ์แล้ว รายได้ที่เคยหายไปทำให้ชาวนาต้องปรับตัวในด้านการทำงานที่หลากหลายมากขึ้น และต้องเปลี่ยนวิถีในการบริโภคให้ประหยัดขึ้น แม้ว่าจะมีนโยบายสวัสดิการรัฐในภาคเกษตรหลายรูปแบบที่เข้าไปในพื้นที่ เช่น โครงการนาแปลงใหญ่ บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เงินช่วยเหลือปัจจัยการผลิตไร่ละ 1,000 บาท โครงการหมู่บ้านประชาธิปไตย เป็นต้น แต่เกษตรกรต้องการ “ความแน่นอน” ที่สามารถคาดการณ์ได้ว่าตนจะได้เท่าไรในการขายผลผลิตทางการเกษตร ไม่เช่นนั้นแล้วจะทำให้ชาวนาต้องอาศัยการทำอาชีพที่หลากหลายอย่างในการหารายได้เพื่อเอาตัวรอด จึงทำให้ขาดความมั่นคงในชีวิตหรือกล่าวได้ว่าเกษตรกรต้องการความแน่นอนในเรื่อง “ผลผลิตที่สามารถขายได้” มากกว่า “กระบวนการรวมกลุ่ม”

อาจกล่าวได้ว่าชาวนาได้รับการช่วยเหลือที่หลากหลายจากรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่ความช่วยเหลือดังกล่าวเป็นจัดการกับ “ปัญหารอง” มากกว่าที่จะแก้ไข “ปัญหาหลัก” คือเรื่องของราคาผลผลิตทางการเกษตร ที่เป็นจุดแข็งของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง

ในประเด็นของข้อเรียกร้องและการต่อรองเชิงนโยบาย (Policy Articulation and Compromise) พบว่าในช่วงการเปลี่ยนผ่านระหว่างปี พ.ศ. 2560-2562 ที่เป็นการเปลี่ยนระบอบ (Regime Transition) เพื่อกลับเข้าสู่ประชาธิปไตยในการเลือกตั้งวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 โดยเกษตรกรอาจมีศักยภาพเป็นผู้ลงคะแนนเสียง (Potential Voters) สำคัญของประเทศ ทำให้ความสามารถในการส่งเสียงเรียกร้องและการต่อรองนโยบายมีสูงขึ้น เห็นได้จากการต่อรองในเรื่องของที่ดินและความสัมพันธ์กับภาคอุตสาหกรรมที่นโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่สามารถตอบสนองเกษตรกรในส่วนนี้ได้

ตัวอย่างการต่อรองเชิงนโยบายเห็นได้จากพื้นที่เกษตรกรรมแปลงใหญ่บ้านฉางที่ได้ทำการวางระบบเกษตรกรรมแปลงใหญ่บนฐานของวิสาหกิจชุมชนในการต่อรองการซื้อต้นทุนทางการผลิต และสร้างเครือข่าย “ธนาคารปุ๋ย” โดยให้จัดการกันเองในพื้นที่ ผ่านการสนับสนุนจากกรมพัฒนาที่ดิน เพื่อให้เป็นศูนย์กลางในการกระจายข้อมูลนโยบายและความช่วยเหลือจากโครงการต่างๆ ของภาครัฐ จนกลายมาเป็นพื้นที่สำคัญสำหรับภาครัฐในการทำผลงานส่งให้กับฝ่ายการเมือง จนส่งผลให้กลุ่มเกษตรกรสามารถใช้กลไกของภาครัฐมาดำเนิน

นโยบายสนับสนุนในระดับของกลุ่มได้ และกลุ่มสามารถต่อรองเรื่องการใช้ที่ดินและน้ำจากภาคอุตสาหกรรมใกล้เคียงได้เช่นกัน (ตำบลบ้านฉาง, เวทีระดมความคิดเห็น, 25 มกราคม 2562)

รวมไปถึงกรณีการใช้ที่ดินในการทำการเกษตร ในพื้นที่ตำบลบึงนาราง จากข้อมูลเวทีระดมความคิดเห็นได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาในการใช้ที่ดินกับทางส่วนราชการที่พบว่าจะมีการเวนคืนที่ดินไปสร้างค่ายทหารประมาณ 1,800 ไร่ เกษตรกรและแกนนำซึ่งเป็นอดีตหัวคะแนนคนสำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดฉะเชิงเทรา ใช้การประชาคมเกษตรกรที่สุหร่า (พื้นที่มีประชากรนับถือศาสนาอิสลามอยู่เป็นส่วนใหญ่) เป็นการร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการเจรจาใช้ที่ดินไปด้วย (ตำบลบึงนาราง, เวทีระดมความคิดเห็น, 15 ตุลาคม 2561) จากตัวอย่างทั้งสองข้างต้นนี้สะท้อนให้เห็นว่าเกษตรกรได้ใช้กลไกของนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่ในการต่อรองเชิงนโยบายทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมือง

ดังนั้น ข้อค้นพบจากพื้นที่ในมุมมองของเกษตรกรต่อนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่ที่มีทั้งประสบความสำเร็จและล้มเหลว รวมไปถึงการเรียกร้องและต่อรองนโยบายสวัสดิการความช่วยเหลือในภาคเกษตรอื่นๆ จากภาครัฐ ในช่วงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากระบอบไม่เป็นประชาธิปไตยไปสู่ระบอบที่เป็นประชาธิปไตยช่วงปี พ.ศ. 2560-2562 สะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่ของรัฐบาลที่ไม่เป็นประชาธิปไตยแม้ว่าจะต้องการความรวดเร็วและผลลัพธ์ที่ชัดเจน แต่ภาคราชการกลับเผชิญข้อจำกัดทำให้นโยบายต้องเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปมากกว่า จึงทำให้เปิดช่องในการเรียกร้องและต่อรองจากเกษตรกรจากช่องว่างดังกล่าว ส่งผลให้รัฐไทยขาดประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายแม้ว่าจะมีอำนาจพิเศษก็ตาม

## 5. บทสรุป

ในบทความวิจัยฉบับนี้ได้มีเป้าหมายในการศึกษาเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการนโยบายกับระบอบการเมืองในสถานะพิเศษของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2557 เป็นต้น ที่ยังเป็นระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย โดยได้นำนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่ในภาคตะวันออกมาเป็นกรณีศึกษาจนค้นพบว่าในระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยมีความต้องการที่จะสร้างความชอบธรรมจากการดำเนินนโยบายและได้รับความนิยมนจากเกษตรกรเช่นเดียวกับระบอบประชาธิปไตย แต่การสร้าง ความชอบธรรมดังกล่าวมาจากผลลัพธ์ของนโยบาย จึงต้องมีการเร่งให้นโยบายบรรลุเป้าหมายให้ได้ในระยะเวลาอันสั้น เพื่อสะท้อนถึงประสิทธิภาพของรัฐบาล และสร้างความชอบธรรมให้เหนือกว่านโยบายจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งอย่างนโยบายจำนำข้าว

อย่างไรก็ดี ในเชิงปฏิบัติการของนโยบายกลับพบว่าการตั้งเป้าหมายและผลลัพธ์ให้รวดเร็วกลับสร้างปัญหาให้กับระบบราชการที่ทำงานในพื้นที่อย่างมาก จึงทำให้นโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่ที่ควรจะช่วยในการลดต้นทุนการผลิต ส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกร และสร้างอำนาจต่อรองสำหรับการตลาดใหม่ แต่กลับทำให้นโยบายเกษตรกรรมแปลงใหม่ที่แท้จริงเป็นเพียงการต้อยด้อยค่าเป็นค่อยไปจากนโยบายเก่าในเรื่องของการรวมกลุ่มเกษตรกร กลุ่มอาชีพ วิสาหกิจชุมชน หรือสหกรณ์แทน เพื่อให้มีผลงานสำหรับการประเมินเสนอต่อรัฐบาล

ประกอบกับผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบายคือ เกษตรกร ก็ไม่ได้มีความพึงพอใจมากนักกับนโยบายเนื่องจากถูกมองว่าเป็นการแก้ไขปัญหที่ไม่ตรงจุด เพราะเกษตรกรต้องการให้แก้ไขเรื่อง “ราคา” ผลผลิต (Output) แต่รัฐบาลกลับใช้นโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่เพื่อลดต้นทุนและสร้างอำนาจต่อรองในปัจจุบันนำเข้าของการผลิต (Input) แทน

จนกล่าวได้ว่า แม้รัฐบาลไทยในช่วงระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยจะมีอำนาจพิเศษในการกำหนดนโยบายก็ตาม แต่ในการนำไปปฏิบัติกลับพบว่าระบบราชการไม่ได้เข้มแข็งเพียงพอในการทำให้นโยบายบรรลุผลในระยะเวลาอันสั้น จึงอาจเป็นข้อสังเกตเบื้องต้นได้ว่าอำนาจพิเศษดังกล่าวไม่ได้ทำให้ประเทศไทยเป็นรัฐเข้มแข็ง (Strong State) แต่รัฐไทยกลับเป็นรัฐอ่อนแอ (Weak State) ที่ไม่สามารถดำเนินนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือกล่าวให้ไกลกว่านั้นอาจมองได้ว่าระบอบการปกครองไทยช่วง พ.ศ. 2557-2561 เป็นรัฐอำนาจนิยมที่อ่อนแอ (Weak Authoritarian State) ก็เป็นไปได้ ซึ่งจำเป็นจะต้องอาศัยงานวิจัยอีกหลายชิ้นเพื่อตอบคำถามเรื่องกระบวนการนโยบายในช่วงเวลาดังกล่าว

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กรมการค้าภายใน. (2557). คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 172/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว. สืบค้นเมื่อ 21 มิถุนายน 2561, จาก <http://www.dit.go.th/Content.aspx?m=21&c=119>
- กรมการปกครอง. (2559). คู่มือการดำเนินงานโครงการยกระดับศักยภาพหมู่บ้านเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากตามแนวทางประชารัฐ. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2559). คู่มือการดำเนินงานระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่. กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- \_\_\_\_\_. (ม.ป.ป.). ระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่. สืบค้นเมื่อ 21 มิถุนายน 2561, จาก <https://ssnet.doae.go.th/wp-content/uploads/2018/02/1.ระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่.pdf>
- นิพนธ์ พัวพงศกร. (2556). ยุทธศาสตร์ข้าวไทย การวิจัยพัฒนาข้าวไทยและการมองไปข้างหน้า. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

### ภาษาอังกฤษ

- Fischer, F. (2009). *Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry*. New York: Oxford University Press.
- Gandhi, J. (2008). *Political Institutions under Dictatorship*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gandhi, J., & Przeworski, A. (2007). Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats. *Comparative Political Studies*, 40(11), 1279-1301.
- Huntington, S. P. (1957). *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Johnson, C. (1982). *MITI and Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Levitsky, S., & Way, L. A. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Linz, J. J. (2000). *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Linz, J. J., & Stepan, A. C. (2001). Chapter 8: Toward Consolidated Democracies. In Diamond, L. & Plattner, M. F. (Eds.). *The Global Divergence of Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, S. M. (1959). Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *The American Political Science Review*, 53(1), 69-105.
- Nasir, K. M., & Turner, B. S. (2013). Governing as Gardening: Reflections on Soft Authoritarian-ism in Singapore. *Journal of Citizenship Studies*, 17, 339-352.
- O'Donnell, G. A. (1988). *Bureaucratic Authoritarianism: Argentina, 1966-1973*. In McGuire, J., & Flory, R. (Trans). *Comparative Perspective*. Berkeley, Cal.: University of California Press.
- Olson, M. (1993). Dictatorship, Democracy, and Development. *The American Political Science Review*, 87(3), 567-576.
- Schedler, A. (2010). Authoritarianism's Last Line of Defense. *Journal of Democracy*, 21(1), 69-80.
- Schumpeter, J. (2003). Capitalism, Socialism, and Democracy. In Dahl, R. A., Shapiro, I., & Cheibub, J. A. (Eds.). *The Democracy Sourcebook* (pp. 5-11). Massachusetts: The MIT Press.
- Wongsatjachock, W. (2015). *Politics of Expertise and Democratization in Thai Rice Policy: A Case Study of Rice Pledging Scheme*. (Master Dissertation), Department of Politics, University of Sheffield, UK.

## บทบาทอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ กับการใช้ทรัพยากรร่วม (มนุษย์) พัฒนาสุขภาพเมืองชายแดน<sup>1</sup>

อรรณญา ศิริผล<sup>2</sup> และเทพินทร์ พิชรานุรักษ์<sup>3</sup>

Received: February 25, 2020

Revised: April 11, 2020

Accepted: May 19, 2020

### บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการศึกษาเชิงสำรวจเอกสารและใช้ 3 กรณีศึกษาจากชายแดนจังหวัดตาก เชียงราย และมุกดาหารเพื่อตรวจสอบนโยบายรัฐบาลด้านสาธารณสุขชายแดนและการปรับใช้ระบบป้องกันและเฝ้าระวังโรคข้ามแดน หนึ่งในกลไกสำคัญของนโยบายรัฐ คือ การผันกลุ่มแรงงานต่างชาติมาเป็น “อาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ” (อสต.) เพื่อทำงานด้านสุขภาพข้ามแดน บทความนี้เสนอว่า กลไก อสต. หรือผู้นำชุมชนต่างชาติชายแดนที่ทำงานในระบบศูนย์สุขภาพชุมชน และระบบหมู่บ้านคูขนาน ชายแดนถือเป็นกลไกระดับล่างในการเชื่อมต่อชุมชนต่างชาติชายแดน สาธารณสุขของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน และภาคีเครือข่ายเอกชนด้านสุขภาพทั้งไทยและต่างประเทศที่มีประสิทธิภาพที่สุด ดังนั้น กลุ่มแรงงานต่างชาติดังกล่าวจึงไม่ได้เป็นเพียงทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญทางเศรษฐกิจในการสร้างเมืองชายแดนร่วมกันเท่านั้น แต่ยังถือเป็น “โอกาส” ที่รัฐควรพัฒนาให้เป็น “ทรัพยากรร่วม” เป็นบุคลากรสำคัญช่วยดูแลสุขภาพชายแดนและคนในเมืองชายแดน ลดความเสี่ยงในการแพร่กระจายโรคข้ามแดนและส่งเสริมความมั่นคงทางสุขภาพชายแดนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในแง่นี้ ประเทศไทย ไม่ว่าส่วนกลางหรือท้องถิ่น จึงควรให้ความสำคัญกับกลไก อสต. อย่างเป็นระบบและยกระดับขึ้นเป็นทางการมากกว่าที่เป็นอยู่

**คำสำคัญ** อาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ, ทรัพยากรร่วม, สุขภาพและเมืองชายแดน, นโยบายสาธารณสุข

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง แรงงาน ระบบสุขภาพ และการศึกษา: การจัดการและการร่วมรังสรรค์พื้นที่ชายแดนในบริบทการพัฒนาชายแดนเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนและภูมิภาคนวัตน์ลุ่มน้ำโขง ได้รับการสนับสนุนการวิจัยจากหน่วยบูรณาการวิจัยและความร่วมมือเพื่อพัฒนาเชิงพื้นที่ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว. เดิม)

<sup>2</sup> รองศาสตราจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200  
อีเมล: aranyas@yahoo.com

<sup>3</sup> รองศาสตราจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200  
อีเมล: thapin.p@cmu.ac.th

## Migrant Health Volunteers, Border Commons, and Border City Development

Aranya Siriphon<sup>4</sup> and Thapin Phatcharanuruk<sup>5</sup>

### Abstract

Based on a documentary research and results from three case studies in Tak, Chiang Rai and Mukdahan provinces, this article explores border health policy, health preventive mechanism and system dealing with cross-border diseases and border health issues. One of the main government mechanisms is setting up groups of migrant workers, working as “Migrant Health Volunteers” (MHV hereafter). This MHV aims to support and facilitate border health prevention and promotion programs. According to our research, it is found that MHVs who work for the Community-Based Health Centers and Twin Villages along the borders are the most effective factor to support the border health policy. Moreover, the MHVs have widely connected the migrant workers and public health officers both in Thai and neighboring borders as well as Thai and International NGOs. Arguably, not only acting as human resource to boost border economy, these migrant workers are effective mechanism for cross-border health promotion and risk prevention. This article suggests that Thai administration at both central and local has upgraded the MHV mechanism for cross-border disease prevention to be more systematic and official in order to effectively promote health security along the border.

**Keywords** Migrant Health Volunteers, Border Commons, Health and Border City, Health Policy

---

<sup>4</sup> Associate Professor, Faculty of Social Sciences, Chiang Mai University, Chiang Mai, 50200.  
E-mail: aranyas@yahoo.com

<sup>5</sup> Associate Professor, Faculty of Social Sciences, Chiang Mai University, Chiang Mai, 50200.  
E-mail: thapin.p@cmu.ac.th

## 1. บทนำ

ช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนภูมิภาคลุ่มน้ำโขงที่มาพร้อมแนวคิดภูมิภาคอนุวัตน์ลุ่มน้ำโขง (GMS Regionalization) การเปิดขึ้นของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และนโยบายใหม่ของรัฐไทยกับเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดน ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการเคลื่อนย้ายของผู้คน ทุน แรงงาน และสังคมวัฒนธรรมชาติพันธุ์ข้ามพรมแดนรัฐชาติอย่างเข้มข้นมากขึ้นกว่าในอดีต บริบทสถานการณ์เหล่านี้กำลังทำให้พื้นที่ชายแดนกลายเป็น “พื้นที่พิเศษ” ที่มีปัญหาซับซ้อนมากขึ้นกว่าเดิม สำหรับประเด็นสุขภาพชายแดน/ข้ามแดนต่างมีข้อถกเถียงสำคัญ คือ ภายใต้บริบทที่ซับซ้อนขึ้นเช่นนี้ ระบบสุขภาพชายแดน/ข้ามแดนควรมีการดำเนินการอย่างไร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการป้องกันโรคภัยไข้เจ็บแพร่ระบาดข้ามพรมแดน และที่สำคัญทุกชีวิตควรต้องได้รับความเป็นธรรม สามารถเข้าถึงการดูแลให้บริการสุขภาพเชิงมนุษยธรรมที่ประเทศ (ไทย) รับรองไว้กับหลักสากล (เสถียรฉันทะ, 2555, น. 253-296)

จากคำถามดังกล่าว บทความนี้เริ่มต้นด้วยการพิจารณารัฐชาติไทยปัจจุบันที่ยังอยู่ภายใต้วิธีคิดเดิมซึ่งยึดติดกับอธิปไตยเหนือดินแดน (Territorial Sovereignty) และแนวคิดความเป็นพลเมือง (Citizenship) ขณะที่เรากลับพบตัวอย่างการปรับตัวของรัฐชาติก้าวหน้า เช่น จีน อินเดีย ยุโรป เริ่มเข้าใจประเด็นปัญหาท้าทายใหม่ๆ ที่มาจากการเคลื่อนย้ายในบริบทโลกาภิวัตน์อันเข้มข้น ปรับเปลี่ยนกลยุทธการจัดการให้ค่อยๆ มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ส่งผลดีต่อประเทศชาติและสังคมโลก จากจุดเริ่มต้นดังกล่าว บทความนี้พัฒนาข้อถกเถียงกับแนวคิดเดิม โดยใช้ข้อเสนอ CITYzenship (Harvey, 2012, pp. 67-74) เป็นกรอบมองกิจกรรมร่วมกันในเมืองชายแดนที่ต้องการพ้นไปจากแนวคิดพลเมืองแบบคู่ตรงข้าม (พลเมือง/ไม่ใช่พลเมือง) ไปสู่ชุดความสัมพันธ์ทางสังคมแบบอื่น ทำให้คำว่า “พลเมือง” ไม่ได้วางอยู่บนพื้นฐานกฎหมายเข้าเมืองแบบแคบ แต่อยู่บนพื้นฐานของ “ผู้พักอาศัยของเมืองนั้นๆ” (Residents) และให้สิทธิโดยธรรม (Right to the city) ในการพัฒนา “เมืองชายแดน” ที่มาจากคุณลักษณะสำคัญของ “ความเป็นคนในเมืองชายแดน” หรือ BORDER CITYzenship (อริญญา ศิริผล, 2561)

บทความนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการสังเคราะห์ 6 โครงการวิจัยย่อยภายใต้ชุดโครงการวิจัยหลักเรื่อง “แรงงาน ระบบสุขภาพ และการศึกษา: การจัดการและการร่วมรังสรรค์พื้นที่ชายแดนในบริบทการพัฒนาชายแดนเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนและภูมิภาคอนุวัตน์ลุ่มน้ำโขง” ที่ผู้เขียนเป็นหัวหน้าโครงการ การสังเคราะห์ 6 โครงการวิจัยย่อยนี้ได้ใช้กรอบคิด BORDER CITYzenship ข้างต้นมาวิเคราะห์ประเด็นแรงงาน ระบบสุขภาพ และการศึกษา (อริญญา ศิริผล, 2561) สำหรับประเด็นสุขภาพชายแดนมี 3 พื้นที่ใน 3 โครงการย่อย ได้แก่ ชายแดนจังหวัดตาก

(เทพินทร์ พัชรานุรักษ์, พัชรีพรรณ ระหว่างบ้าน, และปาณิสรา แก้วบุญธรรม, 2561) เชียงราย (พิชญ์รักษ์ กันทวิ, จตุพงศ์ สิงหราชไชย, และประสงค์ หมื่นจันทร์, 2561) และมุกดาหาร (สุรีย์ ธรรมิกบวร, ทศน์วรรณ ศิระพรหม, จารุวรรณ ชูปวา, และพันธ์วิ สุขบัติ, 2561) ที่นำข้อมูลโครงการย่อยมาสังเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติดกับการพัฒนาสุขภาพชนชายแดนในท้องถิ่น โดยพิจารณาประเด็นจุดร่วมและจุดต่างภายใต้การดำเนินนโยบายด้านสาธารณสุขชายแดนและการปรับใช้ระบบป้องกันและเฝ้าระวังโรคข้ามแดนของกระทรวงสาธารณสุข

จากข้อมูล 3 โครงการย่อย พบว่า หนึ่งในกลไกสำคัญของระบบป้องกันและเฝ้าระวังโรคข้ามแดนของสาธารณสุขชายแดน คือ การผัน “กลุ่มแรงงานต่างชาติ” มาเป็น “อาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ” (อสต.) บทความนี้ได้ข้อสรุปที่ชี้ให้เห็นว่า กลไก อสต. หรือผู้นำชุมชนต่างชาติชายแดนที่ทำงานในระบบ “ศูนย์สุขภาพชุมชน” (Community-based Health Center) หรือระบบหมู่บ้านคู่ขนาน (Twin Village) ชายแดนถือเป็นกลไกระดับล่างที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการเชื่อมต่อชุมชนต่างชาติชายแดน สาธารณสุขของประเทศไทยกับรัฐเพื่อนบ้าน และภาคีเครือข่ายเอกชนด้านสุขภาพทั้งไทยและต่างประเทศ แต่ที่ผ่านมากลุ่มคนเหล่านี้กลับตกอยู่ใน “สภาวะอิหลักอิเหลื่อ” ของความขัดแย้งระหว่างกระบวนทัศน์เดิมที่ยึดติดกับอธิปไตยเหนือดินแดน ว่าด้วยพลเมืองในชาติ/คนต่างด้าวหรือต่างชาติ กับกระบวนทัศน์ใหม่ที่ต้องการไปให้พ้นจากคู่ตรงข้าม ในแง่ที่ส่งผลให้ด้านหนึ่ง ประเทศไทยไม่ให้การยอมรับ “อาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ” (อสต.) เหล่านี้ เพราะไม่ใช่พลเมืองไทยภายใต้วิธีคิดเดิมที่ยึดติดกับอธิปไตยเหนือดินแดน ขณะที่อีกด้าน คนเหล่านี้กลับถูกรัฐไทยเรียกร้องให้ช่วยเหลือในเชิงจิตอาสา ทำให้ในพื้นที่ชายแดนประสบปัญหาการทำงานด้านสุขภาพอย่างมาก บทความนี้ จึงเสนอให้มองคนเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของผู้พัฒนา “เมืองชายแดน” บนพื้นฐานของ “ผู้พักอาศัยของเมืองนั้นๆ” (Residents) และให้สิทธิโดยธรรม (Right to the City) ในการพัฒนา “เมืองชายแดน” ตามแนวคิด BORDER CITYzenship ที่เป็นไปได้ ข้อเสนอไม่เพียงมอง อสต. เป็นทรัพยากรร่วมที่สำคัญทางเศรษฐกิจในการสร้างเมืองชายแดนร่วมกันเท่านั้น แต่ยังถือเป็น “โอกาส” ที่รัฐควรพัฒนาเป็นเครื่องมือเชิงองค์กรช่วยลดความเสี่ยงในการแพร่กระจายโรคข้ามแดนและส่งเสริมความมั่นคงทางสุขภาพชายแดนได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย ดังนั้น ไม่ว่าส่วนกลางหรือท้องถิ่นในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรให้ความสำคัญกับกลุ่มคนเหล่านี้อย่างเป็นระบบและเป็นทางการมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

บทความนี้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 ส่วน ส่วนแรก นำเสนอบริบทเงื่อนไขการกำหนดนโยบายสาธารณสุขชายแดนและพลวัตในการกำหนดนโยบายและแผนแม่บทด้านสาธารณสุขชายแดน ส่วนที่สอง มุ่งตอบคำถามที่ว่าภายใต้พลวัตนโยบายสาธารณสุขชายแดนดังกล่าว

เรามีกลไกหลักในการจัดการปัญหาสุขภาพชายแดนผ่านอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ (อสต.) อย่างไร พัฒนาการการเกิดขึ้นของ อสต. และบทบาทของคนเหล่านี้เป็นอย่างไร และส่วนที่สาม วิเคราะห์อุปสรรค ปัญหาและทางออกโดยใช้ข้อมูลเชิงเปรียบเทียบจากกรณีศึกษา 3 จังหวัดชายแดน (ตาก เชียงราย และมุกดาหาร) เพื่อเสนอแนวทางที่เป็นไปได้

## 2. นโยบายรัฐกับการจัดการปัญหาสาธารณสุขชายแดน

นโยบายรัฐบาลด้านสาธารณสุขชายแดน โดยกระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดแผนแม่บทการแก้ปัญหาและพัฒนาสาธารณสุขชายแดนออกมาจนถึงปัจจุบันรวม 3 ฉบับ คือ แผนแม่บทการแก้ปัญหาและพัฒนาสาธารณสุขชายแดน ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2550-2554) ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2555-2559) และฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2560-2564) ทั้ง 3 ฉบับมีวิสัยทัศน์ชัดเจนว่า ต้องการให้ประชากรทุกกลุ่มไม่เลือกสัญชาติที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่ชายแดนประเทศไทย มีสุขภาพและคุณภาพชีวิตที่ดีถ้วนหน้า แผนแม่บทดังกล่าวต่างใช้เป็นแนวทางให้หน่วยงานสาธารณสุขและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัดชายแดนไทยได้ทำงานต่อเนื่อง เป็นเครื่องมือวางแผนทำงาน จัดสรรงบประมาณ ทรัพยากรด้านสุขภาพ ประชากรกลุ่มแรงงานข้ามชาติและงานสาธารณสุขชายแดนอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากแผนแม่บทฯ ทั้ง 3 ฉบับแล้ว กระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์เฉพาะเพิ่มเติม คือ แผนยุทธศาสตร์ด้านสาธารณสุขเพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2560-2564 (สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข, 2559) ใน 10 จังหวัด เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (ระยะแรก 5 จังหวัด ได้แก่ ตาก ตราด สระแก้ว มุกดาหาร และสงขลา และระยะสอง 5 จังหวัด ได้แก่ หนองคาย นครพนม เชียงราย กาญจนบุรี และนราธิวาส) ตามนโยบายของรัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่ต้องการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนดังกล่าว

โดยหลักการของทั้ง 3 แผนแม่บทฯ และแผนสาธารณสุขรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพิ่มศักยภาพการรองรับและแก้ไขปัญหาสาธารณสุขชายแดน อย่างไรก็ดี พบว่าแผนแม่บทฉบับที่ 3 ได้เริ่มให้ความสำคัญกับระบบและกลไกการป้องกันและเฝ้าระวังโรคข้ามแดนในระดับล่างสุด โดยระดับชุมชนที่ใกล้ชิดกับประชากรข้ามแดนมากที่สุด คือ การสร้างระบบและใช้กลไกคนต่างชาติช่วยดูแลเฝ้าระวังสุขภาพชายแดน ในที่นี้ หมายถึง อาสาสมัครหมู่บ้าน (อสม.) อาสาสมัครต่างชาติ (อสต.) หรือบางครั้งก็เรียก “บุคลากรสาธารณสุขต่างชาติ” หรือ อสม.บัดดี้ (ที่หมายถึงการทำงานคู่ขนานไปกับ อสม.ไทย) หรือพนักงานสาธารณสุขชาวต่างชาติ ระบบหมู่บ้านคู่ขนาน (Twin Village)

ซึ่งเชื่อว่า การใช้ระบบกลไกดังกล่าวจะมีประสิทธิภาพมากที่สุดในการจัดการความเสี่ยงด้านสุขภาพชายแดน

ในแง่นี้ แผนแม่บทฉบับที่ 3 ดังกล่าวจึงถือเป็นการยอมรับผลงานของ อสต. มากขึ้น กล่าวคือ การทำงานไม่เพียงเป็นผู้ประสานงานด้านภาษาเหมือนในอดีตเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการเฝ้าระวังป้องกันปัญหาโรคข้ามแดนและช่วยให้บริการสาธารณสุขมูลฐานแก่ประชากรต่างชาติ แรงงานข้ามชาติและคนข้ามแดนบริเวณชายแดนได้เป็นอย่างดี ที่ผ่านมาในทางปฏิบัติบริเวณพื้นที่ชายแดนเอง ได้ให้การยอมรับการทำงานของ อสต. อย่างไม่เป็นการด้อยค่า เพราะผลงานความร่วมมือระหว่าง อสต. ศูนย์สุขภาพชุมชนและหมู่บ้านคู่ขนานเป็นที่ยอมรับมากกว่า 20 ปี เจ้าหน้าที่สาธารณสุขบริเวณจังหวัดชายแดนต่าง “พึ่งพาขอความช่วยเหลือ” กลไกระดับล่างสุด โดยเฉพาะกลุ่ม อสต. อย่างเข้มข้นแบบไม่เป็นการและนอกระบบกฎหมายมาอย่างยาวนาน ในลักษณะร้องขอให้ “จิตอาสา” ช่วยงานสาธารณสุขทำงานเชิงเฝ้าระวัง ป้องกันโรคและงานสาธารณสุขพื้นฐานที่ชายแดนให้เกิดประสิทธิภาพทั้งเพื่อตอบโจทยสิทธิความเป็นมนุษย์และเพื่อดำเนินตามข้อตกลงของกฎอนามัยระหว่างประเทศ (World Health Organization, 2016) ที่รัฐบาลไทยได้ลงนามไว้

แม้ว่าแผนแม่บทฉบับที่ 3 ของกระทรวงสาธารณสุขและนโยบายรัฐส่วนกลางได้เริ่มให้ความสำคัญกับระบบและกลไกคนต่างชาติเพื่อช่วยดูแลเฝ้าระวังปัญหาสาธารณสุขชายแดนและแรงงานข้ามชาติมากขึ้น และมีเป้าหมายที่ดีให้ประชากรทุกคนไม่เลือกสัญชาติใดที่อาศัยอยู่ในเขตชายแดนและเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้รับบริการสุขภาพและสาธารณสุขอย่างทั่วถึง มีหลักประกันสุขภาพสามารถเข้าถึงบริการได้ แต่กลับพบว่าแผนแม่บทฉบับที่ 3 ของกระทรวงสาธารณสุขยังให้ความสำคัญการทำงานสาธารณสุขชายแดนแบบแยกส่วนและเลือกปฏิบัติ โดยวางอยู่บนพื้นฐานความคิดแบ่งแยกระหว่าง “เขา” กับ “เรา” ทั้งในทางกฎหมายที่มีข้อจำกัดและในเชิงนโยบายแบบ “ปิด” แยกแยะคนบนความเป็นพลเมืองมากกว่าจะมองผลที่ได้รับสำหรับพื้นที่ชายแดนระยะยาวในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของชายแดน

แผนแม่บทและนโยบายจากรัฐบาลส่วนกลางเหล่านี้สะท้อนให้เห็นวิธีคิดแบบเดิมที่มีต่อพื้นที่ชายแดน ที่รัฐชาติยึดติดกับอธิปไตยเหนือดินแดน เน้นควบคุมกำกับประชากรการเคลื่อนย้ายและประเด็นที่รัฐเชื่อว่าสั่นคลอนความมั่นคงของชาติ วิธีคิดเช่นนี้ ส่งผลให้เกิดสถานะ “ความอึดอัดเหลือ” (Predicament) ที่ด้านหนึ่ง รัฐส่วนกลาง และหน่วยงานปกครองยึดมั่นในกฎหมายพลเมืองบนวิธีคิดแบบพลเมืองและอธิปไตยเหนือดินแดนในการทำงาน ทำให้มอง อสต. (ผ่านการเคลื่อนย้ายเข้าเมืองเป็นแรงงาน) เป็นบุคคลเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่อีกด้าน กลับร้องขอให้ อสต. มีจิตอาสาช่วยเหลืองานด้านสาธารณสุข ท่ามกลางปัญหาสาธารณสุขชายแดนที่เกิดขึ้นเพิ่มพูนทวี สถานะ “ความอึดอัดเหลือ” เช่นนี้ ส่งผลทำให้การทำงานและ

การใช้งาน อสต. ที่หน่วยงานสาธารณสุขในพื้นที่ชายแดนเคยทำมาก่อนหน้าไว้ประสิทธิภาพ เพราะหน่วยงานรัฐ โดยเฉพาะจากส่วนกลางและหน่วยงานปกครองยังไม่เข้าใจบริบทใหม่ๆ ในกระแสโลกาภิวัตน์ที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ที่จำเป็นต้องรับมือกับสถานะการเคลื่อนย้ายใหม่ๆ การเปิดขึ้นของเมืองและการพัฒนาเมืองในบริบทใหม่

### **บริบทเงื่อนไขในการกำหนดนโยบายสาธารณสุขชายแดน**

การออกแบบนโยบายสาธารณสุขชายแดนของประเทศไทย กล่าวได้ว่า วางอยู่บนอย่างน้อย 2 บริบทใหญ่ๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ บริบทแรก แรงผลักดันจากภายนอก จากหลักการระเบียบปฏิบัติสากลที่ประเทศไทยเข้าร่วมลงนามเป็นกติกาสากล ไม่ว่าจะเป็นระดับโลก และระดับภูมิภาคเอเชีย กับอีกบริบทสำคัญ คือ การเปิดชายแดนเพื่อคาดหวังการขยายการเติบโตทางเศรษฐกิจ ตามนโยบายของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นจากแรงผลักดันของกรอบการสร้างภูมิภาคอาเซียนเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นตามจังหวัดชายแดนเพื่อตอบสนองเป้าหมายการขยายตัวของเศรษฐกิจชายแดน บริบทสถานการณ์เช่นนี้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสถานะชายแดนทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

บริบทแรก การจัดระบบบริการเพื่อเฝ้าระวังและป้องกันโรคตามระเบียบสากลที่สำคัญ คือ ภายใต้กฎอนามัยระหว่างประเทศ (International Health Regulations: IHR) ปี ค.ศ. 2005 (ที่เรียก IHR 2005) (World Health Organization, 2016) ที่ไทยในฐานะหนึ่งในสมาชิกองค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) ต้องปฏิบัติตามเพื่อป้องกันโรคและสุขภาพที่ (อาจ) ก่อให้เกิดภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขระหว่างประเทศ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2550 เห็นชอบให้ไทยดำเนินการตามกฎอนามัยระหว่างประเทศ ค.ศ. 2005 ซึ่งมีสถานะเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศ (Treaty) IHR 2005 มี 66 มาตราที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่บทนิยาม ขอบเขต หลักการและอำนาจความรับผิดชอบ การให้ข้อมูลข่าวสาร คำแนะนำ การดำเนินการด้านสาธารณสุข การดำเนินการตามช่องทางเข้าออก (Point of Entry: POE) หลักการสำคัญตาม IHR 2005 เน้นสมรรถนะหลัก/ศักยภาพในการเฝ้าระวัง เตรียมความพร้อม และการตอบโต้ภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ มีเครื่องมือตัดสินใจหรือประเมินแจ้งเหตุฉุกเฉินด้านสาธารณสุขได้ทันสถานการณ์ สามารถวินิจฉัยการระบาดภัยคุกคามทางสาธารณสุขได้ครอบคลุมพื้นที่ที่ดูแล มีทีมเฝ้าระวังสอบสวนโรคเคลื่อนที่เร็ว หรือทีม SRRT ในทุกระดับตั้งแต่ตำบล อำเภอ จังหวัด ประเทศ เข้าไปตรวจสอบและควบคุมโรคเบื้องต้นทันที โดยทั้งหมดนี้สามารถลดความเสี่ยงด้านสาธารณสุข ลดภาวะอันตรายด้านสาธารณสุขที่อาจทำให้เกิดภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ (Public Health Emergency of International Concern: PHEIC) หลักการ IHR 2005 นี้ แม้จะเน้นความสามารถในการป้องกันโรคทางสาธารณสุขระหว่างประเทศ แต่ในหลักการปฏิบัติแล้ว ผู้ปฏิบัติงานจะต้องไม่กระทำการ

ใดๆ ที่ขาดการเคารพต่อศักดิ์ศรี สิทธิมนุษยชน เสรีภาพพื้นฐานของบุคคล นอกจากนี้ การตั้งประชาคมอาเซียนเป็นอีกแรงผลักดันที่ทำให้ไทยต้องปฏิบัติตามกฎบัตรอาเซียน (The ASEAN Charter) ว่าด้วยการเสริมสร้างประชาคมอาเซียนที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People-centered ASEAN Community) แผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน หัวข้อการคุ้มครองและสวัสดิการสังคม ทำให้รัฐไทยต้องเตรียมการด้านสาธารณสุขที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การส่งเสริมความมั่นคงและความปลอดภัยด้านอาหาร การเข้าถึงการดูแลสุขภาพและส่งเสริมการดำรงชีวิตที่มีสุขภาพสมบูรณ์ การเพิ่มขีดความสามารถในการควบคุมโรคติดต่อ และการสร้างรัฐที่พร้อมรับกับภัยพิบัติและประชาคมที่ปลอดภัยยิ่งขึ้น ส่งเสริมการประสานงานและการวางแผนร่วมกันในหลายภาคส่วนเกี่ยวกับเรื่องการเตรียมความพร้อมและการรับมือกับโรคระบาดต่างๆ ในระดับภูมิภาค

บริบทที่สอง บริบทเศรษฐกิจชายแดนที่ขยายตัวตามกรอบการสร้างภูมิภาคนิยม (โดยเฉพาะการรวมกลุ่มในภูมิภาคเอเชียภายใต้กรอบการค้าเสรีของอาเซียนกับจีน ญี่ปุ่น และอินเดีย และการเป็นประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558) ที่เปิดเขตจังหวัดชายแดนให้ติดต่อกับการค้าชายแดนอย่างเป็นทางการ ปรับเปลี่ยนชายแดนจากเดิมที่เคยเป็น “ชายแดนทางการเมือง” (Political Border) เพื่อรักษาความมั่นคงและอธิปไตยเหนือดินแดนของประเทศ ไปสู่ชายแดนเศรษฐกิจ (Economic Border) และปรับกฎกติกาการเคลื่อนย้ายข้ามผ่านเขตแดนอธิปไตยของประเทศให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น (Flexible Border and Regulation) บริบทดังกล่าวมีผลให้เศรษฐกิจชายแดนและกิจกรรมทางเศรษฐกิจข้ามแดนเคลื่อนย้ายได้สะดวกรวดเร็วขึ้น แต่ขณะเดียวกัน ไม่เพียงเศรษฐกิจ สินค้า การเดินทางของผู้คน (บางกลุ่ม) ที่ข้ามแดนได้สะดวกเท่านั้น หากแต่ผู้คน สังคม วัฒนธรรม และโรคภัยสุขภาพที่อาจมาพร้อมการเดินทางข้ามแดนเกิดขึ้นได้เข้มข้นเช่นกัน เช่น การเคลื่อนย้ายประชากร สินค้า อาหาร สารเคมี เครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้กัมมันตรังสีและนิวเคลียร์ สัตว์ข้ามประเทศผ่านช่องทางเข้าออกตามชายแดน หรือเชื้อโรคที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงภาวะอันตรายด้านสาธารณสุข

จากทั้งสองบริบทที่ค่อยๆ มีความเข้มข้นของสถานการณ์ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบริเวณพื้นที่ชายแดนมากขึ้น ในที่นี้ สามารถสะท้อนให้เห็นได้จากพลวัตการออกแบนโยบายและแผนแม่บทด้านสาธารณสุขชายแดนที่กระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก

### 3. พลวัตการออกแบนโยบายและแผนแม่บทด้านสาธารณสุขชายแดน

กระทรวงสาธารณสุขได้จัดทำแผนแม่บทแก้ปัญหาและพัฒนางานสาธารณสุขชายแดนขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 ทั้งหมด 3 แผนฯ มีอย่างน้อย 3 ช่วง ได้แก่

(1) แผนแม่บทการแก้ปัญหาและพัฒนางานสาธารณสุขชายแดนฉบับที่ 1 พ.ศ. 2550-2554 เกิดขึ้นภายใต้แรงผลักดันจาก IHR 2005 ทำให้แผนฉบับแรกมีความตั้งใจเริ่มต้นที่ต้องการให้ชุมชนในพื้นที่ชายแดนมีระบบบริการสุขภาพขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพ ประชาชนชายแดนเข้าถึงบริการอย่างทั่วถึง มีระบบเฝ้าระวังโรคที่มีประสิทธิภาพ สนับสนุน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคีต่างๆ และประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน แต่การเขียนในแผนแรก ยังเป็นการกล่าวในภาพรวมมากกว่าจะลงไปในรายละเอียดการใช้ระบบและกลไกเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง

(2) แผนแม่บทฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2555-2559) เป็นแผนต่อเนื่องจากแผนแรก แต่ปรับให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559 และปรับให้เข้ากับสภาพปัญหาในพื้นที่มากขึ้น ให้ความสำคัญกับบริบทชายแดนทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนไปจากในประเทศและระหว่างประเทศ กำหนดยุทธศาสตร์สำคัญที่เปลี่ยนไปจากแผนแรก คือ การดำเนินงานสาธารณสุขชายแดนร่วมระหว่างภาคีเครือข่ายใน/ระหว่างเขตชายแดน ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานในและระหว่างประเทศ ไปพร้อมกับการพัฒนาคุณภาพระบบบริการสาธารณสุข การส่งเสริมการเข้าถึงบริการสุขภาพขั้นพื้นฐาน เพื่อตอบวัตถุประสงค์เดียวกันกับแผนแรก คือ เพื่อให้ประชากรในพื้นที่ชายแดนมีสุขภาพดีถ้วนหน้า

(3) แผนแม่บทฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2560-2564) คือฉบับที่กระทรวงสาธารณสุขใช้อยู่ในปัจจุบัน เตรียมรับมือการเฝ้าระวัง เตรียมความพร้อมป้องกันโรคข้ามแดน แผนฉบับที่ 3 แตกต่างไปจาก 2 แผนแรก เพราะนอกจากจะใช้บริบทภายนอกในการจัดทำแผนแล้ว ยังใช้กรอบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นแผนยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (ด้านสาธารณสุข) กรอบการทำงานเชิงยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 ด้านสาธารณสุข (ของกระทรวงสาธารณสุข และเน้น MOPH 4.0 หมายถึงการเพิ่มมูลค่าหรือการเพิ่มศักยภาพของการทำงาน นำนวัตกรรมมาเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) และยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยที่นำมารวมไว้ในแผนแม่บทฉบับที่ 3 นี้ กล่าวคือ มีแผนแม่บทจำแนกแยกแยะพื้นที่ออกไปเป็น 2 แผนหลัก ได้แก่ แผนแรก เรียกว่า แผนแม่บทสาธารณสุขเขตสุขภาพพิเศษ พ.ศ. 2560-2564 แบ่งพื้นที่การทำงานภายใต้แผนนี้เป็นพื้นที่สาธารณสุขชายแดนครอบคลุม 31 จังหวัดชายแดนทั่วประเทศ ซึ่งมาจากฐานเดิมของแผนแม่บทฉบับที่ 1 และ 2 แต่ได้ขยายพื้นที่ออกไปสู่พื้นที่สาธารณสุขเขตพื้นที่เฉพาะที่มีกลุ่มประชากรต่างด้าวอาศัยอยู่ซึ่งครอบคลุม 77 จังหวัดทั่วประเทศ กับแผนที่สอง เรียกว่า แผนยุทธศาสตร์ด้านสาธารณสุขเพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2560-2564 (สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข, 2559) ใน 10 จังหวัดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

ภายใต้แผนแม่บทฯ ฉบับที่ 3 นอกจากจะมีองค์ประกอบของ 2 แผนพื้นที่ชายแดนข้างต้นแล้ว ยังมีความคล้ายกันอย่างน้อย 3 ประการ คือ ประการแรก มีวิสัยทัศน์ร่วมกัน ต้องการให้

ประชากรในพื้นที่ชายแดนและในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ไม่ว่าคนไทยหรือประชากรต่างชาติ มีคุณภาพชีวิตและมีสุขภาพที่ดี **ประการที่สอง มีพันธกิจร่วมกัน** คือ สร้างเสริม/พัฒนาระบบสาธารณสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณสุข และเพิ่มศักยภาพระบบบริการสุขภาพ และระบบการดูแลสุขภาพประชาชนทุกสัญชาติในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ **และประการสุดท้าย มีเป้าหมายร่วมกัน** คือ 1) ให้ประชากรทุกคน ไม่ว่าสัญชาติใดที่อยู่ในพื้นที่ชายแดนและในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้รับบริการสุขภาพและสาธารณสุขอย่างทั่วถึง มีหลักประกันสุขภาพสามารถเข้าถึงบริการได้ อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพที่ดี และการเจ็บป่วยด้วยโรคข้ามแดน (ในประชากรต่างชาติ) ลดลง และ 2) มีการจัดวางระบบสาธารณสุขเข้มแข็งและยั่งยืน มีสถานบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพมาตรฐานและเป็นมิตร

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าสนใจที่สุดของทุกแผนแม่บทและเป็นประเด็นที่บทความนี้ต้องการหยิบยกมาจากแผนแม่บทดังกล่าว คือ ประเด็นอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติดี หรือ อสต. กับการพัฒนากำลังคนและทักษะทางสาธารณสุขชายแดนเพื่อช่วยทำให้ยุทธศาสตร์ในแผนแม่บททั้งหมดนี้สำเร็จและเป็นไปได้ โดยนำเอาอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ เขียนไว้เป็นเครื่องมือหนึ่งในการพัฒนาจัดตั้งเขตสุขภาพพิเศษมีรูปแบบดำเนินงานอย่างเป็นระบบในกระทรวงสาธารณสุขและภาครัฐ

### **อาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ (อสต.) ภายใต้แผนแม่บทและนโยบายสาธารณสุขชายแดน**

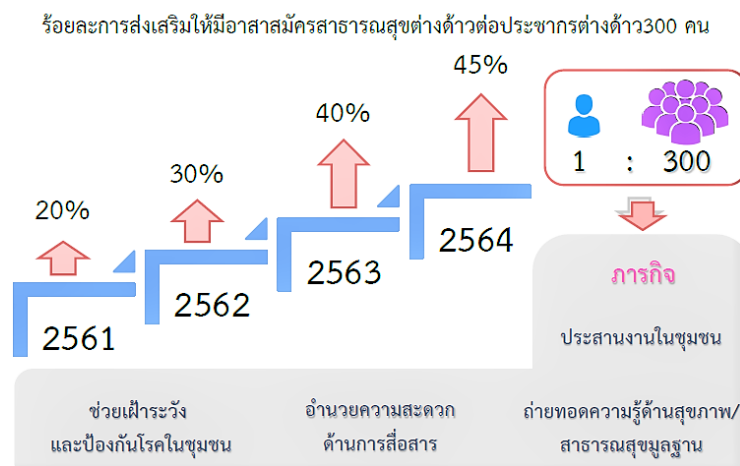
อาสาสมัครสาธารณสุขชาวต่างชาติ หรือที่เรียกสั้นๆ ว่า อสต. หรือบุคลากรสาธารณสุขต่างชาติ หรือ อสม. บัดดี ที่ทำงานคู่ขนานไปกับ อสม. ไทย แรกเริ่มเดิมทีไม่ได้ปรากฏอยู่ในแผนแม่บทการแก้ปัญหาและพัฒนางานสาธารณสุขชายแดนฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ตั้งแต่ต้น มีเพียงการกล่าวถึงการใช้กลยุทธ์ในการสร้างเครือข่ายและกลไกความร่วมมือระหว่างชุมชนกับหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคประชาชน องค์กรเอกชน และองค์การระหว่างประเทศในพื้นที่ชายแดน และสนับสนุนให้ชุมชน องค์กรภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทกำหนดทิศทางการดำเนินงานสาธารณสุขชายแดนระดับชุมชน รวมทั้งพัฒนาศักยภาพเครือข่ายภาคประชาชนในการจัดระบบการเตือนภัยและเฝ้าระวังโรคที่เป็นภัยคุกคามในพื้นที่ชายแดนเท่านั้น

แต่ในแผนแม่บทฉบับที่ 3 กลับนำเสนอใจมากขึ้นที่นโยบายรัฐเริ่มให้ความสำคัญเชิงหลักการกับการพัฒนากำลังคนด้านการผลิต อสต. ขึ้นเป็นครั้งแรกอย่างเป็นทางการและกำหนดไว้ในแผนแม่บทฯ เพื่อช่วยเหลืองานด้านสาธารณสุขชายแดน โดยตั้งเป้าว่าจะผลิต อสต. จำนวน 1 คนให้สามารถดูแลสุขภาพประชากรต่างชาติได้ 300 คน (ในที่นี่ หมายถึง จำนวนประชากรต่างชาติที่ขึ้นทะเบียนสิทธิประกันสุขภาพเป็นหลัก) โดยกลุ่มผู้ที่เข้ามาเป็น อสต. คือ ประชากรต่างชาติในจังหวัดชายแดนที่มีจิตอาสาช่วยเหลืองานสาธารณสุขและรับการอบรม

หลักสูตร อสต. จากหน่วยงานสาธารณสุขในพื้นที่ที่จัดขึ้นภายใต้การดูแลของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข ตามแผนแม่บทฉบับที่ 3 คาดว่าภายในปี พ.ศ. 2564 จะสามารถเพิ่มจำนวน อสต. ได้ถึง 7,000 คน (หรือร้อยละ 45 จากจำนวนเดิม คือ 15,550 คนทั่วประเทศ) โดยจัดสรรงบประมาณจำนวน 14,573,200 บาท กับการพัฒนา อสต. รายใหม่ทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม งบส่วนใหญ่ที่ตั้งไว้กลับเน้นไปที่การจัดอบรมหลักสูตรเป็นหลัก จัดทำคู่มือต้นแบบการอบรมแปลเป็นภาษาต่างๆ ทั้งลาว เวียดนาม พม่า และกัมพูชา และคู่มือสำหรับประชากรต่างด้าวในการใช้ชีวิตอยู่ในประเทศไทย

นอกจากนี้ แผนแม่บทฯ ยังกำหนดเนื้องานหลักให้ อสต. ทำหน้าที่ ได้แก่ การช่วยเฝ้าระวังและป้องกันโรคในชุมชน การอำนวยความสะดวกด้านการสื่อสาร การประสานงานในชุมชน และถ่ายทอดความรู้ด้านสุขภาพและสาธารณสุขมูลฐานให้แก่กลุ่มประชากรต่างชาติที่ดูแลการผลิต อสต. ที่ยังคาดหวังว่าจะใช้กับพื้นที่เขตพิเศษชายแดนด้วย ได้แก่ พื้นที่สาธารณสุขชายแดน 31 จังหวัด พื้นที่เฉพาะที่มีประชากรต่างสัญชาติอาศัยอยู่ครอบคลุม 77 จังหวัดทั่วประเทศ พื้นที่สาธารณสุขทางทะเล 23 จังหวัด และพื้นที่สาธารณสุขเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก 3 จังหวัด ที่ดูแลโดยกลุ่มสาธารณสุขเขตสุขภาพพิเศษ งานสาธารณสุขชายแดน

## แผนภาพที่ 1 แผนการพัฒนาอาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าว



ที่มา: พิศิษฐ์ ศรีประเสริฐ (2561)

การกำหนดการผลิต อสต. ไว้ในแผนแม่บทฯ ดังกล่าวถือเป็นจุดเด่นเชิงนโยบายที่กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการมา แต่หากลองย้อนมองกลับไปจะพบความอึดอืดเหลือของการทำงานและการใช้งาน อสต. ที่หน่วยงานสาธารณสุขในพื้นที่ชายแดน และองค์กรพัฒนา

เอกชนต้องแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุขในพื้นที่ตามเงื่อนไขและทรัพยากรที่มีอยู่ของพื้นที่ ขณะที่ปัญหาด้านสาธารณสุขชายแดนเพิ่มพูนทวี

### **พัฒนาการของอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ (อสต.)**

นับตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2544-2549 ปัญหาแรงงานต่างชาติดังเฉพาะแรงงาน 3 สัญชาติ คือ ลาว พม่า และกัมพูชาหลบหนีเข้ามาทำงานในประเทศไทยจำนวนมาก แรงงานต่างชาติเหล่านี้แสดงสถานะ “ความอึดหลักอึดเหลือ” ของรัฐไทยและสังคมไทยมาโดยตลอด เพราะในทางกฎหมาย แรงงานต่างชาติเหล่านี้ คือ ผู้เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย แต่ในทางเศรษฐกิจกลับพบว่า นายจ้าง และผู้ประกอบการต่างแสวงหาแรงงานเหล่านี้จำนวนมากมาเป็นแรงงานด้วยเพราะสถานะขาดแคลนแรงงานในประเทศที่คนไทยเริ่มไม่ยอมทำงานกลุ่มไร้ฝีมือ และที่สำคัญด้วยเพราะค่าจ้างแรงงานราคาถูก ทำให้สามารถลดต้นทุนการผลิตได้ดี การเข้ามาของแรงงานต่างชาติ และสถานการณ์ดังกล่าวมีผลที่ตามมาต่อการดูแลเรื่องสิทธิ สวัสดิการ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ ตลอดจนจนประเด็นสุขภาวะสุขภาพ โรคภัยไข้เจ็บที่กระทรวงสาธารณสุขและหน่วยงานสาธารณสุขในพื้นที่ต้องคอยติดตามดูแล (กฤตยา อาชวนิจกุล และ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, 2548)

ที่ผ่านมาปัญหาในพื้นที่ที่สำคัญที่สุด คือ การไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มคนแรงงานข้ามชาติ เพราะปัญหาการสื่อสารด้านภาษา ดังนั้น เพื่อให้สามารถเข้าถึงกลุ่มแรงงานข้ามชาติ ประชากรต่างชาติ ซึ่งจะสามารถช่วยเหลือประเด็นปัญหาต่างๆ ได้ในภายหลัง จึงทำให้ในช่วงก่อน พ.ศ. 2549 หน่วยงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานสาธารณสุขในพื้นที่ องค์การพัฒนาเอกชน จึงแก้ปัญหาเรื่องการสื่อสารและการเข้าถึงกลุ่มแรงงานข้ามชาติบริเวณชายแดนได้เสนอร่วมกันว่าหากให้แรงงานข้ามชาติเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ปัญหาสุขภาวะ สุขภาพ และดูแลสอบถามเรื่องที่เกี่ยวข้อง เป็นการใช้คนในชุมชนเดียวกันช่วยดูแลร่วมกันก็จะเป็นผลดีต่อการทำงานและต่อสุขภาพของแรงงาน ประชากรต่างชาติ และประชาชนไทยโดยรวมด้วย หลังจากนั้น หน่วยงานเหล่านี้จึงเสนอให้จ้างประชากรต่างชาติเข้ามาเป็น อสต. หรือพนักงานสาธารณสุขต่างชาติ (พสต.) เพื่อทำหน้าที่เป็นล่ามประจำที่โรงพยาบาลและออกพื้นที่นอกสนามทำงานส่งเสริมสุขภาพ ช่วยควบคุมโรคที่ต้องเฝ้าระวังร่วมกับโรงพยาบาลและเจ้าหน้าที่สาธารณสุขชายแดนและในพื้นที่ชุมชนแรงงานข้ามชาติ

ในช่วงเริ่มต้นมีทั้งโรงพยาบาลจ้างเอง เช่น โรงพยาบาลสังขละบุรี หรือโรงพยาบาลร่วมมือกับองค์กรเอกชน เช่น โรงพยาบาลแม่สอด สมุทรสาคร ระนอง และระยอง อย่างไรก็ตาม การจ้างงานดังกล่าวกลับประสบปัญหา เพราะตามมติคณะรัฐมนตรีช่วงตั้งแต่ พ.ศ. 2539-2543 (เรื่องการจ้างแรงงานต่างชาติจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชาให้ทำงานได้ชั่วคราว) อนุญาตให้จ้างงานแรงงานกลุ่มนี้ได้เพียงบางอาชีพเท่านั้น เช่น กรรมกร คนรับใช้ในบ้าน

จึงไม่สามารถจัดประเภทให้แก่การจ้างงานนี้ได้ ทำให้องค์กรหลายแห่งต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้า หลบหลีกกฎหมายเพื่อประโยชน์โดยรวม ด้วยการจดทะเบียนจ้าง อสต. หรือ พสต. ในงานประเภทที่ได้รับอนุญาตตามมติ ครม. แต่ไม่ได้ปฏิบัติงานในหน้าที่นั้นจริงตามการจดทะเบียน

จากนั้นองค์กรพัฒนาเอกชนในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ และนานาชาติ ร่วมกับหน่วยงานกระทรวงสาธารณสุขได้เรียกร้องอย่างเป็นระบบ โดยกระทรวงสาธารณสุขเสนอเรื่องนี้ต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีมติ ครม. เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2548 เห็นด้วยในหลักการให้สามารถจ้างงาน อสต. หรือ พสต. ได้ อย่างไรก็ดี เมื่อนำไปสู่หลักปฏิบัติกลับพบว่า กระทรวงแรงงานโดยคณะกรรมการจัดระบบและกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าวมีความเห็นแย้ง และตั้งข้อสังเกตเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2549 ว่า แนวคิดให้คนต่างชาติเป็นผู้แทนช่วยเหลือเฝ้าระวังโรคในชุมชนที่คนต่างด้าวพักอาศัยเป็นแนวคิดที่ดี แต่ควรทำในรูป “อาสาสมัคร” และจ่ายค่าตอบแทนเป็นครั้งคราว เหตุผลเบื้องหลังที่กระทรวงแรงงานไม่อนุญาตให้กระทรวงสาธารณสุขจ้างแรงงานหลบหนีเข้าเมืองมาทำงานได้ เพราะเกรงว่า จะกลายเป็นบรรทัดฐานให้หน่วยงานอื่นที่มีความจำเป็นต้องจ้างภายในอนาคต สามารถใช้เป็นแบบอย่างได้

แม้จะมีข้อโต้แย้ง แต่หลังจากนั้น สำนักพัฒนาระบบบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข ได้นำไปประยุกต์ใช้กับ 10 จังหวัดนำร่อง ได้แก่ ระยอง ชลบุรี สมุทรสาคร ระนอง ปัตตานี ตาก เชียงใหม่ สมุทรปราการ สงขลา และภูเก็ต โดยเริ่มให้สถานบริการจ้างแรงงานต่างชาติทำหน้าที่เป็นอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาตินั้นในสถานบริการ ปฏิบัติงานแบบเต็มเวลาและจ่ายค่าตอบแทนเป็นเบี้ยเลี้ยง ซึ่งช่วยลดปัญหาการสื่อสารระหว่างแพทย์ พยาบาล และเจ้าหน้าที่สาธารณสุขชาวไทยกับแรงงานต่างชาติได้เป็นอย่างดี สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ป่วยต่างชาติได้มากขึ้น และลดปัญหาความเสี่ยงเรื่องโรคและสุขภาพได้มากขึ้นด้วย

อย่างไรก็ดี ในช่วง พ.ศ. 2551 เมื่อมีพระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ออกมา กระทรวงแรงงานเสนอว่า หน่วยงานสาธารณสุขสามารถใช้การเพิ่มลักษณะงาน “ล่ามต่างด้าว” ให้เป็นงานที่แรงงานข้ามชาติสามารถทำได้ เนื่องจากเห็นความสำคัญของล่ามแปลภาษาในกระบวนการจดทะเบียนแรงงาน การประชาสัมพันธ์ และการคุ้มครองสิทธิแรงงาน รวมถึงสิทธิในการเข้าถึงบริการสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับงานของกระทรวงแรงงาน แต่ทั้งนี้ งาน อสต./พสต. ที่แรงงานต่างด้าวปฏิบัติงานในสถานบริการพยาบาลและที่อื่นๆ ยังเป็นงานที่ไม่มีกฎหมายรองรับ อสต./พสต. ยังคงถูกจ้างในลักษณะงานกรรมกร งานผู้รับใช้ในบ้านจากผู้ประกอบการ แต่กลับให้ปฏิบัติงานในหน้าที่อาสาสมัครสาธารณสุข ซึ่งเป็นการจ้างที่ไม่ตรงกับงานที่ปฏิบัติ เป็นเหตุให้ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมบ่อยครั้ง (กฤตยา อาชวนิชกุล และกุลภา วจนสาระ, 2552, น. 73-75) แม้กรมบัญชีกลางจะตีความว่า สามารถใช้งบประมาณสุขภาพที่เก็บจากแรงงานต่างชาติมาจ่ายเป็นค่าตอบแทนได้ และปี พ.ศ. 2551 ก็มีการจ้างงาน พสต.

จริงในรูปอาสาสมัครเต็มเวลาทั้งในภาครัฐและเอกชนรวม 357 คนใน 20 จังหวัดก็ตาม แต่ปัญหาการถูกจับกุม อสต./พสต. ในฐานะเข้าเมืองมาทำงานอย่างผิดกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจหน่วยงานปกครองกลับยังคงเกิดขึ้นอยู่เนืองๆ

ปัจจุบันความลักลั่นขัดแย้งเชิงนโยบายและการนำกฎหมายมาใช้กับแรงงาน 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) ก็ทำให้การจ้างงาน พสต. หรือ อสต. ประสบปัญหาเรื่อยมา เช่น เมื่อปี พ.ศ. 2560 รัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชาต้องการจัดการปัญหาแรงงานหลบหนีเข้าเมืองอีกครั้ง จึงออกประกาศ “พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560” ขึ้น ผลที่ตามมา ส่งผลกระทบต่อหน่วยบริการในชายแดนและพื้นที่ที่มีแรงงานต่างชาติทำงานอยู่ เช่น จ.ระนอง จ.ตาก และที่อื่นๆ ที่ต้องให้บริการแรงงานข้ามชาติจากพม่า แต่ไม่สามารถจ้าง อสต./พสต.ชาวพม่ามาช่วยเป็นล่ามแปลภาษาและช่วยประสานงานออกเยี่ยมชุมชนได้ ทำให้การทำงานยากลำบากมากขึ้น เช่น สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดระนอง (สสจ.ระนอง) ที่เคยสามารถสนับสนุนงบประมาณจ้าง พสต. ให้ไปประจำหน่วยบริการสาธารณสุขก็พบปัญหาจากกฎหมายดังกล่าว ทำให้ สสจ.ระนองไม่สามารถจ้างได้เช่นเดิม แม้ว่าทางสำนักงานจัดหางานจังหวัดได้ให้ความช่วยเหลือด้วยการเพิ่มอาชีพผู้ประสานงานภาษาให้แก่หน่วยงานสาธารณสุขระนอง (แก้ปัญหาตนเองในระดับท้องถิ่น จังหวัด) แล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีกระเปียบที่เข้มงวด เช่น ต้องรับสมัครคนไทยก่อน หากไม่มีคนไทยมาสมัคร (ภายใน 15 วัน) จึงจะสามารถรับสมัครคนต่างด้าวได้ และยังติดขัดระเบียบกระทรวงสาธารณสุข (สธ.) ที่ไม่มีระเบียบรองรับ ทำให้บางหน่วยงานแก้ปัญหาด้วยการใช้เงินบำรุงขององค์กรมาจ้างแทน เป็นต้น

#### **บทบาทของ อสต. และ พสต.**

ข้อมูลในอดีตเมื่อ พ.ศ. 2551 (ในงาน “สัมมนาเพื่อหามาตรการรองรับ พสต. ช่วยงานในระบบสุขภาพ” เมื่อวันที่ 23-24 เมษายน พ.ศ. 2551) ได้สรุปบทบาทหน้าที่ของ พสต. ในงานสาธารณสุขไว้อย่างน่าสนใจ คือ 1) เป็นล่ามภาษาในการให้บริการที่สถานบริการสุขภาพที่หอผู้ป่วยนอกและหอผู้ป่วยใน (เช่น การซักประวัติเบื้องต้น คัดกรองคนไข้ รักษาพยาบาลเบื้องต้น และแนะนำสิทธิประกัน เป็นต้น) 2) ให้สุขศึกษาเรื่องการดูแลตนเอง แนะนำการกินยา และโรคต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง 3) ช่วยให้คำปรึกษาเรื่องโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ เช่น โรคเอดส์ กามโรค การคุมกำเนิดและอื่นๆ 4) ช่วยเจ้าหน้าที่สาธารณสุขบันทึกข้อมูลคนไข้ 5) ช่วยเจ้าหน้าที่สาธารณสุขแปลสื่อสุขภาพให้เป็นภาษาของแรงงาน 6) ช่วยเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในการตรวจสุขภาพประจำปีเพื่อการประกันสุขภาพ 7) ค้นหา คัดกรองผู้ป่วย และเฝ้าระวังโรคติดต่อต่างๆ ในชุมชน 8) พาผู้ป่วยที่ต้องการรับการรักษาส่งต่อไปยังโรงพยาบาล 9) ร่วมกับเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในการติดตามเยี่ยมบ้านผู้ป่วยในชุมชน (Home Health Care) รวมทั้งการติดตามการรักษาโรคและกินยารักษาต่อเนื่อง เช่น วัณโรค ยาต้านไวรัสเอดส์ เป็นต้น

10) ช่วยประสานกับเครือข่ายต่างๆ ในชุมชนให้เกิดการทำงานรณรงค์สุขภาพและกิจกรรมป้องกันและควบคุมโรคในชุมชนต่างดาว 11) ช่วยเจ้าหน้าที่สาธารณสุขจัดทำแฟ้มข้อมูลครัวเรือนเก็บข้อมูลสาธารณสุขในชุมชน และจัดทำแผนที่ชุมชน 12) ให้สุขศึกษา และจัดกิจกรรมกลุ่มกระจายสื่อสุขภาพในชุมชนต่างดาว หรือสถานประกอบการ และ 13) ช่วยให้ข้อมูลประชาสัมพันธ์บริการสุขภาพและสิทธิประกันแก่กลุ่มแรงงานข้ามชาติ (กฤตยา อาชวนิชกุล และ กุลภา วจนสาระ, 2552) ซึ่งเห็นว่า บทบาทของ อสต. และ พสต. ที่ถูกวางไว้ดังข้างต้น และในปรากฏการณ์จริง อสต./พสต. ทำงานมากกว่าการเป็นเพียงล่ามแปลภาษาเท่านั้น

งานศึกษาของ เทพินทร์ พัทธานุกรักษ์ และคณะ (2561) ได้เสนอตัวอย่างของ อสต. แม่สอด ที่ตอกย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของ อสต. ว่ามีผลต่อความสำเร็จและประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้านสาธารณสุขชายแดน โดยเฉพาะกรณีปัญหาที่ เทพินทร์ พัทธานุกรักษ์ และคณะ (2561) ที่พบว่า การทำงานในกลุ่มดูแลโรคติดต่อชายแดน เช่น วัณโรค การช่วยค้นหาผู้เสี่ยงต่อการติดเชื้อ และสามารถให้คำแนะนำในการส่งตรวจเชื้อ พร้อมทั้งช่วยเหลือในการติดตามการรับประทานยาของผู้ป่วยอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งงานช่วยกระจายความรู้ ข้อมูลข่าวสาร เพื่อการป้องกัน ดูแลรักษา และควบคุมการกระจายของโรค ทำให้การทำงานป้องกันโรคติดต่อวัณโรคชายแดนของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขชายแดนมีประสิทธิภาพอย่างมาก ที่สำคัญ อสต. เหล่านี้ได้กลายเป็น “ผู้นำด้านสุขภาพ” ในชุมชนคนต่างชาตินิคมชายแดนไทย-เมียนมา ที่ใช้ความรู้หลักการสาธารณสุขมูลฐานของประเทศไทยผ่านการฝึกอบรมของหน่วยงานสาธารณสุขของรัฐไทย ไปช่วยดูแลประสานให้ชาวต่างชาติที่อาศัยในชุมชนสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพที่หน่วยงานสุขภาพในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นโรงพยาบาลแม่สอด หรือโรงพยาบาลส่งเสริมระดับตำบลจัดให้ ทำหน้าที่สนับสนุนและเป็นกำลังสำคัญในการเฝ้าระวังและควบคุมโรคติดต่อที่เกิดในชุมชน ช่วยค้นหาผู้ป่วยวัณโรค การกำจัดลูกน้ำยุงลาย การทำให้น้ำดื่มในบ่อน้ำใสสะอาดโดยปรับปรุงสุขาภิบาลน้ำดื่ม น้ำใช้ เช่น การใส่คลอรีนในบ่อน้ำดื่มสะอาด ช่วยลดการเกิดโรคอหิวาตกโรคที่เป็นปัญหาในอดีต เป็นต้น เป็นผู้ที่ช่วยให้ความรู้ด้านสุขศึกษาในสถานีนามัย (Health Post) ในพื้นที่ทั้งการฉีดวัคซีนเด็ก บริการวางแผนครอบครัว และการฝากครรภ์ ทั้งยังช่วยติดตามกลุ่มเป้าหมายให้มารับบริการอย่างต่อเนื่อง ช่วยให้ประชากรต่างชาติเข้าถึงยาสามัญประจำบ้านในการดูแลสุขภาพเบื้องต้นของคนในครอบครัวชุมชน

ตัวอย่างรูปธรรมจากงานศึกษาของ เทพินทร์ พัทธานุกรักษ์ และคณะ (2561) คือความร่วมมือของสาธารณสุขชายแดนไทย เครือข่ายภาคีองค์กรเอกชนด้านสุขภาพบริเวณชายแดนแม่สอด ในการพัฒนา อสต. ให้สามารถทำงานในศูนย์สุขภาพชุมชน ซึ่งปัจจุบันมี 29 แห่งบริเวณชายแดนแม่สอด สนับสนุนโดยมูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย 25 แห่ง

สำนักงานสาธารณสุขอำเภอแม่สอด 2 แห่ง โรงพยาบาลแม่สอดอีก 2 แห่ง รวมทั้งได้สร้างเครือข่าย อสต. ใน 14 ชุมชนพื้นที่ประชากรต่างชาติจนประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ในงานวิจัยยังได้พิสูจน์ด้วยกรณีตัวอย่างบทบาทของ อสต. กับศูนย์สุขภาพชุมชนในการติดตามเฝ้าระวังผู้ป่วยวัณโรค ซึ่งพบว่า บทบาทของ อสต. ในศูนย์สุขภาพชุมชนในชุมชนต่างชาติมีส่วนช่วยอย่างมากในการกระจายข้อมูลความรู้ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างปราการป้องกันดูแลรักษา และควบคุมการกระจายของโรคได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ บทบาทของ อสต. และศูนย์สุขภาพชุมชนยังสามารถลดข้อจำกัดของบุคลากรสาธารณสุขของรัฐไทยที่ไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มคนชุมชนต่างชาติได้ ขณะที่ อสต. และศูนย์สุขภาพชุมชนกลับช่วยดูแลครอบคลุมทั้งในเขตโรงงาน ชุมชนแรงงานรับจ้างในเมืองแม่สอดและชุมชนรอบนอก ทั้งในแง่การจัดการสุขภาพ การเข้าถึงบริการสุขภาพขั้นพื้นฐาน และยังสามารถขยายความช่วยเหลือไปสู่ปัญหาอื่นๆ ที่กลุ่มคนเหล่านี้ต้องประสบ ไม่ว่าจะเป็นการให้ข้อมูลความรู้ด้านสิทธิ ข้อบังคับแรงงาน และการศึกษา เป็นต้น

ในศูนย์สุขภาพชุมชนและการสร้างเครือข่ายในชุมชนต่างชาติเหล่านี้ มีพนักงานสาธารณสุขต่างชาติ (พสต.) เป็นพี่เลี้ยงคัดเลือก อสต. ที่มีจิตอาสา มีความรู้และความตั้งใจมาเข้ารับการอบรมในหลักสูตร และเมื่อทำงานไปได้ระยะหนึ่ง จะสามารถนำ อสต. ที่มีศักยภาพมาพัฒนาเป็นทีมตอบโต้และควบคุมโรคในชุมชนชายแดน (SRRT) และกลุ่มคนข้ามแดน ผู้อพยพได้ เนื่องจาก อสต. เหล่านี้สามารถถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารไปยังแรงงานข้ามแดนในชุมชนได้โดยตรง การสื่อสารและการเข้าถึงบริการง่ายขึ้น รวมทั้งสามารถช่วยเหลือการบริการสุขภาพพื้นฐานด้วยศูนย์สุขภาพชุมชนทำให้สามารถบรรเทาความเจ็บป่วยและช่วยลดภาระงานของสถานบริการสุขภาพของภาครัฐ ซึ่งเป็นการกระจายการดำเนินงานสู่พื้นที่ชุมชนได้ครอบคลุมมากกว่าการดำเนินงานโดยเจ้าหน้าที่รัฐและมูลนิธิเพียงอย่างเดียว

บทบาทของ อสต. และ พสต. ที่เป็นเรียวแรงแก้ไขปัญหาสุขภาพชายแดนในกลุ่มประชากรต่างชาติได้อย่างดี และช่วยแบ่งเบาภาระ ทำให้โรงพยาบาลแม่สอดให้ความสำคัญกับการสร้างเครือข่าย อสต. และยกย่องให้เกียรติแก่ อสต. จัดกิจกรรมให้เป็นขวัญกำลังใจในการทำหน้าที่ เช่น มอบรางวัล อสต. ดีเด่นและเป็นที่ยอมรับ การออกบัตรประจำตัว อสต. ที่ผ่านการอบรมโดยรพ.แม่สอด การสงเคราะห์ค่ารักษาพยาบาลให้ในรายที่มีค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาลจำนวนมาก หากขาด อสต. จะทำให้ขาดการประสานงานกับชุมชนต่างชาติที่มีจำนวนมากในพื้นที่ชายแดนแม่สอด ทำให้กลไกในการเฝ้าระวังและควบคุมโรค การเข้าถึงบริการสุขภาพด้านการส่งเสริมและป้องกันโรคจะไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดการแพร่ระบาดเป็นวงกว้าง ขณะที่เจ้าหน้าที่สาธารณสุขของโรงพยาบาลแม่สอดก็จะไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายประชากรต่างชาติได้ ขาดผู้ประสานติดตามกลุ่มเป้าหมายเพื่อมารับบริการ

ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นการให้วัคซีนในเด็ก การฝากครรภ์ การวางแผนครอบครัว หรือการติดตามภาวะการณสุขภาพที่สำคัญ ยังช่วยลดความแออัดของผู้มารับบริการที่โรงพยาบาลแม่สอดได้ รวมถึงยังแบ่งเบาภาระ อสม. ในการเข้าถึงชุมชน ที่ทำได้ยากนัก เพราะมีปัญหาภาษาสื่อสารกับชุมชนต่างชาติ นอกจากนี้ ผลการวิจัยของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข (อ้างถึงใน คอลัมน์ hfocus, 2018ก) ก็พบคุณสมบัติมากมายที่องค์กรพัฒนาเอกชนชายแดน เช่น มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย ได้เสนอให้นำมาใช้ อย่างเต็มที่ (คอลัมน์ hfocus, 2018ข) ทำหน้าที่เป็นแกนนำดูแลกลุ่มประชากรข้ามชาติในชุมชน ถ่ายทอดข้อมูลข่าวสาร แจ้งข่าวในเรื่องเกี่ยวกับสาธารณสุขพื้นฐานได้ หากทำได้ อย่างมีประสิทธิภาพ จะช่วยลดปัญหาสุขภาพในพื้นที่ มีประโยชน์ในการควบคุมโรค การส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคในกลุ่มประชากรข้ามชาติ ที่นำไปสู่การลดภาระค่าใช้จ่าย ค่ารักษาพยาบาลของหน่วยบริการในการดูแลประชากรข้ามชาติเหล่านี้ รวมถึงการช่วยให้เข้าถึงบริการสุขภาพพื้นฐาน

#### 4. ปัญหาอุปสรรค: การสร้าง อสต. เป็น “ทรัพยากร (มนุษย์) ร่วมชายแดน

งานของ เทพินทร์ พิชานุรักษ์ และคณะ (2561) ยังพบว่า แม้หน่วยงานสาธารณสุขชายแดนของรัฐในพื้นที่และกระทรวงสาธารณสุขจะตระหนักถึงความสำคัญของบทบาท อสต. และศูนย์สุขภาพชุมชนว่ามีคุณประโยชน์อย่างมากต่อการจัดการสาธารณสุขชายแดนไทย แต่กลับพบความลักลั่นขัดแย้งเชิงแนวคิดจากหน่วยงานการปกครอง หน่วยงานแรงงานจากส่วนกลางของประเทศไทย ที่มักไม่เข้าใจบริบทเชิงพื้นที่ชายแดน และมักมีข้อจำกัดต่อคนข้ามแดน/ผู้นำข้ามแดน/อสต. มองว่าไม่ใช่ “คนไทย” ทำให้วิถีปฏิบัติของรัฐในหน่วยงานอื่นๆ โดยเฉพาะสาธารณสุข (ซึ่งกังวลต่อปัญหาสาธารณสุขของคนในประเทศ และต่อประเด็นสิทธิมนุษยชน) ต่อคนเหล่านี้เกิดปัญหา และถูกมองว่า เป็นการเลือกให้ความสำคัญกับคนข้ามแดน/ผู้นำข้ามแดน/อสต. ในบางเรื่องที่ต้องการใช้ประโยชน์ ต้องการความช่วยเหลือเท่านั้น แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญในการทำงานของคนเหล่านี้อย่างต่อเนื่องครอบคลุมทุกด้าน

แม้ว่าที่ผ่านมา จะมีอยู่บ้างที่องค์กรสาธารณสุขท้องถิ่น เช่น โรงพยาบาลแม่สอด ให้ความสำคัญกับการสร้างเครือข่าย อสต. และยกย่องให้เกียรติแก่ อสต. จัดกิจกรรมให้เป็นขวัญกำลังใจในการทำหน้าที่ มอบรางวัล อสต. ดีเด่น ให้ถือเป็นการยอมรับการทำงานในระดับหนึ่ง หรือออกบัตรประจำตัว อสต. ที่ผ่านการอบรมโดยรพ.แม่สอด หรือการสงเคราะห์ ค่ารักษาพยาบาลให้ในรายที่มีค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาลจำนวนมาก แต่การให้ความสำคัญแก่ อสต. ดังกล่าวยังวางอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์ส่วนตัวและกระทำอย่างไม่เป็นทางการและ

ไม่มีระบบรองรับ ซึ่งกรณีอำเภอแม่สอดพบปัญหาชัดเจนตามมาที่กระทบต่อการพัฒนาระบบสาธารณสุขชายแดนในระยะยาว คือ จำนวน อสต. ที่หน่วยงานสาธารณสุขได้อบรมไปรวมทั้งสิ้นจำนวน 3,040 คน แต่กลับมี อสต. ที่ยังคงอยู่ในพื้นที่และทำหน้าที่อยู่เพียงร้อยละ 40 เท่านั้นที่เหลือต่างต้องโยกย้ายกลับภูมิลำเนาหรือย้ายไปทำงานนอกพื้นที่ และมีจำนวนหนึ่งที่ติดตัวไม่ได้ สำหรับส่วนที่ทำงานให้ได้ก็ประสบปัญหาทั้งในด้านค่าใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีพ เนื่องจากเป็นกลุ่มที่อาสาเข้ามาช่วยงาน อาสาสมัครบางคนอาจไม่ได้ขึ้นทะเบียนแรงงาน ไม่ได้รับการรับรองสถานการณทำงานของ อสต. และส่งผลต่อการถูกจับกุมโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจและฝ่ายแรงงานอยู่บ่อยครั้ง

ในแง่ที่ไม่เพียง อสต. แต่ละคนต้องเผชิญกับปัญหาการทำงานเลี้ยงชีพเท่านั้น แต่ อสต. ที่ทำงานเลี้ยงชีพไม่ได้ จะทำให้พวกเขาทำงานอาสาสมัครให้กับสาธารณสุขชายแดนไม่ได้ อย่างเต็มที่และต่อเนื่อง ซึ่งจะส่งผลต่อประสิทธิภาพการดูแลสุขภาพสาธารณสุขชายแดนในอนาคต ดังนั้น การรับรองสถานะการเป็นอาสาสมัครสาธารณสุขในทางใดทางหนึ่ง จะทำให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการรับรองสถานะอาจทำผ่านการขึ้นทะเบียนแรงงานเป็นอาชีพ/หรือสถานะรับรองเพื่อให้สามารถทำงานในพื้นที่ได้อย่างต่อเนื่อง

ปัญหาการรับรองสถานการณทำงานของ อสต. ส่วนใหญ่เป็นประเด็นทางกฎหมาย ที่ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน พ.ศ. 2554 รับรองเฉพาะ อสม. ที่เป็นคนไทยเท่านั้น อีกทั้งยังติดปัญหาข้อพิจารณาเรื่อง การเข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย การโยกย้ายถิ่น การใช้งบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายต่างๆ การให้สิทธิ และทิศทางนโยบายของรัฐบาล อย่างไรก็ดี กระทรวงสาธารณสุขควรให้ความสำคัญกับการทำงานของ อสต. ช่วยเหลืองานสาธารณสุขของประเทศอย่างเป็นระบบและเป็นทางการ ยอมรับในการทำงานให้เป็นขวัญกำลังใจในการทำงานอย่างต่อเนื่องในฐานะบุคคลที่ทำคุณประโยชน์ให้กับเมืองชายแดน

### **กลไก อสต. ระบบหมู่บ้านคู่ขนานกับการพัฒนาระบบสุขภาพชายแดนเชิงเปรียบเทียบ**

หากพิจารณาเปรียบเทียบการทำงานของ อสต./อสม. บัณฑิตี้ที่ทำงานโดยแรงงานต่างชาติดูร่วมกับ อสม.ไทย ในกรณีของจังหวัดตากกับจังหวัดเชียงรายและมุกดาหาร พบข้อมูลน่าสนใจหลายประเด็นดังนี้

**ประเด็นแรก** บทบาทของกลไกระดับล่างกับปัญหาความลักลั่นขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐ พบว่า ชายแดนแม่สอด จ.ตาก ในงานศึกษาของ เทพินทร์ พัชรานุรักษ์ และคณะ (2561) ได้ชี้ให้เห็นบทบาทของ อสต. หรือผู้นำชุมชนต่างชาติชายแดนที่ทำงานเป็นกลไกระดับล่างสุดในพื้นที่ชายแดนเชื่อมต่อระหว่างสาธารณสุขของรัฐไทย-พม่ากับชุมชนต่างชาติ

ชายแดนและภาคีเครือข่ายเอกชนด้านสุขภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาเป็น “เครื่องมือเชิงองค์กร” ปรากการกันโรค ลดความเสี่ยงในการแพร่กระจายโรคข้ามแดนและส่งเสริมความมั่นคงทางสุขภาพชายแดน

อย่างไรก็ดี พบว่า ชายแดนไทย-ลาว เขตภาคเหนือตอนบน บริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายกับแขวงบ่อแก้ว (ฝั่งลาว) กับ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ชายแดนไทย-ลาวบริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหาร-สะหวันนะเขต (ลาว) มีลักษณะพิเศษในการพัฒนา อสต./อสม. บัณฑิต/ระบบหมู่บ้านชุมชนในการพัฒนาเป็นเครื่องมือเชิงองค์กร ลดความเสี่ยงในการแพร่กระจายโรคข้ามแดนและส่งเสริมความมั่นคงทางสุขภาพชายแดน แตกต่างไปจากชายแดนแม่สอด จ.ตาก

งานของ พิษณุรักษ์ กันทวิ และคณะ (2561) ศึกษากระบวนการควบคุมป้องกันโรคติดต่อชายแดนในชุมชนชายแดนไทย-ลาว เชียงราย-บ่อแก้ว ซึ่งชี้ให้เห็นว่าบทบาทของ อสม.ไทยร่วมกับอาสาสมัครบ้าน (อสบ.) ในชุมชนชายแดนลาวเป็น อสม.บัณฑิต สามารถทำงานร่วมกันได้ โดยที่ไม่ประสบปัญหาระหว่างหน่วยงานรัฐในการจัดการการเคลื่อนย้ายของคนข้ามแดนหรือคนข้ามชาติ เช่น กรณีแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายที่มีความเข้มข้นมากเทียบเท่ากับกรณีของจังหวัดตาก ขณะที่บทบาทของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในระดับสุขศาลาของเมืองห้วยทรายแขวงบ่อแก้วกับเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในระดับอำเภอเชียงของ และสาธารณสุขจังหวัดเชียงรายสามารถทำงานพัฒนาสาธารณสุขร่วมกันได้เป็นอย่างดีผ่านองค์กรโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพสต.) กับสุขศาลา เป็นระบบชุมชน งานของ พิษณุรักษ์ กันทวิ และคณะ (2561) ยังเสนอด้วยว่า การป้องกันโรคติดต่อชายแดนที่จะมีประสิทธิภาพมากขึ้นบริเวณชายแดนดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องพัฒนาศักยภาพ อสม. ในชุมชนชายแดนไทยร่วมกับ อสบ. ในชุมชนชายแดนลาวให้เป็น อสม. บัณฑิต ด้วยการถ่ายทอดความรู้ ให้ความช่วยเหลือการสร้างระบบข้อมูลข่าวสารส่งต่อถึงกัน และพัฒนาศักยภาพการดูแลตนเอง การวิเคราะห์ข้อมูลด้านระบาดวิทยา การให้บริการด้านสาธารณสุขมูลฐานที่ทำงานอย่างต่อเนื่องระยะยาว เพราะที่ผ่านมาการพัฒนาศักยภาพทรัพยากร (มนุษย์) ร่วมชายแดน ไม่ว่า อสม.ไทย หรือ อสบ.ลาว ต่างขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านงบประมาณเป็นหลัก ทำให้เกิดความไม่แน่นอนชัดเจน และส่งผลต่อการป้องกันโรคชายแดนระยะยาวด้วย ส่วนงานของ สุรีย์ ธรรมิกบวร และคณะ (2561) ซึ่งศึกษาประเด็นปัญหาสุขภาพชายแดนไทย-ลาวบริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหาร-สะหวันนะเขต (ลาว) พบว่าลักษณะความตึงเครียดทางชายแดนในประเด็นปัญหาสุขภาพมีน้อยกว่ากรณีชายแดนแม่สอด จ.ตาก แต่คล้ายคลึงกับงานของ พิษณุรักษ์ กันทวิ และคณะ (2561) ที่บทบาทขององค์กรชุมชนสองฟากฝั่งได้รับการยอมรับจากหน่วยงานรัฐ ด้วยเพราะไม่ได้มีปัญหาเรื่องกลุ่มคนพลัดถิ่นจำนวนมากหลบหนีเข้ามาพักพิงและหางานทำเหมือนกรณีชายแดนแม่สอด จ.ตาก และเพราะ

เครือข่ายระดับจังหวัดและหน่วยงานรัฐท้องถิ่นสองภาคฝั่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการขับเคลื่อนให้งานป้องกันเฝ้าระวังโรคข้ามแดนบริเวณชายแดนเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**ประเด็นที่สี่** การพัฒนาระบบป้องกันสุขภาพชายแดนด้วยมิติทางสังคมวัฒนธรรม กรณีศึกษาของงานวิจัย 3 โครงการย่อยต่างพบความสำคัญของการใช้มิติสังคมวัฒนธรรมในการพัฒนาระบบสุขภาพชายแดน กล่าวคือ เทพินทร์ พัทธานุกรณ์ และคณะ (2561) พบว่า การพัฒนา อสต. ให้ขยายเข้าไปสู่กลุ่มโรงงานอุตสาหกรรมในอำเภอแม่สอด พบผู้ป่วยในโรงงานอุตสาหกรรม แต่อาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติไม่สามารถกำกับการกักกันยาได้ เนื่องจากไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของโรงงานให้เข้าไปในสถานที่ รวมทั้งในกรณีผู้ป่วยมีการย้ายถิ่นที่อยู่อาศัย อสต. เหล่านี้ได้ประสานงานผ่านเครือข่ายองค์กรเอกชนอื่นๆ ในพื้นที่หรือกลุ่มองค์กรชุมชนที่ เรียกว่า Community-based Organizations (CBO) จำนวน 18 กลุ่ม ซึ่งใช้ความรู้จักสนิทสนมผ่านความเป็นชาติพันธุ์พม่า กระเหรี่ยง และความรู้สึกร่วมกันพลัดถิ่นคาที่อยู่มาอยู่ร่วมกัน ติดต่อกันไปยังศูนย์สุขภาพชุมชน หรือหน่วยบริการสุขภาพของพื้นที่ปลายทางว่ามีผู้ป่วยโรคเข้าไปในพื้นที่ จนสามารถประสานงานได้ในที่สุด ส่วนกรณีตัวอย่างของบ้านคูขนาน อ.ดอนตาล จ.มุกดาหาร จากงานของ สุรีย์ ธรรมิกบวร และคณะ (2561) ก็พบว่าโรงพยาบาลส่งเสริมประจำตำบล (รพสต.ดอนตาล) ประสบความสำเร็จในการเข้าถึงกลุ่มคนข้ามแดน/คนชายแดนได้อย่างดีผ่านการใช้ระบบบ้านคูขนานที่ฝั่งลาว ซึ่งมี อสต. หรือที่ฝั่งลาวเรียก อสบ. เป็นนายบ้านช่วยดูแลร่วมกับ อสม.ฝั่งไทย ความสำเร็จในการเข้าถึงกลุ่มคนข้ามแดนของ รพสต.ดอนตาล เกิดขึ้นผ่านการใช้ “เครื่องมือทางวัฒนธรรม” ได้แก่ ความเป็นเครือญาติพี่น้อง มีพื้นฐานประวัติศาสตร์ชุมชนลำน้ำโขง และความเป็นคนพื้นถิ่นของสองภาคฝั่งร่วมกัน ซึ่งสร้างเสริมความรู้จักมักคุ้นทางสังคมวัฒนธรรมอยู่ก่อนแล้ว ทำให้การแก้ปัญหาเรื่องสาธารณสุข การเฝ้าระวังและการดูแลประชากรชายแดนกระทำได้ง่าย รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

ส่วนกรณี อสต. ใน 5 พื้นที่ของ 2 อำเภอหลัก คือ อำเภอแม่ฟ้าหลวง และอำเภอแม่สาย ในเขตจังหวัดเชียงรายกับจังหวัดท่าขี้เหล็ก รัฐฉาน ประเทศพม่า จากงานของ พิษณุรักษ์ กันทวี และคณะ (2561) ได้ใช้หมู่บ้านคูขนานร่วมมือกันระหว่างอาสาสมัครสาธารณสุขชุมชนชายแดน (อสชช.) ที่มี อสต.ฝั่งพม่า และอสม.ฝั่งไทย ผ่านการใช้เครื่องมือทางวัฒนธรรม ความเป็นเครือญาติพี่น้องของสองภาคฝั่ง ที่ความเป็นพี่น้องข้ามอธิปไตยเหนือดินแดนของประเทศไทยและพม่าเกิดขึ้น จนนำมาสู่การเฝ้าระวัง ป้องกันควบคุมโรคและงานด้านสาธารณสุขในระดับพื้นที่ชายแดนได้เป็นอย่างดี และประสบความสำเร็จในการเข้าถึงกลุ่มคนข้ามแดน/คนชายแดนได้ผ่านการใช้เครื่องมือทางวัฒนธรรม ไม่ว่าความเป็นเครือญาติ

ประวัติศาสตร์ชุมชน ความเป็นคนพื้นถิ่นของสองปากฝั่ง ทำให้ความรู้จักคุ้นเคย ความรู้สึก  
ร่วมช่วยดูแลเกิดขึ้นโดยที่ไม่จำเป็นต้องสูญเสียทรัพยากรทางเศรษฐกิจมากนัก

**ประเด็นที่สาม** การพัฒนากลไกอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติดำเนินการสนับสนุน  
งานสาธารณสุขในพื้นที่ชายแดนแม่สอดไปพร้อมๆ กับการพัฒนารูปแบบระบบบริการ 3 รูปแบบ  
กล่าวคือ งานของ เทพินทร์ พิชานุรักษ์ และคณะ (2561) ระบุว่า มีความเกี่ยวข้องกับการ  
ทำงานสาธารณสุขเชิงรุกของพื้นที่แม่สอด ได้แก่ 1) การออกหน่วยเคลื่อนที่ (Mobile Clinic)  
ร่วมกับ อสต. องค์การพัฒนาเอกชน และ CBO เพื่อให้บริการวัคซีนในชุมชน โรงเรียน  
การดูแลหญิงตั้งครรภ์หลังคลอด การให้ความรู้ในการวางแผนครอบครัว 2) ศูนย์สุขภาพชุมชน  
เพิ่มการเข้าถึงบริการสุขภาพและเป็นหน่วยเฝ้าระวัง ป้องกัน คัดกรอง และควบคุมโรคในระดับ  
ชุมชน และ 3) กองทุนยาต่างชาติ (Migrant Drug Fund) ทำหน้าที่เป็นจุดคัดกรองโรคเบื้องต้น  
ในชุมชน และเพิ่มการเข้าถึงยาสามัญประจำบ้าน ส่งเสริมให้เกิดการสาธารณสุขมูลฐานในชุมชน  
ต่างชาติ และเป็นการพัฒนาศักยภาพอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติดำเนินการบริหารจัดการ โดย  
พบว่า อสต. เป็นกลไกสำคัญอย่างยิ่งในพื้นที่ โดยเฉพาะด้านการติดตามผู้ป่วย การให้ข้อมูล  
ข่าวสารตอบโจทยปัญหาที่เจ้าหน้าที่สาธารณสุขไทย หรืออาสาสมัครหมู่บ้านไม่สามารถเข้าถึง  
กลุ่มประชากรข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่า ข้อจำกัดด้านภาษาในการสื่อสารของกลุ่ม  
แรงงานต่างชาติและบุคลากรสาธารณสุข นอกจากนั้น อาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติสามารถ  
เป็นตัวอย่างแก่แรงงานต่างชาติอื่นๆ ในหลายๆ ด้าน ส่วนงานศึกษาของ พิชานุรักษ์ กันทวิ  
และคณะ (2561) และงานของ สุริย์ ธรรมิกบวร และคณะ (2561) พบว่า ระบบเฝ้าระวังป้องกัน  
ควบคุมโรคและภัยสุขภาพในพื้นที่ชายแดนเชียงรายได้มี 3 ระดับหลัก คือ จังหวัดคู่ขนาน, อำเภอ-  
เมืองคู่ขนาน, หมู่บ้านคู่ขนาน ระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งอาสาสมัครแกนนำ  
ด้านสุขภาพมีศักยภาพและมีความเข้มแข็งในการช่วยเฝ้าระวังป้องกันควบคุมโรคข้ามแดน  
แต่ยังประสบปัญหาแนวทางการบริหารงานเชิงบูรณาการให้ทุกคนมีส่วนร่วมในทุกระดับและ  
ยึดแนวทางการทำงานแบบไร้พรมแดนได้อย่างแท้จริง

## 5. อภิปรายและสรุปผล

งานศึกษาประเด็นสุขภาพ 3 โครงการย่อยกรณีจังหวัดตาก เชียงรายและมุกดาหาร  
มีข้อค้นพบร่วมกันที่ชี้ให้เห็นว่า กลไก อสต. หรือผู้นำชุมชนต่างชาติชายแดนที่ทำงานในระบบ  
ศูนย์สุขภาพชุมชนหรือระบบหมู่บ้านคู่ขนานชายแดน ต่างเป็นกลไกในระดับล่างที่มีประสิทธิภาพ  
ที่สุดในการเชื่อมต่อชุมชนต่างชาติชายแดนกับสาธารณสุขของประเทศไทย-พม่าและภาคีเครือข่าย  
เอกชนด้านสุขภาพ ดังนั้น กรณีตัวอย่างของ อสต./พสต. ศูนย์สุขภาพชุมชนและระบบหมู่บ้าน

คู่ขนานข้างต้น รัฐส่วนกลางและท้องถิ่นไทยควรเห็นเป็นโอกาสนำมาพัฒนาเป็นเครื่องมือเชิงองค์กรช่วยลดความเสี่ยงการแพร่กระจายโรคข้ามแดนและส่งเสริมความมั่นคงทางสุขภาพชายแดนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม กรณีของ อสต./พสต. ศูนย์สุขภาพชุมชนและระบบหมู่บ้านคู่ขนาน จะถูกเห็นเป็นโอกาสได้ก็ต่อเมื่อรัฐส่วนกลางและท้องถิ่นจำเป็นต้องปรับกระบวนทัศน์ความคิดเสียใหม่ เปลี่ยนมุมมอง “ความเป็นพลเมือง” ให้พ้นไปจากแนวคิดเดิมที่วางบนพื้นฐานกฎหมายพลเมือง/ ควบคุมจำกัดการเข้าเมือง ไปสู่แนวคิด “ความเป็นคนในเมืองชายแดน” (BORDER CITYzenship) ขยายความหมายเรื่อง The Right to Border City และนโยบายสาธารณะที่เมืองชายแดนสามารถค้นหาร่วมกันได้

ในแง่นี้ หมายถึง รัฐส่วนกลางและท้องถิ่น โดยเฉพาะหน่วยการปกครองต้องเปลี่ยนมุมมองใหม่ มองกลุ่ม อสต./พสต. ศูนย์สุขภาพชุมชนและระบบหมู่บ้านคู่ขนานเป็นส่วนหนึ่งของ “ความเป็นคนในเมืองชายแดน” ให้มีความสำคัญกับกลุ่มประชากรต่างชาติ และกลุ่มแรงงานต่างชาติดังกล่าวในฐานะเป็น “ทรัพยากรร่วมชายแดน” (Border Commons) เป็นทรัพยากรมนุษย์ ที่ไม่เพียงเป็นทรัพยากรทางเศรษฐกิจในการสร้างเมืองชายแดนร่วมกันเท่านั้น แต่ยังสามารถพัฒนาให้เป็น “คนในเมืองชายแดน” มีส่วนร่วมเฝ้าระวัง ป้องกันและรักษาโรคติดต่อสุขภาพข้ามแดน ที่รัฐส่วนกลางและท้องถิ่นประสบปัญหา ไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มชุมชนชายแดนได้อย่างทั่วถึง

กรณีเช่นนี้ ไม่ใช่เรื่องใหม่เสียทีเดียว แต่มีตัวอย่างรัฐชาติบางประเทศได้ทำไปบ้างแล้ว เช่น European Commission ให้ความสำคัญกับพลวัตความหลากหลายของคนชายแดน ความยุติธรรม การไม่เลือกปฏิบัติ การสนับสนุนให้เกิดการพูดคุย และสร้างพื้นที่การสื่อสารแบบประชาธิปไตยที่เคารพคนอื่น จนเกิดแนวคิดพลเมืองร่วม (Co Citizens) และเป็นผู้พำนักอาศัยที่ร่วมมือกัน (Co Residents) ที่พัฒนานโยบายพลเมืองให้เหมาะสมกับบริบทและให้ความสำคัญกับมิติแบบเปิด (Openness) สร้างรูปแบบอันหลากหลายของระบบธรรมาภิบาล (EU Commission, 2013, pp. 29-45) หรือตัวอย่างการปรับตัวของรัฐจีน ไม่ว่าจะเป็นการใช้วัฒนธรรมจีนเป็นตัวนำ การสร้างนโยบายใหม่เชิงยุทธศาสตร์ หรือปรับลดอำนาจรัฐบาลจีนปักกิ่งลง เปิดโอกาสให้รัฐระดับมณฑลมีอำนาจตัดสินใจจัดการปัญหาเรื่องแรงงานในท้องถิ่นที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาพื้นที่เฉพาะได้ ไม่ยึดติดกับอุดมการณ์วิธีคิดแบบตายตัว แต่ปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ไปตามบริบทของประเทศที่ผ่านการวิเคราะห์สถานการณ์และหาเครื่องมือสำคัญของรัฐในการสร้างแรงจูงใจแก้ปัญหา เพื่อยังประโยชน์ให้กับคนของตนและมองการณ์ไกลให้กับอนาคตของประเทศเป็นหลัก (อรัญญา ศิริผล, 2562) หากปรับเปลี่ยนมุมมองดังตัวอย่างรัฐก้าวหน้าข้างต้น มอง อสต./พสต. ในฐานะเป็นหนึ่งใน “ทรัพยากรร่วม

ชายแดน” (Border Commons) รัฐและคนไทยจะได้ประโยชน์ เพราะผู้คนเหล่านี้จะกลายเป็นฐานสร้างเมืองชายแดนให้เติบโตไปข้างหน้าอย่างมีคุณภาพ เป็นเมืองอาเซียนเชื่อมโยงประเทศเพื่อนบ้านและภูมิภาคร่วมกันได้ เมืองชายแดนไทยจะได้ทรัพยากรมนุษย์ที่มีศักยภาพช่วยรังสรรค์พื้นที่ชายแดนให้สามารถพัฒนาทางเศรษฐกิจทั้งในระดับประเทศเพื่อนบ้าน (พม่า ลาว) และระดับภูมิภาคอาเซียนได้ด้วย ทำให้พื้นที่ชายแดนเป็นพื้นที่ที่มีความมั่นคงพร้อมจะพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนไปได้อย่างเต็มรูปแบบและผู้คนชายแดนรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของร่วมกัน เติบโตไปได้อย่างยั่งยืน

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กฤตยา อาชวนิจกุล, และกุลภา วจนสาระ. (2552). *การจ้างแรงงานข้ามชาติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กับการจัดทำบัญชีรายชื้ออาชีพสำหรับคนต่างชาติ*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กฤตยา อาชวนิจกุล, และพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2548). *คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายรัฐไทยในมิติสุขภาวะและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- คอลัมน์ hfocus. (2018ก). *ผลการศึกษาวิจัยแนวทางการนำประชากรข้ามชาติเข้าร่วมสนับสนุนการดูแลสุขภาพในกลุ่มประชากรข้ามชาติ*. สืบค้นเมื่อ 17 พฤษภาคม 2561, จาก <https://www.hfocus.org/content/2018/04/15692>
- \_\_\_\_\_. (2018ข). *แนะรัฐดึงแรงงานข้ามชาติเป็น อสต.เพิ่ม หนุนทำงานต่อเนื่อง ส่งผลดีระบบสาธารณสุขไทย*. สืบค้นเมื่อ 17 พฤษภาคม 2561, จาก [www.hfocus.org/content/2018/01/15235](http://www.hfocus.org/content/2018/01/15235)
- เทพินทร์ พิชรานุกฤษ, พชรพรรณ ระหว่างบ้าน, และปาณิสรา แก้วบุญธรรม. (2561). *เครือข่ายสุขภาพชายแดนและบริการสุขภาพพื้นฐาน: การส่งเสริมความมั่นคงทางสุขภาพในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด* (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- พิศิษฐ์ ศรีประเสริฐ. (2561). *เขตสุขภาพพิเศษ งานสาธารณสุขชายแดน*. สืบค้นเมื่อ 30 พฤษภาคม 2561, จาก [http://bps.moph.go.th/new\\_bps/sites/default/files/5.Special%20health%20zone.pdf](http://bps.moph.go.th/new_bps/sites/default/files/5.Special%20health%20zone.pdf)

- พิษณุรักษ์ กันทวิ, จตุพงศ์ สิงหราชไชย, และประสงค์ หมื่นจันทร์. (2561). *การพัฒนาระบบจัดการควบคุมป้องกันโรคติดต่อชายแดนในชุมชนชายแดนไทย-ลาว กรณีศึกษาอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย* (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข. (2559). *แผนยุทธศาสตร์ด้านสาธารณสุขเพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2560-2564*. สืบค้นเมื่อ 23 พฤษภาคม 2561, จาก [http://bps.moph.go.th/new\\_bps/sites/default/files/sez\\_full.pdf](http://bps.moph.go.th/new_bps/sites/default/files/sez_full.pdf)
- สุรีย์ ธรรมิกบวร, ทศน์วรรณ ศิระพรหม, จารุวรรณ ชูปวา, และพันธ์วิ สุขบัติ. (2561). *การจัดระบบการบริการสุขภาพสำหรับคนข้ามแดนในบริบทเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจังหวัดมุกดาหาร* (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- เสถียร ฉันทะ. (2555). คนข้ามแดน/คนชายแดน (คนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ) กับการเข้าถึงบริการสุขภาพและการปรับตัวระบบสุขภาพภาครัฐชายแดนไทย-ลาว ใน ยศ สันตสมบัติ (บก.). *ชนชายแดนกับการก้าวข้ามพรมแดน* (น. 253-296). เชียงใหม่: ศูนย์ศึกษาความหลากหลายทางชีวภาพฯ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อรัญญา ศิริผล. (2561). *รายงาน ระบบสุขภาพ และการศึกษา: การจัดการและการร่วมรังสรรค์พื้นที่ชายแดนในบริบทการพัฒนาชายแดนเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนและภูมิภาคนุวัตน์ลุ่มน้ำโขง* (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- \_\_\_\_\_. (2562) *อิทธิพลเงินกับผลกระทบด้านความมั่นคงทางการท่องเที่ยวและการเกษตรในเขตภาคเหนือของไทย* (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

## ภาษาอังกฤษ

- European Commission. (2013). *Co-creating European Union Citizenship Policy review*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Harvey, D. (2012). *REBEL CITIES from the Right to the City to the Urban Revolution*. London: Verso.
- World Health Organization. (2016). *International Health Regulations (2005)*. Retrieved May, 30, 2018, from <https://www.who.int/ihr/publications/9789241580496/en/>

## พัฒนาการของ “เมืองเชียงราย” ภายใต้การวางผังเมืองสมัยใหม่<sup>1</sup>

ณัฐกร วิทิตานนท์<sup>2</sup>

Received: September 13, 2019

Revised: January 22, 2020

Accepted: May 13, 2020

### บทคัดย่อ

เมืองเชียงรายมีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์นับย้อนกลับไปได้ไกลกว่า 750 ปี ผ่านทั้งยุคที่รุ่งโรจน์ และตกต่ำ ในอดีตเชียงรายถูกขับเคลื่อนด้วยมิติด้านความมั่นคงเป็นหลัก จุดเปลี่ยนมาเกิดขึ้นในยุคสงครามเย็น ซึ่งมีมิติด้านเศรษฐกิจเริ่มเข้ามาแทนที่ จากเมืองที่มีอาณาบริเวณเล็กๆ เชียงรายจึงได้ขยายตัวออกไปในแนบราบในทิศทางต่างๆ ตามบริบทของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางถนนในแต่ละยุคสมัย ผังเมืองรวมเมืองเชียงรายถูกประกาศใช้ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2530 ตามมาด้วยผังเมืองฉบับที่ 2 ในปี พ.ศ. 2539 และผังเมืองฉบับที่ 3 ในปี พ.ศ. 2550 ภายในประกอบด้วยแผนที่แสดงเขตผังเมืองรวม ผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน และผังระบบการคมนาคมขนส่ง ข้อกำหนดห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินแรกเริ่มยังไม่มากนักก็เริ่มเพิ่มชนิดประเภท และเข้มงวดยิ่งขึ้น จากการศึกษาพบปัญหาอุปสรรคในการทำงานของเทศบาลดังนี้ 1) เกิดช่องว่างในการบังคับใช้ เมื่อส่วนราชการไม่ปฏิบัติตามผังเมืองเสียเอง 2) ผังเมืองไม่อาจชี้นำการพัฒนาได้จริง เนื่องจากต้องวางผังโดยอิงจากสภาพที่เป็นอยู่จริงมากกว่าสิ่งที่ควรจะเป็น 3) การโอนภารกิจด้านการผังเมืองมาให้ท้องถิ่น เป็นเพียงการโอนภาระหน้าที่ ไม่ได้ให้อำนาจตัดสินใจอย่างแท้จริง รวมถึงในด้านบุคลากรและงบประมาณ

**คำสำคัญ** การพัฒนาเมือง, ผังเมือง, เมืองเชียงราย

<sup>1</sup> บทความชิ้นนี้สืบเนื่องจากงานวิจัยในชื่อเรื่องเดียวกันของผู้เขียนเอง ที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากศูนย์วิจัยนวัตกรรมเชิงพื้นที่ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ร่วมกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ซึ่งก็มีโอกาสสำเร็จได้เลยหากปราศจากความช่วยเหลือของอานนท์ ต้นติวิวัฒน์ ผู้ช่วยนักวิจัยในโครงการ ซึ่งต้องมาจากโลกนี้ไปอย่างกะทันหัน และรวดเร็วเกินกว่าที่จะมีใครคาดคิดถึง ความดีที่งานชิ้นนี้พอจะมีขออุทิศให้แต่เขา

<sup>2</sup> อาจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50300  
อีเมล: vititanon@hotmail.com

## The Development of Chiang Rai City under Modern City Planning

Nuttakorn Vititanon<sup>3</sup>

### Abstract

The history of Chiang Rai can date back to more than 750 years. The city has been through both prosperous and difficulty times. Before the beginning of the Cold War, Chiang Rai development had mainly focused on national security purpose. After the end of the Cold War, the city has dramatically moved its focus to economy. Through years of Chiang Rai development, the city has always been expanded horizontally in all directions through major land transportation network in each era. The first Chiang Rai city plan was officially used in 1987, and later, the second and third city plans were implemented in 1996 and 2007. Respectively, the plans consisted of maps, land-use and transportation plans. The prohibition of land use has gradually been implemented more strictly. The study results show operational problems and obstacles for Chiang Rai municipality as follows: 1) government agents often broke the city plan's regulations; 2) even though the city plan based on actual circumstances of Chiang Rai, city planning could not lead to the development of Chiang Rai; and 3) Chiang Rai local government has no real authority in decision making, budgeting and personnel management.

**Keywords** City Development, City Planning, Chiang Rai City

---

<sup>3</sup> Lecturer, Faculty of Humanities and Social Sciences, Chiang Mai Rajabhat University, Chiang Mai 50200. E-mail: vititanon@hotmail.com

## 1. บทนำ

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีแนวความคิดในการวางผังเมือง (Urban Planning) ให้สอดคล้องกับบริบทและสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงของโลกและเมืองต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาเมืองในปัจจุบัน และชี้้นำการพัฒนาเมืองในอนาคต สำหรับประเทศไทย การผังเมือง<sup>4</sup> ถูกบังคับใช้โดยกฎหมาย เกี่ยวพันตั้งแต่รัฐธรรมนูญลงมาถึงพระราชบัญญัติต่างๆ อันมีสาระเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่<sup>5</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พ.ร.บ.การผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 หรือที่ต่อมากลายเป็น พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ. 2518<sup>6</sup>

<sup>4</sup> ตามกฎหมายนี้ หมายถึง “การวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือ แทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพ ในสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่วัตถุที่มี ประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศทั้งดงาม หรือมีคุณค่าในธรรมชาติ” (มาตรา 4) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 (2518)

<sup>5</sup> ไม่ว่าจะเป็น พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497, พ.ร.บ.พัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526, พ.ร.บ.การจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543, พ.ร.บ.จัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ฯลฯ

<sup>6</sup> พ.ร.บ.ฉบับนี้เริ่มประกาศใช้ในสมัยของรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ โดยมีเป้าหมายเพื่อจะแยกประโยชน์ การใช้ที่ดินของแต่ละพื้นที่เป็นประเภทต่างๆ สาระสำคัญกล่าวถึงการวางและจัดทำผังเมืองรวม และผังเมือง เฉพาะ (ซึ่งก็ยังไม่เคยมีมาก่อน เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ต้องตราเป็น พ.ร.บ. เนื่องจากตัวผังจะต้อง สามารถจะถือลงในรายละเอียดเฉพาะจุด และกำหนดมาตรการบังคับได้อย่างเข้มข้นมาก เช่น ให้มีพื้นที่ ประวัติศาสตร์อนุรักษ์ และเจ้าหน้าที่มีอำนาจถึงขั้นสามารถเวนคืนที่ดินหรือสั่งรื้อถอนอาคารได้) ห้ามใช้ที่ดิน ผิดประเภทไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม ฝ่าฝืนมีโทษทางอาญา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย และมีอำนาจออกกฎกระทรวง เช่น การบังคับใช้ผังเมืองรวมต้องประกาศใช้ บังคับโดยกฎกระทรวง นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการผังเมือง ทั้งระดับชาติและจังหวัด โดยที่ กฎหมายนี้ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว 3 ครั้ง โดย พ.ร.บ.การผังเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525 สมัยรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ พ.ร.บ.การผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 สมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน และ พ.ร.บ.การผังเมือง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 สมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ปัจจุบันถือว่าได้สิ้นสภาพ ไปแล้วตั้งแต่เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562 เนื่องจาก พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ. 2562 ได้มีผลบังคับใช้ แทนที่

ผังเมืองรวมเมือง<sup>7</sup> เป็นแผนผังที่ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงเมืองบริเวณที่เกี่ยวข้อง ทว่าตลอดหลายปีที่ผ่านมากลับประสบปัญหาสำคัญ อันเนื่องมาจากไม่มีผังเมืองรวมใช้บังคับเพราะหมดอายุ ผลกระทบมีขนาดและความรุนแรงสูงมาก ทั้งต่อการบริหารจัดการพื้นที่ การควบคุมและกำกับทิศทางการพัฒนาเมือง การใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตประชาชน (สุदारัตน์ อุทธารัตน์, สุริย์ บุญญานุพงศ์, และอาภากร บัวคล้าย, 2557) มีפקเอ่ยถึงปัญหาการจัดทำผังเมืองโดยหน่วยงานส่วนกลางที่ไม่สอดคล้องกับอัตลักษณ์และความต้องการของราษฎรบางพื้นที่ ตลอดจนปัญหาความไม่พร้อมและไม่ยึดมั่นในผังเมืองขององค์กรท้องถิ่นเอง เช่น การขยายถนนในเขตเมืองเก่า ยอมให้สร้างอาคารสูงหรือสถานบันเทิงตั้งอยู่ท่ามกลางที่อยู่อาศัย การเกิดขึ้นของศูนย์การค้าขนาดใหญ่ในพื้นที่เกษตรกรรม การสร้างสิ่งปลูกสร้างขวางทางน้ำหรือการถมที่ดินในพื้นที่รับน้ำตามธรรมชาติทำให้เกิดภาวะน้ำท่วมได้ง่าย เป็นต้น

อนึ่ง ในการทบทวนวรรณกรรมชั้นต้น ผู้เขียนเห็นว่ายังคงขาดแคลนงานศึกษาในประเด็นนี้โดยเฉพาะกรณีของเมืองเชียงรายอย่างมาก แตกต่างจากเมืองเชียงใหม่ (ดวงจันทร์ อาภาวัชรุต์ม์ เจริญเมือง, 2541) หรือกระทั่งเมืองลำปาง (ภิญญพันธ์ พจนะลาวัลย์, 2561) เท่าที่พบมักเป็นงานศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์หรือไม่ก็ด้านสถาปัตยกรรมเพียงไม่กี่ชิ้น งานวิจัยชิ้นนี้จึงต้องการที่จะอธิบายพัฒนาการของเมืองเชียงรายท่ามกลางบริบทความเปลี่ยนแปลงในมิติต่างๆ โดยเลือกมองผ่าน “ผังเมือง”

## 2. วัตถุประสงค์

- (1) เพื่อศึกษาพัฒนาการของเมืองเชียงรายตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทราบถึงบริบททางประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการด้านผังเมืองที่มีผลทำให้เมืองเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละยุคสมัย
- (2) เพื่อศึกษาบทบาทและข้อจำกัดของเทศบาลนครเชียงรายในการบริหารจัดการพื้นที่เมือง

<sup>7</sup> ผังเมืองรวมเมือง คือ ชนิดหนึ่งของผังเมืองรวม หากไล่เรียงตามขนาดพื้นที่จากใหญ่ไปหาเล็ก ได้แก่ ผังเมืองรวมจังหวัด ผังเมืองรวมเมือง และผังเมืองรวมชุมชน มีลักษณะเป็นแผนผังแม่บทที่กำหนดรายการต่างๆ เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่างๆ แนวเส้นทางคมนาคมขนส่ง จุดที่ตั้งของสถานที่สำคัญ โดยสรุป ผังเมืองรวมจึงเป็นเพียงผังนโยบายเพื่อใช้เป็นแนวทางของการพัฒนาอย่างกว้างๆ เท่านั้น (กองผังเมืองเฉพาะ กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย, 2552, น. 1-1-1-7)

### 3. ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้เครื่องมือหลายชนิดประกอบกัน ทั้งสำรวจเอกสาร งานวิจัย วิทยานิพนธ์ หนังสือ และงานเขียนที่ใกล้เคียง (Documentary Research) เพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อแรก รวมถึงการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ที่เกี่ยวข้อง (In-depth Interview) เพื่อที่จะตอบวัตถุประสงค์ข้อหลัง

กลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นผู้สังเกตการณ์ในที่นี้ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงราย เทศบาลนครเชียงราย สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความเห็นของนักวิชาการในแวดวงผังเมือง และกลุ่มภาคประชาสังคมที่ขับเคลื่อนด้านการพัฒนาเมือง จากนั้นจึงนำข้อมูลดังกล่าวมาลดทอนตีความ ตรวจสอบความถูกต้อง และยืนยัน เพื่อสร้างข้อสรุปจากการศึกษา โดยใช้สถิติต่างๆ อาทิ จำนวนประชากรจากการทะเบียน อัตราการเปลี่ยนแปลง และความหนาแน่นของประชากรผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด เป็นข้อมูลเสริมในการวิเคราะห์

สำหรับขอบเขตด้านพื้นที่ มุ่งศึกษาพื้นที่ในเขตอำเภอเมืองโดยอิงตาม “ผังเมืองรวมเมืองเชียงราย” เป็นหลัก โดยพยายามเสริมการอธิบายด้วยภาพความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันระหว่างการพัฒนาเมืองชายแดนกับพัฒนาการของเมืองเชียงราย

### 4. ผลการศึกษา

ผู้เขียนแบ่งการนำเสนอผลการศึกษาออกเป็น 5 หัวข้อ เพื่ออธิบายถึง (1) พัฒนาการของเมืองเชียงราย (2) เหตุปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในแต่ละช่วงเวลา (3) ทิศทางการขยายตัวของเมือง (4) สาระสำคัญของผังเมืองแต่ละฉบับ และ (5) บทบาทของเทศบาลนครเชียงรายต่องานด้านผังเมืองที่ผ่านมา

#### 4.1 พัฒนาการของเมืองเชียงราย

สำหรับงานวิจัยนี้ ผู้เขียนจำแนกการมองพัฒนาการของเมืองเชียงรายออกเป็น 2 ช่วงใหญ่ นั่นคือ ช่วง ‘ก่อน’ ที่จะมีผังเมืองรวมตามกฎหมายใช้บังคับ (พ.ศ. 1805-2529) กับช่วงเวลา ‘หลัง’ จากนั้น (พ.ศ. 2530 จนถึงปี พ.ศ. 2557)

ในห้วงแรกมีจุดเปลี่ยนสำคัญอยู่ที่การฟื้นฟูพื้นที่จารีตเดิมของเมือง ได้แก่ กำแพงเมือง ประตูเมือง สะดือเมือง และวัดที่สำคัญ ภายหลังเชียงรายมีสภาพเป็นเมืองร้างกินเวลายาวนานในช่วงที่ตกอยู่ภายใต้การปกครองของพม่า และล้านนามีสถานะเป็นเมืองประเทศราชของสยาม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2400-2441 แม้รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์สยามจะเข้ามาสถาปนาอำนาจโดยส่งข้าหลวงมาประจำเชียงรายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2437 และควบคุมเข้มงวดมากขึ้นหลังปี พ.ศ. 2445

อันเนื่องมาจากเหตุการณ์กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ (พระธรรมวิมลโมลี และเกรียงศักดิ์ ชัยดรุณ, 2553, น. 105-161) แต่บทบาทในการพัฒนาเมืองเชียงรายกลับถูกฝากไว้กับกลุ่มมิชชันนารีที่เข้ามาเผยแผ่ศาสนา โดยใช้การศึกษาและการสาธารณสุขที่ทันสมัยเป็นตัวนำ ทำให้เกิดการสร้างพื้นที่สมัยใหม่เพื่อตอบสนองภารกิจดังกล่าว ได้แก่ โรงพยาบาลโอเวอร์บรู๊ค โรงเรียนเชียงรายวิทยาคม โบสถ์คริสต์จักรที่ 1 ในช่วงปี พ.ศ. 2431-2457 รวมทั้งยังเกิดอาคารที่มีทรงสถาปัตยกรรมตะวันตกซึ่งถูกสร้างขึ้นเพื่อรองรับโครงสร้างราชการสมัยใหม่ตามมา อาทิ ศาลากลาง (พ.ศ. 2443) เรือนจำ (พ.ศ. 2451) (จักรพันธ์ ม่วงคราม, 2555)

นอกจากนี้ ยังมีการตัดถนนให้ตัดกันคล้ายตารางหมากรุกหรือเป็นแบบตาราง (Grid Pattern) ตามแนวคิดการวางผังเมืองซึ่งเป็นที่นิยมในอเมริกา กระทั่งการสร้างสนามบิน (พ.ศ. 2466) หรือแม้แต่โรงเรียนกับโรงพยาบาลประจำจังหวัดในยุคต่อมา เงินที่ใช้ต่างมาจากการเรียไร มีชิงบประมาณแผ่นดินเป็นหลัก ดังชื่อโรงเรียน “สามัคคี” วิทยาคม (พ.ศ. 2451) กับโรงพยาบาลเชียงราย “ประชาชนุเคราะห์” (พ.ศ. 2480) ชื่อตั้งต่างๆ เหล่านี้สื่อถึงความร่วมแรงร่วมใจกันของชาวเชียงราย เพราะเชียงรายในยุคที่ได้มีการสถาปนาความเป็นรัฐชาตินั้นยังถูกมองว่าเป็นเมืองเล็กๆ ที่ชายแดนห่างไกล ไม่ได้มีความสำคัญอันใด ขณะที่เมืองอื่นในล้านนารุ่งโรจน์ในช่วงสัมปทานค้าไม้ของตะวันตก ทว่าไม่ใช้กับเชียงราย ซึ่งเป็นเพียงเส้นทางผ่านของการขนส่งไม้สักทางแม่น้ำโขงเท่านั้น ซึ่งนับว่ามีปริมาณน้อยมาก (Amnuayvit, 2016)

อีกปัจจัยที่มีผลต่อเมืองเชียงราย คือ การที่มีทางรถไฟมาถึงลำปาง เมื่อปี พ.ศ. 2459 แม้เส้นทางรถไฟจะมาถึงไม่ถึงเชียงราย แต่ได้ทำให้มีการสร้างถนนเชื่อมจากจังหวัดลำปางมายังจังหวัดเชียงราย ส่งผลให้เมืองเชียงรายค่อยๆ ขยายตัวออกมาทางด้านทิศใต้ กับอีกบทบาทในฐานะเมืองหน้าด่านในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งทำให้เส้นทางจากเชียงรายมุ่งสู่แม่สายทวีความสำคัญยิ่งขึ้น ตัวเมืองเชียงรายกลายเป็นจุดพักใหญ่ของกองทหารญี่ปุ่นก่อนเคลื่อนพลเข้าสู่พม่า

เศรษฐกิจของเมืองเชียงรายเริ่มขยายตัวหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเมืองเชียงรายกลายเป็นเป้าหมายของพ่อค้าจีนที่อพยพขึ้นมาจากจังหวัดซึ่งอยู่บนเส้นทางรถไฟ อาทิ ลำปาง แพร่ กาญจนบุรี อย่างไรก็ตาม จุดเปลี่ยนที่มีนัยสำคัญในแง่ของพัฒนาการที่ทำให้เมืองเผชิญความเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เชื่อว่าเป็นผลจากบริบทในยุคสงครามเย็น

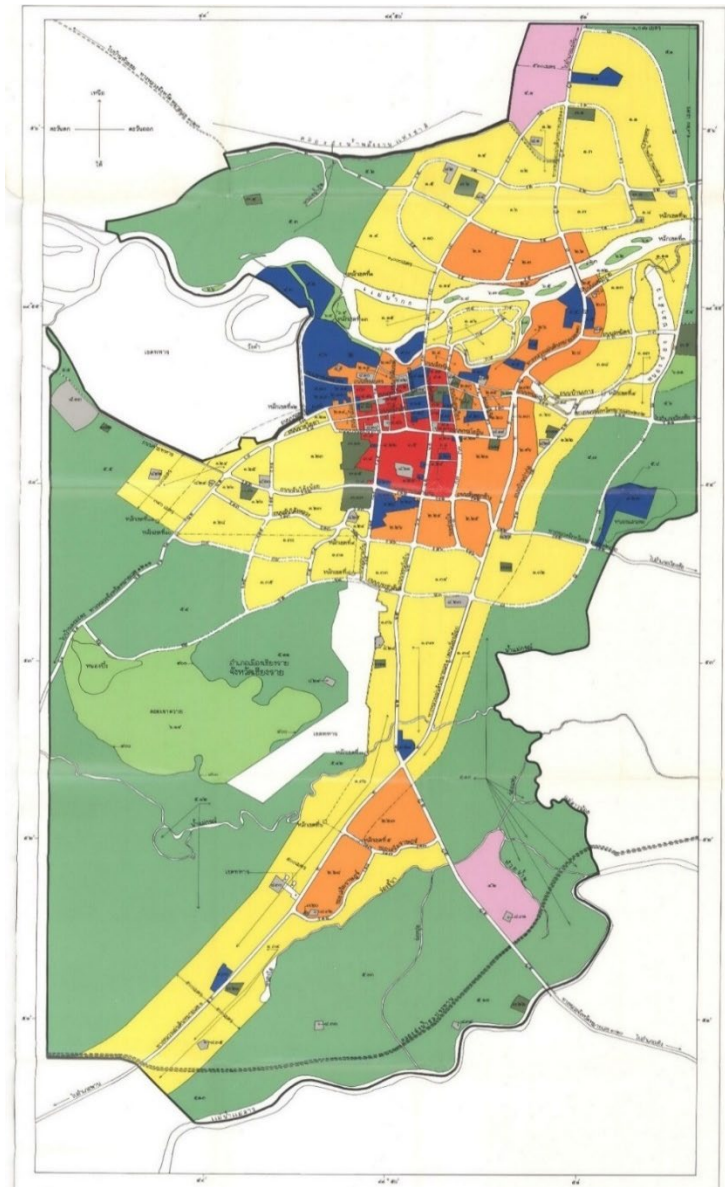
ขณะที่หัวหูลังนั้น แบ่งยุคสมัยตามระยะเวลาใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองเชียงรายแต่ละฉบับ ซึ่งมีความสำคัญในฐานะแผนผังที่ใช้กำหนดทิศทางการควบคุมการพัฒนาเมือง (Development Planning and Control) มีทั้งสิ้น 3 ฉบับ กล่าวคือ

ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2530-2537 (ช่วงสุญญากาศ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2537 - 10 เมษายน พ.ศ. 2539)

ยุคสมัย: นโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า

โครงการพัฒนาสำคัญช่วงครึ่งแรกของทศวรรษ 2530 ได้แก่ โครงการพัฒนาโดยตุง (พ.ศ. 2531) สนามบินนานาชาติเชียงใหม่ (พ.ศ. 2535) มุ่งตอบสนองต่อนโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า พร้อมกับที่ประเทศเพื่อนบ้านทั้งพม่าและลาวดำเนินนโยบายเปิดประเทศในห้วงเวลาเดียวกัน จากพื้นที่เฝ้าระวังภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ เชียงรายกลับถูกหมายมั่นปั้นมือให้เป็นเมืองศูนย์กลางเศรษฐกิจชายแดน และการท่องเที่ยว อันนำไปสู่การขยายตัวทางกายภาพอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่เขตเมืองที่เกิดความเปลี่ยนแปลงแทบทุกด้าน มีการลงทุนขนาดใหญ่ด้านการค้าการบริการตามมา ทั้งโรงแรม ลิฟต์เตี้ยตึก เชียงราย (พ.ศ. 2531) โรงแรมดุสิตอีสต์แลนด์รีสอร์ท (พ.ศ. 2533) ห้างสรรพสินค้าอภิพลารักษ์ (ราวปี พ.ศ. 2530-2531) และอภิสแควร์ (พ.ศ. 2536) โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยในรูปแบบของหมู่บ้านจัดสรร สันธานี 1 (พ.ศ. 2531) และคอนโดมิเนียมเชียงใหม่คอนโดเทล (พ.ศ. 2533) เริ่มเห็นอาคารในแนวตั้ง (ตึกสูงเกิน 10 ชั้น) เกิดขึ้นอย่างเด่นชัด เมื่อเขตเมืองเริ่มหนาแน่น จึงเกิดเป็นชุมชนแออัดขึ้นหลายแห่ง อาทิ ชุมชนดอยทอง และบีบให้ส่วนราชการต้องหาที่ทาง ขยับขยายออกไปตั้งสำนักงานอยู่ภายนอกเมือง ณ บริเวณศูนย์ราชการฝั่งหมิ่น เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 เรื่อยมา

แผนภาพที่ 1 แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมเมืองเชียงราย พ.ศ. 2530



ที่มา: กฎกระทรวง ฉบับที่ 32 พ.ศ. 2530 (2530)

ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2539-2546 (ช่วงสัญญาภาค 26 เมษายน พ.ศ. 2546 - 28 มิถุนายน พ.ศ. 2550)

ยุคสมัย: วิกฤตเศรษฐกิจ

ก่อนหน้าวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ราคาที่ดินในจังหวัดเชียงรายเติบโตสูงขึ้นไปหลายเท่าเพียงระยะเวลาอันสั้น สะท้อนภาพเศรษฐกิจฟองสบู่ ผลจากยุคเก็งกำไรที่ดินในยุคนี้อาจทำให้ที่ดินหลุดมือจากเกษตรกรชาวเชียงรายไปเป็นจำนวนมาก

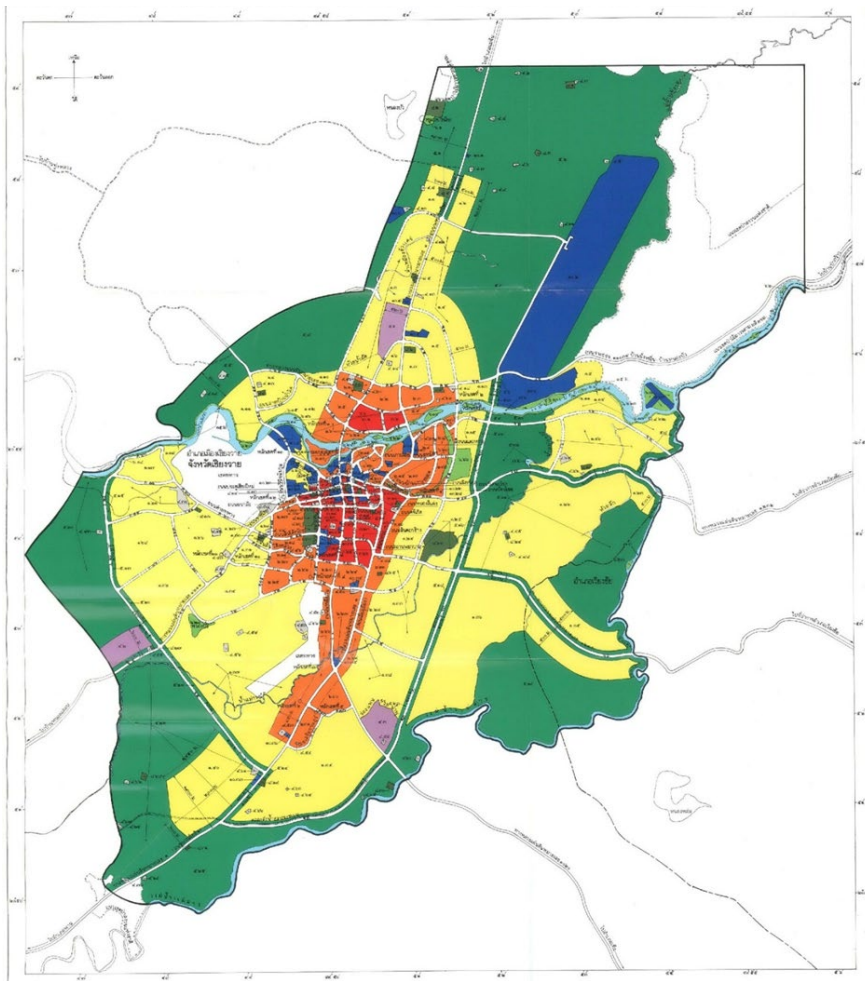
วิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้ได้กลายเป็นจุดเปลี่ยนที่เปิดช่องให้บริษัทข้ามชาติเข้ามาลงทุนในไทยสะดวกยิ่งขึ้น ห้างค้าปลีกสมัยใหม่ที่เข้ามาลงทุนในเชียงรายรายแรกก็คือ บิ๊กซี เปิดให้บริการเมื่อปลายปี พ.ศ. 2540 ส่งผลให้ห้างสรรพสินค้าของทุนท้องถิ่นเก่าแก่มีจำนวนลูกค้าลดน้อยลง หลายรายต้องปิดกิจการไป กระทั่งปี พ.ศ. 2546 จึงเกิดกระแสต่อต้านห้างค้าปลีกขึ้นในหลายจังหวัด ส่งผลให้อาคารค้าปลีกขนาดใหญ่ไม่สามารถตั้งอยู่ภายในเขตตัวเมืองได้อีกต่อไป

ยิ่งไปกว่านั้น การที่มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงได้รับการจัดตั้งขึ้นที่จังหวัดเชียงรายตามพระราชบัญญัติที่ออกมาในปี พ.ศ. 2541 โดยให้มีฐานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งเลือกทำเลที่ตั้งอยู่ในตำบลท่าสุต ก็เกี่ยวพันกับเหตุการณ์คราวนั้นเช่นกัน เนื่องจากนโยบายออกนอกระบบ เป็นข้อตกลงหนึ่งที่ผูกพันรัฐบาลไทยจากการทำสัญญากู้ยืมเงินกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) โดยมุ่งหมายให้ลดงบประมาณในส่วนราชการที่สามารถเลี้ยงตนเองได้ หรือที่เรียกว่ามาตรการรัดเข็มขัด

ท่ามกลางภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงตลอดช่วงต้นของทศวรรษที่ 2540 ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงและกว้างขวางที่สุด ย่านต่างๆ ในเขตผังเมืองย่อมแปรเปลี่ยนไปตามไปด้วย จวบจนถึงกลางทศวรรษ 2540 เศรษฐกิจจึงเริ่มฟื้นตัว การลงทุนในเชียงรายกลับมาคึกคักอีกครั้งหนึ่ง โดยเฉพาะในส่วนของภาครัฐ ถนนสาย จ3 หรือภายหลังใช้ชื่อว่าถนนเวียงบูรพาหรือวงแหวนเลี้ยวเมืองด้านตะวันออกก็เริ่มสร้างขึ้นในปี พ.ศ. 2545

ความเปลี่ยนแปลงเชิงกายภาพของเมืองเรื่องหนึ่งที่สำคัญที่เกิดขึ้นในยุคนี้อีกคือการย้ายเรือนจำเดิมที่เคยตั้งอยู่ใจกลางเมืองออกไปตั้งอยู่นอกเมือง ณ ตำบลดอยฮาง โดยพื้นที่เดิมได้ยกให้กับทางเทศบาลเพื่อปรับปรุงเป็นสวนสาธารณะและโคมเพล็กซ์พระเกียรติฯ

## แผนภาพที่ 2 แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมเมืองเชียงราย พ.ศ. 2539



ที่มา: กฎกระทรวง ฉบับที่ 256 พ.ศ. 2539 (2539)

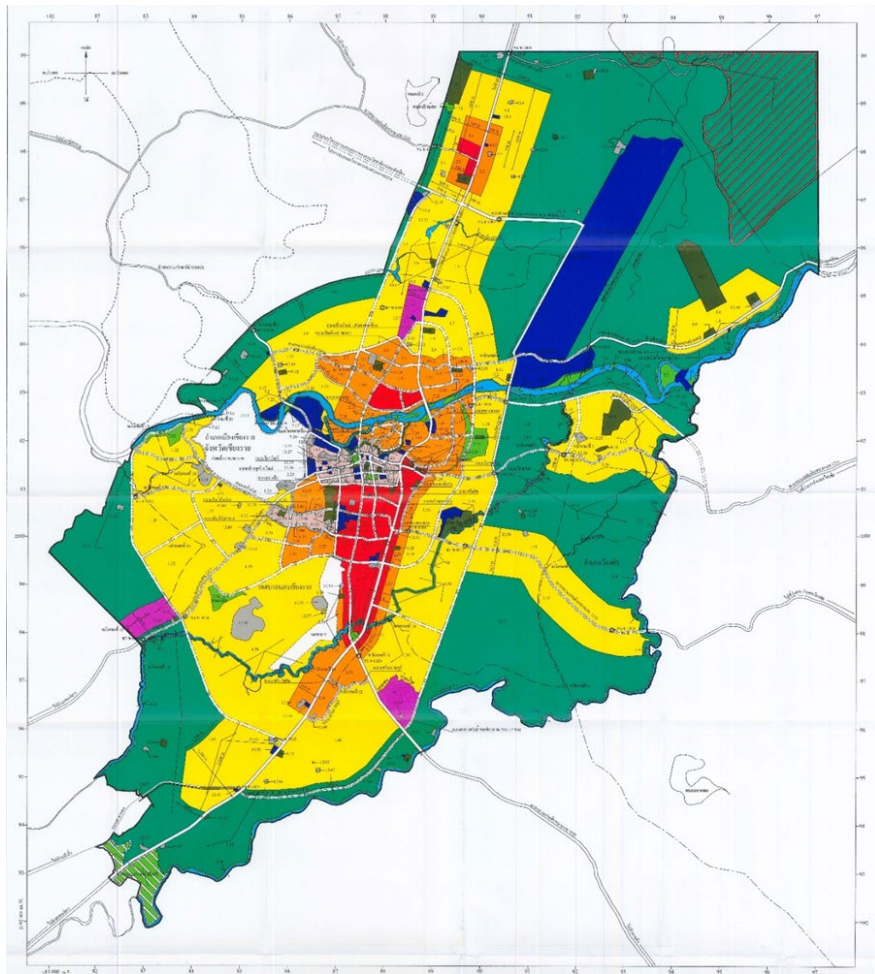
### ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2550-2557 (ช่วงสัญญาภาค 8 สิงหาคม พ.ศ. 2557-ปัจจุบัน)

ยุคสมัย: จีนวิวัฒน์

ปฏิเสธไม่ได้ว่าประเทศจีนเริ่มปรากฏบทบาทมากขึ้นเรื่อยๆ ในยุคนี้ จีนกลายเป็นทั้งผู้ให้ความช่วยเหลือและผู้ลงทุนรายใหญ่อันดับต้นๆ ของหลายประเทศ ด้วยความที่มีตำแหน่งทางภูมิศาสตร์อยู่ใกล้กับจีน ส่งผลให้ชายแดนด้านจังหวัดเชียงรายทวีความสำคัญยิ่งขึ้นไปอีก โครงการพัฒนาต่างๆ ในจังหวัดเชียงรายยุคนี้จึงเน้นหนักไปที่การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ล้วนคิดคำนึงถึงการเชื่อมต่อกับจีนเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นถนน R3A (พ.ศ. 2551) ส่วนหนึ่งของระเบียงเศรษฐกิจแนวเหนือ-ใต้ ปัจจัยแรงที่ก่อให้เกิดการขยายตัวด้านการค้าการลงทุน

โลจิสติกส์และซัพพลายเชน การท่องเที่ยว ฯลฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่มีสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 4 เชียงของ-ห้วยทราย (พ.ศ. 2556) หรือท่าเรือพาณิชย์เชียงแสนหรือท่าเรือเชียงแสนแห่งที่ 2 (พ.ศ. 2555) นำพาเม็ดเงินมหาศาลจากภาคีรัฐมาลงที่เชียงราย ทั้งในรูปของโครงข่ายทางถนน และโครงการพัฒนาขนาดใหญ่เพื่อรองรับโครงการทั้งสอง ซึ่งตัวเมืองเองก็พลอยได้รับอานิสงส์ไปด้วย เช่น ถนนกลางเวียง และข้าวพญาเม็งราย (พ.ศ. 2553)

### แผนภาพที่ 3 แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมเมืองเชียงราย พ.ศ. 2550



ที่มา: กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองเชียงราย พ.ศ. 2550 (2550)

ขณะเดียวกันทุนระดับชาติได้เริ่มเข้ามาทำธุรกิจในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นศูนย์การค้า เช่น เซ็นทรัลพลาซ่าเชียงราย (พ.ศ. 2554) ห้างโมเดิร์นเทรดหมวดหมู่วัสดุก่อสร้างอย่างโฮมโปร (พ.ศ. 2556) ไทวัสดุ (พ.ศ. 2557) หรือโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะ

คอนโดมิเนียม เช่น กัลปพฤกษ์แกรนด์พาร์ค (ซีพีแลนด์) ดีคอนโด ฮาย (แสนสิริ) คิวเฮาส์ คอนโด พหลโยธิน (ควอลิตี้เฮาส์) บ่งบอกถึงความเจริญเติบโตของเมืองได้เป็นอย่างดี

ปรากฏการณ์ที่น่าสนใจเรื่องหนึ่งคือ กระแสนุรักษ์ย่านเมืองเก่า ดังจะเห็นได้จากการย้ายที่ทำการศาลากลางจังหวัดไปยังที่แห่งใหม่ริมน้ำกก เชียงสะพานแม่ฟ้าหลวง และการย้ายสำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายนับอีกหลายหน่วยงานที่เคยตั้งอยู่รายล้อมศาลากลางหลังแรกไปยังที่ตั้งใหม่แถบฝั่งหมิ่น

#### 4.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของเมืองเชียงราย

ในที่นี้ขอแยกพิจารณาใน 3 ด้านหลักด้วยกันคือ ด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

**ปัจจัยด้านการเมืองและความมั่นคง** เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญ และมีอิทธิพลต่อการพัฒนาการเมืองเชียงรายอย่างยิ่ง ตัวอย่างมีให้เห็นทั้งในยุคที่พม่าปกครอง เมืองถูกละทิ้งเนื่องจากให้ความสำคัญไปที่เชียงแสน หรือในยุคสยาม ใช้วิธีกวาดต้อนผู้คนไปที่เมืองอื่น (ยุค “เก็บผักใส่ซ้า เก็บข้าใส่เมือง”) ยุทธวิธีสงครามในอดีตล้วนมีผลทางลบต่อเมือง อาทิ พ.ศ. 2347 เชียงรายกลายเป็นเมืองร้างไร้ผู้คนอยู่อีกเกือบ 40 ปี ภายหลังพระเจ้ากาวิละยกทัพไปตีและเผาเมืองเชียงแสน ขณะที่ผลเชิงบวก เช่น การตัดเส้นทางรถไฟสายเหนือที่เลือกผ่านเด่นชัยก่อนเข้าลำปาง ภายหลังเกิดกบฏเงี้ยวขึ้นที่เมืองแพร่ พร้อมกับถนนจากลำปางต่อมายังเชียงรายในฐานะเมืองปลายอาณาเขตที่มีสถานการณ์ต้องคอยเฝ้าระวัง เช่นเดียวกับยุคสงครามเย็นซึ่งมีการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในอินโดจีน ประเทศไทยจึงได้ระดมการพัฒนาเชิงโครงสร้างพื้นฐาน และสาธารณูปโภคต่างๆ ในนามของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อยับยั้งการแผ่ขยายอิทธิพลของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในพื้นที่ชนบทห่างไกล

**ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ** เมืองเชียงรายอยู่บนเส้นทางผ่านของสินค้ามายาวนาน ตั้งแต่ยุควัวต่างม้าต่าง นำพาผู้คนหลากหลายกลุ่มชาติพันธุ์ให้ได้มาติดต่อสัมพันธ์-เชื่อมโยงกัน แต่เมื่ออำนาจจักรวรรดินิยมตะวันตกรุกคืบเข้ามา พร้อมด้วยแนวคิดรัฐสมัยใหม่ ประกอบกับความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและนโยบายเศรษฐกิจแบบปิดของประเทศเพื่อนบ้านในห้วงต่อมา

ถึงกระนั้น พบว่ามีหลายช่วงเวลาที่มีการขยายตัวทางการเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้เมืองขยายตัว เช่น หลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง คนจีนจากภาคกลางได้อพยพขึ้นมาตั้งรกรากทำมาค้าขายอยู่บริเวณถนนนาลัย สร้างความคึกคักให้แก่ย่านใจกลางเมืองตามไปด้วย ในยุคพัฒนาเกิดกิจกรรมทางการผลิตที่ดึงดูดเกษตรกรจากภาคอีสานให้อพยพเข้ามาบุกเบิกที่ทำกินในหลายพื้นที่ของจังหวัดเชียงราย เพื่อโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าเมื่อเทียบกับจังหวัดต้นทาง ในยุคโลกาภิวัตน์ จังหวัดชายแดนเริ่มถูกให้ความสำคัญเพื่อสร้างการเชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน รูปธรรมของความร่วมมือ เช่น โครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์

ห้าเชียงใหม่ ตามมาด้วยการลงทุนของภาคเอกชน ทั้งผู้ประกอบการในจังหวัด และต่างจังหวัด ตลอดจนทุนระดับชาติ และทุนข้ามชาติ โดยเฉพาะกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ สืบเนื่องจากโครงการพัฒนาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสนามบิน ถนน สะพาน ท่าเรือ เพื่อรองรับการค้าชายแดน และการท่องเที่ยวนั่นเอง

**ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม** นำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงของเมืองอยู่ไม่น้อย ได้แก่ การฟื้นฟูจารีตเมืองในสมัยรัชกาลที่ 3 ทำให้มีกำแพงเมือง ประตูเมือง เสาหลักเมือง วัดวาอารามได้รับการบูรณะในช่วงนั้น การเข้ามาเผยแพร่ศาสนาในเชิงรายได้ของกลุ่มมิชชันนารีอเมริกัน ซึ่งก่อให้เกิดอาคารสถาปัตยกรรมสมัยใหม่หลายแห่ง อย่างโรงเรียน โรงพยาบาล โบสถ์ รวมไปถึงจนถึงศาลากลาง และเรือนจำ บทบาทนำของสมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนีส่งผลอย่างยิ่งต่อการพัฒนาจังหวัดเชียงราย ทั้งตอนที่ยังคงมีพระชนม์ชีพ และภายหลังจากสวรรคตแล้ว อาทิ โครงการพัฒนาโดยตุง สอนสมเด็จพระศรีนครินทร์ (พ.ศ. 2531) ไร่แม่ฟ้าหลวง (พ.ศ. 2535) และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

อีกจุดหนึ่งที่ควรพิจารณา คือ การที่ศิลปินที่มีชื่อเสียงชาวเชียงรายตัดสินใจเดินทางกลับบ้านเกิดทำให้มีแหล่งท่องเที่ยวแม่เหล็กแห่งใหม่ขึ้น ทั้งวัดร่องขุนโดยเฉลิมชัย โฆษิตพิพัฒน์ และบ้านดำของถวัลย์ ดัชนี

นอกจากปัจจัยดังกล่าวข้างต้นแล้วยังมีปัจจัยด้านอื่นๆ ที่ช่วยเกื้อหนุนให้เมืองเชียงรายมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะด้านภูมิรัฐศาสตร์มีทำเลที่ตั้งอยู่ในจุดที่เชื่อมโยงกับหลายประเทศ (พม่า-ลาว-จีน) สามารถเป็นศูนย์กลางเชื่อมต่อในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคุ่มน้ำโขงได้ (GMS Connectivity) เป็นต้น

อธิบายโดยสรุป ในอดีตพื้นที่ชายแดนมักถูกมองว่าเป็นดินแดนล้าหลัง และอยู่ห่างไกลจากเมืองหลวง ขาดการพัฒนา จึงถูกปล่อยให้เป็นพื้นที่กั้นชนระหว่างประเทศ เป็นเขตเฝ้าระวังภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ ทว่า ด้วยเงื่อนไขของระเบียบโลกยุคหลังสงครามเย็นที่อุดมการณ์ทางการเมืองมิใช่สิ่งขัดแบ่งความสัมพันธ์อีกต่อไป ประกอบกับอิทธิพลของลัทธิเสรีนิยมใหม่ทางการค้า ความเป็นภูมิภาคนิยม ฯลฯ อาณาบริเวณชายแดนได้กลายเป็นพื้นที่ซึ่งทวีความสำคัญขึ้นมาทันที เชียงรายที่เป็นจังหวัดชายแดนก็พลอยได้รับอานิสงส์อย่างมากจากความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ด้วย เนื่องจากศักยภาพในการใช้เชื่อมต่อ (Land Link) กับประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศอื่นในกลุ่มอนุภูมิภาคุ่มน้ำโขงได้อย่างสะดวก และมีหลายช่องทางให้เลือก ไม่ว่าจะเป็นทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศ ทั้งในแง่การขนส่งสินค้า และการเดินทางท่องเที่ยว การลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐเพื่อดึงดูดนักลงทุนจำนวนไม่น้อยก็เกิดขึ้นบนพื้นที่เหล่านี้ ตัวอย่างที่ใช้อธิบายได้ดีคือ เรื่องถนน ซึ่งปัจจุบันมีเป้าหมายหลักเพื่อส่งเสริม

การท่องเที่ยวและการขนส่งสินค้าไปยังต่างประเทศ แตกต่างจากในอดีตที่ทำด้วยเหตุผลด้านความมั่นคง เพื่อพัฒนาชนบท

กล่าวให้ถึงที่สุด ในอดีตเชียงรายถูกขับเคลื่อนด้วยมิติด้านความมั่นคงเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นเชิงบวกหรือเชิงลบต่อการพัฒนาของเมือง จุดเปลี่ยนสำคัญมาเกิดขึ้นในยุคสงครามเย็น ซึ่งหลังจากนั้นมิติด้านเศรษฐกิจก็ได้เข้ามามีบทบาทแทนที่ เชียงรายถูกหมายมั่นปั้นมือให้เป็นเมืองศูนย์กลางเศรษฐกิจชายแดน และการท่องเที่ยว ท่ามกลางสถานการณ์ตามแนวชายแดนที่คลี่คลายลง

#### 4.3 ทิศทางการขยายตัวของเมืองเชียงราย

เมืองเชียงรายสถาปนาใน พ.ศ. 1805 มีอาณาบริเวณจำกัดวงอยู่เพียงบริเวณริมฝั่งแม่น้ำกก โดยรอบดอยจอมทอง ขนาดไม่ใหญ่นัก องค์ประกอบของเมืองเก่าเชียงรายที่พบส่วนใหญ่เกิดขึ้นในยุคฟื้นฟูในสมัยรัชกาลที่ 3 หลังตกเป็นเมืองขึ้นพม่า และกลายเป็นเมืองร้างในเวลาต่อมา (สุรพล ดำริห์กุล, 2549, น. 101-102)

รูปลักษณะของเมืองเชียงรายที่ได้รับการบูรณะแล้วหลังปี พ.ศ. 2386 เป็นรูปทรงสี่เหลี่ยมคางหมู ประกอบด้วยกำแพงอิฐ ป้อมปราการ คูเมืองล้อมรอบ และมีประตู 12-13 แห่ง ทำให้เห็นถึงขอบเขตของเมืองในยุคนี้ซึ่งกว้างขวางขึ้นมาก โดยขยายออกไปทางด้านทิศตะวันออกของเมือง (สุรพล ดำริห์กุล, 2549, น. 105)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2438 เริ่มมีการตัดถนนสายหลักเส้นใหม่ในเขตกำแพงเมืองเชียงราย ซึ่งถนนกรุงธนบุรีบำรุงเมือง (ถนนธนาสัย) ผ่านกลางเมืองตามแนวตะวันออก-ตะวันตก เป็นเส้นตรง กับอีกเส้นตามแนวเหนือ-ใต้ ชื่อถนนรัชชนีมงคล (ถนนรัตนาเขต) (สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ม.ป.ป.)

จุดเปลี่ยนสำคัญที่ส่งผลต่อภูมิทัศน์และสถาปัตยกรรมของเมืองเชียงรายนั้นเป็นผลจากการเข้ามาของคณะมิชชันนารี ก่อให้เกิดที่ทางรองรับกิจกรรมสมัยใหม่ ได้แก่ โบสถ์ โรงเรียน และโรงพยาบาล ด้วยรูปลักษณะทางสถาปัตยกรรมแบบตะวันตกในช่วงอาณานิคม (Colonial Architecture) การใช้ที่ดินภายในเมืองซึ่งถูกแบ่งออกเป็นย่านไปโดยปริยาย และเกิดการจัดระบบสัญญาณใหม่แบบตารางต่อเติมเสริมจากรากฐานที่ถูกวางแนวไว้ในยุคก่อนหน้านั้น พร้อมกับทำลายพื้นที่เมืองแบบจารีตลงบางส่วน ภายใต้บทบาทนำของหมอบริกส์ (Dr. William A. Briggs) (จักรพันธ์ ม่วงคราม, 2555)

อนึ่ง สามารถแบ่งพื้นที่เมืองเชียงรายสมัยนั้นได้เป็น 4 กลุ่มหลัก คือ พื้นที่ของคริสเตียนที่มีความเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทางการแพทย์และการศึกษา พื้นที่กลุ่มอาคารของรัฐซึ่งถูกใช้ในเชิงการปกครอง อาทิ ศาลากลาง โรงพัก ศาล เรือนจำ จวนผู้ว่าฯ พื้นที่ทางศาสนา

ได้แก่ วัด โบสถ์ และมัสยิด พื้นที่ทางเศรษฐกิจใจกลางเมืองที่ค่อยๆ เติบโต โดยเฉพาะอย่างยิ่งของชุมชนชาวจีนย่านถนนนาลัยกับถนนอุตรกิจ พื้นที่อยู่อาศัยที่เกิดขึ้นอย่างกระจายตัว ถนนเชียงราย-ลำปางก็ดี การสร้างสนามบินก็ดี เป็นปัจจัยที่ทำให้พื้นที่ในด้านทิศใต้ของเมืองมีความเปลี่ยนแปลงตามมาด้วย ขณะเดียวกัน ผลของการเปลี่ยนทิศทางการไหลของแม่น้ำกกได้ทำให้เกิดพื้นที่งอกคือบริเวณเกาะลอย ซึ่งในเวลาต่อมาได้มีกลุ่มคนเข้ามาตั้งถิ่นฐานเพิ่มเติมทางด้านเหนือของเมือง ขณะที่ชาวบ้านทั่วไปซึ่งต้องการพื้นที่ทำการเกษตรก็ต้องขยับขยายออกไปบุกเบิกที่ทำกินนอกเมือง

กล่าวได้ว่า เมืองเชียงรายเริ่มขยายตัวภายหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง และเติบโตอย่างรวดเร็วในยุคสงครามเย็น การเกิดทางหลวงแผ่นดินทั้งสายหลักและสายรองมากมายช่วงนี้เองซึ่งเป็นตัวเร่งสำคัญ เกิดการกระจายตัวเมืองตามแนวถนน ไม่ว่าถนนสายลำปาง-เชียงราย ถนนสายเชียงราย-เทิง-เชียงของ ถนนเชียงใหม่-เชียงราย ต่างเอื้อให้เมืองกระจายตัวออกมาทางทิศใต้ยิ่งขึ้นไปอีก ขณะเดียวกันสองฟากฝั่งถนนพหลโยธินสายใหม่ทางด้านทิศตะวันออกของเมืองที่มุ่งเหนือสู่อำเภอมะสาทยังกลายเป็นท่าเลธุรกิจที่โดดเด่นขึ้น รวมถึงการเป็นที่ตั้งของอนุสาวรีย์พญามังรายที่ต่อมาได้กลายเป็นสัญลักษณ์ของเมือง (ณัฐกร วิทิตานนท์, 2561, น. 106-108) เช่นเดียวกับบริเวณโดยรอบสถานีขนส่งก็มีทั้งโรงพยาบาลนอร์ท โรงแรม ภัตตาคาร ห้างสรรพสินค้า สวนสนุกมาตั้งอยู่ พื้นที่ข้างต้นล้วนแล้วแต่ขยับขยายออกมานอกเขตเมืองเก่าทั้งสิ้น

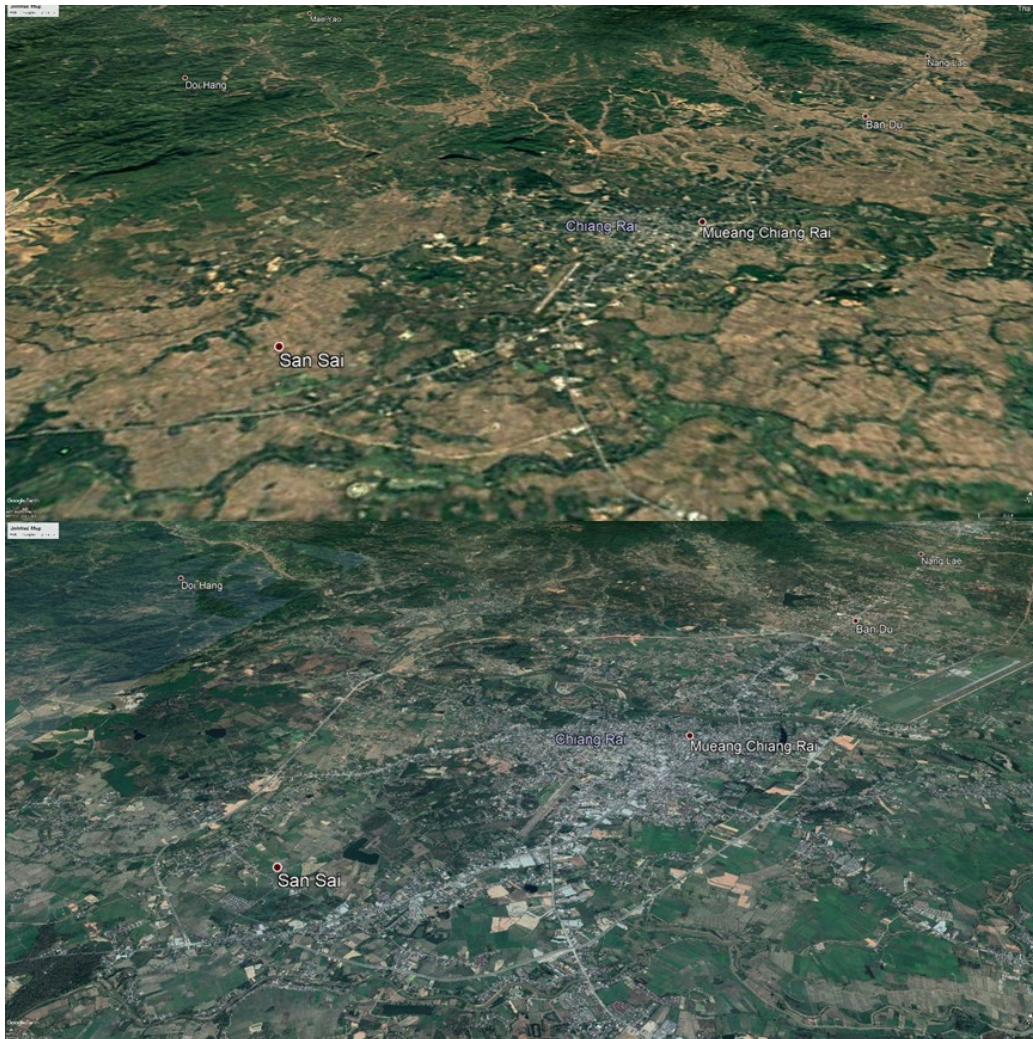
เมื่อเข้าสู่ยุคที่มีผังเมืองใช้บังคับ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา พร้อมกับกับโลกทัศน์ที่มองพื้นที่ชายแดนเปลี่ยนไป ช่วงนี้เองที่เมืองชายแดนเริ่มมีบทบาทมากขึ้นเรื่อยๆ ส่งผลให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจในพื้นที่เหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับแม่สาย บนถนนพหลโยธินได้มีโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นโครงการพัฒนาโดยตุง สนามบินใหม่ สถาบันอุดมศึกษา และแหล่งท่องเที่ยว (ซึ่งส่วนใหญ่มักอยู่นอกเขตผังเมือง) ส่งผลให้เมืองขยายตัวไปทางทิศเหนือตลอดแนวถนนทั้งสองฝั่งที่เชื่อมโยงไปยังโครงการต่างๆ เหล่านี้ยังเห็นได้ชัด จากที่เคยมีแนวโน้มจะมุ่งลงทางทิศใต้มาก่อน

ภายหลังจึงเกิดโครงการพัฒนาที่ชี้ให้เห็นว่ารัฐไทยพยายามเชื่อมโยงประเทศเข้ากับจีนได้แก่ ท่าเรือพาณิชย์ที่เชียงแสน และสะพานข้ามแม่น้ำโขงที่เชียงของ เท่ากับบุกเบิกทิศทางใหม่ซึ่งมุ่งตรงสู่อำเภอดอยหล่อ

ปรากฏการณ์ข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าเมืองเชียงรายขยายตัวไปตามเส้นทางคมนาคมทางบกสายหลัก (Ribbon Development) เป็นการตั้งถิ่นฐานแบบยาว (Linear Settlement) โดยใช้แนวถนนเป็นตัวกำหนด กอปรกับสภาพภูมิประเทศบีบบังคับ เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นภูเขาสูง แนวโน้มที่เกิดขึ้นจึงเป็นการขยายตัวแนวราบ นอกจากกระจุกตัวอยู่บนถนนพหลโยธิน

ที่เชื่อมต่อกับพม่าแล้ว ยังมีถนนกลางเวียงบนอีกฝั่งแม่น้ำกกทางทิศเหนือ ถนนเวียงบูรพาหรือถนนวงแหวนเลียบเมืองฝั่งตะวันออก รองรับการขยายตัวของเมืองได้ค่อนข้างดี

แผนภาพที่ 4 ภาพถ่ายทางอากาศเมืองเชียงราย ปี พ.ศ. 2530 (บน) และปี พ.ศ. 2560 (ล่าง)



ที่มา: จากโปรแกรม Google Earth ใช้ร่วมกับโปรแกรม Google Map

จากภาพถ่ายทางอากาศเมืองเชียงรายในปี พ.ศ. 2530 เปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2560 เห็นได้ถึงการขยายตัวของเมืองออกไปตามถนนสายหลักและถนนวงแหวนเส้นทางต่างๆ อย่างชัดเจน ขณะที่พื้นที่เขตเมืองพบความเปลี่ยนแปลงหลายด้านจากการลงทุนขนาดใหญ่ของภาคเอกชนเช่นกัน ทั้งโรงแรม สถานบันเทิง ห้างค้าปลีกข้ามชาติ โครงการหมู่บ้านจัดสรร

ศูนย์การค้า ธุรกิจโมเดิร์นเทรด คอนโดมิเนียม ถึงแม้จะเห็นการพัฒนาในแนวตั้งอยู่บ้าง แต่ก็ไม่มากนัก ท่ามกลางการก่อตัวของกระแสผลักดันให้ส่วนราชการย้ายออกจากพื้นที่เมืองเก่า อาทิ เรือนจำกลาง หน่วยงานที่ตั้งรายรอบศาลากลางเก่าหลังแรก มีผลให้การใช้พื้นที่บริเวณเมืองชั้นในเปลี่ยนไป

เป็นที่น่าสังเกตว่ามูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (Gross Provincial Products: GPP) ของเชียงรายมีความสัมพันธ์กับการขยายตัวของเมืองด้วย เพราะภาคเกษตรลดบทบาทลง ในขณะที่ภาคบริการและภาคการผลิตอื่นๆ เติบโตขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะในพื้นที่อำเภอเมือง

ปัจจุบันไม่ได้มีการตั้งถิ่นฐานของชุมชนหนาแน่นเพียงในเขตอำเภอเมืองที่ถือเป็นศูนย์กลางหลักในด้านต่างๆ ของจังหวัดเท่านั้น ยังเกิดศูนย์กลางรองขึ้นอย่างกระจายตัวในหลายพื้นที่ ทั้งที่อยู่ในเขตควบคุมของผังเมือง เช่น ตำบลบ้านดู่อันเป็นที่ตั้งของสนามบินแม่ฟ้าหลวงและมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย ตำบลเวียงชัย (เขตอำเภอเวียงชัย) ซึ่งได้มีสนามกีฬามาตั้งอยู่แถบชานเมืองทางทิศนี้ และอยู่นอกเขต อาทิ ตำบลท่าสุดที่ตั้งของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ตำบลป่าอ้อดอนชัยที่ตั้งของวัดร่องขุน หากจะกล่าวว่าผังเมืองตามไม่ทันการขยายตัวของเมืองในสถานการณ์จริงก็คงไม่ผิดมากนัก ขณะเดียวกันพื้นที่รอยต่อเมืองอื่นก็พบความเปลี่ยนแปลงจากชุมชนชนบทที่มีพื้นฐานทางเกษตรกรรมไปเป็นชุมชนเมืองมากขึ้น อย่างตำบลท่าสาย ตำบลสันทราย ตำบลริมกก (เขตอำเภอเมือง) เนื่องจากเนื้อที่ในเขตเมืองมีอย่างจำกัด และหนาแน่นมากพอแล้ว

อย่างไรก็ดี เมืองเชียงรายไม่ได้เติบโตรวดเร็วจนไร้การควบคุม หากแต่เป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป ส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการวางผังของคณะมิชชันนารี ข้อจำกัดเชิงภูมิศาสตร์ของพื้นที่เอง การกระจายตัวของจำนวนประชากรและความเจริญไปยังหลายศูนย์กลาง เช่น อำเภอพานที่มีประชากรเกินแสนคน เป็นรองแค่อำเภอเมือง ตลอดจนอำเภอชายแดนต่างๆ อย่างแม่สาย เชียงแสน และเชียงของ ประกอบกับมีพื้นที่ราบที่มีศักยภาพในการรองรับการขยายตัวของชุมชนได้อีกมาก ช่วยให้เมืองเชียงรายไม่กลายเป็นเมืองโดดเดี่ยว ซึ่งต้องแบกรับภาระมากเกินไป ถือเป็นจุดเด่นที่หลายเมืองอื่นยังทำไม่ได้ผล

กล่าวให้ย้อนย่ที่สุด จากเมืองที่มีอาณาบริเวณเล็กๆ เชียงรายค่อยๆ ขยายตัวออกไปในทิศทางต่างๆ ตามบริบทแห่งยุคสมัย เช่นในยุคพัฒนาที่เมืองขยายตัวออกไปทางทิศใต้ตามถนนที่เชื่อมต่อกับลำปาง เชียงของ และเชียงใหม่ ก่อนจะหันเหมุ่งเหนือสู่ชายแดนพม่า ด้านแม่สายตามโครงการหลวง สนามบิน สถาบันอุดมศึกษา และแหล่งท่องเที่ยวเกิดใหม่บนแนวถนน จากนั้นจึงกระจายตัวออกมาในด้านตะวันออกเฉียงเหนือและตะวันออกที่เชื่อมต่อกับลาว จีนผ่านเชียงแสน และเชียงของมากขึ้น เป็นไปตามเส้นทางการค้าที่เปลี่ยนเส้นทางจากอำเภอแม่สายไปยังอำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ การเติบโตเปลี่ยนแปลงในห้วง

ทศวรรษหลังชี้ให้เห็นว่าเชียงรายรับบทบาทเป็นทั้งประตูสู่จีนตอนใต้ และปลายทางของนักท่องเที่ยวไทย

#### 4.4 สาระสำคัญของผังเมืองรวมเมืองเชียงรายแต่ละฉบับ

ผังเมืองรวมเมืองเชียงรายถูกประกาศใช้ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2530 ตามมาด้วยผังเมืองฉบับที่ 2 ในปี พ.ศ. 2539 และผังเมืองฉบับที่ 3 ในปี พ.ศ. 2550 ภายในประกอบด้วยผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน และผังระบบการคมนาคมขนส่ง<sup>8</sup> ทุกผังที่ผ่านมาแล้วจัดทำโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย กฎหมายที่ให้อำนาจเกี่ยวกับเรื่องนี้คือพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาเป็นลำดับ ผู้ใช้บังคับผังในที่นี้คือ องค์รปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ เทศบาลนครเชียงราย และองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในพื้นที่วางผัง ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลตำบลหรืออบต. ก็ตาม

วัตถุประสงค์หลักของผังฉบับ 1 กับผังฉบับที่ 2 กำหนดไว้เช่นเดียวกันนั่นคือเพื่อสนับสนุน “ให้เป็นเมืองรองทางภาคเหนือตอนบนของประเทศ” ขณะที่ฉบับที่ 3 ได้ปรับให้กว้างขึ้นเป็น “ให้สอดคล้องกับการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ”

ผังฉบับหลังสุดวางเป้าหมายให้เมืองเชียงราย ดังนี้

(1) ส่งเสริมและพัฒนาให้ชุมชนเมืองเชียงรายเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการการปกครอง การศึกษา การค้า การบริการของจังหวัดเชียงราย

(2) ส่งเสริมและพัฒนาการบริการทางสังคม การสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการให้เพียงพอและได้มาตรฐาน

(3) ส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงราย

(4) ส่งเสริมอนุรักษ์และฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรมและสภาพแวดล้อมที่มีคุณค่าทางศาสนา ประวัติศาสตร์ โบราณสถาน สถาปัตยกรรมศิลปกรรมเพื่อดำรงไว้ซึ่งวัฒนธรรมล้านนาของจังหวัดเชียงราย

(5) อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หมายเหตุ: ส่วนที่เป็นตัวเอียงข้างต้นเป็นประเด็นใหม่ที่เพิ่งถูกเพิ่มเติมเข้ามาในผังฉบับที่ 3

<sup>8</sup> แม้ตามมาตรา 17 ของ พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ. 2518 ระบุให้ผังเมืองรวมประกอบด้วยแผนผังดังต่อไปนี้

(ก) แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท

(ข) แผนผังแสดงที่โล่ง

(ค) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง

(ง) แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณสุข

ทว่าสำหรับผังเมืองรวมเมืองเชียงรายทั้ง 3 ฉบับนั้นปรากฏเฉพาะแผนผังในข้อ (ก) และ (ค) เท่านั้น

สำหรับประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน พบว่า มีจำนวนสีที่เพิ่มขึ้นมาเป็นลำดับในทุกๆ ผัง จากมี 9 ประเภทในผังหนึ่ง เป็น 10 ประเภทในผังสอง โดยเพิ่มสีฟ้า (ที่โล่งเพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม) และ 13 ประเภทในผังสาม โดยเพิ่มสีเขียวมีกรอบและเส้นทแยงสีน้ำตาล (ที่ดินประเภทปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) สีเขียวอ่อนมีเส้นทแยงสีขาว (ที่ดินประเภทอนุรักษ์ป่าไม้) ได้แก่ เขตป่าสงวนแห่งชาติโป่งสลิ และสีน้ำตาลอ่อน (ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย) ภายในเขตวงเมืองเก่ากับบริเวณชุมชนสันไค้งน้อย เห็นได้ชัดเจนว่ากระแสนความคิดอนุรักษ์ “เมืองเก่า” และสร้าง “เมืองสีเขียว” ได้เข้ามามีผลต่อการพัฒนาเมืองยุคปัจจุบันอย่างมาก ผังเมืองเชียงรายเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่แฝงมิติด้านสิ่งแวดล้อมเอาไว้ในนั้น ข้อกำหนดห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นจากแรกเริ่มยังมีไม่มากนักก็ค่อยๆ เข้มงวดขึ้นเป็นลำดับ พร้อมลงรายละเอียดลึกขึ้น โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการขอตั้งโรงงาน ผลสืบเนื่องจากนโยบายจัดระเบียบสังคมและมาตรการควบคุมห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ในหัวง่อนหน้า

ในแง่ขอบเขตบังคับของผังเมือง ผังเมืองฉบับแรกตั้งใจให้ใจกลางเมืองเชียงรายเป็นศูนย์กลางความเจริญ เป็นแหล่งการค้า สถานที่พักผ่อน ศูนย์กลางการปกครองและการศึกษา และให้บริเวณโดยรอบเป็นที่อยู่อาศัย ขณะที่ย่านชานเมืองใช้เก็บกักสินค้า และเป็นพื้นที่เกษตรกรรม เขตผังเมืองครอบคลุม 6 ตำบลของอำเภอเมืองทั้งหมด ผังฉบับต่อมาก็ยังคงเดินตามแนวทางนี้ โดยขยายพื้นที่สีแดง (ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก) ที่แต่เดิมอยู่ใจกลางเมืองลงมาทางทิศใต้ก็ได้กินพื้นที่ครอบคลุมเขตเมืองเก่าทั้งหมด รวมถึงถนนพหลโยธินย่านเมืองทั้งสองฝั่ง และเพิ่มพื้นที่สีแดงอีกจุดหนึ่ง บริเวณริมแม่น้ำกกฝั่งเหนือ และขยายพื้นที่อยู่อาศัยสีอื่นคือ สีส้ม (ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง) กับสีเหลือง (ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย) ออกมาเกินอาณาบริเวณโดยรอบที่เคยเป็นพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมมาก่อน ทำให้พื้นที่สีเขียวในเขตผังเมืองลดน้อยลง ส่วนพื้นที่อุตสาหกรรมยังคงมีเพียงไม่กี่จุดที่ล้วนแต่ไม่ไกลจากถนนพหลโยธินเนื่องจากสะดวกในการขนส่ง เป็นความพยายามจะกระจายความหนาแน่นของเมืองออกจากย่านกลางใจเมือง เขตควบคุมผังเมืองขยายเป็น 11 ตำบลของ 2 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองกับอำเภอเวียงชัย โดยด้านที่ขยายออกไปในบริเวณกว้างเป็นด้านทิศเหนือซึ่งมีสนามบินแห่งใหม่มาตั้งอยู่ในเขตตำบลบ้านดู่

ผังฉบับล่าสุดแบ่งพื้นที่ออกเป็นวง ชั้นในสุดเป็นย่านพาณิชยกรรม และที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก ถัดออกมาเป็นที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลางและน้อย ห้อมล้อมด้วยพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมตามลำดับ ข้อสังเกตคือ พื้นที่สีแดงเพิ่มขึ้นเป็น 3 จุด จุดใหม่ตั้งอยู่บริเวณตลาดสดเทศบาลที่มีธุรกิจการค้าหนาแน่น ขณะที่อีกสองจุดเดิมก็กินบริเวณที่กว้างขวางมากขึ้น

เราเห็นถึงความพยายามที่จะลดขนาดพื้นที่สีเหลืองและเพิ่มขนาดพื้นที่เขียวรายรอบ เสมือนเป็นเขตกันชน (Buffer Zone) ให้กับตัวเมือง นอกจากนี้ ยังพบความพยายามที่จะอนุรักษ์เขตเมืองเก่าโดยกำหนดให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย แม้เขตควบคุมถูกปรับลดลงเหลือ 9 ตำบล แต่ขนาดพื้นที่เพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็น 153.87 ตารางกิโลเมตร

สำหรับผังการคมนาคมขนส่งซึ่งถูกวางไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 นั้น ต้องอาศัยเวลายาวนานกว่าจะเห็นผลลัพธ์รูปธรรม เนื่องจากต้องใช้งบประมาณก่อสร้างสูง ซึ่งต้องรอหน่วยงานรัฐส่วนกลางที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงเป็นผู้ดำเนินการ เช่น ถนนสาย ค3 (ถนนกลางเวียงของกรมทางหลวงชนบท) ในปี พ.ศ. 2553 และถนนสาย จ3 (ถนนเวียงบูรพาของกรมทางหลวงชนบท) ในปี พ.ศ. 2559

#### 4.5 บทบาทของเทศบาลนครเชียงรายกับงานด้านการผังเมือง

ในห้วงแรกของการดำเนินการด้านผังเมืองในประเทศไทย กรมโยธาธิการและผังเมือง (สำนักผังเมืองในขณะนั้น) เป็นหน่วยงานหลักที่มีบทบาทหน้าที่ในแทบทุกขั้นตอน ทั้งในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งกฎหมายได้เปิดช่องทางให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นร้องขอเพื่อดำเนินการเองในบางเรื่องได้ ทั้งนี้ภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองเป็นสำคัญ ขณะที่เรื่องของการควบคุมบังคับให้เป็นไปตามกฎกระทรวงนั้น ข้อสุดท้ายของกฎกระทรวงระบุให้เป็นหน้าที่ของผู้มีอำนาจในการควบคุมการก่อสร้างอาคารหรือการประกอบกิจการในเขตผังเมืองรวม ส่วนแรกเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตาม พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กรณีเทศบาลนครเชียงรายย่อมได้แก่นายกเทศมนตรี ส่วนหลังเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานตามกฎหมายเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้อง อาทิ กฎหมายโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายสถานบริการ ฯลฯ

องค์กรปกครองท้องถิ่นจึงย่อมมีบทบาทอย่างมากในภาคปฏิบัติการ เพื่อควบคุมผลพวงการพัฒนาจากการใช้ประโยชน์ที่ดินของภาคเอกชนให้เป็นไปตามผังเมืองรวม ในการอนุญาตให้มีการใช้ที่ดินหรือก่อสร้างใดๆ ท้องถิ่นต้องตรวจสอบพื้นที่ดังกล่าวว่าอยู่ในเขตที่ดินประเภทใด (สีใด) และมีข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไร ถ้าอยู่ในเขตที่มีข้อห้ามไม่สามารถอนุญาตให้ได้ ถ้าไม่มีข้อห้ามทำกิจกรรมต่างๆ ก็ถือว่าไม่ขัดกับผังเมือง หากเป็นกิจกรรมหลัก (ซึ่งสอดคล้องตามสีของพื้นที่นั้น) ก็ดำเนินการได้ หากเป็นกิจกรรมรอง (กิจการอื่น) ต้องดูสัดส่วนพื้นที่ว่าเกินกว่าเงื่อนไขที่กำหนดไว้หรือไม่ (อิงระบบร้อยละของพื้นที่) ประกอบกับพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมทางกายภาพอื่นๆ ได้แก่ กฎหมายควบคุมอาคาร

กฎหมายการขุดดินและถมดิน ประชาชนเจ้าของที่ดินไม่อาจใช้ที่ดินได้ตามอำเภอใจเหมือนช่วงก่อนที่จะมีผังเมือง

อย่างไรก็ตาม กรมโยธาธิการและผังเมืองวางผังโดยอิงจากสภาพการณ์ที่เป็นอยู่จริงในขณะนั้น ประกอบกับมีช่องว่างระหว่างผังเมืองแต่ละฉบับ ผังเมืองขาดความต่อเนื่อง จึงยังไม่สามารถชี้นำการพัฒนาเมืองได้อย่างแท้จริง เช่นจำเป็นต้องเพิ่มพื้นที่สีม่วงอ่อนที่เป็นเขตอุตสาหกรรมเฉพาะกิจอีกแห่ง เนื่องจากในช่วงสฤญญากาศที่ปราศจากผังเมืองได้เกิดโรงงานขึ้นมาในบริเวณนั้น ทั้งๆ ที่เคยถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่สีเขียวมาก่อน ที่ผ่านมามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ไม่ได้มีส่วนร่วมมากนักในการวางและจัดทำผังเมือง เพียงสนับสนุนข้อมูลและให้ข้อเสนอแนะแก่กรมโยธาธิการและผังเมืองในการจัดทำ เช่น ผังแม่บท 20 ปี เทศบาลเมืองเชียงใหม่เสนอให้มีพื้นที่การพัฒนาเมืองใหม่ๆ เช่น ย่านไอที ย่านพาณิชย์กลุ่มน้ำโขงและสถานีรถไฟ (หน่วยสถาปัตยกรรมบริการ, 2546) แต่ก็ไม่ปรากฏอยู่ในผังจริงแต่อย่างใด

การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่างๆ ตามข้อกำหนดของผังเมืองรวมมีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบในเรื่องนั้นโดยตรง ซึ่งมีหลายระดับ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เป็นต้นว่าการขอตั้งโรงงานจำพวกต่างๆ เป็นเรื่องของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงราย (พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ. 2535) ขอทำการจัดสรรที่ดินอยู่ในอำนาจของสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย (พ.ร.บ.การจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543) ตั้งสถานบริการต้องขออนุญาตผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย (พ.ร.บ.สถานบริการ พ.ศ. 2509) เทศบาลซึ่งดูแลตัวอาคารเป็นหลัก (พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522) ก็เข้าไปก้าวกาล่งมิได้ ในทางปฏิบัติได้ก่อให้เกิดเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างการใช้อำนาจ/การตีความกฎหมายของแต่ละหน่วยงาน ภาคเอกชนมีการยุ่งยากที่ต้องไปติดต่อยื่นขออนุญาตกับหน่วยราชการหลายแห่ง ทั้งที่เป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกัน จึงยากที่จะควบคุมให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปในแนวทางเดียวกันภายใต้ความมุ่งหมายของผังเมือง

ประเด็นดังกล่าวมิใช่เกิดขึ้นเฉพาะที่เชียงรายเท่านั้น ผู้วิจัยเรียกลักษณะเช่นนี้ว่า “พื้นที่ทับซ้อน-อำนาจซ้อนทับ” (Area and Authority Overlap) (ณัฐกร วิทิตานนท์, 2557) อธิบายโดยรวบรัด คือ แต่ละพื้นที่มีหน่วยงานสังกัดกรม-กระทรวงต่างๆ รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมายหลายตัวในเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน แต่ละหน่วยงานต่างก็มีแนวทางดำเนินงานของตนซึ่งก็มีทั้งที่ซ้ำซ้อนและขัดกัน กอปรกับพื้นที่ในเขตตัวเมืองเชียงรายส่วนใหญ่ถูกรอบครองโดยส่วนราชการ เป็นที่ราชพัสดุ ทำให้เกิดช่องว่างในการบังคับใช้ เมื่อส่วนราชการไม่ปฏิบัติตามผังเมืองเสียเอง เป็นต้นว่าวัดบางแห่งสร้างอาคารสูงภายในเขตวัด ทั้งที่มีเทศบัญญัติห้ามสร้างอาคารสูงบริเวณโดยรอบวัดก็ตาม

ตารางที่ 1 หน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการผังเมือง และการพัฒนาพื้นที่เชิงกายภาพและโครงสร้างพื้นฐานอันสำคัญในเขตผังเมืองรวมเมืองเชียงราย

| หน่วยงาน                                                                                                                                                                                                                          | สังกัด                                                                                                    | ภารกิจ/พื้นที่                                                                                                                      | กฎหมายที่ให้อำนาจ                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ส่วนกลาง                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                           |                                                                                                                                     |                                                                                                           |
| แขวงการทางเชียงราย<br>ที่ 1                                                                                                                                                                                                       | สำนักทางหลวงที่ 2 (แพร่)<br>กรมทางหลวง กระทรวง<br>คมนาคม                                                  | ดูแลทางหลวงแผ่นดิน<br>อาทิ ถนนพหลโยธิน                                                                                              | พ.ร.บ.ทางหลวง<br>พ.ศ. 2535                                                                                |
| แขวงทางหลวงชนบท<br>เชียงราย                                                                                                                                                                                                       | สำนักงานทางหลวงชนบท<br>ที่ 17 (เชียงราย)<br>กรมทางหลวงชนบท                                                | ดูแลทางหลวงชนบท อาทิ<br>ถนนเวียงบุรพา                                                                                               | พ.ร.บ.ทางหลวง<br>พ.ศ. 2535                                                                                |
| คณะกรรมการการอนุรักษ์<br>และพัฒนาเมืองเก่า<br>เชียงราย<br>องค์ประกอบ ได้แก่ ผู้ว่า<br>ราชการจังหวัดเชียงราย,<br>ผู้อำนวยการสำนักงาน<br>ทรัพยากรธรรมชาติและ<br>สิ่งแวดล้อมจังหวัด<br>เชียงราย, วัฒนธรรม<br>จังหวัดเชียงราย เป็นต้น | สำนักงานนโยบายและ<br>แผนทรัพยากรธรรมชาติและ<br>สิ่งแวดล้อม กระทรวง<br>ทรัพยากรธรรมชาติและ<br>สิ่งแวดล้อม  | บริหารจัดการพื้นที่<br>เมืองเก่าเชียงรายตาม<br>ขอบเขตของประกาศ<br>โดยคณะกรรมการอนุรักษ์<br>และพัฒนากรุง<br>รัตนโกสินทร์และเมืองเก่า | ระเบียบสำนัก<br>นายกรัฐมนตรีว่าด้วย<br>การอนุรักษ์และพัฒนา<br>กรุงรัตนโกสินทร์ และ<br>เมืองเก่า พ.ศ. 2546 |
| ฝูงบิน 416 (เชียงราย)                                                                                                                                                                                                             | กองบิน 41 กองทัพอากาศ<br>กระทรวงกลาโหม                                                                    | ดูแลสนามบินเก่าเชียงราย                                                                                                             | พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการ<br>กระทรวง<br>กลาโหม พ.ศ. 2551                                                     |
| มณฑลทหารบกที่ 37                                                                                                                                                                                                                  | กองทัพนาคที่ 3<br>กองทัพบก<br>กระทรวงกลาโหม                                                               | ดูแลค่ายเม็งรายมหาราช                                                                                                               | พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการ<br>กระทรวง<br>กลาโหม พ.ศ. 2551                                                     |
| ศูนย์ป่าไม้จังหวัดเชียงราย                                                                                                                                                                                                        | สำนักจัดการทรัพยากร<br>ป่าไม้ที่ 2 (เชียงราย)<br>กรม ป่าไม้ กระทรวง<br>ทรัพยากรธรรมชาติและ<br>สิ่งแวดล้อม | ดูแลป่าสงวนแห่งชาติ<br>โป่งสลิ                                                                                                      | ■ พ.ร.บ.ป่าไม้<br>พ.ศ. 2484<br>■ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ<br>พ.ศ. 2507                                       |
| สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค<br>สาขาเชียงราย                                                                                                                                                                                            | สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค ที่<br>1 กรมเจ้าท่า กระทรวง<br>คมนาคม                                              | ดูแลแม่น้ำกก แม่น้ำลาว<br>ตลอดจนลำคลองต่างๆ                                                                                         | พ.ร.บ.การเดินเรือใน<br>น่านน้ำไทย พ.ศ. 2456                                                               |

| หน่วยงาน                                                      | สังกัด                                                              | ภารกิจ/พื้นที่                                                                                                     | กฎหมายที่ให้อำนาจ                                                                                                                                                                      |
|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| สำนักงานธนารักษ์พื้นที่<br>เชียงราย                           | กรมธนารักษ์<br>กระทรวงการคลัง                                       | ดูแลที่ดินของรัฐในส่วน<br>ที่เป็นที่ราชพัสดุ                                                                       | พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุ<br>พ.ศ.2518                                                                                                                                                          |
| สำนักศิลปากรที่ 7<br>เชียงใหม่                                | กรมศิลปากร กระทรวง<br>วัฒนธรรม                                      | ดูแลโบราณสถานที่ขึ้น<br>ทะเบียน เช่น ศาลากลาง<br>จังหวัดเชียงราย<br>(หลังเดิม), วัดจำเมือง                         | พ.ร.บ.โบราณสถาน<br>โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ<br>และพิพิธภัณฑสถาน<br>แห่งชาติ พ.ศ. 2504                                                                                                      |
| ส่วนภูมิภาค                                                   |                                                                     |                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                        |
| ที่ทำการปกครองจังหวัด<br>เชียงราย                             | กรมการปกครอง<br>กระทรวงมหาดไทย                                      | ควบคุมการประกอบ<br>กิจการโรงแรม และ<br>สถานบริการ                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>พ.ร.บ.โรงแรม<br/>พ.ศ. 2547</li> <li>พ.ร.บ.สถานบริการ<br/>พ.ศ. 2509</li> </ul>                                                                   |
| สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน<br>จังหวัดเชียงราย                    | สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน<br>เพื่อเกษตรกรรม กระทรวง<br>เกษตรและสหกรณ์ | เขตปฏิรูปที่ดิน เช่น<br>เขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่<br>อำเภอเวียงชัย                                                  | พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อ<br>เกษตรกรรม พ.ศ.2517                                                                                                                                       |
| สำนักงานขนส่งจังหวัด<br>เชียงราย                              | กรมการขนส่งทางบก<br>กระทรวงคมนาคม                                   | ดูแลสถานีขนส่งผู้โดยสาร<br>จังหวัดเชียงราย แห่งที่ 2                                                               | พ.ร.บ.การขนส่งทางบก<br>พ.ศ. 2522                                                                                                                                                       |
| สำนักงาน<br>ทรัพยากรธรรมชาติและ<br>สิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงราย | กระทรวง<br>ทรัพยากรธรรมชาติและ<br>สิ่งแวดล้อม                       | ตรวจสอบ ควบคุม กำกับ<br>ดูแลแหล่งกำเนิดมลพิษ<br>เช่น การวิเคราะห์<br>ผลกระทบสิ่งแวดล้อม<br>(EIA)                   | พ.ร.บ.ส่งเสริมและ<br>รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม<br>แห่งชาติ พ.ศ. 2535                                                                                                                      |
| สำนักงานที่ดินจังหวัด<br>เชียงราย                             | กรมที่ดิน<br>กระทรวงมหาดไทย                                         | บริหารจัดการที่ดินในการ<br>นำไปใช้ประโยชน์ เช่น<br>ที่สาธารณประโยชน์<br>(ที่หลวง), โครงการจัดสรร<br>(ที่ดิน, บ้าน) | <ul style="list-style-type: none"> <li>พ.ร.บ.ให้ใช้ประมวล<br/>กฎหมายที่ดิน<br/>พ.ศ. 2497</li> <li>พ.ร.บ.อาคารชุด<br/>พ.ศ. 2522</li> <li>พ.ร.บ.การจัดสรรที่ดิน<br/>พ.ศ. 2543</li> </ul> |
| สำนักงานพระพุทธศาสนา<br>จังหวัดเชียงราย                       | สำนักงานพระพุทธศาสนา<br>แห่งชาติ                                    | ดูแลศาสนสถาน เช่น<br>วัดพระแก้ว, วัดพระสิงห์<br>ตลอดจนที่ดินของวัด เช่น<br>ที่ธรณีสงฆ์                             | พ.ร.บ.คณะสงฆ์ พ.ศ.<br>2505                                                                                                                                                             |

| หน่วยงาน                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | สังกัด                                    | ภารกิจ/พื้นที่                                                                                                                                                                                                                                                                      | กฎหมายที่ให้อำนาจ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงราย                                                                                                                                                                                                                                                                   | กรมโยธาธิการและผังเมือง<br>กระทรวงมหาดไทย | สนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการผังเมืองและโยธาธิการ ตลอดจนการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่                                                                                                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518</li> <li>■ พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงราย                                                                                                                                                                                                                                                                             | กระทรวงอุตสาหกรรม                         | ควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม                                                                                                                                                                                                                                               | พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>ส่วนท้องถิ่น</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <p>องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย</p> <p>เทศบาลนครเชียงราย</p> <p>เทศบาลตำบลบ้านดู่</p> <p>เทศบาลตำบลท่าสาย</p> <p>เทศบาลตำบลนางแล</p> <p>เทศบาลตำบลสันทราย</p> <p>เทศบาลตำบลสิริเวียงชัย</p> <p>องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ข้าวต้ม</p> <p>องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเวียง</p> <p>องค์การบริหารส่วนตำบลริมกก</p> |                                           | <p>มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง ได้แก่ ก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน, จัดให้มีและควบคุมตลาด, การผังเมือง, การควบคุมอาคาร, จัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ, การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ (กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต่างๆ), การดูแลรักษาที่สาธารณะ, ดูแลสุสานและฌาปนสถาน ฯลฯ</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542</li> <li>■ พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540</li> <li>■ พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496</li> <li>■ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537</li> <li>■ พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518</li> <li>■ พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522</li> <li>■ พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535</li> <li>■ พ.ร.บ. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535</li> </ul> |

| หน่วยงาน                                                                                                                                               | สังกัด                                         | ภารกิจ/พื้นที่                                                                                                                                | กฎหมายที่ให้อำนาจ                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
|                                                                                                                                                        |                                                |                                                                                                                                               | ■ พ.ร.บ.สุสานและ<br>ฌาปนสถาน พ.ศ. 2528  |
| <b>ส่วนท้องถิ่น</b>                                                                                                                                    |                                                |                                                                                                                                               |                                         |
| ตำบลท่าสาย ตำบลนางแล ตำบลบ้านดู่<br>ตำบลแม่ข้าวต้ม ตำบลรอบเวียง ตำบลริมกก<br>ตำบลเวียง ตำบลสันทราย อำเภอเมืองเชียงราย<br>และตำบลเวียงชัย อำเภอเวียงชัย |                                                | สำหรับบริเวณนอกเขต<br>เทศบาลนครเชียงราย<br>มีกำนันช่วยทำหน้าที่ดูแล<br>รักษาสสิ่งซึ่งเป็น<br>สาธารณประโยชน์ที่<br>ราษฎรใช้ประโยชน์<br>ร่วมกัน | พ.ร.บ.ลักษณะปกครอง<br>ท้องที่ พ.ศ. 2457 |
| <b>รัฐวิสาหกิจ</b>                                                                                                                                     |                                                |                                                                                                                                               |                                         |
| การเคหะแห่งชาติ                                                                                                                                        | กระทรวงการพัฒนาสังคม<br>และความมั่นคงของมนุษย์ | ดูแลโครงการบ้านเอื้อ<br>อาทรในจังหวัดเชียงราย                                                                                                 | พ.ร.บ.การเคหะแห่งชาติ<br>พ.ศ. 2537      |
| บริษัท ท่าอากาศยานไทย<br>จำกัด (มหาชน)                                                                                                                 | กระทรวงคมนาคม                                  | ดูแลท่าอากาศยาน<br>แม่ฟ้าหลวง เชียงราย                                                                                                        | พ.ร.บ.การบินอากาศ<br>พ.ศ. 2497          |

อีกทั้งตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ระบุให้งานด้านการผังเมืองเป็นหนึ่งในภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกรมโยธาธิการและผังเมืองได้มีการถ่ายโอนภารกิจในการวางผังเมืองให้กับเทศบาลนครเชียงรายตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2552 แต่ด้วยหลายปัจจัย ไม่ว่าจะเป็นด้านบุคลากร งบประมาณ เทคโนโลยี ตลอดจนขั้นตอนของกฎหมาย และอำนาจตัดสินใจ ทำให้ทางเทศบาลไม่สามารถจัดทำผังเมืองรวมใช้บังคับได้อย่างต่อเนื่อง

## 5. บทสรุป

เมืองเชียงรายมีพัฒนาการมาอย่างยาวนานในทางประวัติศาสตร์ โดยใช้ผังเมืองรวมที่มีผลตามกฎหมาย หรือเรียกได้ว่าเป็นผังเมืองสมัยใหม่มาแล้วทั้งสิ้น 3 ฉบับ ไล่เรียงตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2530 ปี พ.ศ. 2539 จนถึงปี พ.ศ. 2550 โดยที่ผังเมืองเชียงรายฉบับล่าสุดขาดอายุไปตั้งแต่เมื่อปี พ.ศ. 2557

ผังทุกฉบับข้างต้นล้วนถูกจัดทำโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง ภายในประกอบด้วยผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน และผังระบบการคมนาคมขนส่ง กระนั้นก็ตาม เมื่อมีผังเมืองใช้บังคับแล้วถือเป็นอำนาจของท้องถิ่นในการควบคุมการก่อสร้างภายในเขตผังเมือง ร่วมกับอีกหลาย

หน่วยงานที่มีอำนาจเฉพาะตามกฎหมายแต่ละเรื่อง ซึ่งที่ผ่านมาเทศบาลนครเชียงรายยังมีปัญหาและอุปสรรคหลายด้านทำให้ไม่สามารถดำเนินงานด้านการจัดการผังเมืองได้อย่างเต็มที่มีอาทิ ไม่ได้มีอำนาจตัดสินใจอย่างแท้จริง ขาดบุคลากรที่มีความรู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะ ขาดแคลนงบประมาณ อีกทั้งกฎหมายยังมีความล้าหลัง

สิ่งที่งานศึกษาครั้งนี้พบสะท้อนปัญหาภาพรวมของประเทศที่ยังคงมีลักษณะของ “การรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน” (Fragmented Centralism) เป็นอย่างมาก สอดคล้องกับข้อเสนอทางทฤษฎีของนักวิชาการไทยหลายท่าน อาทิ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2557, น. 17-38) ธนศวร์ เจริญเมือง (2551, น. 196-205) และเกษียร เตชะพีระ (2558) ซึ่งมองคล้ายกันว่าโครงสร้างเช่นนี้ทำให้เกิดลักษณะของการทำงานแบบต่างคนต่างทำ ไม่มีเอกภาพ-ขาดการบูรณาการ ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และเอื้อต่อการทุจริตคอร์รัปชัน

แม้เทศบาลนครเชียงรายได้รับโอกาสให้เข้ามามีส่วนในการกำกับดูแลจัดการเมืองเชียงรายที่กำลังมีความสำคัญทางเศรษฐกิจต่อรัฐไทยมากขึ้น แต่ตัวเทศบาลเองกลับต้องถูกลดทอนศักยภาพลงด้วย “อำนาจซ้อนทับ” ที่ระบอบราชการไทยผลิตขึ้นมา ผลการศึกษาจึงยืนยันเช่นเดิมว่า “ท้องถิ่นมีอำนาจอันจำกัด” ผังเมืองแม้จะเป็นเรื่องของท้องถิ่น แต่คำตอบกลับหาอยู่ที่ท้องถิ่นเองไม่

## 6. ข้อเสนอแนะ

(1) แนวทางการพัฒนาจังหวัดแบบให้มีหลายศูนย์กลาง โดยกระจายความเจริญออกไปยังอำเภอชายแดน รวมถึงพื้นที่บริเวณอื่นในเขตอำเภอเมืองเอง ช่วยไม่ให้เมืองเชียงรายต้องหนาแน่น และแบกรับภาระหนักจนเกินไป

(2) ควรถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) ให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น โดยราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต้องพยายามลดบทบาทของตนลง และให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ (Autonomy) อย่างรอบด้าน จากกรณีนี้คือ เรื่องงานผังเมือง ทั้งการวางแผนจัดทำ และควบคุม

(3) ส่งเสริมให้มีการพัฒนาพื้นที่สาธารณะ (Public Space) ใหม่ๆ เพิ่มเติม โดยเฉพาะพื้นที่สีเขียวของเมือง เช่น พื้นที่ริมน้ำซึ่งกรมสิทธิที่ดินส่วนใหญ่เป็นของเอกชน พื้นที่โล่งเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจซึ่งครอบครองโดยหน่วยราชการต่างๆ

(4) การวางผังเมืองช่วยป้องกันปัญหาต่างๆ ของเมือง อาทิ น้ำท่วมซ้ำซาก การจราจรหนาแน่น และขึ้นนำการขยายตัวของเมืองให้เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสมได้ แต่ข้อกำหนดของผังเมืองที่ใช้ควบคุมการใช้ที่ดินที่มีกลับเป็นมาตรการในเชิงลบ ควรใช้มาตรการจูงใจต่างๆ เช่น

มาตรการด้านการส่งเสริมสิทธิประโยชน์การลงทุน มาตรการด้านการลดหย่อนภาษี มาตรการโอนสิทธิการพัฒนา (Transfer of Development Rights: TDR) ประกอบรวม

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กฎกระทรวง ฉบับที่ 256 พ.ศ. 2539. (2539, 26 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 113 ตอน 13 ก.
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 32 พ.ศ. 2530. (2530, 21 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ. เล่ม 104 ตอนที่ 166.
- กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองเชียงราย พ.ศ. 2550. (2550, 8 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 12 ตอนที่ 40 ก.
- กองผังเมืองเฉพาะ กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย. (2552). *คู่มือการวางแผนจัดทำผังเมืองเฉพาะ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.
- เกษียร เตชะพีระ. (2558). *กบฏรัฐธรรมนูญ*. สืบค้นเมื่อ 18 เมษายน 2558, จาก <http://m.matichon.co.th/readnews.php?newsid=1429329643>
- จักรพันธ์ ม่วงคราม. (2555). *สถาปัตยกรรมแบบตะวันตกในเมืองเชียงรายภายใต้บทบาทของมิชชันนารีอเมริกันเพรสไบทีเรียน*. (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- ณัฐกร วิทิตานนท์. (2557). *พื้นที่ทับซ้อน อำนาจซ้อนทับ: ปัญหาในการจัดบริการสาธารณะเพื่อรองรับการท่องเที่ยวในอำเภอชายแดน*. เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- \_\_\_\_\_. (2561). พัฒนาการของเมืองเชียงรายในยุคสงครามเย็น. ใน *เอกสารสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการระดับชาติด้านชายแดนศึกษาและการพัฒนาระหว่างประเทศ ครั้งที่ 1 (15-16 มิถุนายน 2561) ณ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย* (น. 95-115). เชียงราย: ศูนย์วิจัยนวัตกรรมสังคมเชิงพื้นที่ สำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.
- ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง. (2541). *เมืองและการผังเมืองในประเทศไทย กรณีเมืองเชียงใหม่*. เชียงใหม่: ศูนย์ศึกษาปัญหาเมืองเชียงใหม่ และกลุ่มม้งราย.
- ธเนศวร เจริญเมือง. (2551). *ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (ภาคแรก)*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

- พระธรรมวิมลโมลี, และเกรียงศักดิ์ ชัยดรุณ. (2553). *ครบรอบ 100 ปี เหตุการณ์เจ็ยวก่อการจลาจลในมณฑลพายัพ พ.ศ. 2445*. พะเยา: หอวัฒนธรรมนิทัศน์ วัดศรีโคมคำ.
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518. (2518, 13 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 92 ตอน 33 ฉบับพิเศษ.
- ภิญญพันธุ์ พจนะลาวัลย์. (2561). *น้ำวัง รถไฟ ไฮเวย์: ประวัติศาสตร์ลำปางสมัยใหม่*. ลำปาง: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง.
- สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). เอกสารจดหมายเหตุ ชุด ร.5 ม.58/39 เรื่องซ่อมและสร้างถนนกับที่ว่าการมณฑลพายัพ. (4 มีนาคม 2438-16 กุมภาพันธ์ 2440).
- สุดารัตน์ อุทธารัตน์, สุรีย์ บุญญานพวงศ์, และอาภากร บัวคล้าย. (2557). *ผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่น กรณีการขาดอายุบังคับทางกฎหมายของผังเมืองรวมเมืองในพื้นที่ภาคเหนือ*. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สุรพล ดำริห์กุล. (2549). *ช่วงเมืองและวัดหัวช่วง: องค์ประกอบสำคัญของเมืองในดินแดนล้านนา*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- หน่วยสถาปัตยกรรมบริการ. (2546). *ผังแม่บท 20 ปี เทศบาลเมืองเชียงราย ชั้น Design Development (พ.ศ. 2543-2563)* (รายงานการวิจัย). เชียงใหม่: คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2557). *เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น*. ปทุมธานี: สถาบันคลังปัญญาค้นหายุทธศาสตร์เพื่ออนาคตไทย มหาวิทยาลัยรังสิต.

## ภาษาอังกฤษ

- Amnuayvit, T. (2016). *Control and Prosperity: The Teak Business in Siam 1880s–1932*. (Doctoral Dissertation Southeast Asian History). Hamburg University.

## การพัฒนากลยุทธ์ส่งเสริมการท่องเที่ยวเทศบาลเมืองชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี

ดร.ณิ ทิพย์ปลุก<sup>1</sup>

Received: December 12, 2019

Revised: March 2, 2020

Accepted: March 13, 2020

### บทคัดย่อ

การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์หาปัจจัยแวดล้อมภายในและภายนอก และวิเคราะห์หากกลยุทธ์ที่เหมาะสมสำหรับส่งเสริมการท่องเที่ยวของเทศบาลเมืองชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 20 คน ประกอบด้วย ผู้บริหารและบุคลากรของเทศบาลเมืองชะอำ นักท่องเที่ยว และเจ้าของสถานประกอบการ ผลการศึกษาพบว่า จุดแข็งของแหล่งท่องเที่ยว และเทศบาลเมืองชะอำ ประกอบด้วย เทศบาลให้ความสำคัญต่อการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว สนับสนุนด้านงบประมาณ แหล่งท่องเที่ยวมีความหลากหลาย และมีสิ่งอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว จุดอ่อน ประกอบด้วย เทศบาลขาดความต่อเนื่องในการจัดทำแผนพัฒนาด้านการท่องเที่ยว ขาดบุคลากรหรือส่วนงานที่รับผิดชอบที่ชัดเจน ขาดการทำงานแบบบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่นในด้านการท่องเที่ยว โอกาส ประกอบด้วย มีการพัฒนาและปรับปรุงเส้นทาง การเดินทางอย่างต่อเนื่อง มีช่องทางการประชาสัมพันธ์ที่ทันสมัย รัฐบาลให้การสนับสนุนด้านการท่องเที่ยว มุ่งเน้นการทำงานแบบบูรณาการ และมีการทำการตลาดเชิงรุก และอุปสรรค ประกอบด้วย สภาพเศรษฐกิจ อัตราค่าครองชีพ และการเพิ่มขึ้นของแหล่งท่องเที่ยวโดยรอบ ดังนั้น กลยุทธ์ที่จะมุ่งส่งเสริมการท่องเที่ยวของเทศบาลเมืองชะอำ ประกอบด้วย มุ่งสร้างบุคลากรทางด้านการท่องเที่ยว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวทั้งภายในและภายนอกพื้นที่ทำงานร่วมกันแบบบูรณาการ และมุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือจากคนในชุมชนเพื่อให้การท่องเที่ยวเกิดความยั่งยืน

**คำสำคัญ** กลยุทธ์, การพัฒนากลยุทธ์, การส่งเสริมการท่องเที่ยว, จังหวัดเพชรบุรี

---

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี 76000  
อีเมล: darunee608@gmail.com

## A Development of Strategy for Tourism Promotion in Cha-am Municipality, Cha-Am District, Phetchaburi Province

Darunee Thippluk<sup>2</sup>

### Abstract

The purposes of this research are: 1) to analyze internal and external environmental factors that affect tourism promotion of Cha-am Municipality, Cha-Am District, Phetchaburi Province; and 2) to analyze suitable strategies for tourism promotion of Cha-am Municipality, Cha-Am District, Phetchaburi Province. This study is a qualitative research, which the data was collected by in-depth interviews with 20 specific informants consisting of personnel of Cha-am Municipality office, tourists and entrepreneurs. The study indicates that the strong points of the tourist attractions in the area of Cha-am Municipality are the municipality focuses on the development of tourist attractions, sufficient supporting budget, tourist attractions, and tourist facilities. The weak points are the inconsistency in the development of tourism plans of Cha-am municipality, the insufficiency of personnel or officers who are responsible in tourism business, the lack of integrated works with other agencies related to tourism. Opportunities of the tourist attractions are the continued development and the improvement of travel routes, modern public relations channels and the supports from the government which focuses on integrated works and proactive marketing. The threats of the tourist attractions are economic conditions, high cost of living and the increasing number of the surrounding tourist attractions. Therefore, the strategies to promote tourism of Cha-am Municipality consist of the followings: the recruitment of sufficient numbers of personnel in tourism, the collaborative

---

<sup>2</sup> Lecturer, Faculty of Humanities and Social Science, Phetchaburi Rajabhat University, Phetchaburi 76000. E-mail: darunee608@gmail.com

work between the inside and outside tourism organization, and the enhancing cooperation by the people in the community to make the sustainable tourism.

**Keywords** Strategy, Tourism Promotion, Development of Strategy, Phetchaburi Province

## 1. บทนำ

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก เนื่องจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของไทยมีแนวโน้มการเติบโตอย่างต่อเนื่อง อันสืบเนื่องมาจากการที่ประเทศไทยมีทรัพยากรธรรมชาติที่มีความหลากหลาย ทำเลที่ตั้งของแหล่งท่องเที่ยวมีความเหมาะสม ศิลปวัฒนธรรม ประเพณีของไทยก็มีความเป็นเอกลักษณ์ ส่งผลให้ประเทศมีการกำหนดนโยบายและแผนต่างๆ ที่เน้นการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว อาทิ แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2555–2559 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560–2564 เป็นแผนที่ใช้เป็นกรอบกำหนดแนวทางในการพัฒนาการท่องเที่ยว เพื่อให้การท่องเที่ยวของประเทศเกิดการขยายตัวอย่างมีทิศทางที่เหมาะสม เพื่อนำไปสู่ความยั่งยืน โดยแผนดังกล่าวจะมุ่งเน้นการพัฒนาการท่องเที่ยวที่สมดุลทั้งในด้านคุณภาพและการแข่งขัน สอดคล้องกับแนวทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560–2564) จากการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่องส่งผลให้ประเทศสามารถสร้างรายได้และสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้กับประเทศเป็นจำนวนมาก พิจารณาจากรายได้ของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวและใช้จ่ายสินค้าและบริการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว โดยมีอัตราเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 มีรายได้จากนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติเป็นเงิน 1,172,798 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2558 เป็นเงิน 1,457,150 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2559 เป็นเงิน 1,633,497 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2560 เป็นเงิน 1,831,104 ล้านบาท และในปี พ.ศ. 2561 เป็นเงิน 1,876,136 ล้านบาท (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาแห่งประเทศไทย, 2557, 2558, 2559, 2560, 2561)

จังหวัดเพชรบุรีถือเป็นอีกหนึ่งจังหวัดที่มีแหล่งท่องเที่ยวที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ แหล่งท่องเที่ยวทางศิลปวัฒนธรรม แหล่งท่องเที่ยวทางโบราณคดี แหล่งท่องเที่ยวที่มนุษย์สร้างขึ้น และแหล่งท่องเที่ยวศึกษาหาความรู้ในโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จนส่งผลให้จังหวัดเพชรบุรีมีจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้ที่เกิดขึ้นจากการท่องเที่ยวเพิ่มสูงขึ้นทุกปี โดยในปี พ.ศ. 2553 มีจำนวนนักท่องเที่ยว 1,880,960 คน มีรายได้จากการท่องเที่ยว 8,216.12 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2554 มีจำนวนนักท่องเที่ยว 2,122,115 คน มีรายได้จากการท่องเที่ยว 13,357.41 ล้านบาท และในปี พ.ศ. 2555 มีจำนวนนักท่องเที่ยวจำนวน 2,371,963 คน มีรายได้จากการท่องเที่ยว 16,299 ล้านบาท ส่งผลให้จังหวัดเพชรบุรีตระหนักถึงความสำคัญของการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยว สะท้อนผ่านแผนพัฒนาของจังหวัดเพชรบุรี ปี พ.ศ. 2557–2560 ที่ได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ให้จังหวัดเพชรบุรีว่าเป็น “เมืองเศรษฐกิจพอเพียงต้นแบบ และเมืองน่าอยู่ น่ากิน น่าเที่ยวระดับประเทศ” อีกทั้งพันธกิจ

ด้านหนึ่งของจังหวัดยังกำหนดให้มีการเสริมสร้างความพร้อมของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่เข้มแข็ง เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และสร้างรายได้สู่ชุมชน สร้างงาน อาชีพ แก่ประชาชน สร้างเศรษฐกิจจังหวัด จากข้อมูลข้างต้น ส่งผลให้หน่วยงานต่างๆ ในจังหวัดเพชรบุรี ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นที่จะต้องมุ่งแสวงหาแนวทางหรือวิธีการที่จะช่วยส่งเสริมการท่องเที่ยวในเขตพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบ

การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น อาทิ แผนพัฒนาสามปี ถือเป็นวิธีการหนึ่งที่องค์กรภาครัฐมักจะดำเนินการ เพื่อเป็นกรอบให้หน่วยงานทราบถึงทิศทางการดำเนินการในด้านต่างๆ ให้แก่พื้นที่ของตน โดยในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี จะมีการกำหนดถึงวิสัยทัศน์ (Vision) ซึ่งถือเป็นเป้าหมายหลักของหน่วยงาน มีการกำหนดพันธกิจ (Mission) ที่หน่วยงานต้องดำเนินการ มีการกำหนดกลยุทธ์/ยุทธศาสตร์ขึ้นเพื่อเป็นกลวิธีให้บรรลุเป้าหมายเหล่านั้น และมีการกำหนดโครงการในแต่ละกลยุทธ์/ยุทธศาสตร์ เทศบาลเมืองชะอำก็ได้มีการจัดทำแผนดังกล่าว โดยมีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และโครงการต่างๆ ขึ้นเพื่อพัฒนาในแต่ละด้าน แต่ทว่าในด้านการท่องเที่ยวกลับมีการกำหนดยุทธศาสตร์/กลยุทธ์โครงการอยู่เพียงเล็กน้อย ไม่สอดคล้องกับลักษณะพื้นที่ที่มีแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของจังหวัดเพชรบุรี อาทิ ชายหาดชะอำที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติอยู่เป็นจำนวนมาก นอกจากนั้น ยังพบว่าในอดีตเทศบาลได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว พ.ศ. 2542 ขึ้นในขณะที่เทศบาลมีสถานะเป็นเทศบาลตำบล แต่นับจากนั้นเทศบาลก็ไม่ได้มีการจัดทำแผนที่ชี้เฉพาะไปยังด้านการท่องเที่ยวหรือการส่งเสริมการท่องเที่ยว ซึ่งการท่องเที่ยวถือเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยสร้างอาชีพ สร้างรายได้ให้กับประชาชนในเขตเทศบาลเมืองชะอำ

จากเหตุผลข้างต้นทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาว่าเทศบาลเมืองชะอำมีการจัดทำแผนกลยุทธ์/ยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นการส่งเสริมการท่องเที่ยวหรือไม่ หากเทศบาลเมืองชะอำมีการจัดทำแผนกลยุทธ์/ยุทธศาสตร์ดังกล่าวแล้วนั้นทางเทศบาลได้มีการพัฒนาแผนเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ มีการส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนกลยุทธ์ทางด้านการท่องเที่ยวหรือไม่ เพราะปัจจัยเหล่านี้ส่งผลต่อความสำเร็จของกลยุทธ์ที่สร้างขึ้น หากกลยุทธ์/ยุทธศาสตร์ที่ได้มีความเหมาะสม ผลที่ได้จากกลยุทธ์/ยุทธศาสตร์ดังกล่าวก็จะช่วยให้พื้นที่ในเขตเทศบาลมีการจัดการท่องเที่ยวที่ดีขึ้น ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่เขตเทศบาลมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

## 2. วัตถุประสงค์การวิจัย

(1) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมภายในและภายนอกที่ส่งผลต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวของเทศบาลเมืองชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี

(2) เพื่อวิเคราะห์หากลยุทธ์ที่เหมาะสมสำหรับส่งเสริมการท่องเที่ยวของเทศบาลเมืองชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี

## 3. การทบทวนวรรณกรรม

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำแนวคิดเกี่ยวกับกลยุทธ์และการท่องเที่ยวมาเป็นกรอบในการศึกษา ดังนี้

### 3.1 แนวคิดเกี่ยวกับกลยุทธ์ (Strategy)

กลยุทธ์ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อใช้เป็นแนวทาง แบบแผน หรือวิธีการที่จะนำพาองค์กรไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อม ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ดังนี้ เน้นการนำจุดแข็งมาใช้ประโยชน์เพื่อสร้างความได้เปรียบให้แก่องค์กร การพยายามขจัดจุดอ่อนที่มีในองค์กร การหลบเลี่ยงอุปสรรคที่จะนำมาซึ่งผลกระทบด้านลบต่อองค์กร และมุ่งแสวงหาผลประโยชน์หรือฉกฉวยโอกาสที่เกิดขึ้น ซึ่งองค์กรต้องสร้างความได้เปรียบให้แก่องค์กรให้ได้มากที่สุดจากปัจจัยข้างต้น (สมยศ นาวิการ, 2543) เมื่อกำหนดกลยุทธ์ขึ้นมาแล้วนั้นผู้บริหารต้องมีการสร้างความรับรู้ให้แก่บุคลากรทุกคนในองค์กรให้เข้าใจในตัวกลยุทธ์ เพื่อจะได้ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้

จักร ดิงศักดิ์ (2551) ได้กำหนดกระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ว่าประกอบไปด้วย 4 ขั้นตอน ดังนี้ 1) การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม 2) การกำหนดกลยุทธ์ 3) การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ และ 4) การประเมินและควบคุมกลยุทธ์ รายละเอียดดังต่อไปนี้

#### (1) การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม

โดยเริ่มจากการที่องค์กรกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) ซึ่งเป็นเป้าหมาย ทิศทางที่องค์กรต้องการจะกำหนดเป็นภารกิจ (Mission) คือขอบเขตในการดำเนินการขององค์กร กำหนดค่านิยมหลัก (Core Value) ซึ่งเปรียบเสมือนแกนในการยึดเหนี่ยวของบุคลากรในองค์กร เป็นค่านิยมหลักของคนในองค์กรที่ต้องยึดถือและปฏิบัติร่วมกัน ค่านิยมหลักจะเป็นตัวนำมาซึ่งพฤติกรรมของคนในองค์กร เมื่อกำหนดองค์ประกอบข้างต้นเป็นที่เรียบร้อยแล้วจะมาถึงขั้นตอนการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์กรหรือ SWOT (SWOT Analysis) แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้ 1) ปัจจัยแวดล้อมภายใน (Internal Factor) ประกอบด้วย จุดแข็ง (Strengths) เป็นความสามารถขององค์กรที่จะใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย อาทิ การมีบุคลากร

ที่มีความรู้ มีศักยภาพ การมีการจัดโครงสร้างที่ชัดเจน การกำหนดแผนกลยุทธ์ในองค์การ เป็นต้น และจุดอ่อน (Weakness) เป็นลักษณะหรือปัจจัยที่องค์การต้องแก้ไขเพื่อลดความเสี่ยงในการดำเนินการขององค์การ โดยปัจจัยที่เป็นจุดอ่อนนั้น องค์การสามารถปรับเปลี่ยนแก้ไขได้ 2) ปัจจัยแวดล้อมภายนอก (External Factor) ประกอบด้วย โอกาส (Opportunities) เป็นสถานการณ์ซึ่งก่อให้เกิดศักยภาพหรือข้อได้เปรียบแก่องค์การ ซึ่งจะช่วยให้องค์การบรรลุเป้าหมายได้มากขึ้น และอุปสรรค (Threats) เป็นผลกระทบด้านลบที่เกิดจากปัญหาวิกฤตภายนอกที่จะส่งผลให้องค์การไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ตามที่ต้องการ ในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมดังกล่าวสามารถใช้เครื่องมือที่เรียกว่า TOWS Matrix

### ตารางที่ 1 TOWS Matrix สำหรับการกำหนดกลยุทธ์

| ปัจจัยภายใน<br>(Internal factors)<br>ปัจจัยภายนอก<br>(External factors) | จุดแข็งภายใน<br>strengths (S)      | จุดอ่อนภายใน<br>weaknesses (W)        |
|-------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|
| โอกาส<br>opportunities (O)                                              | กลยุทธ์ SO<br>เน้นการรุกไปข้างหน้า | กลยุทธ์ WO<br>เน้นการพัฒนาภายใน       |
| อุปสรรค<br>threats (T)                                                  | กลยุทธ์ ST<br>เน้นการสร้างพันธมิตร | กลยุทธ์ WT<br>เน้นการปรับเปลี่ยนภายใน |

ที่มา: Weihrich and Koontz (1993 อ้างถึงใน ศิริวรรณ เสรีรัตน์, 2542)

จากแผนภาพแสดง TOWS Matrix จะเห็นได้ว่ามีกลยุทธ์ 4 ทางเลือก ประกอบด้วย กลยุทธ์ SO เป็นการเลือกปัจจัยที่เป็นจุดแข็งร่วมกับโอกาส สภาพการณ์ดังกล่าวเป็นที่ปรารถนาขององค์การ โดยกลยุทธ์ที่เลือกใช้จะเป็นการมุ่งพัฒนา มุ่งรุกไปข้างหน้า โดยองค์การจะใช้จุดแข็งและข้อได้เปรียบจากโอกาส กลยุทธ์ WO เกิดจากการที่องค์การมีจุดอ่อน ดังนั้น องค์การต้องแก้ไข ปรับปรุงจุดอ่อนดังกล่าว หรืออาจจะมีการนำโอกาสจากภายนอกมากเพื่อขจัดหรือสร้างความได้เปรียบแทน โดยกลยุทธ์ที่เลือกมักจะเน้นการพัฒนาจากภายในเป็นหลัก กลยุทธ์ ST เกิดจากการที่องค์การมีจุดแข็ง แต่ในขณะเดียวกันองค์การก็ประสบกับปัญหาหรืออุปสรรคจากภายนอก ดังนั้น องค์การต้องทำให้เกิดจุดแข็งสูงสุดและมีอุปสรรคต่ำสุด เช่น องค์การอาจใช้จุดแข็งด้านเทคโนโลยี การเงิน การจัดการ หรือการตลาดเพื่อจัดการอุปสรรค อันจะเกิดจากคู่แข่ง เป็นต้น กลยุทธ์สุดท้าย WT เกิดจากการที่องค์การมีจุดอ่อนและเกิดอุปสรรค เป็นสภาวะการณ์ที่องค์การส่วนใหญ่ไม่ปรารถนา กลยุทธ์ที่มักจะเลือกใช้เป็น

กลยุทธ์แบบถดถอย เช่น การยุบกิจการ การปรับลด องค์การต้องเน้นการปรับเปลี่ยน ซึ่งในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม TOWS Matrix นั้นเป็นการวิเคราะห์ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง อย่างไรก็ตาม สภาพแวดล้อมภายนอกและภายในมักจะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ดังนั้นผู้กำหนดกลยุทธ์จึงจำเป็นต้องมีการทบทวน และวิเคราะห์ปัจจัยดังกล่าวอยู่เสมอ เพื่อให้กลยุทธ์ที่จะสร้างขึ้นมาจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การ

#### (2) การกำหนดกลยุทธ์ขององค์การ

เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม โดยจะนำข้อมูลที่วิเคราะห์ได้มาสร้างเป็นกลยุทธ์ในระดับต่างๆ นอกจากนั้น จะมีการคัดเลือกกลยุทธ์ที่มีความเหมาะสม โดยองค์การสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงในขณะนั้น ซึ่งผู้บริหารสูงสุดจะเป็นผู้ตัดสินใจเลือกกลยุทธ์ที่จะนำมาใช้ โดยกลยุทธ์ที่จะถูกเลือกนั้นต้องเป็นกลยุทธ์ที่ตอบสนองต่อสิ่งแวดล้อมภายใน เป็นกลยุทธ์ที่สร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันให้กับองค์การได้ กลยุทธ์แต่ละกลยุทธ์ที่เลือกมานั้นต้องมีความสอดคล้องกัน อีกทั้งต้องมีความสอดคล้องกับตัวของวิสัยทัศน์ พันธกิจ และค่านิยมร่วมขององค์การ นอกจากนั้น ต้องมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

#### (3) การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ

เป็นขั้นตอนต่อเนื่องจากการกำหนดกลยุทธ์ เป็นขั้นตอนที่ให้ความสำคัญกับการดำเนินการ เป็นการแปลงกลยุทธ์ที่สร้างขึ้นมาสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม มุ่งเน้นในส่วนของการบริหารงานบุคคล การจัดการด้านการเงิน การผลิตและปฏิบัติการ เป็นต้น โดยในขั้นตอนดังกล่าวผู้ปฏิบัติงานถือเป็นส่วนที่มีความสำคัญ ซึ่งความรู้ ความสามารถ ตลอดจนความสามารถในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของผู้นำกลยุทธ์ไปปฏิบัติถือมีความสำคัญยิ่ง นอกจากนั้น ยังต้องอาศัยความสามารถของผู้นำน้องการในการกระตุ้นและอำนวยความสะดวกในการเปลี่ยนแปลงในองค์การ สามารถสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงานให้ทุ่มเทแรงกายแรงใจในการทำงานให้แก่องค์การ เพื่อให้ผลการดำเนินการนำไปสู่เป้าหมายและทิศทางที่กำหนดไว้ ซึ่งการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติเป็นหน้าที่ของบุคลากรทุกคนในองค์การโดยมีผู้บริหารแต่ละหน่วยงานเป็นผู้นำในการประยุกต์ใช้และบุคลากรทุกคนต้องให้ความร่วมมือ

#### (4) การประเมินและควบคุมกลยุทธ์

เป็นกระบวนการในการติดตามผลการดำเนินการตามกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ เป็นการวัดและประเมินผลการดำเนินการตามกลยุทธ์ว่าสามารถบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ เป็นระบบที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อให้ผู้บริหารนำมาใช้ประเมินความก้าวหน้าขององค์การ เพื่อประเมินว่ากิจกรรมนั้นๆ ได้รับการปฏิบัติตามขั้นตอนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ หากไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้จะได้มีการแก้ไขปรับปรุงได้ทันทั่วทั้งที่ ซึ่งการประเมินและ

การควบคุมกลยุทธ์นั้นถือเป็นกลไกที่สำคัญ เป็นเสมือนตัวกลางที่จะเชื่อมโยงองค์การและสภาพแวดล้อมต่างๆ เข้าด้วยกัน เป็นกิจกรรมที่ใช้ตรวจสอบการดำเนินการขององค์การ เพื่อให้แน่ใจว่ากลยุทธ์นั้นจะก่อให้เกิดผลการปฏิบัติงานที่ตรงตามแผนที่ได้ตั้งไว้ โดยจะมีการวัดผลทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

ดังนั้น กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ จึงหมายถึง กระบวนการบริหารที่มีการวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก เพื่อให้การตัดสินใจเลือกหรือดำเนินกลยุทธ์บรรลุผล การตัดสินใจที่เกิดขึ้นถือเป็นการตัดสินใจหาทางเลือกที่ดีที่สุดที่จะนำไปสู่การพัฒนาและบรรลุผลตามที่ตั้งไว้ โดยกระบวนการในการจัดการเชิงกลยุทธ์จะประกอบไปด้วย การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม การกำหนดกลยุทธ์ การดำเนินกลยุทธ์ และการควบคุมกลยุทธ์

### 3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการท่องเที่ยว

ปัจจุบันการท่องเที่ยวได้เข้ามามีความสำคัญและมีบทบาทมากยิ่งขึ้น เนื่องจากรายได้ส่วนหนึ่งของประเทศมาจากบริการหรือธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ซึ่งได้มีผู้นิยามความหมายของการท่องเที่ยวไว้หลากหลาย เช่น การท่องเที่ยวเป็นการเดินทางของบุคคลทั้งที่เดินทางคนเดียว เดินทางเป็นครอบครัว เป็นหมู่คณะ จากที่อยู่อาศัยปกติไปยังที่อื่นเป็นการชั่วคราว โดยการเดินทางนั้นๆ จะต้องเป็นการเดินทางด้วยความสมัครใจมิใช่การถูกบังคับหรือมิใช่เป็นการเดินทางที่ถูกจ้างวานโดยบุคคลอื่น (บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, 2548) วัตถุประสงค์ในการเดินทางไปท่องเที่ยวนั้นมีหลากหลายเหตุผล เช่น การเดินทางเพื่อการประชุมสัมมนา เพื่อเยี่ยมญาติ เพื่อแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ เพื่อผ่อนคลายความเครียด เพื่อแสวงหาประสบการณ์แปลกใหม่ เป็นต้น

องค์ประกอบของการท่องเที่ยวแบ่งเป็น 4 องค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้ องค์ประกอบแรก ทรัพยากรการท่องเที่ยว (Tourism Resource) ถือเป็นสินค้าหลักของการท่องเที่ยว เป็นจุดมุ่งหมายปลายทางตลอดจนองค์ประกอบต่างๆ ที่อยู่ในบริเวณแหล่งท่องเที่ยว เป็นพื้นที่รองรับนักท่องเที่ยวโดยจะมีสิ่งดึงดูดใจต่างๆ ทั้งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น ให้นักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวเยี่ยมชม โดยองค์ประกอบของทรัพยากรท่องเที่ยวควรมีองค์ประกอบหลักอย่างน้อย 3 ประการ (3 A's) ดังนี้ สิ่งดึงดูดใจ (Attraction) เส้นทางขนส่งเข้าถึง (Accessibility) และสิ่งอำนวยความสะดวก (Amenities) (บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, 2548) องค์ประกอบที่สอง การตลาดท่องเที่ยว (Tourism Marketing) เป็นความพยายามของผู้ประกอบการที่จะวิเคราะห์ศักยภาพของแหล่งท่องเที่ยวของตนว่ามีทรัพยากรการท่องเที่ยวอะไรบ้าง และทรัพยากรเหล่านั้นจะสามารถดึงดูดให้นักท่องเที่ยวเข้ามาเยี่ยมชมได้หรือไม่ เมื่อมีการวิเคราะห์ศักยภาพเรียบร้อยแล้วก็จะมีการใช้ส่วนผสมทางการตลาดเพื่อพัฒนาและ

สร้างตลาดการท่องเที่ยวให้นักท่องเที่ยวเหล่านั้นเกิดความต้องการอยากเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวและซื้อบริการท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ ซึ่งปัจจุบันการตลาดท่องเที่ยวควรเกิดมาจากการร่วมมือกันของทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้นักท่องเที่ยวรู้จักและสนใจที่จะเดินทางมาท่องเที่ยวยังแหล่งท่องเที่ยวของตนให้ได้มากที่สุด องค์ประกอบที่สามคือ นักท่องเที่ยว (Tourist) ซึ่งเป็นผู้ที่เข้ามาเดินทางเยี่ยมชมแหล่งท่องเที่ยว โดยนักท่องเที่ยวแต่ละกลุ่มจะมีเป้าหมายในการเดินทางท่องเที่ยวที่แตกต่างกัน และองค์ประกอบสุดท้ายคือ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว (Tourism Industry) หรือธุรกิจท่องเที่ยว ประกอบด้วยธุรกิจต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมกับการท่องเที่ยว อาทิ ธุรกิจการขนส่ง ธุรกิจที่พัก ธุรกิจอาหารและบันเทิง ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ธุรกิจการจำหน่ายสินค้าที่ระลึก ธุรกิจตัดเสื้อผ้า ธุรกิจการเงิน ธุรกิจประกันภัย ธุรกิจรักษาโรค ธุรกิจล้างอัดรูป ธุรกิจการเกษตร เป็นต้น ซึ่งในการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาทั้งสี่องค์ประกอบควบคู่กันเพื่อให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวพัฒนาไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

นอกจากนั้น ปัจจุบันยังมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ที่ได้เข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการดำเนินการด้านการท่องเที่ยวมากขึ้น มีกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบดูแลงานด้านการพัฒนาการท่องเที่ยว อาทิ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนอกจากหน้าที่ของเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้ด้วยเช่นกันในมาตรา 16 ให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองซึ่งรวมไปถึงบทบาทในการส่งเสริมการท่องเที่ยว เพื่อให้เกิดการพัฒนาในพื้นที่

#### 4. ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) รายละเอียดดังนี้

**กลุ่มตัวอย่าง** ผู้ให้ข้อมูลเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวของเทศบาลเมืองชะอำ โดยผู้วิจัยได้แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้ (1) บุคลากรของเทศบาลเมืองชะอำ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดกลยุทธ์และการนำกลยุทธ์ส่งเสริมการท่องเที่ยวไปปฏิบัติ คือ นายกเทศมนตรีเมืองชะอำ ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผน เจ้าหน้าที่ในงานส่งเสริม

การท่องเที่ยว จำนวน 4 คน (2) สมาชิกสภาเทศบาลและผู้นำชุมชน จำนวน 2 คน (3) นักท่องเที่ยว จำนวน 5 คน และ (4) เจ้าของสถานประกอบการ/ร้านค้าในเขตเทศบาลเมืองชะอำ จำนวน 5 แห่ง

**เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย** ประกอบด้วย 1) การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (Non-Participation Observation) ในการดำเนินการส่งเสริมการท่องเที่ยวของเทศบาลเมืองชะอำ และ 2) แบบสัมภาษณ์เชิงลึกกึ่งมีโครงสร้าง (Semi-structured In-depth Interview) โดยแบบสัมภาษณ์ถูกสร้างขึ้นจากข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเชิงเอกสารและการสัมภาษณ์เบื้องต้นในประเด็นเกี่ยวกับการท่องเที่ยว จากนั้นนำแบบสัมภาษณ์ที่สร้างขึ้นไปทดสอบความเที่ยงตรง (Validity) ด้วยการให้ผู้เชี่ยวชาญพิจารณา โดยนำข้อคำถามในแบบสัมภาษณ์ไปให้ผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 ท่านพิจารณา จากนั้นนำข้อคำถามที่ผ่านการพิจารณาซึ่งถือว่ามีความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหาไปสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลที่กำหนดไว้

**การเก็บข้อมูล** ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง สืบเคราะห์ข้อมูลที่ได้เพื่อจัดทำเครื่องมือการวิจัย จากนั้นนำเครื่องมือไปทดสอบความเที่ยงตรงกับผู้เชี่ยวชาญเมื่อผู้เชี่ยวชาญได้ทำการตรวจสอบแล้วนั้นผู้วิจัยก็นำเครื่องมือมาปรับแก้ไข แล้วนำไปจัดเก็บกับกลุ่มเป้าหมายโดยการเลือกแบบเจาะจง จากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้ไปทำการตรวจสอบความเที่ยงตรงของข้อมูลด้วยวิธีการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) นำข้อมูลที่ได้ไปวิเคราะห์และสังเคราะห์ผล เพื่อนำเสนอเป็นรายงานผลการวิจัย

**การวิเคราะห์ข้อมูล** การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสาร การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม และการสัมภาษณ์เชิงลึกกึ่งมีโครงสร้างในครั้งนี้ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลแบบอุปนัย (Analytic Induction) เพื่อวิเคราะห์หาปัจจัยแวดล้อมภายในและภายนอกที่ส่งผลต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวของเทศบาลเมืองชะอำ และสร้างออกมาเป็นกลยุทธ์ที่เหมาะสมสำหรับส่งเสริมการท่องเที่ยวของเทศบาลเมืองชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี และเขียนบรรยาย (Descriptive) ผลการศึกษา

## 5. ผลการศึกษา

### 5.1 แหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญในเขตเทศบาลเมืองชะอำ

เทศบาลเมืองชะอำ จังหวัดเพชรบุรี มีแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญหลากหลายประเภทประกอบด้วย

ชายหาดชะอำ เป็นแหล่งท่องเที่ยวประเภทชายหาดที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จัก โดยทรัพยากรทางการท่องเที่ยวที่ดึงดูดใจ

นักท่องเที่ยว นั่นคือ ชายหาดจะมีถนนเลียบริมชายหาดซึ่งสร้างความสะดวกในการสัญจรให้แก่ นักท่องเที่ยว นอกจากนี้ บริเวณริมหาดยังมีสถานประกอบการประเภทต่างๆ ไว้คอยให้บริการ ทั้งที่พัก ร้านอาหาร ร้านค้า ธนาคาร และอื่นๆ อีกทั้งบริเวณชายหาดยังมีกิจกรรม ที่หลากหลายไว้รองรับนักท่องเที่ยว เช่น บริการเตียงผ้าใบไว้สำหรับนั่งพักผ่อน นั่งอาบแดด การขี่ม้า เล่นเจ็ตสกี นั่งเรือกล้วย (Banana Boat) และปั่นจักรยาน เป็นต้น นอกจากนี้ ทางเทศบาลยังมีการจัดกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยวบริเวณชายหาดอย่างต่อเนื่อง อาทิ เทศกาลกินหอย ดูนก ตกหมึก และเทศกาลกินปูชัก เป็นต้น จากปัจจัยต่างๆ ข้างต้นส่งผลให้ ชายหาดชะอำกลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญที่สร้างรายได้ให้แก่คนในพื้นที่ได้เป็นจำนวนมาก

พระราชวังนิเวศน์มฤคทายวัน แหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์ของอำเภอชะอำ โดยพระราชวังดังกล่าวเป็นพระราชฐานได้ถูกสร้างขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า เจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 เมื่อปี พ.ศ. 2466 โดยพระราชวังดังกล่าวประกอบด้วยพระที่นั่งใหญ่ 3 องค์ ดังนี้ พระที่นั่งสมุทรพิมาน พระที่นั่งพิศาลสาคร และพระที่นั่งสโสรเสวกามาตย์ โดย พระที่นั่งทั้ง 3 นั้นปลูกเรียงไปตามแนวชายหาด รูปแบบการสร้างเป็นแบบยุโรปซึ่งมีความ งดงามเป็นอย่างมาก ลักษณะของพระที่นั่งก็ถูกสร้างขึ้นโดยยึดตามสภาพความเหมาะสมของ สภาพภูมิประเทศและสภาพภูมิอากาศแบบร้อนชื้นได้เป็นอย่างดี ด้วยการทำให้ฐานอาคารให้มี ลักษณะเปิดโล่งเพื่อให้ลมผ่านได้สะดวก หลังคาถูกสร้างขึ้นเป็นทรงปั้นหย่าเพื่อกันแดดกันฝน และกระเบื้องที่นำมาปูหลังคานั้นทำมาจากซีเมนต์เคลือบด้วยสีแดง มีแนวระเบียงยาวที่ เชื่อมต่อกันระหว่างพระที่นั่งใหญ่ทั้ง 3 หลัง โดยตัวพื้นระเบียงนั้นถูกสร้างขึ้นด้วยไม้สักลงเงา องค์ประกอบทั้งหมดที่กล่าวมานั้นทำให้พระราชวังมีความงดงามและเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว ส่งผลให้กลายเป็นอีกแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของอำเภอชะอำ

วนอุทยานเขานางพันธุรัต แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ มีความโดดเด่นจากลักษณะ แปลกตาของหิน ประกอบกับความเชื่อมโยงกับวรรณคดีของไทยเรื่องสังข์ทอง

อุทยานสิ่งแวดล้อมนานาชาติสิรินธร เป็นอุทยานที่ถูกสร้างขึ้นตามพระประสงค์ของ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี เป็นศูนย์การเรียนรู้และฝึกอบรมด้านการ พืชน้ำและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งการอนุรักษ์พลังงาน นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญต่อการพัฒนาอาชีพของคนในชุมชน

สะพานหินและสะพานยกปูชัก แหล่งท่องเที่ยววิถีชีวิตของชาวประมงพื้นบ้าน มีเรือประมงของชาวบ้านจอดเทียบท่า นักท่องเที่ยวจะได้ศึกษาเรียนรู้วิถีชีวิตการประมง อีกทั้ง ยังได้เรียนรู้วิถีชีวิตชาวประมงเรือปูที่ใช้วิธีการหาความสดของปูม้าที่จับได้แบบธรรมชาติด้วย การใส่ถุงตาข่ายผูกเชือกห้อยกับราวสะพานเหล็กเล็กๆ ที่สามารถยกเปิด ปิดได้ ในทุกเช้า บรรดาชาวประมงเรือปูจะนำปูออกจำหน่ายที่คอสะพาน และจะใช้วิธีชักปูจากถุงตาข่ายราว

สะพานขึ้นมาขาย นอกจากนั้น ยังมีอาหารทะเลประเภทอื่นๆ ที่ชาวประมงจับขึ้นมาพร้อมกับปู อีกทั้งนักท่องเที่ยวยังสามารถเรียนรู้การอนุรักษ์ปูม้าจากธนาคารปูม้าในบริเวณดังกล่าวอีกด้วย

ศาลเจ้าพ่อเขาใหญ่ สถานที่ศักดิ์สิทธิ์ของชาวชะอำ โดยถูกเรียกชื่อตามชื่อเขาเจ้าลาย ศาลเจ้าพ่อเขาใหญ่ตั้งอยู่ริมถนนเพชรเกษม ตำบลชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ถือเป็นสัญลักษณ์แห่งความศักดิ์สิทธิ์ที่คนในพื้นที่ให้ความเคารพนับถือ ถูกสร้างเมื่อปี พ.ศ. 2513 เป็นเทือกเขาขนาดใหญ่ที่มีพงศาวดารทางประวัติศาสตร์แห่งความศักดิ์สิทธิ์ ดังนั้น ประชาชนทั่วไปรวมถึงนักท่องเที่ยวจะพากันมากราบไหว้ขอพรเพื่อความเป็นสิริมงคล

## **5.2 การวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมภายในและภายนอกที่ส่งผลต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวของเทศบาลเมืองชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี**

ในการกำหนดกลยุทธ์นั้นจะต้องมีการวิเคราะห์ถึงปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวของเทศบาลเมืองชะอำ จากผลการศึกษาพบว่า

**จุดแข็ง (Strengths)** ของแหล่งท่องเที่ยวและเทศบาล ที่ส่งผลต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยว ประกอบด้วย

S1 ผู้บริหารของเทศบาลเมืองชะอำให้ความสำคัญต่อการพัฒนาการท่องเที่ยว โดยมีการกำหนดนโยบาย วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ และเป้าหมายในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยวไว้อย่างชัดเจน

S2 เทศบาลเมืองชะอำมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวอย่างสม่ำเสมอ ทั้งในส่วนของการปรับปรุง พัฒนาแหล่งท่องเที่ยว สภาพภูมิทัศน์โดยรอบแหล่งท่องเที่ยว สาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นสำหรับนักท่องเที่ยว รวมไปถึงงบประมาณในการดำเนินการจัดงานเทศกาลประจำปีของชะอำ

S3 แหล่งท่องเที่ยวในเขตเทศบาลเมืองชะอำมีความหลากหลาย สามารถรองรับนักท่องเที่ยวได้หลากหลายกลุ่ม

S4 คนในพื้นที่เทศบาลชะอำตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การเป็นเจ้าบ้านที่ดี เนื่องจากการท่องเที่ยวถือเป็นรายได้หลักของคนในพื้นที่

S5 เทศบาลมีการดำเนินการพัฒนาและปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคที่จำเป็นสำหรับอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว ไม่ว่าจะเป็นระบบไฟฟ้า เทศบาลมีการติดตั้งไฟส่องสว่างตามทางมากขึ้น มีการซ่อมแซมไฟทางที่ชำรุดเพื่อให้ใช้ได้ ระบบน้ำประปามีการขยายปรับปรุงกิจการประปาให้เพียงพอต่อประชาชน และสถานประกอบการภายในเขตเทศบาลนอกจากนั้น ยังให้ความสำคัญต่อระบบสุขภาพ ระบบป้องกันอัคคีภัยอีกด้วย

S6 ความมีชื่อเสียงของแหล่งท่องเที่ยว โดยเฉพาะชายหาดชะอำ ซึ่งเป็นที่รู้จักของนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศตั้งแต่ครั้งอดีต

**จุดอ่อน (Weakness)** ของแหล่งท่องเที่ยวและเทศบาลที่ส่งผลต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยว ประกอบด้วย

W1 เทศบาลเมืองชะอำขาดความต่อเนื่องในการจัดทำแผนพัฒนาด้านการท่องเที่ยวเนื่องจากขาดบุคลากรหรือฝ่ายงานที่รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยวโดยตรง

W2 เทศบาลเมืองชะอำขาดบุคลากรหรือส่วนงานที่รับผิดชอบทางด้านการท่องเที่ยวที่ชัดเจน

W3 เทศบาลเมืองชะอำขาดการทำงานแบบบูรณาการด้านการท่องเที่ยวร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ

W4 แหล่งท่องเที่ยวบางแห่งยังไม่เป็นที่รู้จักเนื่องจากขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดี

W5 ป้าย สัญลักษณ์ต่างๆ บริเวณแหล่งท่องเที่ยวยังไม่เพียงพอ เช่น ป้ายบอกทาง ป้ายประวัติของแหล่งท่องเที่ยว

W6 ศูนย์บริการนักท่องเที่ยวขาดเจ้าหน้าที่และสื่อ อุปกรณ์ที่จะคอยให้บริการแก่นักท่องเที่ยว

**โอกาส (Opportunities)** ของแหล่งท่องเที่ยวและเทศบาลที่ส่งผลต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยว ประกอบด้วย

O1 ยุทธศาสตร์และนโยบายในระดับต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นระดับชาติ ภาค กลุ่มจังหวัด หรือระดับจังหวัดให้ความสำคัญต่อการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว ดังแผนภาพ

O2 การสร้างและปรับปรุงถนนสายกรุงเทพ-เพชรบุรี เพื่อให้การเดินทางสัญจรสะดวกขึ้น

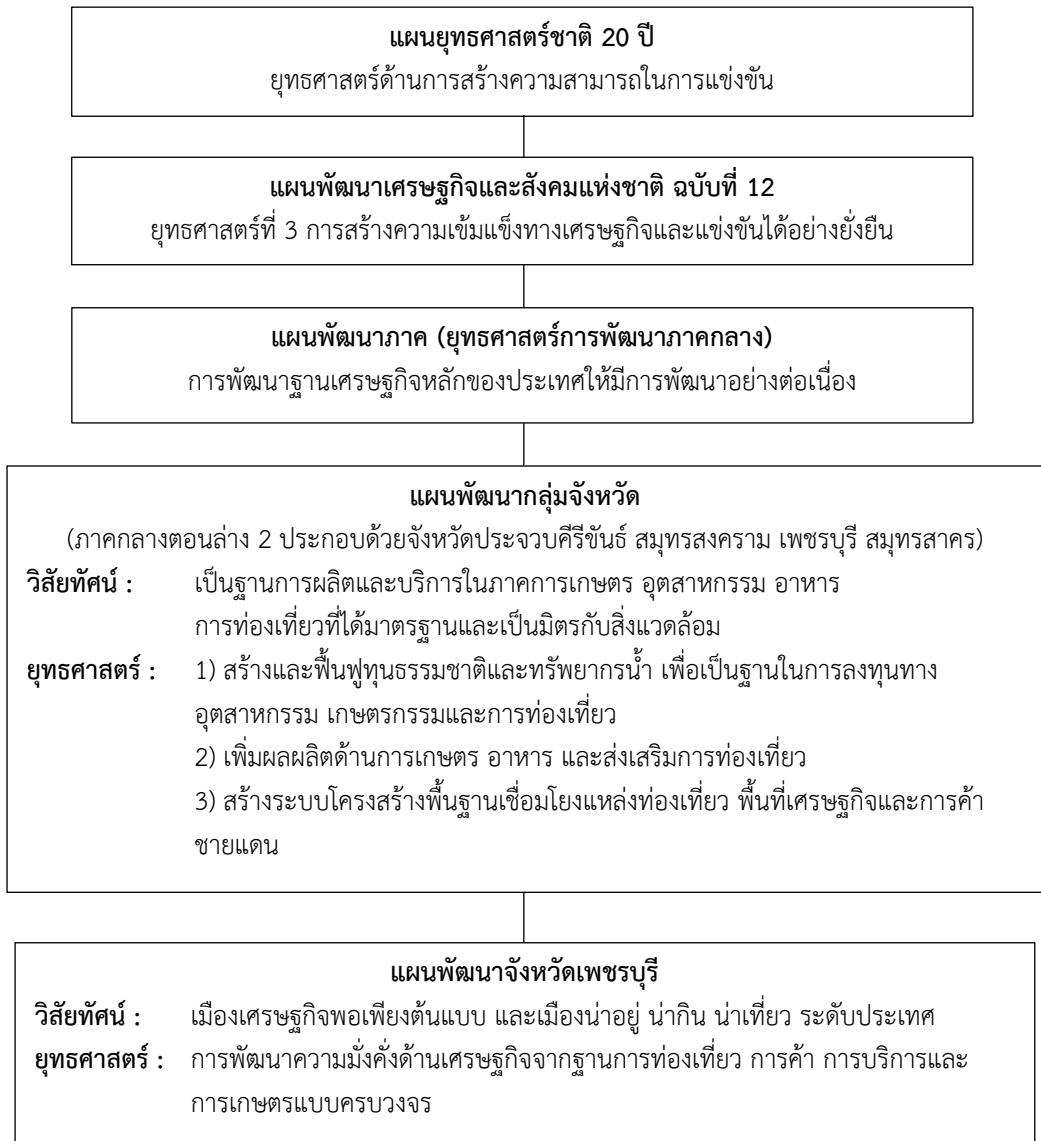
O3 ปัจจุบันมีช่องทางการประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวที่ง่าย ทันสมัย สะดวก รวดเร็ว อาทิ Facebook Line สื่อวิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น

O4 รัฐบาลส่งเสริมให้แต่ละภาคส่วนมุ่งเน้นการทำงานแบบบูรณาการ การทำงานแบบเครือข่าย เน้นสร้างความร่วมมือ การประสานงานในการทำงานทุกด้าน

O5 ประชากรไทยในวัยทำงานมีเพิ่มมากขึ้นทำให้มีรายได้และสามารถใช้จ่ายเพื่อการท่องเที่ยวได้

O6 รูปแบบการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวเปลี่ยนไป นักท่องเที่ยวหันมาให้ความสนใจกับการท่องเที่ยวที่เน้นการเรียนรู้วิถีชีวิตมากขึ้น ซึ่งแหล่งท่องเที่ยวของชายหาดชะอำ อย่างเช่น สะพานปูชัก ก็เป็นอีกหนึ่งแหล่งท่องเที่ยวที่ดึงดูดให้นักท่องเที่ยวมาเรียนรู้วิถีชีวิตของชาวประมง

## แผนภาพที่ 1 แผนพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับต่างๆ



ที่มา: แผนพัฒนาจังหวัดเพชรบุรี (พ.ศ. 2561-2564) (2561)

**อุปสรรค (Threats)** ของแหล่งท่องเที่ยวและเทศบาลที่ส่งผลต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยว ประกอบด้วย

- T1 สภาวะทางเศรษฐกิจที่ผันผวน ส่งผลให้บางช่วงมีจำนวนนักท่องเที่ยวลดน้อยลง
- T2 อัตราค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้ค่าบริการต่างๆ เพิ่มขึ้น
- T3 แหล่งท่องเที่ยวในเขตพื้นที่ใกล้เคียงมีจำนวนมากขึ้น เช่น อำเภอบางแพ

### 5.3 กลยุทธ์ที่เหมาะสมสำหรับส่งเสริมการท่องเที่ยวของเทศบาลเมืองชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี

จากปัจจัยแวดล้อมภายในและภายนอกข้างต้น ประกอบกับการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลพบว่า กลยุทธ์ที่เหมาะสมสำหรับส่งเสริมการท่องเที่ยวของเทศบาลเมืองชะอำ ดังนี้

#### กลยุทธ์ที่ 1 มุ่งสร้างบุคลากรทางด้านการท่องเที่ยว (S1, S2, S4)

เทศบาลควรมีการแต่งตั้งฝ่ายงานหรือตำแหน่งงานที่รับผิดชอบงานด้านการท่องเที่ยวโดยตรง เช่น ตำแหน่งงานนักพัฒนาการท่องเที่ยว ซึ่งตำแหน่งดังกล่าวในเมืองท่องเที่ยวเริ่มมีการเปิดรับและมีการปฏิบัติการ โดยสายงานดังกล่าวจะปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการสำรวจ รวบรวม ศึกษาข้อมูล ปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยว ธุรกิจการท่องเที่ยว บริการการท่องเที่ยว ตลอดจนปัจจัยพื้นฐานทางการท่องเที่ยว เพื่อใช้ดำเนินการพัฒนาปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นใหม่ และแหล่งท่องเที่ยวที่มีอยู่แล้ว อนุรักษ์ฟื้นฟู บำรุงรักษา สภาพแวดล้อม วัฒนธรรมประเพณี ศิลปกรรม โบราณวัตถุ ปุชนิยสถานต่างๆ ให้อยู่ในสภาพที่สมบูรณ์ กำหนดมาตรฐาน กฎเกณฑ์ธุรกิจการท่องเที่ยว บริการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดระเบียบธุรกิจการท่องเที่ยวตลอดจนตรวจสอบประเมินผล ให้คำแนะนำ คำปรึกษา ในการปฏิบัติงานพัฒนาการท่องเที่ยวให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ นอกจากนี้บุคลากรในเทศบาลแล้วยังควรมีการสร้างบุคลากรทางด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่ เพื่อให้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เช่น มัคคุเทศก์นำเที่ยวควรเป็นคนในชุมชน เป็นต้น

#### กลยุทธ์ที่ 2 การบูรณาการงานด้านการท่องเที่ยว (S1, O1, O4)

จะเห็นได้ว่าการดำเนินการด้านการท่องเที่ยวของเทศบาลขาดการสร้างความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชน โดยในการดำเนินการของเทศบาลจะมีเพียงการเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมเพื่อเสนอความต้องการ แต่ยังคงขาดความต่อเนื่องโดยมีการเรียกประชุมเพียง 1 หรือ 2 ครั้งต่อปีเท่านั้น นอกจากนี้การดำเนินการจัดกิจกรรมต่างๆ ภายในแหล่งท่องเที่ยวมักเป็นการจัดโดยเทศบาลเป็นหลัก ขาดการประสานงานไปยังหน่วยงานอื่นๆ ดังนั้น กลยุทธ์ดังกล่าวจึงมุ่งเน้นให้เทศบาลมีการประสานงาน มีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการดำเนินการการท่องเที่ยวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในและนอกพื้นที่เขต อาทิ เทศกาลกินหอย ดูนก ตกหมึกซึ่งเป็นเทศกาลประจำปีของชะอำ ในการจัดกิจกรรมดังกล่าวเทศบาลซึ่งเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลัก ควรขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานอื่นๆ ให้เข้ามาร่วมดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม เช่น ททท.จังหวัดเพชรบุรีให้ช่วยประชาสัมพันธ์โครงการ ขอความร่วมมือไปยังชุมชนให้อำนวยความสะดวกในการจัดงาน เป็นต้น ซึ่งข้อดีของการทำงานในลักษณะเครือข่าย คือ (1) ความยืดหยุ่นในการทำงาน (Flexibility) สามารถเพิ่มปริมาณ ลดปริมาณ หรือเปลี่ยนทรัพยากรต่างๆ ที่ใช้ในการทำงานได้

ภายในระยะเวลาอันสั้นเนื่องจากการอาศัยหน่วยงานภายนอกอื่นเป็นผู้ให้บริการในแต่ละส่วน ทำให้สามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมได้อย่างรวดเร็ว (2) การมีส่วนร่วมของหน่วยงานเครือข่ายที่มีความหลากหลายในแนวคิดเอื้อให้เกิดการสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ได้ง่ายขึ้น (Innovation) (3) การแบ่งงานกันทำ สนับสนุนให้เกิดการทำงานอย่างเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Specialization) และ (4) ความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพในการตัดสินใจซึ่งเกิดขึ้นในระดับท้องถิ่น (Speed)

### **กลยุทธ์ที่ 3 การสร้างความร่วมมือจากคนในชุมชน (S4, S6)**

การดำเนินการต่างๆ จะเห็นได้ว่าภาครัฐ หรือภาคส่วนใดก็ตามไม่สามารถที่จะดำเนินการได้เพียงฝ่ายเดียว ปัจจุบันมีการมุ่งเน้นให้ประชาชน คนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่มากขึ้น ตั้งแต่กระบวนการวางแผน การดำเนินการ การประเมินผล การร่วมใช้ประโยชน์ ดังนั้น ในงานด้านการท่องเที่ยวที่ปัจจุบันเทศบาลเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ เทศบาลควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ควรปรับรูปแบบการท่องเที่ยวเป็นการจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชน เป็นการร่วมกันระหว่างเทศบาลและชุมชน ดึงเอาเอกลักษณ์ ภูมิปัญญาหรือจุดเด่นของแต่ละชุมชนมาจัดรูปแบบการท่องเที่ยว

### **กลยุทธ์ที่ 4 การสร้างแผนที่เส้นทางการท่องเที่ยวในเขตเทศบาลเมืองชะอำ (S6, O3, O5)**

แผนที่เส้นทางการท่องเที่ยวเปรียบเสมือนเข็มทิศสำหรับนักท่องเที่ยว เป็นสิ่งที่คอยอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยวที่จะเข้ามาเที่ยวยังแหล่งท่องเที่ยวในเขตเทศบาลชะอำ ช่วยให้นักท่องเที่ยวสามารถวางแผนการท่องเที่ยวในแต่ละครั้งได้เป็นอย่างดี โดยในการสำรวจและสร้างแผนที่เส้นทางการท่องเที่ยวนั้นควรเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนในพื้นที่ได้มาดำเนินการร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็น เทศบาล ททท. นักวิชาการ สถานประกอบการ และที่ขาดเสียมิได้คือคนในพื้นที่ เป็นการนำทรัพยากร ความรู้ ความเชี่ยวชาญของแต่ละภาคส่วนมาใช้ให้เกิดประโยชน์ และจะทำให้แผนที่การท่องเที่ยวที่จัดทำขึ้นมานั้นมีความสมบูรณ์ และเมื่อมีการสร้างแผนที่เส้นทางการท่องเที่ยวขึ้นมาแล้วนั้นควรมีการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ให้นักท่องเที่ยวทั้งในประเทศและต่างประเทศ

### **กลยุทธ์ที่ 5 มุ่งเน้นการสร้างเอกลักษณ์ให้แก่แหล่งท่องเที่ยว เช่น วิถีชีวิต ประเพณี ความเป็นมา (S2, S3, S6, O6)**

แหล่งท่องเที่ยวบางแห่งในเขตเทศบาลสามารถถ่ายทอดวิถีชีวิตของคนในชุมชนได้เป็นอย่างดี อาทิ สะพานปูชั๊ก ที่สื่อให้เห็นถึงวิถีชีวิตชาวประมงในพื้นที่ ซึ่งเทศบาลได้มีการประชาสัมพันธ์ถึงสะพานปูชั๊กโดยได้นำเสนอถึงวิถีชีวิตของชาวประมงพื้นบ้านมาเป็นจุดเด่นในด้านการท่องเที่ยว ดังนั้น แต่ละแหล่งท่องเที่ยวหากมีการเพิ่มจุดเด่นอาจจะเป็นวิถีชีวิต

ประวัติความเป็นมาให้มีความเชื่อมโยงกับแหล่งท่องเที่ยวก็ทำให้แหล่งท่องเที่ยวอื่นๆ มีความน่าสนใจ สร้างความประทับใจแก่นักท่องเที่ยวได้เป็นอย่างดี

## 6. สรุปผลการศึกษาและอภิปรายผล

เทศบาลเมืองชะอำ จังหวัดเพชรบุรี มีแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญหลากหลายประเภท ประกอบด้วย ชายหาดชะอำ ซึ่งถือเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมสูงสุดเมื่อเทียบกับแหล่งท่องเที่ยวอื่นๆ ในเขตเทศบาล เนื่องจากชายหาดชะอำเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จัก มีสถานประกอบการและสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นสำหรับนักท่องเที่ยว, พระราชวังนิเวศน์มฤคทายวัน แหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์เป็นพระราชฐานที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 มีประวัติความเป็นมาและสถาปัตยกรรมที่งดงาม, วนอุทยานเขานางพันธุรัต แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ มีความโดดเด่นจากลักษณะแปลกตาของหินประกอบกับความเชื่อมโยงกับวรรณคดีของไทยเรื่องสังข์ทอง, อุทยานสิ่งแวดล้อมนานาชาติสิรินธร แหล่งท่องเที่ยวที่มีลักษณะเป็นศูนย์การเรียนรู้และฝึกอบรมการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งการอนุรักษ์พลังงาน นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญต่อการพัฒนาอาชีพของคนในชุมชน, สะพานหินและสะพานยกปูชัก แหล่งท่องเที่ยววิถีชีวิตของชาวประมงพื้นบ้าน, ศาลเจ้าพ่อเขาใหญ่ แหล่งท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ ถือเป็นสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ เป็นที่เคารพนับถือของคนในพื้นที่และนักท่องเที่ยว ซึ่งแหล่งท่องเที่ยวที่กล่าวมาข้างต้นนั้นจากการวิเคราะห์ปัจจัยทั้งภายในและภายนอกผ่าน TOWS Matrix พบว่า จุดแข็ง (Strengths) ของแหล่งท่องเที่ยวและเทศบาล ที่ส่งผลต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยว ประกอบด้วย ผู้บริหารของเทศบาลเมืองชะอำให้ความสำคัญต่อการพัฒนาการท่องเที่ยว มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวอย่างสม่ำเสมอ เทศบาลมีการดำเนินการพัฒนาและปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคที่จำเป็นสำหรับอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว ในส่วนของแหล่งท่องเที่ยวนั้นจะเห็นได้ว่าแหล่งท่องเที่ยวในเขตเทศบาลเมืองชะอำมีความหลากหลาย สามารถรองรับนักท่องเที่ยวได้หลากหลายกลุ่ม ความมีชื่อเสียงของแหล่งท่องเที่ยว โดยเฉพาะชายหาดชะอำ ซึ่งเป็นที่รู้จักของนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศตั้งแต่ครั้งอดีต จุดอ่อน (Weakness) ของแหล่งท่องเที่ยวและเทศบาลที่ส่งผลต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยว ประกอบด้วย เทศบาลเมืองชะอำขาดความต่อเนื่องในการจัดทำแผนพัฒนาด้านการท่องเที่ยว ขาดบุคลากรหรือส่วนงานที่รับผิดชอบทางด้านการท่องเที่ยวที่ชัดเจน อีกทั้งยังขาดการทำงานแบบบูรณาการด้านการท่องเที่ยวร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ในส่วนของแหล่งท่องเที่ยวพบว่าบางแห่งยังไม่มีที่รู้จักเนื่องจาก

ขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดี บางแห่งขาดป้าย สัญลักษณ์ที่จำเป็น เช่น ป้ายบอกทาง ป้ายประวัติของแหล่งท่องเที่ยว นอกจากนั้น ศูนย์บริการนักท่องเที่ยวตามแหล่งท่องเที่ยวยังไม่เพียงพอ ขาดเจ้าหน้าที่และสื่อ อุปกรณ์ที่จะคอยให้บริการแก่นักท่องเที่ยว โอกาส (Opportunities) ของแหล่งท่องเที่ยวและเทศบาล ที่ส่งผลต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยว ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์และนโยบายในระดับต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นระดับชาติ ภาค กลุ่มจังหวัดหรือระดับจังหวัดให้ความสำคัญต่อการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว มีการเชื่อมโยงเส้นทางการคมนาคมให้เพียงพอและเหมาะสม มีช่องทางการประชาสัมพันธ์ที่ง่าย ทันสมัย สะดวก รวดเร็ว อาทิ Facebook Line สื่อวิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น รัฐบาลส่งเสริมให้แต่ละภาคส่วนมุ่งเน้นการทำงานแบบบูรณาการ การทำงานแบบเครือข่าย เน้นสร้างความร่วมมือ การประสานงาน ในการทำงานทุกด้าน และประชากรไทยในวัยทำงานมีเพิ่มมากขึ้นทำให้มีรายได้และสามารถใช้จ่ายเพื่อการท่องเที่ยวได้ อุปสรรค (Threats) ของแหล่งท่องเที่ยวและเทศบาล ที่ส่งผลต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยว ประกอบด้วย สภาวะทางเศรษฐกิจที่ผันผวน ส่งผลให้บางช่วงมีจำนวนนักท่องเที่ยวน้อยลง อัตราค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้ค่าบริการต่างๆ เพิ่มขึ้น และแหล่งท่องเที่ยวในเขตพื้นที่ใกล้เคียงกับอำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี มีจำนวนมากขึ้น อาทิ แหล่งท่องเที่ยวในอำเภอดำรงวิทยะ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ แหล่งท่องเที่ยวในจังหวัดราชบุรี เป็นต้น

หลังจากที่มีการวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกของแหล่งท่องเที่ยวและเทศบาลอำเภอชะอำแล้วนั้น สามารถนำมาสร้างกลยุทธ์ที่เหมาะสมที่จะในการส่งเสริมการท่องเที่ยวของเทศบาลเมืองชะอำ ซึ่งการจัดทำแผนกลยุทธ์ถือเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นในการดำเนินการพัฒนาการท่องเที่ยวให้ประสบความสำเร็จของเทศบาลเมืองชะอำ เนื่องจากเมืองชะอำถือเป็นเมืองสำคัญทางด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดเพชรบุรี อีกทั้งเงินรายได้ในแต่ละปีทางเทศบาลจัดเก็บได้ส่วนใหญ่มาจากธุรกิจ บริการด้านการท่องเที่ยว ดังนั้น เทศบาลเมืองชะอำควรให้ความสำคัญต่อแผนยุทธศาสตร์หรือแผนกลยุทธ์ทางด้านการท่องเที่ยว กระบวนการในการสร้างหรือพัฒนาแผนกลยุทธ์ที่สำคัญนั้นคือ การวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมภายใน (จุดแข็ง และจุดอ่อน) และภายนอก (โอกาส และอุปสรรค) เพื่อให้ทราบถึงสภาพแวดล้อมในการส่งเสริมการท่องเที่ยวเทศบาลเมืองชะอำ สอดคล้องกับงานวิจัยของดารณ พราหมณ์แก้ว (2558) ประกอบด้วย 5 กลยุทธ์หลัก ดังนี้ กลยุทธ์ที่ 1 มุ่งสร้างบุคลากรทางด้านการท่องเที่ยวทั้งในส่วนเทศบาลเมืองชะอำ เช่น ตำแหน่งงานนักพัฒนาการท่องเที่ยว และบุคลากรทางด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่ เช่น มัคคุเทศก์นำเที่ยว โดยควรเป็นคนที่คล่องตัว ซึ่งการสร้างบุคลากรทางด้านการท่องเที่ยวนั้นจะส่งผลให้การพัฒนาการท่องเที่ยวมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับการวิจัยของ พนิตสุภา ธรรมประมวล (2553) และสุเทพ พันประสิทธิ์, วันเพ็ญ พินผือก, และเลิศพร ภาระสกุล (2547) กลยุทธ์ที่ 2 การบูรณาการงานด้านการท่องเที่ยว

ร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ กลยุทธ์ที่ 3 การสร้างความร่วมมือจากคนในชุมชน มุ่งเน้นให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่มากขึ้น ปรับรูปแบบการท่องเที่ยวเป็นการจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชน กลยุทธ์ที่ 4 การสร้างแผนที่เส้นทางการท่องเที่ยวในเขตเทศบาลเมืองชะอำ และกลยุทธ์ที่ 5 มุ่งเน้นการสร้างเอกลักษณ์ให้แก่แหล่งท่องเที่ยว เช่น มีการนำวิถีชีวิต ประวัติศาสตร์ ความเชื่อมาเป็นจุดเน้นในการนำเสนอแหล่งท่องเที่ยวมากยิ่งขึ้น

## 7. ข้อเสนอแนะ

### 7.1 ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา

(1) เทศบาลเมืองชะอำควรมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์หรือแผนกลยุทธ์ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวอย่างสม่ำเสมอ เพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินงาน

(2) เทศบาลเมืองชะอำควรให้ความสำคัญต่อการสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วม ควรเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ แผนกลยุทธ์ทางด้านการท่องเที่ยว กระบวนการดำเนินการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว กระบวนการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนา เพื่อให้การพัฒนาด้านการท่องเที่ยวเกิดความยั่งยืน

(3) เทศบาลเมืองชะอำควรพัฒนาด้านการท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่อง ทั้งในส่วนของบุคลากรทางด้านการท่องเที่ยว การดำเนินการจัดการท่องเที่ยว การสร้างความร่วมมือในการพัฒนาการท่องเที่ยวจากทั้งคนในชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การท่องเที่ยวเกิดความต่อเนื่องและยั่งยืน

### 7.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัย

(1) ควรทำการวิจัยแบบผสมผสาน (Mix Method) โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพร่วมกับเชิงปริมาณ เพื่อให้ผลการวิจัยมีความน่าเชื่อถือ

(2) ควรมีการศึกษาถึงผลการดำเนินการภายหลังจากที่เทศบาลได้มีการนำแผนกลยุทธ์ที่สร้างขึ้นไปปรับใช้

## เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาแห่งประเทศไทย. (2557). *สรุปรายได้และค่าใช้จ่ายการท่องเที่ยวจากนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางเข้าประเทศไทย ปี 2557*. สืบค้นเมื่อ 3 มีนาคม 2561, จาก [https://www.mots.go.th/old/more\\_news.php?cid=476&filename=index](https://www.mots.go.th/old/more_news.php?cid=476&filename=index)
- \_\_\_\_\_. (2558). *สรุปรายได้และค่าใช้จ่ายการท่องเที่ยวจากนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางเข้าประเทศไทย ปี 2558*. สืบค้นเมื่อ 3 มีนาคม 2561, จาก [https://www.mots.go.th/old/more\\_news.php?cid=479&filename=index](https://www.mots.go.th/old/more_news.php?cid=479&filename=index)
- \_\_\_\_\_. (2559). *สรุปรายได้และค่าใช้จ่ายการท่องเที่ยวจากนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางเข้าประเทศไทย ปี 2559*. สืบค้นเมื่อ 3 มีนาคม 2561, จาก [https://www.mots.go.th/old/more\\_news.php?cid=435&filename=index](https://www.mots.go.th/old/more_news.php?cid=435&filename=index)
- \_\_\_\_\_. (2560). *สรุปรายได้และค่าใช้จ่ายการท่องเที่ยวจากนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางเข้าประเทศไทย ปี 2560*. สืบค้นเมื่อ 3 มีนาคม 2561, จาก [https://www.mots.go.th/old/more\\_news.php?cid=414&filename=index](https://www.mots.go.th/old/more_news.php?cid=414&filename=index)
- \_\_\_\_\_. (2561). *สรุปรายได้และค่าใช้จ่ายการท่องเที่ยวจากนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางเข้าประเทศไทย ปี 2561*. สืบค้นเมื่อ 3 มีนาคม 2561, จาก [https://www.mots.go.th/old/more\\_news.php?cid=497&filename=index](https://www.mots.go.th/old/more_news.php?cid=497&filename=index)
- จักร ดิงศักดิ์. (2551). *กลยุทธ์: การสร้างและการนำไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ. บริษัท แอคทีฟพริ้นท์ จำกัด.
- ดาร์ณ พรหมณ์แก้ว. (2558). *สภาพแวดล้อมทางการท่องเที่ยวที่กระทบต่อศักยภาพการท่องเที่ยวของเมืองชะอำ* (รายงานการวิจัย). เพชรบุรี: มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี.
- บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา. (2548). *อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว (Tourism Industry)*. กรุงเทพฯ. บริษัท เพรส แอนด์ไซน์ จำกัด.
- พนิตสุภา ธรรมประมวล. (2553). *กลยุทธ์และแผนการตลาดเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมแบบมีส่วนร่วมของชุมชนในจังหวัดลพบุรี*. กรุงเทพฯ. กรมส่งเสริมวัฒนธรรม.
- ศิริวรรณ เสรีรัตน์. (2542). *การบริหารเชิงกลยุทธ์และกรณีศึกษาฉบับมาตรฐาน*. กรุงเทพฯ. บริษัทธีระฟิล์มและโซเท็กซ์.
- สมยศ นาวิการ. (2543). *การบริหารเชิงกลยุทธ์และนโยบายธุรกิจ (Strategic Management and Business Policy)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ.

สำนักงานจังหวัดเพชรบุรี. (2561). แผนพัฒนาจังหวัดเพชรบุรี (พ.ศ. 2561-2564). สืบค้นเมื่อ 3 มีนาคม 2561, จาก <http://www.phetchaburi.go.th/karn/plan6164.pdf>

สุเทพ พันประสิทธิ์, วันเพ็ญ พินเฝือก, และเลิศพร ภาระสกุล. (2547). *กลยุทธ์การจัดการเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวจังหวัดชายแดนไทยและกัมพูชา* กรณีศึกษา: จังหวัดสระแก้ว บุรีรัมย์ สุรินทร์ และศรีสะเกษ (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

## การสร้างและรักษาสถานเสียงของพรรคเพื่อไทยในจังหวัดเชียงราย ระหว่าง พ.ศ. 2544-2562<sup>1</sup>

ศิริรัตน์ พิสัยเลิศ<sup>2</sup>

Received: April 2, 2020

Revised: May 4, 2020

Accepted: May 19, 2020

### บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากลไกในการสร้างฐานเสียงในจังหวัดเชียงรายของพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย โดยเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลจากการลงภาคสนาม การสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลในพื้นที่ ตลอดจนการค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารงานวิจัย และสถิติการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่า พรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทยมีกลไกสำคัญในการสร้างและรักษาสถานเสียงในจังหวัดเชียงราย 4 กลไก คือ 1) นโยบายพรรค 2) ศูนย์ประสานงานพรรคการเมือง 3) ผู้สมัครสังกัดพรรค และ 4) หัวคะแนน ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้พรรคสามารถครองที่นั่ง ส.ส. ในทุกเขตของจังหวัดเชียงรายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544-2554 และในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562 พรรคยังสามารถรักษาที่นั่ง ส.ส. ส่วนใหญ่ของจังหวัดเชียงราย นอกจากนี้ ผลการศึกษายังพบว่าพรรคเพื่อไทยมีการจัดการองค์กรพรรคที่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดการสร้างคามเข้มแข็งและประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง แต่เน้นชัยชนะในการเลือกตั้งเป็นหลัก

**คำสำคัญ** การสร้างและรักษาสถานเสียง, พรรคการเมือง, พรรคเพื่อไทย

---

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง การสร้างและรักษาสถานเสียงของพรรคการเมืองในจังหวัดเชียงราย ระหว่างปี พ.ศ. 2544-2562

<sup>2</sup> นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาการเมืองและการจัดการปกครอง) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ 10330 อีเมล sirirat.pisailert@gmail.com

## Building and Maintaining Pheu Thai Party' Electoral Base in Chiang Rai Province During 2001 – 2019

Sirirat Pisailert<sup>3</sup>

### Abstract

This article aims to study a mechanism of building and maintaining an electoral base of Thai Rak Thai Party, People Power Party, and Pheu Thai Party in Chiang Rai province. The article employs a qualitative methodology to collect data by in-depth interviews key informants in Chiang Rai province, reviewing relevant literature, researches and electoral statistics information. The result shows that Thai Rak Thai Party, People Power Party, and Pheu Thai Party have four important mechanisms, which are party's policies, the party's coordination center, the party's candidates and electoral canvassers of the party. These mechanisms are important to maintain and build an electoral based which can be seen from a number of Pheu Thai Party members from all constituencies in Chiang Rai province in the parliament seats from 2001-2011. In 2019, moreover, Pheu Thai Party still remains hold on the majority of the parliament seats from Chiang Rai province. In addition, the result also shows that a party organization management of Pheu Thai Party rather focuses the victory in the election than strengthen the concept of democracy within the party.

**Keywords** Building and Maintaining Electoral Base, Political Party, Pheu Thai Party

---

<sup>3</sup> Student in Master of Arts Program (Politics and Governance), Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok 10330. E-mail: sirirat.pisailert@gmail.com

## 1. บทนำ

ชัยชนะอย่างต่อเนื่องของพรรคการเมืองพรรคเดียวถึง 4 สมัย แม้จะถูกยุบหรือเปลี่ยนชื่อ แต่ก็เป็นที่รับรู้โดยทั่วไปว่าพรรคเพื่อไทย พรรคพลังประชาชน ล้วนมีฐานมาจากพรรคไทยรักไทย ชัยชนะของพรรคตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ได้กลายเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่แสดงถึงความสำคัญของพรรคการเมืองในการแข่งขันทางการเมืองที่เปลี่ยนไปจากเดิม การเมืองไทยในอดีตที่ผ่านมานโยบายและพรรคการเมืองไม่ได้มีบทบาทต่อการแข่งขันทางการเมืองมากนัก จึงจะพบว่าการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งจะเน้นไปที่ตัวบุคคลเป็นหลัก ผู้สมัครจำนวนมากมักจะมีการโยกย้ายพรรคหลายต่อหลายครั้ง แต่ยังคงได้รับการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นอยู่เสมอ ชัยชนะในการเลือกตั้งจึงเกิดจากปัจจัยความสัมพันธ์และเครือข่ายของผู้สมัครมากกว่าพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม การประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งมาใช้ระบบผสมระหว่างระบบแบ่งเขต กับระบบบัญชีรายชื่อ (Party List) จากเดิมที่ใช้ระบบแบ่งเขตเพียงระบบเดียว การใช้ระบบบัญชีรายชื่อ ทำให้พรรคการเมืองมีความสำคัญต่อการพิจารณาตัดสินใจลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งมากขึ้น ระบบเลือกตั้งแบบใหม่จึงส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งที่ให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองผ่านนโยบายพรรค ซึ่งได้กลายเป็นตัวแปรสำคัญในการแข่งขันทางการเมืองของพรรคต่างๆ

การที่พรรคเพื่อไทยยังคงรักษาสถานะความนิยมของตนเองในการเลือกตั้งได้นั้น ไม่ได้เป็นไปอย่างราบรื่น สถานการณ์ทางการเมืองตลอดระยะเวลานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544-2562 เต็มไปด้วยความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรง ไม่ว่าจะเป็นการเกิดรัฐประหารถึง 2 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2549 และปี พ.ศ. 2557 ซึ่งส่งผลให้พรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างเป็นปกติ พรรคเพื่อไทยในปัจจุบันต้องเผชิญกับการยุบพรรคถึง 2 ครั้ง คือ การยุบพรรคไทยรักไทยในปี พ.ศ. 2550 และการยุบพรรคพลังประชาชนในปี พ.ศ. 2551 คณะกรรมการบริหารพรรคถูกตัดสิทธิทางการเมือง มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายและระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2560 ได้สร้างเงื่อนไขอันเป็นอุปสรรคต่อพรรค โดยเฉพาะการเปลี่ยนกติกาการเลือกตั้งมาเป็นระบบจัดสรรปันส่วนผสม ซึ่งระบบการคำนวณคะแนนไม่เอื้อต่อพรรคการเมืองใหญ่ และการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562 ยังเป็นการเลือกตั้งทั่วไปหลังว่างเว้นไป 8 ปี ทั้งพรรคเพื่อไทยเองก็ไม่ได้แกนนำพรรครัฐบาลนับตั้งแต่การรัฐประหารยาวนานถึง 5 ปี ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงซึ่งเกิดขึ้นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา พรรคเพื่อไทยยังคงรักษาสถานะเสียงของตนเองได้เสมอมา จะพบว่าพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย เป็นพรรคการเมืองที่ได้มีจำนวน ส.ส. สูงสุดในสภาตลอด

การเลือกตั้งทั่วไปนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 จนถึงครั้งล่าสุด คือ ปี พ.ศ. 2562 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า องค์การของพรรคเพื่อไทยมีการปรับตัวตามบริบทกฎกติกาและสถานการณ์ทางการเมือง

นอกจากนี้ พรรคเพื่อไทยไม่ได้เป็นพรรคการเมืองที่สอดคล้องกับแนวคิดพรรคการเมืองอย่างตะวันตก ที่มองว่าพรรคการเมืองจะมีความเป็นสถาบันมั่นคง และได้รับความนิยมนิยมนสูงต้องมีโครงสร้างพรรคที่สลับซับซ้อน มีความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรค มีระบบการคัดสรรผู้สมัครที่เป็นประชาธิปไตย มีจำนวนสาขาและสมาชิกพรรคเป็นจำนวนมาก แต่พรรคเพื่อไทยแตกต่างออกไป เนื่องจากพรรคเพื่อไทยมีจำนวนสาขาพรรค และสมาชิกพรรคน้อยมาก เมื่อเทียบกับพรรคอื่นๆ เช่น พรรคประชาธิปัตย์ จึงนำมาสู่ความสนใจของผู้วิจัยว่า พรรคเพื่อไทย สามารถสร้างและรักษาฐานเสียงทางการเมืองของตนเองไว้ได้อย่างไร พรรคเพื่อไทยมีการบริหารจัดการฐานเสียง และปรับตัวอย่างไร โดยผู้วิจัยให้ความสำคัญกับกลไกของพรรคในการสร้างและรักษาฐานเสียงระดับเขตพื้นที่ ซึ่งถือว่าเป็นกลไกที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนหรือฐานเสียงของพรรคมากที่สุด

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้เลือก จังหวัดเชียงรายเป็นพื้นที่ในการศึกษา เพราะภาคเหนือ เป็นพื้นที่ที่พรรคเพื่อไทยได้รับความนิยมสูงตั้งแต่ยุคพรรคไทยรักไทย โดยครองที่นั่ง ส.ส. ระบบแบ่งเขตของภาคเหนือ ซึ่งประกอบไปด้วย 9 จังหวัดคือ เชียงราย เชียงใหม่ น่าน พะเยา แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน และในจำนวน 9 จังหวัดภาคนี้นั้น จังหวัดเชียงราย เป็นจังหวัดที่พรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้งในทุกเขตเลือกตั้ง ตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไป ปี พ.ศ. 2544 ปี พ.ศ. 2548 ปี พ.ศ. 2550 ปี พ.ศ. 2554 และปี พ.ศ. 2562 พรรคเพื่อไทยยังรักษาที่นั่ง ส.ส. ส่วนใหญ่ของจังหวัดเชียงรายไว้ได้ถึง 5 เขต นอกจากนี้ จังหวัดเชียงรายเป็นจังหวัดใหญ่ ที่มีจำนวนเขตเลือกตั้งและจำนวน ส.ส. ได้มาก ความสำคัญของจังหวัดที่มี ส.ส. จำนวนมาก ย่อมเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญทางการเมืองของพรรคการเมืองในการเอาชนะการเลือกตั้ง รวบรวม ส.ส. ให้ได้จำนวนมากที่สุด เพื่อให้ได้เสียงข้างมากในการจัดตั้งรัฐบาล และหากพิจารณาผลการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของจังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นการลงคะแนนให้กับพรรคการเมืองแต่ละพรรค จะพบว่า พรรคเพื่อไทยเป็นพรรคที่ได้รับคะแนนเสียงเป็นจำนวนมากเมื่อเทียบกับพรรคคู่แข่ง จังหวัดเชียงรายจึงมีความน่าสนใจในแง่ของการสร้างและรักษาฐานเสียงของพรรคการเมือง

## 2. วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษากลไกในการสร้างฐานเสียงในจังหวัดเชียงรายของพรรคไทยรักไทย และการปรับตัวของพรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย

### 3. แนวคิดทฤษฎี

ในอดีตพรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นเพียงกลุ่มทางการเมือง (Political factions) โดยมีลักษณะสำคัญคือ เป็นการรวมตัวของบุคคลหรือนักการเมืองเพียงไม่กี่คน และจัดตั้งขึ้นจากความสัมพันธ์ส่วนตัว อำนาจในการตัดสินใจมักยึดติดกับตัวบุคคล และไม่ได้มีการขยายฐานไปยังมวลชน ทำให้พรรคการเมืองขาดความยั่งยืนในการดำเนินการการดำเนินงานหรือสิ้นสุดของกลุ่มขึ้นอยู่กับผู้นำกลุ่ม อย่างไรก็ตาม หลังการใช้ระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 ที่พยายามออกแบบระบบบัญชีรายชื่อให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง และมีบทบาทในการแข่งขันการเลือกตั้ง ส่งผลให้นโยบายพรรคหรือชื่อเสียงพรรคมีความสำคัญต่อการตัดสินใจเลือกตั้งของประชาชนมากยิ่งขึ้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องพึ่งพาอาศัยพรรคการเมืองมากกว่าเดิม แต่ถึงกระนั้นการที่พรรคการเมืองได้รับความสนใจมากขึ้นนั้นไม่ใช่เรื่องเดียวกันกับการทำให้พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบันที่เข้มแข็ง เนื่องจากพรรคการเมืองส่วนใหญ่มุ่งเน้นผลลัพธ์ของการชนะเลือกตั้งเป็นหลัก พรรคการเมืองในสังคมไทยจึงยังคงเป็นพรรคของชนชั้นนำที่แกนกลางอำนาจในการตัดสินใจอยู่กับคนไม่กี่คน

การสร้างความเข้มแข็งภายในพรรคการเมือง หรือ การสร้างประชาธิปไตยภายในพรรคเป็นแนวคิดหลักในการศึกษารั้งนี้ โดยหลักการของแนวคิดนี้จะช่วยลดความสำคัญของพรรคการเมืองแบบชนชั้นนำ หรือ พรรคการเมืองที่ยึดติดกับตัวบุคคล การสร้างความเข้มแข็งภายในพรรคการเมืองให้สอดคล้องกับการส่งเสริมหลักการประชาธิปไตยภายในพรรค เพื่อให้พรรคการเมืองมีความมั่นคงแข็งแรงจากฐานราก โดยการให้ผู้มีส่วนรวมเข้ามามีส่วนในการตัดสินใจในทุกระดับของพรรคการเมือง เช่น การประชุมพรรค การเพิ่มบทบาทของสมาชิกในการเลือกผู้สมัครหรือผู้นำพรรค รวมถึงการระดมทรัพยากร การสรรหาสมาชิก การกระจายอำนาจในกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครที่จะเป็นผู้แทนในนามพรรคการส่งเสริมความหลากหลายและเท่าเทียมในสังคม เช่น สนับสนุนให้มีตัวแทนของกลุ่มสตรี กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศ พรรคการเมืองในหลายประเทศ เช่น เยอรมนี แคนาดา นอร์เวย์ และสหราชอาณาจักร ได้ดำเนินการปฏิรูปองค์กรพรรคด้วยการนำหลักการการเสริมสร้างประชาธิปไตยภายในพรรคมาปรับใช้ในองค์กรพรรคการเมืองที่มีสมาชิกพรรคเป็นจำนวนมากได้เริ่มเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคเข้ามามีส่วนร่วมกระบวนการคัดเลือกผู้นำ หรือผู้สมัครในนามพรรค โดยสมาชิกพรรคสามารถเข้าถึงสิทธิ์นี้ได้หลากหลายช่องทาง เช่น การแสดงเจตจำนงในการใช้สิทธิ์เลือกตั้งขั้นต้นในระดับสาขาพรรค หรือ การใช้วิธีการลงคะแนนทางไปรษณีย์ กระบวนการนี้ทำให้สมาชิกพรรคโดยทั่วไปสามารถเข้าถึงอำนาจในการตัดสินใจในพรรค ซึ่งแต่เดิมอำนาจดังกล่าวอาจอยู่ในมือชนชั้นนำเพียงไม่กี่คนในพรรคเท่านั้น

กระบวนการดังกล่าวทำให้พรรคการเมืองลดการสูญเสียสมาชิกพรรค เพราะสมาชิกพรรคนั้นยังเป็นฐานทรัพยากรที่สำคัญของพรรคการเมืองในการระดมทุน เข้าร่วมกิจกรรมอาสาสมัคร และสำคัญต่อหลักการในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง

Pippa Norris (2005, pp. 16-21) อธิบายในบทความ Building Political Parties: Reforming legal regulations and internal rules เกี่ยวกับความคิดพื้นฐานในการออกแบบเพื่อการสร้างความเข้มแข็งภายในของพรรคการเมือง คือ การขยายฐานสมาชิกและฐานองค์กรเพื่อพัฒนากระบวนการตัดสินใจในการคัดเลือกผู้สมัครและผู้นำภายในพรรคให้มีความเป็นประชาธิปไตย โดย จำแนกการสร้างเสริมความเข้มแข็งภายในแบ่งออกเป็น 3 องค์ประกอบหลักๆ คือ

(1) การสร้างฐานองค์กรของพรรค (Building Party Organizations) คือการเน้นความเข้มแข็งของพรรคจากระดับล่าง ซึ่งก็คือการจัดตั้งองค์กรในระดับสาขาพรรค เพื่อขยายฐานสมาชิกให้พรรคมีลักษณะเป็น พรรคมวลชน (Mass Party) Maurice Duverger ได้แบ่งการจัดรูปแบบของพรรคการเมืองออกเป็น 2 รูปแบบ คือ พรรคการเมืองฐานจากมวลชน (Mass-branch Parties) รูปแบบการจัดองค์กรพรรคการเมืองนี้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของว่าผู้ที่จะขึ้นสู่การเป็นผู้นำในนาในระบบรัฐสภาต้องมีความเชื่อมโยงกับฐานสมาชิกพรรคการเมืองในวงกว้าง และพรรคการเมืองฐานชนชั้นนำ (Caucus-cadre Parties) รูปแบบการจัดองค์กรในทางตรงกันข้ามกับพรรคการเมืองฐานจากมวลชน เป็นรูปแบบพรรคการเมืองที่การจัดองค์กรจากบนลงล่าง มีโครงสร้างที่ไม่ชัดเจน ขาดความเป็นสถาบัน และยึดโยงกับตัวบุคคลและเครือข่ายอุปถัมภ์ที่ไม่เป็นทางการ ทำให้การจัดองค์กรพรรครูปแบบนี้ตกอยู่ในกลุ่มคนแคบๆ เช่น ชนชั้นนำท้องถิ่น หรือผู้สนับสนุนทางการเงิน กลุ่มทุนธุรกิจ

(2) การสร้างฐานสมาชิกพรรค (Building Grassroots Party Membership) รูปแบบพรรคการเมืองที่มีฐานจากมวลชนที่เน้นการขยายฐานสมาชิกให้มีจำนวนมาก ดังนั้น ตัวชี้วัดที่มักถูกนำมาใช้ในการศึกษาก็คือ จำนวนตัวเลขของสมาชิกพรรค และแม้จะถูกนำไปใช้เป็นตัวชี้วัดในการศึกษาอยู่ทั่วไปแต่ก็มีการตั้งข้อสังเกตว่า จำนวนตัวเลขนั้นอาจมีความไม่น่าเชื่อถือของข้อมูล เช่น กรณีที่พรรคการเมืองอาจให้ข้อมูลที่เกินจริง การเก็บรวบรวมข้อมูลสมาชิกพรรคที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่มีความแน่นอน อีกทั้งนิยามของการเป็นสมาชิก (Membership) ก็มีความต่างออกไปในแต่ละประเทศ เช่น ในนอร์เวย์และอังกฤษนั้น มีการกำหนดให้มีบัตรสมาชิกซึ่งต้องชำระเงินบำรุงพรรคขั้นต่ำในรายปี

(3) การคัดสรรผู้สมัคร การสร้างประชาธิปไตยและความเข้มแข็งภายในพรรคเมืองค์ประกอบสำคัญอีกส่วนคือ กระบวนการกระจายอำนาจในการตัดสินใจคัดเลือกผู้สมัครเพื่อเข้าสู่สภานิติบัญญัติและการคัดเลือกผู้นำพรรค ให้มีส่วนร่วมในระดับรากฐาน โดยกระบวนการคัดสรรมี 3 ขั้นตอน คือ การรับรองคุณสมบัติของผู้สมัครซึ่งจะเกี่ยวข้องกับ

กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ระเบียบ ข้อบังคับพรรค ขึ้นตอนต่อไป คือ การเสนอชื่อผู้เข้าชิงจากตัวเลือกผู้ซึ่งมีคุณสมบัติเหมาะสมในขั้นตอนแรก และขั้นตอนสุดท้ายคือการเลือกตั้ง ซึ่งจะกำหนดว่าใครจะเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตนั่นๆ แต่ละขั้นตอนในการคัดสรรผู้สมัครของพรรคอาจถูกมองว่า ไม่ได้มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง แต่เป็นเพียงเก้าอี้ดนตรี (Music Chairs) ซึ่งหมายความว่า การคัดสรรผู้สมัครนั้นถูกลอบบี้ได้ง่าย แม้จะมีผู้มีสิทธิได้รับการคัดสรรมาก แต่ก็เพียงไม่กี่คนที่ได้รับการเสนอชื่อและเป็นผู้เข้าชิงในที่สุด การศึกษาพลวัตของกระบวนการตัดสินใจในทางปฏิบัติจริงนั้นหาข้อพิสูจน์ได้ยาก

#### 4. ผลการศึกษา

ผลการศึกษาพบว่า กลไกสำคัญที่ทำให้พรรคเพื่อไทยประสบความสำเร็จในการสร้างและรักษาสถานะในพินที่ ประกอบด้วยกลไกหลัก 4 ประการ ดังนี้

**4.1 นโยบายพรรค** พรรคเพื่อไทยวางนโยบายของพรรคให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่เป็นกลุ่มฐานเสียงส่วนใหญ่ในประเทศ และได้นำนโยบายเข้ามาเป็นปัจจัยหลักในการแข่งขันเลือกตั้ง ทำให้นโยบายเข้ามามีบทบาทต่อการตัดสินใจลงคะแนนมากยิ่งขึ้น หลังการบริหารงานยุครัฐบาลทักษิณ ชินวัตรสมัยแรก นโยบายที่พรรคหาเสียงถูกนำไปปฏิบัติจริงเป็นรูปธรรม ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงจุด ทำให้พรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนนิยมถล่มทลายในสมัยถัดมา ต่อมาเมื่อพรรคไทยรักไทยถูกยุบและดำเนินงานภายใต้ชื่อพรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทยก็ยังคงเน้นนโยบายเศรษฐกิจที่ต่อยอดจากผลงานของพรรคไทยรักไทยเดิม

**นโยบายพรรคไทยรักไทย** นับตั้งแต่เริ่มต้นดำเนินงานในนามพรรคไทยรักไทย พรรคไทยรักไทยในขณะนั้นก่อตั้งขึ้นท่ามกลางวิกฤตเศรษฐกิจหลังปี พ.ศ. 2540 พรรคไทยรักไทยในขณะนั้น ใช้สโลแกนหลักในการหาเสียงว่า “คิดใหม่ทำใหม่ เพื่อไทยทุกคน” (ปีซี, 2561) ปัจจัยสำคัญหนึ่งที่ทำให้พรรคไทยรักไทยสามารถกำหนดนโยบายได้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน คือ การวางนโยบายอย่างเป็นระบบผ่านการศึกษาวิจัย รวบรวมข้อมูล การทำโพลสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งต่างจากแนวนโยบายพรรครูปแบบเดิมที่มักกำหนดนโยบายจากภาครัฐ หรือข้าราชการ เป็นการกำหนดนโยบายจากบนลงล่าง ซึ่งไม่สามารถตอบโจทย์ความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงจุด นโยบายที่ชัดเจนของพรรคไทยรักไทยที่มุ่งเน้นไปที่การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจระยะสั้นเป็นนโยบายเร่งด่วน ทำให้พรรคไทยรักไทยก้าวขึ้นมาเป็นตัวเลือกที่โดดเด่นในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2544 และสามารถคว้าชัยชนะได้ในที่สุดเมื่อพรรคไทยรักไทยได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลภายใต้การนำของ

ทักษิณ ชินวัตร รัฐบาลได้ผลักดันนโยบายที่พรรคไทยรักไทยได้รณรงค์หาเสียงไว้ไปปฏิบัติจนเกิดผลเป็นรูปธรรม เช่น นโยบายกองทุนประกันสุขภาพแห่งชาติ หรือที่รู้จักกันในชื่อนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค โครงการกองทุนหมู่บ้านละล้าน การส่งเสริมสินค้าผลิตภัณฑ์ท้องถิ่นด้วยนโยบาย OTOP ปฏิเสธไม่ได้ว่านโยบายของพรรคไทยรักไทย รวมถึงการบริหารงานของรัฐบาลทักษิณ ได้รับความสนใจและความนิยมจากประชาชนอย่างมาก ซึ่งจะเห็นได้จากผลการเลือกตั้งสมัยต่อมาในปี พ.ศ. 2548 ที่พรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนนิยมอย่างล้นหลาม ผลการเลือกตั้งทำให้พรรคไทยรักไทยมีจำนวนที่นั่ง ส.ส. ในสภาเกินครึ่ง สามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย นโยบายในช่วงการบริหารของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยถือได้ว่าเป็นยุครุ่งเรืองของพรรค ซึ่งจะเห็นได้จากความนิยมและคะแนนเสียงที่พรรคไทยรักไทยได้รับเพิ่มมากยิ่งขึ้น

**นโยบายพรรคพลังประชาชน** เมื่อพรรคไทยรักไทยถูกยุบในปี พ.ศ. 2549 ก่อนจะมาเป็นพรรคพลังประชาชน พรรคพลังประชาชนยังคงดำเนินนโยบายหลักตามแนวนโยบายของพรรคไทยรักไทย นโยบายส่วนใหญ่ที่ถูกนำมาหาเสียงจึงเป็นการต่อยอดนโยบายเดิมที่พรรคไทยรักไทยประสบความสำเร็จ โดยใช้สโลแกนหลักในการหาเสียงว่า “ทุกนโยบายสำเร็จได้ ด้วยพลังประชาชน” (ปิปปี้, 2561) พรรคพลังประชาชนจึงไม่ได้มีนโยบายทางเศรษฐกิจที่ต่างไปจากพรรคไทยรักไทยมากนัก โดยนโยบายส่วนใหญ่เป็นการต่อยอดโครงการหรือนโยบายของพรรคไทยรักไทยที่ได้รับการตอบรับในสังคมสูง ซึ่งนอกจากจะสามารถรักษาสถานะคะแนนเสียงเดิมของตนเองแล้ว ยังง่ายต่อการที่ประชาชนจะจดจำพรรคใหม่ที่มีระยะเวลาในการเตรียมตัวก่อนเลือกตั้งเพียงครั้งปี เนื่องจากพรรคไทยรักไทยถูกยุบพรรคในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2550 พรรคจึงมีมติให้อดีต ส.ส. สังกัดพรรคเข้าสมัครเป็นสมาชิกพรรคพลังประชาชน เพื่อเตรียมลงรับเลือกตั้งที่จะมาถึงช่วงธันวาคม พ.ศ. 2550

**นโยบายพรรคเพื่อไทย** หลังพรรคพลังประชาชนถูกยุบพรรคในปี พ.ศ. 2551 พรรคต้องดำเนินงานภายใต้พรรคใหม่อีกครั้งคือ พรรคเพื่อไทย โดยนโยบายที่โดดเด่นของพรรคเพื่อไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2554 พรรคเพื่อไทยจุดกระแสนโยบายประชานิยมอีกครั้งโดยมีนโยบายหลักที่กลายเป็นกระแสและได้รับการพูดถึงอย่างแพร่หลาย คือ การเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำวันละ 300 บาท ขึ้นค่าแรงขั้นต่ำสำหรับผู้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี 15,000 บาทต่อเดือน เสนอเพิ่มเงินเข้ากองทุนหมู่บ้านจากเดิมหมู่บ้านละ 1 ล้านบาท เป็น 2 ล้านบาท จัดตั้งกองทุนพัฒนาบทบาทสตรีในทุกจังหวัด การปรับเพิ่มเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ นโยบายลดคันแรก และโครงการจำนำข้าวตันละ 15,000 บาท นโยบายเหล่านี้ทำให้ภาพลักษณ์ของการเป็นพรรคการเมืองที่เน้นการแก้ไขปัญหาปากท้องของประชาชนในระดับฐานรากได้รับการตอบรับอีกครั้ง และส่งผลให้พรรคเพื่อไทยยังคงครองเสียงข้างมากในสภาและเป็นแกนนำ

ในการจัดตั้งรัฐบาลได้สำเร็จในปี พ.ศ. 2562 พรรคเพื่อไทยใช้ สโลแกนหลักในการหาเสียงว่า “ขอคิดใหม่ ทำใหม่ เพื่อไทยทุกคน อีกครั้ง” “พรรคเพื่อไทย หัวใจคือประชาชน” (บีบีซี, 2561)

สอดคล้องกับผลการศึกษา ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ซึ่งพบว่า กลไกด้านนโยบายพรรค เป็นปัจจัยสำคัญหลักที่ทำให้พรรคเพื่อไทยได้รับความนิยมในพื้นที่ แม้ต่อมาจะมีการยุบพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน ประชาชนในพื้นที่ยังคงจดจำผลงานของรัฐบาลซึ่งบริหารงานโดยพรรคไทยรักไทยภายใต้การนำของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตรในอดีต จากการรวบรวมข้อมูลผ่านผู้สมัครในพื้นที่ หัวคะแนนพรรคเพื่อไทย และกลุ่มประชาชนที่สนับสนุนและชื่นชอบพรรคเพื่อไทย จะพบว่าทั้งสามกลุ่มเห็นว่า นโยบายพรรคไทยรักไทยเป็นสิ่งที่ทำให้พรรคไทยรักไทยแตกต่างจากพรรคอื่นๆ ในอดีต และสามารถสร้างการรับรู้ให้กับประชาชนได้ในวงกว้าง เมื่อนโยบายของพรรคถูกนำไปปฏิบัติจริง ประชาชนจะเกิดความเชื่อมั่นในพรรคว่า หากตนเลือกพรรคไทยรักไทย ตนจะได้ประโยชน์จากนโยบายที่พรรคหาเสียงไว้ การกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ของพรรคเพื่อไทย นอกจากมีระบบการวางแผนจากระดับบน โดยผ่านการศึกษานักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญและทีมงานของพรรคในระดับชาติ เช่น ในช่วงก่อตั้งพรรคไทยรักไทย มีบุคคลซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการวางแผนนโยบายจากหลายภาคส่วนทั้งกลุ่มทุนและกลุ่มนักวิชาการ เช่น นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ นายภูมิธรรม เวชยชัย และนายแพทย์พรหมินทร์ เลิศสุริย์เดช ในช่วงพรรคพลังประชาชนได้ดึงตัวนายมังกรชัย แสงสุวรรณ มารับผิดชอบนโยบายด้านเศรษฐกิจ และช่วงพรรคเพื่อไทย มีนางสุดารัตน์ เกยุราพันธุ์ เป็นประธานยุทธศาสตร์การเลือกตั้งพรรคเพื่อไทย โดยมีนายชัชชาติ สิทธิพันธุ์ และนายกิตติรัตน์ ณ ระนอง ดูแลด้านเศรษฐกิจ นอกจากนี้ พรรคเพื่อไทยยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น โดยให้ ส.ส. ในพื้นที่เป็นแกนนำหลักในการจัดเสวนา หรือประชุมเพื่อหารือรับฟังความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่อยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงก่อนการเลือกตั้ง จากนั้นจึงส่งข้อเสนอแนะต่อทีมงานหรือให้กับสาขาพรรคที่ดูแลรับผิดชอบ เพื่อกำหนดนโยบายให้ใกล้เคียงกับความต้องการมากที่สุด

จากการสัมภาษณ์นักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดเชียงรายได้ชี้ให้เห็นถึงข้อได้เปรียบจากนโยบายของพรรคเพื่อไทยเหนือพรรคอื่นๆ ในจังหวัดเชียงรายว่า “ต้องยอมรับความจริงที่ว่า พรรคเพื่อไทยมีต้นทุนเรื่อง นโยบาย ที่ประสบความสำเร็จตั้งแต่สมัยพรรคไทยรักไทย ซึ่งทำให้ประชาชนได้ประโยชน์และจดจำแบรนด์พรรคได้ยาวนาน และกลายเป็นจุดขายในการสื่อสารกับประชาชนเวลาหาเสียงได้เป็นอย่างดี ดังนั้น สิ่งที่พรรคคู่แข่งต้องทำคือ สร้างนโยบายที่เป็นประโยชน์และเป็นที่ยึดจำในใจของประชาชนให้ได้ การต่อสู้แบบเก่าไม่สามารถเอาชนะการเลือกตั้งได้แล้ว” (นักการเมืองท้องถิ่น เขต 7, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 ธันวาคม 2562) สอดคล้องกับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตหนึ่งในจังหวัดเชียงราย ที่มองความสำเร็จ

ที่ต่อเนื่องของพรรคเพื่อไทยว่า “สิ่งที่ทำให้พรรคเพื่อไทยได้รับความนิยมสูงทั้งในจังหวัดเชียงราย และทั้งในประเทศ เพราะพรรคเพื่อไทยให้ความสำคัญกับ นโยบาย โดยเฉพาะนโยบาย การแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาปากท้องที่เป็นเรื่องใกล้ตัวประชาชน อุดมการณ์สำคัญของพรรค ไม่ใช่เรื่องอื่น นอกจากอุดมการณ์ในการแก้ปัญหาเรื่องเศรษฐกิจเป็นหลัก ดังนั้น ไม่ว่าพรรคจะใช้ ชี้อะไร ถ้ายังยึดอุดมการณ์นี้ประชาชนจะมีความเชื่อมั่นในพรรคเพื่อไทย” (สมาชิกรัฐสภาผู้แทน ราษฎรเขตหนึ่งในจังหวัดเชียงราย, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15 ธันวาคม 2562)

การสร้างการเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายที่มักเรียกกันว่า นโยบายที่กินได้ คือ การให้ประชาชนสามารถเข้าถึงประโยชน์จากนโยบายของรัฐโดยตรง ทำให้สิ่งแลกเปลี่ยน ในการหาเสียงเปลี่ยนไปจากเดิมคือ จากสิ่งของหรือเงินทองในอดีต เป็นได้รับผลประโยชน์ จากนโยบายแทน จึงถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการซื้อเสียงเชิงนโยบาย แต่ถึงกระนั้นก็ประสบ ความสำเร็จในแง่ของการจูงใจในลงเลือกตั้งเลือกตั้ง เช่น ความเห็นของผู้เลือกตั้งรายหนึ่ง มองว่า “พรรคเพื่อไทยต่างจากพรรคอื่นที่ อู้แล้ววะแต่ (พูดแล้วทำจริง) คนในหมู่บ้านนี้ ใช้สิทธิบัตรทอง เข้าร่วมโครงการสินค้า OTOP ศาลาประชาคมมาจากเงินกองทุนหมู่บ้าน เพราะนั่นสำหรับเขาในฐานะชาวบ้านคนหนึ่งการจะลงคะแนนเสียงให้กับพรรคใด ไม่ได้อยู่ที่ว่า พรรคไหนมีนโยบายที่ดีที่สุด ถ้านโยบายดีแต่ไม่เคยทำได้จริงก็ไม่มีประโยชน์ แต่อยู่ที่เลือกไป แล้วได้อะไรกลับมา” (ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เขต 5, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 ธันวาคม 2562) ความสำเร็จในเชิงนโยบายของพรรคจะเห็นได้จากสถิติผลการเลือกตั้งในแบบบัญชีรายชื่อ ของจังหวัดเชียงรายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544-2554 เนื่องจากเป็นผลคะแนนที่ประชาชนลงคะแนน โดยพิจารณาจากพรรคการเมืองเป็นสำคัญ โดยพรรคเพื่อไทยได้รับคะแนนเสียงเกินครึ่งมา โดยตลอด ยกเว้นการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2562 ซึ่งมีเงื่อนไขปัจจัยอื่นๆ ที่ต้องพิจารณา

#### ตารางที่ 1 ผลการเลือกตั้ง ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ จังหวัดเชียงราย

| พ.ศ  | คะแนนเลือกพรรคไทยรักไทย/<br>พลังประชาชน/ เพื่อไทย | คะแนนที่ทุกพรรค<br>ในระบบบัญชีได้รับ | ร้อยละ |
|------|---------------------------------------------------|--------------------------------------|--------|
| 2544 | 375,863                                           | 565,585                              | 66.46  |
| 2548 | 462,963                                           | 588,949                              | 78.60  |
| 2550 | 375,172                                           | 571,219                              | 65.68  |
| 2554 | 445,093                                           | 614,101                              | 72.48  |
| 2562 | 282,544                                           | 673,688                              | 41.92  |

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (2563)

ดังนั้น หากพรรคการเมืองชูปัจจัยด้านนโยบายเป็นเครื่องมือหลักในการแข่งขันทางการเมือง ในระยะยาวจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงมโนทัศน์ทางการเมืองของประชาชนที่มีต่อระบบการเลือกตั้ง กล่าวคือ ประชาชนจะตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้งโดยพิจารณาจากนโยบายของพรรคการเมืองเป็นหลัก และเห็นว่าเสียงของตนเองมีความหมายในการกำหนดให้พรรคหนึ่งพรรคใดสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ และพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนมีพันธะที่ต้องรับผิดชอบต่อนโยบายที่ตนเองได้หาเสียงไว้ ประชาชนจะสามารถตรวจสอบและควบคุมรัฐบาลผ่านการเลือกตั้งได้

**4.2 ศูนย์ประสานงานพรรค** การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองพรรคการเมืองจำเป็นต้องมีสาขาพรรคที่เปรียบเสมือน ตัวแทนพรรค กระจายไปยังพื้นที่ทั่วทุกภูมิภาคเพื่อเข้าถึงกลุ่มคนที่อยู่อย่างหลากหลายในสังคม อย่างไรก็ตาม สำหรับพรรคการเมืองในประเทศไทยนั้นที่ผ่านมาจะพบว่าไม่ได้มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองที่มีประสิทธิภาพ แต่เป็นการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองให้ครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด เช่นเดียวกับผลการศึกษาที่พบว่าพรรคเพื่อไทยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดตั้งสาขาพรรค หรือการแสวงหาจำนวนสมาชิกพรรค แต่เน้นการบริหารการจัดการฐานเสียงผ่านศูนย์ประสานงานพรรค โดยมีสาขาพรรคเป็นผู้ดูแลศูนย์ประสานงานพรรคนั้นแตกต่างจากสาขาพรรค เนื่องจาก สาขาพรรคมีรายละเอียดข้อบังคับที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด เช่น การรวบรวมสมาชิกในเขตเพื่อจัดตั้งสาขาพรรค ต้องจัดทำรายงานบัญชีรายรับรายจ่าย บัญชีสมาชิกพรรคต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่กำหนด ในขณะที่ศูนย์ประสานงานพรรคนั้นสามารถทำหน้าที่นี้ได้คล่องตัวและมีอิสระมากกว่า

**ศูนย์ประสานงานพรรคไทยรักไทย** แนวคิดในการสร้างพรรคการเมืองสมัยใหม่ที่มีการบริหารจัดการพรรคการเมืองอย่างเป็นระบบ เนื่องจากพรรคการเมืองในอดีตนั้นไม่มีกลไกที่มีระเบียบแบบแผนในการจัดการระดับพื้นที่ ทำให้พรรคการเมืองขาดทิศทางในการทำงานที่ชัดเจน พรรคไทยรักไทยได้นำระบบเครือข่ายการบริหารจัดการ เข้ามาใช้โดยเน้นหลักการสื่อสารที่สะดวก รวดเร็ว งานต่อการทำงานในพื้นที่ และเท่าทันเวลา ทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาค และเขตพื้นที่เลือกตั้งทุกระดับ โดยใช้ศูนย์ประสานงานเขตเลือกตั้งพรรคไทยรักไทย (Thai Rak Thai Operation Center: TRTOC) โดยแนวคิดในการจัดตั้งศูนย์ประสานงานเขตเลือกตั้งพรรคไทยรักไทยได้พัฒนาจากแนวคิดการจัดโครงสร้างองค์กรแบบใบแชมลิ้อค (Shamrock Organization) ของชาร์ล แฮนดี้ (Charles Handy) โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ คือการปรับเปลี่ยนสถานะจากพรรคการเมืองเชิงปริมาณที่มุ่งเน้นการหาสมาชิกพรรคตามเป้าหมายที่พรรคกำหนด และขับเคลื่อนไปสู่ระบบพรรคการเมืองสมัยใหม่ ที่มุ่งเน้นให้หน่วยงานในระดับรากหญ้าของพรรคเป็นกลไกสำคัญที่มีบทบาทในการสร้างสายสัมพันธ์อันแน่นระหว่างพรรคกับสมาชิกพรรคในแต่ละท้องที่ (ฝ่ายกิจกรรมสภา พรรคไทยรักไทย ร่วมกับศูนย์บริการวิชาการแห่ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549, น. 23-24) ด้วยแนวคิดดังกล่าวทำให้พรรคไทยรักไทยจัดตั้งศูนย์ประสานงานเขตเลือกตั้งขึ้นทั่วทุก 400 เขตเลือกตั้ง ก่อนการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2544 พรรคไทยรักไทยได้มีการเตรียมความพร้อมโดยการจัดตั้งศูนย์ประสานงานเขตเลือกตั้งสาขาพรรคได้แต่งตั้งผู้ประสานงานในเขตนั่นๆ ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือผู้ประสงค์ลงรับสมัครเลือกตั้ง ส.ส. ในเขตนั่นๆ ศูนย์ประสานงานถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีหน้าที่ ภารกิจหลักคือ การหาสมาชิกพรรค และการประสานงานกับกลุ่มเครือข่ายต่างๆ ในพื้นที่ เช่น นักการเมืองท้องถิ่น ส.จ. ส.อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงกลุ่มมวลชน ชมรมแม่บ้าน กลุ่มอาชีพ และหลังเลือกตั้งหากมี ส.ส. พรรคได้รับเลือกตั้ง ส.ส. ก็จะเป็นผู้ประสานงานโดยตรงกับสมาชิกพรรค ในระยะเริ่มแรกพรรคไทยรักไทยได้จัดตั้งสาขาพรรคให้ครบทุกภูมิภาคตามที่กฎหมายกำหนด โดยพรรคไทยรักไทยมีจำนวนเพียง 10 สาขาทั่วทั้งประเทศ ได้แก่ ภาคเหนือ 1 สาขา ตั้งอยู่จังหวัดเชียงใหม่ ภาคกลาง 3 สาขา ตั้งอยู่ที่จังหวัดนนทบุรี จังหวัดนครสวรรค์ และจังหวัดสระบุรี ภาคตะวันออกอีกยี่สิบหนึ่ง 3 สาขา ตั้งอยู่ที่จังหวัดขอนแก่น จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดร้อยเอ็ด ภาคใต้ 3 สาขา ตั้งอยู่ที่จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดกระบี่ และจังหวัดนราธิวาส ทำให้สาขาพรรคมีเขตรับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัด

**ศูนย์ประสานงานพรรคพลังประชาชน** ภายหลังการยุบพรรคไทยรักไทยใน อดีต ส.ส. จากพรรคไทยรักไทย ได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคพลังประชาชน ส่วนโครงสร้างด้านสาขาพรรค และศูนย์ประสานงานพรรคยังคงยึดตามโครงสร้างเดิมของพรรคไทยรักไทย ทั้งสาขาพรรคทั่วประเทศ และศูนย์ประสานงานพรรคในแต่ละเขตจังหวัด แต่สิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปคือ จำนวนสมาชิกพรรคพลังประชาชนที่ลดลงอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจาก การยุบพรรคไทยรักไทยทำให้สถานะของสมาชิกพรรคสิ้นสุดลงไปด้วย ในขณะที่พรรคพลังประชาชนไม่ได้ให้ความสำคัญกับการหาสมาชิกพรรค แต่มุ่งเน้นไปที่การเตรียมการหาเสียงเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2550 ที่กำลังใกล้เข้ามา

**ศูนย์ประสานงานพรรคเพื่อไทย** พรรคเพื่อไทยยังคงใช้โครงสร้างสาขาพรรคหลักในแต่ละภูมิภาค ต่อเนื่องจากพรรคไทยรักไทย และพรรคพลังประชาชน แต่ยังคงมีศูนย์ประสานงานพรรคเพื่อไทยในเขตเลือกตั้งแต่ละจังหวัด ต่อมาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ปี พ.ศ. 2560 กำหนดให้พรรคการเมืองที่ต้องการส่งผู้สมัครลงเลือกตั้งในเขตใดต้องมีสาขาพรรค หรือ ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด โดยการจัดตั้งสาขาพรรคต้องมีสมาชิกสังกัดพรรคในภูมิลำเนานั้นจำนวน 500 คนขึ้นไป ส่วนการแต่งตั้งตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ต้องมีสมาชิกพรรคในเขตภูมิลำเนาตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป ซึ่งตามเงื่อนไขนี้พรรคเพื่อไทยยังคงใช้กลไกเดิมคือ ไม่ได้ขยายสาขาพรรคเพิ่มเติม แต่ใช้การแต่งตั้งตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดแทน ศูนย์ประสานงานพรรคเพื่อไทย

การส่งเสริมให้ศูนย์ประสานงาน ดำเนินกิจกรรมในพื้นที่และมีเจ้าหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ช่วยยืดโยงความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส. และประชาชนในเขตเลือกตั้งให้มีความใกล้ชิดและมีโอกาสพบปะประชาชนในพื้นที่อยู่เสมอ ซึ่งจะช่วยรักษาความนิยมที่มีต่อพรรคและผู้สมัครในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ส่วนสาขาพรรคนั้นรับหน้าที่ในการเป็นตัวกลาง หรือ “พี่เลี้ยง” ในการประสานงานระหว่างศูนย์ประสานงานพรรคการเมือง และสำนักงานใหญ่ ในส่วนของแนวคิดในการพัฒนาให้ศูนย์ประสานงานพรรคเป็นสถาบันทางการเมืองระดับรากหญ้าที่สมาชิกพรรครู้สึกเป็นเจ้าของนั้น ยังมีอุปสรรคอยู่มากในทางปฏิบัติหลายประการ เช่น ชาวบ้านแม้เป็นผู้สนับสนุนพรรคและชื่นชอบพรรคเองไม่เห็นความสำคัญของการเป็นสมาชิกพรรค เนื่องจากการเป็นสมาชิกพรรคนั้นมีขั้นตอนในการดำเนินการ และยังมีค่าใช้จ่ายในการสมัครสมาชิก รวมถึงการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของศูนย์ประสานงานเองก็ไม่มีความต้องการ มักมีการรวมตัวในช่วงของการรณรงค์หาเสียงเพียงเวลาสั้นๆ จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลระบุว่า รับสมัครสมาชิกพรรคนั้นไม่ได้ส่งผลต่อผลการเลือกตั้ง ผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า “การสมัครสมาชิกนี้ก็คือการบังคับหิ้วไปหาคนมาสมัคร ถ้าค่าสมัครคนละร้อย ก็ไม่รู้จะสมัครไปทำไม ถามว่าเงินร้อยนี้เยอะไหม จะว่าน้อยว่ามากอันนี้มันขึ้นอยู่กับคน แต่ถามว่าสมัครไปแล้วได้อะไร แต่ถ้าเป็น (ส.ส.) บอกว่าหิ้วไปหามา เราก็ต้องไปหามา ดูอย่าง 4 อำเภอนี้มีสมาชิกอยู่ไม่ถึง 100 คน แต่ถามว่าเขาเลือกเพื่อไทยก่อน เขาก็เลือกอยู่ดี เงินที่เอามาจ่ายค่าสมัครสมาชิกก็ได้รับการสนับสนุนมาจากหัวคะแนน เช่น นักการเมืองในพื้นที่” (หัวคะแนน เขต 3, การสื่อสารส่วนบุคคล , 25 ธันวาคม 2562)

**4.3 ผู้สมัครสังกัดพรรค** ผู้สมัครเป็นกลไกสำคัญของพรรคในการรักษาฐานเสียง กระบวนการคัดสรรผู้สมัครของพรรคจึงมีความสำคัญต่อการกำหนดบุคคลที่จะลงสมัครเป็นตัวแทนพรรค ซึ่งส่งผลต่อการตัดสินใจลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พรรคเพื่อไทยพยายามสร้างกลไกพรรคให้เข้มแข็ง เช่น กลไกด้านนโยบาย ด้านสาขา ศูนย์ประสานงานพรรคในพื้นที่ เพื่อลดบทบาทการพึ่งพาอาศัยเครือข่ายส่วนบุคคลของ ส.ส. ที่ทำให้พรรคการเมืองในอดีตอ่อนแอและต้องพึ่งพาฐานเสียง อำนาจของนักการเมือง หรือ ส.ส. เป็นหลัก สิ่งที่พรรคเพื่อไทยสร้างความเปลี่ยนแปลงให้กับการเมืองรูปแบบใหม่ ดังจะเห็นจากกรณีของจังหวัดเชียงราย คือ พรรคการเมืองมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจลงคะแนนของประชาชนในพื้นที่มากยิ่งขึ้น เช่น ผู้สมัครในนามพรรคเพื่อไทยสามารถเอาชนะคู่แข่งซึ่งเดิมเป็นเจ้าของฐานเสียงในเขตได้ หรือการที่อดีตผู้สมัครของพรรคเพื่อไทยแพ้การเลือกตั้งหลังจากย้ายไปสังกัดพรรคอื่น ซึ่งกลายเป็นภาพสะท้อนที่สำคัญว่า ประชาชนให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองมากกว่า ตัวบุคคลที่เป็นผู้สมัคร แต่สิ่งที่พรรคเพื่อไทยไม่ได้ให้ความสำคัญต่อกลไกด้านผู้สมัคร คือ ความเป็นประชาธิปไตยและการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดตัวผู้สมัคร อำนาจในการตัดสินใจชี้ขาดว่า

ใครจะเป็นผู้สมัครขึ้นอยู่กับผู้นำพรรค แกนนำพรรคระดับสูง หรือปล่อยให้เป็นการตัดสินใจของกลุ่มมั่ง (Faction) ภายในพรรค เช่น การคัดเลือก ส.ส. ที่จะลงสมัครในจังหวัดเชียงราย เป็นการตัดสินใจของแกนนำกลุ่มวังบัวบาน ซึ่งนำโดยนางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ (หัวหน้าเขต 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 ธันวาคม 2562) กลุ่มวังบัวบาน คือ กลุ่มการเมืองย่อยในสังกัดพรรคไทยรักไทย โดยในขณะนั้นมีการรวมกลุ่มมั่งของ ส.ส. ภายในพรรคไทยรักไทยอยู่หลายกลุ่ม เช่น กลุ่มบ้านจันทร์ส่องหล้า นำโดยทักษิณ ชินวัตร กลุ่มวังน้ำยม นำโดยนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ กลุ่มวังน้ำเย็น นำโดยนายเสนาะ เทียนทอง กลุ่มวาคะห์ นำโดยนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา โดย ส.ส. ในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนส่วนใหญ่อยู่ในการดูแลของกลุ่มวังบัวบาน

**การเลือกสรรผู้สมัครสังกัดพรรคไทยรักไทย** แม้พรรคไทยรักไทยจะกำหนดข้อบังคับพรรคว่าด้วยการคัดเลือกผู้สมัครโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัคร หรือคณะกรรมการอำนวยความสะดวก เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการบริหารพรรค แต่อำนาจในการดำเนินการคัดสรรนั้นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารพรรค หรือกล่าวได้ว่าอำนาจในการชี้ขาดนั้นอยู่ที่คณะกรรมการบริหารพรรค กรณีของจังหวัดเชียงราย วิธีการคัดเลือกผู้สมัครที่พรรคไทยรักไทยนำมาใช้คือ การให้แกนนำมั่งการเมืองภายในพรรคเป็นผู้จัดสรรผู้สมัคร โดย ส.ส. ในเขตภาคเหนือตอนบน มีกลุ่มวังบัวบานนำโดย เยาวภา วงศ์สวัสดิ์ เป็นหัวหน้าในการดูแลพื้นที่และมีแกนนำสำคัญอย่างยงยุทธ ดิยะไพรัช และสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ โดยกลุ่มดังกล่าวได้ชักชวนนักการเมืองที่มีฐานเสียงเป็นทุนเดิมอยู่แล้วให้เข้ามาสังกัดพรรคหรือการดูด ส.ส. จากพรรคอื่นมาร่วมพรรค

การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกของพรรคไทยรักไทย แกนนำพรรคได้พยายามติดต่อ ทาบหานักการเมือง อดีต ส.ส. ในจังหวัดที่มีฐานเสียง ได้รับความนิยมนสูง และมีเครือข่ายในพื้นที่กว้างขวาง เช่น ในเขต 1 พรรคไทยรักไทยได้ชักชวนรัตนางสุทธานามณี ซึ่งเป็นอดีต ส.ส. ให้ลงสมัคร ส.ส. ในสังกัดพรรคไทยรักไทย แต่เมื่อรัตนางสุทธานามณี ปฏิเสธไม่ลงรับสมัคร (ประกายศรี ศรีรุ่งเรือง, 2550, น. 122) จึงเป็นนายสามารถ แก้วมีชัย ที่มาลงสมัครในนามไทยรักไทย และสามารถพลิกเอาชนะนางรัตนางสุทธานามณี เจ้าของฐานเสียงเดิมได้ การอาศัยนักการเมืองที่มีฐานเสียงเป็นทุนเดิมทำให้พรรคไทยรักไทยประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งสมัยแรก จะเห็นได้ว่าการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2544 จังหวัดเชียงรายมี 8 เขตเลือกตั้ง พรรคไทยรักไทยมีผู้สมัครเป็นอดีต ส.ส. ที่ย้ายมาสังกัดพรรคไทยรักไทย ถึง 6 เขต คือ เขต 2 นายสุฤษฏ์ อึ้งอภินันท์ อดีต ส.ส. จังหวัดพะเยา สังกัดพรรคชาติไทย เขต 3 นายถาวร ตรีรัตน์ณรงค์ อดีต ส.ส. 2 สมัย สังกัดพรรคชาติไทยและพรรคความหวังใหม่ เขต 4 นายวิสาร เตชะธีราวัฒน์ อดีต ส.ส. 6 สมัย สังกัดพรรครวมไทย พรรคเอกภาพ พรรคสามัคคีธรรม พรรคชาติพัฒนา พรรคนำไทย และพรรคประชาธิปไตย เขต 5 นายสมบุญ วันไชยธนวงศ์

อดีต ส.ส. 4 สมัย สังกัดพรรครวมไทย พรรคเอกภาพ พรรคชาติพัฒนา และพรรคความหวังใหม่ เขต 6 นายยงยุทธ ดิยะไพรัช อดีต ส.ส. 2 สมัย สังกัดพรรคเอกภาพ และพรรคประชาธิปัตย์ และเขต 8 นายบัวสอน ประชามอญ อดีต ส.ส. สังกัดพรรคเอกภาพ

ต่อมาในการเลือกตั้ง ปี พ.ศ. 2548 ภายหลังรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร บริหารงานครบวาระ 4 ปี พรรคไทยรักไทย ได้ส่งผู้สมัครชุดเดิมลงเลือกตั้ง ในจังหวัดเชียงราย โดยมี การเปลี่ยนแปลงตัวผู้สมัครเพียง 2 เขต คือ เขต 3 และเขต 7 ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงตัวผู้สมัครเนื่องจาก ผู้สมัครรายเดิมคือ นายถาวร ตรีรัตน์ณรงค์ และนายยงยุทธ ดิยะไพรัช ขยับขึ้นไปเป็นผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อพรรคไทยรักไทย โดยในเขต 7 พรรคไทยรักไทย ได้ส่งนางละออง ดิยะไพรัช ซึ่งมีศักดิ์เป็นน้องสาวของยงยุทธ ดิยะไพรัช ลงรับสมัครแทน แต่ที่เขตที่น่าสนใจคือ การเปลี่ยนตัวผู้สมัครในเขต 3 เป็น นายสุรสิทธิ์ เจียมวิจักขณ์ ซึ่งย้ายมาจากพรรคประชาธิปัตย์ และเคยพ่ายแพ้ให้กับนายถาวร ตรีรัตน์ แต่ในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2548 ที่ย้ายมาสังกัดพรรคไทยรักไทย นายสุรสิทธิ์ เจียมวิจักขณ์ กลับเอาชนะคู่แข่งจากพรรคมหาชน และพรรคประชาธิปัตย์ไปอย่างขาดลอย สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทที่มากขึ้นของพรรคการเมือง การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2548 ยังถือเป็นถือเป็นช่วงรุ่งเรืองที่พรรคและผู้สมัครของพรรคได้รับความนิยมนอย่างสูงสุด ซึ่งเห็นได้จากการเพิ่มขึ้นของคะแนนเสียงทั้งที่พรรคได้รับในแบบบัญชีรายชื่อ และที่ผู้สมัครสังกัดพรรคได้รับในแบบแบ่งเขต

**การเลือกสรรผู้สมัครสังกัดพรรคพลังประชาชน ปี พ.ศ. 2550** ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งยุบพรรคไทยรักไทย ส่งผลให้กรรมการบริหารพรรคทั้ง 111 คน ถูกตัดสิทธิ์ทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี ซึ่งหนึ่งในกรรมการบริหารพรรค คือ นายวิสาร เตชะธีราวัฒน์ ส.ส. เขต 4 จังหวัดเชียงราย ทำให้อดีต ส.ส.ของพรรคไทยรักไทย ที่ไม่ถูกตัดสิทธิ์ เข้าสังกัดพรรคพลังประชาชน การเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในปี พ.ศ. 2550 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2550 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงจำนวนเขตเลือกตั้งทั้งในแบบแบ่งเขตและสัดส่วน รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นกลุ่มจังหวัดทั้งหมด 8 กลุ่ม โดยแต่ละกลุ่มจังหวัดมี ส.ส. ได้ 10 คน จากผู้สมัครในระบบสัดส่วนกลุ่มที่ 1 ของพรรคพลังประชาชน จะพบว่า ผู้สมัคร ส.ส. ในลำดับต้นๆ เป็น ส.ส. ในกลุ่มวังบัวบาน และจำนวนครึ่งหนึ่งของผู้สมัครสัดส่วนกลุ่มที่ 1 เป็นนักการเมืองในพื้นที่จังหวัดเชียงราย คือ นายยงยุทธ ดิยะไพรัช นายสัมพันธ์ เลิศนุวัฒน์ นายถาวร ตรีรัตน์ณรงค์ นายบัวสอน ประชามอญ และนายสมบุญณ์ วันไชยธนวงศ์ แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของกลุ่มวังบัวบานที่มีต่อการกำหนดตัวผู้สมัคร การเปลี่ยนแปลง ส.ส. แบบสัดส่วนยังส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนตัวผู้สมัครในแบบแบ่งเขตของจังหวัดเชียงราย พรรคพลังประชาชนได้ส่งผู้สมัครที่ไม่เคยลงเลือกตั้ง ส.ส. ในจังหวัดเชียงราย ทั้งหมด 3 คน ประกอบด้วย นายรังสรรค์ วันไชยธนวงศ์ แทนนายสมบุญณ์ วันไชยธนวงศ์ ซึ่งไปลงเลือกตั้ง

ในแบบสัดส่วน นางสาววิสาระดี เตชะธีราวัฒน์ แทนนายวิสาร เตชะธีราวัฒน์ ที่ถูกตัดสิทธิ์ทางการเมือง และนายพิเชษฐ์ เชื้อเมืองพาน แทนนายบัวสอน ประชามอญ ที่ไปลงเลือกตั้งในแบบสัดส่วน ผลการเลือกตั้งชี้ให้เห็นว่า ระบบหนึ่งเขตหลายคนไม่ได้ทำให้พรรคพลังประชาชนเสียที่นั่ง ผู้สมัครจากพรรคพลังประชาชนได้รับคะแนนอย่างท่วมท้น และยังคงทุกที่นั่งในจังหวัดเชียงราย โดยเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้พรรคพลังประชาชนประสบความสำเร็จในการเลือกตั้ง คือ

(1) พรรคการเมืองและผู้สมัครจากพรรคเดียวกันต้องมีเอกภาพและทำงานสอดคล้องกัน พรรคพลังประชาชนมีแนวทางในการรณรงค์เลือกตั้งที่เป็นไปในรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ

(2) ประชาชนในพื้นที่ต้องให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองมากกว่าตัวบุคคลเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2550 เป็นการเลือกตั้งหลังการรัฐประหาร และการยุบพรรคไทยรักไทย การลงคะแนนสนับสนุนพรรคพลังประชาชน ไม่ได้เกิดจากความชื่นชอบนโยบายพรรคผลงานพรรคในอดีต หรือ ตัวผู้สมัครเพียงอย่างเดียว แต่ประชาชนบางกลุ่มให้ความเห็นว่า การเลือกพรรคพลังประชาชนเป็นการแสดงออกถึงจุดยืนในการต่อต้านการรัฐประหาร เมื่อพิจารณาผลการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งหลังการรัฐประหาร และมีการเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งทั้งในแบบแบ่งเขต และสัดส่วน จะพบว่าพรรคพลังประชาชนยังคงได้รับคะแนนสูง ทั้งห่างจากคู่แข่งจากพรรคอื่น

## ตารางที่ 2 ผลการเลือกตั้ง ปี พ.ศ. 2550 แบบสัดส่วน จังหวัดเชียงราย

| จำแนกตามเขตเลือกตั้ง |         |         |        |         |
|----------------------|---------|---------|--------|---------|
| พรรค                 | เขต 1   | เขต 2   | เขต 3  | รวม     |
| พลังประชาชน          | 136,119 | 165,952 | 73,101 | 375,172 |
| ประชาธิปัตย์         | 51,689  | 36,236  | 24,684 | 112,609 |
| ชาติไทย              | 6,964   | 6,021   | 3,973  | 16,958  |
| เพื่อแผ่นดิน         | 5,027   | 4,271   | 3,602  | 12,900  |
| รวมใจไทยชาติพัฒนา    | 3,577   | 3,367   | 2,982  | 9,926   |

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (2563)

การเลือกสรรผู้สมัครสังกัดพรรคเพื่อไทย ข้อบังคับในการคัดเลือกผู้สมัครของพรรคเพื่อไทยไม่ได้แตกต่างจากพรรคไทยรักไทย และพรรคพลังประชาชน ที่ให้อำนาจการตัดสินใจส่งตัวผู้สมัครอยู่ที่คณะกรรมการบริหารพรรค ทั้งยังจะพบว่ากลุ่มมุ้งต่างๆ ยังมีบทบาท

ในการขึ้น ส.ส. ในพรรค เช่นความขัดแย้งภายในพรรคพลังประชาชนที่ทำให้เสียงสมาชิกพรรคแตกออกไปสนับสนุนพรรคฝ่ายตรงข้าม หรือที่เรียกว่า เกิดกลุ่มงูเห่าทางการเมืองขึ้น

การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2554 ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย พรรคเพื่อไทยส่งผู้สมัครชุดเดิมจากทั้งพรรคพลังประชาชนลงเลือกตั้ง ใน 7 เขต การเลือกตั้งครั้งนี้ผู้สมัครจากพรรคเพื่อไทยต้องแข่งกับ พรรคภูมิใจไทย ที่ได้รับการสนับสนุนในพื้นที่จากนายสมบุรณ์ วันไชยธนวงศ์ อดีต ส.ส. พรรคไทยรักไทยและตระกูลจสทธานามณี แต่การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2554 พรรคเพื่อไทยยังสามารถรักษาทุกที่นั่งในจังหวัดเชียงรายเช่นเดิม ประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดเชียงรายยังคงนิยมพรรคเพื่อไทยและผู้สมัครจากพรรคเพื่อไทย พรรคภูมิใจไทยไม่สามารถเจาะฐานเสียงของพรรคเพื่อไทยได้สำเร็จ ส่วนการส่งผู้สมัครลงเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2562 ในจังหวัดเชียงราย พรรคเพื่อไทยได้เปลี่ยนตัวผู้ลงรับสมัครในนามพรรค 2 เขต คือ นายวิสาร เตชะธีราวัฒน์ ที่กลับมาลงเลือกตั้งหลังถูกตัดสิทธิ์ทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี แทนบุตรสาวคือ นายวิสาระดี เตชะธีราวัฒน์ ส่วนนายวิสาระดีนั้นจะไปลงรับเลือกตั้งชิงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในนามพรรคเพื่อไทย ซึ่งก่อนหน้านี้ พรรคเพื่อไทยไม่เคยส่งผู้สมัครลงเลือกตั้งท้องถิ่นในนามพรรคอย่างเป็นทางการ โดยเดิมที่ผู้สมัครนายก อบจ. ในจังหวัดเชียงราย อยู่ในกลุ่มเครือญาติของตระกูลติยะไพรัช นอกจากนี้ นายวิสารยังสนับสนุนให้นายวิสิทธิ์ เตชะธีราวัฒน์ ผู้เป็นน้องชาย ลงเลือกตั้งแทนนายสุรสิทธิ์ เจียมวิจักขณ์ ในเขต 2 อีกด้วย จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนตัวผู้สมัครของพรรคเพื่อไทยในครั้งนี้นี้ก็ยังคงวนเวียนในกลุ่มคนสนิท หรือ เครือญาติของผู้สมัครคนเดิม เขตเลือกตั้งที่ 1 เดิมที่มีกระแสว่า สามารถ แก้วมีชัย อดีต ส.ส. เพื่อไทย 4 สมัย จะเลื่อนไปลงรับสมัครในแบบบัญชีรายชื่อพรรค และให้คนสนิทซึ่งเป็นนักการเมืองท้องถิ่น (ส.จ.) ในเขตลงรับสมัครแทน แต่เนื่องจากพรรคพลังประชารัฐ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มตระกูลจสทธานามณีส่งนางรัตนา จงสุทธานามณี อดีตนายก อบจ.และอดีต ส.ส. ลงเลือกตั้ง ทำให้นายสามารถ แก้วมีชัย ต้องลงเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเช่นเดิม เพราะการส่งผู้สมัครหน้าใหม่แข่งกับคู่แข่งที่มีฐานความนิยมสูง เสี่ยงต่อการที่พรรคจะเสียที่นั่งในเขตนี้ แต่สุดท้ายพรรคเพื่อไทยก็เสียที่นั่ง ส.ส. ในเขตนี้ให้กับพรรคอนาคตใหม่

ส่วนการเลือกตั้งในเขต 7 ซึ่งเป็นพื้นที่ที่นายยงยุทธ ติยะไพรัช มีฐานเสียงในพื้นที่อย่างเหนียวแน่น แม้ว่านายยงยุทธจะลงพื้นที่ช่วยผู้สมัครจากพรรคเพื่อชาติ ซึ่งพรรคเพื่อชาติถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายพรรคเพื่อไทยในการเลือกตั้งครั้งนี้ แต่ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าผู้สมัครจากพรรคเพื่อชาติในเขต 7 ได้คะแนนเพียง 1,087 คะแนน และพรรคเพื่อชาติได้คะแนนรวมทุกเขตจังหวัดเพียง 14,492 คะแนน สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม การเลือกตั้งของประชาชนจากการยึดติดในตัวบุคคลเช่นในอดีต มาสู่การให้ความสำคัญกับพรรคการเมือง และนโยบาย พรรคเพื่อชาติซึ่งได้รับการสนับสนุนจากนายยงยุทธ ติยะไพรัช

และนโยบายการพาดิถีผู้นำพรรคกลับบ้าน จึงไม่ประสบความสำเร็จในพื้นที่ ผลการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2562 สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ แม้ว่าพรรคเพื่อไทยจะรักษาสถานเสียงส่วนใหญ่ในจังหวัดได้ถึง 5 เขต แต่ก็เป็นครั้งแรกในรอบเกือบ 2 ทศวรรษที่พรรคเพื่อไทยเสียที่นั่งให้กับพรรคอื่นใน 2 เขต คือ เขต 1 และเขต 6 และพรรคที่ได้ที่นั่งใน 2 เขตดังกล่าวกลับไม่ใช่พรรคที่มีการคาดการณ์กันว่าจะเป็นพรรคพลังประชารัฐซึ่งเป็นคู่แข่งสำคัญของพรรคเพื่อไทย แต่เป็นพรรคอนาคตใหม่ที่เรียกได้ว่าเป็นม้ามิดในการแข่งขันในครั้งนี้ที่พลิกเอาชนะผู้สมัครจากพรรคเพื่อไทยไปได้ รวมถึงคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อพรรคเพื่อไทยในจังหวัดเชียงราย ยังลดลงอย่างเห็นได้ชัด โดยพรรคเพื่อไทยได้ 282,544 คะแนน หรือคิดเป็นร้อยละ 42 ซึ่งในการเลือกตั้งในจังหวัดเชียงรายที่ผ่านมาพรรคเพื่อไทยจะได้รับคะแนนในแบบบัญชีรายชื่อ มากกว่าร้อยละ 60-70

โดยสรุปแล้ว การคัดเลือกผู้สมัครในพื้นที่จังหวัดเชียงรายของพรรคเพื่อไทย ก็ไม่ได้แตกต่างจากพรรคไทยรักไทย และพรรคพลังประชารัฐมาก เพราะมีเพียงข้อบังคับตามกำหนดในกฎระเบียบ แต่อำนาจในการตัดสินใจเลือกยังคงอยู่ภายใต้กลุ่มมั่งการเมืองเช่นเดิม การคัดสรรผู้สมัครของพรรคเพื่อไทยจึงอยู่ภายใต้การตัดสินใจของกลุ่มการเมืองเพียงไม่กี่กลุ่ม แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการคัดสรรผู้สมัคร โดยให้มีการจัดการเลือกตั้งขึ้นต้นในเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองปี พ.ศ. 2560 ก็เป็นวิธีการคัดสรรผู้สมัครโดยกฎหมายบังคับ ไม่ได้เกิดจากความต้องการของพรรคเพื่อไทย ปัจจัยเสริมอีกประการที่ทำให้ฐานเสียงของพรรคเพื่อไทยในจังหวัดเชียงรายเหนียวแน่น คือ การรวมกลุ่มประสานการทำงานของ ส.ส. พรรคในจังหวัด การทำงานร่วมกันภายในพรรคมีโครงสร้างการทำงานร่วมกันทั้งแบบที่เป็นทางการและที่ไม่เป็นทางการ เช่น พรรคได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานภาคเหนือตอนบน โดยสามารถ แก้วมีชัย เป็นประธาน หรือการรวมกลุ่มกันอย่างไม่เป็นทางการของ ส.ส. สังกัดพรรคเพื่อไทยในจังหวัด โดยมีนายยงยุทธ ตียะไพรัช เป็นผู้ดูแลในพื้นที่การรวมกลุ่มของนักการเมืองระดับชาติ หรือ ส.ส. ของพรรคไทยรักไทยนั้น แตกต่างจากการรวมกลุ่มของ ส.ส. หรือนักการเมืองในอดีต เนื่องจากในอดีตนั้นพรรคการเมืองไม่มีความเข้มแข็งเป็นการรวมตัวกันแบบหลวม ไม่มีความชัดเจน เนื่องจาก ส.ส. ในอดีตโยกย้ายพรรคกันอยู่บ่อยครั้ง

**4.4 หัวคะแนน** คือกลุ่มคนที่มีบทบาทสำคัญในการรวบรวมคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในช่วงการเลือกตั้ง หัวคะแนนมีหน้าที่โน้มน้าวผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนให้กับผู้สมัครที่ตนสนับสนุน หรือ เป็นหัวคะแนนให้ โดยเฉพาะในสังคมไทยที่มีลักษณะเป็นระบบอุปถัมภ์ และให้คุณค่ากับความเป็นพวกพ้อง หัวคะแนนที่ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสามารถทำให้ผู้สมัครประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งได้ ดังนั้น บุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นหัวคะแนนได้นั้นต้องเป็นบุคคลที่มีความน่าเชื่อถือ เป็นที่รู้จักของคนในพื้นที่อย่างกว้างขวาง

และมีศักยภาพในการโน้มน้าวใจ หัวคะแนนจึงเรียกได้อีกอย่างว่า ผู้ควบคุมคะแนนเสียง หรือ ผู้ช่วยเลือกตั้ง โดยทั่วไปหัวคะแนนอาจจะเป็นนักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการ นักธุรกิจ ผู้นำศาสนา หรือแม้กระทั่งเครือญาติ คนสนิทของผู้สมัคร วิธีการที่หัวคะแนนใช้รณรงค์หาเสียงสนับสนุนมีทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย สิ่งตอบแทนระหว่างผู้สมัครกับหัวคะแนน หัวคะแนนกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจจะเป็นสิ่งของ เงินทอง หรืออาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว โดยหน้าที่ของหัวคะแนนในช่วงเลือกตั้งคือ การรณรงค์หาเสียง แจกโปสเตอร์ ปกติน สิ่งของ สื่อสารทัศนคติด้านที่เป็นผลดีแก่พรรคหรือผู้สมัคร ประสานความร่วมมือระหว่างประชาชนในพื้นที่กับพรรคหรือผู้สมัคร หรือแม้กระทั่งวิธีการผิดกฎหมายอย่างการ ชื้อเสียง หรือข่มขู่ ฝายตรงข้าม การศึกษาการสร้างและรักษารฐานเสียงของพรรคเพื่อไทยในครั้งนี้ พบว่า แม้พรรคเพื่อไทยจะมีกลไกด้านนโยบายเป็นจุดแข็งสำคัญในการสร้างความนิยม แต่หัวคะแนนก็ยังคงมีบทบาทในการรักษารฐานเสียงให้กับพรรค ผลการศึกษาการใช้กลไก หัวคะแนน ในการสร้างและรักษารฐานเสียงของพรรคตั้งแต่ยุคไทยรักไทย พลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย ผู้วิจัยได้แบ่งหัวคะแนนออกเป็น 3 ประเภทคือ 1) หัวคะแนนที่สังกัดพรรค 2) หัวคะแนน สังกัดผู้สมัคร และ 3) หัวคะแนนร่วมพรรคและผู้สมัคร

(1) หัวคะแนนสังกัดพรรค หัวคะแนนสังกัดพรรคเป็นรูปแบบหัวคะแนนที่พรรคไทยรักไทยจัดตั้งขึ้นมาเพื่อควบคุมคะแนนเสียงพรรค และลดการพึ่งพาหัวคะแนนส่วนตัวของ ส.ส. ในพื้นที่ หัวคะแนนกลุ่มนี้จะยึดโยงโดยตรงกับพรรค เช่น ได้รับการติดต่อจากพรรค ได้รับเงิน หรือสิ่งของสนับสนุนจากพรรค และพึงสังเกตว่าการจัดตั้งหัวคะแนนที่ขึ้นตรงกับพรรค มีส่วนสัมพันธ์กับกฎกติกาเลือกตั้งแบบใหม่ในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ที่มีการเลือกตั้ง ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อพรรค ดังนั้น พรรคต้องสร้างความนิยมที่ขึ้นตรงกับพรรคให้ได้ ไม่เช่นนั้นพรรคอาจจะได้จำนวน ส.ส. ในแบบแบ่งเขตมาก แต่ได้ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อน้อย การกำเนิดกลไกหัวคะแนนที่เชื่อมโยงกับพรรคการเมืองโดยตรง จึงสัมพันธ์กับรูปแบบกติกาการเลือกตั้งที่กำหนดให้พรรคต้องมีบทบาทในการแข่งขันเลือกตั้งให้มากขึ้น ลักษณะการบริหารหัวคะแนนสังกัดพรรคจะมีการวางระดับหัวคะแนนรายใหญ่ตั้งแต่ระดับภูมิภาคลงมาถึงระดับย่อยสุดอย่าง หมู่บ้าน โดยเปรียบเทียบการสร้างใยแมงมุม ระบบหัวคะแนนสังกัดพรรคมีพัฒนาการที่สำคัญคือ ช่วงการบริหารในรัฐบาลที่พรรคไทยรักไทย พลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย เป็นแกนนำรัฐบาล หัวคะแนนบางส่วนได้เข้าสู่กลไกของรัฐผ่านโครงการของรัฐบาล เช่น การเป็นคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน คณะกรรมการกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี ทำให้หัวคะแนนกลุ่มนี้สามารถเข้าถึงแหล่งงบประมาณจากโครงการของรัฐ และรวมไปถึงการได้รับการยอมรับด้วยสถานะทางสังคม เมื่อเข้าสู่ช่วงการเลือกตั้งกลุ่มคนเหล่านี้ก็จะมีส่วนร่วมในการโน้มน้าว ชักจูง ชาวบ้านในพื้นที่ให้ลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครและพรรค โดยวิธีการที่หัวคะแนนสังกัดพรรค ใช้รณรงค์หาเสียง

ให้ผู้สมัครและพรรค ไม่ใช่การหยิบยื่นเงินให้กับชาวบ้านโดยตรง แต่เป็นการพูดถึงนโยบายด้านบวกของพรรคที่ชาวบ้านจะได้ประโยชน์ เช่นการประกันราคาสินค้าเกษตรที่จะขายได้ การขึ้นค่าแรง เงินเดือนขั้นต่ำ หรือการเรียนฟรี รักษาพยาบาลฟรี

(2) หัวคะแนนสังกัดผู้สมัคร หัวคะแนนประเภทนี้ คือ หัวคะแนนในเครือข่ายอุปถัมภ์ส่วนตัวของผู้สมัคร ซึ่งผู้สมัครอาจจัดตั้งขึ้นมาชั่วคราวตามวาระการเลือกตั้ง หรืออาจเป็นหัวคะแนนที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้สมัคร เช่น เครือญาติ ความสัมพันธ์ในแง่บุญคุณต่างตอบแทน โดย ส.ส. ในพื้นที่แต่ละคนจะมีเครือข่ายหัวคะแนนของตนเองต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ทั้งขนาดของเครือข่ายหัวคะแนน ความหยิ่งลึกลับเหนียวแน่นของผู้สมัครแต่ละคน หัวคะแนนประเภทนี้จึงขึ้นอยู่กับอิทธิพล บารมี และต้นทุนทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้สมัครรายบุคคล เช่น ผู้สมัครที่มีเครือข่ายอุปถัมภ์อย่างกว้างขวางในพื้นที่ย่อมมีเครือข่ายหัวคะแนนกว้างขวางทั่วถึงในระดับย่อย เช่น ตระกูลติยะไพรัช ตระกูลเตชะธีราวัฒน์ ตระกูลวันไชยธนวงศ์ โดยหัวคะแนนรูปแบบนี้จะได้รับการสนับสนุนเงินทอง หรือ สิ่งของจากผู้สมัครโดยตรง หัวคะแนนที่สำคัญของผู้สมัครในพื้นที่ คือ นักการเมืองท้องถิ่นในเขตนั้นๆ นักการเมืองท้องถิ่นที่เคยได้รับการสนับสนุนจาก ส.ส. ในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น จึงต้องตอบแทน ส.ส. เมื่อถึงวาระการเลือกตั้งระดับชาติ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่าง ส.ส. และนักการเมืองท้องถิ่นอาจเป็นตัวเงิน หรือการจัดสรรงบประมาณโครงการให้นักการเมืองท้องถิ่นเมื่อได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. หัวคะแนนประเภทนี้ยังได้เปรียบหัวคะแนนประเภทอื่นเนื่องจากมีสายสัมพันธ์และผลประโยชน์ตอบแทนได้ใกล้ชิดกว่าประเภทพรรคการเมือง และยังเป็นวิธีที่จำเป็นสำหรับผู้สมัครในรับประกันฐานความนิยมของตนเองให้เหนียวแน่น มั่นคง

(3) หัวคะแนนร่วมพรรคการเมืองและผู้สมัคร ช่วงหลังรัฐประหาร ปี 49 มีการจัดตั้งกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ หรือกลุ่มคนเสื้อแดง การรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง ย่อมสร้างความไม่พอใจให้กับกลุ่มผู้สนับสนุนของพรรค คนเสื้อแดงเป็นเครือข่ายที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการสนับสนุนพรรคพลังประชาชนและพรรคเพื่อไทย หัวคะแนนประเภทนี้มีความทับซ้อนกันระหว่างพรรคกับผู้สมัคร ที่ผู้กล่าวเช่นนี้เนื่องจากกลุ่มคนเสื้อแดงมีเครือข่ายใหญ่เกินกว่าจะเป็นของ ส.ส. แต่ซับซ้อนเกินกว่าจะเป็นของพรรค กลุ่มคนเสื้อแดงนั้นมีเครือข่ายคลุมทั่วประเทศ ไม่ได้สังกัดภายใต้ ส.ส. คนใดคนหนึ่ง และกลุ่มคนเสื้อแดงไม่ได้ถูกจัดตั้งโดยพรรคการเมือง และมีเป้าหมายในการเคลื่อนไหวต่างจากพรรคการเมือง แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่า กลุ่มคนเสื้อแดงคือ ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง (Voter) ที่เป็นฐานเสียงกลุ่มใหญ่ของพรรค และเป็นฐานมวลชนรวมที่สำคัญของ ส.ส. ในเครือข่ายพรรคไทยรักไทย แกนนำเสื้อแดงนั้นมีบทบาทในการหล่อเลี้ยงความนิยมที่มีต่อพรรคอย่างมาก โดยเฉพาะการส่งต่อข้อมูล นโยบาย การสื่อสารทางการเมืองในระดับมวลชน การส่งต่อชุดทางความคิด

อุดมการณ์ทางการเมือง ตลอดจนการระดมมวลชนเพื่อเข้าสู่การเคลื่อนไหวในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับพรรค ทั้งการชุมนุมทางการเมือง การปราศรัยหาเสียงของพรรคหรือผู้สมัคร และการหาเสียงเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ลงคะแนนเสียงให้กับพรรค หัวคะแนนประเภทนี้ช่วยทำให้ประชาชนผู้สนับสนุนพรรคเกิดความรู้สึกผูกพันและเป็นส่วนหนึ่งของพรรค (Party Identification) จากการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของพรรคอยู่เสมอ โดยเฉพาะในช่วงวิกฤติความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงดังกล่าว ในพื้นที่จังหวัดเชียงรายมีการจัดตั้งกลุ่มคนเสื้อแดงกลุ่มแรกชื่อว่า กลุ่มคนเจียงฮายฮักประชาธิปไตย และต่อมาก็มีกลุ่มอื่นๆ กระจายในหลายอำเภอทั่วจังหวัด เช่น ชมรมคนรักทักษิณเชียงราย 49 กลุ่มต้นกล้าประชาธิปไตยเชียงราย และกลุ่ม 24 มิถุนาประชาธิปไตยเชียงราย วิทยุชุมชนคนเชียงรายรักประชาธิปไตย กลุ่มเสียงประชาชนเพื่อประชาธิปไตยเชียงราย ก่อนที่กลุ่มดังกล่าวจะค่อยๆ ลดบทบาทลง จากการควบคุมการเคลื่อนไหวทางการเมืองโดยคณะรัฐประหาร หลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557

## 5. สรุปผลการศึกษา

ผลการศึกษาพบว่าพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทยมีกลไกในการสร้างและรักษาสถานะเสียงในจังหวัดเชียงราย 4 กลไก คือ

**5.1 กลไกด้านนโยบายพรรค** นโยบายเป็นจุดแข็งที่ทำให้พรรคประสบความสำเร็จได้ยาวนานมากที่สุด นับตั้งแต่ช่วงพรรคไทยรักไทย ซึ่งถือเป็นยุครุ่งเรืองของพรรค จากการกำหนดนโยบายประชานิยมที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้เป็นวงกว้าง เมื่อพรรคได้รับเลือกตั้งและสามารถเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้ผลักดันนโยบายที่หาเสียงไว้ไปสู่การปฏิบัติ เมื่อพรรคไทยรักไทยถูกยุบและมาดำเนินงานในชื่อพรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย พรรคยังคงดำเนินแนวนโยบายตามพรรคไทยรักไทย ผู้วิจัยได้ข้อสรุปว่าปัจจัยที่ทำให้พรรคเพื่อไทยยังคงได้เปรียบพรรคคู่แข่งในด้านนโยบาย คือ การมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ สร้างการจดจำและรับรู้ต่อประชาชนได้เป็นวงกว้างและได้ยาวนาน ทำให้เข้าถึงประชาชนในการหาเสียงเลือกตั้งได้ง่าย เนื่องจากนโยบายไม่ได้ถูกยกเลิกไปตามพรรคการเมือง เช่น นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค ได้ต่อยอดพัฒนาเป็นระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าครอบคลุมประชาชนทั่วประเทศกว่า 48 ล้านคน นโยบายกองทุนหมู่บ้านได้พัฒนาเป็นกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ผลการศึกษาการสร้างและรักษาสถานะเสียงโดยใช้กลไกด้านนโยบายของพรรคเพื่อไทย ได้ข้อสรุปเบื้องต้นว่า กลไกด้านนโยบาย โดยเฉพาะในช่วงพรรคไทยรักไทย เป็นช่วงสร้างฐานเสียงของพรรค แต่การต่อยอดและพัฒนานโยบายของพรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทยเป็นการรักษาสถานะเสียงของพรรค

**5.2 กลไกด้านศูนย์ประสานงานพรรคการเมือง** พรรคเพื่อไทยมีแนวคิดในการสร้างพรรคการเมืองสมัยใหม่ที่มีการบริหารจัดการพรรคการเมืองอย่างเป็นระบบ แบบแผน สามารถกำหนดทิศทางในการทำงานได้อย่างคล่องตัว รวดเร็วและสอดคล้องกันตั้งแต่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และในเขตพื้นที่เลือกตั้ง เนื่องจากศูนย์ประสานงานพรรคเป็นกลไกระดับพื้นที่ที่จะเชื่อมโยงผู้สมัครพรรคกับประชาชนในพื้นที่ ทำให้รักษาสถานเสียงได้มีประสิทธิภาพกว่าการใช้สาขาพรรค นอกจากนี้ การมีสาขาพรรคที่มากทำให้เกิดภาระและความยุ่งยากต่อการบริหารจัดการของพรรค ทั้งในแง่ของงบประมาณ เจ้าหน้าที่ ทรัพยากร รวมถึงการจัดประชุม จัดทำรายงานบัญชีรายรับรายจ่าย บัญชีสมาชิกพรรคต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่กำหนด ซึ่งต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญ ในขณะที่ศูนย์ประสานงานพรรคนั้นสามารถทำหน้าที่นี้ได้คล่องตัวและมีอิสระมากกว่า ทั้งนี้ พรรคเพื่อไทยเองไม่ได้ให้ความสำคัญกับจำนวนสาขา หรือสมาชิกพรรค แต่เน้นไปที่การบริหารจัดการและผลลัพธ์ในการเลือกตั้งแทน และจากผลการเลือกตั้งที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่า จำนวนสาขา และจำนวนสมาชิกพรรคไม่ได้สัมพันธ์กับคะแนนเสียงที่พรรคเพื่อไทยได้รับ

**5.3 กลไกด้านผู้สมัครสังกัดพรรค** พรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทยได้กำหนดข้อบังคับพรรคว่าด้วยการคัดเลือกผู้สมัครโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดสรรผู้สมัคร หรือ คณะกรรมการอำนวยการเลือกตั้ง เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการบริหารพรรค แต่อำนาจในการดำเนินการคัดสรรนั้นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารพรรค ดังนั้น อำนาจในการชี้ขาดการคัดเลือกผู้สมัครจึงอยู่ที่คณะกรรมการบริหารพรรค กรณีของจังหวัดเชียงราย วิธีการคัดเลือกผู้สมัครที่พรรคนำมาใช้คือ การให้แกนนำมุ่งการเมืองภายในพรรคเป็นผู้จัดสรรผู้สมัคร โดย ส.ส. ในเขตภาคเหนือตอนบน มีกลุ่มวังบัวบานนำโดยนางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ เป็นหัวหน้าในการดูแลพื้นที่และมีแกนนำสำคัญอย่างนายยงยุทธ ตียะไพรัช โดยกลุ่มดังกล่าวได้ชักจูงนักการเมืองที่มีฐานเสียงเป็นทุนเดิมอยู่แล้วให้เข้ามาสังกัดพรรคไทยรักไทย ในส่วนของการหมุนเวียน หรือการเปลี่ยนตัวผู้สมัครนั้น จากการศึกษาพบว่า การเปลี่ยนตัวผู้สมัครในเขตเลือกตั้งจังหวัดเชียงราย เป็นการเปลี่ยนตัวผู้สมัครในวงแคบๆ ผู้สมัครรายใหม่ที่มาลงแทนก็มักจะเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้สมัครคนเดิม เช่น เครือญาติ ถึงกระนั้น การเปลี่ยนตัวผู้สมัครพรรคเพื่อไทยก็ยังต้องคำนึงถึงโอกาสของชัยชนะในการเลือกตั้งเป็นสำคัญ

**5.4 กลไกด้านหัวคะแนน** หัวคะแนน ยังคงมีบทบาทในการรักษาสถานเสียงให้กับพรรคและผู้สมัครในพื้นที่ ผลการศึกษาการใช้กลไก หัวคะแนน ในการสร้างและรักษาสถานเสียงของพรรคตั้งแต่ยุคไทยรักไทย พลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย แบ่งหัวคะแนนออกเป็น 3 ประเภท คือ 1) หัวคะแนนที่สังกัดพรรค เป็นรูปแบบการบริหารจัดการคะแนนเสียงให้ยึดโยงกับพรรคโดยตรง เพื่อลดอิทธิพลและบทบาทของการพึ่งพาหัวคะแนนส่วนตัวของผู้สมัคร 2) หัวคะแนน

สังกัดผู้สมัคร คือ หัวคะแนนในเครือข่ายอุปถัมภ์ส่วนตัวของผู้สมัคร ซึ่งผู้สมัครอาจจัดตั้งขึ้นมาชั่วคราวตามวาระการเลือกตั้ง หรืออาจเป็นหัวคะแนนที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้สมัคร โดยผู้สมัครแต่ละคนจะมีขนาดเครือข่ายกว้างขวาง เหนียวแน่นเท่าใด ขึ้นอยู่กับต้นทุนทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของผู้สมัครแต่ละคน 3) หัวคะแนนร่วมพรรคและผู้สมัคร หรือเครือข่ายคนเสื้อแดงเป็นเครือข่ายที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการสนับสนุนพรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย หัวคะแนนประเภทนี้มีความทับซ้อนกันระหว่างพรรคกับผู้สมัคร แกนนำเสื้อแดงนั้นมีบทบาทในการหล่อเลี้ยงความนิยมที่มีต่อพรรคอย่างมาก โดยเฉพาะการส่งต่อข้อมูล นโยบาย การสื่อสารทางการเมืองในระดับมวลชน การส่งต่อชุดทางความคิด อุดมการณ์ทางการเมือง ตลอดจนการระดมมวลชนเพื่อเข้าสู่อการเคลื่อนไหวในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับพรรค

ส่วนการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562 ในจังหวัดเชียงราย พรรคเพื่อไทยยังคงรักษาสถานะเสียงส่วนใหญ่ของตนเองได้ โดยพรรคเพื่อไทยรักษาที่นั่ง ส.ส. ใน 5 เขตจาก 7 เขต แต่ในการเลือกตั้งครั้งนี้พรรคเพื่อไทยเสียที่นั่งในเขต 1 และเขต 6 ให้กับผู้สมัครจากพรรคอนาคตใหม่ โดยปัจจัยที่ทำให้พรรคเพื่อไทยเสียที่นั่งใน 2 เขต ผู้วิจัยสรุปเป็น 4 ปัจจัยคือ

(1) ระบบการเลือกตั้ง การเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2560 โดยเฉพาะการกำหนดให้มีบัตรเลือกตั้งเพียงใบเดียว ทำให้ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งต้องเลือกตัดสินใจเลือกตั้งเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Voting) ในการเลือกตั้งครั้งนี้กระแสความนิยมในตัวผู้นำพรรคอนาคตใหม่ คือ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ สร้างกระแสความสนใจให้ประชาชนในพื้นที่ และเมื่อเทียบกับความชัดเจนในการเสนอแคนดิเดตผู้สมัครนายกรัฐมนตรี พรรคอนาคตใหม่มีความชัดเจนว่าต้องการเสนอนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคเป็นผู้ชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียว ในขณะที่พรรคเพื่อไทยมีแคนดิเดตถึง 3 คน ดังนั้น ผู้เลือกตั้งจึงต้องพิจารณาตัดสินใจชั่งน้ำหนักในการเลือก ส.ส. พรรค และผู้นำ ด้วยบัตรเลือกตั้งเพียงใบเดียวหากพรรคการเมือง หรือผู้นำพรรคได้รับความนิยมสูงก็จะช่วยให้ผู้สมัครในเขตได้รับความนิยมไปด้วยเช่นกัน

(2) นโยบายพรรคอนาคตใหม่ พรรคอนาคตใหม่เสนอตัวเป็นพรรคทางเลือก โดยมีนโยบายที่โดดเด่น เช่น การปฏิรูปกองทัพ ยกเลิกการเกณฑ์ทหาร ลดการรวมศูนย์อำนาจและกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น การยกระดับเศรษฐกิจฐานรากด้วยเทคโนโลยี และมีจุดยืนที่ชัดเจนในการยุติการสืบทอดอำนาจของคสช.

(3) ผู้สมัครพรรค เนื่องจากประชาชนในพื้นที่เกิดความเบื่อหน่ายต่อนักการเมืองหน้าเก่า ผู้สมัครจากพรรคเพื่อไทยทั้งเขต 1 และเขต 6 เป็นอดีต ส.ส. ของพรรคไทยรักไทยพลังประชาชน และเพื่อไทยที่ดำรงตำแหน่ง ส.ส. ยาวนานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 และไม่เคยมีการเปลี่ยนตัวผู้สมัคร ในขณะที่พรรคอนาคตใหม่ ส่งผู้สมัครหน้าใหม่ที่ไม่เคยเป็นนักการเมืองมาก่อน

(4) การใช้สื่อออนไลน์ พรรคอนาคตใหม่มีจุดเด่นในด้านการหาเสียงการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ออนไลน์ ทำให้พรรคสามารถส่งสารไปยังกลุ่มเป้าหมายได้ตรงจุด โดยเฉพาะกลุ่ม First time voters ซึ่งเป็นกลุ่มคนรุ่นใหม่ที่ใช้สิทธิ์เลือกตั้งเป็นครั้งแรก การที่พรรคใช้สื่อออนไลน์ให้ได้ผลนั้นมาจากการวางแผนวิจัย กำหนดกลุ่มเป้าหมายอย่างเป็นระบบ ซึ่ง ส.ส. รุ่นเก่าอาจยังไม่มีประสบการณ์หรือทีมงานในการใช้สื่อออนไลน์เพื่อเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย

## 6. อภิปรายผลการศึกษา

จากผลการศึกษาการสร้างและรักษาสถานเสียงของพรรคเพื่อไทยในจังหวัดเชียงราย พบว่าไม่สอดคล้องกับแนวคิดการสร้างความเข้มแข็งภายในพรรคการเมืองอย่างตะวันตก เมื่อวิเคราะห์การสร้างและรักษาสถานเสียงพรรคเพื่อไทยกับแนวคิดการสร้างความเข้มแข็งภายในพรรคการเมือง ผ่านการสร้างประชาธิปไตยและความเข้มแข็งภายในพรรคซึ่งแบ่งออกเป็น 3 องค์ประกอบหลักๆ จะพบว่า

ด้านการสร้างฐานองค์กรของพรรค (Building Party Organizations) คือการเน้นความเข้มแข็งของพรรคจากระดับล่าง คือการจัดตั้งองค์กรในระดับสาขาพรรค เพื่อขยายฐานสมาชิกให้พรรคมีลักษณะเป็นพรรคมวลชน (Mass Party) พรรคเพื่อไทยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดตั้งสาขาพรรคให้มีจำนวนมาก สาขาพรรคของพรรคไทยรักไทย พลังประชาชน และพรรคเพื่อไทยเป็นการจัดตั้งให้ครบในแต่ละภูมิภาคตามที่กฎหมายกำหนด พรรคเพื่อไทยเน้นความคล่องตัวและความรวดเร็ว โดยการใช้ศูนย์ประสานงานพรรค แทน ศูนย์ประสานงานพรรคช่วยให้พรรคเพื่อไทยลดภาระด้านงบประมาณและความยุ่งยากในการดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ด้านการสร้างฐานสมาชิกพรรค (Building Grassroots Party Membership) แนวคิดพรรคแบบมวลชนให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น จำนวนตัวเลขของสมาชิกพรรค เมื่อวิเคราะห์จำนวนสมาชิกพรรคเพื่อไทย จะพบว่าในช่วงยุคพรรคไทยรักไทย พรรคให้ความสำคัญกับการขยายฐานสมาชิกพรรคให้ได้มากที่สุด โดยกำหนดให้ ส.ส. ต้องหาสมาชิกพรรคในแต่ละเขตให้ได้ตามจำนวนที่กำหนด ทำให้ช่วงปี พ.ศ. 2548 พรรคไทยรักไทยมีสมาชิกสูงสุดถึงประมาณ 14 ล้านคนทั่วประเทศ เฉพาะใน 9 จังหวัดภาคเหนือมีสมาชิกมากถึง 2.8 ล้านคน อย่างไรก็ตาม การยุบพรรคในปี พ.ศ. 2550 ทำให้สภาพสมาชิกพรรคไทยรักไทยสิ้นสุดลงไปด้วย นับจากนั้นพรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทยก็ไม่ได้เน้นการแสวงหาสมาชิกพรรค และจากผลเลือกตั้งในครั้งต่อมาก็แสดงให้เห็นว่าจำนวนสมาชิกนั้นไม่ได้ส่งผลต่อฐานคะแนนเสียงเลือกตั้งของพรรคแต่อย่างใด

ด้านการคัดเลือกผู้สมัคร การกระจายอำนาจในกระบวนการตัดสินใจคัดเลือกผู้สมัคร การคัดสรรผู้สมัครพรรคเป็นกลไกในการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจการไหลเวียนของอำนาจภายในพรรค หรือแกนกลางอำนาจในการตัดสินใจตั้งแต่การรับรองคุณสมบัติของผู้สมัคร การเสนอชื่อผู้เข้าชิง และการเลือกตั้ง ซึ่งผลการศึกษาการคัดเลือกผู้สมัครในจังหวัดเชียงรายนั้น พบว่าการคัดเลือกผู้สมัครของพรรคเพื่อไทยไม่มีความเป็นประชาธิปไตย ขาดการมีส่วนร่วม แม้พรรคเพื่อไทยจะมีระเบียบ ข้อบังคับในการคัดเลือกผู้สมัครของพรรค แต่ในข้อบังคับเอง อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายก็อยู่ที่คณะกรรมการบริหารพรรค ซึ่งก็คือชนชั้นนำภายในพรรค ในขณะที่จังหวัดเชียงรายกระบวนการในตัดสินใจเลือกผู้สมัครอยู่ภายใต้การนำของกลุ่มมั่งว้างบ้าน โดยมีแกนนำสำคัญอย่างนางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ นายยงยุทธ ดิยะไพรัช และ นายวิสาร เตชะธีราวัฒน์ เป็นผู้มีบทบาทสำคัญ

กล่าวโดยสรุป พรรคเพื่อไทย ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งด้วยกลไกของพรรคที่เน้นประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและผลลัพธ์ในการเลือกตั้ง มากกว่าการขยายจำนวนสาขาและสมาชิกพรรค พรรคเพื่อไทยจึงเป็นพรรคของมวลชนในแง่การสร้างและรักษาสถานะเสียง ได้รับความนิยมเป็นวงกว้าง แต่มีลักษณะของการบริหารและตัดสินใจภายในพรรคแบบชนชั้นนำ ซึ่งปัจจัยที่ทำให้การนำแนวคิดการสร้างคามเข้มแข็งและประชาธิปไตยภายในมาใช้กับบริบทพรรคการเมืองในไทยไม่ประสบความสำเร็จ คือ

- (1) กฎระเบียบข้อบังคับในการจัดตั้งและบริหารสาขาพรรคการเมือง ต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด สร้างภาระและความยุ่งยากให้กับพรรคการเมือง
- (2) สมาชิกพรรคไม่มีบทบาทในการตัดสินใจภายในพรรค ทำให้ไม่เห็นความสำคัญหรือคุณค่าของการเป็นสมาชิกพรรค เช่น กฎหมายกำหนดให้คัดเลือกขั้นต่ำ ใช้จำนวนสมาชิกประมาณ 50-100 คน ก็ถูกมองว่าเป็นเพียงตรายางประทับให้ถูกต้องตามกฎหมายข้อบังคับ
- (3) บทบาทและอิทธิพลของผู้นำพรรคและกลุ่มมั่งภายในพรรค ทำให้การคัดสรรผู้สมัคร ตกอยู่ภายใต้การตัดสินใจของกลุ่มคนไม่กี่คน แม้พรรคจะความพยายามก้าวข้ามการยึดติดตัวบุคคล แต่ปัญหาการคัดสรรผู้สมัครด้วยระบบอุปถัมภ์ ทำให้ไม่สามารถสลายคามเข้มแข็งของกลุ่มมั่งได้ นำไปสู่การโยกย้ายตามกลุ่มที่สังกัดและไม่สามารถทำให้ผู้สมัครเกิดความภักดีต่อพรรคการเมืองได้

## 7. ข้อเสนอแนะ

- (1) แนวทางในการพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความยั่งยืน และสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง คือการสร้างคามเข้มแข็งภายในพรรคการเมือง โดยการให้ความสำคัญกับการ

สร้างประชาธิปไตยภายในพรรคเพื่อลดการผูกขาดอำนาจของชนชั้นนำในพรรค และการส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีความมั่นคงแข็งแรงจากฐานราก โดยการให้ผู้มีส่วนร่วมเข้ามามีส่วนในการตัดสินใจในทุกระดับของพรรคการเมือง โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคในการตัดสินใจเลือกผู้สมัคร ผู้นำพรรค และการกำหนดนโยบาย

(2) พรรคต้องมีการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ โดยเฉพาะการวางนโยบาย การคัดสรรผู้สมัคร และการปรับรูปแบบการหาเสียงให้สอดคล้องกับบริบทการเลือกตั้งในแต่ละครั้ง แม้ว่าพรรคเพื่อไทยจะชนะการเลือกตั้งต่อเนื่องยาวนานถึง 5 สมัย (นับตั้งแต่ช่วงไทยรักไทย) แต่ในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562 พรรคเพื่อไทย เริ่มสูญเสียฐานเสียงให้กับพรรคอื่น โดยเฉพาะพรรคการเมืองหน้าใหม่ที่มีข้อเสนอและทางเลือกใหม่ๆ ให้กับประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง เนื่องจากพรรคเพื่อไทยมีจุดแข็งเรื่องผลงานรัฐบาลไทยรักไทยในอดีต แต่ในการบริหารงานของรัฐบาลพลังประชาชนและเพื่อไทยช่วงหลังต้องเผชิญกับความท้าทายและอุปสรรคหลายประการ เช่น การทุจริตคอร์รัปชัน ความขัดแย้งภายในพรรค การก่อตัวของกลุ่มต่อต้าน ตลอดจนการรัฐประหาร ในการศึกษาการสร้างและรักษาสถานเสียงของพรรคการเมืองครั้งต่อไปมีประเด็นที่น่าสนใจ คือการศึกษาปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างและรักษาสถานเสียง และการจัดการองค์กรพรรคการเมือง เช่น การรัฐประหาร การเปลี่ยนแปลงกติกากฎการเลือกตั้ง

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

ปีปซี. (2561). *พรรคทักษิณ: ย้อนเกมต่อสู้ในรอบ 20 ปี หนี “ก๊ับดัก” รัฐธรรมนูญ 3 ฉบับ*.

สืบค้นเมื่อ 2 พฤษภาคม 2563, จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-46276828>  
ประกายศรี ศรีรุ่งเรือง. (2550). *นักการเมืองถิ่นเชียงราย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ฝ่ายกิจกรรมสภา พรรคไทยรักไทย ร่วมกับศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

(2549). *คู่มือบริหารจัดการเขตเลือกตั้งพรรคไทยรักไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2563). *สถิติการเลือกตั้ง*. สืบค้นเมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2563, จาก [https://www.ect.go.th/ect\\_th/news\\_all.php?cid=13](https://www.ect.go.th/ect_th/news_all.php?cid=13)

### ภาษาอังกฤษ

Norris P. (2005). *Building Political Parties: Reforming Legal Regulations and Internal Rules*. Retrieved 18 February 2020, from <http://aceproject.org/ero-en/topics/parties-and-candidates/pippa.pdf/viewl>

## ธรรมาภิบาลเปรียบเทียบและแนวทางการพัฒนาธรรมาภิบาล ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย<sup>1</sup>

รินทร์ลภัส วุฒิปรัชชาติ<sup>2</sup> และณัฐกริช เปาอินทร์<sup>3</sup>

Received: February 6, 2020

Revised: May 14, 2020

Accepted: May 19, 2020

### บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลของประเทศไทยและต่างประเทศ และเพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ใช้วิธีการวิจัยแบบผสม ระหว่างเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ โดยการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 5 ท่าน โดยการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง แล้วสร้างแบบสอบถาม เก็บข้อมูลจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง 95 หน่วยงาน ตามลำดับ ผลการศึกษาพบว่า ไทย เดนมาร์ก สหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซียมีองค์ประกอบหลักธรรมาภิบาลที่เหมือนกันคือ หลักความโปร่งใสและหลักการมีส่วนร่วม ส่วนความแตกต่างคือเดนมาร์กและสหรัฐอเมริกานำหลักการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากำหนดเป็นกรอบตัวชี้วัดระดับธรรมาภิบาล และแนวทางในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐไม่มีกรอบตัวชี้วัดที่ชัดเจน จากระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาลแต่ละด้านจากมากไปน้อย อยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างมาก ได้แก่ หลักความโปร่งใส หลักสำนึกรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักคุณธรรม/จริยธรรม และหลักความคุ้มค่า ตามลำดับ หน่วยงานภาครัฐควรมีกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาลทั้ง 6 องค์ประกอบ แต่รายละเอียดตัวชี้วัดธรรมาภิบาลแต่ละองค์ประกอบจะแตกต่างกัน

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง แนวทางการพัฒนาธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

<sup>2</sup> นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ 10240 อีเมล: w.rinlaphat@gmail.com

<sup>3</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ 10240 อีเมล: miggenterprise@gmail.com

ตามภารกิจของหน่วยงาน และหน่วยงานภาครัฐควรนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้เร็วขึ้น และเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้มากขึ้น

**คำสำคัญ** ธรรมาภิบาล, หน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย, ธรรมาภิบาลเปรียบเทียบ

## Comparative Good Governance and Guidelines on Developing Good Governance Practices for the Government Agencies in Thailand

Rinlaphat Wutthiprichasit<sup>4</sup> and Nuttakrit Powintara<sup>5</sup>

### Abstract

The objectives of this research are to compare Thailand's good governance principles and those of foreign countries and present the recommendations on the development of good governance practices for government agencies. The research adopts mixed methods research, starting with documentary research and in-depth interviews with five key informants or experts based on purposive sampling. Subsequently, the questionnaire is developed to collect quantitative data from 95 government agencies under central administration. The results show that Thailand, Denmark, United States of America, South Korea, Singapore, Philippines, and Indonesia share certain similarities of good governance principles. These principles include transparency and participation. Nevertheless, Denmark and United States of America are found to demonstrate some differences. First, the principles of environmental conservation have been adopted as the indicators of good governance, and their government agencies do not establish clear indicators of good governance. All six indicators receive a high level of agreement. These six indicators are transparency, accountability, rule of law, participation, morality/ethics, and value for money. It is recommended that government agencies should include all six indicators as good governance practices. However, detailed description of each indicator may vary, depending on the mission of each government agency. It is, moreover, recommended that

---

<sup>4</sup> Student in Master of Public Administration Program, Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration, Bangkok 10240. E-mail: w.rinlaphat@gmail.com

<sup>5</sup> Assistant Professor, Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration, Bangkok 10240. E-mail: miggenterprise@gmail.com

government agencies should adopt technology to their work since it helps them to respond to the demands from people efficiently as well as allowing them to have access to information.

**Keywords** Good Governance, Government Agencies in Thailand, Comparative Good Governance

## 1. บทนำ

เริ่มตั้งแต่พ.ศ. 2532 ธนาคารโลก (World Bank) มีการกำหนดหลักการบรรษัทที่ดี (Good Corporate) เพื่อใช้ในการบริหารงาน เช่น การทำให้พนักงานในองค์กรมีความสุข ทำให้องค์กรเกิดความคุ้มค่า และกระจายอำนาจการบริหาร เป็นต้น กระทั่งหลักการนี้กลายเป็นแนวโน้มหรือทิศทางของโลก (ทิวากร แก้วมณี, 2559, น. 4) สำหรับประเทศไทย ธรรมาภิบาลเข้ามามีบทบาทสำคัญในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง กอรปกับแรงกดดันจากนานาชาติให้ประเทศไทยต้องนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้กับการปฏิบัติงานภาครัฐ เอกชน และประชาชน ในพ.ศ. 2546 สมัยรัฐบาล ดร.ทักษิณ ชินวัตร จึงได้นำหลักการบรรษัทที่ดีมาปรับปรุงเพื่อใช้บริหารบ้านเมืองในบริบทของประเทศไทย (ชัยสิทธิ์ สีนสมบูรณ์ทอง, 2548) เรียกว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” (Good Governance) โดยมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช 2546 เป็นกฎหมายที่กำหนด “หลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการ การสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช 2546, 2546)

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้ประกาศค่าคะแนนดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันโลก (The World Corruption Perception Index: CPI) พ.ศ. 2561 ผลปรากฏว่า 2 ใน 3 จาก 180 ประเทศทั่วโลก ได้คะแนนต่ำกว่า 50 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนนสำหรับประเทศที่ได้อันดับหนึ่งยังคงเป็นประเทศเดนมาร์ก 88 คะแนน ขณะที่ประเทศจากทวีปเอเชียอย่างสิงคโปร์อยู่อันดับที่ 4 ได้ 85 คะแนน ในส่วนของประเทศไทยได้ 36 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน ได้ลำดับที่ 99 เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยได้ 38 คะแนน อยู่อันดับ 76 จาก 168 ประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, 2562)

ในการให้ค่าคะแนน CPI ปี พ.ศ. 2561 นั้น เป็นตัวเลขที่ทำให้เห็นภาพความโปร่งใสของประเทศไทยชัดเจนขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับต่างชาติ ค่าดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทยที่ลดลง นั้นแสดงถึงปัญหาการคอร์รัปชันในประเทศไทยที่สูงขึ้น สะท้อนให้เห็นความอ่อนแอของธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการไทย ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการประจำหรือข้าราชการการเมือง มีข่าวให้เห็นอย่างต่อเนื่อง ทั้งการคอร์รัปชันระดับท้องถิ่นไปจนถึงการคอร์รัปชันระดับชาติ ล้วนส่งผลเสียต่อประเทศไทยในทุกด้าน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ และสังคม ฉะนั้นธรรมาภิบาลจึงสำคัญกับประเทศไทยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับภาครัฐต้องปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้บริการแก่ประชาชน ทั้งนี้ ธรรมาภิบาลต้อง

เป็นสิ่งที่สามารถจับต้องได้ ภาครัฐจึงควรหาวิธีการประยุกต์ และพัฒนาหลักธรรมาภิบาล ที่นำมาจากต่างประเทศให้เข้ากับบริบทของสังคมไทย

ธรรมาภิบาล (Good Governance) จึงเป็นประเด็นที่มีการกล่าวถึงมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งในด้านการเมือง และการบริหาร ยิ่งไปกว่านั้น ธรรมาภิบาลเป็นทั้งหลักการ กระบวนการ และเป็นเป้าหมายในตัว การมีธรรมาภิบาลอาจนำมาสู่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่างๆ (ถวิลวดี บุรีกุล, 2546) ในปี พ.ศ. 2550 ประเทศไทยมีการตื่นตัวในการแก้ไขปัญหาเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันมากขึ้น จึงมีความพยายามแก้ไขปัญหาด้วยวิธีต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการปลูกจิตสำนึก และการป้องกันด้วยวิธีต่างๆ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พุทธศักราช 2550 มาตรา 55/1 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด หรือเรียกโดยย่อว่า “ก.ธ.จ.” ในทุกจังหวัด ยกเว้นกรุงเทพมหานคร (คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด, 2558) เพื่อทำหน้าที่สอดส่อง เสนอแนะการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐในจังหวัดให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานราชการทุกระดับต้องให้ความสนใจและพยายามจะพัฒนาธรรมาภิบาลในองค์กรให้เกิดขึ้นจริง

จากปัญหาการคอร์รัปชันในประเทศไทยทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะวิจัยในประเด็นธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยการเปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลของประเทศไทย และต่างประเทศ ตลอดจนกำหนดกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติงาน จะเป็นพื้นฐานสร้างความเป็นธรรมในสังคม ทำให้เกิดการพัฒนา แก้ไขปัญหาความขัดแย้งในองค์กร (ถวิลวดี บุรีกุล, 2546) ช่วยให้สังคมมีความเข้มแข็งในทุกด้าน ลดปัญหาการทุจริต (ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงการต่างประเทศ, 2561) ช่วยให้ระบบบริหารของรัฐมีความน่าเชื่อถือ ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (แสงชัย อภิชาติธนพัฒน์, 2559) ที่สำคัญเป็นมาตรฐานสากลที่บังคับใช้ถึงระดับการพัฒนาประเทศให้ได้รับการยอมรับจากสังคม ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี, 2546; ลาซิต ไชยอนงค์, 2556) หากข้าราชการไทยขาดธรรมาภิบาล ประเทศจะสูญเสียโอกาสในการพัฒนาดังกล่าว จึงนำมาซึ่งคำถามในการวิจัยคือ “หลักธรรมาภิบาลของประเทศไทยและต่างประเทศมีหลักการใดที่เหมือนกันหรือแตกต่างกัน และแนวทางการพัฒนาธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐควรเป็นอย่างไร”

## 2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- (1) เพื่อเปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลของประเทศไทยและต่างประเทศ
- (2) เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ

## 3. ขอบเขตของการวิจัย

### 3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

(1) เปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลของประเทศไทยและต่างประเทศ จากการศึกษาแนวคิดธรรมาภิบาลของต่างประเทศ และสถาบันต่างๆ ในระดับสากล ร่วมกับศึกษากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย

(2) สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านธรรมาภิบาล เพื่อสร้างข้อสรุป และสอบถามแนวทางการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐหรือหลักธรรมาภิบาลที่หน่วยงานยึดถือปฏิบัติ และเสนอแนวทางการพัฒนาธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยพิจารณาหลักธรรมาภิบาลที่หน่วยงานภาครัฐควรมี

### 3.2 ขอบเขตของพื้นที่

พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ประเทศไทย โดยพิจารณาแนวทางการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐไทย เพื่อให้ได้ภาพรวมหลักธรรมาภิบาลที่หน่วยงานภาครัฐสามารถนำไปปรับใช้ให้เข้ากับภารกิจต่างๆ ของหน่วยงานนั้นๆ เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการพัฒนาธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐ

## 4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เมื่อทราบหลักธรรมาภิบาลของประเทศไทยและต่างประเทศ และเปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างของหลักธรรมาภิบาลในประเทศไทยและต่างประเทศ รวมถึงเกิดแนวทางในการพัฒนาธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐได้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ถือเป็นหลักพื้นฐานในการปกครอง หากหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และหน่วยงานในสังกัดกระทรวงต่างๆ ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ จะทำให้ประชาชนได้ประโยชน์จากการทำหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐทั้งในทางตรงและทางอ้อม และสร้างความเชื่อมั่นให้ประชาชนไว้วางใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการมากขึ้น (แสงชัย อภิชาติธนพัฒน์, 2559) นอกจากนี้ หลักธรรมาภิบาลจะช่วยให้ภาครัฐสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Technical Efficiency) โดยใช้ทรัพยากร

ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้น้อยที่สุด เพื่อให้ได้ผลผลิตที่คาดหวังไว้ อีกทั้งยังทำให้ข้าราชการทุกคนมีความสุขในการปฏิบัติงาน และยังช่วยสร้างขวัญกำลังใจที่ดี พร้อมปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มกำลังความสามารถ ซึ่งจะส่งผลดีโดยรวมกับการปฏิบัติราชการให้เจริญก้าวหน้าต่อไปได้ในอนาคต และนำไปสู่การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับประเทศไทย

## 5. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

### 5.1 ความหมายของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นแนวคิดที่ถูกนำมาใช้ในการบริหารที่เชื่อว่าการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลจะมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลทั้งในระดับองค์การและระดับบุคคล หลักธรรมาภิบาลจึงมีความสำคัญและจำเป็นต่อการบริหารจัดการ (ลาซิต ไชยอนงค์, 2556) คำว่า Good Governance มีการใช้อย่างเป็นทางการครั้งแรกในปี ค.ศ. 1989 รายงานเรื่อง Sub-Sahara Africa : From Crisis to Sustainable Growth ซึ่งเป็นรายงานของธนาคารโลก (World Bank) เสนอว่า ระบบการบริหารภาครัฐต้องยึดหลักธรรมาภิบาล ในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศทั้งหลายควรคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะให้มีการปฏิรูปกฎหมาย และระบบบริหารภาครัฐ (ปธาน สุวรรณมงคล, 2558) จากวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 หรือวิกฤตต้มยำกุ้ง ประเทศไทยต้องขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) คำว่า Good Governance จึงเริ่มเข้ามามีบทบาทในประเทศไทย (ณัฐฐา วินิจนัยภาค, 2553)

ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ประเทศไทยเป็นไปในทางที่ดีได้ คือการจัดการและการบริหารปกครองตามหลักธรรมาภิบาล รัฐบาลต้องนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ ธรรมาภิบาลของประเทศไทยได้มีการต่อยอด ปรับปรุงงาน จนอาจกล่าวได้ว่า สิ่งที่เป็นธรรมาภิบาล คือสิ่งที่ต้องทำบางสิ่งที่ควรทำ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2547) แนวคิดธรรมาภิบาลถูกตีความแตกต่างกันไปตามความแตกต่างทางด้านบริบทของประเทศนั้นๆ

ความหมายของธรรมาภิบาลมี 2 นัย คือ ประการแรกธนาคารโลกอธิบายว่าธรรมาภิบาลหมายถึงด้านการบริหารหรือการจัดการของภาครัฐ ซึ่งเป็นความหมายที่จำกัดประการที่สองรัฐบาลของตะวันตกอธิบายว่าธรรมาภิบาลเป็นเรื่องทางการเมือง (ลาซิต ไชยอนงค์, 2556) อย่างไรก็ตาม ธรรมาภิบาลหมายถึง หลักการบริหารที่ใช้กับอำนาจหน้าที่หรือหลักการทำงาน หากมีการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุดคือ ความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ (ถวิลวดี บุรีกุล, 2546) อีกมุมมองหนึ่ง ธรรมาภิบาลเป็นทั้งหลักการ (Principles) และแนวทาง (Guidelines)

ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ หรือธรรมาภิบาลเป็นหลักการบริหาร การปกครองที่ยึดหลักเหตุผลและความเป็นธรรม โดยมุ่งเน้นผลประโยชน์สูงสุดของประชาชน และประเทศชาติ (ปธาน สุวรรณมงคล, 2558) ธรรมาภิบาลจึงเป็นหลักการการบริหารงานที่จะ ช่วยสร้างสรรค์และส่งเสริมหน่วยงานภาครัฐให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น ข้าราชการทำงานอย่างซื่อสัตย์สุจริตและขยันหมั่นเพียร จะช่วยพัฒนาและยกมาตรฐาน ของประเทศให้สูงขึ้น ทำให้บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง ศรัทธาและเชื่อมั่นในหน่วยงานนั้นๆ อันจะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เช่น หน่วยงานที่โปร่งใส ย่อมได้รับความไว้วางใจ จากผู้ใช้บริการหรือประชาชน รัฐบาลที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ย่อมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ นักลงทุนและประชาชน ตลอดจนส่งผลดีต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและความเจริญก้าวหน้า ของประเทศ เป็นต้น (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ถี, 2546)

## 5.2 ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์

ทฤษฎีพหุนิยม (Pluralism) กลุ่มบุคคลต่างๆ ในสังคมต่างมีแหล่งอำนาจของตัวเอง ถึงแม้ว่าแต่ละกลุ่มจะมีทิศทางแห่งอำนาจแตกต่างกันไป อำนาจนั้นอาจเป็นอำนาจทางการเงิน ข้อมูลข่าวสาร หรือความเชี่ยวชาญที่ต่างกัน ซึ่งแหล่งอำนาจที่แตกต่างกันเหล่านี้ทำให้แต่ละ กลุ่มต้องใช้วิธีการประนีประนอม เพื่อให้แต่ละกลุ่มได้รับผลประโยชน์มากหรือน้อยแตกต่างกัน (Dahl, 1961)

ทฤษฎีพหุนิยมชนชั้นนำ (Plural Elitism) โลว์ และโอลสัน (Lowi & Olson) อธิบาย ว่ากลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไม่สามารถจะครอบงำคนทั้งสังคมได้ แต่เล็งเห็นว่านโยบายสาธารณะ มีความแตกต่างกันไปตามพื้นที่ทางการเมือง ซึ่งหลายพื้นที่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำ ของกลุ่มชนชั้นนำที่เฉพาะเจาะจง (Lowi & Olson, 1970) ประเด็นสำคัญคือพื้นที่ทาง การเมืองแต่ละพื้นที่จะมีกลุ่มผู้นำที่มีข้อตกลงแลกเปลี่ยนการสนับสนุนซึ่งกันและกัน (ณัฐฐา วิจิณัยภาค, 2554) จากปัญหาของความเป็นสาธารณะ โอลสัน (Olson, 1965) อธิบายว่า กลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลมากกว่าจะเป็นผู้จัดระบบและขัดขวางความเจริญทางเศรษฐกิจ ในที่สุดระบบการเมืองและระบบเศรษฐกิจจะถูกทำลายลง ในทางกลับกัน หากกลุ่ม ผลประโยชน์นั้นมีขนาดใหญ่จะเกิดอันตรายน้อยกว่า เพราะกลุ่มผลประโยชน์ที่มีขนาดใหญ่ จะมีความยากลำบากที่จะทำให้กลุ่มเป็นหนึ่งเดียวกันบวกกับการต้องใส่ใจผลประโยชน์ที่มี ความหลากหลาย (ณัฐฐา วิจิณัยภาค, 2554) ปัญหาอีกประการหนึ่ง โดยปกติแล้วคนมักจะไม่ต้องการรับภาระในการรับบริการสาธารณะจนกว่าจะมั่นใจว่าผู้อื่นในสังคมก็ต้องรับภาระ ด้วยเช่นกัน (จันทรา นุช มหากาญจนะ, 2559) อาจทำให้ทางออกของปัญหามีลักษณะคล้ายๆ ระบบตลาดเสรี

ทฤษฎีกลุ่ม (Group Theory) ในระบบการเมือง นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิต (Product) จากความพยายามตอบสนองความต้องการของกลุ่มต่างๆ (Daye, 2013) ซึ่งมีอิทธิพลมากกว่ากลุ่มอื่นๆ โดยคนที่มีความต้องการเช่นเดียวกันจะรวมตัวกันเป็นกลุ่ม (Group) แล้วใช้แรงกดดันและการเจรจาต่อรองกับรัฐบาลหรือผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ (ณัฐกริช เปาอินทร์, 2561, น. 36) ให้ตอบสนองความต้องการของกลุ่ม

การศึกษาทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย โดยให้ความสำคัญกับกลุ่มผลประโยชน์ เช่น หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ และนำไปพิจารณาในการกำหนดนโยบายเป็นต้น (Dahl, 1961) ดังนั้น หลักธรรมาภิบาลจึงเป็นแนวทางในการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานสามารถนำไปปฏิบัติ เพื่อไม่ให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและได้รับการจัดสรรทรัพยากรเฉพาะกลุ่ม (จินทรานุช มหากาญจนะ, 2559)

### 5.3 แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ

พัฒนา [พัฒน-] ก. หมายถึง ทำให้เจริญ (สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, 2554) ดังนั้น การพัฒนาจึงหมายถึง การทำให้เจริญ

การพัฒนาประเทศ (National Development) คือ การพัฒนาเศรษฐกิจ ให้มีขีดความสามารถในการผลิต และการแข่งขันสูงขึ้น การพัฒนาสิ่งแวดล้อมให้เกิดความสมดุลในระบบนิเวศ การพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม การพัฒนาทางด้านจิตใจ รวมทั้งการพัฒนาชนบทให้เป็นระบบและเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ (ภัทรชมน รัตนางกูร, 2552) โดยการพัฒนาระบบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม ส่งเสริมคุณภาพชีวิตของคนไทย พัฒนาบุคคลระดับประเทศ พัฒนาระบบกองทัพบก เรือ อากาศ ปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศ ประกอบด้วย 1) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ คือ ทุน (ภัทรชมน รัตนางกูร, 2552) ทรัพยากรธรรมชาติ (อรพรรณ ศรีเสาวลักษณ์, 2553) ทรัพยากรมนุษย์ (ธีรวิ ทองเจือ และปรีดี หุหมะหม, 2560, น. 391) ผู้ประกอบการ (เยาวลักษณ์ เคลือบมาศ, 2551) และเทคโนโลยี (พอพันธ์ อูยานนท์, 2557) 2) ปัจจัยทางการเมือง ได้แก่ เสถียรภาพทางการเมือง รูปแบบการปกครอง และการบริหารจัดการ (ปภาภัทร อัครางกูร, 2550, น. 26) 3) ปัจจัยทางสังคม ได้แก่ ค่านิยม ความสัมพันธ์ของบุคคล ครอบครัว ชนชั้นทางสังคม ศาสนาและวัฒนธรรม (ภัทรชมน รัตนางกูร, 2552) ทั้งนี้ ปัญหาของการพัฒนาประเทศไทยที่ประสบอยู่ในปัจจุบัน เช่น ความไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง (อายุษ ประทีป ณ ถลาง, 2560) การพัฒนาระบบเศรษฐกิจเสรี ปัญหาสังคม ปัญหาการยอมรับจากนานาชาติ และความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ

#### 5.4 บริบทการพัฒนาของประเทศไทย

กฎหมาย ยุทธศาสตร์ และแผนพัฒนาที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ มีดังนี้

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประเทศไทยให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาล ซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวดที่ 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 กำหนดให้รัฐจัดทำยุทธศาสตร์เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560)

(2) ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พุทธศักราช 2561 - 2580) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พุทธศักราช 2504 - 2564) จำนวน 12 ฉบับ ปัจจุบันแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 สอดรับกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะยาว 20 ปี ในลักษณะของการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ระยะยาวลงสู่การปฏิบัติในช่วงเวลา 5 ปี วิสัยทัศน์สู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

#### ตารางที่ 1 ความสอดคล้องของกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12

| กรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี<br>(พุทธศักราช 2561 - 2580)                                  | แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12<br>(พุทธศักราช 2560 - 2564) |                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
|                                                                                       | ประเด็นตาม<br>ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี                                      | ประเด็นที่แตกต่างจาก<br>แผนฯ ฉบับอื่น |
| ยุทธศาสตร์ที่ 1 ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง                                              | 1. สร้างความมั่นคงของชาติ                                               | 1. โลจิสติกส์                         |
| ยุทธศาสตร์ที่ 2 ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน                          | 2. พัฒนาเศรษฐกิจไทยเข้มแข็ง                                             | 2. นวัตกรรม                           |
| ยุทธศาสตร์ที่ 3 ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน                          | 3. เพิ่มศักยภาพทุนมนุษย์                                                | 3. การพัฒนาเมือง พื้นที่และเศรษฐกิจ   |
| ยุทธศาสตร์ที่ 4 ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม         | 4. ลดความเหลื่อมล้ำ                                                     | 4. ความร่วมมือระหว่างประเทศ           |
| ยุทธศาสตร์ที่ 5 ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม | 5. เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม                                               |                                       |
| ยุทธศาสตร์ที่ 6 ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ           | 6. พัฒนาการบริหารจัดการในภาครัฐ                                         |                                       |

(3) ประเทศไทย 4.0 เป็นนโยบายของรัฐบาลเน้นการสร้างนวัตกรรม เพื่อความยั่งยืนของเศรษฐกิจ โดยการขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยนวัตกรรม พัฒนาประเทศให้พ้นจากกับดักรายได้ปานกลาง ใช้แนวทางสานพลังประชารัฐ ซึ่งปัจจัยแห่งความสำเร็จคือ การติดต่อสื่อสารที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารโดยใช้เทคโนโลยี (ICT) ปัจจุบันประเทศไทยเป็นยุคอุตสาหกรรมหนัก หรือเรียกว่า “ประเทศไทย 3.0” มีศักยภาพในการผลิตและส่งออกสินค้า เช่น ก๊าซธรรมชาติ ปูนซีเมนต์ เหล็กกล้า รถยนต์ เป็นต้น โดยใช้เทคโนโลยีจากต่างประเทศ เน้นภาคการส่งออก (Export) (สำนักงาน ก.พ. สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล, 2560)

### 5.5 หลักการธรรมาภิบาลและการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในการบริหารงานภาครัฐ

หลักการธรรมาภิบาลที่ได้พิจารณาจากองค์ประกอบธรรมาภิบาลของประเทศไทย มีพัฒนาการมาจนถึงปัจจุบัน ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2 พัฒนาการของหลักธรรมาภิบาลในประเทศไทย

| ลำดับ | รัฐธรรมนูญและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ                                                 |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1     | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540                                                  |
| 2     | แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พุทธศักราช 2540 - 2544)                           |
| 3     | ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พุทธศักราช 2542 |
| 4     | แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พุทธศักราช 2545 - 2549)                           |
| 5     | พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2545                           |
| 6     | พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช 2546             |
| 7     | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550                                                  |
| 8     | แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พุทธศักราช 2550 - 2554)                          |
| 9     | แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พุทธศักราช 2555 - 2559)                          |
| 10    | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560                                                  |
| 11    | แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พุทธศักราช 2560 - 2564)                          |

พัฒนาการของหลักธรรมาภิบาลในประเทศไทยให้ความสำคัญกับ 6 หลักการที่สามารถนำมาพัฒนาเป็นกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า หลักคุณธรรม/จริยธรรม และหลักสำนึก

รับผิดชอบ (ณัฐฐา วินิจนัยภาค, 2553; บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี, 2546; พัทรี สิโรรส, บรรเจิด สิงคะเนติ, ถวิลวดี บุรีกุล, อัมพร อารังลักษณ์ และมานวิภา อินทรทัต, 2559)

(1) หลักนิติธรรมเป็นกรอบกฎหมายและกฎข้อบังคับที่ต้องเป็นธรรม ทันสมัย เป็นที่ยอมรับของสังคมเพื่อให้สังคมปฏิบัติตามกฎหมายและกฎข้อบังคับต่างๆ (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี, 2546) ประกอบด้วย 7 หลักการ (พัชรี สิโรรส และคณะ, 2559) ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความอิสระของผู้พิพากษา หลักไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีความผิด และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้สาระสำคัญในการนำหลักนิติธรรมไปปฏิบัติ ประการแรก กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน ไม่ขัดแย้งกันเอง มีเหตุผล ต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม ต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คัดค้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิขั้นพื้นฐาน ต้องทันสมัยและสามารถรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม ต้องบัญญัติตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ ต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายหรือกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคล ต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด ต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ และเคารพกฎหมาย ประการที่สอง กระบวนการนิติบัญญัติต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ประการที่สาม กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์ ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ไม่ชักช้า ด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม ต้องส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก และประการที่สี่ นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องซื่อสัตย์ สุจริต ยึดหลักธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรม หลักการ (พัชรี สิโรรส และคณะ, 2559)

(2) หลักความโปร่งใส เป็นการเปิดเผยข้อมูล (Accessibility to Public Information) โดยการสื่อสารสองทาง (Two-way Communication) ความโปร่งใสมีความหมายตรงข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชัน (สถาบันพระปกเกล้า, 2545) ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พุทธศักราช 2540 มีสาระสำคัญเรื่องข้อมูลที่สามารถเปิดเผยได้ และข้อมูลที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ แบ่งข้อมูลข่าวสารเป็น 4 ประเภท ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยคือ ข้อมูลสาธารณะของรัฐทั้งหมด ข้อมูลข่าวสารที่ต้องปิด ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ห้ามเปิดเผย เช่น ประวัติคนไข้ บัญชีทรัพย์สิน เป็นต้น และเอกสารประวัติศาสตร์ หลักความโปร่งใส มี 4 องค์ประกอบ ได้แก่ ความโปร่งใสด้านโครงสร้างของระบบงาน เช่น มีการใช้ระบบการตรวจสอบภายใน และมีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เป็นต้น ความโปร่งใสด้านระบบการให้ทุน เช่น มีคำตอบแทน

งานที่สำเร็จและมีค่าตอบแทนความซื่อสัตย์ เป็นต้น ความโปร่งใสด้านระบบการให้โทษ เช่น มีวิธีการลงโทษที่ยุติธรรม และมีการลงโทษอย่างจริงจังตามกฎหมาย เป็นต้น และความโปร่งใสด้านการเปิดเผยของระบบงาน เช่น ประชาชน สื่อ มีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้าง และประชาชนได้รับรู้การทำงานของคณะกรรมการการตรวจสอบ เป็นต้น (พัชรีย์ สิริโรส และคณะ, 2559)

(3) หลักการมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของรัฐบาลรัฐต้องพิจารณาว่าใครคือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ในเรื่องนั้นๆ แล้วเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผล โดยการให้ข้อมูล เช่น การแถลงข่าวและการทำหนังสือให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรม เป็นต้น การให้คำปรึกษา เช่น การจัดประชุมและการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เป็นต้น การร่วมวางแผน เช่น การให้ผู้ทรงคุณวุฒิสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาเป็นกลุ่มที่ปรึกษาและการเจรจาหาทางประนีประนอม เป็นต้น การแสดงความคิดเห็น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนการริเริ่มโครงการต่างๆ และการอธิบายเกี่ยวกับโครงการต่างๆ ให้ประชาชนฟัง แล้วขอทราบความคิดเห็นจากผู้ฟัง เป็นต้น การร่วมปฏิบัติโดยผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนที่เกี่ยวข้องร่วมกันดำเนินโครงการหรือเป็นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกัน (สถาบันพระปกเกล้า, 2545) ฉะนั้น หลักการมีส่วนร่วมมี 4 องค์ประกอบ ได้แก่ การมีส่วนร่วมในระดับการให้ข้อมูลประชาชน การมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็นและปรึกษาหารือ การมีส่วนร่วมในระดับวางแผนหรือการตัดสินใจ และการพัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วม สร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชน (พัชรีย์ สิริโรส และคณะ, 2559)

(4) หลักความคุ้มค่าเป็นหลักเศรษฐศาสตร์ที่กล่าวถึงการแลกเปลี่ยน (Trade Off) ระหว่างต้นทุนและผลประโยชน์ (Cost and Benefits) ทำให้เกิดความสมดุลของการประหยัดประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เมื่อเกิดการใช้ทรัพยากรหรือต้นทุน (Cost) ต้องบริหารจัดการให้ได้ผลประโยชน์ (Benefits) ที่เหมาะสม หรือเรียกว่า “สิ่งที่ได้จะต้องมากกว่าสิ่งที่เสีย” หลักความคุ้มค่า ประกอบด้วย 4E ได้แก่ การประหยัด (Economy) ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิผล (Effectiveness) และความเสมอภาค (Equity) แต่ปัจจุบันนโยบายที่ภาครัฐกำหนดมิได้ถูกกระจายไปยังกลุ่มที่มีความต้องการแท้จริง ซึ่งโครงการภาครัฐบางโครงการเกิดผลผลิต แต่ไม่เป็นผลผลิตที่แท้จริงหรือไม่ตรงตามความต้องการของประชาชนในขณะเดียวกัน การประเมินว่าโครงการนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่ ไม่ควรประเมินจากผลผลิตเท่านั้น แต่ต้องประเมินความสำเร็จจากผลกระทบ (Impact) ที่เกิดขึ้นทุกครั้ง (พัชรีย์ สิริโรส และคณะ, 2559)

(5) หลักคุณธรรม/จริยธรรม หมายถึง การมีจิตใจและความประพฤติดี รู้ว่าอะไรถูกและอะไรผิด อะไรควรทำและอะไรไม่ควรทำในการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

และเป็นแนวทางปฏิบัติให้บุคลากรพัฒนาตนเอง เพื่อให้บุคลากรมีความซื่อสัตย์และปฏิบัติงานตามระเบียบวินัย หลักคุณธรรม/จริยธรรมมี 4 องค์ประกอบ ได้แก่ การปลอดจากการทุจริต เช่น ปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามกฎหมาย และปฏิบัติงานเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น การปลอดจากการทำผิดวินัย เช่น การลงโทษทางวินัย และด้านพฤติกรรมส่วนตัว เป็นต้น การปลอดจากการกระทำผิดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ เช่น ด้านผลลัพธ์หรืออรรถประโยชน์ และการทำงานตามขั้นตอน เป็นต้น และความเป็นกลางของผู้บริหาร เช่น ผู้บริหารมีความเป็นกลางในการบริหารองค์การ เป็นต้น (ถวิลวดี บุรีกุล, 2546; พิชรี สีโรรส และคณะ, 2559)

(6) หลักสำนักรับผิดชอบเป็นความสัมพันธ์ระหว่าง 2 ฝ่าย ที่ต้องรับผิดชอบต่อกัน เช่น การมอบหมายให้ทำงาน ผู้ที่ได้รับมอบหมายจะต้องรับผิดชอบ (Account) ต่อคนที่มอบหมาย เป็นต้น โดยผู้ปฏิบัติงานต้องมีการรับผิดชอบต่อในการชี้แจงเหตุผลว่าจะทำอะไรหรือไม่ทำอะไร ต่อผู้บังคับบัญชา คนภายในองค์การและนอกองค์การ รวมถึงประชาชนทั่วไป หลักสำนักรับผิดชอบมี 6 องค์ประกอบ ได้แก่ หน่วยงานมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน หน่วยงานมีเป้าหมายชัดเจน หน่วยงานมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานมีระบบติดตามประเมินผล หน่วยงานมีแผนสำรอง (พิชรี สีโรรส และคณะ, 2559)

หลักธรรมาภิบาลแต่ละหลักการมีความสัมพันธ์กันไม่สามารถนำหลักการใดหลักการหนึ่งไปปฏิบัติโดยไม่พิจารณาถึงหลักการอื่นได้ การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศที่กำลังพัฒนา กล่าวคือประเทศที่พัฒนาแล้วจะเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและพัฒนาหน่วยงานของรัฐให้เกิดประสิทธิผลการที่ระบบการเมืองและเศรษฐกิจเติบโตได้สร้างพื้นฐานกฎหมายที่ยุติธรรม ให้ความสำคัญต่อความเสมอภาค ความโปร่งใส การตรวจสอบ สิทธิมนุษยชนและคุณภาพชีวิตที่ดี สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา การนำธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติเพื่อเป็นกลไกในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้ดีขึ้น พัฒนาระบบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐให้โปร่งใส การเป็นหน่วยงานหรือประเทศที่มีธรรมาภิบาลจะทำให้ต่างชาติเกิดความเชื่อมั่นในการลงทุนได้ (บุษบงชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี, 2546) ธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐหมายถึง แนวทางในการปฏิบัติงานหรือหลักธรรมาภิบาลที่หน่วยงานภาครัฐยึดถือและนำมาปรับใช้ในการปฏิบัติงานตามภารกิจของหน่วยงาน โดยมีกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาลทั้ง 6 องค์ประกอบ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า หลักคุณธรรม/จริยธรรม และหลักสำนักรับผิดชอบ

## 6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดในการวิจัยมาจากการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี (สถาบันพระปกเกล้า, 2545) และดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลหน่วยบริหารจัดการการศึกษา (ณัฐฐา วิจินัยภาค, 2553) กำหนดองค์ประกอบของธรรมาภิบาลประกอบด้วย 6 หลัก ซึ่งมีความเหมาะสมในการอธิบายการพัฒนาธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า หลักคุณธรรม/จริยธรรม และหลักสำนึกความรับผิดชอบต่อสังคม จากบริบทการพัฒนาประเทศ หน่วยงานภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการนำกฎหมาย ยุทธศาสตร์ และแผนพัฒนาที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติ ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ผู้วิจัยจึงจัดกลุ่มกระทรวงเป็น 3 ด้าน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านความมั่นคง นอกจากนี้ การวิจัยเรื่องรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์: ความพยายามในการยกระดับธรรมาภิบาล พบว่าการดำเนินนโยบายด้านการพัฒนาระบบของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เพียงอย่างเดียวไม่นั้น ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายของการเพิ่มระดับความมีธรรมาภิบาลของประเทศได้ (ณัฐกริช เปาอินทร์, 2560) การนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐให้มีความคล่องตัวขึ้น สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศไทยตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 และนโยบายประเทศไทย 4.0 ที่ต้องการนำเทคโนโลยีเข้ามาเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จ (สำนักงาน ก.พ. สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล, 2560) ในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ

### แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



## 7. ระเบียบวิธีวิจัย

### 7.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

(1) ประชากรและกลุ่มตัวอย่างเชิงคุณภาพ เป็นผู้เชี่ยวชาญประเด็นธรรมาภิบาล และเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) เลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน 5 ท่าน เนื่องจากจำเป็นต้องสัมภาษณ์ผู้ที่มีข้อมูลประจักษ์ มีบทบาทเกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลในองค์การภาครัฐหรือมีผลงานวิจัยเกี่ยวกับธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่อง และมีประสบการณ์ทำงานในสถาบันการศึกษาและสถาบันทางวิชาการเป็นระยะเวลามากกว่า 20 ปี อีกทั้งเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมในการพัฒนาธรรมาภิบาลของภาครัฐไทย ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์จึงมีความเหมาะสมและสามารถนำมาสร้างเครื่องมือในการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณต่อไป

(2) ประชากรและกลุ่มตัวอย่างเชิงปริมาณ เป็นหน่วยงานราชการส่วนกลาง ประกอบด้วยหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนราชการระดับกระทรวง ทั้ง 19 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม กระทรวงพลังงาน กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงกลาโหม รวมถึงส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวง จำนวนทั้งหมด 193 หน่วยงาน โดยใช้สูตรการคำนวณขนาดของกลุ่มตัวอย่างในกรณีที่ทราบจำนวนประชากร ผู้วิจัยจึงเลือกใช้สูตรการคำนวณขนาดตัวอย่างของ Yamane (1967 อ้างถึงใน สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์, 2558, น. 176) โดยกำหนดระดับความคลาดเคลื่อนเท่ากับ 5 % จะใช้ค่า 0.05 และที่ระดับความเชื่อมั่น 95 % เท่ากับ 130 ตัวอย่าง แต่ผู้วิจัยส่งแบบสอบถามไปยังหน่วยงานทั้งหมด พบว่าอัตราการตอบกลับของแบบสอบถามไม่ครบตามขนาดของกลุ่มตัวอย่าง 130 ตัวอย่าง ข้อมูลที่ได้กลับมาเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลมีจำนวน 95 หน่วยงาน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 73 ของกลุ่มตัวอย่าง

### 7.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

(1) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเชิงคุณภาพ คือแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง (Semi-structured Interview) ผู้วิจัยจัดเตรียมแนวคำถามกว้างๆ ล่วงหน้า (สุภางค์ จันทวานิช, 2556, น. 76-77) เกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน

ภาครัฐ เพื่อเป็นแนวทางดำเนินการสัมภาษณ์ ลักษณะของคำถามเป็นคำถามปลายเปิด ทั้งนี้ ผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant Interview) ถือว่าผู้ให้ข้อมูลสำคัญเป็นสมาชิกคนหนึ่งของกระแสหลัก (Mainstream) ของกลุ่ม เป็นผู้ที่มีข้อมูลที่ทันสมัย

(2) เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ คือแบบสอบถาม (Questionnaires) ที่สร้างขึ้นจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) และแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) และเปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลของประเทศไทยและต่างประเทศ รวมถึงวัตถุประสงค์ กรอบแนวคิดการวิจัย และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ สามารถสร้างข้อคำถามทั้งหมด 95 ข้อคำถาม เสนอต่ออาจารย์ที่ปรึกษา เพื่อขอคำแนะนำ และนำแบบสอบถามฉบับร่างให้ผู้เชี่ยวชาญ 3 ท่าน ตรวจสอบความเที่ยงตรง (Validity) นำมาหาค่าดัชนีความสอดคล้อง (Index of Item-objective Concurrence: IOC) ค่าดัชนีความสอดคล้องที่เหมาะสมต้องมีค่า IOC ตั้งแต่ 0.50 ขึ้นไป (ยานินทร์ ศิลป์จารุ, 2557, น. 95) ผลการทดสอบความตรงเชิงเนื้อหาได้ค่าความสอดคล้องเท่ากับ 0.728 ผู้วิจัยจึงปรับปรุงแก้ไขข้อคำถามที่ไม่เหมาะสมตามคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญ โดยแบบสอบถามประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานของหน่วยงาน สำหรับข้อมูลกลางของหน่วยงาน ประกอบด้วย ชื่อหน่วยงาน/กระทรวง ภารกิจ/พันธกิจ และแนวทางในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล หรือหลักธรรมาภิบาลของกระทรวง ซึ่งเป็นคำถามปลายเปิด (Open Ended) จำนวน 3 ข้อ โดยผู้ตอบแบบสอบถามสามารถแนบเอกสารเพิ่มเติมของข้อมูลส่วนที่ 1 ได้ โดยแบบสอบถามส่วนที่ 1 เพื่อวิเคราะห์และจัดกลุ่มกระทรวงเป็นด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านความมั่นคง และเพื่อทราบแนวทางในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลหรือหลักธรรมาภิบาลของกระทรวง

ส่วนที่ 2 ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่มีผลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติงานและทำให้องค์การได้รับการยอมรับจากทั้งภายในและภายนอกองค์กร ซึ่งเป็นคำถามปลายปิด (Closed Ended) จำนวน 95 ข้อ โดยให้ใส่เครื่องหมาย (√) ลงในช่องว่างตามระดับความคิดเห็น ใช้มาตรวัดแบบรวมคะแนน (Summated Rating Scales) หรือมาตรวัดแบบลิเคิร์ต (Likert-type Scale) 4 ระดับ (สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์, 2558, น. 132-133) ดังตารางที่ 3

คำถามตามกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ประกอบด้วย หลักนิติธรรม ข้อคำถามที่ 1-20 หลักความโปร่งใส ข้อคำถามที่ 21-36 หลักการมีส่วนร่วม ข้อคำถามที่ 37-50 หลักความคุ้มค่า ข้อคำถามที่ 51-69 หลักคุณธรรม/จริยธรรม ข้อคำถามที่ 70-80 และหลักสำนึกรับผิดชอบ ข้อคำถามที่ 81-95

## ตารางที่ 3 เกณฑ์การให้คะแนน

| ระดับความคิดเห็น | คะแนน          |
|------------------|----------------|
| เห็นด้วยอย่างมาก | คะแนนเท่ากับ 4 |
| ค่อนข้างเห็นด้วย | คะแนนเท่ากับ 3 |
| ไม่ค่อยเห็นด้วย  | คะแนนเท่ากับ 2 |
| ไม่เห็นด้วยเลย   | คะแนนเท่ากับ 1 |

ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะ ประกอบด้วย ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาล และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ เป็นคำถามปลายเปิด (Open Ended) เพื่อนำคำตอบมาจัดหมวดหมู่คำตอบ จำแนกความแตกต่าง (สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์, 2558) ข้อมูลที่ได้จะเป็นแบบมาตรานามบัญญัติ (Nominal Scale) จากนั้นผู้วิจัยทำการทดสอบความเชื่อมั่น (Reliability) โดยนำแบบสอบถามที่ปรับปรุงแล้วไปทดลองเครื่องมือกับประชากรที่ไม่ใช่กลุ่มที่จะศึกษา จำนวน 30 หน่วยงาน จากนั้นทดสอบความเชื่อมั่นของแบบสอบถามโดยใช้สูตรสัมประสิทธิ์อัลฟาของครอนบัค (Cronbach's alpha) ได้ค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม เท่ากับ 0.964 ซึ่งเกณฑ์ที่ยอมรับได้คือ 0.50 (สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์, 2558, น. 160) แสดงว่าแบบสอบถามที่จะใช้เก็บรวบรวมข้อมูลมีความเชื่อมั่นอยู่ในเกณฑ์ที่สามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูลได้

### 7.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

(1) การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ การเก็บรวบรวมข้อมูลในวัตถุประสงค์ที่ 1 เพื่อเปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Sources) ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (ฉบับปัจจุบัน) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช 2546 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พุทธศักราช 2550 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พุทธศักราช 2542 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พุทธศักราช 2504 - 2564) จำนวน 12 ฉบับ และแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Sources) เช่น หนังสือ รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผลงานทางวิชาการ ข่าว บทความในวารสาร บทสัมภาษณ์ในเอกสารต่างๆ และสื่อสิ่งพิมพ์ออนไลน์ เป็นต้น รวมถึงข้อมูลจากเว็บไซต์ของธนาคารโลก (World Bank) หน่วยงานภาครัฐในประเทศไทยและต่างประเทศ สถาบันวิจัย สถาบันวิชาการ ห้องสมุดของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร

ศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ท.) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ที่นำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับธรรมาภิบาล เพื่อนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ ทบทวน คัดเลือก จัดประเภท หมวดหมู่ของข้อมูล และนำเสนอต่อไป

การเก็บรวบรวมข้อมูลในวัตถุประสงค์ที่ 2 เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาธรรมาภิบาล ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งผู้วิจัยเป็นผู้ทำการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ด้วยตนเองโดยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant Interview) แล้วรวบรวมความคิดเห็นมาเรียบเรียงเป็นประเด็น เพื่อการตีความและวิเคราะห์ข้อมูลสรุปเป็นผลการวิจัย และนำเสนอต่อไป

(2) การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ หลังจากเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยจัดทำแบบสอบถาม (Questionnaire) หน่วยงานภาครัฐในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนราชการระดับกระทรวง และส่วนราชการระดับกรม เพื่อนำผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณมาวิเคราะห์และเปรียบเทียบกับผลการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ

#### 7.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

##### (1) การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Analysis)

การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงบรรยาย แต่จะทำให้ข้อมูลนั้นเป็นจำนวนที่นับได้ จากข้อมูลเอกสารในการวิจัยเอกสาร แนวคิดและทฤษฎี เกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ บริบทการพัฒนาของประเทศไทย แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในต่างประเทศ และแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในประเทศไทย

การวิเคราะห์ข้อมูลแบบสร้างข้อสรุป โดยการวิเคราะห์ข้อมูลแบบอุปนัย (Analytic Induction) ด้วยการตีความแล้วนำมาสร้างข้อสรุปข้อมูล ซึ่งข้อมูลที่น่ามาวิเคราะห์จะเป็นข้อความบรรยาย (Descriptive) ที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกแล้วจัดบันทึก

การวิเคราะห์โดยการเปรียบเทียบข้อมูล (Constant Comparison) เป็นการใช่วิธีการเปรียบเทียบ เมื่อจำแนกชนิดของข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกแล้ว ผู้วิจัยจะนำมาเปรียบเทียบกันโดยทำเป็นตารางหาความสัมพันธ์ เพื่อสร้างข้อสรุปว่าแนวทางการพัฒนาธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐควรเป็นอย่างไร

##### (2) การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ (Quantitative Analysis) มีขั้นตอนดังนี้

ขั้นที่ 1 ผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถาม เรื่อง แนวทางการพัฒนาธรรมาภิบาล ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ในส่วนที่ 1 มาวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานของหน่วยงาน

จัดเป็นหมวดหมู่ เป็นมาตรการวัดระดับนามบัญญัติ (Nominal Scale) ใช้จำแนกความแตกต่างของหน่วยงานภาครัฐออกเป็นกลุ่มๆ

ขั้นที่ 2 ผู้วิจัยประมวลผลข้อมูลจากแบบสอบถาม ส่วนที่ 2 ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาล วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ให้ออกมาในรูปของตาราง หาค่าสถิติพื้นฐาน ได้แก่ ค่าแจกแจงความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ ) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) แล้วเปรียบเทียบกับเกณฑ์แปลความหมาย โดยการใช้สูตรการหาความกว้างของชั้นหรือความห่างของคะแนนแต่ละชั้น (กลุ่มส่งเสริมวิชาการ สำนักนโยบายและวิชาการสถิติ, 2547) จะได้อันตรภาคชั้น เท่ากับ 0.75 เพื่ออธิบายระดับความคิดเห็นของหน่วยงานภาครัฐที่ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่มีผลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติงานและทำให้องค์กรได้รับการยอมรับจากทั้งภายในและภายนอกองค์กร โดยกำหนดให้คะแนน 1.00 – 1.75 หมายถึง ไม่เห็นด้วยเลย คะแนน 1.76 – 2.50 หมายถึง ไม่ค่อยเห็นด้วย คะแนน 2.51 – 3.25 หมายถึง ค่อนข้างเห็นด้วย และคะแนน 3.26 – 4.00 หมายถึง เห็นด้วยอย่างมาก

ขั้นที่ 3 ผู้วิจัยนำข้อมูลส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาล และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐมาจำแนก จัดหมวดหมู่ตามกลุ่มกระทรวงแบ่งเป็น 3 ด้าน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านความมั่นคง โดยประยุกต์จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551)

## 8. ผลการวิจัย

### 8.1 เปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลของประเทศไทยและต่างประเทศ

จากการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) หลักธรรมาภิบาลของประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ เดนมาร์ก สหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย มีความเหมือนและแตกต่างของหลักธรรมาภิบาลในทั้ง 7 ประเทศ ดังตารางที่ 4

เมื่อเปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลของทั้ง 7 ประเทศ จากองค์ประกอบธรรมาภิบาล 6 หลักการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า หลักคุณธรรม/จริยธรรม และหลักสำนึกรับผิดชอบ มีทั้งความเหมือนและความแตกต่างดังนี้

#### ตารางที่ 4 เปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลของประเทศไทยและต่างประเทศ

| ประเทศ       | หลักธรรมาภิบาล |                 |                   |                 |                      |                    |
|--------------|----------------|-----------------|-------------------|-----------------|----------------------|--------------------|
|              | หลักนิติธรรม   | หลักความโปร่งใส | หลักการมีส่วนร่วม | หลักความคุ้มค่า | หลักคุณธรรม/จริยธรรม | หลักสำนึกรับผิดชอบ |
| ไทย          | ✓              | ✓               | ✓                 | ✓               | ✓                    | ✓                  |
| เดนมาร์ก     | ✓              | ✓               | ✓                 | ✓               |                      | ✓                  |
| สหรัฐอเมริกา | ✓              | ✓               | ✓                 | ✓               | ✓                    | ✓                  |
| เกาหลีใต้    |                | ✓               | ✓                 |                 | ✓                    | ✓                  |
| สิงคโปร์     |                | ✓               | ✓                 |                 | ✓                    | ✓                  |
| ฟิลิปปินส์   |                | ✓               | ✓                 | ✓               |                      | ✓                  |
| อินโดนีเซีย  | ✓              | ✓               | ✓                 | ✓               |                      |                    |

ที่มา: สรุปรจาก ธรรมนูญ วินิจฉัยภาค (2553), ทิวากร แก้วมณี (2559), บุชบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี (2546), ปาริชาติ เทพอารักษ์ และอมรารวรรณ ทิวถนอม (2550), พัทธิยา จงขานสิทธิ์ (2559), Kettl, Pollitt, & Svava (2004), Transparency International (2011)

(1) ทั้ง 7 ประเทศ ยึดหลักความโปร่งใสและหลักการมีส่วนร่วมเหมือนกัน ซึ่งทุกประเทศปกครองในระบอบประชาธิปไตย ภาครัฐต้องมีการสร้างความน่าเชื่อถือต่อสาธารณชน จึงต้องสร้างความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม (เรณูมาศ รักษาแก้ว, 2557) หลักการอื่นๆ ที่ประเทศไทยเหมือนกับต่างประเทศเนื่องจากแต่ละประเทศจะยึดหลักธรรมาภิบาลสากลหรือดัชนีสภาวะธรรมาภิบาลโลก (Worldwide Governance Indicator: WGI) ของธนาคารโลกมาปรับใช้เพื่อให้วัดระดับธรรมาภิบาลของภาครัฐแต่ละประเทศได้ ดังที่ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1 ให้ข้อมูลว่า

“แต่ละประเทศจะยึดหลักเกณฑ์สากล จึงไม่ค่อยต่างกัน ต่างกันที่รายละเอียดว่า เช่น หลักนิติธรรมมีรายละเอียดอย่างไร เพราะนิติธรรมหรือระบบกฎหมายของแต่ละประเทศแตกต่างกัน รายละเอียดจึงแตกต่างกัน แม้ว่าหลักใหญ่จะเหมือนกัน” (ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 พฤษภาคม 2562)

เช่นเดียวกับผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 2 ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการเปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลของประเทศไทยและต่างประเทศว่า

“ประเทศไทยและต่างประเทศจะใช้หลักธรรมาภิบาลเดียวกันหรือไม่ ขึ้นอยู่กับเป้าหมายว่าจะนำไปใช้กับประเทศใด เช่น นำไปใช้กับประเทศที่มีระบอบการปกครอง

แบบประชาธิปไตย เพราะหวังว่าหากประเทศนั้นมีหลักธรรมาภิบาล จะเกิดการกินดีอยู่ดี เศรษฐกิจดี” (ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 30 เมษายน 2562)

(2) ประเทศไทยกำหนดหลักธรรมาภิบาลไว้ค่อนข้างชัดเจนในกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายลำดับรองต่างๆ กล่าวถึงหลักธรรมาภิบาลที่หน่วยงานภาครัฐต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกรอบกฎหมายแต่ละฉบับจะมีองค์ประกอบธรรมาภิบาลที่นำมาใช้เป็นกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่ค่อนข้างเหมือนกัน ดังที่ผู้เชี่ยวชาญทั้ง 5 ท่านให้ข้อมูลตรงกันว่า ธรรมาภิบาลประกอบด้วย 6 หลักการสำคัญ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า หลักคุณธรรม/จริยธรรม และหลักสำนึกรับผิดชอบ ดังข้อมูลที่ได้จากผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 5 ว่า

“ประเทศไทยนำหลักสากลมาประยุกต์ใช้ ตั้งแต่องค์การสหประชาชาติ Force ประเทศไทยมา จึงต้องนำมาปฏิบัติ ประเทศไทยจึงเรียบเรียงหลักธรรมาภิบาลออกมาเป็น 6 หลักการ แล้วออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ตอนหลังจึงยกเลิกระเบียบแล้วทำเป็นพระราชกฤษฎีกาออกมา” (ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 5, การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 เมษายน 2562)

(3) ความแตกต่างของหลักธรรมาภิบาลประเทศไทยกับประเทศเดนมาร์กคือ หลักคุณธรรม/จริยธรรมประเทศเดนมาร์กมิได้บัญญัติไว้ตายตัว แต่ภาครัฐจะมุ่งเน้นการสร้างคามไว้วางใจทางสังคม การปลูกฝังเรื่องคุณธรรม/จริยธรรมตั้งแต่วัยเด็ก ไม่มีหลักการชัดเจนเหมือนของประเทศไทย และเดนมาร์กมีการคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นองค์ประกอบหนึ่งในหลักธรรมาภิบาลของประเทศเพื่อให้ประเทศมีธรรมาภิบาล (กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ, 2555) รวมถึงรัฐบาลเดนมาร์กได้กำหนดยุทธศาสตร์เกี่ยวกับความร่วมมือเพื่อการพัฒนา (Freedom from Poverty, Freedom to Change) ที่ทำให้ประเทศเดนมาร์กเป็นประเทศที่ได้รับการจัดอันดับความมีธรรมาภิบาลสูงมาโดยตลอด (World Bank, 2019)

(4) ประเทศสหรัฐอเมริกากับประเทศไทยมีหลักธรรมาภิบาลเหมือนกันทั้ง 6 องค์ประกอบ จุดเด่นของสหรัฐอเมริกาจะเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลมาตั้งแต่สมัยของประธานาธิบดี Franklin D. Roosevelt ที่พยายามปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ ความแตกต่างของหลักธรรมาภิบาลระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกากับประเทศไทยคือ ประเทศสหรัฐอเมริกานำหลักการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การปกป้องธรรมชาติและพิชชพรรณมาใช้เป็นหลักธรรมาภิบาลในการทำงานด้านการบริหาร (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี, 2546)

จึงแตกต่างจากประเทศไทยที่ยังขาดการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ นำไปสู่การทำลายสิ่งแวดล้อม และอาจนำไปสู่การแย่งชิงทางทรัพยากรที่ก่อให้เกิดปัญหาทางสิ่งแวดล้อมในระดับโลก (ทิวากร แก้วมณี, 2559) การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของสหรัฐอเมริกาจะมุ่งเน้นไปที่การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดและให้บริการประชาชนได้มีประสิทธิภาพมากกว่าการปกครองในส่วนกลางที่มีความใหญ่โตของระบบราชการ การควบคุมและการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปได้ง่าย การรับผิดชอบจะเป็นไปได้อย่างเป็นรูปธรรมมากกว่าการปกครองในส่วนกลาง

(5) หลักธรรมาภิบาลของประเทศเกาหลีใต้ค่อนข้างเหมือนกับประเทศไทย ได้แก่ หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักคุณธรรม/จริยธรรม และหลักสำนึกรับผิดชอบ แตกต่างกันที่เกาหลีใต้มิได้นำหลักนิติธรรมและหลักความคุ้มค่ามาเป็นองค์ประกอบธรรมาภิบาล เนื่องจากเกาหลีใต้มีระบบตรวจสอบถ่วงดุลที่เข้มแข็งเป็นบรรทัดฐานหลังจากเปลี่ยนระบอบการปกครองแบบเผด็จการมาเป็นประชาธิปไตย และมีการดำเนินงานด้านกฎหมายและการการประเมินผลการปฏิบัติงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพควบคู่ไปกับการพัฒนาการบริหารงานภาครัฐ (พัทธ์ปียา จงชาณสิทธิ, 2559) จุดเด่นหลักธรรมาภิบาลของเกาหลีใต้คือ หลักสำนึกรับผิดชอบ (ปธาน สุวรรณมงคล, 2558) ดังตัวอย่างที่ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3 กล่าวถึงหลักธรรมาภิบาลของเกาหลีใต้ว่า

“ในสมัยของอดีตประธานาธิบดีลี เมียง บัค ออกมาขอโทษต่อสาธารณะ และยอมรับทุกๆ การประณามในกรณีที่พี่ชายของตนคือ นายลี ซังดึก สมาชิกรัฐสภา ถูกจับกุมในข้อหารับสินบนจากธนาคารแห่งหนึ่งเพื่อแลกกับความช่วยเหลือ เมื่อพูดถึงหลักสำนึกรับผิดชอบก็ต้องนึกถึงเกาหลีใต้” (ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 เมษายน 2562)

(6) ประเทศสิงคโปร์มีภาครัฐเป็นเอกลักษณ์ที่ไม่เหมือนประเทศอื่นๆ ระบบราชการของสิงคโปร์มีการปรับปรุง และพัฒนาการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานในการให้บริการสาธารณะของภาครัฐที่มุ่งสู่ความเป็นระดับสากล หลักธรรมาภิบาลของสิงคโปร์มี 4 ประการ ได้แก่ การมีธรรมาภิบาลเกิดจากการมีภาวะผู้นำที่ดี รางวัลที่ได้รับเกิดจากการทำงาน การให้โอกาสแก่ทุกคนที่จะพัฒนาประเทศ และความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลง ยืดหยุ่นและปรับตัว (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2557) ความแตกต่างของหลักธรรมาภิบาลประเทศไทยกับประเทศสิงคโปร์คือ ประเทศสิงคโปร์นำความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงมาเป็นองค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาล มุ่งเน้นพัฒนา

ในมิติเศรษฐกิจ เปลี่ยนวิกฤติเป็นโอกาส บริหารจัดการให้ดีกว่าคู่แข่ง รอบคอบ ช่วงชิงโอกาส จากคู่แข่ง ส่งเสริมให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ โดยหลักการอื่นๆ มีรายละเอียดคล้ายกับ หลักความโปร่งใส หลักคุณธรรม/จริยธรรม หลักการมีส่วนร่วม และหลักสำนึกรับผิดชอบ สำหรับหลักนิติธรรม และหลักความคุ้มค่า สิ่งต่อไปนี้ได้นำไปรวมกับหลักธรรมาภิบาล เนื่องจาก มีการส่งเสริมธรรมาภิบาลให้กลายเป็นวัฒนธรรมองค์การมากกว่าการตั้งองค์การมาคอย ตรวจสอบหรือจับผิด (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี, 2546) และมีการบังคับใช้กฎหมาย อย่างจริงจัง เสมอภาคภายใต้กฎหมายเดียวกัน เพื่อสร้างให้สังคมมีระเบียบวินัยดังตัวอย่างที่ ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1 กล่าวถึงหลักธรรมาภิบาลของสิงคโปร์ว่า

“รัฐบาลสิงคโปร์มีนโยบายชัดเจนในการยึดหลักธรรมาภิบาลในการทำงาน พยายาม ทำให้เป็นค่านิยมหลัก แต่สิงคโปร์ไม่มีกฎหมายเฉพาะมากเหมือนประเทศไทย เช่น กฎหมาย เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร นิติธรรมหรือระบบกฎหมายของแต่ละประเทศแตกต่างกัน รายละเอียด จึงแตกต่างกัน” (ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 พฤษภาคม 2562)

(7) หลักธรรมาภิบาลของประเทศไทยกับประเทศฟิลิปปินส์แตกต่างกันเนื่องจาก ประเทศฟิลิปปินส์ใช้ดัชนีชี้วัดของการจัดการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management: TQM) เป็นเครื่องมือนำไปประยุกต์สู่หลักธรรมาภิบาล ทำให้หน่วยงานภาครัฐเกิดแรงจูงใจ ในการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการที่เน้นความต้องการของประชาชนและการสร้างความพึงพอใจสูงสุด (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี, 2546; พระมหาภูษิต อกคณโณ, 2558) แต่เป็นจุดอ่อนที่ทำให้ประชาชนไม่ตระหนักถึงการมีส่วนร่วมในฐานะเจ้าของประเทศ อย่างแท้จริง ประชาชนกลับมองตัวเองในฐานะลูกค้าเท่านั้น

(8) ตั้งแต่พ.ศ. 2540 ความไม่โปร่งใสในการบริหารจัดการของภาคการเงิน ทั้งของรัฐและเอกชนในประเทศอินโดนีเซียมีการทุจริตคอร์รัปชัน และมีการปล่อยเงินกู้ให้กับ พรรคพวกจนเป็นเหตุให้เกิดการล้มของสถาบันทางการเงินในประเทศ จึงต้องมีการส่งเสริม ให้เกิดการบริหารภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้อย่างเคร่งครัด เช่นเดียวกับประเทศไทยในขณะนั้น แต่ประเทศอินโดนีเซียเร่งนำหลักความสามารถในการ แข่งขันมาเป็นกรอบในการเสริมสร้างธรรมาภิบาล เพื่อกระตุ้นการดำเนินการทางธุรกิจให้มีการ แข่งขัน (ทิวากร แก้วมณี, 2559) มากกว่าการนำหลักสำนึกรับผิดชอบและหลักคุณธรรม/ จริยธรรมไปปฏิบัติ ดังตัวอย่างที่ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 2 กล่าวถึงคุณธรรม/จริยธรรมในประเทศ อินโดนีเซียว่า

“คนอินโดนีเซียมองว่าการมีสิ่งของไปฝากกันเป็นเรื่องปกติ ซึ่งมูลค่าอาจจะไม่ต้องมาก แต่ต้องมีกติกาในการมอบสิ่งของให้กัน กระทั่งภายหลังเกิดเป็นการมีผลประโยชน์ทับซ้อน หรือ การขัดกันของผลประโยชน์ (Conflict of Interest) กระทบต่อภาพลักษณ์การมีธรรมาภิบาล

ของประเทศ ฉะนั้นแล้วขึ้นอยู่กับการที่ประเทศนั้นจะมีมุมมองกับหลักคุณธรรมจริยธรรมอย่างไร” (ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 30 เมษายน 2562)

#### ตารางที่ 5 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่ใช้ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ

| ผู้เชี่ยวชาญ         | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|----------------------|---|---|---|---|---|
| องค์ประกอบธรรมาภิบาล |   |   |   |   |   |
| หลักนิติธรรม         | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| หลักความโปร่งใส      | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| หลักการมีส่วนร่วม    | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| หลักความคุ้มค่า      | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| หลักคุณธรรม          | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| หลักจริยธรรม         | ✓ |   |   | ✓ | ✓ |
| หลักสำนึกรับผิดชอบ   | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

จากการเปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลของประเทศไทยและต่างประเทศในการหาหลักการที่ประเทศไทยและต่างประเทศสามารถใช้ร่วมกันได้ สามารถนำมาวิเคราะห์กับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญทั้ง 5 ท่านที่มีความคิดเห็นค่อนข้างตรงกันว่าหลักธรรมาภิบาลที่สามารถนำมาพัฒนาเป็นกรอบตัวชี้วัด เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ควรประกอบด้วย 6 หลักการสำคัญ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า หลักสำนึกรับผิดชอบ และหลักคุณธรรม ส่วนหลักจริยธรรม ผู้เชี่ยวชาญ 2 ท่าน มิได้นำมาเป็นองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล แต่ให้เหตุผลว่า หลักจริยธรรมมีกฎหมายจริยธรรมของแต่ละอาชีพควรประพฤติและปฏิบัติควบคุมอยู่

#### 8.2 แนวทางการพัฒนาธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ

(1) ข้อมูลทั่วไปของหน่วยงาน จากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 95 หน่วยงาน โดยเก็บข้อมูลจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง หน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีตอบแบบสอบถามมากที่สุด 11 หน่วยงาน ร้อยละ 11.6 ผู้วิจัยได้จัดกลุ่มกระทรวงตามภารกิจเป็น 3 ด้าน ดังนี้

## ตารางที่ 6 การจัดกลุ่มกระทรวงตามภารกิจ

| ด้านเศรษฐกิจ                                        | ด้านสังคม                                  | ด้านความมั่นคง          |
|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------|-------------------------|
| 1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์                            | 1. สำนักนายกรัฐมนตรี                       | 1. กระทรวงกลาโหม        |
| 2. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม            | 2. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ | 2. กระทรวงมหาดไทย       |
| 3. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา                      | 3. กระทรวงแรงงาน                           | 3. กระทรวงยุติธรรม      |
| 4. กระทรวงพาณิชย์                                   | 4. กระทรวงวัฒนธรรม                         | 4. กระทรวงการต่างประเทศ |
| 5. กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม | 5. กระทรวงสาธารณสุข                        |                         |
| 6. กระทรวงการคลัง                                   | 6. กระทรวงศึกษาธิการ                       |                         |
| 7. กระทรวงคมนาคม                                    |                                            |                         |
| 8. กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม              |                                            |                         |
| 9. กระทรวงพลังงาน                                   |                                            |                         |
| 10. กระทรวงอุตสาหกรรม                               |                                            |                         |

ที่มา: ประยุกต์จาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551)

แนวทางในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลหรือหลักธรรมาภิบาลของกระทรวงในปัจจุบัน บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และกฎหมายลำดับรอง กระทรวงส่วนใหญ่ที่ตอบแบบสอบถามจะใช้นโยบายการกำกับดูแลองค์การที่ดี 4 ด้าน ประกอบด้วย นโยบายด้านรัฐ สังคม และสิ่งแวดล้อม นโยบายด้านผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นโยบายด้านองค์กร และนโยบายด้านผู้ปฏิบัติงาน เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทย กระทรวงที่ใช้หลักธรรมาภิบาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน คือ สำนักนายกรัฐมนตรี และกระทรวงกลาโหม ส่วนกระทรวงแรงงานเป็นกระทรวงเดียวที่มีแนวทางในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลหรือหลักธรรมาภิบาลของกระทรวง เรียกว่า “หลักธรรมาภิบาลกระทรวงแรงงาน 7 ป.”

(2) เทคโนโลยีกับระดับธรรมาภิบาลของประเทศไทย จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญทั้ง 5 ท่าน มีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่าเทคโนโลยีมีส่วนช่วยให้ระดับธรรมาภิบาลของประเทศไทยมีระดับดีขึ้นได้ด้วยปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) และภาครัฐ

ดิจิทัล (Digital Government) ประเด็นแรก ภาครัฐนำเทคโนโลยีมาใช้ในการงานด้านการบริการ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้เร็วขึ้น การตอบสนองประชาชนได้รวดเร็วขึ้น เป็นการสร้างประสิทธิภาพ (Efficiency) ในการทำงาน ดังตัวอย่างที่ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 5 กล่าวถึงประสิทธิภาพที่เกิดจากการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐว่า

“ประสิทธิภาพเป็นองค์ประกอบหนึ่งของหลักความคุ้มค่า (Value for Money) ในฐานะที่ประชาชนเป็นผู้รับบริการ (Subject) ประชาชนอาจเกิดความพึงพอใจ และรู้สึกรวดเร็วในการรับบริการ เช่น การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One Stop Service) เพื่อตอบสนองโจทย์การให้บริการที่รวดเร็ว เป็นต้น” (ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 5, การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 เมษายน 2562)

ประเด็นที่สอง การนำเทคโนโลยีมาใช้ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้มากขึ้น จะนำไปสู่ความโปร่งใส (Transparency) และการมีส่วนร่วม (Participation) เพราะสามารถเข้าถึงได้ง่าย ดังตัวอย่างที่ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 5 กล่าวถึงการเข้าถึงข้อมูลด้วยเทคโนโลยีว่า

“การนำเทคโนโลยีมาใช้ในกลุ่มผู้ด้อยโอกาส (Vulnerable Group) หรือคนกลุ่มเล็กๆ และชนกลุ่มน้อย (Minority Group) เพื่อให้ทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงข้อมูล (Access to Information) ได้ เช่น ผู้พิการทางสายตาไม่สามารถอ่านหนังสือได้ จึงนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อให้ผู้พิการทางสายตาได้ยินเสียงแทน และชนกลุ่มน้อยที่อยู่บนเขา เมื่อภาครัฐจะดำเนินโครงการที่กระทบต่อชนกลุ่มน้อย หรือคนกลุ่มเล็กๆ ต้องมีการให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ที่จะดำเนินโครงการด้วย เป็นต้น” (ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 5, การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 เมษายน 2562)

(3) กรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐ จากการนำแบบสอบถามไปสอบถามระดับผู้บริหารของหน่วยงานภาครัฐที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวน 95 หน่วยงาน สำหรับข้อมูลกลางของหน่วยงาน เพื่อสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ทั้ง 6 ด้าน คือ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า คุณธรรม/จริยธรรม และหลักสำนึกรับผิดชอบ ระดับความคิดเห็นของหน่วยงานภาครัฐเกี่ยวกับกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในระดับเห็นด้วยอย่างมาก 3 ลำดับแรก ได้แก่ การพิจารณาออกคำสั่งต่างๆ มีการกล่าวอ้างข้อกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง (หลักนิติธรรม) ร้อยละ 93.70 หน่วยงาน มีการประกาศโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่อำนาจโดยเปิดเผยเป็นการทั่วไป (หลักความโปร่งใส) ร้อยละ 90.50 กฎ ระเบียบของหน่วยงานออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย (หลักนิติธรรม) ร้อยละ 88.40 ดังตารางต่อไปนี้

**ตารางที่ 7 ร้อยละของระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (เห็นด้วยอย่างมาก 3 ลำดับแรก)**

| คำถาม                                                                                    | ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับ<br>กรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (ร้อยละ) |                      |                     |                    |       |
|------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|----------------------|---------------------|--------------------|-------|
|                                                                                          | เห็นด้วย<br>อย่างมาก                                          | ค่อนข้าง<br>เห็นด้วย | ไม่ค่อย<br>เห็นด้วย | ไม่เห็น<br>ด้วยเลย | รวม   |
| การพิจารณาออกคำสั่งต่างๆ มีการกล่าวอ้างข้อกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง                    | 93.7                                                          | 6.3                  | -                   | -                  | 100.0 |
| หน่วยงานมีการประกาศโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่อำนาจโดยเปิดเผยเป็นการทั่วไป | 90.5                                                          | 9.5                  | -                   | -                  | 100.0 |
| กฎ ระเบียบของหน่วยงานออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย                                           | 88.4                                                          | 11.6                 | -                   | -                  | 100.0 |

สำหรับระดับความคิดเห็นของหน่วยงานภาครัฐเกี่ยวกับกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ในระดับไม่เห็นด้วยเลย 3 ลำดับสุดท้าย ได้แก่ หน่วยงานมีปัญหาเรื่องความร่วมมือและประสานงานภายใน (หลักคุณธรรม/จริยธรรม) ร้อยละ 41.10 มีการวินิจฉัยของหน่วยงานที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อบุคคลโดยให้มีผลย้อนหลัง (หลักนิติธรรม) ร้อยละ 38.90 มีการวินิจฉัยของหน่วยงานที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อบุคคลโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ (หลักนิติธรรม) ร้อยละ 36.80

**ตารางที่ 8 ร้อยละของระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (ไม่เห็นด้วยเลย 3 ลำดับสุดท้าย)**

| คำถาม                                                                        | ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับ<br>กรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (ร้อยละ) |                      |                     |                    |       |
|------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|----------------------|---------------------|--------------------|-------|
|                                                                              | เห็นด้วย<br>อย่างมาก                                          | ค่อนข้าง<br>เห็นด้วย | ไม่ค่อย<br>เห็นด้วย | ไม่เห็น<br>ด้วยเลย | รวม   |
| หน่วยงานมีปัญหาเรื่องความร่วมมือและประสานงานภายใน                            | 9.5                                                           | 14.7                 | 34.7                | 41.1               | 100.0 |
| มีการวินิจฉัยของหน่วยงานที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อบุคคลโดยให้มีผลย้อนหลัง        | 12.6                                                          | 26.3                 | 22.1                | 38.9               | 100.0 |
| มีการวินิจฉัยของหน่วยงานที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อบุคคลโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ | 14.7                                                          | 24.2                 | 24.2                | 36.8               | 100.0 |

เมื่อเรียงระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาลแต่ละด้านจากมากไปน้อย ทั้ง 6 หลัก อยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างมาก โดยหลักธรรมาภิบาลที่หน่วยงานภาครัฐเห็นด้วยมากเป็นอันดับ 1 คือ หลักความโปร่งใส รองลงมาคือ หลักสำนึกรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักคุณธรรม/จริยธรรม และหลักความคุ้มค่า ตามลำดับ

**ตารางที่ 9 ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ระดับความคิดเห็น และการจัดลำดับของระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาล**

| กรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาล | $\bar{x}$ | S.D. | ระดับความคิดเห็น | ลำดับ |
|-------------------------|-----------|------|------------------|-------|
| หลักนิติธรรม            | 3.46      | 0.29 | เห็นด้วยอย่างมาก | 3     |
| หลักความโปร่งใส         | 3.61      | 0.33 | เห็นด้วยอย่างมาก | 1     |
| หลักการมีส่วนร่วม       | 3.44      | 0.47 | เห็นด้วยอย่างมาก | 4     |
| หลักความคุ้มค่า         | 3.34      | 0.33 | เห็นด้วยอย่างมาก | 6     |
| หลักคุณธรรม/จริยธรรม    | 3.40      | 0.33 | เห็นด้วยอย่างมาก | 5     |
| หลักสำนึกรับผิดชอบ      | 3.47      | 0.46 | เห็นด้วยอย่างมาก | 2     |

ระดับความคิดเห็นของกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (หลักนิติธรรม) 20 ข้อ ในภาพรวมอยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่าอยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างมาก 17 ข้อ เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับ ได้แก่ การพิจารณาออกคำสั่งต่างๆ มีการกล่าวอ้างข้อกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาคือ กฎ ระเบียบของหน่วยงานออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และหน่วยงานคำนึงถึงสิทธิความเท่าเทียมกันของผู้ที่มาติดต่อ ตามลำดับ และอยู่ในระดับค่อนข้างเห็นด้วย 3 ข้อ คือหน่วยงานมีการตรวจสอบกฎระเบียบข้อบังคับหรือประกาศที่เป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติงาน มีการวินิจฉัยของหน่วยงานที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อบุคคลโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ และมีการวินิจฉัยของหน่วยงานที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อบุคคลโดยให้มีผลย้อนหลัง ตามลำดับ

ระดับความคิดเห็นของกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (หลักความโปร่งใส) 16 ข้อ ในภาพรวมอยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่าอยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างมากทั้ง 16 ข้อ เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับ ได้แก่ หน่วยงานมีการประกาศโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่อำนาจโดยเปิดเผยเป็นการทั่วไป มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาคือ หน่วยงานมีระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่โปร่งใส และหน่วยงานมีช่องทางในการรับเรื่องร้องเรียนที่หลากหลาย ตามลำดับ

ระดับความคิดเห็นของกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (หลักการมีส่วนร่วม) 14 ข้อ ในภาพรวมอยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่าอยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างมาก 13 ข้อ เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับ ได้แก่ หน่วยงานมีการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Analysis) ในการกำหนดนโยบาย มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาคือ หน่วยงานมีการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้มากขึ้น และหน่วยงานมีการบูรณาการและร่วมมือกันทำงานเป็นเครือข่ายกับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องเสมอ ตามลำดับ และอยู่ในระดับค่อนข้างเห็นด้วย 1 ข้อคือ ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับกิจกรรม

ระดับความคิดเห็นของกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (หลักความคุ้มค่า) 19 ข้อ ในภาพรวมอยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่าอยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างมาก 15 ข้อ เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับ ได้แก่ หน่วยงานมีการจัดทำรายงานทางการเงินสม่ำเสมอทุกปี มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาคือ หน่วยงานมีระบบบริหารการเงินที่รัดกุม (มีแนวทางการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ชัดเจน และมีผู้ตรวจสอบจากภายในที่เข้มแข็ง) และหน่วยงานนำเทคโนโลยีมาใช้ในการให้บริการที่ประชาชนรอรับการบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้เร็วขึ้น ตามลำดับ อยู่ในระดับค่อนข้างเห็นด้วย 2 ข้อ คือ หน่วยงานมีการเผยแพร่ผลการประเมินเฉพาะภายในหน่วยงาน รองลงมาคือ เมื่อเกิดปัญหาการเงิน ผู้แก้ปัญหาคือ ผู้บังคับบัญชาระดับสูงเท่านั้น และอยู่ในระดับไม่ค่อยเห็นด้วย 2 ข้อ คือ เมื่อเกิดปัญหาการเงิน ผู้แก้ปัญหาคือ ผู้บังคับบัญชาระดับสูงเท่านั้น เมื่อเกิดปัญหาการเงินของหน่วยงาน ผู้แก้ปัญหาคือ ฝ่ายการเงินหรือฝ่ายการคลังในหน่วยงานเท่านั้น

ระดับความคิดเห็นของกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (หลักคุณธรรม/จริยธรรม) 11 ข้อ ในภาพรวมอยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่าอยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างมาก 9 ข้อ เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับ ได้แก่ หน่วยงานมีการบังคับใช้กฎหมายด้วยความเป็นธรรม ปราศจากการเลือกปฏิบัติ มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาคือ หน่วยงานจัดกิจกรรมหรือสร้างสำนึกและส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมของบุคลากรในหน่วยงาน และการรณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้มีการใช้หลักคุณธรรมจริยธรรมในหน่วยงาน ตามลำดับ อยู่ในระดับค่อนข้างเห็นด้วย 1 ข้อ คือ การร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่จากผู้ที่มาติดต่อราชการ และอยู่ในระดับไม่ค่อยเห็นด้วย 1 ข้อ คือ หน่วยงานมีปัญหาเรื่องความร่วมมือและประสานงานภายใน

ระดับความคิดเห็นของกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (หลักสำนึกรับผิดชอบ) 15 ข้อ ในภาพรวมอยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่าอยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างมาก 12 ข้อ เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับ ได้แก่ หน่วยงานมีการจัดทำ

ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาคือ หน่วยงานกำหนดความรับผิดชอบในระดับนโยบาย และหน่วยงานเต็มใจที่จะยอมรับสิ่งใหม่ๆ และเทคโนโลยีใหม่ๆ เสมอ ตามลำดับ และอยู่ในระดับค่อนข้างเห็นด้วย 3 ข้อ ได้แก่ หน่วยงานส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการมีสำนึกรับผิดชอบคู่กับการมีสำนึกรับผิดชอบภายในหน่วยงาน รองลงมาคือ หน่วยงานมีมาตรการในการจัดการกับผู้ที่ไม่ยอมพัฒนาหรือปรับปรุงและเปลี่ยนแปลง และหน่วยงานฝึกอบรมเทคนิคการตรวจสอบ สร้างทักษะในการตรวจสอบให้แก่ภาคประชาชน

## 9. สรุปผลการวิจัยและอภิปรายผล

### 9.1 ความเหมือนและความแตกต่างของหลักธรรมาภิบาลของประเทศไทยและต่างประเทศ

จากผลการศึกษาหลักธรรมาภิบาลของประเทศไทยและต่างประเทศเมืองคัมเปอร์ประกอบที่เหมือนและแตกต่างกันดังนี้

ประเทศไทย ประเทศเดนมาร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศสิงคโปร์ ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศอินโดนีเซีย เมืองคัมเปอร์หลักธรรมาภิบาลที่เหมือนกันคือ หลักความโปร่งใสและหลักการมีส่วนร่วม ทั้ง 7 ประเทศปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยจะมีเป้าหมายให้ประชาชนกินดีอยู่ดี เศรษฐกิจดี และอื่นๆ สอดคล้องกับผลการวิจัยของณัฐกริช เปาอินทร์ (2560) ประเภทของระบอบการปกครองของประเทศต่างๆ ทั่วโลกที่แตกต่างกันมีผลต่อระดับของความมีธรรมาภิบาลที่เปลี่ยนแปลงโดยระดับการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ ประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับสูงนั้น การเพิ่มขึ้นของระดับความมีธรรมาภิบาล อันเนื่องมาจากการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์จะสูงกว่าประเทศที่เหลือน้อยในโลกอย่างมีนัยสำคัญ แม้ในบางกรณีแต่ละประเทศอาจมีข้อจำกัดเกี่ยวกับลักษณะบางประการของวัฒนธรรมที่ไม่เอื้อต่อการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในสังคม ภาครัฐจำเป็นต้องมีการสร้างความน่าเชื่อถือต่อสาธารณชน และนำหลักความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมไปสู่การปฏิบัติ (เรณูมาศ รักษาแก้ว, 2557) ประเทศไทยมีหลักธรรมาภิบาลบางองค์ประกอบเหมือนกับต่างประเทศเนื่องจากแต่ละประเทศจะยึดหลักธรรมาภิบาลสากลหรือดัชนีสภาวะธรรมาภิบาลโลก (Worldwide Governance Indicator หรือ WGI) ของธนาคารโลกมาปรับใช้เพื่อให้วัดระดับธรรมาภิบาลของภาครัฐแต่ละประเทศได้ ได้แก่ เสียงเรียกร้องและภาระรับผิดชอบ เสถียรภาพทางการเมืองและการปลอดจากความ

รุนแรง ประสิทธิภาพของรัฐบาล คุณภาพของกฎหมาย กฎ ระเบียบ นิติธรรม และการควบคุมคอร์รัปชัน (World Bank, ม.ป.ป. อ้างถึงใน ปธาน สุวรรณมงคล, 2558) ซึ่งประเทศไทยมีความจำเป็นต้องนำหลักธรรมาภิบาลของธนาคารโลกมาปรับใช้ ปัจจุบันประเทศไทยมีหลักธรรมาภิบาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นกฎหมายสูงสุด และมีกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ถึงฉบับที่ 7 พุทธศักราช 2550 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช 2546 มากำหนดเป็นกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐให้สอดคล้องกับกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดธรรมาภิบาลในประเทศไทย และผลการวิจัยของของณัฐฐา วินิจนัยภาค (2553) ผลจากการวิจัยได้กรอบแนวคิดในการพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช 2546

จากที่ประเทศไทยกำหนดหลักธรรมาภิบาลไว้ค่อนข้างชัดเจนในกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายลำดับรองต่างๆ กล่าวถึงหลักธรรมาภิบาลที่หน่วยงานภาครัฐต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกรอบกฎหมายแต่ละฉบับจะมีองค์ประกอบธรรมาภิบาลที่นำมาใช้เป็นกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่ค่อนข้างเหมือนกัน สรุปได้ 6 หลักการสำคัญ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า หลักคุณธรรม/จริยธรรม และหลักสำนึกรับผิดชอบ ทั้งนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกากับประเทศไทยมีหลักธรรมาภิบาลเหมือนกันทั้ง 6 องค์ประกอบ จุดเด่นของสหรัฐอเมริกาคือเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลมาตั้งแต่สมัยของประธานาธิบดี Franklin D. Roosevelt ที่พยายามปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ แต่สหรัฐอเมริกานำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติโดยมุ่งไปที่การปกครองระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดประชาชนมากกว่าการปกครองในส่วนกลาง การควบคุมและการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปได้ง่าย มีสำนึกรับผิดชอบที่เป็นรูปธรรมมากกว่าการปกครองในส่วนกลาง

หลักธรรมาภิบาลของประเทศไทยและต่างประเทศมีบางองค์ประกอบที่แตกต่างกัน สอดคล้องกับผลการวิจัยของบุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี (2546) แม้จะมีความแตกต่างกันในส่วนของการรอบความคิด แต่กลุ่มเป้าหมายตรงกันที่จะนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้เพื่อประโยชน์ของการปฏิรูปเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการปกครอง ดังนั้น การเร่งรัดหาข้อยุติสำหรับกรอบความหมายของหลักธรรมาภิบาลโดยผสมผสานแนวคิด เพื่อสร้างหลักการที่ชัดเจนและมีเอกภาพ ซึ่งจะเป็นกรอบแม่บทในการสร้างตัวชี้วัดที่มีคุณภาพ จึงเป็นเรื่องจำเป็นส่วนการเรียนรู้การใช้ธรรมาภิบาลจากต่างประเทศ และนำสาระที่เป็นข้อดีมาปรับใช้ ย่อมเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาล หลักการอื่นๆ ความแตกต่างของหลักธรรมาภิบาล

ประเทศไทยกับประเทศเดนมาร์กคือ หลักคุณธรรม/จริยธรรมประเทศเดนมาร์กก็ได้บัญญัติไว้ตายตัว แต่ภาครัฐจะมุ่งเน้นการสร้างควมไว้วางใจทางสังคม การปลูกฝังเรื่องคุณธรรม/จริยธรรมตั้งแต่วัยเด็ก ไม่มีหลักการชัดเจนเหมือนของประเทศไทย และเดนมาร์กมีการคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นองค์ประกอบหนึ่งในหลักธรรมาภิบาลของประเทศเพื่อให้ประเทศมีธรรมาภิบาล (กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ, 2555) เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่นำหลักการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การปกป้องธรรมชาติและพิชพรรณมาใช้เป็นหลักธรรมาภิบาลในการทำงานด้านการบริหาร (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี, 2546) จึงแตกต่างจากประเทศไทยที่ยังขาดการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพนำไปสู่การทำลายสิ่งแวดล้อม และอาจนำไปสู่การแย่งชิงทางทรัพยากรที่ก่อให้เกิดปัญหาทางสิ่งแวดล้อมในระดับโลก (ทิวากร แก้วมณี, 2559)

ความแตกต่างของของหลักธรรมาภิบาลประเทศไทยกับประเทศเกาหลีใต้คือ หลักนิติธรรมและหลักความคุ้มค่า เนื่องจากเกาหลีใต้มีระบบตรวจสอบถ่วงดุลที่เข้มแข็งเป็นบรรทัดฐานหลังจากเปลี่ยนระบอบการปกครองแบบเผด็จการมาเป็นประชาธิปไตย และมีการดำเนินงานด้านกฎหมายและการการประเมินผลการปฏิบัติงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพควบคู่ไปกับการพัฒนาการบริหารงานภาครัฐ (พัทธ์ปียา จงชาณสิทธิ์, 2559) ก่อนที่หลักธรรมาภิบาลจะเข้ามามีบทบาทในการการบริหารประเทศ ความแตกต่างของหลักธรรมาภิบาลประเทศไทยกับประเทศสิงคโปร์คือ ประเทศสิงคโปร์นำความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงมาเป็นองค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาล มุ่งเน้นพัฒนาในมิติเศรษฐกิจเปลี่ยนวิกฤติเป็นโอกาส บริหารจัดการให้ดีกว่าคู่แข่ง รอบคอบ ช่วงชิงโอกาสจากคู่แข่ง ส่งเสริมให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ โดยหลักการอื่นๆ มีรายละเอียดคล้ายกับหลักความโปร่งใส หลักคุณธรรม/จริยธรรม หลักการมีส่วนร่วม และหลักสำนึกรับผิดชอบต่อหลักนิติธรรมและหลักความคุ้มค่า สิงคโปร์มิได้นำไปรวมกับหลักธรรมาภิบาล เนื่องจากมีการส่งเสริมธรรมาภิบาลให้กลายเป็นวัฒนธรรมองค์การมากกว่าการตั้งองค์การมาคอยตรวจสอบหรือจับผิด (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี, 2546) และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังเสมอภาคภายใต้กฎหมายเดียวกัน เพื่อสร้างให้สังคมมีระเบียบวินัย ประเทศสิงคโปร์จึงมีภาครัฐเป็นเอกลักษณ์ที่ไม่เหมือนประเทศอื่นๆ ระบบราชการมีการปรับปรุง และพัฒนาการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐที่มุ่งสู่ความเป็นระดับสากล ความแตกต่างของของหลักธรรมาภิบาลประเทศไทยกับประเทศฟิลิปปินส์ เกิดจากฟิลิปปินส์ใช้ดัชนีชี้วัดของการจัดการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management: TQM) เป็นเครื่องมือนำไปกำหนดกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ทำให้หน่วยงานภาครัฐเกิดแรงจูงใจในการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการที่เน้นความต้องการของประชาชนและการสร้างความ

พึงพอใจสูงสุด (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี, 2546) แต่ประชาชนมิได้ตระหนักถึงการมีส่วนร่วมในฐานะเจ้าของประเทศอย่างแท้จริง ประชาชนอยู่ในฐานะของลูกค้ำความแตกต่างของของหลักธรรมาภิบาลประเทศไทยกับประเทศอินโดนีเซียคือ ตั้งแต่เกิดวิกฤติต้มยำกุ้ง อินโดนีเซียต้องการส่งเสริมให้เกิดการบริหารภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ จึงมุ่งเน้นการนำหลักความสามารถในการแข่งขันมาเป็นกรอบในการเสริมสร้างธรรมาภิบาล เพื่อกระตุ้นการดำเนินการทางธุรกิจให้มีการแข่งขัน (ทิวากร แก้วมณี, 2559) มากกว่าการนำหลักสำนึกรับผิดชอบและหลักคุณธรรม/จริยธรรมไปปฏิบัติ ซึ่งเกิดจากภายในจิตใจแล้วแสดงออกมาเป็นพฤติกรรม หรือเป็นคุณสมบัติหรือทักษะของบุคคลที่พึงแสดงออก (ถวิลวดี บุรีกุล, 2546)

การเปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลของประเทศไทยและต่างประเทศทั้ง 7 ประเทศมีหลักการที่ทั้งเหมือนและแตกต่างกัน แต่ไม่มีประเทศใดที่นำหลักธรรมาภิบาลหลักการใดหลักการหนึ่งไปปฏิบัติแล้วจะทำให้ประเทศมีระดับธรรมาภิบาลดีขึ้น (ณัฐกริช เปาอินทร์, 2560) ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐแต่ละประเทศต้องพิจารณาถึงบริบทการพัฒนาของประเทศ ปัญหาต่างๆ ที่ประเทศกำลังเผชิญอยู่ ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง แล้วพิจารณาว่าจะนำหลักการธรรมาภิบาลใดไปเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านความมั่นคง

จากผลการวิจัยเอกสารในการเปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลของประเทศไทยและต่างประเทศ และการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิเคราะห์เพื่อกำหนดกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ผู้วิจัยได้สรุปองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่ใช้ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า หลักคุณธรรม/จริยธรรม และหลักสำนึกรับผิดชอบ สอดคล้องกับผลการวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า (2545) หลักการบริหารจัดการที่ดีประกอบด้วย 6 หลัก ซึ่งมีความเหมาะสมในการอธิบายการบริหารจัดการที่ดี ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักสำนึกความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า รวมถึงสอดคล้องกับผลการวิจัยของณัฐฐา วินิจนัยภาค (2553) กำหนดองค์ประกอบของธรรมาภิบาลของหน่วยบริหารจัดการการศึกษาประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักสำนึกรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

## 9.2 แนวทางการพัฒนาธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ

หน่วยงานราชการที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง 95 หน่วยงาน แบ่งภารกิจเป็น 3 ด้าน เพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มต่างๆ ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านความมั่นคง ภารกิจทั้ง 3 ด้านของหน่วยงานภาครัฐ สอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาประเทศ ซึ่งต้องการการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านความมั่นคง รวมถึงบริบทการพัฒนาของประเทศไทยตามกฎหมาย ยุทธศาสตร์ และแผนพัฒนาที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาธรรมาภิบาล ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ เน้นความสำคัญของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง ในกระบวนการนโยบาย ซึ่งระบบราชการต้องการกลุ่มเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน หน่วยงานภาครัฐจึงมีการแบ่งภารกิจทั้ง 3 ด้านในการพัฒนาประเทศ เพื่อมิให้การปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน แต่ต้องมีการบูรณาการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงาน ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะที่มาจากการบริหารราชการส่วนกลาง โดยใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรเกิดจากความต้องการร่วมกัน (Common Demand) ของกลุ่ม จากนั้นกลุ่มจะใช้แรงกดดันและการเจรจาต่อรองกับรัฐบาลหรือผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ สอดคล้องกับทฤษฎีกลุ่ม (Group Theory) โรมัสอาร์ ดาย อธิบายว่า นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิต (Product) จากความพยายามตอบสนองความต้องการของกลุ่มต่างๆ (Dye, 2013) ซึ่งมีความต้องการจำนวนมาก เทคโนโลยีจึงเข้ามามีบทบาทในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐมากขึ้นดังกรอบแนวคิดในการวิจัย หน่วยงานภาครัฐมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้เร็วขึ้น และเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้มากขึ้น สอดคล้องกับทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ โรเบิร์ต ดาห์ล (Robert Dahl) อธิบายทฤษฎีพหุนิยมว่า กลุ่มบุคคลต่างๆ ในสังคมต่างมีแหล่งอำนาจของตัวเอง ถึงแม้ว่าแต่ละกลุ่มจะมีทิศทางแห่งอำนาจแตกต่างกันไป อำนาจนั้นอาจเป็นอำนาจทางข้อมูลข่าวสาร ทำให้แต่ละกลุ่มต้องใช้วิธีการประนีประนอม เพื่อให้แต่ละกลุ่มได้รับผลประโยชน์มากหรือน้อยแตกต่างกัน (Dahl, 1961) ในการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาของกลุ่ม ไม่ให้ผลประโยชน์ตกอยู่ที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ภาครัฐควรนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติเพื่อการประนีประนอมและลดความขัดแย้ง ดังนั้น เทคโนโลยีสามารถช่วยอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนเกิดประสิทธิภาพตามหลักความคุ้มค่า รวมถึงหน่วยงานภาครัฐสามารถนำเทคโนโลยีมาใช้ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้มากขึ้น สอดคล้องกับนโยบายประเทศไทย 4.0 ปัจจัยแห่งความสำเร็จคือ เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับข่าวสารข้อมูลและการสื่อสาร (สำนักงาน ก.พ. สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล, 2560) เมื่อกลุ่มผลประโยชน์ทราบข้อมูลจะนำไปสู่ความโปร่งใสและเกิดการมีส่วนร่วม เทคโนโลยีจึงมีส่วนช่วยให้ระดับ

ธรรมาภิบาลของประเทศไทยมีระดับดีขึ้นได้ด้วยปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) และ ภาครัฐดิจิทัล (Digital Government) ถึงแม้ว่าภาครัฐจะพัฒนาระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ต้องมีการพัฒนาจิตสำนึกของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐควบคู่กัน มิฉะนั้น จะไม่สามารถทำให้ระดับธรรมาภิบาลของประเทศไทยดีขึ้นได้ สอดคล้องกับผลการวิจัยของ ญัฐกริช เปาอินทร์ (2560) การดำเนินนโยบายด้านการพัฒนาระบบของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ เพียงอย่างเดียว นั้น ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายของการเพิ่มระดับความมีธรรมาภิบาลของ ประเทศได้

จากผลการวิจัยปริมาณใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูลจากหน่วยงาน ภาครัฐ พบว่า แนวทางในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลหรือหลักธรรมาภิบาลของ กระทรวงในปัจจุบันยังไม่มีแนวทางหลักหรือทิศทางการพัฒนาธรรมาภิบาลในการนำไปปฏิบัติ ที่ชัดเจน มีกระทรวงแรงงานเท่านั้นที่มีแนวทางในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลหรือ หลักธรรมาภิบาลของกระทรวง ความคิดเห็นเกี่ยวกับกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาลของหน่วยงาน ภาครัฐ เรียงตามระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาลแต่ละด้านจากมาก ไปน้อย ทั้ง 6 องค์ประกอบ พบว่า อยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างมาก ได้แก่ หลักความโปร่งใส หลักสำนึกรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักคุณธรรม/จริยธรรม และหลัก ความคุ้มค่า ตามลำดับ แนวทางในการกำหนดกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสอดคล้องกับงานวิจัย ของสถาบันพระปกเกล้า (2545) การศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการ ที่ดี ซึ่งมีแนวทางการพัฒนาดัชนีชี้วัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดีในระดับประเทศ ทั้ง 6 องค์ประกอบ เช่นเดียวกับงานวิจัยของของญัฐกริช วินิจนัยภาค (2553) ผลจากการวิจัย ได้กรอบแนวคิดในการพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลตาม พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช 2546 สามารถสรุปเป็นแนวทางได้ดังนี้

(1) หลักความโปร่งใส สำหรับหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานควรมีการประกาศ โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่อำนาจโดยเปิดเผยเป็นการทั่วไป หน่วยงาน ต้องมีระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่โปร่งใส และหน่วยงานมีช่องทางในการรับเรื่องร้องเรียน ที่หลากหลาย

(2) หลักสำนึกรับผิดชอบ สำหรับหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานควรมีการจัดทำตัวชี้วัด ผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน หน่วยงานต้องกำหนดความรับผิดชอบในระดับนโยบาย และหน่วยงานเต็มใจที่จะยอมรับสิ่งใหม่ๆ และเทคโนโลยีใหม่ๆ เสมอ ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐ ควรมีวัฒนธรรมองค์การที่สำนึกรับผิดชอบ ด้วยการปลูกฝังให้ข้าราชการในหน่วยงานมีสำนึก รับผิดชอบในการทำงาน เกิดการทำงานเป็นทีม หรือ ทีมเวิร์ค (Teamwork) ที่ดี มีการมุ่งเน้น

ผลการดำเนินงาน (Performance Based) จะทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ และสามารถบรรลุภารกิจของหน่วยงานได้ สิ่งสำคัญในการขับเคลื่อนองค์การคือ กลไกการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และการช่วยเหลือกันระหว่างทีม

(3) หลักนิติธรรม สำหรับหน่วยงานภาครัฐ ในกรณีการพิจารณาออกคำสั่งต่างๆ ต้องมีการกล่าวอ้างข้อกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง กฎ ระเบียบของหน่วยงานต้องออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และหน่วยงานภาครัฐต้องคำนึงถึงสิทธิความเท่าเทียมกันของผู้ที่มาติดต่อราชการ ซึ่งการออกกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ ของหน่วยงานภาครัฐควรมีหลักนิติธรรมเข้ามามีกำกับ เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับต้องผ่านกระบวนการพิจารณาหลายขั้นตอนก่อนที่จะประกาศในราชกิจจานุเบกษา รวมถึงการออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับของหน่วยงานราชการ ต้องมีการพิจารณาหลายขั้นตอนเช่นกัน ทั้งนี้ การปฏิบัติงานขึ้นอยู่กับผู้ปฏิบัติว่าจะปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับได้มากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตามการออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ เพื่อให้ข้าราชการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติจะไม่เกิดผลลัพธ์ หากไม่สร้างวิถีคิดให้ข้าราชการ จึงต้องสร้างแนวคิดหรือวิถีคิดให้กว้างและไกล (Helicopter Thinking)

(4) หลักการมีส่วนร่วม สำหรับหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานต้องมีการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Analysis) ในการกำหนดนโยบาย หน่วยงานมีการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้มากขึ้น และหน่วยงานมีการบูรณาการและร่วมมือกันทำงานเป็นเครือข่ายกับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องเสมอ ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมในหน่วยงานภาครัฐควรเริ่มจากการแบ่ง (Share) ข้อมูลกันภายในองค์การ และมีการปฏิบัติงานร่วมกัน ช่วยเหลือกันระหว่างฝ่ายต่างๆ รวมถึงการวางแผนการปฏิบัติงานสำรองร่วมกัน ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมควรเริ่มตั้งแต่การมีส่วนร่วมในระดับครอบครัว ในกรณีการจัดทำงบประมาณในพื้นที่ต่างๆ ต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม หน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่อนุมัติงบประมาณจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการลงโทษ (Sanction) เมื่อหน่วยงานภาครัฐนั้นจัดทำงบประมาณโดยไม่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ฉะนั้นถ้าหน่วยงานภาครัฐไม่วางมาตรการ และกลไก กรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาลมีอาจนำไปใช้เป็นเครื่องมือชี้วัดระดับธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐได้จริง ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐต้องคำนึงถึง 2 ประการคือ ประการแรก ความเหมาะสมว่าโครงการประเภทใดบ้างที่ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการจัดทำงบประมาณ ประการที่สอง การกำหนดมาตรการลงโทษควรระบุให้ชัดเจน เช่น หากโครงการล้มเหลวหรือไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย หน่วยงานที่เสนอโครงการเพื่อของบประมาณจะถูกตัดสิทธิ์การให้งบประมาณในปีงบประมาณถัดไป เป็นต้น

(5) หลักคุณธรรม/จริยธรรม เป็นเรื่องภายในบุคคล เกิดขึ้นจากตัวบุคคลมากกว่าที่จะมีการจำกัดหรือเหนี่ยวรั้งตัวเอง ฉะนั้นต้องมีหลักการนี้เป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการวัดระดับธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐด้วย โดยศึกษาการจัดทำตัวชี้วัดจากกรณีศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศที่อาจเป็นเรื่องที่เกิดความขัดแย้งในแง่ผลประโยชน์ของสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐ และผลประโยชน์ของส่วนตน เพื่อหาคำตอบว่าสิ่งใดผิดและไม่ควรทำ และสิ่งใดบ้างที่อาจจะไม่ผิดกฎหมายแต่ผิดหลักคุณธรรม/จริยธรรม สำหรับหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานต้องมีการบังคับใช้กฎหมายด้วยความเป็นธรรม ปราศจากการเลือกปฏิบัติ หน่วยงานมีการจัดกิจกรรมหรือสร้างสำนึกและส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมของบุคลากรในหน่วยงาน และการณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้มีการใช้หลักคุณธรรมจริยธรรมในหน่วยงาน

(6) หลักความคุ้มค่า สำหรับหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานต้องมีการจัดทำรายงานทางการเงินสม่ำเสมอทุกปี หน่วยงานต้องมีระบบบริหารการเงินที่รัดกุมหรือมีแนวทางการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ชัดเจน และมีผู้ตรวจสอบจากภายในที่เข้มแข็ง และหน่วยงานนำเทคโนโลยีมาใช้ในงานบริการที่ประชาชนรอรับการบริการ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้เร็วขึ้น ทั้งนี้ ข้าราชการต้องเข้าใจว่าความคุ้มค่าคืออะไร สามารถมองภาพรวมของกระบวนการเกิดความคุ้มค่า รวมถึงการคำนึงถึงสังคมส่วนรวม ประเทศชาติ และโลก ต้องคำนึงถึงผลผลิตทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินด้วย

## 10. ข้อเสนอแนะจากการศึกษาวิจัย

(1) ผลการศึกษาพบว่าแนวทางในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลหรือหลักธรรมาภิบาลของกระทรวงยังไม่มีแนวทางหลักหรือทิศทางในการนำไปปฏิบัติที่ชัดเจน ดังนั้น รัฐบาลต้องกำหนดกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาลเป็นนโยบายที่ชัดเจน ให้ทุกหน่วยงานสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ เป็นแนวทางในการนำกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ และผู้บังคับบัญชาระดับสูงของหน่วยงานควรให้ความสำคัญในการนำกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ จากนั้นรัฐบาลควรจัดให้หน่วยงานภาครัฐมีการประกวดหน่วยงานที่มีธรรมาภิบาลและให้นำผลการประกวดมาเป็นผลของการปฏิบัติงาน และมีผลต่อบรรยากาศที่หน่วยงานจะได้รับ หากดำเนินการได้เช่นนั้นจะเป็นการสร้างกลไกสำนึกรับผิดชอบ (Accountability) ให้ข้าราชการ โดยกำหนดให้ประชาชนและสื่อมวลชนเป็นผู้ประเมินหรือผู้ให้คะแนนหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งหน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานต้องยอมรับการตรวจสอบจากภายนอก

หลักธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐควรมีกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 และพระราชกฤษฎีกา

ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช 2546 รวมทั้งให้สอดคล้องกับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ และธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งนี้ เพื่อการบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีธรรมาภิบาล จะทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจ ศรัทธา และไว้วางใจในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี, 2546; แสงชัย อภิชาติธนพัฒน์, 2559)

การสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐควรมีกรอบตัวชี้วัดเดียวกันที่จะสะท้อนให้เห็นระดับธรรมาภิบาลของหน่วยงานในทุกองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล เพื่อลดความซ้ำซ้อนของตัวชี้วัดที่หน่วยงานภาครัฐต้องได้รับการประเมิน รายละเอียดของตัวชี้วัดและการให้ค่าน้ำหนักในแต่ละองค์ประกอบจะแตกต่างกันไปตามภารกิจของหน่วยงาน เช่น หน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจด้านความมั่นคงต้องเน้นเรื่องการบังคับบัญชา ทำให้หน่วยงานเหล่านี้ให้น้ำหนักในตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมน้อยกว่าหน่วยงานที่มีภารกิจด้านอื่นๆ หน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจด้านสังคมมีลักษณะการทำงานแบบเครือข่ายจึงต้องให้น้ำหนักในตัวชี้วัดการมีส่วนร่วม และหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจด้านเศรษฐกิจให้ความสำคัญกับคุณค่าของเงินที่จ่าย (Value for Money) จึงต้องให้น้ำหนักในตัวชี้วัดความคุ้มค่า และหลักนิติธรรมมากกว่าตัวชี้วัดด้านอื่นๆ เป็นต้น ฉะนั้นกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาลของแต่ละหน่วยงานต้องอยู่ในกรอบเดียวกัน แต่รายละเอียดของตัวชี้วัดขององค์ประกอบธรรมาภิบาลแต่ละหลักการอาจมีความแตกต่างกันไปตามภารกิจของหน่วยงานและให้ค่าน้ำหนักของแต่ละหลักการตามความเหมาะสม (พัชรีย์ สีโรรส และคณะ, 2559)

หน่วยงานภาครัฐควรมีการกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาธรรมาภิบาล ซึ่งในทางเอกสารอาจมีการกำหนดไว้ในตัวชี้วัดของหน่วยงาน แต่มีได้รายละเอียดที่ชัดเจน หน่วยงานภาครัฐจึงต้องสำรวจว่าหน่วยงานตนเองมีจุดอ่อนในเรื่องธรรมาภิบาลองค์ประกอบใด จากนั้นแต่ละหน่วยงานต้องมีการออกแบบว่าธรรมาภิบาลของหน่วยงานควรจะวัดจากอะไรบ้าง หน่วยงานต้องการเน้น (Highlight) เรื่องอะไรบ้าง ซึ่งหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 องค์ประกอบมีความสัมพันธ์กัน แต่หน่วยงานภาครัฐจะนำกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาลองค์ประกอบใดไปใช้วัดระดับธรรมาภิบาลของหน่วยงาน ขึ้นอยู่กับบริบทหรือภารกิจของแต่ละหน่วยงาน และการกำหนดค่าน้ำหนักของแต่ละองค์ประกอบ ซึ่งหน่วยงานภาครัฐอาจมีองค์ประกอบอื่นๆ นอกเหนือจาก 6 องค์ประกอบที่กล่าวมา นำมาเป็นกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาลของหน่วยงาน ซึ่งให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดเฉพาะ สามารถนำมาเป็นตัวชี้วัดหลักต่อไปได้ จึงจำเป็นต้องนำกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาลไปปรับใช้ให้เข้ากับภารกิจของหน่วยงาน จะทำให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติเป็นรูปธรรม มีความชัดเจนและสามารถวัดได้จริง

(2) ผลการศึกษาพบว่า ความแตกต่างระหว่างหลักธรรมาภิบาลของประเทศไทยกับประเทศเดนมาร์กและประเทศสหรัฐอเมริกา คือ การนำหลักการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากำหนดเป็นกรอบตัวชี้วัดระดับธรรมาภิบาล ระดับธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐเป็นไปตามบริบทของประเทศ ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ดังนั้น ภาครัฐจึงต้องคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจ ความมั่นคง สังคม เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ซึ่งสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยสภาพแวดล้อมที่หน่วยงานภาครัฐไทยต้องคำนึงถึงให้มากขึ้น การพัฒนาสิ่งแวดล้อม การสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และสังคมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยภาครัฐไทยควรนำหลักการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมาใช้เป็นตัวชี้วัดหนึ่งของหลักธรรมาภิบาล เมื่อมีการกำหนดนโยบายไปจนถึงกิจกรรมของหน่วยงานมีการนำหลักการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมาใช้มากน้อยเพียงใดให้เข้ากับการกิจของหน่วยงานนั้นๆ ไม่เพียงแต่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่านั้นที่ต้องมีตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสิ่งแวดล้อม หน่วยงานที่มีภารกิจด้านอื่นก็สามารถกำหนดตัวชี้วัดที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานได้เช่นกัน

### เอกสารอ้างอิง

#### ภาษาไทย

- กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ. (2555). *ความเป็นมารัฐบาลเดนมาร์ก*. สืบค้นเมื่อ 16 สิงหาคม 2561, จาก <http://tica.thaigov.net>
- กลุ่มส่งเสริมวิชาการ สำนักนโยบายและวิชาการสถิติ. (2547). *ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการวิเคราะห์ข้อมูล*. สืบค้นเมื่อ 21 เมษายน 2563, จาก <http://service.nso.go.th>
- คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด. (2558). *ความเป็นมาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด*. สืบค้นเมื่อ 5 มกราคม 2560, จาก <http://www.ggc.opm.go.th>
- จันทรานุช มหากาญจนะ. (2559). *การเมืองและการบริหารเปรียบเทียบ กรอบทฤษฎีพื้นฐานเพื่อการวิจัย*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ชัยสิทธิ์ สินสมบูรณ์ทอง. (2548). ผู้ว่าราชการจังหวัด CEO กับการพัฒนาบ้านเมืองให้น่าอยู่ควบคู่คุณธรรม. *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์*, 45(2), 201–208.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2547). *การปฏิรูประบบราชการเพื่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.

- ณัฐกริช เปาอินทร์. (2560). รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์: ความพยายามในการยกระดับธรรมาภิบาล. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 9(2), 37-79.
- \_\_\_\_\_. (2561). นโยบายสาธารณะ การวางแผน และการจัดการเชิงกลยุทธ์. นนทบุรี: โรงพิมพ์รัตนไตร.
- ณัฐฐา วินิจนัยภาค. (2553). *ดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลหน่วยบริหารจัดการการการศึกษา* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- \_\_\_\_\_. (2554). นโยบายสาธารณะ : แนวทางการศึกษาแบบสหวิทยาการ. กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2546). ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 1(2), 1-18.
- ทิวากร แก้วมณี. (2559). *ธรรมาภิบาล = Good governance*. กรุงเทพฯ: บริษัทสำนักพิมพ์สยามปริทัศน์ จำกัด.
- ธานินทร์ ศิลป์จารุ. (2557). *การวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติด้วย SPSS และ AMOS*. นนทบุรี: บริษัท เอส.อาร์.พรินติ้ง แมสโปรดักส์ จำกัด.
- ธีรวิ ทองเจือ, และปรีดี ทুমเมฆ. (2560). แนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ในศตวรรษที่ 21: มิติด้านการศึกษา. *วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร*, 5(3), 389-403.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ, และบุญมี ลิ้. (2546). *ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2558). *การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล*. กรุงเทพฯ: บริษัท แก่นจันทร์การพิมพ์ จำกัด.
- ปภาภัทร อัครางกูร. (2550). ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจกับการเมือง. *วารสารศูนย์บริการวิชาการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น*, 15(4), 26-30.
- ปาริชาติ เทพอารักษ์, และอมรารวรรณ ทิวถนอม. (2550). สุขภาวะของคนไทยจุดเริ่มต้นของความอยู่เย็นเป็นสุข. *วารสารเศรษฐกิจและสังคม*, 44(1), 12-17.
- พระมหาภูษิต อคฺคณฺโณ. (2558). การนำหลักธรรมาภิบาลสู่การปฏิบัติ เพื่อการบริหารงานขององค์กรยุคใหม่. *วารสารบัณฑิตศึกษาปริทรรศน์ วิทยาลัยสงฆ์นครสวรรค์*, 3(3), 1-19.
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. (2546, 9 ตุลาคม) *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 120 ตอนที่ 100 ก.
- พอพันธ์ อูยานนท์. (2557). *ปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ*. สืบค้นเมื่อ 15 ธันวาคม 2561, จาก <http://www.stou.ac.th>

- พัชรีย์ สีโรรส, บรรเจิด สิงคะเนติ, ถวิลวดี บุรีกุล, อัมพร อารังลักษณ์ และมานวิภา อินทรพัถ. (2559). *หลักธรรมาภิบาล: จากแนวคิดสู่การปฏิบัติในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- พัทธ์ปียา จงชาณสิทธิ. (2559). *ธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาประเทศไทยไปสู่ความเป็นเลิศ*. สืบค้นเมื่อ 16 สิงหาคม 2562, จาก [www.ocsc.go.th](http://www.ocsc.go.th)
- ภัทรชมน รัตนางกูร. (2552). *ปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศสู่ความยั่งยืน*. สืบค้นเมื่อ 24 กุมภาพันธ์ 2561, จาก <http://phatrasamon.blogspot.com>
- เยาวลักษณ์ เคลือบมาศ. (2551). ความสำคัญของการเป็นผู้ประกอบการในปัจจุบัน. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยฟาร์อีสเทอร์น*, 1(2), 45-50.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน) *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก.
- เรณูมาศ รักษาแก้ว. (2557). *การมีส่วนร่วมของประชาชน*. สืบค้นเมื่อ 24 กุมภาพันธ์ 2561, จาก <http://wiki.kpi.ac.th>
- ลาชิด ไชยอนงค์. (2556). *ธรรมาภิบาล: บริบทประเทศไทย*. *วารสารร่วมพฤษ*, 31(2), 77-98.
- ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงการต่างประเทศ. (2561). *แผนยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กระทรวงการต่างประเทศ (พ.ศ. 2560 - 2564)*. สืบค้นเมื่อ 22 เมษายน 2563, จาก <http://www.mfa.go.th>
- สถาบันพระปกเกล้า. (2545). *การศึกษาเพื่อพัฒนาด้านวิวัฒนาการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี*. สืบค้นเมื่อ 5 ตุลาคม 2562, จาก <http://www.kpi.ac.th/knowledge/research>
- สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงาน ก.พ.. (2560). *ประเทศไทยในบริบทไทยแลนด์ 4.0 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. สืบค้นเมื่อ 15 ตุลาคม 2561, จาก <https://www.ocsc.go.th>
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2557). *การส่งเสริมจริยธรรมตามแนวทางสากล*. *วารสารข้าราชการ*. 58(2), 20-23.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. (2562). *ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันประเทศไทย*. สืบค้นเมื่อ 15 ธันวาคม 2562, จาก <http://www.pacc.go.th>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2551). *การปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม*. สืบค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2562, จาก <https://www2.opdc.go.th>

- สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. (2554). “พัฒนา”. สืบค้นเมื่อ 24 กุมภาพันธ์ 2561, จาก <http://www.royin.go.th>
- สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์. (2558). *ระเบียบวิธีวิจัย สำหรับรัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพฯ: สมาธรรม.
- สุภางค์ จันทวานิช. (2556). *วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ*. กรุงเทพฯ: บริษัทด้านสุทธาการพิมพ์ จำกัด.
- แสงชัย อภิชาติชนพัฒน์. (2559). *หลักธรรมาภิบาลในการบริหารองค์กร*. สืบค้นเมื่อ 22 เมษายน 2563, จาก <http://www.constitutionalcourt.or.th>
- อรพรรณ ศรีเสาวลักษณ์. (2553). *ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจ*. สืบค้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2561, จาก <http://www.stou.ac.th>
- อายุษ ประทีป ณ ถลาง. (2560). *โลกแบนและมีประเทศไทยเป็นศูนย์กลาง*. สืบค้นเมื่อ 3 มีนาคม 2561, จาก <https://www.the101.world>

## ภาษาอังกฤษ

- Dahl, R. (1961). *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Dye, Thomas R. (2013). *Understanding public policy*. Boston: Pearson.
- Kettl, D. F., Pollitt, C., & Svara, J. H. (2004). *Towards a Danish Concept of Public Governance: An International Perspective*. Retrieved August 16, 2019, from [www.publicgovernance.dk/docs/0408260903.pdf](http://www.publicgovernance.dk/docs/0408260903.pdf)
- Lowi, T., & Olson, M. (1970). *Decision Making vs. Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy*. Retrieved January 20, 2018, from <https://doi.org/10.2307/974053>
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Good and the Theory of Groups*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Transparency International. (2011). *What Makes New Zealand, Denmark, Finland, Sweden and Others “Cleaner” Than Most Countries?* Retrieved March 3, 2018, from <http://blog.transparency.org>
- World Bank. (2019). *Worldwide Governance Indicators*. Retrieved February 2, 2020, from <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

## การศึกษาการอนุรักษ์ดนตรีชาติพันธุ์ลาวและหาแนวทางส่งเสริมการ ท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมโดยใช้ดนตรีชาติพันธุ์ลาวในจังหวัดเพชรบุรี

สมบัติ ไวยรัช<sup>1</sup>

Received: December 6, 2019

Revised: May 28, 2020

Accepted: June 11, 2020

### บทคัดย่อ

การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อรวบรวมองค์ความรู้ด้านดนตรีชาติพันธุ์ลาวในจังหวัดเพชรบุรี และ 2) เพื่อหาแนวทางในการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมโดยใช้ดนตรีชาติพันธุ์ลาวในจังหวัดเพชรบุรี ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 4 คน และการสนทนากลุ่มโดยผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 9 คน ประกอบด้วย นักวิชาการ ผู้แทนจากหน่วยงานการท่องเที่ยว ผู้นำชุมชน และนักดนตรี ใช้การวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูลด้วยการพรรณนาวิเคราะห์ ผลการศึกษาพบว่า การอนุรักษ์และสืบทอดวัฒนธรรมทางดนตรีของชาวไทยทรงดำในอำเภอเขาชัย้อย จังหวัดเพชรบุรีอยู่ในรูปแบบของการถ่ายทอดจากหมอปี หมอแคนซึ่งเป็นผู้สูงอายุในชุมชนมายังลูกหลานหรือคนในชุมชนที่มีความสนใจและต้องการอนุรักษ์วัฒนธรรมทางดนตรีของบรรพบุรุษ มีการสวดแทรกบทเพลง การบรรเลงเพลงในการเรียนการสอนของสถานศึกษาในพื้นที่ นอกจากนี้ ยังมีการถอดบทเพลงเป็นตัวโน้ตสากลเพื่อนำมาเก็บรวบรวม เมื่อมีการสืบทอดอนุรักษ์ดนตรีของชาติพันธุ์ลาว ภาครัฐก็ได้มีการนำดนตรีชาติพันธุ์ลาวมาเป็นส่วนประกอบในการส่งเสริมการท่องเที่ยวของชุมชน โดยมีการสร้างแหล่งการเรียนรู้ทางด้านดนตรีชาติพันธุ์มุ่งประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวเชิงรุกโดยใช้ดนตรีชาติพันธุ์ลาวมาเป็นจุดดึงดูดนักท่องเที่ยว มีการดำเนินการร่วมกันระหว่างหน่วยงานในพื้นที่และคนในชุมชนในลักษณะเครือข่าย

**คำสำคัญ** ดนตรีชาติพันธุ์ลาว, การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี 76000  
อีเมล: sombatwaiyarat@gmail.com

## A Study of Lao Ethnic Music Conservation and Strategies to Promote Cultural Tourism Using Lao Ethnic Music in Phetchaburi Province

Sombat Waiyarat<sup>2</sup>

### Abstract

The purposes of this research are 1) to gather knowledge of Lao ethnic music in Phetchaburi province and 2) to find out strategies to promote cultural tourism by using Lao ethnic music in Phetchaburi Province. This research is a qualitative research design. This research uses the in-depth interview with four key informants and the group discussion from nine experts who work related to tourism and culture, community leaders and musicians. The data analysis and descriptive analysis are used in this research. The study indicates that the preservation and inheritance of music culture of the Thai Songdam people in Khaoyoi District, Phetchaburi Province is transferred by the local musical experts. They are usually elders in the community who transfer knowledge and experience to their children or people in the community who really want to study and preserve this kind of culture. Thai Songdam songs are also integrated with the learning activities in the schools. In addition, the songs and music are also written in the form of universal note for recording and collection. When the music of the Lao ethnic group is inherited by Thai Songdam people, Thai government has adopted Lao ethnic group as a component in promoting tourism in the community with the creation of learning resources for ethnic music. In addition, the Lao ethnic music is used as a proactive tourism promotion to draw attention from the tourists. Finally, there is a joint action between the local agencies and people in the community.

**Keywords** Lao Ethnic Music, Cultural Tourism

---

<sup>2</sup> Lecturer, Faculty of Humanities and Social Science, Phetchaburi Rajabhat University, Phetchaburi Province, 76000. Email: sombatwaiyarat@gmail.com

## 1. บทนำ

ปัจจุบันอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวสร้างรายได้ให้แก่ประเทศไทยเพิ่มสูงขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2558 พบว่าประเทศไทยมีรายรับจากการท่องเที่ยว 1,523.6 พันล้านบาท ในปี พ.ศ. 2559 มีรายรับจากการท่องเที่ยว 2,510.8 พันล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 11.1 ในปี พ.ศ. 2560 มีรายรับจากการท่องเที่ยว 2,754 พันล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 9.5 และในปี 2561 มีรายรับจากการท่องเที่ยวอยู่ที่ 3,075 พันล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 9 (สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนเศรษฐกิจมหภาค, 2561) และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเข้ามามีบทบาทต่อระบบเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศไทย โดยมีการกำหนดแผนเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยว ตั้งแต่ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580) ซึ่งเป็นกรอบหลักในการพัฒนาประเทศ ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว คือ ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน โดยใช้การท่องเที่ยวเป็นกลไกในการขับเคลื่อนด้วยการสร้างความหลากหลายด้านการท่องเที่ยว เป็นการรักษาการเป็นจุดหมายปลายทางที่สำคัญของการท่องเที่ยวในระดับโลกผ่านการใช้อัตลักษณ์ วัฒนธรรม ตลอดจนภูมิปัญญาท้องถิ่นมาเป็นส่วนประกอบสำคัญในการสร้างคุณค่าและความหลากหลายให้แก่การท่องเที่ยว ในส่วนของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560–2564) ก็ได้มีการกำหนดประเด็นการพัฒนา แผนงานและโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยว ดังนี้ ยุทธศาสตร์ที่ 3 การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน โดยจะพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวให้เติบโตอย่างสมดุลและยั่งยืน มีเป้าหมายที่จะให้ประเทศไทยมีรายได้จากการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นและมีขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวสูงขึ้น โดยวัดได้จากการที่ประเทศไทยมีรายได้จากการท่องเที่ยวไม่ต่ำกว่า 3 ล้านล้านบาท และได้รับการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยว (The Travel & Tourism Competitiveness Index: TTCI) ไม่ต่ำกว่าอันดับที่ 30 นอกจากนั้น ยังมีพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2552 และแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560–2564) เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวให้มีประสิทธิภาพ เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ และเกิดการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

จังหวัดเพชรบุรีถือเป็นอีกหนึ่งจังหวัดที่ให้ความสำคัญต่อการท่องเที่ยว สะท้อนได้จากวิสัยทัศน์ของจังหวัดที่ว่า “เมืองเศรษฐกิจพอเพียงต้นแบบ และเมืองน่าอยู่ นากิน น่าเที่ยว ระดับประเทศ” มีการกำหนดแผนพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่อง โดยในแผนพัฒนาจังหวัดเพชรบุรี พ.ศ. 2557–2560 กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวที่มุ่งเน้นให้จังหวัดเพชรบุรีเป็นเมืองท่องเที่ยวของ ASEAN และแหล่งศึกษาดูงานประชุมสัมมนาสำคัญระดับประเทศ

มีการพัฒนาด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ แหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และสิ่งอำนวยความสะดวกรองรับภาคการท่องเที่ยว พัฒนาและปรับปรุงภูมิทัศน์และแหล่งท่องเที่ยว สร้างสรรค์กิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยว ต่อมาในแผนพัฒนาจังหวัดเพชรบุรี พ.ศ. 2561–2564 ได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง การค้า การผลิต การบริการ และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ ซึ่งให้ความสำคัญต่อการพัฒนาในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นด้านการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว การยกระดับสถานประกอบการ การบริหารให้มีมาตรฐาน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้เอื้อต่อการท่องเที่ยว การพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว การประชาสัมพันธ์การสื่อสารเพื่อสร้างการรับรู้แก่นักท่องเที่ยว เพื่อเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการท่องเที่ยวเชิงนิเวศและการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม นอกจากนี้ ยังพบว่าจังหวัดเพชรบุรีมีทรัพยากรการท่องเที่ยวด้านศิลปวัฒนธรรมอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น วัด สถาปัตยกรรมปูนปั้น พระนครคีรี (เขาวัง) และพระรามราชนิเวศน์ (วังบ้านปืน) และยังมีขนบธรรมเนียม ประเพณีของชาวจังหวัดเพชรบุรี และของกลุ่มชาติพันธุ์ อาทิ ลาวโซ่งหรือชาวไทยทรงดำ ซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่อพยพเข้ามาอยู่ในจังหวัดเพชรบุรี โดยเฉพาะในพื้นที่เขาย้อยเป็นจำนวนมาก โดยชาวไทยทรงดำได้อพยพมาจากแคว้นสิบสองจุไทย เมืองแฉ่ง หรือปัจจุบันคือ เมืองเดียนเบียนฟู ประเทศเวียดนาม ตั้งแต่ครั้งเมื่อเกิดศึกสงครามในปี พ.ศ. 2322 (มนตรี ศรีบุษรา, 2530) มาตั้งรกรากถิ่นฐานอยู่ในจังหวัดเพชรบุรีจนถึงปัจจุบัน โดยในอดีตชาวไทยทรงดำได้มีการคงไว้ซึ่งวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อ อัตลักษณ์ วิถีชีวิต ความเป็นอยู่ การละเล่น บทเพลง และการแต่งกายแบบดั้งเดิมไว้ แต่ด้วยกระแสโลกาภิวัตน์และปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ได้ส่งผลกระทบต่อการรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรมแบบดั้งเดิม ส่งผลให้วัฒนธรรมต่างๆ เริ่มเลือนหาย ดังนั้น คนในชุมชนและหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่จึงต้องการที่จะรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรมโดยเฉพาะวัฒนธรรมทางดนตรีซึ่งมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับชาวไทยทรงดำตั้งแต่เกิดจนตาย โดยปัจจุบันได้มีการส่งเสริมให้มีการนำวัฒนธรรมเหล่านี้มาสร้างเป็นเอกลักษณ์ดึงดูดใจให้นักท่องเที่ยวได้เข้ามาเยี่ยมชม ดังนั้น นักวิจัยจึงต้องการศึกษาและรวบรวมองค์ความรู้ทางด้านดนตรีชาติพันธุ์ลาวไว้ และหาแนวทางส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม โดยใช้วัฒนธรรมด้านดนตรีของชาติพันธุ์ลาวเพื่อเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวและยังเป็นการอนุรักษ์และฟื้นฟู ศิลปวัฒนธรรมอันเป็นเอกลักษณ์ของชาวลาว ในจังหวัดเพชรบุรี ให้คงอยู่สืบไป

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- (1) เพื่อรวบรวมองค์ความรู้ด้านดนตรีชาติพันธุ์ลาวในจังหวัดเพชรบุรี
- (2) เพื่อหาแนวทางในการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมโดยใช้ดนตรีชาติพันธุ์ลาวในจังหวัดเพชรบุรี

## 3. ทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวคิดดนตรีชาติพันธุ์และการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ดังนี้

### 3.1 แนวคิดเกี่ยวกับดนตรีชาติพันธุ์

ดนตรีมีบทบาทและความสำคัญต่อวิถีชีวิตของมนุษย์ มนุษย์ใช้ดนตรีมาเป็นการแสดงออกถึงอารมณ์ เช่น การแสดงออกถึงความดีใจ การแสดงออกถึงชัยชนะในยามสู้รบความสำเร็จในการล่าสัตว์ ในบางสังคมได้มีการนำดนตรีมาใช้เป็นส่วนประกอบในพิธีกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิต อาทิ การขับร้องเพลงเกี่ยวข้าวในขณะที่ย่ำเกี่ยวข้าวของไทยใช้ในการประกอบพิธีกรรมทางศาสนา งานเทศกาล สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของดนตรีต่อมนุษย์และสังคม (วิภา คงคากุล, 2529) โดยวิวัฒนาการของดนตรีในแต่ละสังคมนั้นได้มีการพัฒนาการอย่างต่อเนื่องไม่ว่าจะเป็นเครื่องดนตรี แต่เดิมเครื่องดนตรีมักสร้างมาจากสิ่งของธรรมชาติรอบตัว อาทิ การใช้เสียงจากการปรบมือ การเคาะหิน เคาะกิ่งไม้เพื่อทำเสียงดนตรีประกอบจังหวะ ต่อมาก็ได้มีการสร้างเครื่องดนตรีมาใช้ในการบรรเลง โดยเครื่องดนตรีจะมีลักษณะ รูปร่างที่ซับซ้อนขึ้นเพื่อก่อให้เกิดเสียงต่างๆ รวมไปถึงเนื้อหาของเพลงที่มักจะสะท้อนถึงวิถีชีวิต สภาพสังคม อุดมคติและวัฒนธรรมของแต่ละชาติพันธุ์

นักชาติพันธุ์ทางดนตรีมักจะนำแนวคิดทางมานุษยวิทยาไปอธิบายปรากฏการณ์ดนตรี เช่น ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่ โครงสร้างนิยม วิวัฒนาการทางสังคม การแพร่กระจายทางวัฒนธรรม เป็นต้น และจะเห็นได้ว่าการสร้างสรรค์ดนตรีของแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์นั้นล้วนมีความแตกต่างกันตามวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ ความเชื่อ วัฒนธรรม ประเพณี ซึ่งสะท้อนเอกลักษณ์เฉพาะตัวของกลุ่มนั้นๆ ซึ่งในปัจจุบันการศึกษาดนตรีของกลุ่มชาติพันธุ์ขาดการอนุรักษ์และสืบทอด ซึ่งอาจจะทำให้เลือนหาย ดังนั้นควรมีการศึกษา วิเคราะห์ รวบรวมเพื่อสืบทอดนักวิชาการแขนงต่างๆ จึงหันมาสนใจศึกษาดนตรีชาติพันธุ์ หรือที่เรียกว่า Ethnomusicology ซึ่งเกิดจากการผสมผสานระหว่างคำว่า Musicology (ศาสตร์ทางด้านดนตรีวิทยา เป็นการศึกษาวิเคราะห์ในเนื้อหาสาระทางดนตรีอย่างลึกซึ้งตามหลักการหรือทฤษฎี) ร่วมกับคำว่า Ethno ซึ่งหมายถึง กลุ่มชน หรือชาติพันธุ์ ซึ่งในการศึกษาหรือวิเคราะห์ดนตรีชาติพันธุ์จำเป็นต้อง

วิเคราะห์ทั้งในส่วนของแนวคิดทางด้านดนตรี ร่วมกับบริบททางสังคมหรือปัจจัยภายนอกอื่นๆ ที่ส่งผลต่อดนตรีร่วมด้วย การศึกษาดนตรีชาติพันธุ์นั้นเป็นการศึกษาเพื่อสร้างความเข้าใจและมองเห็นถึงคุณค่าของวัฒนธรรมดนตรีของกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทั้งในด้านเชื้อชาติ ศาสนา ลัทธิ สัญชาติ ความเชื่อ ตลอดจนเพื่อเป็นการอนุรักษ์ดนตรีชาติพันธุ์เหล่านี้ไว้ โดยในการศึกษาวิเคราะห์ดนตรีชาติพันธุ์ได้ให้ความสำคัญกับองค์ประกอบ 2 ส่วนหลัก (ศรีณย์ นักรบ, 2557) คือ

(1) องค์ประกอบภายนอกซึ่งเป็นข้อมูลพื้นฐานในการสร้างความเข้าใจในดนตรีหรือ บทเพลง ประกอบด้วย 1) ภูมิหลัง ซึ่งดนตรีของกลุ่มชนทั้งหลายมักมีเรื่องราวหรือความเป็นมา ซึ่งอาจปรากฏในลักษณะเรื่องเล่าหรือตำนานที่เล่าสืบต่อกันมา หรือในบางวัฒนธรรมอาจมีการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร การทราบถึงภูมิหลังนอกจากจะทำให้ทราบถึงเรื่องราว ความเป็นมาของดนตรีแล้วนั้น ยังสะท้อนให้เห็นถึงภูมิปัญญา ความเชื่อ ความภาคภูมิใจ อารมณ์ ความรู้สึก รวมถึงอัตลักษณ์ของกลุ่มชนหรือทางวัฒนธรรมอีกด้วย 2) บทบาทหน้าที่ โดยดนตรีของกลุ่มชาติพันธุ์มักถูกประพันธ์ขึ้นเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์บางประการของสังคม ซึ่งดนตรีได้ถูกกำหนดบทบาทหน้าที่จากสังคมเอาไว้ เช่น ดนตรีประกอบพิธีกรรม (Ritual Music) ดนตรี ประกอบการเฉลิมฉลอง (Celebrate Music) เป็นต้น 3) โครงสร้างและรูปแบบ ซึ่งบางกลุ่ม ชาติพันธุ์จะมีการกำหนดโครงสร้างและรูปแบบดนตรีไว้อย่างชัดเจนแต่ในบางกลุ่มชาติพันธุ์ ไม่ได้มีการกำหนดไว้ และ 4) สีสนของเสียง/สื่อของเสียง ซึ่งจะแสดงถึงแหล่งที่มาของ เสียงดนตรีนั้น ซึ่งอาจมาจากหลายลักษณะ ได้แก่ การขับร้อง โดยมีทั้งการขับร้องเดี่ยวหรือเป็น กลุ่ม รวมถึงเครื่องดนตรี ซึ่งเป็นการแจกแจงถึงจำนวนของเครื่องดนตรีที่ใช้ในการบรรเลงว่า เป็นเครื่องดนตรีอะไรบ้าง และมีจำนวนเท่าไร

(2) ส่วนประกอบภายในซึ่งเป็นองค์ประกอบทางดนตรีที่หลอมรวมกันเป็นสาระสำคัญ ทางดนตรีหรือที่เรียกกันว่าเนื้อดนตรี ประกอบด้วย กลุ่มเสียง บันไดเสียง ความสำคัญและ หน้าที่ของเสียง ทำนอง จังหวะ เป็นต้น

การศึกษาดนตรีชาติพันธุ์ลาวของชาวไทยทรงดำในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาใน องค์ประกอบทั้ง 2 ส่วน คือ องค์ประกอบภายนอกซึ่งเป็นข้อมูลพื้นฐานในการสร้างความเข้าใจ ในบทเพลง และองค์ประกอบภายในเกี่ยวกับองค์ประกอบทางด้านดนตรี เพื่อรวบรวมบทเพลง ของชาวไทยทรงดำในอำเภอเขาย้อย จังหวัดเพชรบุรี และเพื่อเป็นการสืบทอดและอนุรักษ์ วัฒนธรรมทางดนตรีให้สืบทอดไป โดยปัจจุบันจังหวัดเพชรบุรีได้มีการนำเอาเอกลักษณ์ทาง วัฒนธรรมเหล่านี้มาเป็นส่วนประกอบในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่การจัดการท่องเที่ยว ในพื้นที่ โดยเฉพาะการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม

### 3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม

ปัจจุบันรูปแบบการท่องเที่ยวรวมไปถึงพฤติกรรมการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวเปลี่ยนแปลงไปจากอดีต นักท่องเที่ยวมีความต้องการและจุดประสงค์ที่เฉพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้ประเทศต่างๆ ต้องมีการนำเอาเอกลักษณ์ วิถีชีวิต วัฒนธรรมของตนมาเป็นสิ่งที่ดึงดูดใจให้นักท่องเที่ยวมาเที่ยวในประเทศของตนมากยิ่งขึ้น เพื่อสร้างรายได้ให้แก่คนในประเทศ ดังนั้น การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมจึงได้รับความนิยม โดยการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมนั้นเป็นการท่องเที่ยวเพื่อชมสิ่งๆ ที่แสดงความเป็นวัฒนธรรม เช่น ปราสาท พระราชวัง วัด โบราณสถาน โบราณวัตถุ ประเพณี วิธีการดำเนินชีวิต ศิลปะทุกแขนง ไม่ว่าจะเป็นสถาปัตยกรรม จิตรกรรม ประติมากรรม ภาษาและวรรณกรรม หัตถกรรม นาฏศิลป์และดนตรี (ราณี อลิชัยกุล, 2546) ที่แสดงถึงความเจริญรุ่งเรืองที่มีการพัฒนาให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม การดำเนินชีวิตของบุคคลในแต่ละยุคแต่ละสมัย ผู้ท่องเที่ยวจะได้รับทราบประวัติความเป็นมา ความเชื่อ มุมมอง ความคิด ความนิยมของคนในอดีตที่ถ่ายทอดมาถึงปัจจุบัน (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, ม.ป.ป.)

การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมนั้นก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ เพราะเป็นอุตสาหกรรมที่สร้างรายได้ให้แก่ประเทศ อีกทั้งยังเกิดประโยชน์ในแง่ทางสังคมและวัฒนธรรม เพราะการส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยใช้วัฒนธรรมเป็นตัวขับเคลื่อน จะทำให้เกิดการอนุรักษ์และสืบทอดวัฒนธรรมดังกล่าวไว้ และการท่องเที่ยวจะช่วยเผยแพร่เอกลักษณ์ของท้องถิ่นให้เป็นที่ยู่อักกว้างขวางขึ้นทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ (ชนัญ วงษ์วิภาค, 2545)

### 4. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นชาวไทยทรงดำ (ชาวไทยเชื้อสายลาว) ที่อาศัยอยู่ในจังหวัดเพชรบุรี และเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับดนตรีชาติพันธุ์ลาว เช่น หมอผี หมอแคน จำนวน 4 คน และการสนทนากลุ่มจากนักวิชาการ ผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม ผู้นำชุมชน นักดนตรีและนักท่องเที่ยว จำนวน 9 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย 1) แบบสัมภาษณ์เชิงลึกกึ่งมีโครงสร้าง เป็นเครื่องมือเพื่อสอบถามถึงประวัติความเป็นมา วิถีชีวิต วัฒนธรรมของชาวไทยทรงดำ วิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชาวไทยทรงดำที่มีการนำดนตรีเข้ามาเป็นส่วนประกอบ การอนุรักษ์และสืบทอดดนตรีของชาวไทยทรงดำ ตลอดจนการนำดนตรีเข้ามาส่งเสริมการท่องเที่ยวของชุมชน และ

2) แบบบันทึกการสนทนากลุ่ม ประกอบด้วยประเด็นคำถามเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับดนตรีชาติพันธุ์ลาวได้ร่วมกันระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับการอนุรักษ์ดนตรีชาติไทยทรงดำ และการนำดนตรีมาใช้ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมของอำเภอเขาย้อย โดยแบบสัมภาษณ์และแบบบันทึกการสนทนากลุ่มที่สร้างขึ้นนั้นได้นำไปทดสอบความเที่ยงตรงของเนื้อหาด้วยการพิจารณาและตรวจสอบโดยผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 ท่าน จากนั้นนำแบบสัมภาษณ์และแบบบันทึกการสนทนากลุ่มไปเก็บกับกลุ่มตัวอย่างที่กำหนดไว้

การเก็บข้อมูล นำเครื่องมือที่สร้างขึ้นไปเก็บข้อมูลกับกลุ่มตัวอย่างที่เลือกไว้ จากนั้นนำข้อมูลที่ได้ไปทำการตรวจสอบความเที่ยงตรงของข้อมูลด้วยวิธีการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) นำข้อมูลที่ได้ไปวิเคราะห์และสังเคราะห์ผล เพื่อนำเสนอเป็นรายงานผลการวิจัย

การวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลในครั้งนี้ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม โดยมีการวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ทั้งในส่วนขององค์ความรู้ด้านดนตรีชาติพันธุ์ลาว ซึ่งประกอบด้วย เครื่องดนตรี พิธีกรรมที่ต้องมีดนตรีเป็นส่วนประกอบ และบทเพลง และแนวทางในการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมโดยใช้ดนตรีชาติพันธุ์ลาวเข้ามาเป็นส่วนประกอบ โดยข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์นำมาเรียบเรียงในรูปแบบของการบรรยายเป็นความเรียง และสรุปเป็นรายงานวิจัย

## 5. ผลการวิจัย

### 5.1 ดนตรีชาติพันธุ์ลาวในจังหวัดเพชรบุรี

ชาวไทยทรงดำที่อพยพมาอยู่ในจังหวัดเพชรบุรีนั้นได้มีการนำเอาดนตรีของตนเข้ามาเผยแพร่และสืบทอด โดยมองว่าดนตรีเป็นศิลปะอันทรงคุณค่า มีการนำเอาดนตรีมาใช้ในวิถีชีวิต ความเชื่อ ประกอบพิธีกรรมทางศาสนา ซึ่งชาวไทยทรงดำมักมีความเชื่อเกี่ยวกับเรื่องลี้ลับเหนือธรรมชาติ ถึงแม้ว่าปัจจุบันจะมีวัฒนธรรม ความเชื่อจากภายนอกเข้ามาแทรกแซง ทว่าชาวไทยทรงดำก็ยังคงสามารถอนุรักษ์วัฒนธรรมทางดนตรีไว้ได้เป็นอย่างดี

#### 5.1.1 ประวัติความเป็นมาของชาวไทยทรงดำ

ชาวไทยทรงดำถือเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่อพยพมาจากประเทศเวียดนาม มาอาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดเพชรบุรีตั้งแต่สมัยพระเจ้ากรุงธนบุรีในปี พ.ศ. 2321 และสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ปี พ.ศ. 2378 (มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี, 2562) สาเหตุที่เรียกว่าชาวไทยทรงดำนั้นสืบเนื่องมาจากกลุ่มชนดังกล่าวมักนิยมแต่งกายด้วยสีดำ ชาวไทยทรงดำนั้นเมื่ออพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยก็ได้มีการนำเอาภาษาโซ่งเข้ามาใช้

ในการสื่อสารระหว่างกันในกลุ่มชาติพันธุ์ ลักษณะที่อยู่อาศัยก็มักสร้างเป็นเรือนที่มีหลังคาเป็นทรงโค้งรูปทรงคล้ายกระตอง ยอดหลังคาเป็นไม้แกะสลักคล้ายเขาควายไขว้กัน และในตัวบ้านเป็นลานโล่ง โดยจัดสรรพื้นที่เป็นสัดส่วนสำหรับไว้นอน ประกอบอาหาร และประกอบพิธีกรรมบูชาผีเรือน ในเรื่องความเชื่อนั้นชาวไทยทรงดำจะนับถือผี เชื่อเรื่องขวัญ สิ่งลี้ลับ มักมีประเพณีและพิธีกรรมที่เกี่ยวข้องกับผี ที่เรียกว่า ประเพณีเสนต่างๆ

### 5.1.2 เครื่องดนตรี

เครื่องดนตรีของชาวไทยทรงดำที่ใช้แบ่งตามประโยชน์การใช้งาน (หมอแคน, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 กุมภาพันธ์ 2562) ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) ปี่เสนสั้น และปี่เสนยาว เป็นเครื่องดนตรีที่ใช้สำหรับประกอบพิธีกรรม เช่น พิธีเสนบ้าน พิธีเสนบดไหว้ คล้ายกับพิธีทำบุญขึ้นบ้านใหม่ของไทย โดยพิธีนี้จะทำเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่วัยรุ่นที่อาศัย เป็นการแสดงความเคารพบูชาเทวดา สิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่ปกปักรักษาบ้านเรือน โดยในพิธีกรรมดังกล่าวจะมีหมอเสนเป็นคนทำพิธี โดยก่อนเริ่มพิธีหมอปี่จะเป่าปี่เสนสั้นหรือเสนยาวก่อนเพื่อเป็นการส่งเสียงสัญญาณให้เทวดาหรือผีที่เฝ้าบ้านรับรู้ จากนั้นหมอเสนจะเข้าสู่พิธีการด้วยการสวด การบอกกล่าวเป็นภาษาลาว พอเสร็จพิธีการหมอปี่จะเป่าปี่เสนอีกครั้งหนึ่ง ปี่เสนลักษณะเหมือนแคน บางครั้งหมอปี่จะนำเอาทุแคนหรือลูกแคนเพียงหนึ่งชิ้นมาเป่าเป็นปี่เสนก็ได้ โดยนักดนตรีที่เป่าปี่เสนในการประกอบพิธีกรรมชาวไทยทรงดำจะเรียกว่า หมอปี่

(2) แคน แคนจะถูกใช้สำหรับการละเล่นหรืองานรื่นเริง โดยนักดนตรีที่เป่าแคนจะถูกเรียกว่า หมอแคน

### 5.1.3 โอกาสในการบรรเลง

ชาวไทยทรงดำจะมีการบรรเลงเพลงหรือเล่นดนตรีตามโอกาสต่างๆ (ชาวไทยทรงดำ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 มีนาคม 2562) ดังนี้

(1) ดนตรีที่เกี่ยวข้องกับพิธีกรรม ในการประกอบพิธีกรรมบางพิธีกรรม ชาวไทยทรงดำได้ใช้การบรรเลงเพลงมาเป็นส่วนประกอบ โดยมีความเชื่อว่าการเป่าปี่เสนเพื่อสร้างเสียงดนตรีจะเป็นการส่งสัญญาณไปยังเทวดา ภูตผี บรรพบุรุษที่อยู่อีกภพหนึ่งให้ได้รับรู้ เพื่อสร้างความศักดิ์สิทธิ์ให้แก่พิธีกรรมที่จัดขึ้น โดยดนตรีที่ใช้ในพิธีเหล่านั้นจะไม่มีเครื่องขบรัองจะเป็นการเป่าไปตามท่วงทำนอง จังหวะที่มีการสืบทอดมาจากบรรพบุรุษเป็นส่วนใหญ่ เครื่องดนตรีที่ใช้จะเป็นปี่เสนสั้นหรือปี่เสนยาว

(2) ดนตรีที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิต ในการดำเนินชีวิตของชาวไทยทรงดำไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิต ประเพณี หรือแม้แต่การประกอบอาชีพ จะมีการนำดนตรีเข้ามาเป็น

ส่วนประกอบ เพื่อสร้างความสนุกสนาน คึกคักให้แก่กิจกรรมนั้นๆ โดยดนตรีที่ใช้จะเป็นดนตรีที่มีทำนองสนุกสนานอาจมีการร้องหรือรำประกอบไปด้วย โดยในอดีตจะใช้แคนเป็นเครื่องดนตรีหลัก และอาจมีการปรบมือหรือมีเครื่องเคาะให้จังหวะร่วมด้วย ซึ่งเครื่องเคาะจังหวะอาจทำมาจากไม้ไผ่นำมาผ่าซีกเป็นเครื่องเคาะจังหวะที่ทำออกมาอย่างง่ายและไม้ก็หาได้จากในชุมชน การเล่นดนตรีในโอกาสดังกล่าวจะพบเห็นได้ทั่วไป อาทิ การพักเอาแรงเพื่อเก็บเกี่ยวผลผลิต แต่เดิมชาวไทยทรงดำส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ครั้นเมื่อถึงหน้าฤดูเก็บเกี่ยวจะมีการร่วมลงแรงช่วยกันเพื่อเก็บเกี่ยวผลผลิต ซึ่งในระหว่างการเก็บเกี่ยวนั้นชาวไทยทรงดำจะมีการเป่าแคนและมีการร้องรำซึ่งเนื้อร้องจะมีการแต่งขึ้นเองโดยให้สอดคล้องสัมพันธ์กับจังหวะของดนตรี เพื่อสร้างความสนุกสนาน สร้างความคึกคักให้แก่ผู้ที่มาร่วมลงแรง นอกจากนั้นในแต่ละปีเมื่อพ้นฤดูเก็บเกี่ยวแต่ละชุมชน โดยจะมีการจัดงานรื่นเริงขึ้นจะมีการเล่นดนตรีและร้องรำให้หนุ่มสาวชาวไทยทรงดำได้มาพบปะกัน พูดคุย มีการร้องการรำเกี่ยวพาราสักัน หรือในการจัดประเพณีของชาวไทยทรงดำ เช่น ประเพณีลอยกระทง ประเพณีสงกรานต์ ชาวไทยทรงดำก็จะมี การจัดกิจกรรมที่ผสมผสานระหว่างประเพณีของไทยและไทยทรงดำโดยประเพณีเหล่านี้ก็จะมีการเล่นดนตรีจากคณะหมอแคนในชุมชน และมีการขอแรงจากหมอแคนในชุมชนข้างเคียงมาร่วมด้วย

#### 5.1.4 บทเพลง

บทเพลงของชาวไทยทรงดำที่ใช้สำหรับการละเล่น ซึ่งสามารถรวบรวมด้วยการถอดบทเพลงดั้งเดิมออกมาเป็นโน้ตดนตรีสากล เพื่อให้ง่ายต่อการเก็บรวบรวมและถ่ายทอด โดยบทเพลงชาวไทยทรงดำนั้นจะประกอบไปด้วย 3 บทเพลงหลัก (หมอแคน, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 กุมภาพันธ์ 2562) ดังนี้

(1) เพลงแคนย่าง เป็นเพลงที่ใช้บรรเลงเป็นเพลงแรกถือเป็นเพลงเปิดงาน โดยคำว่า ย่าง มาจาก ลักษณะการเดิน เพลงมีจังหวะปานกลาง เพื่อสร้างความครื้นเครงก่อนเปิดงาน

(2) เพลงแคนแล่น เป็นเพลงที่มีจังหวะค่อนข้างเร็ว เพลงดังกล่าวจะถูกบรรเลงต่อจากเพลงแคนแล่น เพื่อสร้างความสนุกสนานของการรำแคนของไทยทรงดำ สร้างอารมณ์ความคล้อยตามให้ผู้ฟังเกิดความสนุกสนานเพลิดเพลินไปกับบทเพลงได้ โดยคำว่า แล่น มาจากการวิ่ง ดังนั้น ทำนองและจังหวะของเพลงดังกล่าวจึงค่อนข้างเร็ว มีการร้องและการรำ

(3) เพลงแคนแตร เป็นเพลงที่ถูกบรรเลงต่อจากเพลงแคนแล่น เพลงดังกล่าวจะมีทำนองและจังหวะที่ช้าลง เป็นการรำแบบย้ออ่อนช้อยเป็นเอกลักษณ์พ้องอย่างหนึ่งของชาวไทยทรงดำ เพลงค่อนข้างช้า ชวนให้ผู้ฟังหลงใหลไปกับเสียงเพลง คำว่า แตร มาจากลักษณะการย่อ

### 5.1.5 การสืบทอดดนตรีชาติพันธุ์ลาวในจังหวัดเพชรบุรี

รูปแบบการสืบทอดดนตรีของชาวไทยทรงดำจะเป็นการสืบทอดมาจากบรรพบุรุษ โดยผู้ที่สามารถบรรเลงหรือขับร้องแบบดั้งเดิมได้นั้นส่วนใหญ่จะเป็นหมอแคนรุ่นอาวุโส ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนไม่มาก ส่วนคนที่อยู่ในช่วงวัยกลางคนหรือวัยรุ่นหนุ่มสาวก็จะมีการเรียนรู้และสืบทอดมาแต่ไม่มากนัก หรืออาจมีการสืบทอดแต่มีการดัดแปลงรูปแบบการร้องการบรรเลงให้มีความทันสมัยมากขึ้น มีการนำเอาเครื่องดนตรีที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น กลองทรีโอ กรับ มาบรรเลงร่วมด้วย นอกจากนั้น ยังมีการใช้เครื่องเสียงมาช่วยขยายเสียง ซึ่งต่างจากในอดีตที่มีเพียงแคน การปรบมือ และการใช้เครื่องเคาะให้จังหวะเท่านั้น การสืบทอดโดยส่วนใหญ่เป็นการเรียนรู้จากผู้สูงอายุในชุมชน อาจเป็นเครือญาติหรือผู้ที่อาศัยอยู่ร่วมกันในชุมชน และในปัจจุบันทางหน่วยงานของภาครัฐหรือชุมชนก็ได้มีการจัดตั้งชมรม หรือศูนย์ให้บริการสำหรับอบรมให้แก่ผู้ที่สนใจให้มาเรียนรู้การเป่าแคน

นอกจากนั้น ยังมีสถานศึกษาในพื้นที่ เช่น โรงเรียนเขาย้อย ครูผู้สอนในรายวิชาดนตรีจะมีการสอนเป่าแคน ซึ่งเป็นเครื่องดนตรีพื้นถิ่น เพราะคนในอำเภอเขาย้อยส่วนใหญ่จะเป็นชาวไทยทรงดำ ดังนั้น แคนจึงถือเป็นเครื่องดนตรีพื้นถิ่นในการสอนเด็กนักเรียน คุณครูจะมีการสอดแทรกการเรียนรู้เกี่ยวกับแคน การเป่าแคนร่วมเข้าไปด้วย (ชาวไทยทรงดำ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 มีนาคม 2562)

### 5.2 แนวทางในการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมโดยใช้ดนตรีชาติพันธุ์ลาวในจังหวัดเพชรบุรี

ดนตรีชาติพันธุ์ของชาวไทยทรงดำถือเป็นทรัพยากรทางวัฒนธรรมที่สำคัญ ปัจจุบันได้มีการสืบทอดและเก็บรวบรวมไว้เพื่อสืบสานและอนุรักษ์โดยคนในท้องถิ่น และได้มีการนำเอกลักษณ์ดังกล่าวมาเสริมสร้างการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญของจังหวัดเพชรบุรี โดยมีแนวทางดังนี้

(1) การรวบรวมองค์ความรู้เกี่ยวกับดนตรีและบทเพลงของชาวไทยทรงดำ จากการศึกษาพบว่าในปัจจุบันองค์ความรู้ต่างๆ เกี่ยวกับดนตรี เครื่องดนตรีและบทเพลงของชาวไทยทรงดำยังขาดการจัดเก็บรวบรวมอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรม ส่วนใหญ่การศึกษาจะเน้นไปที่มิติของการแต่งกาย วัฒนธรรม ประเพณี ภาษา ดังนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นชาวไทยทรงดำ หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน หรือชุมชนควรหันมาให้ความสำคัญต่อการบันทึกและจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับดนตรีและบทเพลงดั้งเดิมของชาวไทยทรงดำ เพื่อไม่ให้สิ่งเหล่านี้สูญหายไปจากวัฒนธรรมของชาวไทยทรงดำ โดยอาจมีการศึกษาร่วมกันระหว่างชุมชน นักวิชาการแขนงต่างๆ แล้วจัดทำ

ออกมาในรูปของเอกสาร ตำรา เพื่ออนุรักษ์และเผยแพร่ให้แก่ชาวไทยทรงดำรุ่นหลังตลอดจนประชาชนที่สนใจเรียนรู้ในวัฒนธรรมดนตรีของชาวไทยทรงดำ

(2) จัดตั้งศูนย์รวบรวมองค์ความรู้ หรือศูนย์นิทรรศการเกี่ยวกับวิถีชีวิตของชาวไทยทรงดำที่มีการบริหารจัดการที่ดี หลังจากที่ได้มีการรวบรวมองค์ความรู้เกี่ยวกับดนตรีและบทเพลงของชาวไทยทรงดำแล้วนั้น ควรมีการสร้างแหล่งหรือสถานที่ในการจัดเก็บและเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าว โดยจัดตั้งเป็นศูนย์นิทรรศการที่รวบรวมข้อมูลต่างๆ ของชาวไทยทรงดำ รวมไปถึงองค์ความรู้ทางด้านดนตรีของชาวไทยทรงดำ ซึ่งศูนย์ดังกล่าวควรเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ตลอดจนภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

(3) มุ่งเน้นการทำประชาสัมพันธ์เชิงรุกผ่านสื่อประชาสัมพันธ์ โดยเฉพาะสื่อออนไลน์ โดยเน้นการนำเสนอถึงบทเพลงพื้นบ้านของชาวไทยทรงดำ ควรมีการประชาสัมพันธ์เชิงรุกเพื่อสื่อสารไปยังนักท่องเที่ยวภายนอกให้ได้ทราบถึงวัฒนธรรมที่น่าสนใจ นำเรียนรู้ของจังหวัดเพชรบุรี ผ่านสื่อต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสื่อของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สื่อโทรทัศน์ สื่อวิทยุ เว็บไซต์ เป็นต้น

(4) การสร้างเครือข่ายในการอนุรักษ์วัฒนธรรมดนตรีของชาวไทยทรงดำ โดยการสร้างความร่วมมือในการอนุรักษ์วัฒนธรรมดนตรีของชาวไทยทรงดำจะช่วยให้เกิดความเข้มแข็งในการดำเนินการต่างๆ โดยเครือข่ายดังกล่าวควรจะมาจากทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ควรเป็นตัวแสดงหลักในการดำเนินการต่างๆ และดึงเอาภาคเอกชน และชุมชนให้เข้าไปมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการในการดำเนินการ เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่อง เข้มแข็ง และยั่งยืน

## 6. สรุปผลการวิจัย

ดนตรีชาติพันธุ์ลาวในจังหวัดเพชรบุรีถูกอนุรักษ์และสืบทอดโดยชาวไทยทรงดำ ซึ่งถือเป็นหนึ่งในกลุ่มชาติพันธุ์ลาวที่ได้อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานาน ส่วนใหญ่พบในอำเภอเขาย้อย ชาวไทยทรงดำนั้นถึงแม้จะถูกอพยพกวาดต้อนถิ่นฐานมา แต่ชาวไทยทรงดำก็ยังคงยึดมั่นในเอกลักษณ์ วิถีชีวิต วัฒนธรรม ประเพณีของตนไว้ โดยวัฒนธรรมดนตรีถือเป็นวัฒนธรรมประเภทหนึ่งที่ชาวไทยทรงดำได้มีการอนุรักษ์สืบทอดไว้ เนื่องจากวัฒนธรรมทางด้านดนตรีไม่จะเป็นการบรรเลง บทเพลง เครื่องดนตรีมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับชาวไทยทรงดำตั้งแต่เกิดจนตาย ซึ่งเครื่องดนตรีของชาวไทยทรงดำประกอบไปด้วย ปี่เสนสั้นและปี่เสนยาว โดยปี่เสนสั้นจะใช้สำหรับประกอบพิธีกรรมของชาวไทยทรงดำ เช่น พิธีเสนบ้าน

เป็นต้น สำหรับเครื่องดนตรีอีกประเภทหนึ่งคือ แคน โดยแคนนั้นจะถูกใช้สำหรับการละเล่น งานรื่นเริง หรืองานประเพณีต่างๆ การเล่นปี่เสนาจะกระทำโดยหมอปี่ ส่วนนักดนตรีที่เล่นแคน ชาวไทยทรงดำจะเรียกว่า หมอแคน ซึ่งหมอปี่และหมอแคนในอำเภอเขาย้อย จังหวัดเพชรบุรี ปัจจุบันมีหลากหลายช่วงอายุ ตั้งแต่ผู้อาวุโส วัยกลางคน และวัยรุ่นหนุ่มสาม บทเพลงของ ชาวไทยทรงดำหากเป็นการบรรเลงในพิธีกรรมมักจะเป็นการบรรเลงเพลงที่ไม่มีการขับร้องและ รำ แต่จะเป็นการเป่าด้วยปี่เสนาตามจังหวะและทำนองที่ถูกสืบทอดกันมาแต่อดีต แต่สำหรับ บทเพลงที่ใช้ในการละเล่น งานรื่นเริง หรืองานประเพณีต่างๆ จะถูกเล่นโดยแคน ประกอบด้วย เพลงแคนอย่าง แคนเล่น แคนแตร โดยจะมีการร้องที่มีเนื้อร้องแต่งขึ้นเอง ยึดเอาจังหวะและ ทำนองเป็นหลัก ทั้งสามเพลงจะมีการบรรเลงต่อเนื่องกัน ซึ่งลักษณะการเป่าของหมอแคน แต่ละคนจะมีเอกลักษณ์เฉพาะตัวที่แตกต่างกัน สำหรับการสืบทอดดนตรีของชาวไทยทรงดำ จะเป็นการสืบทอดมาจากบรรพบุรุษ โดยผู้ที่สามารถบรรเลงหรือขับร้องแบบดั้งเดิมได้นั้น ส่วนใหญ่จะเป็นหมอแคนรุ่นอาวุโส ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนไม่มาก ส่วนคนที่อยู่ในช่วงวัยกลางคน หรือวัยรุ่นหนุ่มสาวก็จะมีการเรียนรู้และสืบทอดมาแต่ไม่มากนัก หรืออาจมีการสืบทอดแต่มี การดัดแปลงรูปแบบการร้องการบรรเลงให้มีความทันสมัยมากขึ้น มีการนำเอาเครื่องดนตรีที่มีอยู่ ในปัจจุบัน เช่น กลองทรีโอ กรับ มาบรรเลงร่วมด้วย นอกจากนั้น ยังมีการใช้เครื่องเสียงมาช่วย ขยายเสียง ซึ่งต่างจากในอดีตที่มีเพียงแคน การปรบมือ และการใช้เครื่องเคาะให้จังหวะเท่านั้น โดยการสืบทอดโดยส่วนใหญ่เป็นการเรียนรู้จากผู้สูงอายุในชุมชน อาจเป็นเครือญาติหรือผู้ที่ อาศัยอยู่ร่วมกันในชุมชน และในปัจจุบันทางหน่วยงานของภาครัฐหรือชุมชนก็ได้มีการจัดตั้ง ชมรม หรือศูนย์ให้บริการสำหรับให้การอบรมแก่ผู้ที่สนใจให้มาเรียนรู้การเป่าแคน นอกจากนั้น ยังมีสถานศึกษาในพื้นที่คอยสอนเด็กนักเรียน คุณครูจะมีการสอดแทรกการเรียนรู้เกี่ยวกับแคน การเป่าแคนร่วมเข้าไปด้วยในการเรียนการสอน

แนวทางในการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมโดยใช้ดนตรีชาติพันธุ์ลาวในจังหวัด เพชรบุรี ประกอบด้วย 1) การรวบรวมองค์ความรู้เกี่ยวกับดนตรีและบทเพลงของชาวไทยทรงดำ อย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรมโดยผู้ที่เกี่ยวข้อง มีการศึกษาร่วมกันระหว่างชุมชน นักวิชาการ แขนงต่างๆ แล้วจัดทำออกมาในรูปของเอกสาร ตำรา เพื่ออนุรักษ์และเผยแพร่ให้แก่ชาวไทย ทรงดำรุ่นหลังตลอดจนประชาชนที่สนใจเรียนรู้ในวัฒนธรรมดนตรีของชาวไทยทรงดำ 2) จัดตั้ง ศูนย์รวบรวมองค์ความรู้ หรือศูนย์นิทรรศการเกี่ยวกับวิถีชีวิตของชาวไทยทรงดำโดยเฉพาะ องค์ความรู้ด้านดนตรีที่มีการบริหารจัดการที่ดี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เช่น เทศบาลตำบลเขาย้อย องค์การบริหารส่วนตำบลเขาย้อย เป็นหน่วยงานหลักในการจัดตั้งและ เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาคเอกชน คนในชุมชน เข้ามา มีส่วนร่วมในการจัดตั้งและในการบริหารจัดการ เพื่อให้ศูนย์ดังกล่าวมีความยั่งยืน 3) มุ่งเน้นการ

ประชาสัมพันธ์เชิงรุกโดยเน้นการนำเสนอถึงบทเพลงพื้นบ้านของชาวไทยทรงดำผ่านสื่อต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น สื่อของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สื่อโทรทัศน์ สื่อวิทยุ เว็บไซต์ เป็นต้น และ 4) การสร้างเครือข่ายในการอนุรักษ์วัฒนธรรมดนตรีของชาวไทยทรงดำจากทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็น ภาครัฐ ภาคเอกชน โดยเฉพาะชุมชนให้เข้าไปมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่องและเข้มแข็ง

## 7. อภิปรายผล

ดนตรีถือเป็นงานสร้างสรรค์ของมนุษย์ ถือเป็นศิลปะที่แสดงออกและสะท้อนถึงอารมณ์ ความคิด ความเชื่อ ค่านิยม ความงาม ตลอดจนวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของผู้คนในสังคมนั้นๆ โดยมนุษย์มักใช้ดนตรีแสดงออกมาใน 2 ลักษณะ คือ ใช้เพื่อความบันเทิงเริงรมย์ และใช้เพื่อประกอบพิธีกรรม (ปัญญา รุ่งเรือง, 2552) โดยชาวไทยทรงดำถือเป็นอีกหนึ่งชาติพันธุ์ที่ให้ความสำคัญต่อการดำรงรักษาไว้ซึ่งเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อเกี่ยวกับ แถน เทวดา (วิลาวัลย์ ปานทอง, 2549) มีการนำเอาดนตรีมาเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของวัฒนธรรม ประเพณีดังกล่าว

ดนตรีชาติพันธุ์ลาวหรือไทยทรงดำมีการสืบทอดกันมาช้านาน โดยเครื่องดนตรีที่มักนำมาใช้เล่นคือ แคน (สมพร เกษมสุขจรสแสง, 2526) ซึ่งถือเป็นเครื่องดนตรีประจำถิ่น ในการบรรเลงเพลงมักจะใช้ในงานรื่นเริงเป็นหลัก หรือใช้ในการประกอบพิธีกรรมต่างๆ

การอนุรักษ์ดนตรีชาติพันธุ์ลาวซึ่งถือเป็นคนกลุ่มหนึ่งในจังหวัดเพชรบุรีให้คงอยู่สืบไป ถือเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมให้การท่องเที่ยวของจังหวัดเพชรบุรีมีเอกลักษณ์ที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น เพราะการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม จะเห็นได้ว่าเป็นการท่องเที่ยวที่มุ่งเน้นให้นักท่องเที่ยวได้สัมผัสกับนาฏศิลป์และดนตรีซึ่งในแต่ละพื้นที่ล้วนมีเอกลักษณ์ในด้านดังกล่าวที่ต่างกัน (ราณี อัสชัยกุล, 2546) โดยแนวทางการอนุรักษ์และนำดนตรีมาใช้ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวนั้นทำได้หลากหลาย อาทิ การรวบรวมองค์ความรู้เกี่ยวกับดนตรีและบทเพลงของชาวไทยทรงดำอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรมโดยผู้ที่เกี่ยวข้อง การจัดตั้งศูนย์รวบรวมองค์ความรู้หรือศูนย์นิทรรศการเกี่ยวกับวิถีชีวิตของชาวไทยทรงดำที่มีการบริหารจัดการที่ดี มีการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกัน (มธุรส ปราบโพธิ์, 2549; มณีกาญจน์ เขียวรัตน์, 2553; สราวรณธ์ เรื่องกัลปวงศ์ และอรอนพ เรื่องกัลปวงศ์, 2559) โดยในการพัฒนาการท่องเที่ยวนั้นควรให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ เพราะหากให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมจะทำให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพ มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเข้มแข็ง

เกิดความยั่งยืน นอกจากนั้น ยังมุ่งเน้นการทำประชาสัมพันธ์เชิงรุก และสร้างเครือข่ายในการอนุรักษ์วัฒนธรรมดนตรีของชาวไทยทรงดำจากทุกภาคส่วนร่วมด้วย

## 8. ข้อเสนอแนะ

### 8.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) การดำเนินการตั้งแต่การวางแผนเก็บรวบรวมข้อมูล การพัฒนาการท่องเที่ยว การผสมผสานการท่องเที่ยวกับวัฒนธรรมทางดนตรี ควรเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ควรเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อสนับสนุนการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมโดยใช้ดนตรีชาติพันธุ์ลาว

(2) ควรผลักดันให้การส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมโดยใช้ดนตรีลาวเข้าสู่แผนจังหวัดเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

### 8.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในครั้งต่อไป

(1) ควรมีการวิจัยแบบผสมผสานโดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพร่วมกับเชิงปริมาณ เพื่อให้ผลการวิจัยมีความน่าเชื่อถือ

(2) ควรมีการศึกษาถึงดนตรีชาติพันธุ์ลาวในกลุ่มอื่น เช่น ลาวพวน ลาวเวียง เพื่อทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบ

## เอกสารอ้างอิง

- การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป). *ประเภทของการท่องเที่ยว*. สืบค้นเมื่อ 2 เมษายน 2562, จาก <https://sites.google.com/site/archcommunitydevelopment/tourism>
- ชนัญ วงษ์วิภาค. (2545). *ประโยชน์การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ใน เอกสารการสอนชุดวิชา ประสบการณ์วิชาชีพการจัดการท่องเที่ยว*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ปัญญา รุ่งเรือง. (2552). *ดนตรีพิธีกรรม*. การนำเสนอในการประชุมทางวิชาการเรื่องดนตรีพิธีกรรม เนื่องในโอกาสครบรอบ 75 ปี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการจัดงานดนตรีไทยอุดมศึกษา ครั้งที่ 37, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มณีกาญจน์ เขียวรัตน์. (2553). *แนวทางการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมเป็นเส้นทาง การท่องเที่ยวโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน กรณีศึกษาอำเภอบ้านผือ จังหวัดอุดรธานี*. (บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

- มธุรส ปราบไพร. (2549). *ศักยภาพของชุมชนในการจัดการแหล่งท่องเที่ยว กรณีชุมชนไทยทรงดำ บ้านเขาย้อย ตำบลเขาย้อย อำเภอเขาย้อย จังหวัดเพชรบุรี*. (ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- มนตรี ศรีบุษรา. (2530). *ไทยดำรำพัน*. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.
- มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี. (2562). *ไทยทรงดำเพชรบุรี*. สืบค้นเมื่อ 19 กุมภาพันธ์ 2562, จาก <http://arit.pbru.ac.th/localPhet/index.php/lifestyle-phetchaburi/ethnicity-phetchaburi/102-thai-song-dam?showall=1>
- ราณี อลิชัยกุล. (2546). *การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วิภา คงคากุล. (2529). ความสำคัญของดนตรีต่อสังคม. *วารสารถนนดนตรี*, 1(1), 34-36.
- วิลาวัลย์ ปานทอง. (2549). *ภาษาและวัฒนธรรมไทยทรงดำ* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม.
- ศรัณย์ นักรบ. (2557). *ดนตรีชาติพันธุ์วิทยา*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สมพร เกษมสุขจรัสแสง. (2526). *การผสมทางวัฒนธรรมของลาวโซ่งหรือไทยโซ่ง*. สุรินทร์: มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์.
- สรารวรรณ เรื่องกัลปวงศ์, และอรอนพ เรื่องกัลปวงศ์. (2559). การจัดการการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมแบบมีส่วนร่วมของชุมชนเกาะเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี. *SDU Research*, 12(3), 113-132.
- สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนเศรษฐกิจมหภาค. (2561). *ภาวะเศรษฐกิจไทยไตรมาสที่สี่ ทั้งปี 2561 และแนวโน้มปี 2562*. สืบค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2562, จาก [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=9895&filename=QGDP\\_report](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=9895&filename=QGDP_report)

# ความไม่มั่นคงภายใต้นโยบายการส่งเสริมความมั่นคง ภายในปากีสถานระหว่าง ค.ศ. 2015-2017: กรณีศึกษาโครงการแถบเศรษฐกิจจีนกับปากีสถาน<sup>1</sup>

จุลพัชร เอกวัฒน์<sup>2</sup> และชูเกียรติ พันธ์พรประสิทธิ์<sup>3</sup>

Received: January 9, 2020

Revised: March 27, 2020

Accepted: April 23, 2020

## บทคัดย่อ

ปากีสถานประสบกับปัญหาความมั่นคงภายในประเทศจำนวนมาก ซึ่งทุกรัฐบาลพยายามจัดการกับปัญหาความมั่นคงมาโดยตลอดแต่ก็ไม่สามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ปัญหายังคงยืดเยื้อ ใน ค.ศ. 2015 ปากีสถานพยายามส่งเสริมความมั่นคงโดยการร่วมมือกับจีนสร้างแถบเศรษฐกิจจีนกับปากีสถาน (China-Pakistan Economic Corridor: CPEC) เพื่อส่งเสริมความมั่นคงภายในประเทศอย่างกว้างขวาง แต่ปากีสถานกลับต้องเผชิญกับการต่อต้าน CPEC จนก่อให้เกิดความไม่มั่นคงภายในประเทศมากยิ่งขึ้น จึงเกิดคำถามสำคัญว่าทำไมความพยายามในการส่งเสริมความมั่นคงของปากีสถานกลับนำไปสู่การเกิดความไม่มั่นคงภายในปากีสถาน ซึ่งจากการศึกษาเชิงคุณภาพโดยการวิเคราะห์เอกสารของทางการปากีสถานและจีนรวมทั้งหนังสือและบทความวิชาการเมื่อนำมาวิเคราะห์ผ่านกรอบแนวคิดภาวะย่อนแอทางความไม่มั่นคง (Insecurity Dilemma) พบว่ากลุ่มชาวบาลูช (Baloch) รู้สึกไม่มั่นคงจากนโยบายส่งเสริมความมั่นคงของรัฐบาลจึงต่อต้านเพื่อเพิ่มความมั่นคงให้กับกลุ่มตนแต่กลับก่อให้เกิดความไม่มั่นคง และปากีสถานในฐานะรัฐอ่อนแอทำให้ไม่มีขีดความสามารถในการจัดการกับความไม่มั่นคง จึงนำไปสู่การเกิดความไม่มั่นคงภายในปากีสถานมากขึ้น

**คำสำคัญ** ปากีสถาน, แถบเศรษฐกิจจีนกับปากีสถาน, ภาวะย่อนแอทางความไม่มั่นคง, ชาวบาลูช

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง นโยบายการส่งเสริมความมั่นคงภายในปากีสถานระหว่าง ค.ศ. 2015-2017: กรณีศึกษาความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างปากีสถานกับจีนภายใต้โครงการแถบเศรษฐกิจจีนกับปากีสถาน หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>2</sup> นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ 10330 อีเมล: ekawatken@gmail.com

<sup>3</sup> รองศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ 10330 อีเมล: anuwales@yahoo.com

## Insecurity under Internal Security Enhancement Policy in Pakistan during 2015–2017:

### A Case Study of China-Pakistan Economic Corridor

Chulapat Ekawat<sup>4</sup> and Chookiat Panaspornprasit<sup>5</sup>

#### Abstract

Pakistan is still facing various security issues that plague the country's internal security. Despite continuing attempts by successive governments to tackle the ongoing security problem, such efforts were somewhat futile. Thus, security challenges still persist to this day. Back in 2015, Pakistan had, in its attempt to increase security, initiated cooperation with China on various multi-dimensional security aspects under the so-called China-Pakistan Economic Corridor (CPEC). The irony is that Pakistan -- CPEC in particular -- is facing stiff opposition and resistance in its attempt to reinforce internal stability. The pertinent question is why governmental efforts aimed at enhancing internal security contrarily turn out to create an environment of increased threat and insecurity. Analyzing the situation based on official material and research documents through the lens of the Insecurity Dilemma framework, this research finds that the internal insecurity condition ensuing CPEC, is the result of the Baloch people's perceived threats of the security enhancement policy itself. In order to safeguard their own security, the Baloch resort to insurgence and resistance. This, in turn, gives rise to an environment of increased insecurity in the country. In addition, Pakistan, being a weak state, lacks capabilities to effectively address the security challenges, leading to the worsening of internal security situation within its borders.

**Keywords** Pakistan, China-Pakistan Economic Corridor, Insecurity Dilemma, Baluch

---

<sup>4</sup> Student in Master of Arts Program (International Relations), Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok 10330. Email: ekwatken@gmail.com

<sup>5</sup> Associate Professor, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok 10330. Email: anuwales@yahoo.com

## 1. บทนำ

ในปัจจุบันปากีสถานเผชิญกับปัญหาความมั่นคงที่ถูกสะสมมาตั้งแต่กำเนิดเป็นรัฐอธิปไตยใน ค.ศ. 1947 ซึ่งประกอบด้วยปัญหาความมั่นคงภายในประเทศที่ภัยคุกคามมาจากภายในประเทศ เช่น การประท้วง การขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ การก่อกบฏ การก่อการร้าย การแบ่งแยกดินแดน เป็นต้น ซึ่งสามารถสร้างความไม่มั่นคงให้กับประเทศได้อย่างมาก และปากีสถานยังเผชิญกับปัญหาความมั่นคงภายนอกประเทศที่ภัยคุกคามจากรัฐและตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ เช่น การรุกรานดินแดนจากเพื่อนบ้าน การก่อการร้ายระหว่างประเทศ เป็นต้น ยิ่งกว่านั้นยังมีทั้งปัญหาความมั่นคงรูปแบบเก่า (Traditional Security) ที่ภัยคุกคามเกิดจากรัฐอื่นใช้กำลังทหารบุกโจมตีและรุกรานประเทศอื่นโดยตรง และมีปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Security) ที่ภัยคุกคามเกิดจากรัฐและตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ มีลักษณะข้ามพรมแดนซึ่งยากที่รัฐใดรัฐหนึ่งจะสามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาความมั่นคงของปากีสถานจึงมีความซับซ้อนและส่งผลซึ่งกันและกันจนไม่สามารถจัดการได้ ส่งผลให้ปัญหายืดเยื้อ ซึ่งสามารถแบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับโลกคือ ปัญหาจากการก่อการร้ายที่ปากีสถานเผชิญกับการก่อการร้ายเป็นมาโดยตลอด อีกทั้งถูกมองว่าเป็นประเทศที่สนับสนุนกลุ่มก่อการร้าย ในระดับภูมิภาคมีตั้งแต่ปัญหากลุ่มก่อการร้ายหลบหนีเข้ามาตามแนวชายแดน ปัญหาผู้ลี้ภัยจากอัฟกานิสถาน และปัญหาความขัดแย้งกับอินเดีย และระดับรัฐซึ่งเป็นปัญหายภายในประเทศอีกจำนวนมากที่ไม่สามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ความไม่มั่นคงภายในประเทศอย่างยิ่ง

ปากีสถานเป็นตัวอย่างของประเทศโลกที่สาม<sup>6</sup> ที่ยังคงประสบกับปัญหาความไม่มั่นคงภายในประเทศโดยเฉพาะปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ เช่น ปัญหาความแตกแยกของชนชาติ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลประจำจังหวัด ปัญหากลุ่มผู้ก่อการร้ายที่หลบหนีเข้ามาตามแนวชายแดนรัฐข้างเคียง (Ziring, 2010, pp. 172, 189-190) ปัญหาการก่อความไม่สงบและการก่อการร้าย ปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ปัญหาวิกฤตด้านพลังงานโดยเฉพาะการขาดแคลนพลังงานไฟฟ้า ปัญหาความชอบธรรมของรัฐบาล (Malik, 2016, pp. 32, 45-46) ปัญหาความยากจน ความเป็นอยู่และสุขภาพที่ต่ำกว่าเส้นมาตรฐาน เป็นต้น (Malik, 2016, pp. 52-53) ซึ่งปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดความไม่มั่นคงภายในประเทศจึงส่งผลกระทบ

<sup>6</sup> รัฐในโลกที่สาม หมายถึง ประเทศที่กำลังพัฒนา ยากจนและเป็นรัฐอ่อนแอ ซึ่งแตกต่างจากรัฐในโลกที่หนึ่งและสองที่เป็นประเทศอุตสาหกรรมในทวีปยุโรปตะวันตกและอเมริกาเหนือกับประเทศที่เคยเป็นคอมมิวนิสต์ตามลำดับ (Ayooob, 1995, p. 12)

ต่อความอยู่รอดของปากีสถาน และยังสะท้อนให้เห็นว่าสภาพรัฐของปากีสถานเต็มไปด้วยปัญหาความมั่นคงจึงทำให้ปากีสถานมีลักษณะรัฐเป็นรัฐอ่อนแอ<sup>7</sup> (Weak State) อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ฉะนั้น ปากีสถานจึงต้องการจัดการกับปัญหาความมั่นคงโดยการเสริมสร้างความมั่นคงภายในประเทศผ่านความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับจีน โดยการลงนามในสนธิสัญญาทวิภาคีกับจีนเพื่อสร้างแถบเศรษฐกิจจีนกับปากีสถาน (CPEC) ใน ค.ศ. 2015 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของข้อริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง<sup>8</sup> (Belt and Road Initiative: BRI) โดย CPEC จะเน้นการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ท่าเรือ ทางด่วน เขื่อน และท่อส่งพลังงานธรรมชาติ ฯลฯ เพื่อเชื่อมระหว่างเมืองคัชการ์ (Kashgar) ในเขตปกครองตนเองซินเจียงอุยกูร์ (Xingjiang Uygur Autonomous Region) ทางภาคตะวันตกเฉียงเหนือของจีนกับท่าเรือกวาดาร์ (Gwadar) ของปากีสถาน ซึ่งจีนเป็นผู้ลงทุนหลักโดยมีมูลค่าการลงทุนสูงถึง 46 พันล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งเป็นการลงทุนในต่างประเทศที่สูงที่สุดของจีน (Butt & Butt, 2015, pp. 23-30) เพราะถือเป็นโครงการที่สำคัญที่สุดและเป็นโครงการนำร่อง (flagship) ของ BRI (Malik, 2018, p. 70)

CPEC เป็นการลงทุนในระยะยาวตั้งแต่ ค.ศ. 2015–2030 มีการสร้างโครงการท่าเรือกวาดาร์ โครงการด้านพลังงาน โครงสร้างพื้นฐานและโครงการด้านอุตสาหกรรม อาทิ การปรับปรุงท่าเรือและสร้างสนามบินนานาชาติกวาดาร์ สร้างโรงพยาบาลและสิ่งอำนวยความสะดวกในจังหวัดบาลูจิสถาน (Balochistan) พัฒนาทางหลวงคาราโครัม (Karakoram Highway) ติดตั้งท่อส่งก๊าซธรรมชาติและน้ำมัน สร้างแหล่งผลิตพลังงานไฟฟ้า (Pakistan-China Institute, 2018a) ซึ่งการลงทุนด้านพลังงานเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดของโครงการ (Boyce, 2017, p. 11) และท่าเรือกวาดาร์เป็นโครงการที่สำคัญที่สุดเพราะผลประโยชน์ที่ปากีสถานและจีนคาดว่าจะได้รับขึ้นอยู่กับท่าเรือกวาดาร์ในจังหวัดบาลูจิสถาน

เป็นที่คาดกันว่า CPEC จะสามารถสร้างผลประโยชน์ต่างตอบแทนให้กับจีนและปากีสถานอย่างมหาศาล โดยจีนจะได้ประโยชน์ทางยุทธศาสตร์เป็นหลัก ดังจะเห็นได้จาก CPEC

<sup>7</sup> รัฐอ่อนแอในทางทฤษฎียังไม่มีนิยามที่ชัดเจนว่าควรมีลักษณะเช่นใดแต่ลักษณะที่เห็นร่วมกันว่าเป็นรัฐอ่อนแอ คือ ประเทศที่เต็มไปด้วยปัญหาความมั่นคง รัฐบาลขาดความชอบธรรมและไม่สามารถตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชน (Paul, 2010, pp. 5-7)

<sup>8</sup> ข้อริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางเป็นยุทธศาสตร์ของจีนเพื่อเชื่อมทวีปเอเชีย ยุโรปและแอฟริกาเข้าด้วยกัน จึงมีประเทศมากกว่า 60 ประเทศและประชากรมากกว่า 4 พันล้านคนจะได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ โดยมีจุดประสงค์ 5 ประการ ได้แก่ (1) ส่งเสริมการประสานนโยบาย (2) ส่งเสริมการเชื่อมโยง (3) ส่งเสริมการค้า (4) บูรณาการทางการเงิน (5) ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน (Deepak, 2018, p. 3)

ช่วยตอบสนองแนวคิดความฝันของจีน<sup>9</sup> (Chinese Dream) และยุทธศาสตร์สร้อยไข่มุก<sup>10</sup> (String of Pearls) รวมทั้งสามารถเพิ่มช่องทางออกสู่มหาสมุทรอินเดีย สร้างความมั่นคงด้านพลังงานธรรมชาติ ลดระยะเวลาและค่าใช้จ่ายในการขนส่งสินค้า ยิ่งกว่านั้น CPEC ช่วยส่งเสริมการพัฒนามณฑลซินเจียงและสามารถนำวัตถุดิบที่ล้นตลาดในภาคอุตสาหกรรมหนักมาลงทุน โดยการให้รัฐวิสาหกิจของจีนเข้าไปลงทุนโดยตรง (Blanchard, 2018, pp. 2-4, 7-10) ในท้ายที่สุดก็ส่งเสริมอิทธิพลของจีนต่อภูมิภาคเอเชียกลางและเอเชียใต้

ส่วนผลประโยชน์ที่ปากีสถานคาดว่าจะได้รับเกี่ยวกับประเด็นทางความมั่นคงทั้งสิ้น จึงจะส่งผลให้ปากีสถานมีความมั่นใจมากขึ้น ดังจะเห็นได้จาก CPEC สามารถบรรเทาปัญหาการก่อการร้ายและลดอิทธิพลของอินเดียในมหาสมุทรอินเดียและสามารถใช้จีนช่วยคานอำนาจกับอินเดีย ยิ่งกว่านั้น CPEC เป็นการพัฒนาและสร้างโครงการทั่วประเทศ จึงส่งผลต่อความกินดีอยู่ดีของประชาชนจนสามารถลดโอกาสของการก่อความไม่สงบและการก่อการร้ายภายในประเทศ นอกจากนี้ CPEC ยังสามารถกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวม ดังจะเห็นได้จากการคาดการณ์ว่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศจะเติบโตสูงถึงร้อยละ 15 (Ramachandran, 2015, p. 1) สร้างการจ้างงานและที่สำคัญช่วยแก้ไขปัญหาวิกฤตด้านพลังงานที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในขณะนี้ (Wolf, 2018, p. 87) ดังนั้น CPEC จึงถูกมองว่าเป็นโครงการที่สามารถสร้างความมั่นคงให้กับปากีสถานและก่อให้เกิดสันติภาพในภูมิภาคเอเชียใต้โดยรวม ดังคำกล่าวของนายนาวาซ ชารีฟ (Nawaz Sharif) นายกรัฐมนตรีของปากีสถานที่กล่าวว่า “แถบเศรษฐกิจจีนกับปากีสถานไม่ใช่เพียงแค่เป็นตัวเปลี่ยนเกมสำหรับปากีสถาน แต่ยังเป็นตัวนำโชคชะตาสำหรับภูมิภาคโดยการขจัดความขาดแคลนทางเศรษฐกิจ และก่อให้เกิดสันติภาพและความเจริญรุ่งเรือง” (The Nation, 2016) ซึ่งผลประโยชน์ข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า CPEC มีความสำคัญต่อปากีสถานอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่า CPEC จะสามารถส่งเสริมความมั่นคงให้กับปากีสถานได้อย่างกว้างขวางตามที่ได้กล่าวไปแล้ว แต่ปรากฏว่าเกิดการต่อต้านตามพื้นที่ต่างๆ ภายในปากีสถาน โดยเฉพาะในจังหวัดบาลูจิสถาน ดังจะเห็นได้จากเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 2015 เกิดเหตุลอบโจมตีถึงน้ำมันของรัฐวิสาหกิจของจีนที่ทำงานภายใต้ CPEC ในจังหวัดบาลูจิสถาน ซึ่งกลุ่มแนวร่วมปลดปล่อยบาลูจิสถาน (Balochistan Liberation Front: BLF) ออกมาแสดงความรับผิดชอบ

<sup>9</sup> คือแนวคิดที่มีเป้าหมายให้จีนกลับมาเป็นชาติที่ยิ่งใหญ่โดยมีรายได้ต่อหัวที่มากขึ้นภายใน ค.ศ. 2021 เมื่อสาธารณรัฐประชาชนจีนมีอายุครบ 100 ปี และกลายเป็นสังคมสมัยใหม่ใน ค.ศ. 2049 เมื่อพรรคคอมมิวนิสต์จีนมีอายุครบ 100 ปี (Deepak, 2018, p. 1)

<sup>10</sup> จีนสร้างและพัฒนาท่าเรือตามประเทศต่างๆ อาทิ เมียนมา บังคลาเทศ ศรีลังกา ปากีสถาน ทำให้จีนถูกมองว่ากำลังปิดล้อมอินเดียในมหาสมุทรอินเดีย

ว่าเป็นผู้ก่อเหตุ รวมทั้งนายอัลเลาะห์ นาซาร์ บาลูช (Allah Nazar Baloch) หัวหน้ากลุ่ม BLF กล่าวว่า “พวกเราโจมตี CPEC ทุกวันเพราะ CPEC จะทำให้ชาวบาลูชกลายเป็นคนส่วนน้อยในที่สุดเพราะเกิดการหลั่งไหลเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากพวกเรา” (Reuters, 2016) ยิ่งกว่านั้นเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 2016 เกิดเหตุลอบวางระเบิดในจังหวัดบาลูจิสถานทำให้วิศวกรชาวจีนเสียชีวิต 2 รายและบาดเจ็บอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งกลุ่มกองกำลังปลดปล่อยบาลูช (Baloch Liberation Army: BLA) ออกมาแสดงความรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ดังกล่าวเพราะต้องการให้จีนล้มเลิกการสร้าง CPEC และต้องการต่อต้านรัฐบาลปากีสถาน (Singh, 2016) ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่ากลุ่มใดเป็นกลุ่มที่ต่อต้านโครงการที่จะส่งผลให้ประชาชนชาวปากีสถานมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นในอนาคต

กลุ่มที่มีโอกาสต่อต้าน CPEC เมื่อนำมาจำแนกโดยใช้จุดเริ่มต้น สาเหตุและเป้าหมายของการต่อต้านเป็นเกณฑ์สามารถแบ่งเป็น 4 กลุ่มดังนี้ (1) กลุ่มบุคคลที่ต่อต้านปากีสถานและจีนก่อนการประกาศสร้าง CPEC เช่น กลุ่ม BLF กลุ่ม BLA และกลุ่มขบวนการอิสลามเตอร์กิสถานตะวันออก (East Turkistan Islamic Movement: ETIM) เป็นต้น (2) กลุ่มก่อความไม่สงบและก่อการร้าย เช่น กลุ่มตอลิบานปากีสถาน (Tehrik-i-Taliban Pakistan: TTP) อัลกออิดะฮ์ (AL Qaeda) ไอซิส (ISIS) เป็นต้น (3) พรรคการเมืองและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น พรรค Pakistan Tehreek-e-Insaf (PTI) พรรค Pakistan Awaami Tehreek (PAT) เป็นต้น (4) รัฐที่เสียผลประโยชน์ เช่น อินเดีย อิหร่าน อัฟกานิสถาน สหรัฐอเมริกา สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ เป็นต้น (Abit & Ashfaq, 2015; Butt & Butt, 2015; Lai, 2011; Rafi, Khan, & Aslam, 2016) อย่างไรก็ตาม ในช่วง ค.ศ. 2015–2017 กลุ่มต่อต้านที่มีหลักฐานเชิงรูปธรรมว่ารู้สึกไม่มั่นคงโดยตรงจากความพยายามของรัฐบาลในการส่งเสริมความมั่นคงภายในประเทศผ่าน CPEC มีเพียงแค่กลุ่มชาวบาลูชเท่านั้น ส่วนกลุ่มอื่นๆ ไม่ได้รับผลกระทบโดยตรงเพียงแค่ใช้ CPEC เป็นเครื่องมือในการต่อต้านรัฐบาลปากีสถานและจีนเท่านั้น ฉะนั้นบทความนี้จึงให้ความสำคัญกับการต่อต้านของชาวบาลูช<sup>11</sup> เนื่องจากมีหลักฐานเชิงประจักษ์ว่าชาวบาลูชต่อต้าน CPEC อย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ ค.ศ. 2015–2017 ทำให้เกิดสถานการณ์ความไม่มั่นคงภายในประเทศซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการสร้าง CPEC และก่อให้เกิดความไม่มั่นคงโดยรวมจึงทำให้รัฐบาลต้องใช้มาตรการต่างๆ เพื่อรักษาความมั่นคงโดยเฉพาะมาตรการที่รุนแรงแต่ผลไม่ได้เป็นไปตามเป้าประสงค์ เนื่องจากมาตรการที่รุนแรงยิ่งก่อให้เกิดการต่อต้านจนนำไปสู่ความไม่มั่นคงมากยิ่งขึ้น หรือที่เรียกว่า ภาวะย้อนแย้งทางความไม่มั่นคง ดังนั้น ความสำคัญของ

<sup>11</sup> ขนชาติบาลูชกระจายตัวอาศัยอยู่ในอัฟกานิสถาน อิหร่านและปากีสถานโดยอาศัยอยู่ในจังหวัดบาลูจิสถานเป็นส่วนใหญ่

ประเด็นปัญหาคือ การที่ปากีสถานส่งเสริมความมั่นคงภายในประเทศแต่กลับก่อให้เกิดความไม่มั่นคงยิ่งขึ้น

บทความนี้จึงมุ่งศึกษาสาเหตุของความไม่มั่นคงภายในปากีสถานหลังสร้าง CPEC ภายใต้สมมติฐานที่ว่า การสร้างแถบเศรษฐกิจจีนกับปากีสถานเป็นความพยายามของรัฐบาลในการส่งเสริมความมั่นคงภายในประเทศแต่กลับนำไปสู่การเกิดความไม่มั่นคงภายในปากีสถาน เพราะกลุ่มชาวยูธรีสติกไม่มั่นคงจากความพยายามในการส่งเสริมความมั่นคงจึงต่อต้านเพื่อเพิ่มความมั่นคงให้กับกลุ่มตน และการที่ปากีสถานมีลักษณะเป็นรัฐอ่อนแอทำให้ไม่มีขีดความสามารถในการจัดการกับความไม่มั่นคง จึงนำไปสู่การเกิดความไม่มั่นคงภายในปากีสถาน ซึ่งในการนำเสนอแบ่งเป็น 5 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่หนึ่ง บทนำ ส่วนที่สอง กรอบแนวคิดภาวะย้อนแย้งทางความไม่มั่นคง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าความไม่มั่นคงภายในปากีสถานสามารถใช้แนวคิดดังกล่าวอธิบายได้ ส่วนที่สาม แถบเศรษฐกิจจีนกับปากีสถาน (ค.ศ. 2015–2017) ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลพยายามส่งเสริมความมั่นคงภายในประเทศอย่างกว้างขวางแต่กลับต้องเผชิญกับเหตุการณ์ต่อต้านจากกลุ่มชาวยูธรีสติกเกิดความไม่มั่นคงมากขึ้น ส่วนที่สี่ ความไม่มั่นคงหลังสร้างแถบเศรษฐกิจจีนกับปากีสถาน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงสาเหตุว่าทำไมความพยายามในการส่งเสริมความมั่นคงของปากีสถานกลับนำไปสู่การเกิดความไม่มั่นคงภายในปากีสถาน และส่วนที่ห้า บทสรุป

## 2. กรอบแนวคิดภาวะย้อนแย้งทางความไม่มั่นคง

แนวคิดภาวะย้อนแย้งทางความไม่มั่นคงของไบรอัน จ็อบ (Brian Job) เป็นกรอบแนวคิดที่ช่วยสร้างความเข้าใจปัญหาความมั่นคงแห่งชาติของรัฐในโลกที่สามที่มีลักษณะของรัฐดังนี้ (1) ไม่มีชนชาติเดียวภายในรัฐ มีความแตกแยกและแข่งขันทางชนชาติเพื่อให้ได้มาซึ่งความมั่นคงและความเหนือกว่าทางชนชาติ (2) รัฐบาลที่มีอำนาจขาดการสนับสนุนจากประชาชนบางส่วน เพราะรัฐบาลให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของชนชาติหรือกลุ่มชนชั้นนำภายในรัฐบาลมากกว่า จึงทำให้ขาดความชอบธรรมในการคงอยู่ของรัฐบาล (3) รัฐขาดสถาบันที่มีประสิทธิภาพในการรักษาสันติภาพและระเบียบสำหรับประชาชน (4) ความรู้สึกถึงภัยคุกคามเกิดจากภายในรัฐมากกว่าภายนอก รัฐ และภัยคุกคามเกิดจากรัฐบาลเป็นหลัก (Job, 1992, pp. 17-18) ซึ่งปากีสถานมีลักษณะรัฐเช่นนี้ตั้งแต่เป็นรัฐอธิปไตยจนถึงปัจจุบัน

รัฐที่มีลักษณะข้างต้นทำให้ไม่มีความคิดร่วมกันเกี่ยวกับประเด็นความมั่นคงแห่งชาติ จึงเกิดการแข่งขันกันระหว่างกลุ่มอำนาจภายในสังคมในประเด็นความมั่นคง เนื่องจากกลุ่มชนชาติต่างๆ ภายในรัฐจะแข่งขันกันรักษาและปกป้องความเป็นอยู่ที่ดีของตนเองจึงทำให้

ความมั่นคงแห่งชาติมีความแตกต่างจากความมั่นคงของรัฐและความมั่นคงของรัฐบาล โดยผลลัพธ์จากการแข่งขันของกลุ่มอำนาจต่างๆ ภายในสังคมส่งผลต่อสภาพสังคม ดังนี้ (1) สภาพไร้ความมั่นคงสำหรับประชาชนทุกคนภายในรัฐ (2) สถาบันกลางหรือรัฐบาลขาดขีดความสามารถในการให้บริการและรักษาระเบียบภายในรัฐ (3) การเพิ่มความเปราะบางให้แก่รัฐและประชาชนต่อการเกิดความเสี่ยงที่จะถูกคุกคามและแทรกแซงจากตัวแสดงที่มาจากภายนอก รัฐ ซึ่งลักษณะของรัฐข้างต้นเป็นเงื่อนไขที่สามารถทำให้เกิดภาวะย้อนแย้งทางความไม่มั่นคง กล่าวคือ เป็นภาวะที่ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งต่อต้านสิ่งที่ทำให้รู้สึกถึงความไม่มั่นคงเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่ตนและกลุ่ม แต่การกระทำดังกล่าวยิ่งเพิ่มโอกาสของการเกิดภัยคุกคามและยิ่งสร้างความไม่มั่นคงภายในรัฐยิ่งขึ้น (Job, 1992, p. 18)

อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารัฐเผชิญกับภัยคุกคามจากภายในมากกว่าภายนอก รัฐ รวมทั้งการที่รัฐมีลักษณะเป็นรัฐอ่อนแอ นั้นจึงทำให้เห็นว่าความมั่นคงของรัฐเป็นสิ่งเดียวกับความมั่นคงของรัฐบาล เนื่องจากรัฐอ่อนแอมีสภาพแวดล้อมที่สอดคล้องกับภาวะย้อนแย้งทางความไม่มั่นคง ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของไบรอัน จ็อบว่า “ภาวะย้อนแย้งทางความไม่มั่นคง คือ ภาวะที่เกิดจากอาการของรัฐอ่อนแอ” (Job, 1992, p. 19) ดังนั้น รัฐบาลจึงให้ความสำคัญกับความอยู่รอดของรัฐบาลเป็นหลัก เนื่องจากกระบวนการสร้างรัฐเป็นขั้นตอนที่ใช้ระยะเวลานานทำให้ไม่มีรัฐบาลใดสามารถทำให้สำเร็จภายใต้รัฐบาลเดียวจึงทำให้รัฐบาลให้ความสำคัญกับความอยู่รอดในระยะสั้น ซึ่งความอยู่รอดของรัฐบาลขึ้นอยู่กับนโยบายที่ใช้ในการจัดการกับปัญหาความมั่นคงเหล่านั้น

การดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการจัดการกับความไม่มั่นคงในขณะนั้นมีความเป็นไปได้ว่าจะไม่สมเหตุสมผลตราบดีที่นโยบายดังกล่าวสามารถช่วยรักษาความอยู่รอดของรัฐบาลได้ ซึ่งนโยบายหลักที่รัฐบาลของรัฐในโลกที่สามนิยมนำมาปฏิบัติ ได้แก่ (1) การเพิ่มความแข็งแกร่งทางการทหาร (Militarization) คือการสร้างและพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพและตำรวจ (2) การกดขี่และการสร้างความกลัวจากรัฐ (Repression and State Terror) คือการใช้ความรุนแรงกำจัดประชาชนที่รัฐมองว่าเป็นศัตรู (3) ยุทธวิธีการเบี่ยงเบน (Diversionary Tactics) คือการสร้างความรู้สึกให้กับประชาชนว่าตัวแสดงภายนอกกำลังเป็นภัยคุกคามแห่งชาติเพื่อเบี่ยงเบนปัญหาความมั่นคงภายในประเทศ และรัฐบาลหวังจะได้รับการสนับสนุนให้ดำเนินนโยบายเพิ่มความแข็งแกร่งให้กับกองทัพ ซึ่งโดยทั่วไปนั้นรัฐอ่อนแอจะใช้นโยบายที่รุนแรงต่อประชาชน เนื่องจากเงื่อนไขตามสภาพแวดล้อมทำให้รัฐไม่มีศักยภาพเพียงพอในการเลือกใช้นโยบายที่รุนแรงน้อยกว่านี้ (Job, 1992, pp. 28-29) ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถบรรลุตามเป้าประสงค์ เพราะยังใช้ความรุนแรงยิ่งก่อให้เกิดการต่อต้าน ในท้ายที่สุดก็ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงมากขึ้น

ดังนั้น แนวคิดภาวะย้อนแย้งทางความไม่มั่นคงจึงมีความเหมาะสมสำหรับใช้อธิบายความไม่มั่นคงที่เกิดขึ้นหลังการสร้าง CPEC เนื่องจากบริบทของปากีสถานมีความสอดคล้องกับแนวคิดอย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้จากสภาพรัฐของปากีสถานเต็มไปด้วยปัญหาความมั่นคง และการสร้าง CPEC ถือว่าเป็นการสร้างรัฐรูปแบบหนึ่งเพื่อส่งเสริมความมั่นคงโดยเฉพาะความมั่นคงภายในประเทศ ซึ่ง CPEC เป็นการสร้างโครงการทั่วประเทศโดยเฉพาะโครงการหลักอยู่ในเมืองกวาดาร์ จังหวัดบาลูจิสถาน ส่งผลให้กลุ่มชาวบาลูชีรู้สึกไม่มั่นคงจากการกระทำดังกล่าวจึงต่อต้านเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่กลุ่มตน แต่การต่อต้านก่อให้เกิดความไม่มั่นคงจึงทำให้รัฐบาลต้องใช้มาตรการตอบโต้เพื่อจัดการกับความไม่มั่นคงที่เกิดขึ้นแต่กลับยิ่งเกิดความไม่มั่นคงภายในประเทศมากขึ้น

### 3. แถบเศรษฐกิจจีนกับปากีสถาน (ค.ศ. 2015–2017)

แนวคิดในการสร้าง CPEC ถูกพัฒนามาอย่างต่อเนื่องก่อนที่จะประกาศสร้างอย่างเป็นทางการ ซึ่งจีนและปากีสถานตกลงที่จะสร้าง CPEC ก่อนที่จะมีการประกาศสร้าง BRI ด้วยซ้ำ ดังจะเห็นได้จากในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2013 นายกรัฐมนตรีลี เค่อเจียง (Li Keqiang) ของจีน พบกับนายกรัฐมนตรีชาริฟโดยเสนอที่จะลงทุนสร้าง CPEC เพื่อกระตุ้นการค้าระหว่างประเทศ และยกระดับความสัมพันธ์ให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ในภายหลัง CPEC เป็นส่วนหนึ่งของ BRI ที่ประกอบด้วยเส้นทางทางบก (Silk Road Economic Belt: SREB) และเส้นทางทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 (21<sup>st</sup> Century Maritime Silk Road: MSR) ซึ่ง CPEC คือหนึ่งใน 6 เส้นทางสายไหมทางบกและยังเป็นเส้นทางที่สำคัญที่สุดจึงถูกเลือกให้เป็นแถบเศรษฐกิจนำร่อง (Pilot) (Malik, 2018, p. 70) ฉะนั้น CPEC คือโอกาสทองในการจัดการกับปัญหาความมั่นคงและพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนชาวปากีสถาน

CPEC ประกาศสร้างอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 20 เมษายน ค.ศ. 2015 จากการลงนามบันทึกความเข้าใจ (MOU) และสัญญาทั้งหมด 51 ฉบับระหว่างจีนกับปากีสถาน เพื่อสร้างและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เชื่อมต่อระหว่างเมืองคัสการในเขตปกครองตนเองซินเจียงอุยกูร์กับท่าเรือกวาดาร์ในจังหวัดบาลูจิสถานเพื่อออกสู่ทะเลอาหรับในมหาสมุทรอินเดีย ซึ่งมีความยาวประมาณ 3,000 กิโลเมตร หรือกล่าวอย่างง่าย ๆ คือ CPEC เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ประกอบด้วยโครงการจำนวนมากเพื่อเชื่อมจีนสู่มหาสมุทรอินเดียผ่านปากีสถานโดยการสร้างและพัฒนาโครงการที่ผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ซึ่งมีมูลค่าการลงทุนสูงถึง 46 พันล้านเหรียญสหรัฐ โดยจีนเป็นผู้ลงทุนจึงถือเป็นการลงทุนในต่างประเทศที่สูงที่สุดของจีน ณ ขณะนั้น (Butt & Butt, 2015, p. 26)

จีนและปากีสถานตกลงกันว่าจะร่วมมือกันตามความร่วมมือแบบ “1+4” ที่มี CPEC เป็นแกนหลักและมุ่งให้ความสำคัญกับความร่วมมือ 4 ด้านเพื่อให้ประสบความสำเร็จโดยร่วมมือกันสร้างโครงการจำนวนมากในทุกจังหวัด ซึ่งโครงการมีความหลากหลายจึงมุ่งให้ความสำคัญกับ 4 ด้านหลัก ได้แก่ (1) โครงการท่าเรือกวาดาร์ อาทิ พัฒนาให้เป็นท่าเรือน้ำลึก สร้างสิ่งอำนวยความสะดวกและเขตปลอดภาษีภายในท่าเรือ (2) โครงการด้านพลังงาน อาทิ สร้างโรงผลิตพลังงานไฟฟ้าจากถ่านหิน น้ำ ลมและแสงอาทิตย์ ปรับปรุงระบบจ่ายกระแสไฟฟ้า (3) โครงการโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม อาทิ ปรับปรุงระบบขนส่งสาธารณะ สร้างถนน ทางด่วน เส้นทางรถไฟ ท่าอากาศยาน ท่อส่งก๊าซธรรมชาติและน้ำมัน (4) โครงการด้านอุตสาหกรรม อาทิ ติดตั้งเครื่องบำบัดน้ำเสียตามอุตสาหกรรมและสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในทุกจังหวัด (Wolf, 2018, p. 86) ความหลากหลายของโครงการทำให้ต้องสร้างแถบเส้นทาง ตั้งแต่เมืองกวาดาร์จนถึงเมืองคัสการ์โดยการก่อสร้างถูกแบ่งออกเป็น 3 แถบเส้นทาง ดังนี้ แถบเส้นทางฝั่งตะวันออก แถบเส้นทางตอนกลางและแถบเส้นทางฝั่งตะวันตก ซึ่งทุกแถบเส้นทางจะเชื่อมกันที่เมืองแอบบอตทาบัต (Abbottabad) เพื่อเข้าสู่เส้นทางตอนเหนือมุ่งหน้าไปยังทางหลวงคาราโครัมจนผ่านชายแดนที่ช่องเขาคุนเจอร์ป (Kunlun Pass) เพื่อเข้าสู่จีน (Wolf, 2018, p. 86)

CPEC เป็นการลงทุนในระยะยาวตั้งแต่ ค.ศ. 2015–2030 จึงมีการแบ่งรายละเอียดด้านระยะเวลาในการก่อสร้างออกเป็น 3 ช่วงเวลาดังนี้ (1) ช่วงระยะเร่งด่วน (ค.ศ. 2015–2018) เป็นการลงทุนด้านพลังงานและโครงสร้างพื้นฐานในแถบเส้นทางฝั่งตะวันออก อาทิ การปรับปรุงท่าเรือและสร้างสนามบินนานาชาติกวาดาร์ สร้างโรงพยาบาลและสิ่งอำนวยความสะดวกในจังหวัดบาลูจิสถาน พัฒนาทางหลวงคาราโครัม สร้างแหล่งผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานน้ำ ลม แสงอาทิตย์ ถ่านหิน (2) ช่วงระยะกลาง (ค.ศ. 2018–2025) เป็นการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานในแถบเส้นทางตอนกลางและเขตอุตสาหกรรม (3) ช่วงระยะยาว (ค.ศ. 2025–2030) เป็นการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานในแถบเส้นทางฝั่งตะวันตก (Pakistan-China Institute, 2018a) ซึ่งเป็นเส้นทางที่มีความเสี่ยงสูงเพราะเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นภูเขาทำให้กลายเป็นที่หลบซ่อนของกลุ่มกองกำลังต่างๆ

ความร่วมมือระหว่างจีนกับปากีสถานในการสร้าง CPEC สร้างความกังวลและไม่มั่นคงให้กับอินเดียอย่างยิ่ง เนื่องจากเส้นทางของ CPEC ผ่านแคว้นแคชเมียร์ที่เป็นดินแดนพิพาทระหว่างปากีสถานกับอินเดียซึ่งยังคงไม่มีข้อยุติ ส่งผลให้อินเดียทำการต่อต้านเพื่อให้ล้มเลิกการสร้างเพราะเป็นการละเมิดอธิปไตยโดยตรง (Jacob, 2018, p. 118) ยิ่งกว่านั้น อินเดียยังมองว่า CPEC โดยเฉพาะท่าเรือกวาดาร์เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์สร้อยไข่มุก (String of Pearls) ของจีนที่ต้องการปิดล้อมตนจึงทำให้อินเดียให้เงินสนับสนุนแก่อิหร่านเพื่อปรับปรุงท่าเรือชาร์

บาฮาร์ (Chabahar) ของอิหร่าน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแข่งขันกับท่าเรือกวาดาร์เพราะมีตำแหน่งยุทธศาสตร์ที่ใกล้เคียงกัน ยิ่งกว่านั้น ยังมีการบ่อนทำลาย CPEC โดยร่วมมือกับอัฟกานิสถานและกลุ่มก่อการร้ายทั้งในแคว้นแคชเมียร์และในจังหวัดบาลูจิสถาน ส่วนในทางการทูตนั้น นายนเรนทระ โมที (Narendra Modi) นายกรัฐมนตรีของอินเดียพยายามเสนอให้ประธานาธิบดีสี จิ้นผิง (Xi Jinping) ล้มเลิกการสร้าง CPEC แต่ก็ไม่สำเร็จ (Butt & Butt, 2015, p. 36)

แผนภาพที่ 1 แถบเศรษฐกิจจีนกับปากีสถานและท่าเรือกวาดาร์ในจังหวัดบาลูจิสถาน



ที่มา: ภาพจากบทความเรื่อง China's Plan to Rule the Sea Hit Trouble in Pakistan (Strain, 2017)

อย่างไรก็ตาม ในขณะนี้ มีโครงการที่กำลังอยู่ในขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้และกำลังดำเนินการสร้างประมาณกว่า 60 โครงการ ซึ่งในช่วง ค.ศ. 2015–2017 นั้น โครงการในระยะเร่งด่วน (Early Harvest Projects: EHP) สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาลในการส่งเสริมความมั่นคงภายในประเทศอย่างเป็นรูปธรรมที่สุด ดังจะเห็นได้จากการที่จีนและปากีสถานตกลงกันว่าจะเริ่มสร้างโครงการช่วงระยะเร่งด่วนก่อนโดยจะแล้วเสร็จไม่เกิน ค.ศ. 2020 ซึ่งประกอบด้วย โครงการด้านพลังงานและโครงสร้างพื้นฐาน (Malik, 2018, p. 76) มีเป้าหมายเพื่อจัดการกับวิกฤตพลังงานไฟฟ้าของปากีสถานโดยผลิตพลังงานไฟฟ้าจำนวน 10,400 เมกะวัตต์ และยกระดับโครงสร้างพื้นฐานที่ล่าช้าเพื่อส่งเสริมความเชื่อมโยงระหว่างจังหวัดเพื่อเชื่อมเข้าสู่จีนได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งมีโครงการระยะเร่งด่วนที่กำลังสร้างและเสร็จสมบูรณ์แล้วมากกว่า 30 โครงการ (Pakistan-China Institute, 2018b; Ministry of Planning Development & Reform, 2019) อย่างไรก็ตาม การเร่งสร้างโครงการในท่าเรือกวาดาร์มาพร้อมกับความเสี่ยงที่จะถูกต่อต้านจากกลุ่มชาบาลูซซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความสำเร็จของ CPEC เพราะท่าเรือกวาดาร์ที่เป็นหัวใจหลักตั้งอยู่ในจังหวัดบาลูจิสถาน

### 3.1 การส่งเสริมความมั่นคง

ความมั่นคงที่เพิ่มขึ้น คือ ผลประโยชน์ที่ปากีสถานคาดว่าจะได้รับ ซึ่ง CPEC ช่วยส่งเสริมความมั่นคงภายในประเทศได้อย่างกว้างขวางเพราะสามารถจัดการกับปัญหาความมั่นคงรูปแบบเก่าและโดยเฉพาะปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ปากีสถานไม่สามารถจัดการได้ด้วยขีดความสามารถที่มีอยู่ในขณะนี้ภายในระยะสั้นได้อย่างแน่นอน โดยความมั่นคงจะค่อยๆ เพิ่มขึ้นตามลำดับดังนี้

(1) ความมั่นคงด้านพลังงาน กล่าวคือ ในช่วงแรกรัฐบาลพยายามส่งเสริมความมั่นคงด้านพลังงานเป็นลำดับแรก เพราะเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของระบบเศรษฐกิจจนเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้จากปากีสถานประสบปัญหาวิกฤตพลังงานไฟฟ้าตั้งแต่ ค.ศ. 2013 ทำให้ขาดแคลนพลังงานไฟฟ้าประมาณ 10,000 เมกะวัตต์ แต่เมื่อมีการเจรจารายละเอียดในการสร้าง CPEC นายกรัฐมนตรีชาลีฟกล่าวว่า “การลงทุนจากจีนคือหนทางเดียวที่ประเทศจะสามารถจัดการกับการขาดแคลนพลังงาน” (Small, 2015, p. 175) และความจริงก็เป็นเช่นนั้นเพราะโครงการระยะเร่งด่วนสามารถผลิตพลังงานไฟฟ้าเพิ่มอีก 10,400 เมกะวัตต์ และในอนาคตจะผลิตเข้าสู่ระบบกริดแห่งชาติ (National Grid) ได้มากถึง 16,400 เมกะวัตต์ ซึ่งคิดเป็น 2 เท่าของที่ผลิตได้ในขณะนี้ (Ramachandran, 2015, p. 1) เมื่อมีพลังงานเพียงพอต่อการบริโภคจะช่วยแก้ไขปัญหการหยุดชะงักทางการผลิตของภาคอุตสาหกรรมจนมีการคาดการณ์ว่าจะสามารถกระตุ้นอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวม

ในประเทศได้ประมาณร้อยละ 2 และยังช่วยบรรเทาความยากลำบากให้กับภาคครัวเรือนลงได้ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจสามารถขับเคลื่อนได้อย่างราบรื่นขึ้น (Abit & Ashfaq, 2015, p. 161)

(2) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ เมื่อปากีสถานมีพลังงานเพียงพอต่อการบริโภคในระดับหนึ่งแล้ว ต่อมารัฐบาลก็สามารถขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจได้อย่างราบรื่นส่งผลให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้จากใน ค.ศ. 2015 ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดจนมีมูลค่า 270.556 พันล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากเงินลงทุนจำนวน 46 พันล้านเหรียญสหรัฐ คิดเป็นร้อยละ 17 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศแล้ว (World Bank, 2015) โดยนับว่าเป็นการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่สูงที่สุดของปากีสถาน ส่งผลให้ตลาดหุ้นของปากีสถานเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่องจนใน ค.ศ. 2016 สำนักข่าวบลูมเบิร์ก (Bloomberg) จัดอันดับให้เป็นตลาดหุ้นที่เติบโตสูงเป็นอันดับที่ 5 ของโลก (Pakistan Today, 2016) ยิ่งกว่านั้น ระดับทุนสำรองระหว่างประเทศมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ดังจะเห็นจากใน ค.ศ. 2013 ปากีสถานมีทุนสำรองระหว่างประเทศอยู่ที่ 7.6 พันล้านเหรียญสหรัฐ และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็น 14.3 และ 20 และใน ค.ศ. 2016 มีทั้งหมด 22 พันล้านเหรียญสหรัฐ (World Bank, 2019b) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเศรษฐกิจของประเทศกำลังฟื้นตัวและมีเสถียรภาพมากขึ้น การค้าระหว่างประเทศมีแนวโน้มดีขึ้น เพราะการส่งเสริมความมั่นคงด้านพลังงานช่วยกระตุ้นให้ภาคอุตสาหกรรมอย่างเช่นอุตสาหกรรมสิ่งทอและการเกษตรกลับมาดำเนินการได้ทำให้สามารถส่งออกสินค้าไปยังต่างประเทศเพิ่มขึ้น อีกทั้งการลงทุนโดยตรงจากจีนช่วยให้ปากีสถานลดการพึ่งพาเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศโดยเฉพาะจากสหรัฐอเมริกาและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Wynbrandt, 2009, p. 228)

ปากีสถานจะกลายเป็นศูนย์กลางทางการขนส่งและกระจายสินค้าสำหรับประเทศในเอเชียกลาง จีน อัฟกานิสถาน อิหร่านและรัสเซียซึ่งประเทศเหล่านี้ต้องการมีเส้นทางออกสู่มหาสมุทรอินเดียมาโดยตลอดจึงแสดงท่าทีสนับสนุนการสร้าง CPEC เป็นที่เรียบร้อย (Malik, 2016, p. 47) เมื่อมีการติดต่อค้าขายระหว่างกันมากขึ้นมีความเป็นไปได้ว่าจะช่วยกระชับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งกับจีน อินเดีย อิหร่าน อัฟกานิสถานให้แน่นแฟ้นขึ้น (Ali, 2015; Sial, 2015) ยิ่งกว่านั้น การเป็นศูนย์กลางทางการขนส่งจะเกิดการเคลื่อนย้ายของสินค้า บริการ แรงงานและการลงทุนซึ่งจะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจที่ซบเซา โดยคาดว่าจะมีสินค้าประมาณร้อยละ 5 จากสินค้าทั้งหมดของจีนขนส่งผ่านท่าเรือของปากีสถาน (Brewster, 2018, p. 69) ทำให้มีรายได้เข้าสู่ประเทศจำนวนมหาศาลจากการเก็บค่าธรรมเนียม และจะช่วยพัฒนาพื้นที่ตามชนบทให้เจริญขึ้นเพราะเมื่อสภาพแวดล้อมเอื้ออำนวยต่อการทำธุรกิจย่อมส่งผลให้ภาคเอกชนโดยเฉพาะธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีโอกาสในการเติบโตและเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งจนทำให้พื้นที่ดังกล่าวมีความเป็นเมือง (Urbanization) และมีความเป็นอุตสาหกรรม

(Industrialization) มากขึ้น จึงส่งผลต่อการขยายตัวของภาคการผลิตระดับท้องถิ่นและส่งผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวม ดังจะเห็นได้จากสถาบันจัดอันดับระหว่างประเทศหลายสำนัก อาทิ Morgan Stanley Capital International ระบุว่าปากีสถานจะกลายเป็นตลาดเกิดใหม่ เพราะจะมีเม็ดเงินจำนวนมากหลั่งไหลเข้าสู่ประเทศ (Malik, 2016, p. 76) และความจริงก็เป็นเช่นนั้นเพราะใน ค.ศ. 2017 หลังจากเริ่มการสร้าง CPEC ได้เพียง 2 ปี ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศมีมูลค่าสูงถึง 304.952 พันล้านเหรียญสหรัฐ (World Bank, 2017) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง

(3) ความมั่นคงทางการเมือง กล่าวคือ เมื่อสภาพเศรษฐกิจมีเสถียรภาพมากขึ้น จนสามารถเติบโตอย่างต่อเนื่องเมื่อนั้นความมั่นคงทางการเมืองจะตามมา ดังจะเห็นได้จากการร่วมมือกับจีนในครั้งนี้ทำให้ทุกพรรคการเมืองในแต่ละจังหวัด รัฐบาลชาริฟและกองทัพเห็นร่วมกันว่า CPEC คือหนทางที่จะช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจที่ซบเซามายาวนานจึงไม่ควร มีเหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองใดมาขัดขวางการสร้าง CPEC (Small, 2015, p. 78) และส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพมีแนวโน้มที่ดีขึ้น ส่งเสริมการฟื้นฟูของระบบประชาธิปไตยทำให้การเมืองมีเสถียรภาพมากขึ้นและนโยบายมีความต่อเนื่องกันจึงสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุนต่างชาติที่ไม่กล้าเข้ามาลงทุนเพราะความไม่แน่นอนทางการเมืองในอดีต นอกจากนี้ CPEC ยังสร้างความรู้สึกมั่นคงให้กับปากีสถานเพราะจีนสร้างโครงการในพื้นที่ที่มีข้อพิพาทกับอินเดียให้ปากีสถานมั่นใจว่าเมื่อเกิดความขัดแย้งในพื้นที่ดังกล่าวจีนจะให้การสนับสนุนอย่างน้อยในทางทหาร และยังรู้สึกมั่นคงมากขึ้นเพราะท่าเรือกวาดาร์จะกลายเป็นฐานทัพเรือแห่งใหม่ที่ยากต่อการปิดล้อมจากอินเดียซึ่งในอดีตฐานทัพเรือหลักตั้งอยู่ที่ท่าเรือการากี (Karachi) และท่าเรือกาซิม (Qasim) ถูกอินเดียปิดล้อมตลอดเวลา รวมทั้งท่าเรือกวาดาร์ อาจจะมีฐานทัพเรือของจีนประจำการอยู่ด้วยเพราะในขณะนี้จีนมีเรือดำน้ำประจำการอยู่เพื่อฝึกซ้อมร่วมกัน และปากีสถานได้เคลื่อนย้ายเรือดำน้ำจำนวน 2 ลำ มาประจำการปกป้องน่านน้ำร่วมกับจีนเพื่อรักษาความปลอดภัยในการสร้าง CPEC (Jacob, 2018, p. 108) นอกจากนี้การรักษาความสงบภายในประเทศมีความเข้มงวดขึ้นเพราะปากีสถานถูกกดดันจากจีนให้ปกป้องชาวจีนและผลประโยชน์ของจีนจึงทำให้รัฐบาลจัดตั้งหน่วยกองกำลังพิเศษภายใต้ชื่อ กองกำลังทหารพิเศษรักษาความปลอดภัย (Special Security Division: SSD) จำนวน 12,000 นาย ที่ถูกฝึกมาเป็นพิเศษสำหรับต่อต้านการก่อการร้ายเพื่อรักษาความปลอดภัยให้กับแรงงานชาวจีนและโครงการภายใต้ CPEC โดยเฉพาะความปลอดภัยที่ท่าเรือกวาดาร์ (Brewster, 2018, p. 71)

(4) ความมั่นคงทางสังคม กล่าวคือ CPEC ส่งผลให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เห็นได้จากการสร้างโครงการต่างๆ ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนเพราะ

ก่อให้เกิดการจ้างงาน ทำให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นสามารถจับจ่ายใช้สอยได้มากขึ้น ซึ่งมีโอกาสสร้างการจ้างงานมากกว่า 2 ล้านคน ทำให้อัตราการว่างงานลดลง อาทิ การพัฒนาทางด่วน Lahore-Multan เกิดการจ้างงานกว่า 10,000 คน (Malik, 2018, p. 76) และส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพราะสร้างโอกาสให้กับชาวปากีสถานโดยเฉพาะเยาวชน อาทิ สร้างโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่งเสริมการเรียนรู้วัฒนธรรมที่ทันสมัย โดยจีนส่งบุคลากรประมาณ 3,000 คนเพื่อมาให้ความรู้ (Butt & Butt, 2015, p. 31) ในอนาคตจะทำให้ตลาดแรงงานมีบุคลากรที่มีความสามารถและมีอาชีพที่เหมาะสมรองรับ ซึ่งจะช่วยลดจำนวนประชากรที่จะออกไปหางานในต่างประเทศจนสามารถแก้ไขปัญหาสมองไหล (Brain Drain) ที่มีอัตราสูงชันได้ (Wolf, 2018, p. 87) ยิ่งกว่านั้น CPEC ก่อให้เกิดตลาดแรงงานใหม่อย่างเช่นงานด้านภาษา การขนส่ง การท่องเที่ยวและการเกษตรสมัยใหม่ ซึ่งจะสร้างการจ้างงานไม่มากนักน้อยตามมาดังจะเห็นได้จากตั้งแต่ ค.ศ. 2015 อัตราการว่างงานลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 3.56 ลงมาเหลือร้อยละ 3.44 และอยู่ที่ร้อยละ 3.18 ใน ค.ศ. 2017 โดยมีความสอดคล้องกับอัตราการจ้างงานที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 50.73 ใน ค.ศ. 2014 มาอยู่ที่ร้อยละ 51.48 ใน ค.ศ. 2017 (World Bank, 2019a, 2019c) ซึ่งช่วยบรรเทาความทุกข์ทรมานของประชาชนที่ตกงานประมาณ 500,000 คน ใน ค.ศ. 2013 โดยสาเหตุหลักมาจากวิกฤตพลังงานไฟฟ้าและสถานการณ์ความไม่มั่นคงภายในประเทศ ทำให้นักลงทุนไม่มีความเชื่อมั่นจนเงินไหลออกนอกประเทศ ดังจะเห็นได้จากในช่วง ค.ศ. 2013-2014 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศลดลงจาก 5.6 เหลือเพียงแค่ 1.5 ล้านเหรียญสหรัฐเท่านั้น (Xie, Li, & Ma, 2015, p. 111)

อย่างไรก็ตาม เมื่อปากีสถานมีความมั่นคงทั้งทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมเพิ่มขึ้น ซึ่งจะยิ่งส่งเสริมให้การเมืองมีเสถียรภาพทำให้สามารถส่งเสริมความมั่นคงภายในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลได้ง่ายขึ้น รวมถึงรัฐบาลมีความชอบธรรมในสายตาของประชาชนมากขึ้นเพราะสามารถตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนได้จนประชาชนเห็นร่วมกันว่า CPEC จะส่งผลดีต่อตนเองจึงยิ่งลดความไม่พอใจที่นำมาสู่การต่อต้านในอนาคต ฉะนั้นจึงมีความเป็นไปได้ว่าจะช่วยยับยั้งปัญหาการก่อความไม่สงบและการก่อการร้ายจนส่งผลให้สถานการณ์ความไม่มั่นคงภายในประเทศลดลง

### 3.2 การต่อต้าน

ตั้งแต่ก่อนการประกาศสร้าง CPEC เกิดเหตุการณ์ต่อต้านขึ้นทั่วประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดบาลูจิสถาน เนื่องจากการสร้างท่าเรือกวาดาร์ในจังหวัดที่มีแต่ความไม่มั่นคงอยู่เดิมยิ่งกระตุ้นให้ชาวบาลูจิสต์ไม่มั่นคง จึงต่อต้านเพื่อสร้างความมั่นคงให้กับกลุ่มแต่ส่งผลให้ความไม่มั่นคงเพิ่มขึ้น แม้ว่าปากีสถานและจีนจะพยายามรักษาความปลอดภัยและป้องกัน

เหตุการณ์ก่อความไม่สงบแล้วแต่ก็ไม่สามารถป้องกันได้ ซึ่งรัฐบาลพยายามจัดการกับกลุ่มก่อการร้ายภายในประเทศมานานกว่า 3 ทศวรรษแต่ก็ไม่สามารถจัดการได้จนใน ค.ศ. 2016 ถูกจัดให้เป็นอันดับที่ 4 ของประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการก่อการร้ายรุนแรงที่สุด (Institute for Economics and Peace, 2016)

กลุ่มชาวบาลูชที่รู้สึกไม่มั่นคงทำการต่อต้านอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเหตุการณ์ต่อต้าน CPEC ที่รุนแรงจนเป็นข่าวใหญ่มีดังนี้ ก่อนการประกาศสร้าง CPEC มีเหตุการณ์ต่อต้านแล้ว เนื่องจากข่าวสารแพร่กระจายว่าทั้ง 2 ประเทศตกลงที่จะร่วมมือกัน ดังจะเห็นได้จากใน ค.ศ. 2013 เกิดเหตุลอบโจมตีถึงน้ำมันของจีนในจังหวัดบาลูจิสถาน และใน ค.ศ. 2015 ได้เกิดเหตุการณ์ลักษณะเดียวกันอีกโดยกลุ่มที่แสดงตนว่าเป็นผู้ก่อเหตุ คือ กลุ่มกองกำลังชาวบาลูช (Kelemen, 2018) และก่อนการประกาศสร้างหนึ่งเดือนเกิดเหตุลอบสังหารแรงงานที่ไม่ใช่ชาวบาลูช (Non-Baloch) 20 ราย โดยกลุ่มที่แสดงตนว่าเป็นผู้ก่อเหตุ คือ กลุ่ม BLF ซึ่งเป็นการส่งสัญญาณว่าจังหวัดบาลูจิสถานไม่ปลอดภัยต่อผู้ที่จะมาขุดรื้อผลประโยชน์จากชาวบาลูชและไม่ปลอดภัยสำหรับสร้าง CPEC นอกจากนี้ ใน ค.ศ. 2015 หลังการประกาศสร้างอย่างเป็นทางการยิ่งเกิดเหตุการณ์ก่อความไม่สงบและการก่อการร้ายบ่อยครั้งและรุนแรงขึ้น ดังจะเห็นได้จากในเดือนเดียวกับที่ประกาศสร้างเกิดเหตุลอบสังหารแรงงานที่ไม่ใช่ชาวบาลูช 22 ราย โดยกลุ่มที่แสดงตนว่าเป็นผู้ก่อเหตุคือกลุ่มกองกำลังรวมบาลูช (United Baloch Army: UBA) เพราะต้องการส่งสัญญาณความไม่พอใจต่อการสร้าง CPEC ตั้งแต่ต้นปี ค.ศ. 2015 อัตราการก่อการร้ายและการเสียชีวิตลดลงมาตลอดแต่หลังประกาศสร้างได้เพียงแค่หนึ่งเดือน ส่งผลให้อัตราการก่อการร้ายพุ่งสูงขึ้นทันทีจากเดือนเมษายนที่มีจำนวนการก่อการร้ายประมาณ 50 ครั้ง และมีผู้เสียชีวิต 70 รายเพิ่มขึ้นมาเป็น 90 ครั้ง และมีผู้เสียชีวิตประมาณ 180 ราย ซึ่งจังหวัดบาลูจิสถานคือจังหวัดที่เกิดเหตุก่อการร้ายมากที่สุด ดังจะเห็นได้จากในช่วงเดือนมกราคมถึงกรกฎาคมเกิดเหตุการณ์ก่อการร้ายทั้งหมด 431 ครั้ง เกิดในจังหวัดบาลูจิสถานมากถึง 167 ครั้ง (Sial & Muhammad, 2015) ยิ่งกว่านั้น เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2016 เกิดเหตุลอบวางระเบิดในจังหวัดบาลูจิสถานทำให้วิศวกรชาวจีนเสียชีวิต 2 รายและบาดเจ็บอีกเป็นจำนวนมาก โดยกลุ่มที่แสดงตนว่าเป็นผู้ก่อเหตุคือ กลุ่ม BLA เพราะต้องการให้จีนล้มเลิกการสร้าง CPEC (Singh, 2016) ซึ่งเหตุการณ์ต่อต้านข้างต้นส่งผลให้ใน ค.ศ. 2016 จังหวัดบาลูจิสถานเป็นจังหวัดที่เกิดเหตุก่อความไม่สงบและการก่อการร้ายมากที่สุดเช่นเดียวกับเมื่อปี ค.ศ. 2015 ซึ่งมากถึงร้อยละ 34 ของเหตุการณ์ทั้งหมดโดยมีผู้เสียชีวิต 412 รายและได้รับบาดเจ็บ 702 ราย (The Asia Foundation, 2017)

ใน ค.ศ. 2017 เกิดสถานการณ์ความรุนแรงอย่างต่อเนื่องสร้างความกังวลต่อประเด็นความปลอดภัยในการสร้าง CPEC และสร้างกระแสความหวาดกลัวให้กับประชาชนชาวปากีสถานและชาวจีนอย่างมาก เพราะในเดือนเมษายนเกิดเหตุการณ์ต่อต้านใหญ่ไม่ต่ำกว่า 3 เหตุการณ์

ในจังหวัดบาลูจิสถาน ดังจะเห็นได้จากเกิดเหตุสังหารคนงานก่อสร้างชาวปากีสถาน 3 ราย ที่ทำงานภายใต้ CPEC และสังหารคนงานก่อสร้าง 10 รายที่กำลังสร้างท่าเรือกวาดาร์ โดยกลุ่มที่ลงมือคือกลุ่มกองกำลังชาวบาลูชที่ต้องการให้ล้มเลิกการสร้าง CPEC ในจังหวัดของตน (International Crisis Group, 2018) และเกิดเหตุสังหารแรงงานท้องถิ่น 10 รายที่เมืองกวาดาร์ และในเวลาต่อมารัฐมนตรีมหาดไทยของบาลูจิสถาน (Balochistan Home Minister) ได้ยืนยันว่าเกิดเหตุลอบวางระเบิดโครงการภายใต้ CPEC (Latif, 2017) อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ต่อต้านที่ผ่านมามีกระตุ่นให้สถานการณ์ภายในประเทศเลวร้ายขึ้น ดังจะเห็นได้จากรายงานว่าด้วยดัชนีสันติภาพระดับโลก (Global Peace Index) ของสถาบันเศรษฐกิจและสันติภาพ (Institute for Economics and Peace) ใน ค.ศ. 2017 ระบุว่าปากีสถานเป็นประเทศที่ไม่มีสันติภาพเป็นอันดับที่ 152 จากทั้งหมด 163 ประเทศ (Institute for Economics and Peace, 2017)

โดยสรุป CPEC ช่วยส่งเสริมความมั่นคงภายในประเทศได้อย่างกว้างขวางซึ่งในระยะยาวประชาชนโดยรวมจะมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อีกทั้งปากีสถานจะสามารถยับยั้งปัญหาการก่อความไม่สงบและการก่อการร้ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ฉะนั้น ความมั่นคงภายในประเทศโดยรวมก็จะเพิ่มขึ้น แต่กลับต้องเผชิญกับเหตุการณ์ต่อต้านจากชาวบาลูชจนก่อให้เกิดความไม่มั่นคงมากขึ้น จึงเกิดคำถามว่าทำไมความพยายามในการส่งเสริมความมั่นคงของปากีสถานกลับนำไปสู่การเกิดความไม่มั่นคงภายในปากีสถาน

#### 4. ความไม่มั่นคงหลังการสร้างแถบเศรษฐกิจจีนกับปากีสถาน

เนื้อหาข้างต้นได้แสดงให้เห็นถึงหลักฐานเชิงประจักษ์แล้วว่าเกิดภาวะย้อนแย้งทางความไม่มั่นคงหรือเกิดความไม่มั่นคงมากขึ้นจากการต่อต้านของชาวบาลูชและรัฐบาลไม่สามารถป้องกันและยับยั้งสถานการณ์ความไม่มั่นคงที่เกิดขึ้น ดังนั้น ในหัวข้อนี้จะยืนยันสมมติฐานว่ากลุ่มชาวบาลูชรู้สึกไม่มั่นคงจากความพยายามในการส่งเสริมความมั่นคงจึงทำการต่อต้าน และปากีสถานมีลักษณะเป็นรัฐอ่อนแอทำให้ไม่มีขีดความสามารถในการจัดการกับความไม่มั่นคงจึงนำไปสู่การเกิดความไม่มั่นคงภายในปากีสถาน

##### 4.1 ความรู้สึกไม่มั่นคงของชาวบาลูช

ปากีสถานเป็นรัฐที่มีความหลากหลายทางชนชาติทำให้มีการกีดกันและแข่งขันทางชนชาติเพื่อครอบงำชนชาติอื่น ส่งผลให้สังคมมีความแตกแยก ไม่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จึงเกิดปัญหาความขัดแย้งทางชนชาติมาโดยตลอด ซึ่งมีทั้งการปะทะกันระหว่างชนชาติต่างๆ และชนชาติที่ถูกกดขี่และไม่ได้รับความเท่าเทียมทำการปะทะกับรัฐบาลกลางที่ถูกครอบงำโดยชาวปัญจาบิ (Punjabi) อาทิ ความขัดแย้งระหว่างชาวเบงกอล (Bengali) กับรัฐบาล ความขัดแย้ง

ระหว่างชาวปชตุน (Pashtun) กับรัฐบาล ความขัดแย้งระหว่างชาวซินดี (Sindhi) กับชาว Mohajir และรัฐบาลกลาง และความขัดแย้งระหว่างชาวบาลูชกับรัฐบาลกลาง ซึ่งรัฐบาลแก้ไขความขัดแย้งโดยการนำทหารเข้าปราบปรามอย่างทารุณมาโดยตลอด ซึ่งที่ผ่านมาชาวบาลูชในจังหวัดบาลูจิสถานเป็นชนชาติที่ถูกกดขี่มากกว่าชนชาติอื่นจึงเกิดการต่อต้านอย่างต่อเนื่องและกลายเป็นเหตุการณ์นองเลือดใหญ่ถึง 5 ครั้ง และที่สำคัญความรุนแรงดังกล่าวยังคงดำเนินอยู่ในขณะนี้

ความขัดแย้งทางชนชาติที่เกี่ยวกับชาวบาลูชเป็นประเด็นที่มีมาตั้งแต่อดีต แต่เมื่อสร้าง CPEC ก็ยิ่งแสดงให้เห็นว่าไม่ได้เป็นเพียงแค่ความขัดแย้งทางชนชาติเท่านั้นแต่ยังเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่เพราะผลกระทบจาก CPEC ส่งผลต่อความมั่นคงของปัจเจกบุคคลโดยตรงและปัญหามีความเกี่ยวข้องกันหลายมิติ เช่น ปัญหาการกดขี่และกีดกันทางชนชาติ ความไม่เท่าเทียมทางการเมืองและเศรษฐกิจ ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม การขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ การเคลื่อนย้ายของผู้คนข้ามพรมแดน ปัญหาผู้ลี้ภัย และสภาพความเป็นอยู่ที่ยากลำบากของประชาชน เป็นต้น ฉะนั้น ปัญหาจึงยากต่อการจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การสร้าง CPEC ยิ่งตอกย้ำให้ปัญหาความขัดแย้งทางชนชาติรุนแรงขึ้นโดยเฉพาะปัญหาความทุกข์ยากของชาวบาลูช ดังจะเห็นได้จากการสร้าง CPEC กระตุ้นให้ชาวบาลูชรู้สึกไม่มั่นคงมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นความรู้สึกว่าตนเป็นศัตรูของรัฐ ความรู้สึกถูกขูดรีดผลประโยชน์ทางทรัพยากรธรรมชาติ ความรู้สึกถูกละเลยและถูกเอาเปรียบ ความกลัวว่าจะกลายเป็นคนส่วนน้อยในจังหวัด จึงทำการต่อต้านจนก่อให้เกิดความไม่มั่นคงภายในประเทศมากขึ้น ซึ่งประเด็นที่กระตุ้นให้รู้สึกไม่มั่นคงมี 7 ประเด็น ได้แก่

(1) การถูกทหารและตำรวจควบคุมอย่างเข้มงวดตอกย้ำความรู้สึกไม่มั่นคงและสร้างความโกรธแค้นต่อรัฐบาลกลางและกองทัพมากกว่าเดิม เนื่องจากจังหวัดบาลูจิสถานมีเหตุก่อความไม่สงบมาโดยตลอดจึงมีทหารและตำรวจประจำการอยู่ทั่วจังหวัดเพื่อรักษาความสงบแต่ชาวบาลูชกลับถูกคุกคามและถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพ และหลังการประกาศสร้าง CPEC เกิดเหตุการณ์ต่อต้านขึ้นทั่วจังหวัดทำให้รัฐบาลเพิ่มกำลังทหารเพื่อรักษาความปลอดภัยให้กับโครงการและแรงงานชาวจีน ดังจะเห็นได้จากรัฐบาลตั้งกองกำลังทหารพิเศษรักษาความปลอดภัย (SSD) ซึ่งเป็นหน่วยที่ถูกฝึกมาสำหรับปฏิบัติการกิจต่อต้านการก่อการร้าย แต่ประชาชนคนธรรมดากลับต้องถูกตรวจสอบอย่างกับเป็นผู้ก่อการร้ายและมีการตรวจตราตลอดทั้งวันอาทิ ตั้งจุดตรวจเมื่อเข้าออกเมืองกวาดาร์ การติดตั้งกล้องวงจรปิด (Boyce, 2017, p. 16) ยิ่งกว่านั้น มีการตั้งค่ายทหารหลายจุดและนำทหารเข้ามามากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งชาวบาลูชมองว่ารัฐบาลกลางใช้ประเด็นความมั่นคงมาอ้างเพื่อเข้ามาจัดการกับประชาชนที่ต่อต้าน CPEC โดยมีชาวบาลูชหายสาบสูญและพบศพถูกทิ้งอยู่เสมอตั้งแต่ทหารเข้ามา (Sial & Muhammad, 2015) ณ ตอนนี้จังหวัดบาลูจิสถานอยู่ภายใต้การควบคุมของกองทัพอย่างชัดเจนเพราะมี

การเพิ่มความแข็งแกร่งของกองทัพเรือและกองทัพเรือของจีนเข้ามาประจำการอยู่มากกว่าเดิม (Boyce, 2017, p. 20) ซึ่งชาวบาลูเชื่อว่ากองทัพใช้ท่าเรือกวาดาร์เป็นศูนย์กลางในการควบคุมจังหวัดให้อยู่ภายใต้รัฐบาลกลาง (Small, 2015, p. 102) อย่างไรก็ตาม การรักษาความมั่นคงอย่างเข้มงวดโดยใช้มาตรการที่รุนแรงในการจัดการกับผู้ต่อต้าน อาทิ การข่มขู่ (Intimidation) การคุกคามและการปราบปรามอย่างรุนแรง (Crackdown) ได้สร้างความหวาดกลัวให้กับประชาชนอีกทั้งการปรากฏตัวของกองทัพยังตอกย้ำความรู้สึกไม่มั่นคงเพราะกลัวว่าจะถูกปราบปรามอย่างทารุณเหมือนเหตุการณ์ในอดีต<sup>12</sup> (International Crisis Group, 2018)

(2) รัฐบาลกลางนำจีนเข้ามาขูดรีดผลประโยชน์ภายในจังหวัด ตอกย้ำความรู้สึกไม่มั่นคง เนื่องจากชาวบาลูมองว่าจีนเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากพลังงานธรรมชาติมาโดยตลอดซึ่งเป็นการเอาเปรียบคนท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากตั้งแต่ ค.ศ. 2001 จีนเริ่มเข้ามาพัฒนาท่าเรือกวาดาร์แต่ชาวบาลูมองว่าจีนต้องการมีอิทธิพลในท่าเรือเพื่อใช้ประโยชน์ทางการทหารมากกว่าทางการค้า และเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2013 รัฐวิสาหกิจของจีนก็ได้สัมปทานบริหารจัดการภายในท่าเรือเป็นเวลา 40 ปีต่อจากสิงคโปร์ ทำให้อำนาจบริหารและรายได้เป็นของจีนเกือบทั้งหมด (Small, 2015, p. 65) ยิ่งกว่านั้น เมื่อประกาศสร้าง CPEC ยิ่งตอกย้ำว่ารัฐบาลเปิดทางให้จีนเข้ามาขูดรีดผ่านการอ้างว่าจะพัฒนาเมืองกวาดาร์ให้เป็นศูนย์กลางทางการขนส่งของภูมิภาค ซึ่งในทางทฤษฎีชาวบาลูจะได้ผลประโยชน์อย่างมหาศาลแต่สิ่งที่เกิดขึ้นเป็นไปในทางตรงกันข้าม เพราะรายได้จากท่าเรือกวาดาร์ไม่ได้เข้าสู่จังหวัดโดยตรงแต่เข้าสู่รัฐบาลกลางดังจะเห็นได้จากนายฮาซิล ไบเซนโจ (Hasil Bizenjo) รัฐมนตรีว่าการท่าเรือและการประมงยืนยันว่าจีนจะได้ผลประโยชน์ร้อยละ 91 จากการบริหารท่าเรือกวาดาร์ รัฐบาลกลางจะได้เพียงแค่อ้อยละ 9 เท่านั้น ส่วนรัฐบาลประจำจังหวัดบาลูจิสถานจะไม่ได้อะไรเลย เท่ากับว่ารัฐบาลประจำจังหวัดต้องรอนแบ่งจากรัฐบาลกลางอีกทีหนึ่ง ที่หัวใจของ CPEC ตั้งอยู่ในจังหวัดบาลูจิสถานแท้ๆ (International Crisis Group, 2018) นอกจากนี้ ชาวบาลูกลัวว่าท่าเรือกวาดาร์จะอยู่ภายใต้การควบคุมของจีนเพราะมีแนวโน้มว่าปากีสถานจะไม่สามารถจ่ายเงินที่กู้ยืมจากจีนมาสร้างโครงการต่างๆ ได้ ซึ่งเปรียบได้กับการถูกละเมิดอำนาจอธิปไตยส่งผลให้ชาวบาลูทำการต่อต้านอย่างดุเดือด และกระแสเกลียดชังจีนก็รุนแรงขึ้นเพราะแรงงานชาวจีนเริ่มเข้ามาในเมืองกวาดาร์มากขึ้นทำให้ประชาชนไม่พอใจ เพราะเมืองเต็มไปด้วยแรงงานชาวจีนที่แสดงพฤติกรรมขัดต่อความเป็นอิสลาม (Sahai, 2018, p. 7)

<sup>12</sup> กลุ่มชาวบาลูมีความขัดแย้งกับรัฐบาลกลางและกองทัพจนนำมาสู่เหตุการณ์ความรุนแรงทั้งหมด 5 เหตุการณ์ใหญ่ใน ค.ศ. 1948 1958 1962-1969 1973-1977 และ ค.ศ. 2004 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งกองทัพปราบปรามกลุ่มชาวบาลูอย่างทารุณทุกครั้ง (Mahsood & Miankheal, 2013, p. 52)

(3) การถูกขูดรีดทางทรัพยากรธรรมชาติและถูกเอาเปรียบทางเศรษฐกิจตอกย้ำความรู้สึกไม่มั่นคงและนำไปสู่การต่อต้านได้ง่ายที่สุด เนื่องจากชาวบาลูซสัมผัสได้ว่าการขูดรีดผลประโยชน์เพราะโครงการส่วนใหญ่เกิดขึ้นในตัวเมืองกวาดาร์และท่าเรือเท่านั้นส่วนเมืองอื่นๆ ไม่ได้ผลประโยชน์ด้วย และโครงการที่กำลังสร้างก็เป็นโครงการด้านพลังงาน คือ โรงไฟฟ้าถ่านหิน 2 แห่งซึ่งก่อให้เกิดมลพิษในอากาศทำให้คนท้องถิ่นกังวลอย่างมาก ยิ่งกว่านั้น ชาวบาลูซรู้สึกถูกเอาเปรียบเพราะปากีสถานกับจีนตกลงที่จะสร้าง 3 เขตเศรษฐกิจพิเศษ (SEZ) ในจังหวัดปัญจาบ (Punjab) จังหวัดซินด์ (Sindh) และจังหวัดไคเบอร์ปัคตูนควา (Khyber Pakhtunkwa) ก่อน ทั้งที่จังหวัดเหล่านี้มีเขตอุตสาหกรรมที่เจริญกว่าจังหวัดบาลูจิสถานอย่างมาก (International Crisis Group, 2018) และใน ค.ศ. 2015 รัฐบาลกลางต่อสัญญาให้จีนขูดรีดน้ำก๊าซธรรมชาติออกจากอำเภอซุย (Sui) โดยไม่ได้แจ้งให้รัฐบาลประจำจังหวัดทราบ<sup>13</sup> (Devasher, 2019, p. 134) นอกจากนี้ รัฐบาลกลางไม่เคยปรึกษาคนท้องถิ่นและความไม่ชัดเจนในรายละเอียดของโครงการทำให้คนท้องถิ่นกังวลว่าโครงการที่จะเกิดขึ้นจะเป็นการขูดรีดทรัพยากรธรรมชาติอย่างที่ผ่านมา อาทิ โครงการเหมืองทองแดงและทองที่เซนด์แนกค์ (Saindak Copper Gold Mine) โครงการเหมืองทองแดงที่รีเคอร์ ดิก (Reko Diq) (Samad, 2016, p. 126)

(4) การปรับเปลี่ยนการสร้างแถบเส้นทางตอกย้ำความรู้สึกไม่มั่นคงจากการถูกละเลยถูกเอาเปรียบ เนื่องจากการปรับเปลี่ยนแถบเส้นทางทำให้ชาวบาลูซยังไม่ได้รับผลประโยชน์ใดๆ ดังจะเห็นได้จากตอนแรกรัฐบาลซาริฟประกาศสร้างแถบเส้นทางฝั่งตะวันตกก่อนเพื่อนำความเจริญและการจ้างงานมาสู่จังหวัด แต่ในภายหลังได้เปลี่ยนมาสร้างทางฝั่งตะวันออก ซึ่งรัฐบาลแจ้งสาเหตุว่าเป็นเพราะเส้นทางฝั่งตะวันออกปลอดภัยและมีความพร้อมในด้านโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าเส้นทางฝั่งตะวันตกที่มีแต่สถานการณ์ความไม่มั่นคง อย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยนเส้นทางทำให้ยังไม่มีการสร้างเส้นทางหลักผ่านจังหวัดบาลูจิสถานจึงสร้างความไม่พอใจให้กับชาวบาลูซอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากโครงการระยะเร่งด่วน ซึ่งเริ่มสร้างถนนและท่าหลวงในจังหวัดปัญจาบเป็นส่วนใหญ่แต่สร้างถนนในจังหวัดบาลูจิสถานเพื่อใช้มุ่งสู่ท่าเรือกวาดาร์ (Ahmed & Samar, 2015, p. 137) เปรียบเสมือนเป็นเพียงแค่ทางผ่านเท่านั้นจึงทำให้พรรคการเมืองของจังหวัดบาลูจิสถานต่อต้านและกล่าวโจมตีรัฐบาลกลางว่ามีผลประโยชน์แอบแฝงเพื่อพัฒนาจังหวัดที่เป็นฐานเสียงของตนและต้องการขูดรีดทรัพยากรธรรมชาติของจังหวัดที่ยากจนกว่า (Boyce, 2017, p. 26) รวมทั้งนายดวน ข่าน อาซัคไซ (Daud Khan

<sup>13</sup> รัฐบาลกลางมีความขัดแย้งกับรัฐบาลประจำจังหวัดมาโดยตลอดในประเด็นเรื่องการจัดสรรอำนาจและงบประมาณ

Achakzai) วุฒิสมาชิกออกมากล่าวโจมตีว่า “CPEC ควรจะเปลี่ยนชื่อเป็นแถบเศรษฐกิจจีนกับปัญญามากกว่าเพราะจังหวัดอื่นไม่ได้รับผลประโยชน์เลย” (Rafi, Khan, & Aslam, 2016, p. 15) นอกจากนี้ ทุกพรรคในจังหวัดทางฝั่งตะวันตกร่วมกันเดินหน้าต่อต้านการปรับเปลี่ยนการสร้างแถบเส้นทาง ดังจะเห็นได้จากในเดือนเมษายน ค.ศ. 2015 พรรคการเมืองจัดประชุมเพื่อแสดงจุดยืนร่วมกันในการต่อต้านการปรับเปลี่ยนแถบเส้นทางดังกล่าวโดยข้อสังเกตที่ได้จากการประชุมคือการลงทุนทั้งหมด 46 พันล้านเหรียญสหรัฐ มีการลงทุนในจังหวัดบาลูจิสถานเพียงแค่ 2 พันล้านเหรียญสหรัฐเท่านั้น และในเดือนพฤษภาคมองค์การไม่แสวงหาผลกำไรต่างจัดประชุมเพื่อร่วมกันต่อต้านเช่นกัน (Sial & Muhammad, 2015) และประชาชนเองก็ร่วมกันชุมนุมประท้วงและนัดหยุดงานเพื่อต่อต้านการปรับเปลี่ยนแถบเส้นทาง ส่วนกลุ่มกองกำลังชาวบาลูชก็ก่อความไม่สงบไปพร้อมๆ กัน รัฐบาลพยายามป้องกันแล้วแต่ก็ไร้ประสิทธิภาพ รัฐบาลถูกต่อต้านอย่างหนักจนนายกรัฐมนตรีชาห์ต้องออกมาสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนโดยกล่าวว่า “CPEC จะสร้างผลประโยชน์ให้กับทุกจังหวัดและทุกพื้นที่ในปากีสถานและเปลี่ยนประเทศของเราให้เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคสำหรับการค้าและการลงทุน” (Jacob, 2018, p. 113)

(5) การหลั่งไหลเข้ามาของคนภายนอกตอกย้ำความกลัวที่จะกลายเป็นคนส่วนน้อย (Minority) ในจังหวัด เนื่องจาก CPEC จะผลักดันให้คนท้องถิ่นและคนพื้นเมืองกลายเป็นคนส่วนน้อย เพราะคนจากภายนอกจะหลั่งไหลเข้ามาหาผลประโยชน์ เช่น หางานทำ จับจองอสังหาริมทรัพย์เพื่อเก็งกำไร เป็นต้น ในขณะนี้ประชาชนจากจังหวัดอื่นทยอยเข้ามาและมีการคาดการณ์ว่ามีชาวจีนอาศัยอยู่ในปากีสถานมากกว่า 30,000 คน (International Crisis Group, 2018) โดยเฉพาะเมืองกวาดาร์มีจำนวนมากที่สุดจากการคาดการณ์ระบุว่าภายใน ค.ศ. 2048 ประชากรชาวจีนจะมีมากกว่าชาวบาลูช (Sahai, 2018, p. 3) ซึ่งจากการสำรวจสำมะโนประชากรล่วงหน้าใน ค.ศ. 2017 ยืนยันได้ว่าสัดส่วนของประชากรชาวบาลูชลดลงจากร้อยละ 61 เหลือร้อยละ 55.6 เท่านั้น (Devasher, 2019, p. 123) ซึ่งการเป็นคนส่วนน้อยในจังหวัดของตนทำให้รู้สึกว่าการเป็นชนชาติบาลูชกำลังจะถูกหลอมรวมและกลืนหายไปจึงต่อต้านโดยการลอบโจมตีท่อส่งก๊าซทางรถไฟและชาวจีนเพราะไม่ต้องการให้จังหวัดมีความเจริญก่อนที่จะได้เป็นรัฐอธิปไตย เพราะกลัวว่าเมื่อท่าเรือกวาดาร์เป็นศูนย์กลางทางการขนส่งจะทำให้คนภายนอกย้ายเข้ามามากขึ้นและจะยิ่งทำให้ชาวบาลูชเป็นคนส่วนน้อยลงเรื่อยๆ (Abit & Ashfaq, 2015, p. 152) โดยคนท้องถิ่นเชื่อว่า CPEC เป็นแผนสมคบคิดเพื่อทำให้ชนชาติบาลูชกลายเป็นคนส่วนน้อยในที่สุด (Insha, 2015, p. 148) นอกจากนี้ เมื่อความเจริญเข้ามานั้นจะทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างเมืองกวาดาร์กับเมืองรอบนอกและจะผลักดันให้คนท้องถิ่นกลายเป็นคนส่วนน้อยในที่สุด

(6) การไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจผลประโยชน์ของตนเองตอกย้ำความรู้สึกไม่มั่นคงเนื่องจากชาวบาลูชไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจจึงขาดความเชื่อมั่นว่าจะได้รับผลประโยชน์ตามที่กล่าวอ้างจนบั่นทอนความชอบธรรมของรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากตั้งแต่แรก CPEC เป็นการตัดสินใจของรัฐบาลฝ่ายเดียวโดยไม่มีฉันทมติร่วมกันระหว่างประชาชน นักธุรกิจและพรรคการเมืองมาก่อนจึงกระตุ้นให้จังหวัดที่ยากจนอย่างจังหวัดบาลูจิสถานถูกละเลยทั้งๆ ที่หัวใจของ CPEC ตั้งอยู่ที่นี้ (Wolf, 2018, p. 88) แต่ชาวบาลูชกลับไม่มีส่วนในการตัดสินใจใดๆ เลยเพราะขาดตัวแทนในการเจรจาผลประโยชน์จึงก่อให้เกิดปัญหาตามมา อาทิ ปัญหาส่วนแบ่งจากท่าเรือกวาดาร์ที่เป็นไม่ธรรม ปัญหาสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติเสื่อมโทรม (Jacob, 2018, p. 115) ซึ่งสถาบัน International Crisis Group ไปสัมภาษณ์นักธุรกิจชั้นนำ ตัวแทนสภาหอการค้าและนักเคลื่อนไหวภาคประชาสังคมได้ข้อสรุปว่ารัฐบาลไม่ต้องการให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเจรจา (International Crisis Group, 2018) และถึงแม้จะมีการเปิดประชุมสภาเกี่ยวกับ CPEC แต่ก็ไม่มีการอภิปรายเท่าที่ควร (Hameed, 2018) แต่นักการเมืองของจังหวัดพยายามเรียกร้องให้รัฐบาลกลางเปิดเผยข้อมูลของโครงการสู่สาธารณะ แต่รัฐบาลแสดงท่าทีลังเลยิ่งทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นเกรงว่าจะถูกชุดรีดทรัพย์ากรธรรมชาติอีก (Ali, 2015, p. 12) แม้แต่หัวหน้าคณะรัฐมนตรีของบาลูจิสถานยังกล่าวว่า รู้สึกไม่มั่นใจว่าชาวบาลูชจะได้รับประโยชน์จาก CPEC และตนไม่เคยรับรู้ถึงรายละเอียดของโครงการมาก่อน ยิ่งกว่านั้น รัฐบาลประจำจังหวัดแทบจะไม่ได้เข้าร่วมตัดสินใจในรายละเอียด และรัฐบาลก็ไม่แจ้งรายละเอียดให้ทราบ (Sial & Muhammad, 2015) อาจกล่าวได้ว่า CPEC เป็นการพัฒนารูปแบบจากบนลงล่าง (Top-Down) มุ่งแต่จะส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจจนละเลยความกินดีอยู่ดีของประชาชน เพราะไม่มีกระบวนการตัดสินใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Wolf, 2018, p. 89)

(7) ความไม่ชัดเจนในรายละเอียดและความไม่โปร่งใสของรัฐบาลตอกย้ำความรู้สึกไม่มั่นคงเพราะประชาชนขาดความเชื่อมั่นว่าจะได้รับผลประโยชน์จริง จึงยิ่งทำให้ไม่ไว้วางใจนโยบายของรัฐบาลจนบั่นทอนความชอบธรรมของรัฐบาล เนื่องจากตั้งแต่ต้นรัฐบาลไม่เคยเปิดเผยรายละเอียดและไม่มีแม้แต่รายละเอียดของโครงการในระยะเร่งด่วน ส่งผลให้ไม่มีความชัดเจนในเรื่องส่วนแบ่งของรายได้และจำนวนการจ้างงานของแต่ละโครงการ แม้ว่าจะมีข้อมูลจากทางรัฐบาลที่คาดการณ์ว่าจะสร้างการจ้างงานสูงถึง 2.32 ล้านอัตรา แต่ก็ยังไม่มีรายละเอียดว่าโครงการใดจะสร้างการจ้างงานจำนวนเท่าใด (Jacob, 2018, p. 115) แม้ว่รัฐบาลจะพยายามลดความรู้สึกไม่เชื่อมั่นโดยตั้งเว็บไซต์เพื่อให้ข้อมูลแก่สาธารณะแต่ก็ไม่เกิดผล (Ministry of Planning and Reform, 2019) ดังคำกล่าวของนายมุสตากก์ รัชพาร์ (Mushtaq Rajpar) นักวิเคราะห์ที่กล่าวว่า “การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับแผนของ CPEC ไม่ได้ให้ข้อมูลใหม่ที่ทำให้พวกเราเข้าใจโครงการมากขึ้นและไม่ได้ช่วยลดความกังวลเกี่ยวกับผลกระทบของโครงการเลย”

(Rajpar, 2017) นอกจากนี้ นักการเมืองหลายคนในรัฐสภาได้ตั้งกระทู้ถามถึงประเด็นความไม่เท่าเทียมในการจัดสรรงบประมาณภายใต้ CPEC แต่ก็ไม่ได้รับการตอบข้อสงสัย (International Crisis Group, 2018) และกระบวนการตัดสินใจขาดความโปร่งใสและไม่มีช่องทางสำหรับการเจรจาผลประโยชน์ของแต่ละโครงการเท่าที่ควร (Wolf, 2018, p. 92) โดยรัฐบาลอ้างว่าไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลได้เพื่อผลประโยชน์ทางความมั่นคง แต่ประชาชนมองว่ารัฐบาลใช้ประเด็นความมั่นคงมาอ้างเพื่อไม่ต้องการให้คนท้องถิ่นเข้ามาขัดขวางผลประโยชน์ของรัฐบาลและกองทัพ (Hameed, 2018) ยิ่งกว่านั้น ปัญหาการคอร์รัปชันที่อยู่คู่กับสังคมมาอย่างยาวนานมีแนวโน้มจะรุนแรงขึ้นเมื่อมีผลประโยชน์จำนวนมากไหลเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ผู้ประมูลงานสร้างทางด่วนที่ได้ลำดับสองเป็นผู้ชนะการประมูล งบประมาณบางโครงการสูงเกินจริง (Devasher, 2019, p. 189) และตามรายงานของรายงานนัมบีโอ (Numbeo Report) ใน ค.ศ. 2016 ระบุว่าปากีสถานมีปัญหาการคอร์รัปชันและการติดสินบนสูงถึงร้อยละ 81.72 (Arshad & Dong, 2016, p. 101)

อย่างไรก็ตาม ในอนาคตความสำเร็จของ CPEC จะทำให้ชาวบาลูชรู้สึกไม่มั่นคงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเกิดเหตุการณ์ต่อต้านมากขึ้นทำให้เป็นอุปสรรคต่อการสร้าง CPEC ซึ่งรัฐบาลไม่มีทางยอมให้โครงการล้มเหลวเด็ดขาด จึงต้องรักษาความสงบเพื่อให้การก่อสร้างดำเนินต่อไปอย่างราบรื่น แต่ความเป็นรัฐอ่อนแอทำให้ไม่มีขีดความสามารถในการจัดการกับความไม่มั่นคงจึงนำไปสู่การเกิดความไม่มั่นคงภายในประเทศมากขึ้น

#### 4.2 การขาดขีดความสามารถในการจัดการกับความไม่มั่นคง

ปากีสถานในฐานะรัฐอ่อนแอทำให้ไม่มีขีดความสามารถในการจัดการกับความไม่มั่นคงภายในจังหวัดบาลูจิสถานที่เกิดขึ้นหลัง CPEC ซึ่งมีสาเหตุหลัก 3 ประการ ได้แก่

(1) การไม่สามารถรวบรวมอำนาจเป็นสาเหตุที่ทำให้ไม่สามารถจัดการกับความไม่มั่นคงได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากปากีสถานไม่สามารถบังคับใช้อำนาจได้ทั่วถึงและชาวบาลูชไม่ยอมรับอำนาจของรัฐบาลทำให้ขาดความชอบธรรม ส่งผลต่อประสิทธิภาพของนโยบายความมั่นคง ซึ่งจังหวัดบาลูจิสถานเป็นหนึ่งในดินแดนที่ปากีสถานไม่สามารถรวบรวมดินแดนและอำนาจได้ทั่วถึง ทำให้ต้องเผชิญกับการต่อต้านอำนาจของรัฐจากกลุ่มอำนาจเดิม ได้แก่ หัวหน้าชนเผ่า (Sadar) เนื่องจากการรวบรวมอำนาจทำให้กลุ่มหัวหน้าชนเผ่ารู้สึกถูกคุกคามเพราะรัฐเข้ามาเปลี่ยนโครงสร้างทางสังคมเดิม ทำให้เสียผลประโยชน์จึงต่อต้านเพื่อรักษาอำนาจและผลประโยชน์ของตน ซึ่งชนชาติบาลูชประกอบด้วยหลายชนเผ่าสามารถแบ่งได้ประมาณ 60 ชนเผ่าและแต่ละเผ่าก็มีความขัดแย้งระหว่างกันทำให้ชนชาติบาลูชไม่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อีกทั้งหัวหน้าเผ่าทั้งหลายคอยปลุกระดมลูกเผ่า (Tribesmen) ให้ต่อต้านอำนาจของรัฐบาลมาโดยตลอด จึงทำให้รัฐบาลไม่สามารถจัดการกับความไม่มั่นคงได้อย่างมี

ประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากโครงสร้างทางการเมืองและสังคมของจังหวัดเป็นแบบชนเผ่า (Tribal System) ในแต่ละเผ่าปกครองด้วยระบบชนเผ่า (Sardari System) มีหัวหน้าเผ่าเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดเหนือลูกเผ่าซึ่งชาวบาลูชให้ความเคารพหัวหน้าเผ่าอย่างมากและยึดถือจารีตประเพณีมากกว่ากฎหมายจึงทำให้รัฐบาลไม่สามารถบังคับใช้อำนาจได้อย่างทั่วถึงและส่งผลให้รัฐบาลไม่มีความชอบธรรมในสายตาของคนท้องถิ่น (Samad, 2016, p. 122) ยิ่งกว่านั้นหน่วยรักษาความปลอดภัยในพื้นที่ชนบทเป็นหน้าที่ของทหารที่ถูกคัดเลือกมาจากหัวหน้าเผ่าซึ่งใน ค.ศ. 2018 มีกำลังพลสูงถึง 23,132 นาย แสดงให้เห็นว่าหัวหน้าเผ่ามีกองกำลังเป็นของตัวเองและมีอิทธิพลในพื้นที่มากกว่าร้อยละ 95 ของจังหวัด (Devasher, 2019, pp. 15, 29) นอกจากนี้ ลักษณะภูมิประเทศของจังหวัดที่เต็มไปด้วยภูเขาและทะเลทรายทำให้ยากลำบากต่อการบังคับใช้อำนาจและเข้าถึงประชาชนได้อย่างทั่วถึง ซึ่งความห่างไกลทำให้คนท้องถิ่นไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายสร้างความลำบากในการดำเนินนโยบายในพื้นที่ดังกล่าว อาทิ การขอความร่วมมือในการจัดการกับกลุ่มกองกำลัง การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการพัฒนาต่างๆ (Lange, 2010, p. 55) อย่างไรก็ตาม รัฐบาลพยายามลดอำนาจของหัวหน้าเผ่ามาโดยตลอดแต่ก็ไม่สำเร็จเพราะหัวหน้าเผ่าต่อต้านไม่ให้รัฐบาลเข้าถึงประชาชนเพื่อรักษาอำนาจและผลประโยชน์ของตนไว้ และรัฐบาลเองก็ต้องพึ่งพาหัวหน้าเผ่าในการรักษาความสงบตามพื้นที่ชนบท จึงสนับสนุนแต่หัวหน้าเผ่าจนละเลยชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยปล่อยให้พื้นที่ของหัวหน้าเผ่าในการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชน (Mahsood & Miankhel, 2013, p. 53)

หลังสร้าง CPEC มีความเป็นไปได้ว่าจะกระตุ้นให้หัวหน้าเผ่าพยายามรักษาอำนาจและผลประโยชน์ของตนยิ่งกว่าเดิมเพราะความเจริญจะทำให้คนท้องถิ่นมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและไม่ต้องพึ่งพาหัวหน้าเผ่าอีก ซึ่งหัวหน้าเผ่าอาจสนับสนุนกลุ่มกองกำลังเพื่อต่อต้านรัฐบาลดังจะเห็นได้จากพรรคการเมืองในจังหวัดมีหัวหน้าเผ่าเป็นหัวหน้าพรรคหรือไม่ก็ถูกรบงการจึงต้องดำเนินนโยบายตามผลประโยชน์ของหัวหน้าเผ่า (Yigit, 2019, p. 18) ซึ่งพรรคการเมืองที่ต่อต้าน CPEC มีหัวหน้าพรรคเป็นหัวหน้าชนเผ่าทั้งสิ้น อาทิ พรรคชาตินิยม (National Party: NP) พรรคชาตินิยมบาลูจิสถาน (Balochistan National Party: BNP) (Devasher, 2019, p. 242) อย่างไรก็ตาม ตอนนี้เหตุการณ์ต่อต้านและความรุนแรงที่เกิดขึ้นไม่ได้ถูกจำกัดอยู่แค่ฝีมือของกลุ่มหัวหน้าเผ่าเพราะตอนนี้ชาวบาลูชส่วนใหญ่ต้องการปกป้องความเป็นชนชาติบาลูช (Devasher, 2019, p. 296)

(2) การไม่สามารถเข้าถึงพื้นที่ได้ทั่วถึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ไม่สามารถจัดการกับความไม่มั่นคงได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากกลุ่มต่อต้านและกลุ่มก่อการร้ายสามารถใช้ประโยชน์จากความอ่อนแอของรัฐบาลที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายและไม่สามารถเข้าถึงพื้นที่ตาม

แนวชายแดนจึงใช้เป็นสถานที่หลบซ่อนตัวและฐานที่มั่น ดังจะเห็นได้จากตั้งแต่ช่วง ค.ศ. 1990 กลุ่มกองกำลังมีอำนาจมากและกระจายตัวอยู่ทั่วประเทศทำให้ตำรวจไม่มีความสามารถที่จะจับเหตุความรุนแรงได้ (Murphy, 2013, p. 136) ยิ่งกว่านั้น ตั้งแต่ ค.ศ. 2006 กลุ่มทอลิบันหลบหนีการกวาดล้างของสหรัฐอเมริกา<sup>14</sup> มาสู่จังหวัดบาลูจิสถานทำให้มีสมาชิกกลุ่มทอลิบันอยู่มากจนเรียกได้ว่าเป็นเมืองหลวงของทอลิบัน (Small, 2015, p. 133) นอกจากนี้ รัฐบาลยังไม่สามารถสอดส่อง เฝ้าระวังและยับยั้งเหตุการณ์ก่อความไม่สงบและก่อการร้ายได้อย่างทันการณ์จึงทำให้สถานการณ์ความไม่มั่นคงเกิดขึ้นอย่างง่ายดายเพราะจังหวัดมีลักษณะภูมิประเทศที่เป็นภูเขาและทะเลทราย ขาดโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะในชนบททำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างทั่วถึงจึงเกิดปัญหาความมั่นคงต่างๆ อาทิ การลักพาตัวไปเรียกค่าไถ่ การค้าอาวุธสงคราม เครือข่ายค้ายาเสพติดใช้เป็นพื้นที่ในการผลิตและลำเลียงสินค้าเพื่อส่งออก (Arshad & Dong, 2016, p. 102) ส่งผลให้กลุ่มกองกำลังมีแหล่งเงินทุนสามารถดำเนินการต่อต้านได้อย่างต่อเนื่อง และกลุ่มกองกำลังยังสามารถฝึกซ้อมและเคลื่อนย้ายเพื่อปฏิบัติการได้อย่างสะดวกแม้ว่ากองทัพจะมีความทันสมัยและแข็งแกร่งเพียงใดก็ไม่สามารถจัดการได้เพราะลักษณะภูมิประเทศที่เหมาะสมกับการหลบซ่อนตัวและความยากลำบากในติดต่อสื่อสารยังทำให้กองทัพไร้ประสิทธิภาพจนปากีสถานกลายเป็นสวรรค์ของกลุ่มก่อการร้าย (Underhill, 2014, pp. 101-102)

ความยากลำบากในการเข้าถึงพื้นที่ยังทำให้รัฐบาลไม่สามารถป้องกันโครงการต่างๆ ได้จึงเปิดโอกาสให้กลุ่มต่อต้านใช้สิ่งก่อสร้างเป็นเป้าโจมตีและสร้างความหวาดกลัวได้เป็นวงกว้าง ยิ่งกว่านั้น ยังถูกแทรกแซงจากประเทศอื่น อาทิ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ อัฟกานิสถาน อิหร่าน และอินเดียในการสนับสนุนกลุ่มชาตินิยมให้ก่อความไม่สงบเพื่อบั่นทอนการสร้าง CPEC (Small, 2015, p. 109) ดังจะเห็นได้จากปากีสถานจับตัวหน่วยข่าวกรองของอินเดีย (Research and Analysis Wing: RAW) ได้ ซึ่งให้การรับสารภาพว่าเข้ามาสนับสนุนกลุ่มแบ่งแยกดินแดนบาลูจิสถาน (Rafi, Khan, & Aslam, 2016, p. 13) และกระทรวงมหาดไทยของปากีสถาน (The Interior Ministry of Pakistan) อ้างว่า RAW และหน่วยข่าวกรองของอัฟกานิสถาน (National Directorate of Security: NDS) ร่วมมือกันปฏิบัติการในจังหวัดบาลูจิสถานตอนใต้ ซึ่งอาจสนับสนุนกลุ่มกองกำลังให้โจมตี CPEC (Dunya News, 2016) ซึ่งการสนับสนุนดังกล่าวทำให้กองกำลังมีงบประมาณในการต่อต้านจึงเกิดเหตุก่อความไม่สงบอย่างไม่สิ้นสุด นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้กลุ่มกองกำลังเข้ามาทำหน้าที่แทนรัฐบาลในพื้นที่ดังกล่าว อาทิ ให้ความคุ้มครอง

<sup>14</sup> สหรัฐอเมริกาบุกโจมตีกลุ่มทอลิบันตามแนวชายแดนอัฟกานิสถานกับปากีสถานตั้งแต่เริ่มสงครามต่อต้านการก่อการร้ายใน ค.ศ. 2001

และรักษาภาวะเปี่ยง ให้ความช่วยเหลือด้านสวัสดิการจนสร้างความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งร่วมกับคนในท้องถิ่นและได้รับการยอมรับจากสังคมจนสามารถแฝงตัวปะปนอยู่กับประชาชน จึงยากที่จะจัดการให้หมดสิ้น ซึ่งความรู้สึกเป็นหนึ่งเดียวร่วมกันกับคนท้องถิ่นทำให้สามารถสรรหาสมาชิกเข้าร่วมเครือข่ายได้สะดวก (Underhill, 2014, p. 100)

(3) การใช้มาตรการตอบโต้ที่รุนแรงเป็นสาเหตุที่ทำให้ไม่สามารถจัดการกับความมั่นคงได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมาตรการตอบโต้ที่รุนแรงก่อให้เกิดการต่อต้านมากขึ้นและส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมในสายตาของชาวบาลูช จึงต่อต้านจนเกิดความไม่มั่นคงภายในประเทศมากกว่าเดิม ซึ่งปากีสถานใช้มาตรการตอบโต้ที่รุนแรงกับชาวบาลูชมาโดยตลอดแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ (Mahsood & Miankhel, 2013, p. 52) และภายหลังการสร้าง CPEC ปากีสถานก็พร้อมที่จะใช้มาตรการที่รุนแรงเช่นเดิม ดังจะเห็นได้จากมีการตั้งกองกำลัง SSD สำหรับรักษาความปลอดภัยตั้งค่ายทหารและจุดตรวจอย่างเข้มงวดขึ้นทั่วจังหวัดดัตที่กล่าวมา ซึ่งโดยรวมแล้วมีทหารเกือบ 32,000 นาย (Devasher, 2019, p. 198) โดยตั้งแต่ ค.ศ. 2015 รัฐบาลและกองทัพเร่งจัดการกับกลุ่มก่อการร้ายและมออบอำนาจให้กองทัพเป็นผู้รับผิดชอบในการรักษาความมั่นคงเพื่อให้เกิดการสร้าง CPEC ดำเนินไปอย่างราบรื่นแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ (Umar, Taj & Adnan, 2017, p. 23) แต่กองทัพยังคงยืนยันที่จะใช้มาตรการที่รุนแรงต่อ ดังจะเห็นได้จากนายราฮิล ชารีฟ (Raheel Sharif) ผู้บัญชาการทหารสูงสุดประกาศอย่างชัดเจนว่า CPEC เป็นโครงการแห่งชาติและยืนยันว่า CPEC ต้องสำเร็จลุล่วงไม่ว่าจะต้องแลกด้วยอะไรก็ตาม (Sajid, 2016) แม้ว่าจะควบคุมและป้องกันอย่างเข้มงวดแต่ก็ยังเกิดเหตุการณ์ต่อต้านอย่างต่อเนื่องในระหว่าง ค.ศ. 2015–2017 ดังที่กล่าวมา ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าปากีสถานไม่สามารถจัดการกับกลุ่มต่อต้านชาวบาลูชได้แม้แต่น้อย แต่กองทัพก็ยังคงไม่หยุดใช้มาตรการตอบโต้ที่รุนแรงเพราะปากีสถานไม่มีทางเลือกที่ดีกว่านี้ เนื่องจากการเป็นรัฐอ่อนแอทำให้ไม่มีขีดความสามารถ (Job, 1992, p. 29)

กองทัพใช้มาตรการตอบโต้ที่รุนแรงกับชาวบาลูชที่ต่อต้าน CPEC อย่างต่อเนื่อง นับว่ามีความโหดเหี้ยมอย่างมาก ตั้งแต่การคุกคาม การข่มขู่ การลักพาตัว การทรมานให้รับสารภาพ การประหารชีวิตนอกกระบวนการกฎหมาย (Extra-Judicial Executions) การฆ่าและทิ้ง (Kill-and-Dump) และการบังคับหายสาบสูญ (Enforced Disappearance) ซึ่งในช่วง ค.ศ. 2014–2017 มีผู้เสียชีวิตและสูญหายมากขึ้นในจังหวัดเพราะปากีสถานดำเนินนโยบายฆ่าและทิ้ง (Kill-and-Dump Policy) ดังจะเห็นได้จากใน ค.ศ. 2014 จังหวัดบาจิซสถานมีการพบหลุมศพขนาดใหญ่มีศพประมาณ 103 ศพ ที่มีร่องรอยการถูกทรมาน และใน ค.ศ. 2016 สำนักข่าวบีบีซีอูรดู (BBC Urdu) เผยข้อมูลที่ได้จากกระทรวงสิทธิมนุษยชน (Federal Ministry of Human Rights) ว่ามีการประหารชีวิตนอกกระบวนการกฎหมายจำนวนมาก โดยศพส่วนใหญ่ถูกทิ้งในเมืองใหญ่

อย่างควัตตา (Quetta) กะลัต (Kalat) หรือแม้แต่พนักงานท้องถิ่นที่เสนอข่าวเกี่ยวกับการกระทำอันโหดเหี้ยมของกองทัพจะถูกคุกคามจนถึงขั้นเสียชีวิต ซึ่งใน ค.ศ. 2017 มีนักข่าวถูกสังหาร 43 ราย (Devasher, 2019, pp. 205, 219, 228) นอกจากนี้ กองกำลังกึ่งทหารชายแดน (Frontier Corps) ภายใต้การควบคุมของกองทัพตั้งด่านตรวจในจังหวัดมากกว่า 500 ด่าน ซึ่งตามรายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของปากีสถาน (Human Right Commission of Pakistan: HRCP) ระบุว่าประชาชนไม่พอใจที่ถูกคุกคามจากด่านดังกล่าว อีกทั้งกองทัพตั้งหน่วยกองกำลัง Tehreek-e-Nefaz-e-Aman (TNAB) ขึ้นมาเพื่อรักษาความสงบภายในจังหวัดแต่เป็นการคุกคามและสังหารประชาชนที่ขัดขึ้นต่อนโยบายของรัฐบาลโดยมีการสังหารไปแล้วมากกว่า 130 ราย ซึ่งผู้ก่อเหตุไม่เคยถูกดำเนินคดีจึงถูกมองว่ารัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุน (State-Sponsored) (Devasher, 2019, pp. 288-289, 293-294)

อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการตอบโต้ที่รุนแรงแสดงให้เห็นว่าไม่สามารถจัดการกับความไม่มั่นคงที่เกิดขึ้นได้ ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ต่อต้านตั้งแต่ ค.ศ. 2014–2017 ดังที่กล่าวมาแล้วและใน ค.ศ. 2018 ยิ่งทวีความรุนแรงและบ่อยครั้งมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ เกิดเหตุสังหารชาวจีนที่เมืองการาจี ยิ่งสร้างความหวาดกลัวให้กับชาวจีนเพราะกลุ่มก่อเหตุมุ่งที่จะสังหารชาวจีนทั่วประเทศ (Kay, 2018) และในเดือนสิงหาคมเกิดเหตุลอบโจมตีชาวจีนภายใต้ CPEC ในจังหวัดบาลูจิสถานอีก 2 เหตุการณ์ ดังจะเห็นได้จากกลุ่ม BLA ลอบวางระเบิดรถขนส่งแรงงานชาวจีนที่ทำงานในโครงการเหมือง Saindak (Ramachandran, 2019) และเกิดเหตุระเบิดพลีชีพครั้งแรกเพื่อสังหารวิศวกรชาวจีน (Notezai, 2018) ซึ่งแสดงนัยยะว่ากลุ่ม BLA ยกระดับวิธีการต่อต้านจากการก่อความไม่สงบทั่วไปมาใช้วิธีการระเบิดพลีชีพแทน ยิ่งกว่านั้น วันที่ 23 พฤศจิกายนเกิดเหตุการณ์ต่อต้านชาวจีนที่รุนแรงที่สุดในปากีสถานเพราะครั้งนี้ กลุ่ม BLA บุกโจมตีสถานกงสุลของจีนในเมืองการาจีทำให้มีผู้เสียชีวิต 7 ราย และผู้ก่อเหตุยังประกาศว่าจะโจมตีผลประโยชน์ของจีนในจังหวัดบาลูจิสถานต่อไป (Aamir, 2019, pp. 9-12) อาจกล่าวได้ว่า สถานการณ์ความรุนแรงและความไม่มั่นคงภายในประเทศที่เกิดขึ้นไม่ได้เพียงแค่กระทบความมั่นคงของรัฐเท่านั้นแต่ยังส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของประชาชนทุกชนชาติภายในประเทศ

## 5. บทสรุป

บทความนี้มีคำถามสำคัญว่า ทำไมความพยายามในการส่งเสริมความมั่นคงของปากีสถานกลับนำไปสู่การเกิดความไม่มั่นคงภายในปากีสถาน โดยมีสมมติฐานว่า การสร้างแถบเศรษฐกิจจีนกับปากีสถานเป็นความพยายามของรัฐบาลในการส่งเสริมความมั่นคงภายในประเทศ แต่กลับ

นำไปสู่การเกิดความไม่มั่นคงภายในปากีสถานเพราะกลุ่มชาวบาลูชู้สึกไม่มั่นคงจากความพยายามในการส่งเสริมความมั่นคง จึงต่อต้านเพื่อเพิ่มความมั่นคงให้กับกลุ่มตน และการที่ปากีสถานมีลักษณะเป็นรัฐอ่อนแอทำให้ไม่มีขีดความสามารถในการจัดการกับความไม่มั่นคงจึงนำไปสู่การเกิดความไม่มั่นคงภายในปากีสถาน ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ผ่านกรอบแนวคิดภาวะย้อนแย้งทางความไม่มั่นคงพบว่า ความไม่มั่นคงที่เกิดขึ้นหลังการสร้าง CPEC เป็นไปตามสมมติฐานอย่างชัดเจน

ปากีสถานมีลักษณะรัฐเป็นรัฐอ่อนแอที่เต็มไปด้วยปัญหาความมั่นคง อาทิ ปัญหาความแตกแยกของชนชาติ ปัญหาความชอบธรรมของรัฐบาล ปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลประจำจังหวัด ปัญหาวิกฤตด้านพลังงาน ปัญหาการก่อการร้าย ปัญหาความยากจน ซึ่งทุกรัฐบาลพยายามแก้ไขปัญหาความมั่นคงและส่งเสริมความมั่นคงแต่ก็ไม่มีรัฐบาลชุดใดสามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาจึงถูกสะสมมานานทำให้เกิดความไม่มั่นคงภายในประเทศมาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม ใน ค.ศ. 2015 การสร้าง CPEC เป็นการส่งเสริมความมั่นคงของรัฐบาลรูปแบบหนึ่ง ซึ่งรัฐบาลพยายามส่งเสริมความมั่นคงภายในประเทศอย่างกว้างขวาง ถือเป็นโอกาสในการจัดการกับปัญหาความมั่นคงรูปแบบเก่าและรูปแบบใหม่ไปพร้อมกันตั้งแต่ความมั่นคงด้านพลังงาน ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม จนในท้ายที่สุดปากีสถานก็จะมีความมั่นคงเพิ่มขึ้นโดยรวม แต่ในความเป็นจริงกลับต้องเผชิญกับการต่อต้านจากชาวบาลูช เนื่องจากนโยบายการส่งเสริมความมั่นคงภายในประเทศหรือ CPEC กระตุ้นให้ชาวบาลูชู้สึกไม่มั่นคงมากกว่าเดิม ซึ่งประเด็นที่กระตุ้นให้รู้สึกไม่มั่นคงมี 7 ประเด็น ได้แก่ 1) การถูกทหารและตำรวจควบคุมอย่างเข้มงวด 2) รัฐบาลกลางนำเงินเข้ามาชุดริตผลประโยชน์ภายในจังหวัด 3) การถูกชุดริตทางทรัพยากรธรรมชาติและถูกเอาเปรียบทางเศรษฐกิจ 4) การปรับเปลี่ยนการสร้างแถบเส้นทาง 5) การหลั่งไหลเข้ามาของคนภายนอก 6) การไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจผลประโยชน์ของตน 7) ความไม่ชัดเจนในรายละเอียดและความไม่โปร่งใสของรัฐบาล

ฉะนั้น เมื่อชาวบาลูชู้สึกไม่มั่นคงจึงทำการต่อต้านเพื่อสร้างความมั่นคงให้กับกลุ่ม แต่กลับก่อให้เกิดความไม่มั่นคงภายในประเทศมากขึ้น จึงทำให้รัฐบาลต้องหาวิธีจัดการกับความไม่มั่นคงแต่ความเป็นรัฐอ่อนแอทำให้ไม่มีขีดความสามารถในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว ซึ่งสาเหตุที่ทำให้ไม่สามารถจัดการกับความมั่นคงภายในจังหวัดบาลูจิสถานมี 3 สาเหตุหลัก ได้แก่ 1) การไม่สามารถรวบรวมอำนาจ 2) การไม่สามารถเข้าถึงพื้นที่ได้ทั่วถึง 3) การใช้มาตรการตอบโต้ที่รุนแรง อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะใช้มาตรการตอบโต้ที่รุนแรงมาโดยตลอดแต่ก็ไม่สามารถป้องกันและยับยั้งเหตุก่อความไม่สงบและก่อการร้ายได้จึงยังคงเกิดเหตุการณ์ต่อต้าน

อย่างต่อเนื่องตั้งแต่ ค.ศ. 2015–2017 และใน ค.ศ. 2018 เหตุการณ์ต่อต้านยิ่งรุนแรงขึ้นจึงเกิดความไม่มั่นคงภายในปากีสถานอย่างไม่มีสิ้นสุด

ดังนั้น การวิเคราะห์ที่ผ่านมาได้ข้อสรุปที่สำคัญคือ CPEC กระตุ้นให้ชาวบาลูรู้สึกไม่มั่นคงมากขึ้นจึงจำเป็นต้องต่อต้านเพื่อเพิ่มความมั่นคงให้กับกลุ่มตนแต่กลับทำให้เกิดความไม่มั่นคงแทน และความเป็นรัฐอ่อนแอทำให้ไม่มีขีดความสามารถในการจัดการกับความไม่มั่นคง จึงก่อให้เกิดความไม่มั่นคงภายในปากีสถานมากขึ้น

สำหรับผู้สนใจศึกษาต่อในทางทฤษฎีสามารถศึกษาความรู้สึกไม่มั่นคงของกลุ่มบุคคลจากชนชาติอื่นในจังหวัดต่างๆ ของปากีสถานเพราะมีแนวโน้มว่าจะเกิดการต่อต้านจากชนชาติต่างๆ มากขึ้น หรือสามารถศึกษาประเด็นระดับรัฐ อาทิ ผลกระทบในแง่ลบต่อสังคมจาก CPEC ก็น่าสนใจอยู่ไม่น้อย หรือประเด็นระดับภูมิภาค เช่น ความสำเร็จของ CPEC ส่งผลกระทบต่อดุลอำนาจในเอเชียได้อย่างไร และประเด็นระดับโลกอย่าง CPEC ส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านอำนาจระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนอย่างไร

### เอกสารอ้างอิง

- Aamir, A. (2019). The Balochistan Insurgency and the Threat to Chinese Interests in Pakistan. *China Brief*, 19(4), 1-22.
- Abit, M., & Ashfaq, A. (2015). CPEC: Challenges and Opportunities for Pakistan. *Pakistan Vision*, 16(2), 142-169.
- Ahmed, Z. H., & Samar F. (2015). CPEC 2015: A Review of Proposed Opportunities and Significance. Butt, In Butt, K. M., & Siddiqi, M. U. A. (Eds.). *CPEC* (pp. 127-157). Lahore: Government College University.
- Ali, A. (2015). CPEC: Prospects and Challenges for Regional Integration. *International Journal of Social Sciences and Humanity Studies*, 7(1), 1-15.
- Arshad, M. U., & Dong, Z. H. (2016). China Pakistan Economic Corridor: A Spatial Analysis on the Security Risk of CPEC. *International Journal for Innovative Research in Multidisciplinary Field*, 2(9), 100-103.
- Ayoob, M. (1995). *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

- Blanchard, J.-M. F. (Ed.). (2018). *China's Maritime Silk Road Initiative and South Asia*. Singapore: Palgrave Macmillan.
- Boyce, T. (2017). *The China-Pakistan Economic Corridor: Trade Security and Regional Implications*. Retrieved February 11, 2018, from <https://prod-ng.sandia.gov/techlib-noauth/access-control.cgi/2017/170207.pdf>
- Brewster, D. (2018). The MSRI and the Evolving Naval Balance in the Indian Ocean. In Blanchard, J.-M. F. (Ed.). *China's Maritime Silk Road Initiative and South Asia: A Political Economic Analysis of Its Purposes, Perils, and Promise* (pp. 55-79). Singapore: Palgrave Macmillan.
- Butt, K. M., & Butt, A. A. (2015). Impact of CPEC on Regional and Extra-Regional Actors. *Journal of Political Science*, (33), 23-44.
- Deepak, B. R. (Ed.). (2018). *China's Global Rebalancing and the New Silk Road*. Singapore: Springer.
- Devasher, T. (2019). *Pakistan: The Balochistan Conundrum*. Uttar Pradesh: HarperCollins.
- Dunya News. (2016). *RAW, NDS Can Sabotage CPEC: Interior Ministry*. Retrieved December 14, 2019, from <http://dunyanews.tv/en/Pakistan/344605-RAW-NDS-can-sabotage-CPEC-Interior-Ministry>
- Hameed, M. (2018). *The Politics of the China-Pakistan Economic Corridor*. Retrieved September 18, 2019, from [https://www.researchgate.net/publication/325577623\\_The\\_politics\\_of\\_the\\_China-Pakistan\\_economic\\_corridor](https://www.researchgate.net/publication/325577623_The_politics_of_the_China-Pakistan_economic_corridor)
- Insha, I. (2015). China-Pakistan Economic Corridor: Changing Scenario of Socio-Economic and Human Development. In Butt, K. M., & Siddiqi, M. U. A. (Eds). *CPEC*. (pp. 145-150). Lahore: Government College University.
- Institute For Economics and Peace. (2016). *Global Peace Index*. Retrieved August 18, 2016, from <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/06/GPI17-Report.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2017). *Global Terrorism Index*. Retrieved August 18, 2019, from <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-Terrorism-Index-2016.2.pdf>

- International Crisis Group. (2018). *China-Pakistan Economic Corridor: Opportunities and Risks*. Retrieved August 16, 2019, from [https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/297-china-pakistan-economic-corridor-opportunities-and-risks\\_0.pdf](https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/297-china-pakistan-economic-corridor-opportunities-and-risks_0.pdf)
- Jacob, J. T. (2018). The China-Pakistan Economic Corridor and the China-India-Pakistan Triangle. In Blanchard, J.-M. F. (Ed.). *China's Maritime Silk Road Initiative and South Asia: A Political Economic Analysis of Its Purposes, Perils, and Promise*. (pp. 105-136). Singapore: Palgrave Macmillan.
- Job, B. L. (1992). *The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Kay, C. (2018). *Karachi Murder Raises Red Flag on China's \$50 Billion Projects*. *Blommborg*. Retrieved May 7, 2019, from <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-02-12/karachi-murder-raises-red-flag-on-china-s-50-billion-projects>
- Kelemen, B. (2018). *China's Twofold Cpec Strategy in Pakistan: Present Security Challenges and Future Prospects*. Retrieved August 7, 2019, from [http://www.asian.sk/wp-content/uploads/2018/09/China-Pakistan\\_Kelemen\\_fin.pdf](http://www.asian.sk/wp-content/uploads/2018/09/China-Pakistan_Kelemen_fin.pdf)
- Lai, D. (2011). *The United States and China in Power Transition*. Pennsylvania: Strategic Studies Institute.
- Lange, M. (2010). State Formation, Consolidation, and the Security Challenge: Exploring the Causes of State Incapacity in South Asia. In Paul, T. V. (Ed.). *South Asia's Weak States: Understanding the Regional Insecurity Predicament* (pp. 51-72). California: Stanford University Press.
- Latif, A. (2017). *10 workers linked to Chinese Project Killed in Pakistan*. Retrieved August 12, 2019, from <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/10-workers-linked-to-chinese-project-killed-in-pakistan/817575>
- Mahsood, A., & Miankhel, A. K. (2013). Baluchistan Insurgency: Dynamics and Implications. *Global Advanced Research Journal of Social Science*, 2(3), 51-57.

- Malik, A. (2016). Pakistan. In Devotta, N. (Ed.). *An Introduction to South Asian Politics* (pp. 32-57). New York: Routledge.
- Malik, A. R. (2018). The China-Pakistan Economic Corridor (CPEC): A Game Changer for Pakistan's Economy. In B.R. Deepak. (Ed). *China's Global Rebalancing and the New Silk Road*. (pp. 69-83). Singapore: Springer.
- Ministry of Planning Development & Reform. (2019). *Cpec Projects*. Ministry of Planning. Retrieved July 2, 2019, from <http://cpec.gov.pk/>
- Murphy, E. (2013). *The Making of Terrorism in Pakistan: Historical and Social Roots of Extremism*. New York: Routledge.
- Notezai, M. A. (2018). *Why Balochs Are Targeting China*. Retrieved August 27, 2019, from <https://thedi diplomat.com/2018/11/why-balochs-are-targeting-china/>
- Pakistan-China Institute. (2018a). *Gwadar*. Retrieved June 25, 2018, from <http://www.cpecinfo.com/gwadar-port-city>
- \_\_\_\_\_. (2018b). *Energy*. Retrieved June 25, 2018, from <http://www.cpecinfo.com/energy-generation>
- Pakistan Today. (2016). *Pakistan Ranked 5<sup>th</sup> Best Performing Stock Market in 2016*. Retrieved July 29, 2019, from <https://www.pakistantoday.com.pk/2016/12/31/pakistan-ranked-5th-best-performing-stock-market-in-2016/>
- Paul, T. V. (Ed.). (2010). *South Asia's Weak States: Understanding the Regional Insecurity Predicament*. California: Stanford University Press.
- Rafi, A., Khan, F., & Aslam, S. (2016). *CPEC: Pakistan's Way to Success*. *The Islamabad Institute of Conflict Resolution (IICR)*. Retrieved March 2, 2018, from [www.academia.edu/30709305/CPEC\\_Pakistans\\_Way\\_to\\_Success](http://www.academia.edu/30709305/CPEC_Pakistans_Way_to_Success)
- Rajpar, M. (2017). *CPEC Concerns*. Retrieved December 15, 2019, from <https://www.thenews.com.pk/print/258677-cpec-concerns>
- Ramachandran, S. (2015). China-Pakistan Economic Corridor: Road to Riches?. *China Brief*, 15(15), 1-3.
- Ramachandran, S. (2019). *Protecting BRI: China's Foreign Security Concerns*. Retrieved August 26, 2019, from <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13560-protecting-bri-chinas-foreign-security-concerns.html>

- Reuters. (2016). *Pakistani Rebel Chief Allah Nazar Baloch Says Would Welcome Help from Arch-Rival India*. Retrieved April 13, 2017, from <http://www.financialexpress.com/india-news/pakistani-rebel-chief-allah-nazar-baloch-says-would-welcome-help-from-arch-rival-india/396649/>
- Sahai, D. (2018). China's Terror Dilemma in CPEC: A Xinjiang Strategy? *Observer Research Foundation (ORF)*, January(225), 1-15.
- Sajid, S. (2016). *Military Demands Independent Body to Regulate CPEC Affairs*. Retrieved December 14, 2019, <https://dailytimes.com.pk/84209/military-demands-independent-body-to-regulate-cpec-affairs/>
- Samad, Y. (2016). Understanding the Insurgency in Balochistan. In Long, R. D. Samad, Y., Singh, G., & Talbot I. (Eds). *State and Nation-Building in Pakistan*. (pp. 118-145). New York: Routledge.
- Sial, S. (2015). *The China-Pakistan Economic Corridor: An Assessment of Potential Threats and Constraints*. Retrieved August 28, 2018, from <http://pakistanhouse.net/wp-content/uploads/2016/11/cpec.pdf>
- Sial, S., & Muhammad, P. (2015). *Silk Route Monitor: A Review of Developments on China-Pakistan Economic Corridor*. Retrieved September 4, 2019, from <https://www.pakpips.com/web/wp-content/uploads/2017/11/SSial-PMuhammad-CPEC.pdf>
- Singh, M. P. (2016). *Baloch Rebels Attack Dudher Project Site, 2 Chinese Engineers Killed, Many Hurt*. Retrieved April 13, 2018, from <http://indiatoday.intoday.in/story/baloch-rebels-attack-kills-two-engineers/1/775273.html>
- Small, A. (2015). *The China-Pakistan Axis: Asia's New Geopolitics*. New York: Oxford University Press.
- Strain, P. (2017). *China's Plan to Rule the Sea Hit Trouble in Pakistan*. Retrieved January 2, 2020, from <https://www.politico.eu/article/china-plans-to-rule-seas-hit-trouble-in-pakistan-balochistan/>
- The Asia Foundation. (2017). *Pakistan*. Retrieved September 10, 2019, from <https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2017/10/Pakistan-StateofConflictandViolence.pdf>

- The Nation. (2016). *The CPEC 'Game-Changer' for Pakistan, 'Fate-Changer' for Region: Pm*. Retrieved April 10, 2017, from <http://nation.com.pk/national/29-Aug-2016/cpec-game-changer-for-pakistan-fate-changer-for-region-pm>
- Umar, Z., Taj, S., & Adnan, S. (2017). CPEC: Security Threats and Measures. *The Dialogue*, 14(1), 17-28.
- Underhill, N. (2014). *Countering Global Terrorism and Insurgency: Calculating the Risk of State Failure in Afghanistan, Pakistan, and Iraq*. London: Palgrave Macmillan.
- Wolf, S. O. (2018). China-Pakistan Economic Corridor (CPEC): Regional Cooperation in the Wider South Asian Region. In B.R. Deepak. (Ed). *China's Global Rebalancing and the New Silk Road*. (pp. 85-100). Singapore: Springer.
- World Bank. (2015). *GDP*. Retrieved July 28, 2019, from <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=PK>
- \_\_\_\_\_. (2017). *GDP*. Retrieved July 28, 2019, from <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=PK>
- \_\_\_\_\_. (2019a). *Employment to Population Ratio*. Retrieved September 3, 2019, from <https://data.worldbank.org/indicator/SL.EMP.TOTL.SP.ZS?locations=PK>
- \_\_\_\_\_. (2019b). *Total Reserves*. Retrieved July 29, 2019, from <https://data.worldbank.org/indicator/FI.RES.TOTL.CD?locations=PK&view=chart>
- \_\_\_\_\_. (2019c). *Unemployment*. Retrieved September 3, 2019, from <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=PK>
- Wynbrandt, J. (2009). *A Brief History of Pakistan*. New York: Facts on File.
- Xie, X., Li, J., & Ma, C. (2015). Research on Employment Opportunities under the Framework of China Pakistan Economic Corridor. In Butt, K. M., & Siddiqi, M. U. A. (Eds). *CPEC*. (pp. 108-113). Lahore: Government College University.
- Yiğit, D. (2019). Baloch Nationalism and the China-Pakistan Economic Corridor. *Journal of Political and International Studies*, 5(1), 11-24.
- Ziring, L. (2010). Weak State, Failed State, Garrison State: The Pakistan Saga. In Paul, T.V. (Ed.). *South Asia's Weak States: Understanding the Regional Insecurity Predicament* (pp. 170-194). California: Stanford University Press.

## รัฐบาลสยามกับการจัดการปกครอง 4 หัวเมืองมลายู (ไทรบุรี ปะลิส กลันตัน และตรังกานู) ระหว่าง ค.ศ. 1873-1910

ชัยวัฒน์ ปะสุนะ<sup>1</sup>

Received: March 6, 2020

Revised: May 21, 2020

Accepted: May 25, 2020

### บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาบทบาทและวิธีการของรัฐบาลสยามในการพยายามดำรงรักษาผลประโยชน์หัวเมืองแหลมมลายูในเชิงนโยบาย รวมถึงปฏิกิริยาตอบโต้และท่าทีของสยามต่อการเผชิญอำนาจกับอังกฤษในการครอบครองดินแดนแหลมมลายู โดยศึกษาผ่านการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ กับสุลต่านหัวเมืองมลายูทั้ง 4 ภายใต้พระราชอำนาจกษัตริย์สยามระหว่าง ค.ศ. 1873-1910 รวมถึงปฏิกิริยาของสุลต่านหัวเมืองมลายูในการปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ก่อนเกิดสนธิสัญญาอังกฤษ-สยาม ค.ศ. 1909 ผลการศึกษาพบว่าการลงนามในสนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลสยามกับอังกฤษในปี ค.ศ. 1909 มิได้เป็นการสูญเสีย “เสียดินแดน” หัวเมืองแหลมมลายูแต่เป็นการผสานประโยชน์ระหว่างสยามกับอังกฤษ การรักษาผลประโยชน์ของสยาม คือ รัฐบาลสยามยกหัวเมืองประเทศราชมลายูให้อังกฤษ แลกเปลี่ยนกับผลตอบแทนด้านความช่วยเหลือด้านการกู้ยืมเงินและสรรพกำลังในการสร้างเส้นทางรถไฟสายใต้ และอื่นๆ

**คำสำคัญ** รัฐบาลสยาม, เสียดินแดน, หัวเมืองมลายู, มณฑลไทรบุรี

---

<sup>1</sup> นิสิตหลักสูตรอักษรศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชาประวัติศาสตร์) คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ 10330 อีเมล: chaiwatpasuna@gmail.com

## The Siamese Government and the Administration of the 4 Malay States (Kedah, Perlis, Kelantan and Terengganu), 1873-1910

Chaiwat Pasuna<sup>2</sup>

### Abstract

This article explores the role and methods of the Siamese government regarding the policy of preserving interests in the four Malay states of Siam. The article examines the relationship between the power of the Siamese government in Bangkok and the four Malay states of Siam between 1873-1910. In addition, this article explains the relationship of the Sultan with the King of Siam. This article finds that after the signing of the Anglo-Siamese treaty of 1909, the Siamese government did not lose the territory, but it is trading between Siam and British colonial. The British colonial government gained territory and Siam received assistance to support the construction of railway lines and others.

**Keywords** Siamese Government, Lost Territories, Malay States, Monthon Saiburi

---

<sup>2</sup> Student in Master of Arts (History), Faculty of Arts, Chulalongkorn University, Bangkok 10330.  
Email: chaiwatpasuna@gmail.com

## 1. บทนำ

บริเวณพื้นที่แหลมมลายูเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญ หากศึกษาประวัติศาสตร์นิพนธ์ไทยจะปรากฏได้อย่างชัดเจนถึงการอ้างสิทธิ์ครอบครองพื้นที่คาบสมุทรภาคใต้ถูกอ้างอาณาเขตในจารึกสุโขทัยเป็นต้นมา (จตุพร ศิริสัมพันธ์, 2547, น. 5) การสืบทอดสิทธิเหนือหัวเมืองมลายูต่อจากอยุธยาในสมัยรัตนโกสินทร์ การเผชิญกับภัยคุกคามจากลัทธิล่าอาณานิคม บทบาททางการเมืองของสยามตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 โดยการส่งข้าราชการจากราชสำนักมาดูแลหัวเมืองทางใต้อย่างใกล้ชิด ซึ่งมักจะเป็นบุคคลที่รัฐบาลสยามเชื่อว่าจะช่วยให้งานราชการเป็นไปอย่างเรียบร้อยตามขนบราชสำนัก การเร่งสร้างทางรถไฟและรวมถึงสาธารณูปโภคเชื่อมโยงระหว่างเมืองเพื่อประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจควบคู่กัน เพราะสยามจำเป็นอย่างมากในการพิสูจน์ศักยภาพตามความคาดหวังจากรัฐบาลอังกฤษ ซึ่งมุ่งให้เกิดความเท่าเทียมทางด้านมาตรฐานคุณภาพชีวิตของพลเมืองระหว่างทั้งสองดินแดนอย่างเท่าเทียมกัน รัฐบาลสยามอุทิศสรรพกำลังอย่างมากในการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้เรื่อยมากระทั่งเกิดการลงนามปี ค.ศ. 1909 ยกเมืองเมืองไทรบุรี เมืองปะลิส เมืองกลันตัน เมืองตรังกานูให้แก่อังกฤษ เมืองเหล่านี้มีความสัมพันธ์กันในทางประวัติศาสตร์และการเมืองตั้งแต่เริ่มสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์เป็นต้นมาในฐานะหัวเมืองประเทศราช

การปกครองหัวเมืองมลายูเป็นการใช้อำนาจอย่างหลวม กล่าวคือ สยามให้อำนาจเจ้าเมืองหรือพวกสุลต่านมีอำนาจสูงสุด แต่ต้องส่งต้นไม้เงินต้นไม้ทอง 3 ปีจึงจักส่งหนึ่งครั้ง ครั้นถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) รัฐบาลสยามตระหนักถึงสถานการณ์ที่ไม่อำนวยต่อการปกครองรูปแบบเดิม พื้นที่หัวเมืองมลายูซึ่งมีความสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้เป็นที่หมายปองของพวกอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน (แถมสุข นุ่มนนท์, 2528, น. 13) การแสดงแสนยานุภาพของรัฐบาลสยามสู่หัวเมืองมลายูในช่วงรัชกาลที่ 5 ซึ่งเริ่มแตกต่างจากธรรมเนียมตามจารีต เป็นช่วงรอยต่อทางรัฐบาลสยามเริ่มปรับโครงสร้างการบริหารรัฐกิจให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจากเผชิญภัยคุกคามจากอังกฤษในการขยายดินแดนหลังจากสร้างอาณานิคมช่องแคบแล้ว ได้พยายามลุกคืบครอบครองบรรดาเมืองมลายู นับเป็นภัยคุกคามแก่สยามและผู้ปกครองหัวเมืองทางใต้อย่างยิ่ง การเสียดินแดนในครั้งนี้เริ่มปรากฏขอบเขตอำนาจระหว่างสยามกับอังกฤษชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีความคาบเกี่ยวกับการกำหนดเขตแดนของรัฐชาติหรือพรมแดนภาคใต้ของสยาม

บทบาทจากทางรัฐบาลสยามได้เปลี่ยนท่าทีเพื่อให้สอดคล้องหลายประการ ในช่วงเวลาดังกล่าวรัชกาลที่ 5 ได้ให้ความสำคัญแก่หัวเมืองปักษ์ใต้มากขึ้นกว่าเดิม ตัวอย่างชัดเจนในการเสด็จประพาสต้น (ทัศนา ทัศนมิตร, 2549, น. 75-83) ทั้งนี้ ยังปรับเปลี่ยนการปกครองใหม่

เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญ ประการแรก คือ เปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารราชการหรือปฏิรูปการปกครองส่วนหนึ่งเพื่อตอบโต้การเข้ามาของลัทธิล่าอาณานิคม ประการที่สอง คือ รัฐบาลสยามโอนถ่ายอำนาจให้บรรดาหัวเมืองมลายูขึ้นโดยตรงต่อรัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ เพื่อการตัดสินใจและบัญชาการได้สะดวกมากขึ้น สะท้อนให้เห็นถึงการเริ่มตระหนักถึงภัยคุกคามที่จะมาถึงก่อนหน้าที่จะเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ขึ้นก่อนแล้ว และในช่วงนั้นบทบาทของเมืองนครศรีธรรมราชที่มีต่อหัวเมืองมลายูไม่เข้มข้นเช่นเคย การมีปฏิสัมพันธ์กับนครศรีธรรมราชเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองกับสยามก็ไม่ปรากฏบทบาทดังเดิม สะท้อนถึงการปรับสถานะความสำคัญของเมืองให้เทียบเท่ากันโดยมีศูนย์กลางบริหารบัญชาการโดยตรงจากรัฐบาลสยามที่กรุงเทพฯ อย่างไรก็ตาม เอกสารชั้นปฐมภูมิในบทความนี้เรียบเรียงการพิจารณาบทบาทของสยามที่ผ่านเอกสารทางราชการ และระบบบริหารการปกครองซึ่งให้ข้อจำกัดของหลักฐานที่ยังคงสัมพันธ์กับวิถีคิดเรื่องของอำนาจ เขตแดน และสนับสนุนข้อเสนอการเสียดินแดนหัวเมืองมลายูอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งความพยายามของบทความนี้เพื่อพิสูจน์ถึงมิติด้านผลประโยชน์ รวมถึงอำนาจการจัดการปกครองของรัฐบาลสยามแบบรัฐจารีต<sup>3</sup>

ขอบเขตการศึกษาของบทความ แบ่งได้เป็น 2 ขอบเขต ดังนี้

(1) เชิงพื้นที่ มุ่งเน้นที่จะศึกษาอิทธิพลของรัฐบาลสยามที่กรุงเทพฯ ในการควบคุมและกำหนดกิจกรรมทางการเมืองบริเวณเมืองมลายูทางตอนเหนือ ได้แก่ เมืองไทรบุรี เมืองปะลิส เมืองกลันตัน เมืองตรังกานู โดยการใช้อำนาจผ่านพระราชอำนาจบัญชาการเหนือเจ้าผู้ครองหัวเมืองเหล่านี้

(2) เชิงเวลา ศึกษาบทบาทของรัฐบาลสยามช่วงการปกครองแบบจารีต รัฐบาลในความหมายช่วงเวลาดังกล่าวหมายถึงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) มีอำนาจบัญชาการทางการเมืองการปกครองประเทศสยาม บทความนี้เริ่มศึกษาตั้งแต่ ค.ศ. 1873 กระทั่งสิ้นสุดรัชกาล ค.ศ. 1910 อันเป็นปีถัดมาหลังจากที่เกิดเหตุการณ์ลงนามในสนธิสัญญาเบงกอลทั้ง 4 ให้แก่รัฐบาลอังกฤษ

บทความเรื่องนี้จะจัดแบ่งลำดับเนื้อเรื่องเป็น 3 ส่วน คือ บทนำ เนื้อเรื่อง และสรุปความ โดยในส่วนเนื้อเรื่องจัดแบ่งได้ตามประเด็นศึกษา 4 ประเด็น ได้แก่ 1) ประเด็นเรื่องบทบาทของ

<sup>3</sup> รัฐจารีต คือ รัฐในรูปแบบเดิมซึ่งมีลักษณะยึดหยุ่นด้านอำนาจการปกครอง เชื่อมโยงความสำเร็จหรือความชอบธรรมเกิดจากอำนาจเกิดจากบารมี และสิทธิธรรม การยอมรับอำนาจและความสัมพันธ์ของรัฐขึ้นอยู่ความสามารถของผู้ปกครอง ทั้งนี้ ยังรวมถึงเขตอำนาจรัฐจารีตที่ไม่ชัดเจนมีมณฑลอำนาจแบบรัฐแสงเทียน และความสัมพันธ์แบบรัฐสองหรือสามฝ่ายฟ้า ตัวอย่างของรัฐจารีต เช่น ประเทศราช ซึ่งมีการจัดลำดับศักดิ์ของเมือง แสดงความสัมพันธ์หรือความภักดีโดยการส่งบรรณาการฯ ทั้งนี้ ความหมายของรัฐจารีตดังกล่าวยังขยายความถึงอาณาเขต ระบบการปกครอง การบริหารกิจการของรัฐจารีต เป็นต้น

สยามในประวัติศาสตร์ 4 หัวเมืองมลายู 2) ประเด็นเรื่องหัวเมืองมลายูทั้ง 4 พันธะในระบอบจารีต และ 3) ประเด็นเรื่องเส้นทางรถไฟสายใต้กับมุมมองการพิจารณาด้านผลประโยชน์ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

## 2. บทบาทของสยามในประวัติศาสตร์ 4 หัวเมืองมลายู

ความเข้าใจเกี่ยวกับการเสียดินแดน มักเป็นส่วนที่ถูกนำมาพิจารณาถึงความสำคัญเมื่อกล่าวถึงประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับหัวเมืองมลายูทั้ง 4 ถูกสร้างให้เป็นวาทกรรมที่จดจำได้ง่าย คือ “การเสียดินแดน” (สายสกุล เตชาบุตร, 2558, น. 251) วาทกรรมดังกล่าวยังได้รับการยอมรับจากโลกทัศน์ความรู้ของสังคมไทย เนื่องจากการผลิตซ้ำเรื่องราวแนวประวัติศาสตร์ชาตินิยมกระทั่งปลูกเร้าให้เกิดความเข้าใจ ผู้เขียนบทความให้ความสนใจกับงานนิพนธ์ในกลุ่มชาตินิยมควบคู่ประวัติศาสตร์แห่งชาติ คือ งานแผนที่ (ฉบับทองใบ แดงน้อย<sup>4</sup>) อิทธิพลของงานของเขาเกิดจากการก้าวข้ามงานนิพนธ์ที่ใช้แต่งเพียงรูปแบบลายลักษณ์อักษรเท่านั้น ความสำคัญนั้น คือ “การสร้างแผนที่” โดยการกำหนดสร้างรูปร่างของดินแดนของกลุ่มชาวไทยตามแนวคิดอาณาเขตรัฐชาติ เช่น การกำหนดอาณาเขตอาณาจักรโบราณฯ อิทธิพลของงานแผนที่ฉบับทองใบ แดงน้อย งานแผนที่ของเขาเป็นส่วนหนึ่งอยู่ในระบบการศึกษาตั้งแต่ประถมศึกษากระทั่งถึงระดับอุดมศึกษา รวมทั้งในวงวิชาการศาสตร์ทางด้านทหารมีความสำคัญอย่างมาก ซึ่งในทางกลับกันย่อมส่งผลเสียต่อระบบความคิดและความเข้าใจเกี่ยวกับสถานะองค์ความรู้ทางประวัติศาสตร์ เช่น ความเข้าใจด้านอำนาจและอธิปไตยของสยามเหนือเมืองมลายูว่ามีอยู่อย่างสมบูรณ์ซึ่งเป็นการสร้างความรู้ที่โยงความคิดของรัฐสมัยใหม่ที่มีรูปร่าง ดินแดนอธิปไตยที่ประจักษ์ได้ผ่านแผนที่โบราณ (ฉบับทองใบ แดงน้อย) โดยละเลยมิติด้านสังคมการปกครอง เงื่อนไขของการใช้อำนาจ และลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับบรรดาเมืองมลายู เป็นต้น

การปกครองหัวเมืองมลายูแบบหลวมๆ คือ สยามให้อำนาจเจ้าเมืองหรือสุลต่านมีอำนาจสูงสุด แสดงความยำเกรงต่อสยามด้วยการส่งต้นไม้เงินต้นไม้ทองตามเวลาที่ตกลงกัน

<sup>4</sup> อิทธิพลจากงานนิพนธ์ของ ทองใบ แดงน้อย มีอยู่มากและได้รับความนิยมเสมอมา ดังนั้น ผู้เขียนบทความจะยกตัวอย่างงานเพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำคัญ และการเป็นส่วนหนึ่งในการผลิตสร้างความรู้เกี่ยวกับแผนที่ในสังคมไทย โดยพิจารณาจากจำนวนครั้งที่ตีพิมพ์ ตัวอย่างเช่น เรื่อง “แผนที่ภูมิศาสตร์” ฉบับตีพิมพ์ปี ค.ศ. 2014 ระบุว่ามีการตีพิมพ์มาแล้วถึง 44 ครั้ง, “แผนที่ภูมิศาสตร์ ประโยชน์มัธยมศึกษาตอนปลาย” ฉบับตีพิมพ์ปี ค.ศ. 1979 ระบุว่ามีการตีพิมพ์มาแล้วถึง 12 ครั้ง, และ “สมุดหัดเขียนแผนที่ ชั้นประถมปีที่ 4” ฉบับตีพิมพ์ปี ค.ศ. 1979 ระบุว่ามีการตีพิมพ์มาแล้วถึง 10 ครั้ง เป็นต้น

3 ปีจึงส่งมาครั้งหนึ่ง (QUEDAH AND SIAM, 1831, p. 1) บรรณาการหรือภาษาท้องถิ่นว่า “บุหงามาต” (The Anglo-Siamese Treaty, 1909, p. 162) บุหงา (Bunga) ภาษาชวา แปลว่า ดอกไม้ สมาสกับ มาต (MAAT) ภาษาสันสกฤตแปลว่า ทอง สะท้อนการเข้าหาอำนาจจากต้นทางหัวเมืองมลายู สู่ศูนย์กลางอาณาจักรที่กรุงเทพฯ ครึ่งถึงรัชกาลที่ 5 ตระหนักถึงสถานการณ์ที่ไม่อำนวยต่อการปกครองรูปแบบเดิม พื้นที่หัวเมืองมลายูเป็นที่หมายปองของพวกอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมันอยู่ตลอด (แถมสุข นุ่มนนท์, 2528, น. 13) ในสมัยรัชกาลที่ 5 เริ่มมีธรรมเนียมปฏิบัติของวัตรวิถีข้าราชการที่ต่างออกไป กล่าวคือ การเสด็จประพาสตั้ไปยังหัวเมืองสำคัญ เสด็จไปประทับจรดแหลมมลายู (เสาวลักษณ์ กิษานนท์ และปัทมกร ศรีบุญเรือง, 2558, น. 56-59) รวมถึงต่างประเทศเพื่อเจริญสัมพันธไมตรี พระราชกรณียกิจในการเสด็จประพาสตั้แสดงออกถึงสัญลักษณ์ความเป็นกษัตริย์ของแผ่นดินเหล่านั้น ซึ่งจะต้องมีความรอบรู้เกี่ยวกับสถานที่เหล่านั้นด้วย สมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ไม่ปรากฏกษัตริย์สยามเสด็จไปยังหัวเมืองมลายู

**แผนภาพที่ 1** บุหงามาต หรือต้นไม้เงินต้นไม้ทอง เครื่องราชบรรณาการจากสุลต่านแห่งรัฐไทรบุรี รัฐกลันตัน รัฐตรังกานู และรัฐปัตตานี ถวายแด่กษัตริย์สยาม จัดแสดง ณ พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติมาเลเซีย (Muzium Negara)



ที่มา: National Museum (n.d.)

มูลเหตุสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงให้กษัตริย์สยามหันมาให้ความสนใจกับดินแดนทางตอนใต้มากยิ่งขึ้น คือ การตั้งมั่นของอาณานิคมอังกฤษปลายแหลมมลายูซึ่งพยายามเข้าจัดการ

ปกครองรัฐมลายู สมัยรัชกาลที่ 5 ได้เสด็จประพาส 4 ครั้ง ดังนี้ 1) เมื่อปี ค.ศ. 1888 เมืองกลันตัน และเมืองตรังกานู 2) เมื่อปี ค.ศ. 1890 เมืองไทรบุรี เมืองกลันตัน และเมืองตรังกานู 3) เมื่อปี ค.ศ. 1898 เมืองกลันตัน และเมืองตรังกานู และ 4) เมื่อปี ค.ศ. 1900 เมืองกลันตัน (KING CHULALONGKORN'S REIGN, 1910, p. 9) รวมถึงเกิดเหตุการณ์สำคัญในปี ค.ศ. 1862 ข้าหลวงอังกฤษประจำการอาณานิคมช่องแคบได้สั่งให้ ลอร์ด จอห์น เฮย์ (Lord John Hay) คุมกองเรือขึ้นมากรุงเทพฯ หลังจากกระดมยิงตรังกานูของสยามแล้วมาขอเข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (แอ็บบ็อต โลว์ มอฟแพท, 2520, น. 142-143)

แม้ว่าท่าทีของอังกฤษที่เริ่มเข้ามาดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างเขตแดนภายในต่ออธิปไตยของสยาม หากกล่าวถึงการกำหนดเขตแดนที่แน่ชัดคงไม่มีคำตอบที่แน่นอน และไม่อาจระบุได้ทั้งจากเอกสารหรือคำบอกเล่า เนื่องจากเขตแดนสยามในขณะนั้นยังขึ้นอยู่กับลักษณะของการยอมรับอำนาจแบบรัฐจารีต ซึ่งผู้คนที่อาศัยยังดินแดนเหล่านั้นจะเป็นผู้กำหนดว่าขอบเขตอำนาจของสยามได้แผ่ลงมากมาเพียงใด กล่าวคือ ต้องขึ้นอยู่กับคนในท้องถิ่นนั้นว่ารับรู้และยอมรับอำนาจของสยามหรือไม่ เช่นในงานของ ธงชัย วินิจจะกูล กล่าวถึงเขตแดนในสมัยจารีตว่าการกำหนดเขตแดนเหล่านี้แน่นอนลงไป ก็ให้ไปถามเอาจากผู้เฒ่าที่อาศัยอยู่ตามชายแดนว่าพวกเขาารู้อะไรบ้างเกี่ยวกับดินแดนที่เชื่อมกัน และให้ถือเอาตามที่คนเหล่านั้นยืนยันแหละเป็นเขตแดนระหว่างส่วนของอังกฤษและสยาม (ธงชัย วินิจจะกูล, 2556, น. 91) บริบทในขณะนั้นจึงมีลักษณะที่สอดคล้องกับการปะทะกันโดยตรงของมหาอำนาจ ซึ่งเป็นสภาพการณ์ที่ส่งผลต่อการตัดสินใจพระทัยของรัชกาลที่ 5 ทรงแก้ไขปัญญตามแบบอย่างของชนบจารีต คือส่งข้าราชการสำนักของสยามมาแก้ไขจัดการปัญหาทางภาคใต้

ขณะเดียวกันยังสัมพันธ์กับเหตุการณ์จักรวรรดิอังกฤษขยายอำนาจในแหลมมลายู หากพิจารณาในแง่ของนโยบายของอังกฤษที่มีต่อสยามบริเวณรัฐมลายู ส่วนหนึ่งจะเห็นความพยายามของอังกฤษที่คอยเป็นผู้ชี้แนะ และเร่งรัดให้รัฐบาลสยามดำเนินการพัฒนาเมืองเหล่านี้ให้มีมาตรฐานเดียวกับอังกฤษ เนื่องจากการสร้างอาณานิคมมีค่าใช้จ่ายสูงเมื่อเทียบกับการปลัการะการพัฒนาให้แก่สยาม แรงกระตุ้นที่เกิดกับรัฐบาลสยามโดยเฉพาะรัชกาลที่ 5 ได้เสด็จออกไปยังเมืองท่าอาณานิคม เพื่อเจริญสัมพันธ์ไมตรีและเรียนรู้ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับอาณานิคมเหล่านั้น ทั้งเสด็จประพาสสิงคโปร์ ชวา รวมถึงอินเดีย ก่อนที่จะประพาสยุโรป เป็นโอกาสในการเรียนรู้และแสวงหาวิธีการเพื่อพัฒนาการจัดการปกครองของสยามให้ทัดเทียมดินแดนอาณานิคม (สมใจ ไพโรจน์ธีระรัชต์, 2517, น. 17)

ภายหลังจากเสด็จประพาสแหลมมลายูครั้งแรกจึงมีพระราชดำรัสเมื่อปี ค.ศ. 1897 ให้ตั้งมณฑลไทรบุรี (เมืองไทรบุรี เมืองปะลิส เมืองสตูล) ได้แต่งตั้งเจ้าเมืองไทรบุรี ชื่ออับดุลฮามิต เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล ตำแหน่งพระยาฤทธิสงครามภักดี ขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลางที่

กรุงเทพฯ โดยมีพระประสงค์ให้เจ้าเมืองเหล่านี้รักดีต่อสยามมากกว่าจะแทรกแซงการเมืองภายใน รัชกาลที่ 5 ใช้จิตวิทยาในการให้คำแนะนำแก่ผู้ปกครองเมือง แสดงความใสพระทัยและตกแต่งสิ่งสอน ในลักษณะให้ดูแลพัฒนาความเป็นอยู่พลเมืองให้เทียบเท่าในเขตที่ปกครอง โดยอังกฤษ อำนาจของสยามถูกใช้ผ่านกลุ่มผู้นำท้องถิ่นในฐานะหัวเมืองประเทศราชของอาณาจักรสยามได้รับยศ ตำแหน่ง พระราชทานแต่งตั้งโดยรัชกาลที่ 5 ดังที่ได้ยกตัวอย่างไปข้างต้นกรณีของอับดุล ฮามิต ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นข้าราชการสยามตำแหน่งพระยาฤทธิสงครามภักดี เจ้าเมืองไทรบุรี (ประไพพิศ วรวัฒน์ชัย, 2534, น. 68)

ความสำคัญของการแต่งตั้งผู้ที่มีอำนาจเดิมในท้องถิ่นให้ปกครองดังเดิม เพื่อเป็นการลดความขัดแย้งหรือความวุ่นวายที่จะก่อเป็นฉนวนเหตุการณ์ก่อจลาจลได้ และมักจะเป็นกลุ่มเชื้อสายเดิมซึ่งในที่นี้ส่วนใหญ่จะมาจากข้าราชการครั้งรัชกาลที่ 1 เช่นกรณีส่งเจ้าพระยานคร (หนู) มาเป็นเจ้าเมืองนครศรีธรรมราช และเป็นสายตระกูลที่จะถูกสืบทอดไปยังเจ้าเมืองอื่นด้วย รวมทั้งปรากฏการณ์ยังเห็นได้ในเมืองไทรบุรี กลันตัน ตรังกานูเช่นเดียวกัน แทนการแต่งตั้งข้าราชการหรือผู้ที่ไม่ได้มีความสัมพันธ์ในทางท้องถิ่นเข้าไปบริหารราชการ (ศุภการ สิริไพศาล, 2560, น. 26) เนื่องจากรัฐบาลสยามเล็งเห็นว่าการเน้นสายสัมพันธ์เพื่อหวังจะเป็นประโยชน์ในการช่วยเหลือการเมือง และยังเอื้อต่อการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของกลุ่มผู้ปกครองหัวเมืองสยามทางตอนใต้มีเครือข่ายติดสัมพันธ์กับคนที่กรุงเทพฯ

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 คือ ความพยายามสร้างระบบการปกครองและบริหารราชการขึ้นมาใหม่ ให้มีความสอดคล้องและทันสมัยมากยิ่งขึ้น โดยมุ่งหวังให้เกิดความสะดวกและแก้ไขปัญหาได้ง่าย เนื่องจากมีความพยายามจัดการลดความยุ่งยากและซับซ้อนของลำดับขั้นตอนการบริหารราชการ (วุฒิชัย มูลศิลป์, 2534, น. 39) สิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามดังกล่าวทั้ง การจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล และการปรับสถานะของเมืองให้มีความเท่ากัน จากเดิมที่เมืองทั้งหลายในภาคใต้จะมีหัวเมืองใหญ่คอยดูแลบริหารราชการให้ การดำเนินการในแต่ละเรื่องจึงต้องขึ้นตรงต่อเมืองใหญ่ เช่น นครศรีธรรมราช ภูเก็ต สงขลา ฯลฯ ก่อนที่จะส่งเรื่องมายังรัฐบาลที่กรุงเทพฯ การลดสถานะของเมืองใหญ่เหล่านี้ลงได้เปิดโอกาสการเข้าถึงระหว่างรัฐบาลสยามกับเมืองเหล่านั้นได้โดยตรง ไม่มีขั้นตอนที่ซับซ้อน รัฐบาลสยามสามารถรับเรื่องราชการได้รวดเร็วขึ้น อีกทั้งอำนาจการตัดสินใจและสั่งงานราชการก็จะสามารถทำได้ในระดับที่ง่ายขึ้นกว่าเดิม แม้ว่าการกระทำดังกล่าวจะไม่ค่อยสัมฤทธิ์ผล ทว่าแสดงให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาลสยามในการจัดการพื้นที่เหล่านี้ รวมทั้งสะท้อนบทบาทของสยามที่มีต่อหัวเมืองมลายูทั้ง 4 นับแต่สนธิสัญญาเบอร์นีเมื่อปี ค.ศ. 1826 (ยงยุทธ ชูแว่น, 2550, น. 401) ซึ่งว่ารัฐบาลอังกฤษยอมรับอำนาจของรัฐบาลสยามเหนือหัวเมืองมลายูทั้ง 4 ยังคงเป็นเช่นนั้นเรื่อยมากระทั่งการทำสนธิสัญญายอมยกหัวเมืองมลายู

ทั้ง 4 ให้แก่รัฐบาลอังกฤษ (สัญญาว่าด้วยเขตแดนติดท้ายหนังสือสัญญา ลงวันที่ 10 มีนาคม รัตนโกสินทร์ศก 127 ค.ศ. 1909, 2452, น. 705-708)

แผนภาพที่ 2 แผนที่แสดงอาณาเขตระหว่างดินแดนภายใต้อธิปไตยสยาม และอธิปไตยอังกฤษในแหลมมลายู ค.ศ. 1907



ที่มา: Kleingrothe (1907)

### 3. หัวเมืองมลายูทั้ง 4 พันธะในระบอบจารีต

การทำความเข้าใจความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์หัวเมืองมลายู รวมทั้งการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารการปกครองโดยดำเนินความสัมพันธ์ในรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงโลกทัศน์และความเข้าใจของรัฐบาลสยาม ตามคติเดิมที่มองโลกแบบจารีตเริ่มเปลี่ยนแปลงเข้าสู่กระบวนทัศน์แบบวิทยาศาสตร์มากขึ้น โลกทัศน์แบบตะวันตกซึ่งวางอยู่บนการใช้หลักการเหตุผลและตรรกะแบบวิทยาศาสตร์ คือ สามารถ

พิสูจน์ให้เห็นเชิงประจักษ์ได้ ซึ่งวางอยู่ต่างชั่วของกรอบคิดโลกทัศน์แบบตะวันตก เช่น เรื่องบารมีของผู้ปกครอง เขตอำนาจแบบรัฐแสงเทียน รัฐสองหรือสามฝ่ายฟ้า รวมไปถึงอาณาเขตอำนาจที่มีความคลุมเครือไม่อาจจะระบุได้อย่างชัดเจน (ธงชัย วินิจจะกุล, 2556, น. 91) เมื่อความเข้าใจโลกทัศน์ต่างกันทำให้การเผชิญหน้าระหว่างสยามกับอังกฤษเกิดปัญหาขึ้น การเผชิญหน้ากับเจ้าอาณานิคมในช่วงที่สยามกำลังจัดการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ สยามไม่สามารถผลิตทรัพยากรบุคคลได้เพียงพอ การปะทะกันระหว่างโลกทัศน์มีผลโดยตรงต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลสยาม ซึ่งแม้ว่ามีความพยายามเปลี่ยนแปลงและแก้ไขปัญหาในเชิงเหตุผลนิยมมากขึ้นของชนชั้นนำสยาม เช่น การใช้ระบบบริหารราชการ แต่ทว่ายังคงติดพันอยู่ในโลกทัศน์แบบจารีตเป็นต้นว่าเน้นบารมีและสวามิภักดิ์ ซึ่งไม่เพียงแต่ตัวข้าราชการเท่านั้นกลับรวมไปถึงทั้งโครงสร้างการบริหารราชการของสยามด้วยที่ส่งผลต่อการจะพัฒนาหัวเมืองมลายูไม่สัมฤทธิ์ผลมากเท่าที่ควร

ประเด็นความขัดแย้งกันระหว่างกระบวนการพัฒนาหัวเมืองมลายูของสยาม ซึ่งไม่สอดคล้องกับระบบราชการและโลกทัศน์ของความเป็นจารีตแบบท้องถิ่น โดยสวนทางกับแนวทางการปฏิบัติทางวิทยาศาสตร์ที่เน้นการเปลี่ยนแปลงอย่างมีประสิทธิภาพ และสัมฤทธิ์ผลทั้งรูปธรรมและนามธรรม สยามได้ส่งข้าราชการคนสำคัญออกไปเป็นผู้ต่างพระเนตรพระกรรณรัชกาลที่ 5 ในการแก้ไขปัญหาตามระบบราชการจารีต โดยส่งขุนนางผู้ใหญ่ที่มี “ความสามารถแบบจารีต” กล่าวคือ เป็นผู้มีความสามารถตามระบบราชการแบบจารีต โดยมีลักษณะที่ทำให้ความสำคัญกับลำดับศักดิ์นาชาติกำเนิด วิทยุฒิ บรรดาศักดิ์ อำนาจบารมีของบุคคลนั้นต้องเป็นที่ยอมรับทั้งในราชสำนักรวมถึงในหัวเมืองที่จะถูกส่งไปปฏิบัติราชการด้วย ซึ่งเป็นมาตรฐานของรัฐบาลสยาม ข้าราชการคนสำคัญที่ถูกบันทึกไว้ว่าเป็นคนลำดับต้นในการแก้ปัญหาทางสยามตอนใต้ อย่าง พระยาสุโขมนัยวินิต (ปั้น สุขุม) สมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการเมืองนครศรีธรรมราชเป็นผู้ได้รับการยกย่องจากชนชั้นนำสยาม แต่ทว่าเมื่อมาปฏิบัติราชการยังพื้นที่จริงกลับไม่อาจแก้ไขปัญหาได้ สะท้อนถึงความสามารถแบบจารีตว่าแก้ไขปัญหาได้เพียงในระดับไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายในช่วงหนึ่งขณะใดโดยอาศัยความยำเกรง แต่ทว่าในด้านการจัดระเบียบและจัดการกับโครงสร้างการบริหารกลับไม่สามารถทำได้ เพราะความสำเร็จในการจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลที่เกิดขึ้นใหม่ จะต้องอาศัยผู้ชำนาญงานที่มีความรอบรู้และมี “ความสามารถสมัยใหม่” เข้าไปเรียนรู้ถึงสภาพความขัดแย้งในสังคมมลายูท้องถิ่นด้วย (สายสกุล เดชาบุตร, 2558, น. 258)

หากพิจารณาจากมุมมองอีกด้านจากสื่อหนังสือพิมพ์อังกฤษในช่วงเหตุการณ์เสด็จประพาสแหลมมลายูของรัชกาลที่ 5 ในปี ค.ศ. 1890 มีการลงข่าวเกี่ยวกับการปกครองของสยามในพื้นที่แถบหัวเมืองมลายูในลักษณะล้าหลัง ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งมุ่งประเด็นเหตุไปยัง

เจ้าหน้าที่รัฐที่เอาเปรียบประชาชน (แถมสุข นุ่มนนท์, 2528, น. 11) เป็นทัศนะที่มองจากรูปแบบ “ความสามารถสมัยใหม่” กล่าวคือ เป็นลักษณะที่หวังผลเชิงประจักษ์ เน้นการปฏิบัติที่สัมฤทธิ์ผล สามารถได้ประโยชน์จากศักยภาพ มีความสามารถแก้ไขปัญหาโดยสมรรถนะของผู้แก้ หากพิจารณาความคาดหวังผลสัมฤทธิ์ของรัชกาลที่ 5 จะเห็นได้ว่าพระองค์เน้นหนักไปในความหมายผู้มีความสามารถสมัยใหม่มากกว่า เพราะข้าราชการที่ติดมากับระบบราชการแบบจารีตไม่สามารถดำเนินการที่เป็นประโยชน์ต่อความคาดหวังของพระองค์ได้มาก เสมือนว่าข้าราชการเหล่านั้นเปลี่ยนสถานที่ทำงานแต่ทว่ารูปแบบการทำงานก็ไม่แตกต่างจากตอนที่อยู่กรุงเทพฯ ซึ่งนับเป็นความล้มเหลวอย่างหนึ่งตามมาตรฐานตะวันตก จึงปรากฏเป็นข้อวิจารณ์ข้าราชการสยามรวมถึงอำนาจในการปกครองหัวเมืองมลายู (*The Singapore Free Press Friday*, 1909, p. 4)

ปลายรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 ซึ่งดำเนินการพัฒนาประเทศสยามอย่างหลากหลายวิธี แต่ทว่าในด้านการบริหารราชการยังคงมีโครงสร้างเช่นเดิม และสยามปฏิบัติต่อหัวเมืองมลายูในลักษณะแบบรัฐจารีต (กรมศิลปากร, 2519, น. 68) สยามไม่มีสิทธิในการเข้าไปจัดการปกครองประเทศราช วิธีการแบบจารีตทั้งสยามและหัวเมืองมลายูยังคงถือปฏิบัติมักจะวางอยู่บนการยอมรับอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างตัวผู้นำ เน้นวิธีรับทราบปัญหาแต่สยามไม่อาจแก้ปัญหาได้ วิธีการแสดงออกสำคัญในระบบรัฐจารีต คือ การถวายบรรณาการ เช่น เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1900 พระยาภักดีนรินทร์ยังเดินทางมายังราชสำนักกรุงเทพฯ เพื่อเข้าเฝ้าถวายเครื่องราชบรรณาการ (พระยาภักดีนรินทร์เฝ้าถวายเครื่องราชบรรณาการ, 2443, น. 220) ซึ่งมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับแนวทางพัฒนาการบริหารประเทศของรัชกาลที่ 5 การจำกัดให้หัวเมืองมลายูเป็นประเทศราชตามความหมาย อาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลสยามไม่อาจจัดระบบราชการ ซึ่งเมื่อเทียบกับบริบทของรัฐจารีตจะเป็นการแสดงออกถึงการแทรกแซงการเมือง เนื่องจากความหมายของประเทศราชยังคงถูกใช้จนกระทั่งสิ้นรัชสมัยรัชกาลที่ 5

วิกฤตทางการเมืองที่รัฐบาลสยามในระบบจารีตเผชิญกับความท้าทาย แสดงให้เห็นผ่านจำนวนครั้งของการเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ของผู้ปกครองหัวเมืองประเทศราชกับรัฐบาลสยาม ณ กรุงเทพมหานคร จำนวนครั้งแสดงให้เห็นถึงความบ่อบ และการสถาปนายศตำแหน่งที่สูงสะท้อนถึงเหตุการณ์ที่ผิดปกติซึ่งเกิดขึ้นในช่วงเวลาปลายรัชกาลที่ 5 ก่อนการเสียหัวเมืองประเทศราชให้อังกฤษ สยามต้องการทราบเรื่องราวความเป็นไปของสถานการณ์โดยสังเกตได้จากความพยายาม เมื่อปี ค.ศ. 1888 การเก็บข่าวประมวลสถานการณ์ที่เมืองกลันตันจากบรรดาไปบอและจดหมายราชการ (ข่าวแขกเมืองกลันตัน, 2431, น. 146-147) รวมถึงการเรียกผู้ปกครองเข้ามาเพื่อประเมินเหตุการณ์ เช่น ในปี ค.ศ. 1888 พระยาไทรบุรีเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท และขอถวายบังคมลากลับเมืองไทรบุรี (พระยาไทรบุรีเฝ้าถวายบังคมลา [กราบถวาย

บังคมลากลับเมืองไทรบุรี], 2431, น. 72) ในปี ค.ศ. 1892 พระยาไทรบุรีเข้าฯ เป็นการกลับมาเข้าเฝ้าฯ อีกครั้งอย่างมีนัยสำคัญ (ข่าวพระยาไทรบุรีเฝ้าฯ, 2435, น. 144) ในปี ค.ศ. 1901 พระยาตรังกานูเดินทางมาเข้าเฝ้าฯ (พระยาตรังกานูเฝ้าฯ ทูลละอองธุลีพระบาท ณ กรุงเทพฯ, 2444, น. 346) ในปี ค.ศ. 1903 เจ้าพระยาฤทธิสงครามเจ้าพระยาไทรบุรีเข้าฯ จึงมีการจัดงานเลี้ยงพระราชทานเป็นเกียรติยศ (การเลี้ยงพระราชทานเป็นเกียรติยศ แก่เจ้าพระยาฤทธิสงครามเจ้าพระยาไทรบุรี, 2446, น. 130)

นอกจากนี้ มีการเลื่อนยศให้แก่เจ้าเมือง โดยขอยกตัวอย่างที่เกิดขึ้นกับพระยาไทรบุรี ในปี 1895 มีพระบรมราชโองการประกาศเลื่อนยศเจ้าเมืองไทรบุรีขึ้นเป็นเจ้าพระยาไทรบุรี (ประกาศในการเลื่อนยศพระยาไทรบุรีเป็นเจ้าพระยาไทรบุรี, 2438, น. 190-191) และพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์จุลจอมเกล้าฝ่ายหน้า (การเลื่อนยศพระยาไทรบุรีเป็นเจ้าพระยาไทรบุรีและพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์จุลจอมเกล้าฝ่ายหน้า, 2438, น. 189-190) เหล่านี้ที่ได้สารกไว้ข้างต้นเป็นลักษณะวิธีการของรัฐจารีต คือ การที่ผู้ครองเมืองจะต้องเดินทางมายังกรุงเทพฯ เพื่อย้ำการยอมรับอำนาจของสยามและเป็นโอกาสรายงานความคืบหน้าของเหตุการณ์เรื่องความพยายามของอังกฤษที่จะแผ่อิทธิพลครอบครองหัวเมืองมลายู ข้อสังเกตประการหนึ่ง คือ การเลื่อนยศเจ้าเมืองไทรบุรีเป็นถึงเจ้าพระยา ในขณะที่บรรดาเจ้าเมืองกลันตันและเมืองตรังกานูไม่เคยได้รับการเลื่อนยศสูงเกินกว่าตำแหน่งพระยา

วิธีการของสยามในการดำเนินการต่อหัวเมืองมลายูไม่ได้แตกต่างจากวิถีความเป็นรัฐแบบจารีต ความคาดหวังของอังกฤษในการปลุกการะในการพัฒนาเมืองมลายูให้แก่สยาม (ฐนพงศ์ ลือขจรชัย, 2560, น. 5) แต่ทว่าสยามไม่สามารถพัฒนาพื้นที่ความเป็นอยู่ของมลายูของสยามในระดับที่เทียบเท่ากับมลายูของอังกฤษได้เท่าที่ควร (ประไพพิศ วรวิวัฒน์ชัย, 2534, น. 68) ทรรศนะของผู้เขียนบทความมองรัฐบาลสยามโดยภาพรวมว่า ยังคงดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านทัศนะแบบเก่า คือ เน้นระงับเหตุการณ์หรือแก้ไขความสงบผ่านปลายเหตุ แต่ทว่าตามมาตรฐานอังกฤษต้องการในระดับระงับหรือไม่ยอมให้เกิดข้อผิดพลาดได้นั้นคือการระงับตั้งแต่ต้นเหตุ การสถาปนายศให้แก่เจ้าเมืองประเทศราช ในกรณีตัวอย่างเจ้าเมืองไทรบุรี นับว่าเป็นการแก้ไขปัญญาที่ปลายเหตุ (ประกาศในการเลื่อนยศพระยาไทรบุรีเป็นเจ้าพระยาไทรบุรี, 2438, น. 190-191) ข้อสังเกตของผู้เขียนบทความถึงเจ้าเมืองประเทศราชว่า จะพึงพอใจในบรรดายศศักดิ์ที่ได้รับพระราชทาน เนื่องจากเมื่อมีเหตุการณ์กบฏก่อความวุ่นวายเจ้าเมืองไทรบุรีจะได้รับการเลื่อนยศเป็นถึงเจ้าพระยาไทรบุรีเสมือนหลักประกันด้านความซื่อสัตย์ซื่อตรงในพันธะแบบจารีตว่าจะภักดีต่อพระมหากษัตริย์สยาม ซึ่งขัดกับหลักการของอังกฤษที่เน้นให้สยามพัฒนาเขตแดนของตนให้มีความพร้อมทั้งระบบสาธารณูปโภค และวิถีความเป็นอยู่ของประชากรให้ดียิ่งขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ซึ่งอังกฤษ

เผชิญอยู่ในแหลมมลายูผ่านเมืองท่าการค้าสิงคโปร์ที่ประสบความสำเร็จมากในต้นทศวรรษ 1900 (Turnbull, 2009, p. 108) ผู้เขียนบทความมีทรรศนะว่า หากสยามพัฒนาพื้นที่ทางตอนใต้สำเร็จจะมีส่วนช่วยส่งเสริมให้ระบบการค้าของอังกฤษสัมฤทธิ์ผลมากขึ้น หากยังคงเหลื่อมล้ำจะเป็นอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองท่าอาณานิคมด้วย

การพิจารณาบทบาทของสยามที่ผ่านเอกสารทางราชการ และระบบบริหารการปกครอง จะให้ข้อจำกัดของหลักฐานที่ยังคงสัมพันธ์กับวิถีคิดเรื่องของอำนาจ เขตแดน และสนับสนุนข้อเสนอการเสียดินแดนหัวเมืองมลายูทั้ง 4 อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แสดงโดยนัยว่าพื้นที่เหล่านี้ถูกปกครองภายใต้รัฐบาลสยาม แต่ข้อพึงระวังประการหนึ่ง คือ โลกทัศน์ของสยามเรื่องเมืองประเทศราช ซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องนำมาทบทวนความเข้าใจและบทบาทของสยามที่แท้จริง สยามไม่สามารถจัดการประเทศราชได้เนื่องจากติดอยู่ในวิถีคิดแบบจารีต รวมถึงความแตกต่างทางวัฒนธรรมขบขันการละเลยเมืองเหล่านี้ของสยาม แต่ทว่าเมื่อนำบริบททางด้านผลประโยชน์เข้ามาพิจารณาแล้วเกิดพลังในการอธิบายการยกหัวเมืองมลายูทั้ง 4 ให้อังกฤษใหม่ ก้าวข้ามกรอบวาทกรรมเสียดินแดนสามารถอธิบายเหตุการณ์สำคัญในปี ค.ศ. 1909 มากกว่ามุมมองแห่งความสูญเสียที่ต่างออกไปจากเดิมซึ่งคำอธิบายเดิมที่อธิบายโดยเข้าใจว่าสยามต้องการรั้งหัวเมืองมลายูไว้ แต่เมื่อพิจารณาในแง่ผลประโยชน์จะสามารถเข้าใจท่าทีของรัฐบาลสยามได้ในมุมมองที่ตรงข้ามกับความเข้าใจเดิม ดังจะได้อธิบายความในประเด็นถัดไป

#### 4. เส้นทางรถไฟสายใต้กับมุมมองการพิจารณาด้านผลประโยชน์

รัฐบาลสยามได้ตัดสินใจยกหัวเมืองมลายูในปี ค.ศ. 1909 แลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับอังกฤษเพื่อให้ได้มาซึ่งความช่วยเหลือสำคัญซึ่งมีคุณูปการในการพัฒนาสยามทางตอนใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบคมนาคมที่ทันสมัยช่วงนั้น คือ รถไฟ ซึ่งเป็นหนึ่งในสิ่งจำเป็นที่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายทั้งในยุโรป ถูกนำมาเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างพื้นฐานในดินแดนอาณานิคม อังกฤษมีความพยายามเชื่อมโยงเครือข่ายเส้นทางรถไฟ (Grand Railway Chain) เช่น อินเดีย พม่า รวมถึงในแหลมมลายูเข้าด้วยกัน (*The Annexation Policy*, 1891, p. 1) รัฐบาลสยามจึงได้ผลประโยชน์ร่วมในการสนับสนุนของฝ่ายอังกฤษในการสร้างทางรถไฟสายใต้ซึ่งเป็นสายสำคัญต่อทั้งรัฐบาลสยามกับรัฐบาลอาณานิคมอังกฤษด้วย ดังปรากฏความตามเอกสารประชุมเสนาบดีรัชกาลที่ 5 เกี่ยวกับเรื่องเขตแดนในแหลมมลายูก่อนลงนามสนธิสัญญากับอังกฤษปี ค.ศ. 1909 “...การสร้างรถไฟ รัฐบาลสเตรตเซตเตอลเมนต์ยอมให้เรากู้เงินทำตั้งแต่เมืองเพชรบุรีไปถึงสิงคโปร์ด้วยเรียกดอกเบี้ยเพียงร้อยละสี่ ความปรารถนาอันนี้ เปนประโยชน์ข้างฝ่ายเขามาก แต่เราก็ได้...” (กรมศิลปากร, 2519, น. 70)

จากข้อความดังกล่าวแสดงให้เห็นผลประโยชน์ที่ทั้งสองฝ่ายต่างได้รับ วิทยาการด้านรถไฟยังเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงศักยภาพของรัฐบาลสยามเทียบเท่ากับตะวันตกด้วย การใช้เส้นทางรถไฟนอกจากจะเป็นการนำความความเจริญแล้วยังสามารถใช้กระชับอำนาจของสยาม นอกจากนี้ สามารถใช้เป็นพาหนะขนส่งยุทธโธปกรณ์และกองกำลังทหารเพื่อสร้างความมั่นคงภายในอาณาจักร เทคโนโลยีรูปแบบใหม่จำต้องอาศัยวิทยาการและทรัพยากรบุคคลสมัยใหม่ ไม่อาจข้ามพ้นการจ้างชาวตะวันตก (หจจดหมายเหตุแห่งชาติ กต 5.5/10 เรื่อง ครบกำหนดสัญญาจ้างนายสมาร์ท (Mr. L. S. Smart) วิศวกรรถไฟสายใต้ รัฐบาลสยามไม่ต่อสัญญา, 2456) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเส้นทางรถไฟสายใต้ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลนิคมช่องแคบอยู่เสมอ อังกฤษจึงมีบทบาทอย่างมากในการชี้นำทิศทางการเปลี่ยนแปลงของภาคใต้ (หจจดหมายเหตุแห่งชาติ กต 5.5/13 เรื่อง สร้างทางรถไฟสายใต้ต่อกับแหลมมลายู และขอกู้เงินสหพันธรัฐมลายาเพิ่มขึ้นอีก, 2456)

ความคาดหวังของรัฐบาลสยาม คือ การใช้รถไฟเพื่อเป็นหนึ่งเส้นทางคมนาคมที่จะช่วยพัฒนาประเทศสำคัญยิ่งคือสามารถเข้าไปจัดการปกครองและเข้าถึงพื้นที่เมื่อเกิดปัญหาทางตอนใต้ได้อย่างรวดเร็ว (หจจดหมายเหตุแห่งชาติ กต 5.5/3 เรื่อง ความคิดเห็นในการที่จะสร้างรถไฟสายใต้, 2452) ซึ่งความคาดหวังสำคัญจึงเน้นไปในดินแดนที่เป็นของสยามอย่างแท้จริงเมื่อเป็นเช่นนั้นเท่ากับเป็นการขีดเส้นและมอบความเป็นอื่นให้แก่หัวเมืองมลายูที่ไม่อาจเข้าไปจัดการได้ การทำความเข้าใจสถานะของหัวเมืองมลายูทั้ง 4 จากเอกสารประชุมเสนาบดีรัชกาลที่ 5 เกี่ยวกับเรื่องเขตแดนในแหลมมลายูก่อนลงนามสนธิสัญญากับอังกฤษปี ค.ศ. 1909 ความว่า “...พระราชอาณาเขตของกรุงสยามมีสองชั้น คือ หัวเมืองชั้นในกับชั้นนอกฤๅประเทศราช ส่วนการปกครองแต่ก่อนๆ มาด้วยเหตุที่ทางไปมาลำบาก จึงได้ปล่อยให้หัวเมืองชั้นนอกเป็นประเทศราชปกครองตัวเอง เปนแต่ส่งเครื่องราชบรรณาการ เพราะชนั้นกรุงเทพฯ ไม่ได้ผลประโยชน์อันใดจากหัวเมืองประเทศราชนอกจากบรรณาการเท่านั้น...” (กรมศิลปากร, 2519, น. 68) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบแล้วจะเห็นความห่างเหินจากสถานะของเมืองประเทศราชอย่างมาก แต่ทว่าเป็นโอกาสของสยามจากการลงนามในสนธิสัญญาเบอร์นีทำให้อังกฤษยอมรับอธิปไตยของสยามเหนือเมืองไทรบุรี ปะลิส กลันตัน และตรังกานู

จากทรศนะของรัฐบาลสยามแสดงให้เห็นถึงผลประโยชน์ที่สยามได้รับจากบรรณาการและการเรียกเก็บภาษีทำได้ไม่เต็มที่จึงไม่ค่อยคุ้มค่าเมื่อมีเมืองเหล่านี้อยู่เป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักร ผนวกกับแนวคิดเรื่องความต้องการรถไฟ ซึ่งอังกฤษพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือรวมทั้งสยามยังคาดหวังผลประโยชน์ที่จะได้รับจากความช่วยเหลือของอังกฤษ (หจจดหมายเหตุแห่งชาติ กต 5.5/ เรื่อง ดำริจะกู้เงินต่างประเทศเพื่อทำทางรถไฟสายใต้, 2447-2449) ข้อเสนอหนึ่งของรัฐบาลอังกฤษจะให้การช่วยเหลือด้านการเงินที่จะนำมาใช้ลงทุนในระบบเส้นทางรถไฟ

ในรูปแบบของเงินกู้ (สายสกุล เดชาบุตร, 2558, น. 264) สยามมีความเต็มใจและพร้อมรับความช่วยเหลือจากอังกฤษ ซึ่งข้อเสนอจากอังกฤษ คือ สยามจะต้องมอบดินแดนหัวเมืองมลายูทั้ง 4 ให้แก่อังกฤษเพื่อแลกกับการให้เงินกู้จำนวน 4 ล้านปอนด์สเตอร์ลิง รวมไปถึงการยกเลิกสัญญาฉบับปี ค.ศ. 1897 ซึ่งผ่อนคลายเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต รวมถึงผลประโยชน์หลักที่สำคัญต่อการพัฒนาสยามตอนใต้ คือ ทางรถไฟที่จะเชื่อมโยงตั้งแต่ศูนย์กลางกรุงเทพฯ ถึงแหลมมลายู (สมใจ ไพโรจน์ธีระรชต์, 2517, น. 482) ซึ่งสยามคาดหวังว่าในอนาคตจะใช้เส้นทางดังกล่าวเชื่อมเพื่อขนส่งสินค้ากับสิงคโปร์ เนื่องจากพัฒนาการทางเศรษฐกิจของสิงคโปร์เติบโตอย่างรวดเร็ว เส้นทางรถไฟจึงถูกคาดหวังจะเป็นการขนส่งและนำความเจริญมาสู่สยามทางภาคใต้ (กรมศิลปากร, 2519, น. 70) รวมถึงเชื่อมระหว่างกรุงเทพฯ กับสิงคโปร์ ความประสงค์ดังกล่าวปรากฏจากขนาดรางรถไฟสายใต้มีความกว้างเพียง 1 เมตร แคบกว่ารางรถไฟสายอื่นในสยาม ซึ่งในอนาคตรัฐบาลสยามมุ่งหวังจะเชื่อมเส้นทางให้เข้ากับรถไฟของสหพันธรัฐมลายา (สมใจ ไพโรจน์ธีระรชต์, 2517, น. 339)

จากข้อแลกเปลี่ยนโดยใช้หัวเมืองมลายูทั้ง 4 เพื่อแลกกับการได้มาซึ่งระบบขนส่งทางรางอย่างรถไฟ ไม่มีท่าทีที่แสดงความลังเลหรือต้องการเมืองประเทศราชเหล่านี้ไว้ โดยพิจารณาตามเอกสารประชุมเสนาบดีรัชกาลที่ 5 เกี่ยวกับเรื่องเขตแดนในแหลมมลายูก่อนลงนามสนธิสัญญากับอังกฤษปี ค.ศ. 1909 ความว่า “...ในเวลานี้เรายังมีของที่มีราคาอยู่ จึงควรถือเอาราคานั้นแลกเปลี่ยนกับสิ่งอื่น...” (กรมศิลปากร, 2519, น. 69) ตามความหมายของข้อความดังกล่าว คือ การใช้หัวเมืองมลายูเหล่านี้เป็นสิ่งแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่จะได้รับจากอังกฤษ บ่งชี้ได้ว่ารัฐบาลสยามพร้อมที่จะผลักเอาพันธะของเมืองเหล่านี้ในระบบการปกครองแบบจารีตออกไป เพราะเหตุผลจากข้อความข้างต้นที่ได้ยกมาสื่อความถึงสยามจะไม่ได้ประโยชน์จากเมืองเหล่านี้ และไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาประเทศราชได้อย่างเต็มกำลังสามารถ รวมถึงในอนาคตหัวเมืองมลายูจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศของสยาม เนื่องจากพื้นที่หัวเมืองมลายูโดยเฉพาะเมืองกลันตัน และตรังกานู ในประวัติศาสตร์ของสยามเมืองเหล่านี้ห่างไกลจากการรับรู้และสมกับนิยามความหมายของเมืองประเทศราชอย่างแท้จริง เมื่อเปรียบเทียบกับเมืองไทรบุรีที่สยามยังคงมีปฏิสัมพันธ์อยู่ด้วยเสมอคงตัวอย่างปรากฏในเหตุการณ์ยกเมืองไทรบุรีให้อังกฤษ มีการอัญเชิญจดหมายพระเจ้านองยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพในฐานะรัฐบาลสยามแสดงความชอบใจในความภักดีของสุลต่านที่มีต่อพระมหากษัตริย์สยามตั้งแต่อดีตเรื่อยมา (*Kedah Taken Over*, 1909, p. 7)

จากเอกสารประชุมเสนาบดีรัชกาลที่ 5 เกี่ยวกับเรื่องเขตแดนในแหลมมลายูก่อนลงนามสนธิสัญญากับอังกฤษปี ค.ศ. 1909 กล่าวถึงเรื่องการที่ตัดพระราชอาณาเขตสยามบริเวณแหลมมลายู จะปรากฏส่วนที่เป็นดินแดนของสยามที่แท้จริง กล่าวคือมณฑลปัตตานีจึงเป็น

ดินแดนใต้สุดของสยาม ในส่วนหัวเมืองมลายูที่ไม่สามารถปกครองได้ สยามเห็นควรที่จะตัดดินแดนเหล่านี้เนื่องจากทั้งทางเหินด้านความสัมพันธ์และอำนาจการสั่งการของสยามแบบจารีตไม่อาจสัมฤทธิ์ผล (กรมศิลปากร, 2519, น. 70) ในเวลาดังกล่าวหัวเมืองมลายูยังเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลสยาม ซึ่งหากพิจารณาตีค่ายังคงมีค่าอยู่ เหมาะที่จะนำไปแลกกับสิ่งอื่นที่จะเป็นประโยชน์ เช่น เงินกู้สนับสนุนการสร้างเส้นทางรถไฟสายใต้ฯ หากปล่อยเวลาให้ล่วงเลยไปอาจทำให้สายไปที่จะนำหัวเมืองมลายูทั้ง 4 นำมาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์จากอังกฤษ หรืออาจไม่ทันกาลถูกอังกฤษบีบบังคับยึดไปทำให้ไม่ได้สิ่งอื่นแลกเปลี่ยนมาเลยก็ได้ ในช่วงเวลาดังกล่าวในปี ค.ศ. 1909 จึงเป็นช่วงนี้เหมาะจะแลกหัวเมืองมลายูเหล่านี้ไปกับประโยชน์ที่จะได้รับจากรัฐบาลอังกฤษ (ฐนพงศ์ ลือขจรชัย, 2560, น. 180)

สยามไม่ได้เสียประโยชน์จากการลงนามในสนธิสัญญาอังกฤษ-สยาม ค.ศ. 1909 เหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะหัวเมืองมลายูทั้ง 4 ติดอยู่ในพื้นที่เมืองประเทศราชแบบจารีต ซึ่งไม่ได้มอบประโยชน์ให้แก่สยาม แต่ทว่ารัฐบาลสยามกลับตัดสินใจที่จะนำหัวเมืองมลายูเหล่านี้ไปแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อดินแดนที่สยามเรียกว่า ดินแดนสยามที่แท้จริง หมายความว่าเมืองที่หลังจากลงนามมอบเมืองมลายูทั้ง 4 ให้แก่อังกฤษ ก็จะเริ่มปรากฏเป็นแนวพรมแดนอาณาเขตประเทศสยามชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งตามทัศนะของชนชั้นนำสยามที่ให้ความหมายไว้ในเอกสารบันทึกพระราชดำรัสรัชกาลที่ 5 ในที่ประชุมเสนาบดี เรื่องทำหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีกับอังกฤษ ค.ศ. 1909 แสดงให้เห็นท่าทีที่พยายามผลักดันหัวเมืองมลายูออกไป

หลังจากที่สยามได้รับเงินกู้ช่วยเหลือสร้างทางรถไฟจากอังกฤษ การสร้างเส้นทางรถไฟแต่ละช่วงจะมีความยาวไม่มากนักจำเป็นต้องกู้เงินอยู่หลายครั้ง (หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กต 5.5/6 เรื่อง รัฐบาลสยามขอเบิกเงินกู้จากสหพันธรัฐมลายาประจำปี พ.ศ. 2454-2460, 2455-2460) และมีเงินค่าดอกเบี้ยเพิ่ม (หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กต 5.5/4 เรื่อง กู้เงินจากรัฐบาลสหพันธรัฐมลายาเพื่อสร้างทางรถไฟสายใต้ ตอน 1, 2453-2454) นโยบายหนึ่งเป็นการแสดงความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างสยามกับอังกฤษในการร่วมช่วยเหลือเพื่อพัฒนาสยาม แม้สยามยกดินแดนหัวเมืองมลายูทั้ง 4 ให้แก่อังกฤษ แต่กลับไม่ได้สร้างความเจ็บปวดหรือความไม่พอใจให้แก่รัฐบาลสยามในเวลานั้นเลย สะท้อนได้จากเอกสารประชุมเสนาบดีรัชกาลที่ 5 เกี่ยวกับการสร้างทางรถไฟจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า รัฐบาลสยามมีความยินดีและพร้อมที่จะรับความช่วยเหลือ อีกทั้งยังพร้อมที่จะสละดินแดนในส่วนหัวเมืองมลายูเพื่อแลกกับเงินกู้ของรัฐบาลอังกฤษ ซึ่งเป็นประเด็นขัดแย้งกันในงานประวัติศาสตร์นิพนธ์ที่เน้นว่าทหกรรมการเสียดินแดน ดังตัวอย่างหนังสือเรื่องเสียดินแดนให้จักรวรรดินิยมในสมัยล่าอาณานิคม ซึ่งให้คำอธิบายเหตุการณ์ปี ค.ศ. 1909

ซึ่งสยามลงนามสนธิสัญญาเมืองไทรบุรี ปะลิส กลันตัน และตรังกานูให้อังกฤษว่าเป็นการเสียดินแดนครั้งที่ 13 (สายสกุล เดชาบุตร, 2558, น. 251) วาทกรรมดังกล่าวซึ่งถูกสร้างขึ้นภายหลังในช่วงสมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตยและเป็นความเข้าใจที่ถูกสร้างขึ้นใหม่เสียมากกว่า

ในช่วงเวลาที่จะลงนามมอบหัวเมืองมลายูให้แก่อังกฤษ ทางฝ่ายรัฐบาลสยามดำเนินการประชุม จัดทำระเบียบการปกครองอย่างเป็นปรกติด้านการโยกย้ายและจัดระเบียบสังกัดการปกครอง ในการประชุมเสนาบดี 1 วัน (8 กรกฎาคม ค.ศ. 1909) ก่อนทำสนธิสัญญากับอังกฤษ (9 กรกฎาคม ค.ศ. 1909) เป็นการประชุมคณะผู้บริหารราชการของรัฐบาลสยาม ใจความสำคัญตอนหนึ่งระบุว่า “...ส่วนเขตแดนที่แบ่งคราวนี้ ตัดเขตแดนเมืองกลันตัน หนึ่งหนึ่ง เขตแดนเมืองไทรน้อยหนึ่ง มาเพิ่มมณฑลปัตตานี แต่เมืองสตูลที่เปนส่วนหนึ่งของเมืองไทรนั้น ตัดขาดมาขึ้นมณฑลภูเก็ตทีเดียว ตั้งแต่นี้ไป เปนอันเราไม่มีเมืองประเทศราชอีก เลิกได้หมดทีเดียว...” (ธารงศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, 2558, น. 18) หลังจากเหตุการณ์ครั้งนี้ นับเป็นการปรากฏเขตแดนของรัฐบาลสยามทางตอนใต้ชัดเจนยิ่งขึ้น (สัญญาว่าด้วยเขตแดนติดท้ายหนังสือสัญญา ลงวันที่ 10 มีนาคม รัตนโกสินทร์ศก 127 ค.ศ. 1909, 2452, น. 705-708) การที่รัฐบาลสยามได้ยกหัวเมืองมลายูทั้ง 4 ให้อังกฤษทำให้การปกครองในพันธะประเทศราชได้หมดสิ้นไป คงเหลือดินแดนที่รัฐบาลสยามมีอำนาจได้อย่างแท้จริง เพราะเมื่อเกิดปัญหาระหว่างหัวเมืองประเทศราชกับอังกฤษ รัฐบาลสยามจะต้องมีส่วนในความรับผิดชอบและมักเป็นฝ่ายเสียเปรียบเสมอ เช่นกรณีเรืออังกฤษยิงโจมตีเมืองตรังกานูเมื่อปี ค.ศ. 1862 รัฐบาลสยามไม่อาจช่วยเมืองตรังกานูเรียกร้องเงินค่าเสียหายจากอังกฤษได้ (ธีรพร พรหมมาศ, 2545, น. 39) พื้นที่ซึ่งรัฐบาลสยามมีอำนาจโดยแท้หรือเป็นของรัฐบาลสยาม การเข้าถึงพื้นที่เหล่านี้มีความจำเป็นอย่างยิ่ง การคมนาคมโดยรถไฟนับเป็นนวัตกรรมร่วมสมัยที่เอื้อต่อการปกครองของรัฐบาล รวมถึงการพัฒนาความเจริญของบ้านเมืองในเขตแดนสยามตอนใต้

ความคาดหวังเส้นทางรถไฟสายใต้ของสยามซึ่งเริ่มต้นเส้นทางจากกรุงเทพมหานครมายังเมืองเพชรบุรี เริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1903 (หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กต 5.4/8 เรื่อง ร่างพระราชดำริสเปิดทางรถไฟสายกรุงเทพ-เพชรบุรี, 2446) แล้วเสร็จ ณ สถานีปลายทางสถานีสุโขทัย โกลกเสร็จสิ้นในปี ค.ศ. 1921 สยามไม่ได้เร่งรีบในการพัฒนาเส้นทางรถไฟไปสู่หัวเมืองมลายูตอนใต้เลย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเข้าใจระหว่างสถานะของสยามกับเมืองเหล่านั้น นอกจากนี้ ยังเห็นถึงความตั้งใจที่จะ “ละ” พื้นที่เหล่านั้นไป เมื่อทำสนธิสัญญากับอังกฤษในปี ค.ศ. 1909 ปัตตานีตกอยู่ในขอบเขตของสยามอย่างชัดเจนโดยการรับรองระหว่างทั้งสองมหาอำนาจ การยกดินแดนไทรบุรี ปะลิส กลันตัน ตรังกานูให้อังกฤษ เพื่อจะได้รับการกู้ยืมเงินมาสร้างเส้นทางรถไฟอีกทั้งยังอังกฤษได้รับรองให้เมืองแขก 7 หัวเมืองและสตูลซึ่งแยกมา

จากเมืองไทรบุรีอยู่ภายใต้อาณาเขตของสยาม (จิรวัดน์ แสงทอง และทวีศักดิ์ เผือกสม, 2560, น. 12-14)

ผลประโยชน์ที่รัฐบาลสยามได้รับอย่างท่วงทันที้ เกี่ยวกับเรื่องสิทธิและอำนาจ ในดินแดนทางสยามตอนใต้อย่างเต็มที่ เนื่องจากอังกฤษได้ยอมยกเลิกสัญญาฉบับปี ค.ศ. 1897 และยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขต กิจการรถไฟใต้ดินใต้รัฐบาลสยามแต่ทว่ายังถูกผูกมัดด้วยเงื่อนไขเส้นทางตามเส้นทางที่อังกฤษชี้้นำเพื่อแลกกับเงินกู้จนกว่าสยามจะสร้างเส้นทางรถไฟสายใต้เสร็จ (หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กต 5.5/7 เรื่อง อังกฤษขอทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข่าวลือว่ารัฐบาลสยามจะเปลี่ยนเส้นทางบางตอน, 2456) เชื่อมต่อกับทางรถไฟรัฐบาล สหพันธรัฐมลายาซึ่งเป็นประโยชน์ทางการค้าที่รัฐบาลอังกฤษได้รับ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสยาม มีอำนาจในการเข้าไปจัดการปกครองอย่างเต็มที่หลังจากพรมแดนทางตอนใต้ปรากฏแน่ชัด พร้อมกับการสถาปนาอำนาจจากศูนย์กลางอำนาจไปยังแต่ละเมืองได้สะดวกยิ่งขึ้น ทั้งนี้ รัฐบาล สยามสามารถเชื่อมโยงเครือข่ายการคมนาคมและยังสร้างโครงข่ายการติดต่อสื่อสารซึ่งเกิดขึ้น ตามเส้นทางรถไฟสายใต้ ทั้งกิจการโทรเลขและกิจการไปรษณีย์ใต้ดินใต้อย่างรวดเร็วกระจาย ตามเมืองสำคัญทั่วทั้งสยามตอนใต้ สังเกตได้จากการขยายที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขตลอด แนวทางรถไฟสายใต้ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่สัมพันธ์กับความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่นแบบเดิม

สิ่งที่เกิดขึ้นใหม่ในโครงสร้างการบริหารราชการท้องถิ่น คือ อำนาจจากรัฐบาลกลาง ที่เข้าไปเปลี่ยนแปลงการใช้ระบบเมืองใหญ่ดูแลเมืองเล็ก เปลี่ยนไปสู่การยกสถานะของเมือง ทั้งหลายในสยามตอนใต้ให้มีสถานะเทียบเท่ากันซึ่งสามารถบริหารราชการรับมอบคำสั่งจาก รัฐบาลสยามโดยตรง เช่น การจัดรวมหัวเมืองแขกทั้ง 7 เดิมขึ้นตรงต่อเมืองนครศรีธรรมราช สถาปนาเป็นมณฑลปัตตานีในปี ค.ศ. 1906 ขึ้นตรงกับรัฐบาลสยามเนื่องด้วยการค้าชายแดน และการเดินทางสะดวกมากยิ่งขึ้น (ประกาศตั้งมณฑลปัตตานี, 2449, น. 399) อำนาจและ การตัดสินใจปัญหาทั้งหลายได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็วผ่านซึ่งเป็นผลจากการพัฒนาทางรถไฟ กล่าวคือการสื่อสารเป็นไปอย่างรวดเร็วผ่านการใช้โทรเลข ส่วนเอกสารจดหมายทางราชการ รวมไปถึงจดหมายทั่วไประหว่างเมืองขนย้ายอย่างรวดเร็วโดยใช้รถไฟ

เส้นทางรถไฟนำพาทั้งวัฒนธรรมทางวัตถุและเกื้อหนุนต่อการขนถ่ายสินค้า ประชาชน สามารถเดินทางสัญจรระหว่างเมืองในระยะทางที่ไกลหลายร้อยกิโลเมตรโดยใช้เวลาน้อย (ประกาศกระทรวงคมนาคม แผนกรถไฟ เติมนรถรับคนโดยสารและสินค้าแต่สถานีบ้านนา มาจังหวัดสุราษฎร์ธานีถึงจังหวัดชุมพร, 2459, น. 643) ทั้งนี้ ยังเปิดพื้นที่การค้าและชุมชน ระหว่างสถานีรถไฟ พร้อมกับส่งเสริมการโยกย้ายถิ่นอาศัยไปตามแต่ละเมืองได้ง่ายยิ่งขึ้นเป็น หนึ่งในกระบวนการสร้างความกลมกลืนอันเป็นผลจากการเข้าถึงพื้นที่ได้ง่ายยิ่งขึ้น ชุมทาง

ขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นซึ่งรองรับทั้งเศรษฐกิจการค้าซึ่งเป็นชุมชนขนาดใหญ่ เช่น ชุมทางรถไฟขนาดใหญ่ มีประชาชนจากต่างไปถิ่นตั้งถิ่นฐานใหม่ซึ่งเป็นผลจากการขยายการคมนาคมทางรถไฟ

รถไฟสายใต้สร้างรายได้ให้แก่สยามและพัฒนาเศรษฐกิจของเกิดชุมทางการค้าระหว่างเมืองได้อย่างดี รวมถึงรัฐบาลสยามสามารถระดมอำนาจในการเข้าไปจัดการปกครองหัวเมืองทางตอนใต้อย่างรัดกุมมากยิ่งขึ้น (สมใจ ไพโรจน์ธีระรชต์, 2517, น. 337-338) รัฐบาลสยามสามารถสถาปนาอำนาจผ่านการประกาศใช้เงินตราสยามแทนเงินของรัฐบาลอังกฤษซึ่งสำคัญมากในเรื่องการเรียกเก็บภาษีแร่ดีบุกโดยเฉพาะในมณฑลภูเก็ต (ประกาศการใช้เงินตราสยามมณฑลภูเก็ต รัตนโกสินทร์ศก 125, 2449, น. 399) ทั้งนี้ ระบบการขนส่งทางรางสร้างความสงบสุขภายในสยามตอนใต้เกื้อหนุนต่อการจัดการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งลดการเกิดการต่อต้านอำนาจรัฐ เนื่องจากการเคลื่อนย้ายกำลังพลสามารถทำได้สะดวกยิ่งขึ้น การแสดงอำนาจผ่านการเข้าถึงพื้นที่ส่วนต่างๆ สามารถแสดงให้เห็นถึงสถานะรวมถึงปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นกับศูนย์กลางที่กรุงเทพฯ อย่างแนบแน่นมากขึ้น ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการสร้างโลกทัศน์และจิตสำนึกร่วมของการเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสยาม

ดังนั้น หากจะกล่าวว่าสยามเสียดินแดนให้แก่อังกฤษไป ความเข้าใจระหว่างอังกฤษและสยามในขณะนั้นอังกฤษยอมรับกรรมสิทธิ์ของสยามเหนือหัวเมืองมลายูทั้ง 4 จริง เมื่อเป็นเช่นนั้นเหตุการณ์การเสียพื้นที่ดังกล่าวย่อมแสดงว่าเหตุการณ์นี้เกิดขึ้นจริง แต่ทว่าเมื่อพิจารณาจากหลักฐานชั้นปฐมภูมิ จะเห็นถึงความพยายามของสยามในการจัดการผลประโยชน์ในการใช้เมืองมลายูเหล่านี้ แลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ในข้อเสนอเรื่องการสร้างทางรถไฟกับรัฐบาลอังกฤษอย่างเต็มที่ อีกทั้งหัวเมืองมลายูทั้ง 4 ติดอยู่ในระบบหัวเมืองประเทศราชซึ่งไม่ได้สร้างผลประโยชน์ให้แก่สยาม รวมทั้งสยามไม่อาจที่จะเข้าไปจัดการพื้นที่เหล่านั้นด้วยคำนึงถึงสถานะเมืองประเทศราช ความค้ำคางกล่าวส่งผลให้สยามมีความต้องการที่จะตัดพันธะเหล่านี้ทั้งไปผนวกกับข้อเสนอจากรัฐบาลอังกฤษซึ่งเสนอขอแลกเปลี่ยน รวมถึงสยามจะไม่ได้เสียเวลาในการดูแลพัฒนาจัดการกับกิจการของหัวเมืองมลายูเนื่องจากจะตกอยู่ในกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลอังกฤษ

## 5. บทสรุป

การบริหารจัดการปกครองของรัฐบาลสยามเหนือดินแดนรัฐมลายูทั้ง 4 เป็นการดำรงความสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องยาวนานผ่านรูปแบบจารีต ซึ่งอาศัยการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์สยามกับสุลต่านเจ้าผู้ครองเมืองเหล่านั้นยอมรับในอำนาจและสวามิภักดีในฐานะเมืองประเทศราชของสยาม ระเบียบการปกครองของหัวเมืองมลายู คือ การให้อำนาจกับสุลต่านคอยดูแลปกครองและแสดงการเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสยามโดยการจัดส่งบรรณาการเข้าสู่

กรุงเทพฯ ศูนย์กลางรัฐสยาม พิธีการดังกล่าวได้ดำรงมาจนกระทั่งสมัยรัชกาลที่ 5 การเข้ามาครอบดินแดนทางตอนใต้แหลมมลายูของอังกฤษเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทั้งการจัดการปกครองของสยาม การปรับตัวของรัฐมลายูทั้ง 4 รวมถึงการปรับตัวของอาณานิคมช่องแคบ

หลังจากลงนามในสนธิสัญญาสยามกับอังกฤษปี ค.ศ. 1909 ผลตอบแทนที่สยามได้รับประโยชน์แบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ 1) ส่วนกฎหมาย ประกอบด้วย การยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขต รวมถึงยกเลิกสนธิสัญญาลับปี ค.ศ. 1897 ซึ่งสยามลงนามกับอังกฤษมีใจความห้ามสยามโอนหรือให้สิทธิพิเศษแก่ชาติอื่นในการพื้นที่ตั้งแต่เมืองบางตะพานลงมา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอังกฤษ (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2554, น. 96-97) 2) ส่วนความช่วยเหลือ ประกอบด้วย การสร้างเส้นทางรถไฟสายใต้ โดยความช่วยเหลือทางการเงิน อังกฤษให้สยามกู้เงินโดยคิดดอกเบี้ยร้อยละสี่ รวมถึงความช่วยเหลือทางด้านทรัพยากรบุคคล เช่น วิศวกร นายช่าง ฯลฯ รวมถึงการสำรวจเส้นทางเพื่อทำแผนที่และเส้นทางรถไฟ (กรมศิลปากร, 2519, น. 70) การเสนอมุมมองทางด้านผลประโยชน์ที่เสนอในบทความนี้เพื่อเสนอให้เกิดการทำความเข้าใจการยกหัวเมืองมลายูทั้ง 4 รวมถึงอธิบายเหตุการณ์ดังกล่าวที่มากกว่าประเด็นการเสียดินแดนเพียงอย่างเดียว บทความนี้ชี้ให้เห็นความต้องการของสยามและผลประโยชน์ที่จะได้รับพอประมาณ ซึ่งข้อเสนอของบทความนี้จะสมเหตุกล่าวอ้างเป็นประการใด ผู้ศึกษาจึงจะยกความตอนหนึ่งจากเอกสารประชุมเสนาบดีในการหารือเรื่องการยกหัวเมืองมลายูให้แก่อังกฤษมาสาธกไว้ว่า

“...สยามมีสองชั้น คือ หัวเมืองชั้นใน กับชั้นนอกฤๅประเทศราช ส่วนการปกครองแต่ก่อนๆ มาด้วยเหตุที่ทางไปมาลำบาก จึงได้ปล่อยให้หัวเมืองชั้นนอกเป็นประเทศราชปกครองตัวเอง เปนแต่ส่งเครื่องราชบรรณาการ เพราะชนั้นกรุงเทพฯ ไม่ได้ผลประโยชน์อันใดจากหัวเมืองประเทศราชนอกจากบรรณาการ...ให้แยกปกครองตัวเองเป็นประเทศราช การที่เกี่ยวข้องกันในชั้นหลังมานี้ ก็เพราะหัวเมืองเหล่านี้อยู่ใกล้เขตแดนอังกฤษมากขึ้น ผลประโยชน์เดินถึงกันเข้า ฝ่ายอังกฤษยกเหตุกล่าววว่าเราปกครองไม่พอ ตามทางความคิดระวังของเขา...เพราะฉะนั้นในการที่ดีดพระราชอาณาเขตแหลมมลายูครั้งนี้ ส่วนที่เป็นของเราแท้ กล่าวคือมณฑลปัตตานี เราจัดการปกครองอย่างหัวเมืองทั้งปวง ส่วนที่จะเอามาปกครองไม่ได้เช่นที่ดีดออกไปนี้ ก็นับวันแต่จะห่างเหินจากเราไปทุกที ในเวลานี้เรายังมีของที่มีราคาอยู่ จึงควรถือเอาราคานี้แลเปลี่ยนกับสิ่งอื่น...แต่ถ้าจะรออยู่จนถึงเวลาเช่นนั้น เราก็คงต้องทนความยากลำบากอยู่ช้านาน แลราคาของหัวเมืองแยกก็จะตกต่ำลงไปทุกที จึงเห็นว่า

แลกเปลี่ยนกันเสียในเวลานี้ดีกว่า...การสร้างรถไฟ รัฐบาลสตรีตเซนต์เดอลเมนด์ ยอมให้เราจ่ายเงินทำตั้งแต่เมืองเพชรบุรีไปถึงสิงคโปร์ด้วยเรียกดอกเบี้ยเพียงร้อยละสี่ ความปรารถนาอันนี้ เป็นประโยชน์ข้างฝ่ายเขามาก แต่เราก็ได้...ตั้งแต่นั้นไปเป็นอันเรา ไม่มีเมืองประเทศราชอีก เลิกได้หมดทีเดียว ถ้าข้อสัญญาของเราไม่เป็นผลแก่การปกครองได้ทั่วพระราชอาณาเขตรดงนี้มียู่ตราบใดแล้ว เราก็รักษาหัวเมืองไว้ไม่ได้ ตรานั้น คงได้รับความร้อนใจรำไป..." (กรมศิลปากร, 2519, น. 68-70)

ข้อเสนอจากบทความนี้เกิดขึ้นเพื่อพยายามอธิบายถึงมุมมองที่หลากหลายใน กระบวนการศึกษาเหตุการณ์ด้านประวัติศาสตร์ซึ่งเป็นชุดความรู้ที่ถูกผลิตสร้างในสังคม ดังเช่น กรณีศึกษาของบทความนี้กรณีหัวเมืองมลายูทั้ง 4 ซึ่งได้รับการอธิบายเหตุการณ์ในช่วงปี ค.ศ. 1909 ว่าเป็นการเสียดินแดนครั้งที่ 13 ผู้เขียนบทความพยายามอธิบายโดยการยกหลักฐานชั้น ปฐมภูมิที่ร่วมสมัยกับเหตุการณ์ดังกล่าวมา เพื่อเสนอมุมมองอีกด้านของความเข้าใจในการศึกษา เหตุการณ์ปี ค.ศ. 1909 ว่ามิใช่เป็นการสูญเสียและสยามมิได้เป็นฝ่ายถูกกระทำตามความหมาย ดังกล่าว แต่ยังมีส่วนที่สยามได้ประโยชน์ด้วยเช่นกัน ดังที่ได้แสดงให้เห็นภูมิหลังสำคัญของการจัดการปกครองของสยาม การกระจายอำนาจแบบรัฐจารีต บริบทสำคัญโดยเฉพาะอังกฤษ ที่เป็นปัจจัยขับเคลื่อนความเปลี่ยนแปลงในภูมิภาค และเงื่อนไขของเหตุการณ์ที่เป็นคำอธิบาย ของบทความเพื่อสนับสนุนข้อเสนอในบทความนี้ที่ว่า การลงนามในสนธิสัญญาสยามกับอังกฤษ ปี ค.ศ. 1909 เป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างสยามกับอังกฤษ กล่าวคือ อังกฤษได้รับ หัวเมืองมลายูทั้ง 4 ตามความปรารถนา และสยามนำหัวเมืองมลายูเหล่านี้ที่อังกฤษถือว่าเป็น กรรมสิทธิ์ของสยามมาแลกกับผลตอบแทนและความช่วยเหลือในการพัฒนาสยามตอนใต้

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กรมศิลปากร. (2519, กันยายน). พระราชดำรัสรัชกาลที่ 5 ทรงในที่ประชุมเสนาบดีเรื่องทำหนังสือ สัญญาทางพระราชไมตรีกับอังกฤษ ร.ศ. 128. *นิตยสารศิลปากร*. 20(3), 67-70.
- การเลี้ยมพระราชทานเป็นเกียรติยศ แก่เจ้าพระยาฤทธิสงครามเจ้าพระยาไทรบุรี. (2446, 31 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 20 ตอน 9 หน้า 130.
- การเลี่ยนยศพระยาไทรบุรีเป็นเจ้าพระยาไทรบุรีและพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์จุลจอมเกล้า ฝ่ายหน้า. (2438, 1 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 12 ตอน 22 หน้า 89-190.
- ชาวแขกเมืองกลันตัน. (2431, 1 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 5 ตอน 18 หน้า 146-147.

- ข่าวพระยาไทรบุรีเฝ้า. (2435, 14 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 9 ตอน 20 หน้า 144.
- จตุพร ศิริสัมพันธ์ (บก.). (2547). *ประมวลข้อมูลเกี่ยวกับจารึกพ่อขุนรามคำแหง*. กรุงเทพฯ: สำนักหอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร.
- จิรวัดน์ แสงทอง, และทวีศักดิ์ เผือกสม (บก.). (2560). *ไทยใต้ มลายูเหนือ: ปฏิสัมพันธ์ทางชาติพันธุ์บนคาบสมุทรแห่งความหลากหลาย*. นครศรีธรรมราช: หลักสูตรอาเซียนศึกษา สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. (2554). *ประมวลสนธิสัญญา อนุสัญญา ความตกลง บันทึกความเข้าใจ และแผนที่ ระหว่างสยามประเทศไทยกับประเทศอาเซียนเพื่อนบ้าน: กัมพูชา-ลาว-พม่า-มาเลเซีย*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ฐนพงศ์ ลือขจรชัย. (2560). *ปัจจัยที่มีผลต่อการตกลงพรมแดนในดินแดนมลายูระหว่างสยามและอังกฤษในสนธิสัญญาปี ค.ศ.1909*. (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต), สาขาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- แถมสุข นุ่มนนท์. (2528). *การทูตไทยสมัยรัตนโกสินทร์*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ทัศนาศ ทศนมิตร. (2549). *พระมหากษัตริย์ไทยกับปัตตานี กลันตัน ไทรบุรี และตรังกานูในสยามประเทศ*. กรุงเทพฯ: ดอกหญ้า.
- ธงชัย วินิจจะกุล. (2556). *กำเนิดสยามจากแผนที่: ประวัติศาสตร์ภูมิกายาของชาติ*. [Siam Mapped: A History of the Geo-Body of a Nation] (พวงทอง ภวัครพันธุ์, โอตาอรุณวงศ์, พงษ์เลิศ พงษ์วานันต์, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- ธารรงค์ เพชรเลิศอนันต์. (2558). *วาทกรรมเสียดินแดน*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ธีรพร พรหมมาศ. (2545). *พัฒนาการทางการเมืองของรัฐกลันตันและตรังกานูตั้งแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 ถึง ค.ศ. 1941*. (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต), ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- ประกาศกระทรวงคมนาคม แผนกรถไฟ เติมนรถรับคนโดยสารและสินค้าแต่สถานีบ้านนา มาจังหวัดสุราษฎร์ธานีถึงจังหวัดชุมพร. (2459, 18 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 33 ตอน 0 ง หน้า 643.
- ประกาศการใช้เงินตราสยามมณฑลภูเก็ต รัตนโกสินทร์ศก 125. (2449, 29 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 23 ตอน 18 หน้า 399.
- ประกาศตั้งมณฑลปัตตานี. (2449, 29 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 23 ตอน 18 หน้า 399.
- ประกาศในการเลื่อนยศพระยาไทรบุรีเป็นเจ้าพระยาไทรบุรี. (2438, 1 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 12 ตอน 22 หน้า 190-191.

- ประไพพิศ วรวัฒนชัย. (2534). การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองภาคใต้: การโอนอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง. ใน ศรีสุนทร นาคะอภิ. *ทักษิณผั่งทะเลตะวันออก*. นครนายก: กองวิชาประวัติศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า.
- พระยาگلันตันเฝ้าถวายเครื่องราชบรรณาการ. (2443, 22 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 17 ตอน 17 หน้า 220.
- พระยาตรังกานูเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ณ กรุงเทพฯ. (2444, 8 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 18 ตอน 23 หน้า 346.
- พระยาไทรบุรีเฝ้าถวายบังคมลา [กราบถวายบังคมลากลับเมืองไทรบุรี]. (2431, 2 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 5 ตอน 9 หน้า 72.
- ยงยุทธ ชูแว่น (บก.). (2550). *คาบสมุทรไทยในราชอาณาจักรสยาม: ประวัติศาสตร์ตัวตนของภาคใต้สมัยอยุธยาถึงต้นรัตนโกสินทร์*. กรุงเทพฯ: นาค.
- วุฒิชัย มูลศิลป์. (2534). *การปรับตัวของไทยและจีน ในสมัยจักรวรรดินิยมใหม่*. กรุงเทพฯ: เลิฟแอนด์ลิฟเพรส.
- ศุภการ สิริไพศาล. (2560). *พัฒนาการของกลุ่มทุนและเครือข่ายธุรกิจท้องถิ่นในภาคใต้ของประเทศไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สมใจ ไพโรจน์ธีระรัชต์. (2517). *บทบาทของประเทมหาวอำนาจตะวันตกในการสร้างทางรถไฟของประเทศไทย ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว*. (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต), สาขาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สัญญาว่าด้วยเขตแดนติดท้ายหนังสือสัญญา ลงวันที่ 10 มีนาคม รัตนโกสินทร์ศก 127 ค.ศ. 1909. (2452, 18 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 26 ตอน 0 ง หน้า 705-708.
- สายสกุล เดชาบุตร. (2558). *เสียดินแดนให้จักรวรรดินิยมในสมัยล่าอาณานิคม*. กรุงเทพฯ: ยิปซี กรุป.
- เสาวลักษณ์ กิษานนท์, และปัทมกร ศรีบุญเรือง. (2558). *จากนานามาลยรัฐสู่มาเลเซียและสิงคโปร์ในปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: กรมศิลปากร.
- หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. กต 5.4/8 เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ “ร่างพระราชดำรัสเปิดทางรถไฟสายกรุงเทพ-เพชรบุรี” (2446).
- \_\_\_\_\_. กต 5.5/1 เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ “ดำริจะกู้เงินต่างประเทศเพื่อทำทางรถไฟสายใต้” (2447-2449).
- \_\_\_\_\_. กต 5.5/10 เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ “ครบกำหนดสัญญาจ้างนายสมาร์ท (MR. L. S. SMART) วิศวกรรถไฟสายใต้ รัฐบาลสยามไม่ต่อสัญญา” (2456).

- \_\_\_\_\_. กต 5.5/13 เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ “สร้างทางรถไฟสายใต้ต่อกับแหลมมลายู และขอกู้เงินสหพันธรัฐมลายาเพิ่มขึ้นอีก” (2456).
- \_\_\_\_\_. กต 5.5/3 เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ “ความคิดเห็นในการที่จะสร้างรถไฟสายใต้” (2452).
- \_\_\_\_\_. กต 5.5/4 เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ “กู้เงินจากรัฐบาลสหพันธรัฐมลายาเพื่อสร้างทางรถไฟสายใต้ ตอน 1” (2453-2454).
- \_\_\_\_\_. กต 5.5/6 เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ “รัฐบาลสยามขอเบิกเงินกู้จากสหพันธรัฐมลายาประจำปี พ.ศ. 2454-2460” (2455-2460).
- \_\_\_\_\_. กต 5.5/7 เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ “อังกฤษขอทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข่าวลือว่ารัฐบาลสขาวลือว่าสยามจะเปลี่ยนเส้นทางบางตอน” (2456).
- แอ็บบ็อต โลว์ มอฟแฟท์. (2520). *แผ่นดินพระจอมเกล้า* [Mongkut The King of Siam] (นิจ ทองโสภิต, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.

### ภาษาอังกฤษ

- Kedah Taken Over*. (1909, 17 July). *The Straits Times*, p. 7.
- KING CHULALONGKORN'S REIGN*. (1910, 27 October). *The Singapore Free Press and Mercantile Advertiser (Weekly)*, p. 9.
- Kleingrothe, C. (1907). *Map of the Straits Settlement and Federated Malay State 1907*. (Map). Singapore: Fraser and Neave.
- National Museum. (n.d.). *Bunga Mas (Golden Flower)*. Retrieved February 19, 2021, from [http://www.muziumnegara.gov.my/gallery/items/Bunga\\_Mas\\_61](http://www.muziumnegara.gov.my/gallery/items/Bunga_Mas_61)
- QUEDAH AND SIAM*. (1831, 15 September). *Singapore Chronicle and Commercial Register*, p. 1.
- The Anglo-Siamese Treaty*. (1909, 18 March). *The Singapore Free Press and Mercantile Advertiser (Weekly)*, p. 162.
- The Annexation Policy*. (1891, 14 July). *The Singapore Free Press and Mercantile Advertiser (Weekly)*, p. 1.
- The Singapore Free Press Friday*. (1909, 2 July). *The Singapore Free Press and Mercantile Advertiser*, p. 4.
- Turnbull, C.M. (2009). *A History of Modern Singapore, 1819-2005*. Singapore: NUS Press.

## โครงสร้างองค์การจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย: มุมมองเชิงวัฒนธรรมองค์การ<sup>1</sup>

กิตติ วิสารกาญจน<sup>2</sup>

Received: January 24, 2020

Revised: May 28, 2020

Accepted: August 27, 2020

### บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาพัฒนาการขององค์การจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย (เฉพาะองค์กรกลางระดับชาติ) ด้วยมุมมองวัฒนธรรมองค์การ โดยวิเคราะห์ผ่านบริบทการเปลี่ยนแปลงทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ตั้งแต่หลังการปฏิรูประบอบราชการ พ.ศ. 2545 จนถึงปัจจุบัน โดยพบว่า การออกแบบโครงสร้างองค์การจัดการทรัพยากรน้ำที่ผ่านมา ยังคงมีลักษณะเป็น “ตัวแบบพีระมิด” และ “วัฒนธรรมแบบระบอบราชการ” ที่เน้นรวมศูนย์อำนาจไว้กับผู้นำฝ่ายการเมืองและระบอบราชการ โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่ต้องรับมือกับวิกฤติด้านทรัพยากรน้ำ โครงสร้างองค์การแบบรวมศูนย์อำนาจจะเข้มข้นมากกว่า ในช่วงสภาวะปกติ ซึ่งสมควรออกแบบโครงสร้างองค์การที่ให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น

**คำสำคัญ** การจัดการทรัพยากรน้ำ, วัฒนธรรมองค์การ, โครงสร้างองค์การ

---

<sup>1</sup> บทความนี้ปรับปรุงเพิ่มเติมจากรายงานในรายวิชา องค์การและการจัดการ (ร.681) ภาคการศึกษา 1/2561 โครงการรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ศ.ดร.อัมพร อารังลักษณ์ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อบทความชิ้นนี้ ทั้งนี้ หากมีข้อผิดพลาดประการใดย่อมเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว

<sup>2</sup> อาจารย์ประจำคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากรวิทยาเขตสารสนเทศเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี 76120 อีเมล: kitti@ms.su.ac.th

## The Structure of Water Resource Management Organizations in Thailand: An Organizational Culture Perspective

Kitti Wisankanchana<sup>3</sup>

### Abstract

This article focuses on the development of water resources management organizations in Thailand, especially the apex body level. This article examines the organizational culture perspective and analyzes through political, economic, and social contexts with have happened since the bureaucratic reform 2002. The results show that the structural design of the water resources management organization is characterized as "a pyramid model" and "bureaucratic culture" that centralized the power to political and bureaucratic leaders. Particularly during times of crisis in water resources, the organizational structure is more centralized than normal. The structure of the water resources management organization should be designed to increase public participation.

**Keywords** Water Resource Management, Organizational Culture, Organizational Structure

---

<sup>3</sup> Lecturer, Faculty of Management Science, Silpakorn University Phetchaburi IT Campus, Phetchaburi 76120. E-mail: kitti@ms.su.ac.th

## 1. บทนำ

เป็นที่ทราบกันดีว่า ประเทศไทยประสบปัญหาด้านทรัพยากรน้ำอย่างซ้ำซากมาเป็นเวลานาน ทั้งปัญหาอุทกภัยในช่วงฤดูมรสุมซึ่งสร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นประจำทุกปี ขณะที่ในฤดูแล้งหลายพื้นที่ก็ต้องประสบกับปัญหาน้ำขาดแคลนในสถานะที่น้ำต้นทุนมีอยู่อย่างจำกัดแต่ความต้องการใช้น้ำกลับเพิ่มสูงขึ้น นำไปสู่ปัญหาการแย่งชิงน้ำระหว่างภาคส่วนต่างๆ ปัญหาเหล่านี้วันจะยิ่งทวีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนและสิ่งแวดล้อมในวงกว้าง โดยทุกรัฐบาลที่ผ่านมามีความพยายามที่จะจัดการกับปัญหาด้านทรัพยากรน้ำมาตลอด

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการจัดการทรัพยากรน้ำของภาครัฐไทย ได้แก่ การมีหน่วยงาน ซึ่งมีการเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำในระดับกรมกองอยู่เป็นจำนวนมาก (มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ, 2544) โดยช่วงก่อนการปฏิรูประบอบราชการ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกระจายอยู่ใน 9 กระทรวง 40 หน่วยงาน การปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานที่ต่างสังกัดเป็นไปแบบต่างคนต่างทำ ปราศจากการกำหนดทิศทางที่ชัดเจน ซึ่งนำไปสู่ปัญหาการขาดเอกภาพและความซ้ำซ้อนของงบประมาณ ในขณะที่การบริหารงานยังคงเป็นไปแบบรวมศูนย์อำนาจไว้กับระบบราชการ หรือดังที่เกษียร เตชะพีระ (2558) ได้ชี้ให้เห็นว่า รัฐไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันตกอยู่ใน “กัณฑ์รัฐราชการ” กล่าวคือ โครงสร้างรัฐที่รวมศูนย์อำนาจสูงแต่ขาดเอกภาพ เหมือนพีระมิดที่แตกเป็นเสี่ยง (a fragmented pyramid-like overcentralized but under-unified state structure) ที่พยายามรวมศูนย์อำนาจไว้กับระบบราชการ แต่การปฏิบัติงานกลับด้อยประสิทธิภาพและเต็มไปด้วยปัญหาการช่วงชิงเขตอำนาจและงบประมาณที่ทับซ้อนกันระหว่างกรมกองต่างๆ โดยปราศจากการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพภายนอกหรือจากภาคประชาชน ซึ่งแน่นอนว่าการบริหารจัดการน้ำก็ประสบกับปัญหาดังกล่าว

กล่าวเฉพาะในแง่การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แนวทางที่รัฐไทยเลือกใช้สำหรับแก้ไขปัญหาคือการซ้ำซ้อนที่กล่าวมาข้างต้น ได้แก่ การจัดตั้งองค์กรกลางในรูปแบบ “คณะกรรมการ” ขึ้นทั้งในระดับชาติและระดับลุ่มน้ำ เพื่อบูรณาการการดำเนินงานของหน่วยงานที่มีการเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากและกระจายอยู่ในหลายกระทรวง ทบวง กรม ให้เกิดความเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น โดยการจัดโครงสร้างและกำหนดสัดส่วน องค์ประกอบของคณะกรรมการมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมที่แตกต่างกันไปในแต่ละรัฐบาล

หากเป็นดังที่ Hofstede Geert (2010) นักวิชาการด้านวัฒนธรรมองค์การ (Organizational Culture) ได้เสนอว่า รูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การ ตลอดจนการวางแผน และควบคุมขององค์กรนั้น ได้รับอิทธิพลจากมิติเชิงวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ ในฐานะที่เป็น “ชุดคำสั่งภายในจิตใจ” (Software of Mind) ของผู้คนในประเทศนั้นๆ เช่นนั้นแล้ว การวิเคราะห์และตีความ (Interpretation) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและสัดส่วนองค์ประกอบขององค์การการจัดการทรัพยากรน้ำ อาจช่วยสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะเชิงวัฒนธรรม ซึ่งหมายถึง บรรดาค่านิยมและบรรทัดฐาน (Value and Norm) ที่ภาครัฐไทยให้ความสำคัญอยู่ในช่วงเวลานั้นๆ ได้ บทความนี้ จึงเป็นการศึกษาถึงพัฒนาการการจัดโครงสร้างองค์การการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย เน้นเฉพาะองค์กรระดับชาติ (Apex Body) ผ่านมุมมองเชิงวัฒนธรรมองค์การ ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ตั้งแต่ช่วงหลังการปฏิรูประบบราชการเมื่อ พ.ศ. 2545 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งถือเป็นช่วงเวลาสำคัญที่ภาครัฐไทย ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทั้งทางการเมืองและการบริหารรัฐกิจหลายด้าน เพื่อที่จะคลี่คลายให้เห็นถึง บรรดาค่านิยมและบรรทัดฐานที่มีอิทธิพลต่อการจัดรูปแบบโครงสร้างองค์การภาครัฐในแต่ละช่วงสมัย โดยเฉพาะในแง่ของการต่อสู้ต่อรองและขับเคลื่อนระหว่างวัฒนธรรมระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจกับวัฒนธรรมแบบมุ่งกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน

บทความนี้แบ่งเนื้อหาออกเป็นสามส่วน **ส่วนแรก** จะเป็นการกล่าวถึงแนวคิดในการศึกษาวิเคราะห์องค์การด้วยมุมมองวัฒนธรรมองค์การ **ส่วนที่สอง** จะเป็นการวิเคราะห์ถึงพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย เฉพาะในกรณีของคณะกรรมการ ระดับชาติ ภายใต้ปัจจัยและบริบทการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย **ส่วนสุดท้าย** เป็นการอภิปรายสรุป รวมทั้งวิเคราะห์แนวโน้มทิศทางการจัดโครงสร้างองค์การการจัดการทรัพยากรน้ำในอนาคต

## 2. การศึกษาโครงสร้างองค์การด้วยมุมมองวัฒนธรรมองค์การ

“วัฒนธรรมองค์การ” หมายถึง ชุดของค่านิยม ความเชื่อ ความเข้าใจ และวิธีการคิด ที่บรรดาสมาชิกในองค์การร่วมรับรู้ ยอมรับ และถ่ายทอดให้กับบรรดาสมาชิกภายในองค์การ โดยอาจปรากฏออกมาในระดับพื้นผิวภายนอก ได้แก่ รูปแบบพฤติกรรม การกระทำ เรื่องเล่า ภาษาและพิธีกรรมต่างๆ ภายในองค์การ และระดับค่านิยมภายในที่รองรับองค์การ ซึ่งหมายถึง การให้คุณค่าและความคิด ความเชื่อที่บ่งบอกถึงความเป็นสมาชิกส่วนหนึ่งขององค์การ (อัมพร อารังลักษณ์, 2553, น. 159-160) ในด้านหนึ่ง การศึกษาวัฒนธรรมองค์การ อาจมีจุดเน้นไปยัง การศึกษาค่านิยมและบรรทัดฐานภายในองค์การที่ครอบงำและส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของ

บรรดาสมาชิกองค์การ และถูกทำให้ “กลายเป็นเรื่องปกติธรรมดา” (Normalization) ของบรรดาสมาชิกภายในองค์การ (Schein, 2010, p. 9) แต่ในอีกด้านหนึ่ง การศึกษาวัฒนธรรมองค์การอาจมีจุดเน้นไปยังอิทธิพลเชิงวัฒนธรรม ซึ่งหมายถึง ค่านิยมและบรรทัดฐานอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Value and Norm) ที่ส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อการจัดรูปแบบโครงสร้าง การตัดสินใจ การดำเนินงาน และการเปลี่ยนแปลงขององค์การ (Christensen, Lægreid, Roness and Røvic, 2007, pp. 37-38)

ในแง่นี้ การศึกษาวัฒนธรรมองค์การ จึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทำความเข้าใจ “กระบวนการทำให้กลายเป็นสถาบัน” (Institutionalization Process) ในฐานะที่วัฒนธรรมองค์การเป็นผลผลิตของกระบวนการกล่อมเกลாதงสังคม (Socialization) ที่อาจก่อรูปขึ้นจากทั้งปัจจัยแรงกดดันภายใน (Internal Pressure) ซึ่งหมายถึง ภูมิหลังทางสังคม (Social background) และรากทางประวัติศาสตร์ (Historical Roots) ของตัวองค์การ ซึ่งเป็นสิ่งที่หล่อหลอมพฤติกรรม ความคิด ความเชื่อของสมาชิก และยังอาจเกิดจากปัจจัยแรงกดดันภายนอก (External pressure) ซึ่งหมายถึง สภาพแวดล้อมและบริบท การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ที่ส่งผลต่อการก่อรูปค่านิยมและบรรทัดฐานอย่างไม่เป็นทางการขององค์การ ในแต่ละช่วงเวลาอีกด้วย (Christensen, et al, 2007, pp. 43 -47) นอกจากนี้ยังอาจรวมบรรดาแนวคิดต่างๆ ซึ่งแพร่หลายและเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในระดับสากล เช่น การพัฒนาอย่างยั่งยืน ธรรมมาภิบาลการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเผยแพร่ผ่านอิทธิพลและแรงผลักดันขององค์การระหว่างประเทศต่างๆ

งานของ Hofstede (2010) ได้ศึกษาถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมระดับชาติ (National Culture) ของประเทศต่างๆ ว่าส่งผลต่อวิถีคิด วิธีการทำงาน และการแก้ปัญหาขององค์การอย่างไร ด้วยการวิเคราะห์จากระดับความต่ำสูงของ “ช่วงห่างระหว่างอำนาจ” (Power of Distance: PDI) ซึ่งพิจารณาจากลักษณะทางสังคมที่มีความแตกต่างทางสถานภาพของผู้คนในสังคม (หรืออาจเรียกว่า ลำดับช่วงชั้นทางสังคม) เช่น ระหว่างผู้มีอำนาจและผู้คนทั่วไป ระหว่างผู้บริหารกับพนักงานระดับล่าง ประกอบกับ “การหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอน” (Uncertainty Avoidance: UAI) ซึ่งพิจารณาจากลักษณะทางสังคมที่ผู้คนให้ความสำคัญกับปัจจัยความไม่แน่นอนและความเสี่ยงหรือกลัวที่จะเผชิญกับความไม่แน่นอนและการเปลี่ยนแปลงมากนักน้อยเพียงใด ที่เรียกว่า “PDI – UAI matrix model” (Hofstede, 2010, pp. 301-307) โดยเสนอตัวแบบสำหรับการมองวัฒนธรรมองค์การของประเทศต่างๆ ซึ่งอาจจัดแบ่งประเภทได้เป็นสี่ตัวแบบ ได้แก่

(1) ตัวแบบพีระมิด (Pyramid Model) จะพบในประเทศที่มีลักษณะสังคมซึ่งมีช่วงห่างระหว่างอำนาจสูง และมีการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนสูง ซึ่งลักษณะเด่นของวัฒนธรรม

องค์การตามตัวแบบนี้ ได้แก่ การเน้นให้อำนาจผู้บริหารระดับสูงในการตัดสินใจและแก้ไขปัญหาต่างๆ ตัวอย่างเช่น ฝรั่งเศส สเปน เบลเยียม รัสเซีย

(2) ตัวแบบเครื่องจักร (Machine Model) จะพบในประเทศที่มีลักษณะสังคมซึ่งมีช่วงห่างระหว่างอำนาจต่ำ และมีการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนสูง ซึ่งลักษณะเด่นของวัฒนธรรมองค์การตามตัวแบบนี้ ได้แก่ การเน้นประสิทธิภาพของโครงสร้าง กลไกและกระบวนการในการบริหารองค์การ การเน้นกฎระเบียบในการทำงาน ตัวอย่างเช่น ประเทศเยอรมัน ออสเตรเลีย ฮังการี อิสราเอล

(3) ตัวแบบตลาด (Market Model) พบในประเทศที่มีลักษณะสังคมซึ่งมีช่วงห่างระหว่างอำนาจต่ำ และการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนต่ำ ซึ่งลักษณะเด่นของวัฒนธรรมองค์การตามตัวแบบนี้ ได้แก่ การเน้นไปที่ประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญในการดำเนินงาน มากกว่าการเน้นกฎระเบียบ โดยให้ความสำคัญกับการเจรจาต่อรองและการเปลี่ยนแปลง ตัวอย่างเช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา สวีเดน เดนมาร์ก ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์

(4) ตัวแบบครอบครัว (Family Model) พบในประเทศที่มีลักษณะสังคมซึ่งมีช่วงห่างระหว่างอำนาจสูง และการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนต่ำ ซึ่งลักษณะเด่นของการบริหารองค์การตามตัวแบบนี้ ได้แก่ การให้ความสำคัญกับผู้นำในการควบคุมและตัดสินใจเสมือนเป็นหัวหน้าครอบครัว ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลจะเป็นไปตามสถานะทางสังคม โดยพบมากในกลุ่มประเทศแถบเอเชีย ตัวอย่างเช่น จีน อินเดีย สิงคโปร์ มาเลเซีย เวียดนาม

สำหรับประเทศไทย ผลการศึกษาของ Hofstede ชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มลักษณะทางสังคมที่มีช่วงห่างระหว่างอำนาจในระดับค่อนข้างสูง และการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนในระดับปานกลางค่อนข้างสูงเช่นกัน โดยจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีลักษณะวัฒนธรรมองค์การตาม “ตัวแบบพหุมิติ” อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทยดูเหมือนจะมีความโน้มเอียงไปใกล้เคียงกับกลุ่มตัวแบบครอบครัวเช่นเดียวกับประเทศแถบเอเชียอื่นๆ ด้วย (Hofstede, 2010, p. 303) นอกจากนี้ หากพิจารณาในด้านการวางแผน ควบคุมและตรวจสอบ ในกลุ่มประเทศที่มีช่วงห่างระหว่างอำนาจสูง มักมีลักษณะที่สนับสนุนการวางแผนและกำกับควบคุมโดยตัวบุคคล โดยเฉพาะผู้อยู่ในสายบังคับบัญชาระดับสูง โดย Hofstede ตั้งข้อสังเกตไว้อย่างน่าสนใจว่า สำหรับประเทศไทยซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีช่วงห่างระหว่างอำนาจสูง ย่อมส่งผลกระทบต่อระดับการมีส่วนร่วมของผู้คนในระดับล่างขององค์การ ดังเช่นกรณีที่มีการเรียกร้องขอเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบมาตรฐานการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งถูกต่อต้านอย่างรุนแรง เหตุเพราะแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ (Redistribution of Power) เข้ากันไม่ได้กับค่านิยมแบบไทย (Hofstede, 2010, p. 319)

ในอีกมุมมองหนึ่ง Richard Daft ได้จัดประเภทโครงสร้างองค์การตามวัฒนธรรมองค์การ ซึ่งมองจากจุดเน้นของกลยุทธ์ที่องค์การใช้ในการดำเนินงาน ซึ่งแบ่งออกเป็น “กลยุทธ์ที่เน้นปัจจัยภายใน” (จุดอ่อนและจุดแข็งขององค์การ) และ “กลยุทธ์ที่เน้นปัจจัยภายนอก” (ภัยคุกคามและความเสี่ยง) พิจารณาประกอบกับการตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมขององค์การ ประกอบด้วย “มิติด้านความสามารถในการยืดหยุ่น” (Flexibility) และ “มิติด้านความมีเสถียรภาพ” (Stability) โดยจัดประเภทโครงสร้างองค์การตามวัฒนธรรมองค์การได้เป็นสี่ประเภท (Daft, 2001 อ้างถึงใน อัมพร อารังลักษณ์, 2553, น. 160-163) ดังนี้

(1) วัฒนธรรมแบบผู้ประกอบการ (Adaptability/Entrepreneurial Culture) เป็นลักษณะขององค์การที่มีการวางกลยุทธ์เพื่อมุ่งตอบสนองต่อปัจจัยภายนอกและเน้นการดำเนินงานแบบยืดหยุ่น โดยมีจุดเด่นอยู่ที่ความสามารถในการปรับเปลี่ยนเพื่อสนองต่อความต้องการของลูกค้าได้อย่างรวดเร็ว

(2) วัฒนธรรมแบบมุ่งภารกิจ (Mission Culture) เป็นลักษณะขององค์การที่ใช้กลยุทธ์เพื่อมุ่งตอบสนองต่อปัจจัยภายนอกหรือลูกค้าเฉพาะกลุ่ม และเน้นการดำเนินงานที่มีความแน่นอน โดยจุดเด่นของวัฒนธรรมองค์การประเภทนี้ ได้แก่ การมุ่งบรรลุเป้าหมายอย่างชัดเจน มีการกำหนดเป้าหมายของบุคลากรและเน้นการแข่งขันเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์การที่วางไว้

(3) วัฒนธรรมแบบเครือญาติ (Clan Culture) เป็นลักษณะขององค์การที่เน้นความผูกพันและการมีส่วนร่วมของบุคลากรภายในองค์การ โดยมีความยืดหยุ่นสูงเพื่อเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม จุดเด่นคือการให้ความสำคัญกับความต้องการของบุคลากรในองค์การเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบ ความรู้สึกเป็นเจ้าของ และปฏิบัติงานอย่างดีมีประสิทธิภาพ

(4) วัฒนธรรมแบบระบบราชการ (Bureaucratic Culture) เป็นลักษณะองค์การที่เน้นเรื่องของความเป็นผู้นำ แบบแผนและพิธีกรรมต่างๆ มีความแน่นอนในการกำหนดเป้าหมายภารกิจและมีลักษณะของการสืบทอดจารีตปฏิบัติอย่างที่เคยมีอยู่ก่อนโดยไม่เน้นการเปลี่ยนแปลง โดยจุดเด่นคือการมุ่งไปยังความสำเร็จในการประสานการทำงานภาพรวมขององค์การมากกว่าความสำเร็จของตัวบุคคล

ในแง่หนึ่งจึงอาจกล่าวได้ว่า วัฒนธรรมองค์การมีส่วนสัมพันธ์กับการออกแบบโครงสร้างองค์การอย่างซับซ้อน การศึกษาการจัดและออกแบบโครงสร้างขององค์การอาจสะท้อนให้เห็นถึงมิติทางวัฒนธรรม ได้แก่ บรรทัดานิยม บรรทัดฐาน เจตคติ ตลอดจนอุดมการณ์ที่องค์การยอมรับปรับใช้อยู่ภายในรูปแบบที่เป็นจุดเน้นของโครงสร้างขององค์การ ดังนั้นสำหรับในส่วนต่อไปจะเป็นการศึกษาถึงพัฒนาการของการจัดโครงสร้างองค์การจัดการ

ทรัพยากรน้ำระดับชาติของประเทศไทย ผ่านมุมมองวัฒนธรรมองค์การโดยวิเคราะห์ประกอบกับสภาพแวดล้อมทั้งจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกจากบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม โดยแบ่งออกเป็นสามช่วง ได้แก่ ช่วงหลังการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2545-2553) ช่วงหลังเกิดเหตุมหาอุทกภัย (พ.ศ. 2554-2557) และช่วงหลังการรัฐประหาร (พ.ศ. 2557 ถึงปัจจุบัน)

### 3. พัฒนาการของการจัดโครงสร้างองค์การจัดการทรัพยากรน้ำระดับชาติของประเทศไทย ในฐานภาพสะท้อนวัฒนธรรมองค์การ

#### 3.1 การจัดโครงสร้างองค์การจัดการทรัพยากรน้ำระดับชาติหลังการปฏิรูประบบ ราชการ พ.ศ. 2545

แนวคิดการจัดตั้งองค์กรกลางสำหรับบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในรูปแบบคณะกรรมการระดับชาติ เริ่มตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ 2530 โดยในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2532 จัดตั้ง “คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” (กทช.) เพื่อทำหน้าที่องค์การกลางในการกำหนดนโยบายและกำกับทิศทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ แบบบูรณาการในภาพรวมอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม ระเบียบฯ ฉบับดังกล่าวไม่ได้มีการกำหนดโครงสร้าง สัดส่วนและองค์ประกอบของคณะกรรมการไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดไว้แต่เพียงว่า “ให้มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และบุคคลซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ” (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2532, 9 กุมภาพันธ์ 2532) ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้มี “คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ” เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรจัดการทรัพยากรน้ำในระดับพื้นที่ลุ่มน้ำ พร้อมทั้งจัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” (สทช.) ขึ้นเป็นหน่วยงานภายในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545, 21 สิงหาคม 2545)

ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญของสังคมไทย ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ส่งผลให้แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ ประชาธิปไตยทางตรงและการมีส่วนร่วมของประชาชนแพร่หลายไปในวงกว้าง พร้อมทั้งหลักการพัฒนายั่งยืน หลักสิทธิชุมชนและสิทธิในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ได้ถูกบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ จนมีการขนานนามว่าเป็น “รัฐธรรมนูญสีเขียว” (โสภารัตน์ จารุสมบัติ, 2553, น. 119-127) ช่วงเวลาเดียวกัน หลายประเทศทั่วโลก ได้มีการขับเคลื่อนแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ (Integrated Water

Resources Management: IWRM) และองค์การจัดการน้ำในระบบลุ่มน้ำ (River Basin Management Organization) บนกระบวนทัศน์การพัฒนาตามแนวเสรีนิยมใหม่ (Neo – Liberal Development Paradigm) ซึ่งมุ่งเน้นการลดบทบาทภาครัฐและเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน กำหนดมูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรน้ำ การกระจายความรับผิดชอบไปสู่ฐานล่างและเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ผ่านอิทธิพลขององค์การการเงินระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank) ซึ่งนำไปสู่กระแสการปฏิรูประบบชลประทานและพัฒนาระบบการจัดการทรัพยากรน้ำไปทั่วโลก (Mollinga & Bolding, 2003, pp. 2-5)

ช่วงปี พ.ศ. 2545 รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ได้ดำเนินนโยบายปฏิรูประบบราชการ โดยมีการยุบรวมหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำที่มีอยู่เดิมเข้าไว้ด้วยกัน เช่น สทช. ในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี บางส่วนงานของกรมโยธาธิการ กรมการเร่ร่อน พัฒนาชนบท กรมอนามัย กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน และจัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่ ได้แก่ “กรมทรัพยากรน้ำ” สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545, 2545) โดยกำหนดภารกิจหน้าที่ให้เป็นหน่วยงานหลักในด้านการเสนอแนะนโยบายและจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ในภาพรวมของประเทศ รวมทั้งทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของ กทช. (พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545, 2545; กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545, 2545) แต่กระนั้นยังพบว่า มีหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการบริหารน้ำอื่นๆ กระจายอยู่ในหลายกรมและกระทรวง อีกเป็นจำนวนมาก (วุฒิสภา, 2546; สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547)

ในช่วงเวลาเดียวกัน รัฐบาลได้ดำเนินการผลักดัน “ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ...” เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการน้ำในภาพรวมและจัดโครงสร้างองค์กรบริหารจัดการน้ำทั้งในระดับชาติและระดับลุ่มน้ำ แต่เนื่องจากวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นภายใต้การบริหารงานในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ซึ่งนำไปสู่การชุมนุมประท้วงขับไล่รัฐบาลของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย และติดตามมาด้วยการรัฐประหารโดยกองทัพ ในวันที่ 19 กันยายน 2549 สภาว่ที่รัฐบาลขาดเสถียรภาพ จึงไม่สามารถผลักดันร่างกฎหมายน้ำได้สำเร็จ ทั้งนี้ ในระหว่างกระบวนการยกร่าง รัฐบาลได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 เพื่อปรับปรุงโครงสร้างองค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้สอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน

ต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปภายหลังการปฏิรูประบบราชการขึ้นบังคับแทนใช้ฉบับเดิม โดยดำเนินการแล้วเสร็จในสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์

สำหรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ กำหนดให้มีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นรองประธาน ผู้แทนส่วนราชการและผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ มีอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้กรมทรัพยากรน้ำ เป็นสำนักงานเลขานุการ กนช. (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550, 13 กรกฎาคม 2550) โดยอาจถือได้ว่า การจัดตั้ง กนช. ขึ้นนี้ มีเป้าหมายเพื่อให้เป็นองค์กรส่วนกลยุทธ์หลัก (Strategic Apex) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบาย แผนงาน และแผนปฏิบัติการ รวมทั้งกรอบงบประมาณเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระดับภาพรวมของประเทศ

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ระเบียบฯ ฉบับใหม่จะมีการกำหนดองค์ประกอบของ กนช. ไว้ว่า ต้องประกอบด้วย ฝ่ายการเมือง ผู้แทนส่วนราชการ และผู้ทรงคุณวุฒิ แต่ไม่ได้มีการกำหนดลงรายละเอียดสัดส่วนและจำนวนองค์ประกอบของคณะกรรมการไว้แต่อย่างใด ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของคำสั่งแต่งตั้ง กนช. ซึ่งออกมาในช่วงคาบเวลาเกี่ยวระหว่างรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ สืบเนื่องมาถึงช่วงรัฐบาลที่มาจากกาเลือกตั้งสมัยรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช และรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ พบว่ามีความพยายามที่จะกำหนดสัดส่วนองค์ประกอบของผู้แทนจากภาครัฐและนอกภาครัฐไว้ใกล้เคียงกัน โดยประกอบด้วยผู้แทนภาครัฐจากฝ่ายการเมืองและ ส่วนราชการ จำนวน 21 ราย และผู้แทนภาคประชาชนจากผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนผู้ใช้ น้ำจากกลุ่มน้ำต่างๆ และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการน้ำ จำนวน 20 ราย ในแง่นี้ การจัดโครงสร้างและองค์ประกอบของ กนช. ในช่วงระยะเวลานี้ สะท้อนให้เห็นว่า วัฒนธรรมองค์การแบบระบบราชการ (Bureaucratic Culture) ที่เน้นผู้นำในภาคราชการและการประสานการทำงานในภาพรวมขององค์การยังคงมีอิทธิพลสูงในสังคมไทย แต่อย่างไรก็ตาม พบว่ามีแนวโน้มให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มมากยิ่งขึ้น ดังมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 1 โครงสร้างองค์ประกอบและสัดส่วนของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ  
(กนช.) หลังการปฏิรูประบอบราชการ พ.ศ. 2545

| ผู้แทนภาครัฐ (21)                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | ผู้แทนภาคประชาชน (20)                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ฝ่ายการเมือง (4)                                                                                                                                                                                            | ผู้แทนส่วนราชการ (17)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>■ นายกรัฐมนตรี</li> <li>■ รมว. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์</li> <li>■ รมว. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</li> <li>■ รมว. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์</li> <li>■ ปลัดกระทรวงคมนาคม</li> <li>■ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</li> <li>■ ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี</li> <li>■ ปลัดกระทรวงพลังงาน</li> <li>■ ปลัดกระทรวงมหาดไทย</li> <li>■ ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร</li> <li>■ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม</li> <li>■ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ</li> <li>■ เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ</li> <li>■ อธิบดีกรมชลประทาน</li> <li>■ อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ</li> <li>■ อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล</li> <li>■ อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</li> <li>■ รองอธิบดีกรมชลประทาน</li> <li>■ รองอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ</li> <li>■ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน กรมทรัพยากรน้ำ</li> </ul> | <b>ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ ผู้แทนสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย</li> <li>■ ผู้แทนสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย</li> <li>■ ผู้แทนสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย</li> </ul>                                      |
|                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <b>ผู้แทนผู้ใช้น้ำจากคณะกรรมการลุ่มน้ำ (9)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ ผู้แทนผู้ใช้น้ำลุ่มน้ำภาคเหนือ</li> <li>■ ผู้แทนผู้ใช้น้ำลุ่มน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ</li> <li>■ ผู้แทนผู้ใช้น้ำลุ่มน้ำภาคกลาง / ตะวันออก / ตะวันตก</li> <li>■ ผู้แทนผู้ใช้น้ำลุ่มน้ำภาคใต้</li> </ul> |
|                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <b>ผู้ทรงคุณวุฒิ (8)</b><br>ผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ด้านบริหารจัดการน้ำตามที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง เช่น <ul style="list-style-type: none"> <li>■ ผู้แทนสภาอุตสาหกรรม</li> <li>■ ผู้แทนสภาหอการค้า</li> <li>■ นักวิชาการ</li> <li>■ ผู้เชี่ยวชาญ</li> </ul>                                   |

ที่มา: คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 244/2550 (2550), คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 80/2552 (2552) และ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 253/2552 (2552)

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายครั้ง อันเป็นผลสืบเนื่องจากการชุมนุมทางการเมืองเพื่อขับไล่รัฐบาล ทั้งโดยกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อ

ประชาธิปไตย (พธม.) และกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ส่งผลให้คณะกรรมการชุดดังกล่าวไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องและมีผลงานเป็นรูปธรรม

### 3.2 การจัดโครงสร้างองค์การจัดการทรัพยากรน้ำระดับชาติหลังมหาอุทกภัย พ.ศ. 2554

โครงสร้าง สัดส่วนและองค์ประกอบของ กนช. ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ดังกล่าวข้างต้น ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2554 เมื่อประเทศไทยต้องประสบกับภัยพิบัติจากมหาอุทกภัยครั้งร้ายแรงที่สุดในรอบ 50 ปี โดยกระแสน้ำท่วมไหลบ่าจากภาคเหนือถึงใจกลางกรุงเทพมหานคร มีประชาชนได้รับผลกระทบกว่า 12.8 ล้านคน มีผู้เสียชีวิตและสูญหายมากกว่า 800 ราย และสร้างความเสียหายซึ่งกระทบต่อการผลิต ทั้งภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมเป็นวงกว้าง มีการประเมินว่าน้ำท่วมครั้งนี้เป็นภัยพิบัติที่มีความเสียหายมากที่สุดเป็นอันดับสี่ของโลก โดยธนาคารโลกประเมินความเสียหายไว้สูงถึง 1.356 ล้านล้านบาท (ไทยพับลิก้า, 2554)

ปัจจัยดังกล่าวส่งผลให้ประเด็นปัญหาเรื่องการบริหารจัดการน้ำกลับมาอยู่ในความสนใจของภาครัฐอีกครั้ง หลังวิกฤติสถานการณ์น้ำท่วมใหญ่บรรเทาลง รัฐบาลสมัยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีหลายฉบับเพื่อวางแนวทางการดำเนินงาน และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับชาติขึ้นใหม่หลายคณะ อาทิ (1) คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ (2) คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) (3) คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กนอช.) และ (4) คณะกรรมการบริการจัดการทรัพยากรน้ำและอุทกภัย (กบอ.)

สำหรับโครงสร้างองค์การจัดการทรัพยากรน้ำระดับชาติ ได้ถูกกำหนดไว้โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555 โดยมุ่งสร้างองค์การรับผิดชอบที่เป็นศูนย์กลางการปฏิบัติงาน ตลอดจนการกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาด้านการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเร่งด่วน ภายใต้แนวคิด “Single Command” ที่เน้นความเป็นเอกภาพและบูรณาการแผนและการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเข้าไว้ด้วยกัน พร้อมทั้งจัดตั้ง “สำนักงานนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ” (สบอช.) เป็นหน่วยงานภายในสังกัดสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งต่อมา ได้เปลี่ยนมาอยู่ในสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.

2556, 29 มกราคม 2556) พร้อมทั้งกำหนดให้มีคณะกรรมการระดับชาติจำนวน 2 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กนอช.) และคณะกรรมการบริการจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กนอช.) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธาน รัฐมนตรี ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ มีเลขาธิการสำนักงานนโยบายและจัดการทรัพยากรน้ำและอุทกภัยแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและจัดทำแผนปฏิบัติการจัดการทรัพยากรน้ำและการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ ตลอดจนวางระเบียบการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐ รวมทั้งการเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับงบประมาณในการจัดการทรัพยากรน้ำและอุทกภัย ดังมีรายละเอียดองค์ประกอบและสัดส่วนของคณะกรรมการโดยสรุป ดังนี้

## ตารางที่ 2 โครงสร้างสัดส่วนและองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ

| ฝ่ายการเมือง<br>(12)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | ผู้แทนส่วนราชการ<br>(28)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | ผู้แทนรัฐวิสาหกิจและ<br>องค์การมหาชน (5)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>■ นายกรัฐมนตรี</li><li>■ รองนายกรัฐมนตรี (2)</li><li>■ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี</li><li>■ รมว. กระทรวงการคลัง</li><li>■ รมว. กระทรวงกลาโหม</li><li>■ รมว. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์</li><li>■ รมว. กระทรวงคมนาคม</li><li>■ รมว. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</li><li>■ รมว. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี</li><li>■ รมว. กระทรวงมหาดไทย</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>■ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี</li><li>■ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์</li><li>■ ปลัดกระทรวงมหาดไทย</li><li>■ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี</li><li>■ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี</li><li>■ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา</li><li>■ เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ</li><li>■ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>■ อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ</li><li>■ อธิบดีกรมเจ้าท่า</li><li>■ อธิบดีกรมชลประทาน</li><li>■ อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง</li><li>■ อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ</li><li>■ อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล</li><li>■ อธิบดีกรมป่าไม้</li><li>■ อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</li><li>■ อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง</li><li>■ อธิบดีกรมอุตุนิยมวิทยา</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>■ ผู้ว่าการการประปานครหลวง</li><li>■ ผู้ว่าการการประปาส่วนภูมิภาค</li><li>■ ผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย</li><li>■ ผู้อำนวยการสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร</li><li>■ ผู้อำนวยการสำนักงานเทคโนโลยีอวกาศและสารสนเทศ</li></ul> |

| ฝ่ายการเมือง<br>(12)                                                          | ผู้แทนส่วนราชการ<br>(28)                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                           | ผู้แทนรัฐวิสาหกิจและ<br>องค์การมหาชน (5) |
|-------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>■ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ เลขธิการคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ</li> <li>■ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ</li> <li>■ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด</li> <li>■ ผู้บัญชาการกองทัพบก</li> <li>■ ผู้บัญชาการกองทัพอากาศ</li> <li>■ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช</li> <li>■ ผู้อำนวยการศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ</li> <li>■ เลขธิการสำนักงานนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ</li> </ul> |                                          |

ที่มา: คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 62/2555 (2555), คำสั่ง ที่ 67/2555 (2555), คำสั่ง ที่ 116/2556 (2556), และคำสั่ง ที่ 131/2556 (2556)

(2) คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ และกรรมการอื่นซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง และเลขธิการสำนักงานนโยบายและจัดการทรัพยากรน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยอำนาจหน้าที่หลักของ กบอ. ได้แก่ การจัดทำแผนปฏิบัติการและดำเนินการจัดการทรัพยากรน้ำและอุทกภัย การกำหนดนโยบายและอำนาจการในการบริหารโครงการเพื่อวางระบบจัดการทรัพยากรน้ำและการใช้จ่ายเงินกู้ในการดำเนินโครงการดังกล่าว การกำหนดวิธีดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ การเตรียมการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย การอนุมัติแผนงานหรือโครงการของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ให้ความเห็นชอบการสนับสนุนวงเงินรายจ่ายกำลังคนวัสดุอุปกรณ์และทรัพยากรอื่น การสั่งการ อำนาจการ ควบคุมตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ และการดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นต่อการจัดการทรัพยากรน้ำและอุทกภัย

### ตารางที่ 3 โครงสร้างองค์ประกอบและสัดส่วนคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย

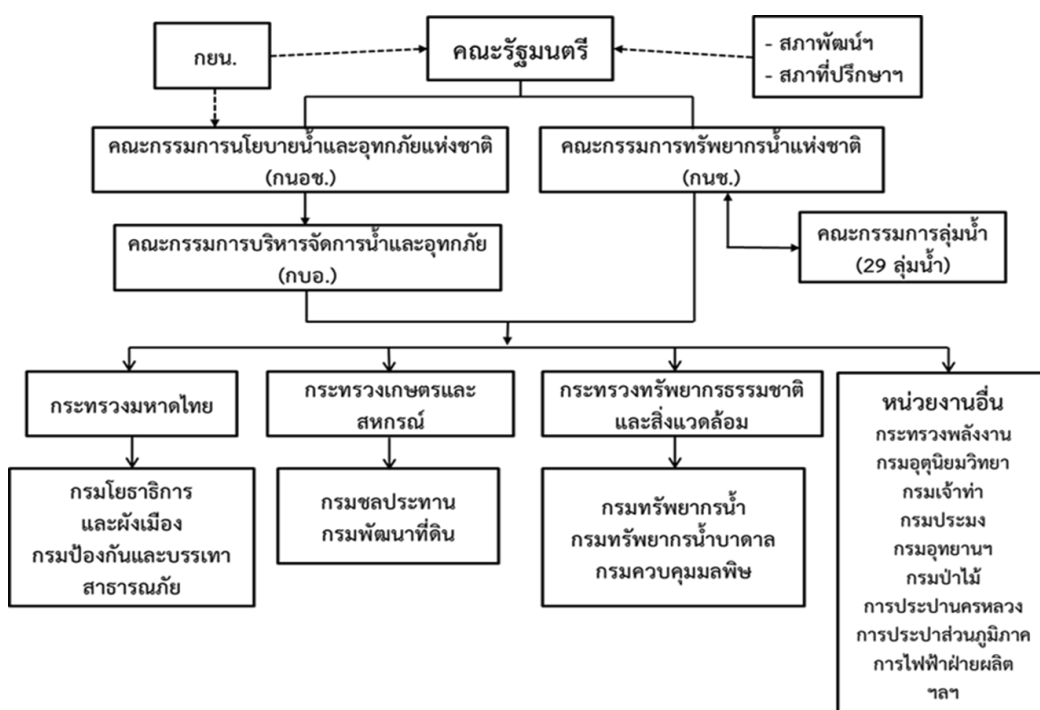
| ฝ่ายการเมือง<br>(3)                                                                                                                                | ผู้แทนส่วนราชการ<br>(16)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | ผู้แทนองค์การมหาชน<br>(5)                                                                                                                                   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>■ รองนายกรัฐมนตรี</li> <li>■ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี</li> <li>■ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี</li> <li>■ ปลัดกระทรวงมหาดไทย</li> <li>■ ปลัดกระทรวงคมนาคม</li> <li>■ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์</li> <li>■ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี</li> <li>■ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา</li> <li>■ เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ</li> <li>■ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ</li> <li>■ เสนาธิการทหารบก</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ ผู้อำนวยการสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร</li> <li>■ ผู้อำนวยการสำนักงานเทคโนโลยีอวกาศและสารสนเทศ</li> </ul> |

ที่มา: คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 62/2555 (2555), คำสั่ง ที่ 67/2555 (2555), คำสั่ง ที่ 116/2556 (2556), และคำสั่ง ที่ 131/2556 (2556)

เมื่อพิจารณาจากสัดส่วนองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทั้งสองคณะดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการแยกโครงสร้างการบริหารออกเป็นสองส่วน ได้แก่ กนอช. ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ (Strategic Apex) และ กบอ. ทำหน้าที่ส่วนเทคนิค (Techno Structure) ในการกำกับควบคุมภาพรวมการปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและอุทกภัยของหน่วยงานต่างๆ แต่เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติสองคณะขึ้นใหม่ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว รัฐบาลกลับไม่ได้มีการยกเลิกหรือยุบคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ซึ่งยังดำเนินการอยู่เดิม ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ทั้งสองคณะ (กนอช. และ กบอ.) กับคณะกรรมการชุดเดิม (กนช.) จะเห็นได้ว่าการกำหนดอำนาจหน้าที่ใกล้เคียงกันอย่างมาก จนอาจกล่าวได้ว่ามีความซ้ำซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ อีกทั้งบรรดาผู้แทนส่วนราชการที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการทั้งใน กนอช. กบอ. กนช. ส่วนใหญ่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งเดียวกันหรือเป็นบุคคลคนเดียวกันในทางปฏิบัติ จึงเป็นที่รับทราบกันของบรรดาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่า คณะกรรมการที่แต่งตั้ง

ชื่นชูดใหม่ (กนอช.) ทำหน้าที่แทนคณะกรรมการชุดเดิม (กนช.) ที่มีอยู่ไปโดยปริยาย แต่ปัญหาใหญ่ที่ตามมาคือ คณะกรรมการทั้งสองคณะ ที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่นั้น ไม่ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่เชื่อมโยงกับ “คณะกรรมการลุ่มน้ำ” ซึ่งเป็นองค์กรจัดการทรัพยากรน้ำในระดับพื้นที่ลุ่มน้ำแต่อย่างใด ในแง่นี้ ถึงแม้รัฐบาลจะมุ่งจัดโครงสร้างองค์การใหม่ขึ้นเพื่อบูรณาการและสร้างเอกภาพในการจัดการทรัพยากรน้ำ แต่ดูเหมือนว่าจะยังเป็นการเพิ่มความซ้ำซ้อนในโครงสร้างภาพรวมยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 1 โครงสร้างภาพรวมขององค์การจัดการทรัพยากรน้ำหลังมหาอุทกภัย พ.ศ.  
2554



**ที่มา:** ผู้เขียนสรุปและประมวลขึ้นจากองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้าง สัดส่วนและองค์ประกอบของคณะกรรมการทั้งสองคณะ ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เห็นได้อย่างชัดเจนว่ามีเพียงองค์ประกอบจากฝ่ายการเมือง ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐและผู้เชี่ยวชาญ โดยไม่มีผู้แทนจากองค์กรผู้ใช้น้ำหรือผู้แทนจากคณะกรรมการลุ่มน้ำ เข้าร่วมเป็นกรรมการแต่อย่างใด ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าวัฒนธรรมองค์การในขณะนั้น ว่ามี แนวโน้มรวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการน้ำ (Centralization) มากกว่าที่จะมุ่งกระจาย อำนาจ ทั้งนี้ อาจเกิดจากการที่ กนอช. และ กบอ. เป็นองค์การจัดการทรัพยากรน้ำ ที่จัดตั้งขึ้น ในช่วงหลังมหาอุทกภัย โดยยึดหลักการดำเนินงานแบบ Single Command เพื่อความรวดเร็ว และประสิทธิภาพในการรับมือกับสถานการณ์น้ำท่วมโดยเฉพาะ และเพื่อดำเนิน “โครงการ จัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยของประเทศไทย” หรือ “เมกะโปรเจกต์การจัดการทรัพยากรน้ำ 3.5 แสนล้านบาท” ประกอบกับรัฐบาลนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นรัฐบาลพรรคใหญ่ที่มีความเข้มแข็งจากการได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้ง จึงส่งผลให้การจัดโครงสร้างวัฒนธรรมองค์การของ กนอช. และ กบอ. มีลักษณะของ การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ฝ่ายการเมือง ระบบราชการและผู้เชี่ยวชาญอย่างชัดเจน หรืออาจกล่าว ได้ว่าลักษณะของวัฒนธรรมองค์การของ กบอช. และ กบอ. มีส่วนผสมของวัฒนธรรมองค์การ แบบระบบราชการ (Bureaucratic Culure) กับวัฒนธรรมแบบเน้นภารกิจ (Mission Culture) ที่มุ่งตอบสนองต่อปัจจัยภายนอก อันได้แก่การป้องกันและแก้ไขปัญหามหาอุทกภัย แต่ต้องการ การดำเนินงานที่แน่นอนชัดเจนภายใต้ระบบของราชการเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ในขณะที่ กนช. ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับคณะกรรมการลุ่มน้ำ 29 ลุ่มน้ำทั่วประเทศ มีสัดส่วน องค์ประกอบของภาคประชาชนผู้ใช้น้ำเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่า กลับไม่ได้มีบทบาทในช่วงเวลา ดังกล่าว

ยิ่งไปกว่านั้น ด้วยโครงสร้างของ กนอช. ที่ประกอบไปด้วยฝ่ายการเมือง (นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) 12 คน ผู้แทนส่วนราชการระดับ ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้นำเหล่าทัพและตำรวจ และผู้ว่าการรัฐวิสาหกิจและองค์กรมหาชนรวม 33 คน กล่าวได้ว่าเป็นคณะกรรมการที่รวมบรรดาผู้บริหารระดับสูงของประเทศถึง 45 คน ภายใต้โครงสร้างขนาดใหญ่นี้ทำให้ไม่สามารถจัดประชุมได้บ่อยครั้ง คณะกรรมการที่ดำเนินงาน จริงจึงเป็นคณะกรรมการระดับอำนวยการ (กบอ.) ซึ่งในข้อเท็จจริงพบว่า กบอ. มุ่งให้ความสนใจกับการดำเนินโครงการเมกะโปรเจกต์การจัดการทรัพยากรน้ำเท่านั้น ท่ามกลางกระแสต่อต้านและเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่ายทั้งในประเด็นความโปร่งใสและผลกระทบ ทางด้านสิ่งแวดล้อม (โครงการ 3.5 แสนล้านบาทเรียนความล้มเหลว เวทีรับฟังความคิดเห็น การบริหารจัดการน้ำ, 2557) ซึ่งต่อมา รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และ กบอ. ถูกฟ้องร้อง ต่อศาลปกครองเพื่อขอให้พิจารณายุติโครงการเมกะโปรเจกต์ดังกล่าว พร้อมกับต้องเผชิญหน้า

กับมรสุมการเมืองเมื่อรัฐสภาที่นำโดยพรรคเพื่อไทยผ่านร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมฯ ซึ่งรวมถึงการนิรโทษกรรมให้แก่อดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร อย่างรีบเร่ง นำไปสู่การชุมนุมประท้วงขับไล่รัฐบาลของกลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ท่ามกลางเหตุรุนแรงและการปะทะสืบเนื่องจากเหตุชุมนุมประท้วงอย่างต่อเนื่อง ในท้ายที่สุดจึงจบลงด้วยการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในเดือนพฤษภาคม 2557

### 3.3 การจัดโครงสร้างองค์การจัดการทรัพยากรน้ำระดับชาติหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557

หลังจากการรัฐประหารสำเร็จลง หัวหน้า คสช. พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการน้ำชุดใหม่ เพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรน้ำ พร้อมทั้งยกเลิกระเบียบคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำซึ่งออกในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตรทั้งหมด (คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 85/2557, 2557) ส่งผลให้สถานภาพของคณะกรรมการทั้ง กนอช. และ กบอ. สิ้นสุดลง โดยแผนยุทธศาสตร์ฯ ดังกล่าวดำเนินการแล้วเสร็จในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับการที่รัฐบาล คสช. ต้องเผชิญกับปัญหาภัยแล้งคาดการณ์ว่ามีความรุนแรงที่สุดในรอบ 40 ปี

ในปี พ.ศ. 2558 หัวหน้า คสช. ควบตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี แต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) (คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 145/2558, 2558; คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 212/2558, 2558; คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 248/2558, 2558) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีผู้แทนส่วนราชการ และผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นกรรมการ โดยเป็นที่น่าสังเกตว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติในครั้งนี้ ไม่ได้อาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ที่ยังคงบังคับใช้อยู่ แต่กลับเป็นการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งหมายความว่า การกำหนดโครงสร้างสัดส่วนและองค์ประกอบของ กนช. ชุดใหม่นี้ ย่อมกำหนดสัดส่วนองค์ประกอบอย่างไรก็ได้ตามที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควร

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2560 ได้มีการจัดตั้ง “สำนักงานบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” (คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 46/2560, 25 ตุลาคม 2560) ซึ่งภายหลังได้เปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” (สทนช.) มีฐานะเป็นหน่วยงานในบังคับ

บัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี (คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 2/2561, 22 มกราคม 2561) และในปี พ.ศ. 2561 รัฐบาลได้ออกกฎกระทรวงกำหนดให้ สททช. เป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการกิจหน้าที่เกี่ยวกับการเสนอแนะนโยบาย จัดทำยุทธศาสตร์แผนแม่บท และมาตรการในการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2561, 2561)

สำหรับโครงสร้างสัดส่วนและองค์ประกอบของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ในยุครัฐบาล คสช. ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวง 5 คน ผู้แทนส่วนราชการและองค์การมหาชน 15 คน และผู้ทรงคุณวุฒิตามที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง 4 คน รวมจำนวนคณะกรรมการทั้งสิ้น 24 คน ซึ่งเป็นการลดขนาดจากโครงสร้างเดิมที่ใหญ่โตเทอะทะให้เล็กลง แต่เมื่อพิจารณาลงในรายละเอียดของคำสั่งแต่งตั้ง จะเห็นได้ว่าตามโครงสร้างใหม่นี้ ยังคงมีเพียงองค์ประกอบของฝ่ายการเมือง ผู้แทนส่วนราชการในระดับปลัดกระทรวงและอธิบดี และผู้อำนวยการขององค์การมหาชน ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่คล้ายคลึงกับ กบอ. ชุดเดิมที่ยุบเลิกไป นอกจากนี้ การไม่กำหนดสัดส่วนองค์ประกอบของกรรมการที่มาจากตัวแทนองค์กรผู้ใช้น้ำหรือคณะกรรมการลุ่มน้ำไว้ด้วย ยังสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มวัฒนธรรมองค์กรของ กนช. ในยุครัฐบาล คสช. ว่ามีแนวโน้มจะหวนย้อนกลับมาเป็นตัวแทนพีระมิดและวัฒนธรรมองค์กรแบบระบบราชการที่เน้นรวมศูนย์อำนาจไว้กับระบบราชการ โดยมีมติการมีส่วนร่วมของประชาชนกลับลดลงอย่างเห็นได้ชัด ดังมีรายละเอียดตามตารางด้านล่าง

ตารางที่ 4 โครงสร้างองค์ประกอบและสัดส่วนของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) หลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557

| ฝ่ายการเมือง<br>(5)                                                                                                                                                                                                    | ผู้แทนส่วนราชการและองค์กรมหาชน<br>(15)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | ผู้ทรงคุณวุฒิ<br>ที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง<br>(4)                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>■ นายกรัฐมนตรี</li> <li>■ รองนายกรัฐมนตรี</li> <li>■ รมว. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์</li> <li>■ รมว. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</li> <li>■ รมว. กระทรวงมหาดไทย</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ ปลัดกระทรวงคมนาคม</li> <li>■ ปลัดกระทรวงพลังงาน</li> <li>■ ปลัดกระทรวงมหาดไทย</li> <li>■ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม</li> <li>■ เลขาธิการคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ</li> <li>■ เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ</li> <li>■ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ</li> <li>■ ผู้อำนวยการสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ อธิบดีกรมชลประทาน</li> <li>■ อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ</li> <li>■ อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล</li> <li>■ อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</li> <li>■ อธิบดีกรมอุตุวิทยวิทยา</li> <li>■ เลขาธิการสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ</li> <li>■ รองเลขาธิการสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ นายอำพน กิตติอำพน</li> <li>■ นายอานนท์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา</li> <li>■ นางลดาวัลย์ คำภา</li> <li>■ เลขาธิการมูลนิธิปิดทองหลังพระอันเนื่องมาจากพระราชดำริ</li> </ul> |

ที่มา: คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 24/2561 (2561)

นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของ กนช. จากเดิมที่เคยอยู่ในภารกิจของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการ ให้กลับมาอยู่ในภารกิจของหน่วยงานกลางอย่างสำนักนายกรัฐมนตรี ยังแสดงให้เห็นถึงชัยชนะของแนวคิดการจัดการทรัพยากรน้ำ ที่เน้นการแบ่งแยกหน่วยงานด้านกำหนดนโยบายและกำกับควบคุม (Regulation Core) ออกจากหน่วยงานด้านปฏิบัติการ (Operation Core) อย่างเด็ดขาด มากกว่าที่จะการกระจายบทบาทและอำนาจการตัดสินใจไปยังหน่วยงานต่างๆ ซึ่งการจัดโครงสร้างใหม่ครั้งนี้ คล้ายกับเป็นการย้อนเวลากลับไปสู่จุดเริ่มต้นของการจัดโครงสร้างองค์การจัดการทรัพยากรน้ำ ในช่วงกลางทศวรรษที่ 2530 ก่อนการปฏิรูประบบราชการ

นอกจากนี้ หากพิจารณาในแง่กระบวนการจัดตั้งสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ยังสะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมการทำงานของรัฐบาลหลังการรัฐประหาร ที่เน้นให้ความสำคัญกับหัวหน้า คสช. และนายกรัฐมนตรี ในฐานะผู้มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจและบริหารเรื่องราวต่างๆ รวมทั้ง หากพิจารณาประกอบกับการออกคำสั่งแต่งตั้ง กนช. โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แทนที่จะใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งยังคงมีผลบังคับใช้อยู่ ตลอดจนการใช้กลไกคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ นัยหนึ่งอาจพิจารณาได้ว่าเป็นไปเพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการดำเนินงาน แต่อีกนัยหนึ่งอาจสะท้อนถึงวัฒนธรรมองค์การตามตัวแบบพีระมิดของรัฐบาลเผด็จการทหารที่รวมศูนย์อำนาจสั่งการไว้ที่หัวหน้า คสช. และนายกรัฐมนตรีอย่างชัดเจน ทั้งที่สามารถดำเนินการได้ตามกฎระเบียบและขั้นตอนของระบบราชการปกติ

#### 4. บทสรุป: ความสัมพันธ์ของโครงสร้างองค์การกับวัฒนธรรมองค์การ

##### *แนวโน้มทิศทางการจัดโครงสร้างองค์การจัดการทรัพยากรน้ำในอนาคต*

หากพิจารณาจากข้อค้นพบของ Hofstede (2010) ที่ชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยมีลักษณะวัฒนธรรมองค์การตาม “ตัวแบบแบบพีระมิด” จากการที่เป็นสังคมที่มีช่วงห่างระหว่างอำนาจในระดับค่อนข้างสูงและมีการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนในระดับค่อนข้างสูง ซึ่งไม่น่าแปลกใจเพราะผลการสำรวจดังกล่าวได้ถูกจัดทำขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1960-1970 ในช่วงเวลาที่บริบทสังคมไทยยังคงถูกปกครองด้วยรัฐบาลเผด็จการทหารมาเป็นระยะเวลายาวนาน แต่ถึงแม้จะผ่านการเปลี่ยนแปลงทั้งทางการเมืองและการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยมานานกว่าสี่ทศวรรษ แล้ววัฒนธรรมองค์การของภาครัฐไทยยังคงสามารถอธิบายได้ด้วยตัวแบบพีระมิดและวัฒนธรรมองค์การแบบระบบราชการ ที่เน้นรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้กับผู้นำฝ่ายการเมืองและผู้นำข้าราชการระดับสูงอย่างน่าประหลาดใจ

บทความนี้ต้องการชี้ให้เห็นการจัดโครงสร้างองค์การจัดการทรัพยากรน้ำ ในฐานะภาพสะท้อนวัฒนธรรมองค์การ (แบบไทยๆ) ที่เปลี่ยนแปลงไปตามปัจจัยและบริบทของแต่ละช่วงรัฐบาลนั้น พบว่า การจัดโครงสร้างองค์การจัดการทรัพยากรน้ำของไทยยังสามารถอธิบายได้ด้วยตัวแบบพีระมิดและวัฒนธรรมแบบระบบราชการ ที่เน้นเรื่องอำนาจของผู้นำระเบียบแบบแผน เพื่อความแน่นอนในการกำหนดเป้าหมายภารกิจ และมุ่งสร้างความสำเร็จในการประสานงานในภาพรวมให้เกิดขึ้น โดยจะเห็นได้จากการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงจากกระทรวงและกรมต่างๆ เข้ามาอยู่ในคณะกรรมการระดับชาติ โดยการเปลี่ยนแปลงของ

โครงสร้างองค์การแต่ละช่วงอาจแตกต่างกันเพียงการเลือกแต่งตั้งจากผู้แทนระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีกรมเท่านั้น

จากการศึกษานี้ยังพบว่า ในช่วงเวลาที่บริบทสังคมการเมืองไทยมีความเป็นประชาธิปไตย เช่น ภายหลังการปฏิรูประบอบราชการ พ.ศ. 2545 การจัดโครงสร้างองค์การการจัดการทรัพยากรน้ำ มีแนวโน้มที่จะมุ่งเน้นการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น โดยสะท้อนจากการมีสัดส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการจากภาคประชาชนและคณะกรรมการลุ่มน้ำอยู่ในคณะกรรมการระดับชาติจำนวนมาก ในขณะที่การจัดโครงสร้างคณะกรรมการในบริบทสังคมไทยภายหลังการรัฐประหาร (โดยเฉพาะการรัฐประหารครั้งล่าสุดของ คสช.) เมื่อพิจารณาจากสัดส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการแต่ละคณะจะเห็นได้ว่า มีแนวโน้มรวมศูนย์อำนาจเพิ่มมากขึ้น และหากพิจารณาในแง่กระบวนการออกแบบโครงสร้างยังพบว่าเป็นไปโดยไม่ได้นำถึงกฎเกณฑ์หรือระเบียบแบบแผนการปฏิบัติราชการ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาถึงลักษณะวัฒนธรรมองค์การของระบบราชการไทยผ่านการวิเคราะห์โครงสร้างคณะกรรมการนี้ ยังอาจต้องพิจารณาประกอบกับปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ร่วมด้วย ตัวอย่างเช่น ในบริบทที่สังคมกำลังประสบปัญหาเร่งด่วนหรือ ภัยพิบัติ (ดังเช่นกรณีการเกิดวิกฤติมหาอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 หรือวิกฤติภัยแล้งครั้งร้ายแรง ในช่วงปี พ.ศ. 2557-2558) จะเห็นได้ว่าการจัดโครงสร้างองค์การการจัดการทรัพยากรน้ำมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนไปสู่วัฒนธรรมองค์การแบบมุ่งภารกิจเพื่อรับมือกับภัยคุกคามและความเสี่ยงจากภายนอกมากขึ้น แต่ในภาพรวมก็ยังคงมีรูปแบบวัฒนธรรมแบบระบบราชการที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ผู้นำเป็นหลัก

ทั้งนี้ เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2561 สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งแต่งตั้งจาก คสช. ได้ลงมติร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 โดยกฎหมายฉบับนี้ ถือเป็นกฎหมายที่ใช้ระยะเวลาในการ ยกร่างและพิจารณาอย่างยาวนานกว่าสามสิบปี มีการเปลี่ยนหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการยกร่างและ เสนอร่างถึง 4 หน่วยงาน และมีร่างกฎหมายที่จัดทำแล้วเสร็จไม่ต่ำกว่า 10 ฉบับ โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ การกำหนดให้มี “คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” (กนช.) เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและวางแผนแม่บทในการจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวมของประเทศ โดยมีการกำหนดสัดส่วนองค์ประกอบและจำนวนของ กนช. ไว้ในกฎหมายฉบับนี้อย่างชัดเจน ประกอบด้วยคณะกรรมการ 24 คน แบ่งเป็นสัดส่วนของฝ่ายการเมือง จำนวน 8 คน ผู้แทนส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้อง จำนวน 10 คน ผู้แทนคณะกรรมการลุ่มน้ำ จำนวน 6 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ ที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวน 4 คน เข้าร่วมเป็นกรรมการระดับชาติ ดังมีรายละเอียดโดยสรุปในตารางที่ 5

เมื่อพิจารณาจากการจัดโครงสร้าง สัดส่วน องค์ประกอบของ กนช. ชุดปัจจุบัน สะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มทิศทางที่ดีในการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำมากยิ่งขึ้นตามหลักการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการในระบบลุ่มน้ำ แต่เป็นที่น่าสนใจว่า สำหรับองค์ประกอบของผู้แทนส่วนราชการนั้นกลับไม่มีผู้แทนระดับกรมที่มีภารกิจหน้าที่และได้รับจัดสรรงบประมาณสำหรับบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยตรง เช่น กรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล และกรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมอยู่องค์ประกอบของ กนช. แต่กลับมีผู้แทนจากฝ่ายการเมืองระดับรัฐมนตรีถึง 8 คน เป็นกรรมการ จนอาจกล่าวได้ว่าเป็น “คณะรัฐมนตรีชุดเล็กด้านทรัพยากรน้ำ”

**ตารางที่ 5 โครงสร้างองค์ประกอบและสัดส่วนของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561**

| ฝ่ายการเมือง<br>(8)                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | ผู้แทนส่วนราชการ<br>(4)                                                                                                                                                                                                                                               | ผู้แทนคณะกรรมการลุ่มน้ำ<br>(6)                                                                                                                                                    | ผู้ทรงคุณวุฒิ<br>(4)                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>■ นายกรัฐมนตรี</li> <li>■ รองนายกรัฐมนตรี</li> <li>■ รมว. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์</li> <li>■ รมว. กระทรวงคมนาคม</li> <li>■ รมว. กระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</li> <li>■ รมว. กระทรวงพลังงาน</li> <li>■ รมว.</li> <li>กระทรวงมหาดไทย</li> <li>■ รมว. กระทรวงอุตสาหกรรม</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ</li> <li>■ เลขาธิการคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ</li> <li>■ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ</li> <li>■ เลขาธิการสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ ผู้แทนองค์กรผู้ใช้น้ำ (2)</li> <li>■ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2)</li> <li>■ ผู้แทนผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการลุ่มน้ำ (2)</li> </ul> | (นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ และผลงานเป็นที่ประจักษ์ ไม่น้อยกว่า 5 ปี ในด้านการเกษตร ทรัพยากรน้ำ ผังเมือง อุตสาหกรรม) |

ที่มา: พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 (2561)

จากองค์ประกอบดังกล่าวผู้เขียนมีความเห็นว่า ในด้านหนึ่ง ผู้ยกร่างในขณะนั้นอาจต้องการให้ กนช. ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในฐานะหน่วยกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติหรือหน่วยกำกับควบคุมหลัก (Regulation Core) อย่างแท้จริง จึงกำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการมาจากรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดระดับกระทรวง เพื่อแยกออกจากภารกิจของหน่วยงานระดับกรม ในฐานะหน่วยปฏิบัติการหลัก (Operation Core) แต่ในอีกด้านหนึ่ง อาจตีความได้ว่าการจัดโครงสร้างในรูปแบบดังกล่าวยังขบขันให้เห็นถึงความเป็น “ตัวแบบพีระมิด” อย่างเข้มข้นมากยิ่งขึ้นด้วยการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และเน้นให้อำนาจกับผู้บริหารระดับสูงในการสั่งการและตัดสินใจเพิ่มขึ้นกว่าเดิม ถึงแม้จะมีการกำหนดองค์ประกอบของผู้แทนผู้ใช้น้ำจากกลุ่มน้ำต่างๆ เพิ่มขึ้นเป็น 6 คน ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาลงในรายละเอียดพบว่า มีสัดส่วนของผู้แทนผู้ใช้น้ำที่สรรหาจากจาก 29 กลุ่มน้ำทั่วประเทศเพียง 2 คน เท่านั้น ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก เมื่อเทียบกับสัดส่วนของผู้แทนจากส่วนราชการและผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจแต่งตั้งได้เองโดยไม่ต้องมีกระบวนการสรรหา ในแง่นี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า สมควรเพิ่มสัดส่วนองค์ประกอบของผู้แทนผู้ใช้น้ำใน กนช. ให้มีตัวแทนผู้ใช้น้ำจากคณะกรรมการกลุ่มน้ำ อย่างน้อยให้ครอบคลุมทุกภูมิภาคของประเทศ

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนเห็นว่าการบริหารงานของระบบราชการไทยยังคงยึดติดและวนเวียนอยู่กับรูปแบบการตั้งคณะกรรมการ จนอาจเรียกได้ว่าเป็น “ระบอบคณะกรรมการ” ซึ่งถือเป็นจารีตปฏิบัติหรือวัฒนธรรมของระบบราชการไทย และถือเป็นแบบแผนของการร่างกฎหมายฉบับต่างๆ โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการมักเต็มไปด้วยบรรดาข้าราชการและผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐระดับสูง จนดูเหมือนว่าสำหรับข้าราชการระดับสูงแล้วการเข้าประชุมคณะกรรมการต่างๆ กลายเป็นงานหลักมากกว่าการบริหารองค์การ ทั้งที่การบริหารในรูปแบบคณะกรรมการของระบบราชการไทยยังคงมีปัญหาหลายประการ อาทิ ในกรณีที่ผู้ถูกแต่งตั้งเป็นกรรมการไม่สามารถเข้าร่วมการประชุมได้ จะมอบอำนาจให้ผู้ใดบังคับบัญชา ซึ่งอาจขาดความรู้และไม่มีอำนาจในการตัดสินใจมาร่วมประชุมแทน รวมทั้งในกรณีที่เป็นการประชุมโดยตำแหน่ง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้ดำรงตำแหน่งก็อาจส่งผลให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินงาน รวมทั้งการใช้งบประมาณสำหรับจ่ายเบี้ยประชุมที่ทั้งสิ้นเปลืองและอาจไม่ได้ก่อให้เกิดผลผลิตอะไรจากการประชุมแต่ละครั้ง ในแง่นี้ การพยายามจินตนาการถึงรูปแบบใหม่ๆ ในการบริหารราชการ เช่น การกระจายอำนาจและถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจไปยังหน่วยงานระดับปฏิบัติหรือระดับพื้นที่ (Street Level) มากยิ่งขึ้น หรือการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่เป็นเครื่องมือช่วยในการประสานงานและสื่อสารระหว่างองค์การ ก็อาจเป็น

ทางเลือกอื่นที่อาจช่วยให้ระบบราชการไทยหลุดพ้นจากกับดักระบบคณะกรรมการได้ในอนาคต

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545. (2545, 9 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 119 ตอนที่ 103ก. หน้า 27-33 (เล่มที่ 2).
- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2561. (2561, 16 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 8ก. หน้า 4-12.
- เกษียร เตชะพีระ. (2558). “กับดักรัฐราชการ.” *มติชนสุดสัปดาห์*, 35 (1809). (17-23 เมษายน 2558). หน้า 54-55.
- คำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ที่ 85/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ. (2557, 3 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 131 ตอนพิเศษ 130ง. หน้า 6-8.
- คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 116/2556 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555 เพิ่มเติม (ครั้งที่ 2). (2556, 21 พฤษภาคม).
- คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 131/2556 แต่งตั้งคณะกรรมการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555 เพิ่มเติม (ครั้งที่ 3). (2556, 6 มิถุนายน).
- คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 145/2558 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. (2558, 15 กรกฎาคม).
- คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 212/2558 เรื่อง แต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เพิ่มเติม (ครั้งที่ 1). (2558, 14 สิงหาคม).
- คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 24/2561 เรื่อง แต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. (2561, 29 มกราคม).
- คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 244/2550 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. (2550, 8 ตุลาคม).

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 248/2558 เรื่อง แต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เพิ่มเติม. (2558, 16 กันยายน).

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 253/2552 เรื่อง แต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เพิ่มเติม (ครั้งที่2). (2552, 16 พฤศจิกายน).

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 62/2555 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555 รวม 2 คณะ. (2555, 28 กุมภาพันธ์).

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 67/2555 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555 เพิ่มเติม (ครั้งที่ 1). (2555, 12 มีนาคม).

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 80/2552 เรื่อง แต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เพิ่มเติม. (2552, 12 มีนาคม).

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 2/2561 เรื่อง การจัดสรรภารกิจและบุคลากรของสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. (2561, 22 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนพิเศษ 15ง. หน้า 24-28.

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 46/2560 เรื่อง การจัดตั้งสำนักงานบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. (2560, 25 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนพิเศษ 261ง. หน้า 16-17.

โครงการ 3.5 แส่นล้าน บทเรียนความล้มเหลว เวทีรับฟังความคิดเห็นการบริหารจัดการน้ำ. (2557, 15 มกราคม). สืบค้นเมื่อ 21 ธันวาคม 2562, จาก <https://thaipublica.org/2014/01/devolution-of-flood-management-project/>

ไทยพับลิก้า. (2554, 4 ธันวาคม). “ธนาคารโลกประเมินน้ำท่วมเสียหาย 1.356 ล้านล้านบาท และใช้เงินฟื้นฟูอีกกว่า 7 แส่นล้าน. สืบค้นเมื่อ 22 ธันวาคม 2562, จาก <https://thaipublica.org/2011/12/world-bank-flood-damage/>

พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545. (2545, 8 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 119 ตอนที่ 102ก. หน้า. 1-65.

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2561. (2561, 28 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 112ก. หน้า 44-83.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 (2545, 2 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 119 ตอนที่ 99ก. หน้า 14-34.

- มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ. (2544). *รายงานการวิจัยการบริหารจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550. (2550, 13 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 ตอนที่ 84ง. หน้า 1-8.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2554. (2555, 13 กุมภาพันธ์ 2555). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 129 ตอนพิเศษ 34ง. หน้า 1-7.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556. (2556, 29 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 130 ตอนพิเศษ 13ง. หน้า 10-12.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545. (2545, 21 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 119 ตอนพิเศษ 77ง. หน้า 8-11.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2532. (2532, 23 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 106 ตอน 23ง. หน้า 17-23 (ฉบับพิเศษ).
- วุฒิสภา. (2546). *รายงานการศึกษาแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่สัมฤทธิ์ผลในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำที่สัมฤทธิ์ผลในประเทศไทย.
- สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2558). *วาระปฏิรูปที่ 25: ระบบบริหารจัดการทรัพยากร: การปฏิรูปกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ*. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2547). *โครงการศึกษาการบริหารจัดการน้ำของชาติอย่างมีประสิทธิภาพและการจัดการ 25 ลุ่มน้ำสำคัญของประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายสาธารณะ.
- โสภารัตน์ จารุสมบัติ. (2553). *นโยบายสิ่งแวดล้อม*. ใน อัมพร อารังลักษณ์ (บก.). *การบริหารปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อัมพร อารังลักษณ์. (2553). *องค์การ: ทฤษฎี โครงสร้างและการออกแบบ*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

## ภาษาอังกฤษ

- Christensen, T. Lægreid, P. Roness, P. G., & Røvic K.A. (2007). *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. New York: Routledge.
- Hofstede, G. (2010). Pyramids, Machines, Markets, and Families: Organizing Across Nations. In *Cultures and Organizations: Software of The Mind* (pp. 301-340). New York: McGraw-Hill.
- Mollinga, P. P. & Bolding, A. (2004). *The Politics of Irrigation Reform Contested Policy Formulation and Implementation in Asia, Africa and Latin America*. Aldershot, England: Ashgate Publishing.
- Schein, E. H. (2010). The Concept of Organizational Culture: We Bother. In *Organizational Culture and Leadership* (pp. 7-22). San Francisco: Jossey-Bass.

## การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐกับการสร้างแบรนด์นายจ้าง<sup>1</sup>

ปฐกฤต จิรนนทกิจ<sup>2</sup>

Received: February 6, 2020

Revised: June 5, 2020

Accepted: June 11, 2020

### บทคัดย่อ

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในหน่วยงานภาครัฐไทยแต่ละแห่งจะมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละบทบาทหน้าที่ของหน่วยงาน การวางแผนงานของหน่วยงานจะต้องถูกเขียนขึ้นมาให้อยู่ในทิศทางเดียวกันกับแผนยุทธศาสตร์ของประเทศ สำหรับประเทศไทยนั้น หน่วยงานภาครัฐกำลังเผชิญกับปัญหาในการบริหารงานบุคคล การนำแนวคิดส่วนประสมของแบรนด์นายจ้างที่ให้ความสำคัญกับการดูแลบุคลากรมาปรับใช้กับหน่วยงานของรัฐ เพื่อนำจุดเด่นที่แต่ละหน่วยงานมีออกมาสร้างเป็นจุดแข็งในการดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถและมีความเหมาะสมเข้ามาสู่ภาครัฐไทย รวมถึงช่วยสร้างการมีส่วนร่วมของบุคลากรกับหน่วยงาน และยังชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่อาจส่งผลกระทบต่อผลการลาออกของบุคลากร ซึ่งปัจจัยหลักที่สามารถส่งผลกระทบต่อบุคลากรได้มากที่สุด คือ การให้รางวัลและการยอมรับ ชื่อเสียงภายนอก การเรียนรู้และพัฒนา และการจัดการทีม เป็นสี่ปัจจัยหลักที่บุคลากรให้ความสำคัญ แต่น้ำหนักของปัจจัยแต่ละตัวสามารถส่งผลกระทบต่อบุคลากรแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมและประสบการณ์ส่วนตัวของบุคลากรแต่ละคน

**คำสำคัญ** การบริหารทรัพยากรมนุษย์, การสร้างแบรนด์นายจ้าง, หน่วยงานภาครัฐ

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง แบรินด์นายจ้างของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และการรับรู้ของบุคลากร

<sup>2</sup> นักศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาบริหารรัฐกิจ) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ 10200 อีเมล: pathakrit@gmail.com

## Human Resource Management in Public Sector with Employer Branding

Pathakrit Chiranonthakit<sup>3</sup>

### Abstract

Human resource management in each Thai government agency varies according to organizational objective. Organizational strategic planning must coincide with national strategic planning. In Thailand, government agencies face human resource management problems, which may be resolved by using the concept of employer branding, and focusing on caring for public sector employees. Employer branding conveys distinctive details about each organization's strong points to attract talented and suitable job candidates. Employer branding may also point out factors possibly affecting employee engagement and turnover. Four primary factors are influential: reward and recognition; external reputation, learning and development, and team management. These may principally affect individual decision-making but the weight of each factor varies according to environmental and personal experience.

**Keywords** Human Resource Management, Employer Branding, Public Sector

---

<sup>3</sup> Student in Master of Political Science Program (Public Administration), Faculty of Political Science, Thammasat University, Bangkok 10200. E-mail: pathakrit@gmail.com

## 1. บทนำ

ในประเด็นของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ การสรรหาบุคลากรที่มีความสามารถถูกกำหนดให้เป็นประเด็นสำคัญสำหรับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ทำให้เกิดการแข่งขันเพื่อหาผู้มีความสามารถจนถึงขั้นกลายเป็นสงครามเพื่อให้ผู้มีความสามารถขึ้นมา (Chambers, Foulon, Handfield, Hankin, & Michaels, 1998) ในการแข่งขันเพื่อให้ได้ผู้มีความสามารถเข้ามาสู่หน่วยงาน ทางหน่วยงานภาครัฐได้มีการนำเสนอจุดแข็งของการเข้ามาร่วมงานผ่านการนำเสนอสิ่งที่จะได้รับจากการร่วมงานกับภาครัฐ โดยนำเสนอเรื่องของความมั่นคงทางรายได้ การส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนา และสวัสดิการที่มอบให้ รวมถึงเป็นงานที่มีเกียรติภูมิและความซาบซึ้งใจ (Honor and Dignity) (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน [ก.พ.], ม.ป.ป.) แต่ปัญหาสำคัญในภาพรวมของหน่วยงานภาครัฐที่ส่งผลต่อการสรรหาและรักษาบุคลากรไว้ โดยเฉพาะบุคลากรที่มีศักยภาพและความสามารถสูง ซึ่งสามารถแบ่งประเด็นปัญหาออกมาได้เป็น 4 ประเด็นหลัก คือ 1) ปัญหาด้านประชากรศาสตร์ จากการที่ประเทศต้องเผชิญกับสถานการณ์ของสังคมที่กำลังเปลี่ยนผ่านไปสู่สังคมสูงวัย ทำให้กลุ่มคนรุ่นใหม่มีจำนวนน้อยลง จึงมีการแข่งขันเพื่อสรรหาบุคลากรใหม่ที่เข้มข้นมากขึ้น 2) ปัญหาเรื่องค่าตอบแทน เพราะงบประมาณของภาครัฐที่สามารถจ่ายให้กับบุคลากรได้มีอยู่อย่างจำกัด ทำให้ปัจจัยด้านตัวเงินกลายเป็นจุดอ่อนของภาครัฐในการแข่งขันกับภาคเอกชน 3) ปัญหาเรื่องภาพลักษณ์ที่เสื่อมถอยลงของหน่วยงานภาครัฐ เพราะคนรุ่นใหม่เชื่อว่าระบบการทำงานแบบราชการเป็นสิ่งที่ขาดประสิทธิภาพ และสวัสดิการที่จะได้รับจากการทำงานกับภาครัฐลดน้อยลงจากในอดีต รวมไปถึงความเชื่อมั่นของพลเมืองที่มีต่อรัฐถดถอยลง และ 4) ปัญหาด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ในบางประเทศมีการให้ความสำคัญกับระบบอาวุโสมากกว่าระบบผลงาน และการเลื่อนขั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพเพียงอย่างเดียว ซึ่งสิ่งเหล่านี้คอยบั่นทอนกำลังใจของบุคลากรที่มีความสามารถ (Reichenberg, 2002) จากประเด็นของปัญหาที่หน่วยงานภาครัฐกำลังเผชิญอยู่ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่หน่วยงานของรัฐกำลังทำอยู่ อาจไม่เพียงพอต่อการดึงดูดกลุ่มคนรุ่นใหม่ให้เข้ามาทำงานกับหน่วยงานภาครัฐได้อีกต่อไป และหน่วยงานของรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนและหาแนวทางที่แตกต่างจากเดิมในการที่จะสรรหาและรักษาไว้ซึ่งบุคลากรที่มีความสามารถ

การสรรหาและรักษาบุคลากรไว้ให้อยู่กับหน่วยงาน เป็นประเด็นที่มีความสอดคล้องกับแนวคิดของการสร้างแบรนด์นายจ้าง (Employer Branding) ที่ถูกให้ความหมายโดย Ambler and Barrow (1996) ไว้ว่า เป็นการรวมกันของผลประโยชน์ในด้านหน้าที่การงาน เศรษฐกิจ และจิตวิทยา ที่ถูกจัดสรรโดยนายจ้าง และเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้นมาโดยหน่วยงานที่ทำการ

จ้างงาน ในความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับบุคลากรจะมีการแลกเปลี่ยนทางผลประโยชน์กันเกิดขึ้น โดยผลประโยชน์ที่แบรนด์นายจ้างสามารถมอบให้กับบุคลากรจะเป็นส่วนเพิ่มเติม นอกเหนือไปจากสิ่งปกติที่หน่วยงานได้มอบให้กับบุคลากร พื้นฐานของแนวคิดการสร้างแบรนด์นายจ้างเกิดขึ้นมาจากการที่หน่วยงานต้องการจะพัฒนาความสัมพันธ์กับบุคลากร โดยการที่หน่วยงานจะทำการปรับระดับความสำคัญของบุคลากรให้อยู่ในระดับเดียวกับลูกค้าของหน่วยงาน หมายความว่าหน่วยงานต้องคอยดูแลให้ความสัมพันธ์ที่มีกับบุคลากรเป็นความสัมพันธ์ที่ดี ผลลัพธ์ที่สามารถคาดหวังได้จากการพัฒนาแบรนด์ของหน่วยงานภาครัฐ คือ การที่จะช่วยให้สามารถดึงดูดผู้ที่มีความสามารถสูงเข้ามาทำงานกับหน่วยงานได้ นอกจากนี้ยังช่วยให้สามารถรักษามูลค่าบุคลากรเอาไว้ให้อยู่กับหน่วยงาน และช่วยสร้างแรงจูงใจในการทำงานให้กับบุคลากรภายใต้ภาพลักษณ์ของหน่วยงานที่ดีได้ (Temporal, 2015)

ในบทความนี้จะนำเสนอการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในหน่วยงานภาครัฐไทย แนวคิดส่วนประสมของแบรนด์นายจ้าง และแนวทางการจัดทำแบรนด์นายจ้างในหน่วยงานภาครัฐ เพื่อชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่หน่วยงานภาครัฐควรหันมาให้ความสำคัญกับบุคลากรมากขึ้นกว่าเดิมผ่านการนำปัจจัยในส่วนประสมของแบรนด์นายจ้างมาทบทวน เพราะบุคลากรภายในหน่วยงานคือ กลไกสำคัญในการขับเคลื่อนหน่วยงานให้ก้าวเดินไปถึงจุดหมาย

## 2. การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในหน่วยงานภาครัฐไทย

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ คือ กระบวนการในการจัดการเกี่ยวกับบุคคลที่ปฏิบัติการในหน่วยงานเริ่มตั้งแต่ก่อนบุคคลเข้าทำงาน ตั้งแต่การวางแผนกำลังคน การสรรหาบุคคลเข้าทำงาน การปฐมนิเทศ การฝึกอบรมและพัฒนา การประเมินผลการปฏิบัติงาน การจ่ายค่าจ้างเงินเดือน การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การลดชั้น การดูแลเรื่องสุขภาพอนามัย และสวัสดิการ จนกระทั่งบุคคลออกจากงานไป (อารีย์ รุ่งแสง, ม.ป.ป.)

หน่วยงานภาครัฐ หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นใดที่ดำเนินกิจการของรัฐตามกฎหมายและได้รับเงินอุดหนุนหรือเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากรัฐ จากความหลากหลายนี้ ทำให้แนวทางการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานภาครัฐในแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน แต่โดยภาพรวมแล้วหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่เป็นประเภทกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการ และส่วนท้องถิ่นจะมีแนวทางของการบริหารทรัพยากรมนุษย์อยู่ภายใต้กรอบของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ที่ได้มอบหมายให้ทางสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือเรียกโดยย่อว่า สำนักงาน ก.พ. เป็นหน่วยงานกลางด้านการบริหาร

ทรัพยากรบุคคลในราชการพลเรือน ภายใต้ระบบคุณธรรมทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีคุณภาพชีวิตและการทำงานที่ดี และพัฒนาระบบการบริหารกำลังคนในราชการให้เป็นกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นผู้ดูแลเกี่ยวกับแนวทางการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ซึ่งรวมไปถึงพนักงานราชการของแต่ละหน่วยงานด้วย โดยในส่วนนี้ทางสำนักงาน ก.พ. ได้มีการจัดทำคู่มือการดำเนินการสรรหาและเลือกสรรพนักงานราชการออกมาไว้เป็นแนวปฏิบัติให้กับส่วนราชการ

กระบวนการสรรหาข้าราชการจะมีลำดับขั้นโดยทั่วไปตามที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดไว้ 3 ส่วน คือ 1) การสอบภาค ก หรือการสอบวัดความรู้ความสามารถทั่วไป 2) การสอบภาค ข หรือการสอบวัดความรู้ความสามารถที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติราชการในแต่ละส่วนราชการ ความรู้ความสามารถเฉพาะด้านที่จำเป็นต่อการปฏิบัติราชการ 3) การสอบภาค ค หรือ การพิจารณาเรซูเม่ (Resume) พฤติกรรม ทักษะ และสัมพันธภาพ แต่ขั้นตอนของการจัดการทรัพยากรบุคคลนั้น ถึงแม้การสรรหาจะเป็นด้านแรกที่สำคัญที่สุดเพื่อให้ได้คนตามคุณลักษณะที่ต้องการ และเลือกสรรคนดีคนเก่งเข้ามาอยู่กับทางภาครัฐ การพัฒนาความรู้ความสามารถ รวมไปถึงทักษะและพฤติกรรมจะเป็นสิ่งที่ทางหน่วยงานของรัฐได้ให้ความสำคัญไม่แพ้กัน เพื่อที่จะให้ข้าราชการมีความพร้อมในการปฏิบัติงาน และสามารถใช้ประโยชน์จากความสามารถที่บุคลากรมีให้เหมาะสมกับตำแหน่งงาน นอกจากนี้ การรักษาให้บุคลากรทำงานอยู่กับหน่วยงานต่อไปนับเป็นสิ่งสำคัญ ทำให้ประเด็นของการสรรหาบุคลากรที่มีความสามารถ และรักษาบุคลากรที่มีความสามารถไว้ให้อยู่กับหน่วยงานของรัฐได้ถือเป็นความท้าทายที่ภาครัฐต้องเผชิญ

ขั้นตอนของการสรรหาและเลือกสรรพนักงานราชการทั่วไป จะมีลำดับขั้นการดำเนินการอยู่ 11 ลำดับด้วยกัน ดังนี้ 1) การเตรียมการก่อนการรับสมัคร ทางหน่วยงานต้องทำการวางแผนงาน กำหนดรายละเอียด จัดทำประกาศรับสมัคร และเผยแพร่ข่าวการรับสมัคร 2) การรับสมัคร ทางหน่วยงานต้องทำการกำหนดระยะเวลาการรับสมัคร และเตรียมการรับสมัครตามความเหมาะสม 3) การตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัคร ตรวจสอบความครบถ้วนสมบูรณ์ของหลักฐานตามที่ประกาศไว้ในประกาศรับสมัคร 4) การประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้ารับการประเมิน ทำการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้ารับการประเมินความรู้ความสามารถ พร้อมประกาศกำหนดวัน เวลา สถานที่ 5) การแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการสรรหาและเลือกสรร หัวหน้าส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการสรรหาและเลือกสรร จำนวนไม่น้อยกว่าสามคน 6) การประชุมคณะกรรมการดำเนินการสรรหาและเลือกสรร ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการดำเนินการสรรหาและเลือกสรรจัดประชุมคณะกรรมการดำเนินการสรรหาและเลือกสรร 7) การเตรียมการก่อนวันประเมิน เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการรับสมัครและทราบจำนวน

ผู้สมัครแล้ว จึงเตรียมการสำหรับการประเมินความรู้ความสามารถ ทักษะ และสมรรถนะ 8) การดำเนินการในวันประเมิน คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งหรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานทุกคน ดำเนินการตามกำหนดการประเมินและระเบียบวิธีการประเมิน 9) การกรอกและรวมคะแนน เจ้าหน้าที่ทั้งสองชุดทำหน้าที่รวมคะแนนจากการประเมิน และจัดลำดับที่ของผู้สอบผ่านตาม เกณฑ์การตัดสิน 10) การประกาศรายชื่อผู้ผ่านการเลือกสรร ประกาศบัญชีรายชื่อผู้ผ่านการเลือกสรร โดยมีอายุตามที่ส่วนราชการเห็นสมควร แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสองปี 11) การเรียก ผู้ผ่านการเลือกสรรมารายงานตัว ส่วนราชการต้องเรียกผู้ผ่านการเลือกสรรมารายงานตัวและ จัดจ้างตามจำนวนอัตราว่าง (ก.พ., 2552)

นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐประเภทรัฐวิสาหกิจจะมีแนวทางในการบริหารทรัพยากร มนุษย์ภายในหน่วยงานที่มีความอิสระมากกว่าส่วนราชการ โดยการดำเนินงานของหน่วยงาน จะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ การบริหารทรัพยากรมนุษย์จะมีพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมคอยกำกับอยู่ และแนวทางการสรรหา บุคลากรจะมีความคล้ายคลึงกับในส่วนของราชการ แต่หน่วยงานอื่นของรัฐจะมีแนวทาง การบริหารทรัพยากรบุคคลที่แบ่งแยกได้ตามกลุ่มประเภทของหน่วยงาน โดยมีทั้งส่วนที่ใช้ แนวทางการบริหารจัดการคล้ายส่วนราชการและส่วนที่เป็นการบริหารจัดการแบบภาคเอกชน

สำนักงาน ก.พ. เป็นหน่วยงานกลางด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในราชการพลเรือน ภายใต้ระบบคุณธรรมทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มี คุณภาพชีวิตและการทำงานที่ดี และพัฒนาระบบการบริหารกำลังคนในราชการให้เป็นกลไก การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติอย่างมีประสิทธิภาพ ทางสำนักงาน ก.พ. ได้มีการออกร่าง มาตรการพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐออกมาเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของ ประเทศไทยในอนาคต จำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นอย่างมากและอัตราการเกิดที่ลดลง อาจส่งผล กระทบต่อการขาดแคลนกำลังคนในวัยแรงงาน ซึ่งอายุค่าเฉลี่ยที่เพิ่มขึ้นอาจส่งผลกระทบต่อความ เพียงพอของรายได้และคุณภาพชีวิตหลังเกษียณ รวมทั้งความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ นอกจากนี้ ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นกับกำลังคนของภาครัฐ คือปัญหาการขาดช่วงของกำลังคนที่มี ความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ รวมทั้งความไม่สมดุลของกำลังคนแต่ละช่วงวัย สำนักงาน ก.พ. ได้ทำการกำหนดกรอบสำหรับการดำเนินงานของหน่วยงานกลางบริหารงาน บุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อให้ภาครัฐ มีขนาดอัตรากำลังและขีดความสามารถที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจของส่วนราชการ พร้อม รองรับสังคมสูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถปรับตัวต่อบริบทการบริหารราชการที่

เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งสามารถใช้กำลังคนทุกช่วงอายุที่มีอยู่อย่างเต็มศักยภาพ (สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล [สพว.], 2561)

แนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ถูกทำขึ้น ได้มีการแบ่งมาตรการการพัฒนาออกเป็น 4 มาตรการ คือ มาตรการที่ 1 ปรับโครงสร้างอัตรากำลังให้มีขนาดที่เหมาะสม (Right-Sizing) เพื่อให้การปรับปรุงการเกษียณอายุของข้าราชการสอดคล้องกับการพัฒนาโครงสร้างอัตรากำลังภาครัฐให้มีขนาดและขีดความสามารถที่เหมาะสม ไม่ก่อให้เกิดปัญหาค่าใช้จ่ายในระยะยาว และส่วนราชการมีอัตรากำลังที่เหมาะสมกับการปฏิบัติการกิจสำคัญอย่างมีประสิทธิภาพ มาตรการที่ 2 ปรับปรุงโครงสร้างตำแหน่งงาน และการบริหารอัตรากำลังภาครัฐให้เหมาะสมกับภารกิจและบทบาทที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อพัฒนาโครงสร้างตำแหน่งงานภาครัฐให้เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ รวมทั้งมีตำแหน่งงานและรูปแบบการจ้างงานที่เหมาะสมกับบุคลากรสูงอายุ และสอดคล้องกับภารกิจภาครัฐและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป มาตรการที่ 3 ปรับปรุงอายุเกษียณและขยายระยะเวลาการทำงานของข้าราชการให้สอดคล้องกับความจำเป็นและลักษณะงานภาครัฐ เพื่อให้กำลังคนสูงอายุในภาครัฐซึ่งมีศักยภาพ ยังคงเป็นกำลังสำคัญ (Active Aging) ในการร่วมขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และบุคลากรภาครัฐมีความพร้อมและมีโอกาสเข้าถึงการจ้างงานหลังเกษียณ การขยายอายุการทำงานของกำลังคนภาครัฐสอดคล้องกับลักษณะงานและศักยภาพของผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของสังคมไทย มาตรการที่ 4 พัฒนาระบบบริหารอายุ (Age Management) สำหรับส่วนราชการ เพื่อให้ระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลตอบสนองต่อกำลังคนภาครัฐที่เข้าสู่วัยสูงอายุ สอดคล้องกับบริบทที่มีความแตกต่างหลากหลายในเรื่องช่วงอายุ (Age Diversity) โดยบุคลากรสูงอายุมิมีโอกาสปฏิบัติงานในตำแหน่งที่เหมาะสมกับศักยภาพตามวัย มีแรงจูงใจในการพัฒนาศักยภาพและประสิทธิภาพในการทำงาน รวมทั้งมีโอกาสดำรงตำแหน่งที่ปฏิบัติ มีระบบการทำงานที่ยืดหยุ่น เป็นธรรม และส่งเสริมประสิทธิภาพในการทำงาน และส่วนราชการสามารถธำรงรักษาและใช้ประโยชน์จากความรู้ ทักษะ และความเชี่ยวชาญของบุคลากรสูงอายุเพื่อการขับเคลื่อนภารกิจสำคัญ

แนวทางที่ถูกออกแบบมานี้ เป็นแนวทางที่มีความสำคัญกับคำว่าสังคมผู้สูงอายุมากจนเกินไป และไม่ได้คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงอื่นๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาพรวม รวมไปถึงการที่แผนงานที่ถูกจัดทำขึ้นมาใหม่เป็นการต่อยอดมาจากมาตรการบริหารทรัพยากรมนุษย์แบบเดิม ที่มีมาตรการและแนวทางการดำเนินงานที่ไม่ได้แตกต่างไปจากแผนงานในอดีตมากนัก ในส่วนของมาตรการที่ออกมาทั้ง 4 มาตรการ มาตรการที่ 1 ที่ต้องการจะปรับอัตรากำลังใหม่ให้เหมาะสม การจะปรับอัตรากำลังในส่วนราชการเป็นสิ่งแทบเป็นไปไม่ได้เลย เพราะเมื่อทำการรับบุคคลเข้ามาเป็นราชการแล้วจะไม่มีกรออกคำสั่งเพื่อปลด

ข้าราชการนอกจากจะมีการทำผิดวินัยร้ายแรง จึงกลายเป็นการมุ่งเน้นที่จะลดจำนวนข้าราชการที่จะรับเข้ามาใหม่ และเพิ่มการจ้างงานในส่วนของพนักงานราชการ และลูกจ้างแทน ซึ่งสอดคล้องกับ มาตรการที่ 2 ที่ต้องการจะปรับปรุงโครงสร้างตำแหน่งงานให้มีความเหมาะสม โดยคำนึงถึงการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในสายงานที่อาจทดแทนได้ และใช้วิธีการจัดจ้างงานที่มีความเหมาะสม มีความยืดหยุ่นคล่องตัว มาตรการที่ 3 ที่จะขยายการเกษียณอายุของข้าราชการเป็น 65 ปี และศึกษาแนวทางการปรับปรุงระบบบำเหน็จบำนาญและสวัสดิการ รวมถึงการเตรียมความพร้อมและส่งเสริมการทำงานหลังเกษียณอายุ และมาตรการที่ 4 ที่จะมีการพัฒนาระบบการหมุนเวียนงาน พัฒนาระบบความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน พัฒนาระบบการทำงานให้มีความยืดหยุ่น พัฒนาระบบจูงใจ และพัฒนาระบบการบริหารจัดการความรู้จากการจัดทำร่างมาตรการทั้งหมด ได้แสดงถึงน้ำหนักของการให้ความสำคัญกับประเด็นสังคมสูงวัย แต่กลับไม่ได้มีการวางมาตรการในการดึงดูดและสรรหากำลังคนคุณภาพที่เมื่อเข้ามาสู่ส่วนราชการแล้วจะกลายเป็นบุคลากรสูงวัยในอนาคต ในเรื่องของบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่มีแนวโน้มสูงขึ้นในระยะยาว แต่อัตราส่วนของจำนวนข้าราชการที่ยังรับราชการต่อจำนวนข้าราชการเกษียณที่รับบำเหน็จบำนาญมีแนวโน้มลดลง โดยในปี พ.ศ. 2551 มีข้าราชการที่ยังรับราชการ 5 คนต่อจำนวนข้าราชการเกษียณ 1 คน ขณะที่ในปี พ.ศ. 2561 มีข้าราชการที่ยังรับราชการเพียง 3 คนต่อจำนวนข้าราชการเกษียณ 1 คน (สวพ., 2561) ประเด็นนี้ได้แสดงให้เห็นถึงความย้อนแย้งของแนวทางในการจัดการกำลังคนภาครัฐกับระบบบำเหน็จบำนาญของส่วนราชการอย่างชัดเจน ที่ต้องการจะจัดการกำลังคนอย่างมีประสิทธิภาพโดยลดจำนวนราชการบรรจุใหม่ลง แต่ไม่ได้มุ่งเน้นที่จะทำการแก้ไขในประเด็นของระบบบำเหน็จบำนาญอย่างชัดเจน และงบประมาณค่าใช้จ่ายบุคลากรที่เพิ่มมากขึ้นทุกปีไม่ได้มาจากการรับบุคลากรใหม่เข้ามา แต่มาจากการขยายเวลาเกษียณอายุข้าราชการอาวุโสที่มีฐานเงินเดือนที่สูง

จากผลการสำรวจความคิดเห็นและความพึงพอใจเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ของข้าราชการพลเรือนสามัญในภาพรวม<sup>4</sup> ในประเด็นที่สอดคล้องกับกรอบมาตรฐานความสำเร็จด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล 5 มิติ คือ มิติที่ 1 ความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์ มิติที่ 2 ประสิทธิภาพของกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคล มิติที่ 3 ประสิทธิภาพของการบริหารทรัพยากรบุคคล มิติที่ 4 ความพร้อมรับผิดชอบด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล และมิติที่ 5 คุณภาพชีวิตการทำงานและความสมดุลระหว่างชีวิตกับการทำงาน (ก.พ., 2562) โดยคะแนนเฉลี่ยที่ได้จากการสำรวจของทั้ง 5 มิติ อยู่ในระดับพึงพอใจหรือ

<sup>4</sup> จากข้าราชการผู้ตอบแบบสำรวจ 112,539 คน ของจำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญทั้งหมด 384,699 คน

ปานกลาง จากลักษณะการถามในเชิงความคิดเห็น<sup>5</sup> แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในทุกข้อคำถามจะมีบุคลากรที่ทำการตอบว่า “ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง” และ “ไม่ทราบข้อมูล” อยู่ในทุกข้อ

นอกจากนี้ ประเด็นการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ได้รับความเห็นว่าควรแก้ไขปรับปรุงอย่างเร่งด่วนมีอยู่ 4 ประเด็น คือ ประเด็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านการทำงาน สุขภาพการเงิน และสังคม ในเรื่องนี้หากภาครัฐไม่ได้มีการสนับสนุนเรื่องงบประมาณและการจัดการภายในหน่วยงานที่ดีแล้ว เป็นการยากที่จะตอบสนองกับความต้องการของบุคลากรได้ ประเด็นการพัฒนาความก้าวหน้าในอาชีพ ในเรื่องนี้ถึงแม้จะมีการวางมาตรการสำหรับพัฒนาระบบบริหารอายุราชการอยู่แล้ว แต่หากมีการขยายอายุการเกษียณออกไปด้วย จะทำให้การเลื่อนตำแหน่งเพื่อขึ้นไปทดแทนตำแหน่งที่ว่างเกิดขึ้นช้าลง และถึงแม้จะมีเงื่อนไขในเรื่องของอายุราชการสำหรับการเลื่อนตำแหน่ง แต่ถ้าภายในหน่วยงานเกิดปัญหาการขาดช่วงของกำลังคนขึ้นมาแล้ว สุดท้ายทางหน่วยงานต้องทำการปรับเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพขึ้นมาใหม่ แต่ถ้าในอนาคตทางหน่วยงานยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาระบบความสมดุลของอัตรากำลังคนในแต่ละช่วงวัยได้ ปัญหาการขาดช่วงหรือปัญหาคอขวดจะเกิดขึ้นมาอีกครั้ง เพราะลักษณะเฉพาะของข้าราชการจะรับบุคลากรใหม่จากระดับปฏิบัติการเท่านั้น ประเด็นการเลื่อนเงินเดือน ในเรื่องนี้ทางภาครัฐถึงแม้จะเป็นนายจ้างรายใหญ่ของประเทศ งบประมาณที่ใช้จ่ายจะได้มาจากภาษีของประชาชน ทำให้การจะทำเรื่องเพื่อขอเลื่อนเงินเดือนเป็นสิ่งที่ต้องทำอย่างระมัดระวังเพราะจำนวนบุคลากรที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก แต่สิ่งที่ต้องให้ความสำคัญมากที่สุดคือความสอดคล้องระหว่างกำลังคนและงบประมาณที่ถูกจัดสรร เพราะหากข้าราชการสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และหน่วยงานที่สังกัดอยู่มีกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ยึดระบบคุณธรรม (Merit System) มีความเหมาะสมที่จะได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน แต่งบประมาณที่หน่วยงานได้รับการจัดสรรมีไม่เพียงพอต่อการเลื่อนขึ้นเงินเดือนตามกฎหมาย ก็จะกลายเป็นสถานการณ์ที่บุคลากรไม่ได้รับการตอบสนองอย่างเหมาะสมตามผลของการปฏิบัติงาน ประเด็นการพัฒนาความรู้ ทักษะ และสมรรถนะของข้าราชการ ในเรื่องนี้ทางส่วนราชการมีหน้าที่ในการจัดโครงการเพื่อพัฒนาข้าราชการ รวมไปถึงการสนับสนุนการเรียนรู้ด้วยตนเองจากสำนักงาน ก.พ. แต่การที่ประเด็นการพัฒนาความรู้ ทักษะและสมรรถนะของข้าราชการเป็นเรื่องที่ต้องควรปรับปรุง ที่อาจหมายถึงโครงการอบรมที่ส่วนราชการบางแห่งจัดขึ้นไม่สามารถสร้างประโยชน์ให้กับตัว

<sup>5</sup> แบบสำรวจมีการแบ่งลักษณะการตอบคำถามออกเป็น 5 ส่วน คือ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่เห็นด้วย ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง และไม่ทราบข้อมูล ตามลำดับ

ข้าราชการได้ หรือแนวทางการอบรมไม่ตอบสนองต่อความต้องการของตัวข้าราชการเพื่อนำสิ่งที่ได้มาปรับใช้กับงานที่บุคลากรได้ทำอยู่

ในส่วนของโครงสร้างระบบค่าตอบแทนสำหรับข้าราชการพลเรือน ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบหลัก (สมศักดิ์ เจตสุรกันต์, ม.ป.ป.) คือ เงินเดือนพื้นฐาน ซึ่งเป็นรายรับพื้นฐานของข้าราชการพลเรือนที่จะอยู่ภายใต้กรอบของค่าตอบแทนตามประเภทและลำดับขั้นของข้าราชการ เงินเพิ่มหรือเงินประจำตำแหน่ง เป็นส่วนของเงินที่มอบให้เพื่อลดความแตกต่างในเรื่องของอัตราค่าตอบแทนของภาคราชการกับอัตราตลาด และเพื่อแก้ปัญหาการสูญเสียกำลังคนในภาคราชการ แต่เป็นส่วนที่สามารถมอบให้กับข้าราชการได้เพียงบางตำแหน่งเท่านั้น โบนัส (Bonus) รายปี หรือเงินรางวัลประจำปีเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอนและแตกต่างกันไปตามแต่ละหน่วยงาน เป็นสัดส่วนที่อิงจากเงินเดือนพื้นฐานในการกำหนดโบนัสสำหรับแต่ละบุคคล ซึ่งขึ้นอยู่กับการอนุมัติงบประมาณจากส่วนกลาง สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล เป็นส่วนที่มีความสำคัญมากในการดึงดูดบุคคลภายนอกมาสู่ภาครัฐ สวัสดิการ คือ ค่าตอบแทนที่ทางราชการจัดให้แก่ข้าราชการในฐานะที่เป็นสมาชิกของหน่วยงาน เพื่อช่วยให้มีความมั่นคงในชีวิต ตลอดจนเป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างขวัญกำลังใจให้ข้าราชการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สวัสดิการของข้าราชการพลเรือนสามัญทั้งที่กำหนดให้เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน ประกอบด้วย เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร เงินสวัสดิการสำหรับการปฏิบัติงานประจำสำนักงานในพื้นที่พิเศษ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ และบำเหน็จบำนาญ (ก.พ., ม.ป.ป.) ส่วนประโยชน์เกื้อกูล คือ ค่าตอบแทนที่ทางราชการจัดให้แก่ข้าราชการ เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน เป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างขวัญกำลังใจให้ข้าราชการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและบังเกิดประสิทธิผล ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ค่าเช่าบ้าน เงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ รดราชการ และโทรศัพท์ของทางราชการที่อนุมัติให้ใช้เป็นรายบุคคล (สมศักดิ์ เจตสุรกันต์, พิกาวิน ลิ้มพันธ์, และสิทธิโชค ปรารังคทอง, 2555)

แต่สำหรับกลุ่มคนรุ่นใหม่ (Millennial) ค่าตอบแทนและสวัสดิการที่จะได้รับจากการทำงานเป็นสิ่งที่กลุ่มคนรุ่นใหม่ให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก (Alniacik, Alniacik, Erat, & Akcin, 2014) เพราะเป็นปัจจัยที่สามารถมองเห็นได้ชัดเจนที่สุดจากภายนอก นี่คือจุดอ่อนที่สำคัญของหน่วยงานภาครัฐที่ไม่สามารถแก้ไขได้ในระยะเวลาอันสั้น แต่ภาครัฐยังมีโอกาสที่จะดึงดูดความสนใจจากกลุ่มคนรุ่นใหม่ได้ด้วยการนิยามประสบการณ์ที่บุคลากรจะได้รับจากการร่วมงาน (Cooper, 2018) เพราะหน่วยงานภาครัฐมีลักษณะของงานที่หลากหลาย และมีบางงานที่สามารถมอบประสบการณ์ที่จะได้รับจากการทำงานที่ภาคเอกชนไม่สามารถมอบให้ได้ รวมไปถึงลักษณะของงานที่นำไปเพื่อสร้างคุณค่าให้ตนเอง และคุณค่าต่อสังคมส่วนรวม

รวมถึงเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพที่มีความมั่นคง เพราะกลุ่มคนรุ่นใหม่มีความต้องการจะทำงานที่ไม่เพียงแต่มีความมั่นคง แต่ยังต้องสามารถสร้างคุณค่าให้ตนเองได้อีกด้วย รวมไปถึงงานที่ต้องมีความท้าทายและสามารถก้าวหน้าในสายอาชีพได้ (Starineca, 2015)

การบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการบุคลากรภายในหน่วยงาน ตั้งแต่การวางแผนเพื่อทำการสรรหาบุคลากรใหม่ไปจนถึงบุคลากรจะออกจากหน่วยงานไป ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับแบรนด์นายจ้างที่หน่วยงานมี เพราะแบรนด์นายจ้างเปรียบเสมือนเครื่องมือที่ใช้เป็นแนวทางในการจัดการทรัพยากรมนุษย์ภายในหน่วยงาน โดยใช้ปัจจัยทั้ง 12 ข้อ ที่อยู่ในโมเดลส่วนประสมของแบรนด์นายจ้างเป็นเครื่องมือในการกำกับและตรวจสอบแนวทางที่หน่วยงานได้เลือกใช้กับบุคลากร เพื่อแสดงให้เห็นว่าการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภายในหน่วยงานได้ให้ความสำคัญกับบุคลากรไม่น้อยไปกว่าลูกค้าของหน่วยงาน

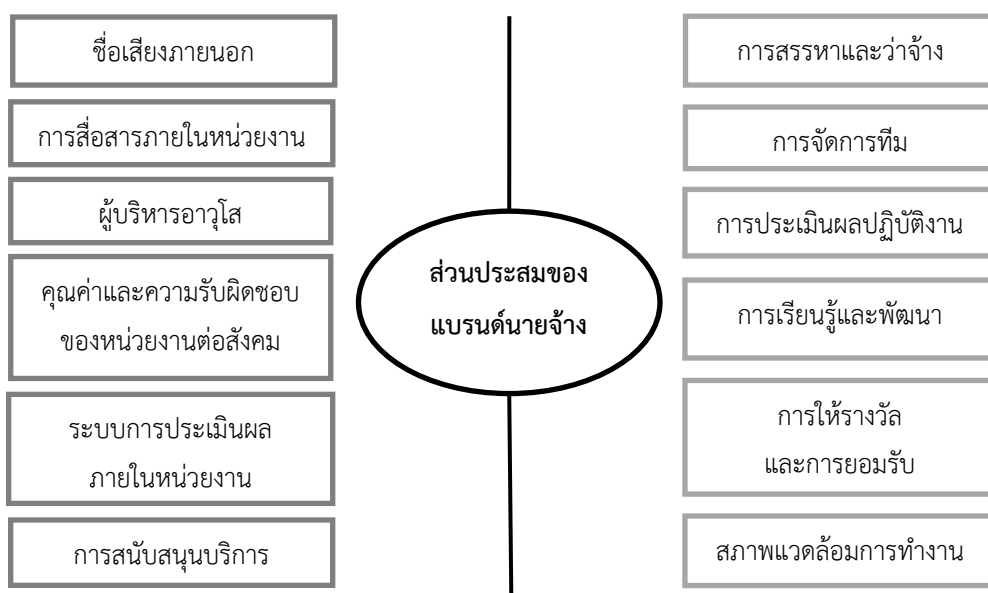
### 3. แนวคิดส่วนประสมของแบรนด์นายจ้าง (Employer Branding Mix)

การสร้างแบรนด์นายจ้าง เป็นแนวคิดที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะประเด็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้หน่วยงานต้องหาทางตอบสนองต่อความต้องการที่เกิดขึ้นผ่านการปรับปรุงและพัฒนาปัจจัยที่สามารถส่งผลต่อบุคลากรภายในหน่วยงาน เพื่อให้สามารถดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถเข้ามาสู่หน่วยงานได้ ดังนั้น แนวคิดเรื่องแบรนด์นายจ้างจึงถูกนำมาใช้เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ล่วงหน้า แบรนด์นายจ้างเป็นแนวคิดที่มีความเชื่อมโยงกับแบรนด์ ซึ่งแบรนด์ (Brands) เป็นคำที่ถูกนิยามไว้โดยผู้เชี่ยวชาญจากหลากหลายสาขา แต่ในความคิดเห็นที่หลากหลายได้มีจุดร่วมกันอยู่ โดยให้ความหมายได้ว่า แบรนด์ คือ ส่วนประสมที่ซับซ้อนของปัจจัยที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ ในส่วนของปัจจัยที่จับต้องได้ คือ สินค้า บริการ ตราสัญลักษณ์ การสื่อสาร ฯลฯ และในส่วนของปัจจัยที่จับต้องไม่ได้ คือ ความรู้สึก สิ่งที่เกี่ยวข้องกับสภาวะจิตใจ การรับรู้ และอารมณ์ (Temporal, 2015)

การศึกษาเกี่ยวกับการสร้างแบรนด์นายจ้าง มีจุดเริ่มต้นมาจากการที่บุคลากรถูกชี้ให้เห็นว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการทำให้หน่วยงานพัฒนาไปข้างหน้า จนมีการศึกษาเพื่อค้นหาว่าอะไรคือสิ่งที่บุคลากรต้องการ โดย Barrow and Mosley (2011) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับแบรนด์นายจ้างและทำการสรุปปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการสร้างแบรนด์นายจ้างออกมาเป็นตัวแบบส่วนประสมของแบรนด์นายจ้าง ที่ปัจจัยแต่ละตัวจะเกี่ยวข้องกับมิติต่างๆ ของนายจ้างที่สามารถส่งผลต่อความรู้สึกนึกคิดของบุคลากร

แนวคิดของการสร้างแบรนด์นายจ้างได้ให้ข้อสรุปไว้ว่า การสร้างแบรนด์นายจ้างจะช่วยให้หน่วยงานสามารถสรรหาบุคลากรที่มีความสามารถเข้ามาสู่หน่วยงาน สร้างการมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรกับหน่วยงานที่สามารถส่งผลต่อประสิทธิภาพของบุคลากร สร้างแรงจูงใจในการทำงาน และช่วยในการรักษาบุคลากรให้อยู่กับหน่วยงานได้ เพื่อชี้ให้เห็นว่าการสร้างแบรนด์นายจ้างจะส่งผลอย่างไร จะทำการอธิบายผ่านการศึกษาส่วนประสมของแบรนด์นายจ้างทั้ง 12 ปัจจัย ของ Barrow and Mosley (2011) ดังต่อไปนี้

### แผนภาพที่ 1 โมเดลส่วนประสมของแบรนด์นายจ้าง



ที่มา: Barrow and Mosley (2011)

(1) ชื่อเสียงภายนอก (External Reputation) เป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับภาพลักษณ์ของแบรนด์และชื่อเสียงของสินค้าและบริการของหน่วยงาน หรือการที่หน่วยงานสามารถส่งมอบประสบการณ์ที่ดีของแบรนด์ออกสู่ภายนอกได้ รวมไปถึงการที่หน่วยงานสามารถบรรลุผลได้ตามเป้าหมาย นอกจากนี้ บุคลากรจะมีความรู้สึกภูมิใจถ้าได้ทำงานให้หน่วยงานที่มีชื่อเสียงในทางที่ดีและเป็นที่รู้จักจากบุคคลภายนอก จะช่วยให้บุคลากรภายในหน่วยงานรู้สึกเป็นที่ยอมรับและมีภาพลักษณ์ที่ดีต่อบุคคลภายนอก หน่วยงานควรทบทวนความเข้าใจว่า โดยปกติบุคลากรภายในหน่วยงานจะให้ความสนใจต่อกิจกรรมการสื่อสารที่หน่วยงานทำมากพอๆ กับกลุ่มเป้าหมาย จากความสนใจที่เกิดขึ้นในตัวบุคลากร ถ้าหน่วยงานสามารถสร้างการมีส่วนร่วม

ของบุคลากรให้เกิดขึ้นได้ในแต่ละขั้นของการดำเนินการ จะกลายเป็นตัวช่วยเสริมแรงจูงใจให้บุคลากรมีความต้องการทำงานอย่างเต็มที่ และภาพลักษณ์ที่ดีของหน่วยงานที่ถูกสื่อสารออกไปผ่านตัวบุคลากร จะช่วยสื่อสารในเรื่องของการเป็นนายจ้างที่ดีให้บุคคลภายนอกรับรู้ได้อีกด้วย

(2) การสื่อสารภายในหน่วยงาน (Internal Communication) สามารถเปรียบได้กับการสื่อสารแบรนด์นายจ้าง เพราะเป็นการสื่อสารที่สามารถส่งผลต่อตัวบุคลากรภายในหน่วยงานได้ แต่ประเด็นสำคัญคือ การที่ภายในหน่วยงานหนึ่งจะมีส่วนงานอยู่มากมาย และการสื่อสารของแต่ละส่วนงานจะมุ่งเป้าไปที่กลุ่มที่ต้องการจะสื่อถึงเท่านั้น ในบางครั้ง เนื้อหาของสารจะไม่สอดคล้องกันหรือมีความขัดแย้งกันเกิดขึ้น ส่งผลให้ข้อมูลต่างๆ ที่บุคลากรภายในหน่วยงานต้องรับรู้มีมากเกินไป และทำให้เกิดความไม่สอดคล้องกันของข้อมูลขึ้นในตัวบุคลากร จึงต้องมีการจัดการในเรื่องของการสื่อสารภายในหน่วยงาน เพื่อให้ข้อมูลที่สื่อสารมีความสอดคล้องกัน และมีการจัดการอย่างเป็นระบบ การสื่อสารภายในอย่างมีศักยภาพจะช่วยสร้างความรู้สึกมีส่วนร่วมของบุคลากรให้เพิ่มมากขึ้น ดังนั้น หน่วยงานควรจะต้องสื่อสารแนวทางของแบรนด์นายจ้างให้กับบุคลากรภายในได้รับทราบ นอกจากนี้ ยังต้องคอยติดตามผลตอบรับของบุคลากรอยู่เสมอเพื่อให้แน่ใจว่าสื่อที่ส่งออกไปถูกรับรู้อย่างถูกต้อง

(3) ความเป็นผู้นำของระดับอาวุโส (Senior Leadership) จากแนวทางการสื่อสารทั้งหมด กลุ่มผู้นำถือเป็นหนึ่งในส่วนที่สำคัญที่สุดในการเสริมสร้างความน่าเชื่อถือและเป็นตัวแทนของการสร้างแบรนด์นายจ้าง การมีผู้นำที่มีประสิทธิภาพจะช่วยในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคลากร ฝ่ายบริหารที่คอยดูแลหน่วยงานมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมความน่าเชื่อถือของการสร้างแบรนด์นายจ้างให้เกิดขึ้น โดยเฉพาะผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารสูงสุดในหน่วยงานถือเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ เพราะเป็นผู้ที่คอยสื่อสารสิ่งต่างๆ ให้บุคคลภายนอกได้รับรู้ และยังเป็นผู้ที่แสดงให้เห็นถึงการมีแบรนด์นายจ้างของหน่วยงานโดยเป็นตัวอย่างให้บุคลากรภายในหน่วยงานได้รับทราบถึงคุณค่าที่มีอยู่ผ่านการกระทำและคำพูด แต่ต้องคอยคำนึงอยู่เสมอว่าการกระทำที่ออกมา นั้น ถ้าเป็นเพียงการแสดงเพื่อสร้างภาพลักษณ์แต่ไม่มีความจริงใจกับสิ่งที่แสดงออกมาจริงๆ บุคลากรภายในหน่วยงานจะสามารถรับรู้ได้ว่าสิ่งที่แสดงออกมาเป็นเพียงแค่การสร้างภาพลักษณ์เท่านั้น

(4) คุณค่าและความรับผิดชอบของหน่วยงานต่อสังคม (Values and Corporate Social Responsibility) การที่หน่วยงานได้มีการจัดทำโครงการที่แสดงให้เห็นว่าเป็นหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) จะช่วยส่งผลต่อการสร้างแบรนด์นายจ้างในสายตาของบุคลากรเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีผลการศึกษามากมายที่เกี่ยวข้องกับการทำเพื่อสังคมจากหน่วยงานหลายแห่งที่ได้ชี้ให้เห็นว่าการทำเพื่อสังคมสามารถส่งผลถึงการมีส่วนร่วมและ

ความผูกพันของบุคลากร และบุคลากรมีแนวโน้มที่จะมองหน่วยงานว่าเป็นหน่วยงานที่มีภาพลักษณ์ที่ดีและจะบอกต่อให้กับคนอื่นได้ทราบว่าหน่วยงานที่ตนอยู่เป็นหน่วยงานที่น่าร่วมงานด้วย นอกจากนี้ การเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมเพื่อสังคมด้วยกันทุกคน บุคลากรจะมองว่าหน่วยงานให้โอกาสในการทำงานแก่บุคลากรอย่างเท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตในการทำงานที่ดี โดยหน่วยงานที่แสดงให้เห็นว่ามีความรับผิดชอบต่อสังคมในธุรกิจที่ดำเนินงานอยู่ จะเป็นหน่วยงานที่สามารถดึงดูดให้คนมาทำงานด้วยได้ ในปัจจุบันการทำกิจกรรมเพื่อสังคมไม่ได้เป็นเพียงแค่ส่วนหนึ่งของการสร้างชื่อเสียงที่ดีให้แก่หน่วยงานอีกแล้ว แต่เป็นถึงปัจจัยสำคัญที่ทุกหน่วยงานควรจะต้องทำ โดยเฉพาะหน่วยงานขนาดใหญ่ เพราะหน่วยงานที่ไม่ได้มีการทำโครงการเพื่อสังคมจะถูกมองว่าเป็นหน่วยงานที่ไม่มีความรับผิดชอบต่อสังคม

(5) ระบบการประเมินผลภายใน (Internal Measurement Systems) ในหน่วยงานที่มีแบรนด์นายจ้างที่แข็งแกร่งโดยส่วนมากจะมีการใช้ระบบการประเมินผลภายในที่ชัดเจนซึ่งช่วยส่งเสริมความน่าเชื่อถือของหน่วยงานในด้านที่ว่า การทำอะไรที่เป็นระบบ สามารถวัดหรือประเมินผลได้อย่างชัดเจนจะส่งผลให้ประสบความสำเร็จมากกว่า เพราะการมีตัวชี้วัดที่ชัดเจนจะช่วยให้เห็นถึงปัญหาในกระบวนการทำงาน และยังช่วยในการเสริมประสิทธิภาพในการจัดการบุคลากร แนวทางการวัดผลที่ชัดเจนจะช่วยสร้างความมั่นใจให้เกิดขึ้นได้ผ่านการแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานได้ให้ความสนใจในการจัดการดูแลบุคลากรอย่างจริงจังผ่านการประเมินผลที่มีความชัดเจน

(6) การสนับสนุนบริการ (Service Support) ที่หน่วยงานมีให้กับบุคลากรในช่วงเวลาที่บุคลากรต้องการการสนับสนุนอย่างเร่งด่วนเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้า หรือในช่วงที่บุคลากรต้องการความช่วยเหลือในเรื่องส่วนตัว จะเป็นช่วงเวลาสำคัญที่สามารถแสดงให้เห็นถึงการมีแบรนด์นายจ้าง โดยปกติแล้ว บุคลากรภายในหน่วยงานจะถูกอบรมเพื่อให้สามารถสื่อสารแบรนด์ของหน่วยงานสู่ภายนอกได้อย่างถูกต้อง และยังถูกคาดหวังให้สามารถส่งมอบสิ่งที่ลูกค้าต้องการอย่างเต็มความสามารถ แต่ในขณะเดียวกัน บุคลากรภายในหน่วยงานย่อมคาดหวังว่าจะได้รับการเอาใจใส่ไม่น้อยไปกว่าลูกค้า การสนับสนุนบริการนับเป็นปัจจัยที่จัดการได้ยาก เพราะเป็นปัจจัยที่ต้องตอบสนองต่อบุคลากรโดยรวมและเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมหน่วยงานด้วยเช่นกัน ถ้าหน่วยงานทำการจัดการในเรื่องการสนับสนุนให้แก่บุคลากรได้ไม่ดี จะส่งผลให้เป็นตัวการในการบ่อนทำลายการมีส่วนร่วมในแบรนด์ของบุคลากร ไม่ว่าหน่วยงานจะทำการสื่อสารแบรนด์ออกมามากแค่ไหน จะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงความรู้สึกของบุคลากรที่เกิดจากประสบการณ์ในการทำงานได้

(7) การสรรหาและว่าจ้าง (Recruitment and Induction) กระบวนการสรรหาเป็นส่วนที่ถูกมองว่าเป็นเพียงการทำธุรกรรมที่เกิดกับบุคลากรใหม่ ดังนั้น การจะสร้างความสัมพันธ์ที่ดีให้เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานกับบุคลากรใหม่ จะต้องไม่มองการรับบุคลากรใหม่เข้ามาเป็นเพียงแค่การเซ็นสัญญา และที่สำคัญคือประสบการณ์ที่บุคลากรจะได้รับจากการมาติดต่อครั้งแรกถือเป็นด้านสำคัญในการสร้างความรู้สึกลงในทางบวกและความสัมพันธ์อันยาวนาน กระบวนการสรรหาบุคลากรที่เกิดขึ้นในแต่ละหน่วยงานจะถูกออกแบบมาเพื่อคัดสรรบุคลากรที่มีค่านิยมในแนวทางเดียวกันกับแบรนด์และค้นหาบุคคลที่มีความเหมาะสมกับหน่วยงานสำหรับกระบวนการว่าจ้างนับเป็นส่วนมีความสำคัญเช่นกัน เพราะเป็นโอกาสที่จะแสดงให้เห็นถึงความใส่ใจและความคาดหวังที่หน่วยงานมีต่อบุคลากร ในทางกลับกัน บุคลากรแต่ละคนสามารถคาดหวังถึงสิ่งที่จะได้รับจากหน่วยงานได้ในทำนองเดียวกัน

(8) การจัดการทีม (Team Management) ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของบุคลากรอย่างหนึ่งคือการจัดการทีม จากการศึกษาเกี่ยวกับการสร้างการมีส่วนร่วม ความรู้สึกสำคัญที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของบุคลากร คือ ความรู้สึกว่ามีคุณค่าและมีส่วนร่วมในงานที่ทำ ซึ่งส่วนสำคัญของการจัดการทีมคือ การจัดการความแตกต่างที่เกิดขึ้นกับวัฒนธรรมของคนในแต่ละช่วงวัย นอกจากนี้ อีกประเด็นสำคัญที่ส่งผลต่อภาพลักษณ์ของหน่วยงาน คือ หัวหน้าทีมการบริหารงานของหัวหน้าทีมนับว่ามีบทบาทสำคัญต่อการสร้างประสบการณ์ที่บุคลากรได้รับจากการทำงาน และยังส่งผลไปถึงแบรนด์นายจ้างที่ถูกรับรู้โดยบุคลากร เพราะจุดสัมผัสที่บุคลากรจะได้รับจากการทำงานส่วนใหญ่เกิดขึ้นมาจากบุคลากรที่อยู่ในทีมเดียวกัน เหตุผลส่วนหนึ่งที่บุคลากรลาออกจากหน่วยงานที่ทำงานอยู่เกิดมาจากความไม่พอใจในตัวหัวหน้าทีม เช่นเดียวกับประสบการณ์ที่บุคคลภายนอกจะได้รับจากหน่วยงานจะมีจุดสัมผัสอยู่ที่บุคลากร ผู้ให้บริการลูกค้าที่จะเป็นตัวแทนในการสร้างประสบการณ์ของแบรนด์ให้เกิดขึ้นกับบุคคลภายนอก

(9) การประเมินประสิทธิภาพ (Performance Appraisal) เป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของแบรนด์นายจ้าง เพราะสามารถแสดงให้เห็นถึงค่านิยมหลักที่หน่วยงานเป็นอยู่ผ่านกระบวนการประเมินประสิทธิภาพ โดยการประเมินประสิทธิภาพเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้บุคลากรซึมซับค่านิยมเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในพฤติกรรมที่ทำ เพราะเมื่อมีการประเมินผู้อื่นในแนวทางของการปฏิบัติตามค่านิยมหน่วยงานแล้ว เมื่อถึงเวลาที่ต้องกลับมาประเมินตนเองในเรื่องเดียวกัน จะส่งผลให้บุคลากรรู้สึกที่มีความเข้าใจในความหมายของการปฏิบัติตามค่านิยมมากขึ้น สิ่งส่งผลต่อการประเมินประสิทธิภาพ คือ คุณภาพของกระบวนการที่ใช้ และความเคร่งครัดในการนำแนวทางไปปรับใช้ในแต่ละระดับ

(10) การเรียนรู้และพัฒนา (Learning and Development) เป็นปัจจัยสำคัญที่แบรนด์นายจ้างสามารถนำเสนอได้ เพราะช่วยส่งเสริมความน่าสนใจของหน่วยงานต่อกลุ่มบุคลากรใหม่

และยังมีส่วนช่วยในการรักษาระดับการมีส่วนร่วมของบุคลากรที่มีต่อหน่วยงาน การที่หน่วยงานสามารถมอบโอกาสในการเรียนรู้ให้กับบุคลากรเมื่อเข้าร่วมงาน จะส่งผลต่อความพึงพอใจที่บุคลากรมีต่อหน่วยงาน รวมไปถึงการมีส่วนร่วมของบุคลากรที่เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ การแสดงให้บุคลากรเห็นถึงเส้นทางของการพัฒนาในสายอาชีพที่ทำอยู่สามารถส่งผลถึงแรงจูงใจในการทำงานของบุคลากรได้

(11) การให้รางวัลและการยอมรับ (Reward and Recognition) เงินเดือนพื้นฐานที่หน่วยงานมอบให้กับบุคลากรนับเป็นปัจจัยสำคัญในการดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถเข้าร่วมงาน ในขณะเดียวกัน การให้รางวัลถือเป็นสัญลักษณ์ของการยกย่องชื่นชมอย่างหนึ่งที่ส่งผลให้บุคลากรรู้สึกว่าได้รับการยอมรับ การที่บุคลากรรู้สึกเป็นที่ยอมรับจะเป็นตัวกระตุ้นสำคัญในการสร้างแรงจูงใจในการทำงาน เพราะความรู้สึกว่าตัวเองมีคุณค่าเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้บุคลากรรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นการให้รางวัลในรูปแบบต่างๆ หรือการแสดงความชื่นชมถึงสิ่งที่บุคลากรได้ทำให้แก่หน่วยงาน การยอมรับคือ หนึ่งในวิธีที่จะแสดงว่าบุคลากรนั้นสำคัญ

(12) สภาพแวดล้อมการทำงาน (Working Environment) เป็นอีกปัจจัยสำคัญที่หน่วยงานใช้เพื่อแสดงให้บุคลากรได้เห็นถึงความใส่ใจที่หน่วยงานมอบให้ และแสดงถึงแบรนด์นายจ้างที่หน่วยงานเป็นอยู่ การมีสภาพแวดล้อมการทำงานที่ดียังเป็นตัวช่วยในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากรด้วยอีกทางหนึ่ง สภาพแวดล้อมการทำงานที่ถูกจัดขึ้นเป็นสิ่งที่สามารถออกแบบเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงค่านิยมของหน่วยงานที่มีต่อบุคลากรภายในได้ แต่หน่วยงานโดยทั่วไปส่วนมากจะทำการจัดสภาพแวดล้อมของสถานที่ทำงานออกมาให้อยู่ในระดับที่ดีและได้มาตรฐานเท่านั้น แตกต่างจากหน่วยงานชั้นนำที่ให้ความใส่ใจในสภาพแวดล้อมการทำงานของบุคลากรอย่างจริงจัง และยังสามารถใส่ค่านิยมของหน่วยงานเข้าไปในพื้นที่การทำงานได้อีกด้วย

การสร้างแบรนด์นายจ้างนับได้ว่าเป็นกระบวนการที่ไม่มีรูปแบบตายตัว จากตัวแบบส่วนประสมของแบรนด์นายจ้างได้แสดงให้เห็นถึงปัจจัยสำคัญที่เป็นพื้นฐานของการสร้างแบรนด์นายจ้างให้ประสบความสำเร็จ แต่ละหน่วยงานควรจะสร้างรูปแบบของแบรนด์นายจ้างออกมาตามแนวทางของค่านิยมและวัฒนธรรมของหน่วยงาน ซึ่งจะช่วยให้แบรนด์และแบรนด์นายจ้างของหน่วยงานที่แสดงออกมามีความแตกต่างและสามารถแสดงตัวตนของหน่วยงานออกมาได้อย่างชัดเจน โดยแต่ละหน่วยงานต้องตัดสินใจว่าอะไรคือปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประสบการณ์ในการทำงานที่เกิดขึ้นมีความเหมาะสมกับบุคลากรที่หน่วยงานต้องการสรรหาและรักษาไว้ให้อยู่กับหน่วยงาน (Barrow & Mosley, 2011) ดังนั้น หน่วยงานควรให้ความสำคัญกับประเด็นที่อาจส่งผลต่อการสร้างแบรนด์นายจ้างได้ นอกจากนี้ ผู้ที่จะนำแนวคิดของการสร้าง

แบรนด์นายจ้างมาใช้ ควรมีความเข้าใจด้วยว่าไม่ใช่แค่การมีปัจจัยด้านใดด้านหนึ่งที่ดียิ่งที่สุดจะสามารถทำให้หน่วยงานโดดเด่นขึ้นมาได้ และการสร้างแบรนด์นายจ้างที่ดีควรเกิดมาจากความเป็นจริงของสิ่งที่หน่วยงานเป็นอยู่ (Bellou, Chaniotakis, Kehagias, & Rigopoulou, 2015) ไม่ใช่การถูกสรรสร้างขึ้นมาเองจากความคิดของฝ่ายบริหาร

#### 4. แนวทางการจัดทำแบรนด์นายจ้างในหน่วยงานภาครัฐ

การวางแผนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในเชิงกลยุทธ์ของหน่วยงานภาครัฐในส่วนต่างๆ จะต้องทำให้อยู่ภายใต้กรอบของการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ นโยบายประเทศไทย 4.0 และที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงาน ซึ่งแนวทางการจัดการสามารถแบ่งออกได้เป็นสามส่วนหลักด้วยกัน ประกอบด้วย 1) การกำหนดทิศทางการบริหารงานบุคคล ต้องกำหนดให้สอดคล้องกับเป้าหมายกลยุทธ์ของหน่วยงาน 2) ส่วนของการพัฒนาสิ่งจูงใจ ต้องสร้างระบบกลไก วิธีการจูงใจให้คนทำงานได้อย่างเต็มกำลังสามารถโดยจัดสรรทรัพยากรได้อย่างเหมาะสม และ 3) ส่วนของการพัฒนาขีดความสามารถของบุคคลเพื่อให้ทำงานบรรลุเป้าหมาย ต้องส่งเสริมการพัฒนาในหลายด้านเพื่อให้บุคลากรเป็นคนดี คนเก่งยิ่งขึ้น ทำให้บุคลากรกลายเป็นพลังขับเคลื่อนสำคัญในการบรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน ถึงแม้หน่วยงานราชการจะมีกรอบเพื่อใช้เป็นแนวทางการวางแผนในภาพรวม แต่การบริหารทรัพยากรบุคคลของแต่ละหน่วยงานควรมีรูปแบบและเอกลักษณ์ที่แตกต่างกัน ตามแต่ละบทบาทหน้าที่และภาระงานที่ต้องรับผิดชอบ จึงควรสำรวจดูว่าภายในหน่วยงานมีเรื่องไหนเป็นจุดเด่นหรือมีอะไรเป็นจุดแข็ง และอะไรคือประสบการณ์ที่จะได้รับการร่วมงาน โดยทำการสำรวจผ่านแต่ละภาคส่วนของหน่วยงาน แล้วนำไปปรับใช้โดยการใส่รวมไปเป็นส่วนหนึ่งของแผนการดำเนินงานของหน่วยงานหรือสร้างแนวทางการจัดทำแบบที่ไม่เป็นทางการผ่านการทำงานภายในหน่วยงาน

การสร้างแบรนด์นายจ้างจะช่วยให้หน่วยงานสามารถบรรลุภารกิจของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านการส่งเสริมการบริหารทรัพยากรบุคคลของหน่วยงาน เพราะเมื่อมีการวางแผนเรื่องแบรนด์นายจ้างเกิดขึ้น หมายถึงการที่หน่วยงานได้มีการสำรวจถึงปัจจัยภายในที่หน่วยงานมี พร้อมกับการวางแผนกลยุทธ์ของการบริหารทรัพยากรบุคคลที่จะเพิ่มขีดความสามารถในการใส่ใจบุคลากรให้เพิ่มมากขึ้น จะช่วยให้หน่วยงานสามารถสรรหาบุคลากรที่มีความเหมาะสมและมีความสามารถเข้ามาสู่หน่วยงาน และต้องมีการจัดการและพัฒนาสิ่งจูงใจ เพื่อช่วยสร้างแรงจูงใจในการทำงานของบุคลากร ควบคู่ไปกับผลของการสร้างแบรนด์นายจ้างที่จะช่วยส่งเสริมให้บุคลากรมีส่วนร่วมกับหน่วยงานมากยิ่งขึ้น และกลายเป็น

ส่วนหนึ่งที่พร้อมจะเดินไปในทิศทางเดียวกันกับหน่วยงาน อีกประเด็นสำคัญที่จะได้รับจากการสร้างแบรนด์นายจ้าง คือการรักษาบุคลากรให้อยู่ร่วมกับหน่วยงานจะช่วยให้บุคลากรมีความเป็นหนึ่งเดียวกับหน่วยงาน พร้อมจะทำงานเพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถขับเคลื่อนไปข้างหน้าจนบรรลุภารกิจของหน่วยงานได้อย่างต่อเนื่อง ไม่ใช่แค่เพียงการทำงานให้ผ่านไปในแต่ละวัน

การนำแนวคิดการสร้างแบรนด์นายจ้างมาปรับใช้กับหน่วยงานภาครัฐ ปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อการสร้างคุณค่าให้เกิดขึ้นกับแต่ละหน่วยงานอาจมีน้ำหนักที่แตกต่างกันไปตามแต่ละประเภท ในประเทศไทยได้มีงานการศึกษาเพื่อค้นหาว่าปัจจัยเรื่องใดของแบรนด์นายจ้าง ที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเลือกสถานที่ทำงานของบุคคล ผ่านการศึกษาหน่วยงานภาคเอกชน ด้วยการใช่วิธีการเชิงปริมาณผ่านการเก็บแบบสอบถาม หรือใช่วิธีการเชิงคุณภาพผ่านการสัมภาษณ์ โดยผลลัพธ์ที่ได้พบว่าปัจจัยสำคัญที่สุดที่ส่งผลต่อการดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถเข้ามาสู่หน่วยงาน คือ ปัจจัยด้านชื่อเสียงภายนอก (วรางคณา งามคู่ปฏิพัทธ์, ณัฐสุตา พัวตระกูลทรัพย์, และกัญญา บวรรัตนชัย, 2550; จรัสศรี วัฒนจิง, พนิดา วัฒนภิโกวิท, และชุตินา พลังวิทย์วัฒนา, 2551; เมธิณี นิมิตรมงคลชัย, 2555; กุลวลัย ชัยศรีสุรพันธุ์, 2557) ซึ่งเป็นปัจจัยที่สามารถส่งผลถึงหน่วยงานโดยรวมได้เนื่องจากบุคลากร คือกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนหน่วยงาน ดังนั้น หน่วยงานควรให้ความสำคัญกับชื่อเสียงที่หน่วยงานมีเป็นอันดับแรก ส่วนปัจจัยที่มีความสำคัญรองลงมาที่สามารถส่งผลต่อการดึงดูดบุคลากรใหม่ สร้างการมีส่วนร่วมของบุคลากรรวมถึงกระตุ้นแรงจูงใจ และช่วยในการรักษาบุคลากรไว้ให้อยู่กับหน่วยงาน จะประกอบไปด้วยปัจจัยด้านการให้รางวัลและการยอมรับ การเรียนรู้และพัฒนา (จรัสศรี วัฒนจิง และคณะ, 2551) และคุณค่าและความรับผิดชอบของหน่วยงานต่อสังคม (กุลวลัย ชัยศรีสุรพันธุ์, 2557) ปัจจัยทั้งสามนี้มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าปัจจัยด้านชื่อเสียงภายนอกของหน่วยงาน และเป็นปัจจัยหลักที่บุคลากรใช้ในการตัดสินใจว่าจะอยู่ร่วมงานกับหน่วยงานต่อไปหรือไม่ โดยเฉพาะปัจจัยด้านการให้รางวัลและการยอมรับ (วรางคณา งามคู่ปฏิพัทธ์ และคณะ, 2550; จรัสศรี วัฒนจิง และคณะ, 2551; วิชรีวรรณ ลือพัฒนสุข, 2561) ซึ่งเกี่ยวข้องไปถึงค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินที่บุคลากรจะได้รับ ถ้าหน่วยงานไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการทางการเงินนี้ได้เหมาะสม จะเปรียบเสมือนการที่หน่วยงานได้เปิดโอกาสให้บุคลากรก้าวขาออกไปจากหน่วยงานแล้วก้าวหนึ่ง แต่ไม่ได้หมายความว่าหน่วยงานควรจะให้ความสำคัญกับปัจจัยเพียง 4 ข้อนี้ เพราะปัจจัยทั้ง 12 ข้อของแบรนด์นายจ้างล้วนมีความสำคัญต่อบุคลากรทั้งสิ้น หน่วยงานควรที่จะจัดการกับปัจจัยทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับแบรนด์นายจ้างนี้ให้อยู่ในระดับมาตรฐานที่บุคลากรยอมรับได้ เพราะการที่หน่วยงานมีแบรนด์นายจ้างที่แข็งแกร่งจะช่วยผลักดันการมีส่วนร่วมของพนักงาน และช่วยในการเสริมสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมของหน่วยงานให้

เกิดขึ้นในบุคลากร (Morris, 2016) และยังมีงานการศึกษาเกี่ยวกับการสร้างแบรนด์นายจ้างในต่างประเทศ Jain and Pal (2012) ได้ทำการศึกษาถึงกลุ่มพนักงานรุ่นใหม่ต่อมุมมองของการสร้างแบรนด์นายจ้างในเมืองเดลี โดยใช้วิธีการเก็บแบบสอบถามในการรวบรวมข้อมูลกับกลุ่มเป้าหมาย คือกลุ่มนักศึกษาของโรงเรียนธุรกิจ (Business Schools) พบว่าหน่วยงานภาคเอกชนได้กลายมาเป็นตัวเลือกหลักที่คนส่วนใหญ่อยากทำงานด้วย ซึ่งปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อการเลือกงาน คือ ความมั่นคงของหน่วยงาน ความสมดุลของชีวิตการทำงาน และความมั่นคงในงาน นอกจากนี้ สำหรับกลุ่มพนักงานที่เป็นผู้หญิง ปัจจัยด้านความยืดหยุ่นของช่วงเวลาการทำงานคือสิ่งจำเป็น แต่ปัจจัยสำคัญที่ทำการแบ่งผู้ตอบแบบสอบถามออกเป็นกลุ่มที่เลือกหน่วยงานภาครัฐออกจากหน่วยงานภาคเอกชน คือ ปัจจัยด้านความมั่นคงในงาน และปัจจัยด้านวันลาหยุด

จากการสัมภาษณ์บุคลากรภายในหน่วยงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ผ่านการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง<sup>6</sup> (Semi-structured Interview) พบว่า ถึงแม้ทางหน่วยงานไม่ได้มีการนำแนวคิดการสร้างแบรนด์นายจ้างมาปรับใช้กับหน่วยงานโดยตรง แต่ทางหน่วยงานได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยทั้ง 12 ข้อ ในโมเดลส่วนประสมของแบรนด์นายจ้างได้อย่างครบถ้วน โดยรายละเอียดของแต่ละปัจจัยมีดังต่อไปนี้

ชื่อเสียงภายนอก การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่มีภาพลักษณ์ที่ดีและมีความน่าเชื่อถือทั้งกับบุคคลที่อยู่ภายในและภายนอกหน่วยงาน โดยชื่อเสียงที่ดีเกิดขึ้นมาจากผลงานในอดีตที่ทางหน่วยงานได้ทำให้แก่สังคม ผ่านบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวที่เปรียบเหมือนเอกลักษณ์เฉพาะของหน่วยงานที่ทำการมอบความสุขให้กับผู้คน และบุคลากรของ ททท. มีความเข้าใจถึงความสำคัญของการรักษาไว้ซึ่งชื่อเสียงและภาพลักษณ์ที่ดีของหน่วยงาน ผ่านการตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานอย่างสม่ำเสมอเพื่อที่จะไม่ให้ผลของงานที่ทำส่งผลในทางลบต่อสังคม หรือถ้ามีเหตุการณ์ที่สามารถส่งผลลบต่อภาพลักษณ์ของหน่วยงาน ซึ่งเกิดขึ้นมาจากสิ่งที่หน่วยงานได้ทำไปหรือไม่ก็ตาม บุคลากรของ ททท. จะพร้อมเข้าไปแก้ไขสิ่งที่เกิดขึ้นเพื่อรักษาชื่อเสียงที่ดีของหน่วยงานให้คงอยู่ต่อไป

การสื่อสารภายในหน่วยงาน ทางหน่วยงาน ททท. มีผู้บริหารที่ให้ความสำคัญกับเรื่องของการสื่อสารภายในค่อนข้างมาก มีหน่วยงานการสื่อสารภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักผู้ว่าโดยตรง ภายในหน่วยงานมีการสื่อสารหลากหลายช่องทางทั้งที่เป็นทางการตามแนวทางของหน่วยงานรัฐและแบบไม่เป็นทางการ มีการนำประโยชน์ของเทคโนโลยีเข้ามาใช้ภายใน

<sup>6</sup> ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาจากส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง แบรนด์นายจ้างของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยและการรับรู้ของบุคลากร ของผู้เขียนที่อยู่ในระหว่างการจัดทำ

หน่วยงานผ่านแอปพลิเคชันไลน์ (LINE application) และมีการใช้วิธีการประชุมแบบวิดีโอคอนเฟอเรนซ์ (Video conference) เพื่อลดระยะเวลาการเดินทาง ทำให้สามารถสื่อสารกันภายในหน่วยงานได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น แต่การสื่อสารภายในหน่วยงานยังคงมีปัญหาอยู่บ้าง ทั้งในเรื่องของการสื่อสารระหว่างส่วนงาน การสื่อสารข้อมูลที่ยะและปริมาณงานที่มากเกินไปจนส่งผลกระทบต่อรับรู้ในภาพรวมของหน่วยงาน ซึ่งทำให้บุคลากรภายในหน่วยงานต้องใช้เวลาในการค้นหาข้อมูลที่ต้องการจากข้อมูลจำนวนมากที่หน่วยงานมี แต่ยังมีระบบการติดต่อกันภายในเพื่อคอยช่วยติดตามเรื่องที่ต้องการได้ แต่การสื่อสารภายในหน่วยงานยังคงมีพื้นที่สำหรับการปรับปรุงและพัฒนาได้อีก เพื่อที่จะสามารถช่วยให้บุคลากรมีความเข้าใจในประเด็นสำคัญที่เหมือนกัน และช่วยลดระยะเวลาในการทำงานให้น้อยลงได้

ผู้บริหารอาวุโส ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ททท. ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภายในหน่วยงานเป็นอย่างมาก และได้แสดงเป็นแบบอย่างของผู้นำที่ดีให้บุคลากรได้เห็นผ่านการกระทำและคำพูด ทำให้บุคลากรภายใน ททท. เลือกที่จะทำตามแบบอย่างของผู้บริหารและปรับตัวให้เข้ากับค่านิยมและวัฒนธรรมของหน่วยงาน รวมถึงการรับรู้ถึงความสำคัญของภาระงานที่ตนได้รับผิดชอบ และพร้อมที่จะมอบประสบการณ์ที่ดีที่ได้รับจากการทำงานให้กับบุคลากรด้วยกัน และจะแสดงเอกลักษณ์ของคน ททท. ให้กับบุคคลภายนอกได้เห็น

คุณค่าและความรับผิดชอบของหน่วยงานต่อสังคม ทาง ททท. เป็นหน่วยงานที่มีการทำภารกิจเพื่อสังคมส่วนรวมอยู่แล้ว และได้มีการวางวิสัยทัศน์เพื่อสร้างการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน รวมทั้งได้มีการจัดตั้งกองบริหารความยั่งยืนเพื่อรับผิดชอบเรื่องนี้โดยเฉพาะ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงระดับการให้ความสำคัญกับเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมตั้งแต่ระดับผู้บริหารลงมาและทาง ททท. ยังได้มีการกำหนดเกณฑ์ที่ใช้เพื่อวัดผลกระทบของงานที่อาจส่งผลกระทบต่อสังคมในพื้นที่ รวมถึงการส่งเสริมให้ทุกโครงการของหน่วยงานต้องมีการทำเพื่อสังคมที่เกี่ยวข้องอยู่ในงานนั้นด้วย และในระยะยาวได้มีการวางแผนทางเพื่อสร้างจิตสำนึกเรื่องการท่องเที่ยวอย่างมีความรับผิดชอบต่อให้นักท่องเที่ยวเพื่อความยั่งยืน เพื่อลดปัญหาที่จะตามมาจากการท่องเที่ยว

ระบบการประเมินผลภายใน ทางหน่วยงาน ททท. ได้มีการปรับปรุงระบบการประเมินผลที่ใช้ภายในหน่วยงาน ซึ่งในปัจจุบันแบ่งออกได้เป็นสามส่วนด้วยกัน คือ 1) การประเมินแบบตัวชี้วัดสมรรถนะหลัก (KPI) ซึ่งเป็นการประเมินผลงานตามโครงการที่บุคลากรรับผิดชอบ โดยวัดตามตัวชี้วัดที่ถูกกำหนด โดยจะวัดคะแนนตามผลงานที่ประสบความสำเร็จโดยจะมีการกรอกรายละเอียดงานและให้หัวหน้าที่ดูแลอยู่อนุมัติ 2) การประเมินความสามารถในงาน (Competency) เป็นการประเมินการทำงานของตนเอง รวมถึงการให้คะแนนการพัฒนาตัวเองด้วย และ 3) การตัดสินคุณค่า (Value Judgment) เป็นส่วนที่ให้ผู้บังคับบัญชาทำการประเมิน

บุคลากรที่อยู่ภายใต้การดูแล โดยกระบวนการประเมินเป็นการประเมินที่ใช้ทั้งกระดาษและเทคโนโลยีเข้ามาช่วย ซึ่งระบบการประเมินที่ถูกใช้อยู่ได้มีการปรับให้คะแนนขึ้นอยู่กับผลของงานที่ทำมากขึ้น ไม่ได้ขึ้นกับผู้บังคับบัญชาอย่างเดียว

การสนับสนุนบริการ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ทำให้กระบวนการทำงานภายในหน่วยงานที่เกิดขึ้นจะต้องใช้ระยะเวลาในการเดินเรื่องและต้องมีการจัดทำเอกสารเพื่อชี้แจงรายละเอียดงานต่างๆ ตามลักษณะหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งบางครั้งอาจเกิดความล่าช้าในการทำงานเพราะมีปริมาณงานที่มากเกินไปจนกว่าที่บุคลากรจะจัดการได้ในทันที แต่ด้วยลักษณะความสัมพันธ์ของบุคลากรที่อยู่กับแบบพี่น้องและคอยช่วยเหลือกันทำให้สามารถช่วยกันจัดการกับอุปสรรคที่เกิดขึ้นได้ โดยปกติแล้วการทำงานภายในหน่วยงานจะไม่พบเจอปัญหาอะไร แต่ถ้าเกิดมีอุปสรรคอะไรเกิดขึ้น บุคลากรภายในหน่วยงานจะร่วมมือกันเพื่อจัดการกับอุปสรรคที่เผชิญ แต่บางครั้ง ที่ภายในหน่วยงานเกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงระบบแต่ขาดการทำความเข้าใจกับบุคลากรอย่างเพียงพอให้พร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงใหม่ที่เกิดขึ้น จะมีปัญหาเกี่ยวกับการปรับตัวเกิดขึ้นในช่วงแรกที่ทางหน่วยงานไม่ได้ให้การสนับสนุนอย่างเพียงพอ จนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอาจกลายเป็นภาระงานที่เพิ่มมากขึ้นของบุคลากร

การสรรหาและว่าจ้าง เนื่องจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ จะมีแนวทางในการสรรหาและว่าจ้างอย่างเป็นขั้นตอนตามรูปแบบของหน่วยงานภาครัฐ ที่จะมีการประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อสอบแข่งขันและทำการสัมภาษณ์ เมื่อผ่านจะได้รับการบรรจุเข้าสู่หน่วยงาน เป็นกระบวนการที่มีความชัดเจนและตรวจสอบได้ กระบวนการสรรหาบุคลากรใหม่เข้าสู่หน่วยงานได้ถูกพัฒนาเรื่อยมา จากแนวทางการสรรหาบุคลากรดังกล่าว ขั้นตอนของการสัมภาษณ์ถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดในการคัดเลือกบุคคลที่มีความเหมาะสมกับ ททท. เพราะเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมหรือประเภทที่ไม่แสวงหากำไร ทำให้ค่าตอบแทนที่มอบให้ไม่ได้สูง แต่การทำงานที่นี้จะได้รับประสบการณ์จากการทำงานที่หาได้ยาก และเป็นการทำงานที่มีคุณค่าทั้งต่อตัวเองและต่อสังคม

การจัดการทีม ส่วนสำคัญของการจัดการทีมคือ การจัดการความแตกต่างที่เกิดขึ้นกับวัฒนธรรมของคนในแต่ละช่วงวัย และการบริหารงานของหัวหน้าทีมนับว่ามีบทบาทสำคัญต่อการสร้างประสบการณ์ที่บุคลากรภายในทีมจะได้รับ ถึงแม้ภายในหน่วยงานจะมีเรื่องของช่องว่างระหว่างวัยอยู่ การที่ ททท. มีวัฒนธรรมของความสัมพันธ์แบบพี่น้องได้กลายเป็นส่วนที่ช่วยให้บุคลากรภายในหน่วยงานสามารถปรับตัวและทำความเข้าใจกันได้ และการทำงานภายในหน่วยงานที่ไม่ได้มีความเป็นทางการมากเกินไป ได้ช่วยทำให้บุคลากรที่อยู่ในระดับล่างไม่รู้สึกลำบากที่จะเข้าหาบุคลากรที่อยู่ในระดับสูงกว่าเพื่อขอคำปรึกษา แต่ไม่ได้หมายความว่าวัฒนธรรม

แบบพี่น้องจะสามารถช่วยแก้ปัญหาได้ในทุกเรื่อง เพราะการทำงานแบบพี่น้องที่สูงเกินไปจนบางครั้งเกิดเป็นความย่อหย่อน ที่อาจส่งผลให้กลายเป็นการทำงานตามความเคยชิน

การประเมินประสิทธิภาพ ภายในหน่วยงาน ททท. นอกจากจะมีระบบการประเมินผลภายในหน่วยงานที่มีความชัดเจนแล้ว ทาง ททท. ยังได้มีการจัดทำโครงการประเมินผลการปฏิบัติงานตามค่านิยมหน่วยงานอีกด้วย ซึ่งเป็นโครงการที่จัดทำขึ้นเพื่อวัดว่าภายในตัวบุคลากรของ ททท. ได้มีการซึมซับค่านิยมของหน่วยงานอยู่ในตัวมากน้อยแค่ไหน โดยรูปแบบของการประเมินจะให้บุคลากรทำการประเมินตนเอง และให้ผู้บังคับบัญชาคอยทำการประเมินด้วยอีกทีหนึ่ง ซึ่งผลที่ได้จากการประเมินได้แสดงให้เห็นว่าตัวบุคลากรภายในหน่วยงานมีความเข้าใจในค่านิยมหน่วยงานในระดับสูง โดยเฉพาะบุคลากรระดับผู้บริหารที่มีความเข้าใจในค่านิยมและสามารถเป็นแบบอย่างให้กับบุคลากรของ ททท. ได้เห็นถึงค่านิยมของหน่วยงานอย่างแท้จริง

การเรียนรู้และพัฒนา การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่ให้ความสำคัญกับการเรียนรู้และพัฒนาของบุคลากรเป็นอย่างมาก เพราะเป็นหน่วยงานที่มีการจัดอบรมอย่างต่อเนื่อง และรูปแบบการอบรมมีความหลากหลาย ไม่ได้มีเพียงแค่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานเท่านั้น แต่ยังมีกิจกรรมอบรมติดอาวุธพนักงาน เสริมสร้างความสามารถด้านอาชีพ และกิจกรรมนอกเวลาต่างๆ เช่น งานฝีมือ การจัดสวน สอนดำน้ำ การฝึกอาชีพ เป็นต้น ซึ่งผู้เข้าร่วมการอบรมในแต่ละหลักสูตรจะมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละลักษณะงานและความเหมาะสมของผู้เข้าร่วมการอบรม โดยทาง ททท. จะมีกองพัฒนาบุคลากรเป็นฝ่ายที่คอยดูแลเกี่ยวกับหลักสูตรการอบรมต่างๆ มีการทำเส้นทางการฝึกอบรมของบุคลากรทั้งระยะสั้น และระยะยาว ซึ่งการเรียนรู้ที่บุคลากรจะได้รับจากหน่วยงานจะมาจากการทำงานและการฝึกอบรม แต่การอบรมตามหลักสูตรเมื่อบุคลากรมีตำแหน่งสูงขึ้น การอบรมที่จำเป็นจะต้องเข้าจะน้อยลงกว่าช่วงแรก แต่ยังมีการจัดอบรมอยู่เรื่อยๆ นอกจากนี้ การจะเติบโตขึ้นตามสายงานภายในหน่วยงานได้ บุคลากรจะต้องทำการทดสอบความรู้ความสามารถให้ผ่านเกณฑ์เพื่อที่จะเลื่อนไปสู่ระดับที่สูงกว่าได้

การให้รางวัลและการยอมรับ นอกจากเรื่องของตัวเงินที่เป็นข้อจำกัดสำหรับหน่วยงานแล้ว ประสพการณ์ที่ได้รับจากการทำงานที่ ททท. นับได้ว่าเป็นสิ่งที่มีความพิเศษ เพราะการทำงานที่ ททท. จะมีโอกาสได้ออกไปเจอพื้นที่ใหม่ ได้เพิ่มพูนความรู้ความสามารถ มีโอกาสในการทำงานที่หลากหลาย ที่จะช่วยสร้างประสบการณ์ใหม่จากการทำงานได้อย่างไม่หยุดนิ่ง การที่บุคลากรเลือกมาทำงานที่ ททท. ได้แสดงให้เห็นว่าเรื่องเงินอาจไม่ใช่ประเด็นสำคัญที่สุด แต่การได้ทำงานที่มีคุณค่า มีโอกาสได้มอบประโยชน์ให้กับสังคม และเป็นงานที่ได้รับการยอมรับจากสังคม จนกลายเป็นความรู้สึกรักภูมิใจที่ได้ทำงานที่หน่วยงานแห่งนี้

สภาพแวดล้อมการทำงาน ของหน่วยงาน ททท. จะมีสภาพที่หลากหลายตามแต่ละสำนักงานที่บุคลากรประจำอยู่ มีทั้งระดับปานกลาง ค่อนข้างดี และดี โดยระดับของสภาพแวดล้อมการทำงานส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากอายุของสำนักงาน หรือการที่สำนักงานถ้ายิ่งใหม่สภาพจะยิ่งดี ด้วยข้อจำกัดที่มีทำให้ทางหน่วยงานไม่สามารถที่จะทำการปรับปรุงทุกเรื่องที่ต้องการได้ในทันที แต่ทางหน่วยงานได้มีมาตรการดูแลและปรับปรุงอาคารอย่างต่อเนื่อง รวมถึงมีการสำรวจความพึงพอใจของบุคลากร โดยกองอาคารสถานที่ได้จัดลำดับความสำคัญในการปรับปรุงอาคารตามความจำเป็นภายใต้ข้อจำกัดที่หน่วยงานมี และพยายามทำให้สำนักงานน่าอยู่

จากโมเดลส่วนประสมของแบรนต์นายจ้างทั้ง 12 ปัจจัย ที่ ททท. ปัจจัยที่ถือได้ว่าเป็นจุดเด่นของทางหน่วยงานมีอยู่ด้วยกัน 2 ปัจจัย คือ ชื่อเสียงภายนอก และการเรียนรู้และพัฒนา ซึ่งเป็นปัจจัยที่สามารถใช้เป็นจุดแข็งในการสร้างความน่าดึงดูดของหน่วยงานให้กับบุคคลภายนอกได้รับรู้เพื่อช่วยในการสรรหาบุคลากรที่มีความสามารถเข้ามาสู่หน่วยงาน เพราะหน่วยงานที่มีชื่อเสียงที่ดีจะถูกเลือกให้เป็นหน่วยงานที่คนต้องการมาสมัครงานด้วย (Dutton, Dukerich, & Harquail, 1994) และปัจจัยอีก 10 ปัจจัยที่ทาง ททท. มีสามารถจัดให้อยู่ในระดับมาตรฐานได้ และจะมีบางปัจจัยที่ค่อนข้างดีกว่ามาตรฐาน ซึ่งปัจจัยแต่ละด้านจะส่งผลต่อความรู้สึกของบุคลากรแต่ละคนไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับความสนใจของบุคลากรและประสบการณ์ที่แตกต่างกัน โดยส่วนมากแล้วเมื่อบุคคลเลือกเข้ามาทำงานกับหน่วยงานภาครัฐ หากการทำงานให้กับภาครัฐสามารถตอบสนองความต้องการส่วนบุคคลได้ บุคลากรจะไม่ยื่นเรื่องขอลาออกจากหน่วยงาน นอกจากจะมีปัจจัยที่ส่งผลต่อความรู้สึกของบุคลากรต่อที่ทำงานจนเกิดเป็นความเครียดที่ทำให้บุคลากรเลือกที่จะเดินออกไปเอง

การจะนำแนวคิดของแบรนต์นายจ้างมาปรับใช้กับหน่วยงานของรัฐ ผู้ที่ทำหน้าที่บริหารหน่วยงานและฝ่ายทรัพยากรบุคคลควรที่จะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมในการนำมาปรับใช้กับลักษณะของหน่วยงานที่มีความแตกต่างกันตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน และการเปิดโอกาสให้บุคลากรภายในหน่วยงานมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อสิ่งที่หน่วยงานกำลังทำอยู่ จะช่วยเสริมให้ผลจากแบรนต์นายจ้างมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ในบางกรณีที่ภาพลักษณ์ของหน่วยงานอยู่ในจุดที่ยากแก่การนำเสนอ หน่วยงานของรัฐควรมีการสำรวจบทบาทของหน่วยงานใหม่ เพื่อหาแนวทางในการพัฒนาหน่วยงานให้กลายเป็นสถานที่ที่คนอยากทำงานด้วย เพราะหากหน่วยงานไม่ทำการเปลี่ยนแปลงในยุคของความเปลี่ยนแปลง อาจจะส่งผลให้หน่วยงานถูกลดบทบาทลงและอาจถึงขั้นถูกยุบส่วนราชการไป

## 5. บทสรุป

การบริหารทรัพยากรบุคคล ภาครัฐเป็นสิ่งที่มีการถูกกำหนดกรอบในภาพใหญ่ออกมา และให้ทางหน่วยงานทำการวางแผนงานให้สอดคล้องกับกรอบที่ถูกตั้งขึ้น แต่แผนงานที่ถูกทำขึ้นจะมีพื้นที่ให้ทำการแทรกแนวทางการบริหารที่เหมาะสมกับหน่วยงานเข้าไป หรือการบริหารบุคลากรในส่วนที่เป็นเรื่องของนามธรรม อาจไม่จำเป็นที่จะต้องร่างขึ้นมาเป็นแผนการแต่ทำให้เป็นแนวทางการปฏิบัติภายในหน่วยงานที่อยู่ในรูปของวัฒนธรรมและความสัมพันธ์ การนำแนวคิดการสร้างแบรนด์นายจ้างมาปรับใช้กับหน่วยงานภาครัฐอย่างเหมาะสมต้องเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาจากความตั้งใจของฝ่ายบริหารที่เห็นถึงคุณค่าและความสำคัญของบุคลากรทุกคนภายในหน่วยงาน ซึ่งแบรนด์นายจ้างควรจะถูกกำหนดขึ้นมาจากการสำรวจประสบการณ์ของบุคลากรภายในหน่วยงาน และทำการดึงเอาประสบการณ์ที่ดีของบุคลากรที่มีต่อหน่วยงานมาสร้างเป็นจุดแข็งสำหรับการสร้างภาพลักษณ์ และทำการสื่อสารด้านที่ดีของหน่วยงานให้ถูกรับรู้จากบุคคลทั้งภายในและภายนอก และจากทั้ง 12 ปัจจัย ปัจจัยที่บุคคลให้ความสำคัญเป็นหลัก คือ การให้รางวัลและการยอมรับ ชื่อเสียงภายนอก การเรียนรู้และพัฒนา และการจัดการทีม เป็นหลักในการดึงดูดบุคลากรและรักษาบุคลากรให้อยู่กับหน่วยงาน

การสร้างแบรนด์นายจ้างเป็นหนึ่งในแนวคิดเกี่ยวกับการช่วยบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ได้รับการยอมรับ ที่มุ่งให้ความสำคัญกับบุคลากรเป็นอย่างมาก เพราะบุคลากรภายในหน่วยงานเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนหน่วยงานให้ก้าวเดินไปถึงจุดมุ่งหมาย และการสร้างแบรนด์นายจ้างเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้นายจ้างสามารถส่งเสริมการดูแลบุคลากรได้อย่างมีทิศทาง ซึ่งโมเดลส่วนประสมของแบรนด์นายจ้างทั้ง 12 ปัจจัย เป็นเพียงหนึ่งในแนวคิดที่ได้รับการยอมรับในหัวข้อของแบรนด์นายจ้าง และไม่ได้มีความครอบคลุมถึงการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานในทุกด้าน ดังนั้น ในการวางแผนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ควรที่จะศึกษาถึงสิ่งที่สามารถส่งผลกับบุคลากรภายในหน่วยงานอย่างรอบคอบ และต้องไม่ลืมคำนึงถึงบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปของคนในแต่ละช่วงวัย

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

กุลวลัย ชัยศรีสุรพันธุ์. (2557). *การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการสร้างแบรนด์นายจ้าง บริษัท ABC ฟาร์มมา (ประเทศไทย) จำกัด*. (สารนิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- จรัสศรี วัฒนจิง, พนิดา วัฒนภิโกวิท, และชุติมา พลังวิทย์วัฒนา. (2551). *Employer Branding ต่อการสรรหา*. (สารนิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เมธินี นิมิตรมงคลชัย. (2555). *การศึกษาอิทธิพลของการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อการสร้างแบรนด์ นายจ้างในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์*. (สารนิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วัชรวิวรรณ ลือพัฒนสุข. (2561). *แนวทางการสร้างแบรนด์นายจ้างของธุรกิจใหม่ในประเทศไทย*. (สารนิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรางคณา งามคู่ปวิพพัทธ์, ญัฐสุดา พัวตระกูลทรัพย์, และกัญญา บวรรัตนชัย. (2550). *กลยุทธ์การสร้างแบรนด์ให้กับนายจ้าง โดยเฉพาะมุมมองด้านการสรรหาพนักงาน กรณีศึกษา บริษัท เจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด (มหาชน)*. (สารนิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมศักดิ์ เจตสุรกันต์. (ม.ป.ป.). *การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐแนวใหม่*. สืบค้นเมื่อ 7 มกราคม 2563, จาก <https://bit.ly/2JOjbtR>
- สมศักดิ์ เจตสุรกันต์, พิภาวิน ลีสัมพันธ์, และสิทธิโชค ปรารค์ทอง. (2555). *คู่มือระบบค่าตอบแทน สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ*. สืบค้นเมื่อ 7 มกราคม 2563, จาก <https://bit.ly/3a6tKn7>
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (ม.ป.ป.). *เป็นข้าราชการ...ได้อะไรมากกว่าที่คุณคิด*. สืบค้นเมื่อ 7 มกราคม 2563, จาก <https://bit.ly/2V0u1ni>
- \_\_\_\_\_. (2552). *คู่มือการดำเนินการสรรหาและเลือกสรรพนักงานราชการ*. สืบค้นเมื่อ 6 เมษายน 2563, จาก <https://bit.ly/3c4gO2n>
- \_\_\_\_\_. (2562). *ผลการสำรวจความคิดเห็นและความพึงพอใจเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ของข้าราชการพลเรือนสามัญในภาพรวม*. สืบค้นเมื่อ 9 เมษายน 2563, จาก <https://bit.ly/2y9Yw0l>
- สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2561). *(ร่าง) มาตรการพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐเพื่อรองรับสังคมสูงอายุ*. สืบค้นเมื่อ 7 เมษายน 2563, จาก <https://bit.ly/2xjPxu2>
- อารีย์ รุ่งแสง. (ม.ป.ป.). *การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ*. สืบค้นเมื่อ 2 เมษายน 2563, จาก <https://bit.ly/2URklpB>

## ภาษาอังกฤษ

- Alniaçık, E., Alniaçık, Ü., Erat, S., & Akçin, K. (2014). Attracting Talented Employees to the Company: Do We Need Different Employer Branding Strategies in Different Cultures? *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 150, 336-344.
- Ambler, T., & Barrow, S. (1996). The Employer Brand. *Journal of Brand Management*, 4(3), 185-206.
- Barrow, S., & Mosley, R. (2011). *The Employer Brand: Bringing the Best of Brand Management to People at Work*. N.P.: John Wiley & Sons.
- Bellou, V., Chaniotakis, I., Kehagias, I., & Rigopoulou, I. (2015). Employer Brand of Choice: An Employee Perspective. *Journal of Business Economics and Management*, 16(6), 1201-1215.
- Chambers, E. G., Foulon, M., Handfield-Jones, H., Hankin, S. M., & Michaels, E. G. (1998). The War for Talent. *McKinsey Quarterly*, (3), 44-57.
- Cooper, J. (2018). *Top Human Capital Challenges for Public Sector HR: Highlights from the Public Sector HR 2018 Conference*. Retrieved April 4, 2020, from <https://bit.ly/34ymJu8>
- Dutton, J. E., Dukerich, J. M. & Harquail, C. V. (1994). Organizational Images and Member Identification. *Administrative Science Quarterly*, 39, 239-263.
- Jain, V., & Pal, R. (2012). Importance of Employer Branding in Business Upgradation. *International Journal of Research in IT & Management*, 2(11), 68-75.
- Morris, R. (2016). How Can a Strong Employer Brand Support Recruitment in the Public Sector? In Citron, L. (Ed.). *The Government & Public Sector Practice* (pp. 29-39). N.P.: WPP.
- Reichenberg, N. (2002). Branding the Government as an Employer of Choice. Retrieved April 3, 2020, from <https://go.aws/2V20YzB>
- Stariņeca, O. (2015). Employer Brand Role in HR Recruitment and Selection. *Economics and Business*, 27(1), 58-63.
- Temporal, P. (2015). *Branding for the Public Sector: Creating, Building and Managing Brands People Will Value*. Chichester, West Sussex: John Wiley & Sons.

บทวิจารณ์หนังสือ อำมาตยาธิปไตยไทยกับการจัดตั้งสังคมให้ก้าวหน้า  
อยู่กับที่: มองสังคมไทยผ่าน Thailand, society and politics  
ของ John L. S. Girling

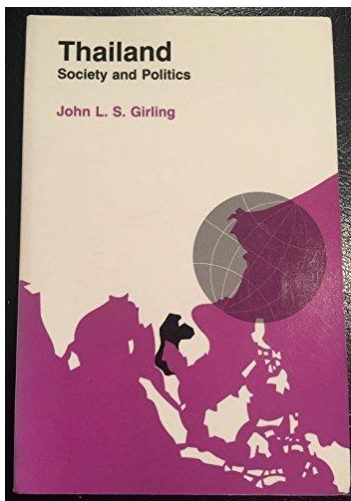
ชัยพงษ์ สำเนียง<sup>1</sup>

Chaipong Samnieng<sup>2</sup>

Received: February 19, 2020

Revised: July 31, 2020

Accepted: August 20, 2020



ทำไมต้องอ่านงานของ John Girling (1981) ทั้งที่เป็นงานที่พิมพ์มากกว่า 3 ทศวรรษแล้ว หลายคนอาจพบว่าเมื่ออ่านบทความนี้จบ ก็ยังสงสัยว่าผู้เขียนกำลังเขียนถึงสังคมไทยในมุมมองของ Girling หรือว่ากำลังเขียนถึงการเมืองไทยในปัจจุบัน นี่เป็นจุดเล็กๆ ที่ผู้เขียนอยากชวนให้อ่านงานชิ้นนี้อีกครั้ง แปลว่าแม้เวลาผ่านไปหลายปีภาพของสังคมไทยเหมือนวนกลับไปดังจุดเริ่มต้น ซึ่งหมายถึงงานของ Girling ยังทันสมัยอยู่ คาดการณ์อนาคตได้อย่างตาเห็น หรือประเทศไทยยังไม่ไปถึงไหน ก้าวย่ำอยู่ ณ จุดเดิม ฉะนั้น การกลับมาอ่านงานชิ้นนี้อีกครั้ง อาจทำให้เราเข้าใจสังคม การเมืองไทยได้มากขึ้น ซึ่งผู้เขียนแบ่งออกเป็นสามส่วนข้างล่างนี้

## 1. การเมืองในระบอบอุปถัมภ์ภายใต้มรดกของระบอบครั้งๆ กลางๆ

การอธิบายการเมืองไทยในช่วง ค.ศ. 1930-1980 Girling เสนอว่าเป็นสังคมแห่งการเปลี่ยนผ่านจากรัฐราชาธิราชสู่รัฐอำนาจรวมศูนย์ ผ่าน “การปฏิรูป” มาตั้งแต่รัชกาลที่ 5 ที่ถือว่าเป็นการเข้าสู่ยุคสมัยใหม่ของสังคมไทย อย่างไรก็ตาม แม้จะเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ยุคสมัยใหม่

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร จังหวัดพิษณุโลก 65000 อีเมล: chaipong08@gmail.com

<sup>2</sup> Lecturer, Faculty of Social Science, Naresuan University, Phitsanulok 65000. E-mail: chaipong08@gmail.com

หลัง ค.ศ. 1932 เปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่สังคมไทยก็ยังมีค่านิยมในเรื่อง “อำนาจนิยม” ที่รวมศูนย์อยู่ที่ชนชั้นนำ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วอำนาจเหล่านั้นได้ถูกถ่ายโอนจากกลุ่มเจ้ามายังกลุ่มทหาร ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงจากการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบรัฐธรรมนูญ (ประชาธิปไตย) ในปี ค.ศ. 1932 แต่หลังจากนั้นทหารก็ทำการรัฐประหารมาอย่างต่อเนื่อง

ในด้านเศรษฐกิจประเทศไทยเป็นภาคการผลิตขนาดเล็ก อุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นมีขนาดเล็กมาก จนถึงปลายช่วงต้นทศวรรษ 1980 ประเทศไทยก็ยังเป็นสังคมเกษตรกรรมที่ถูกปกครองโดยทหารโดยการคำนวณของสถาบันพระมหากษัตริย์ และอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของสหรัฐ รวมถึงมีพัฒนาไปสู่ระบบรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตยที่แตกต่างจากประเทศเพื่อนบ้านซึ่งยังคงถูกควบคุมโดยทหารปกครอง หรือปกครองโดยพรรคเดียว (พรรคราชการ)

การที่ทหารเข้ามาควบคุมการบริหารราชการผ่านการรัฐประหาร ทำให้ระบบธุรกิจที่เกิดขึ้นอยู่ภายใต้การเกื้อหนุนของทหาร รัฐออกนโยบายที่เอื้อต่อการทำธุรกิจของกลุ่มทุนทุนที่เกิดขึ้นจึงเป็นระบบทุนพึ่งพา และได้รับการโอบอุ้มจากรัฐ

รัฐที่ปกครองโดยระบบเผด็จการมาอย่างต่อเนื่องทำให้เกิดความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ระหว่างนักธุรกิจ และทหาร (ผู้มีอำนาจ) ซึ่งเป็นการผลิตซ้ำค่านิยมเดิมที่มีอยู่ในสังคมที่ตกทอดมาสู่ระบบเจ้าขุนมูลนาย สังคมไทยในช่วงนี้จึงมีความแตกต่างระหว่างคนกลุ่มต่างๆ สูงแม้ว่าระบบเศรษฐกิจจะเป็นระบบเสรีนิยม แต่ทางด้านการปกครองก็อยู่ภายใต้การควบคุมของคนกลุ่มเล็กๆ โดยการเป็นหุ้นส่วนในระบบนี้อาจเรียกว่า Political- Military ที่ให้ผู้นำที่เป็นทหารเข้าไปนั่งเป็นคณะกรรมการของบริษัทเอกชนที่สำคัญได้อย่างต่อเนื่อง และใช้อำนาจที่มีเกื้อหนุนการเติบโตของบริษัทนั้นๆ

ความไม่แน่นอนทางการเมืองและเศรษฐกิจ ความสับสนวุ่นวายในปลายปี ค.ศ. 1950 นำไปสู่เผด็จการเต็มรูปแบบ โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในปี ค.ศ. 1958 ได้เกิดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นครั้งแรก เป้าหมายของเขาเพื่อที่จะสร้างความมั่นคงทางการเมือง เขาได้รับการสนับสนุนจากテクノแครต (Technocrats) ในระบบราชการ รวมทั้งนักธุรกิจเอกชนที่มีความเบื่อหน่ายกับความวุ่นวายทางการเมืองและเศรษฐกิจของทศวรรษที่ผ่านมา นโยบายเศรษฐกิจใหม่ๆ ถูกนำมาใช้ตามคำแนะนำของธนาคารโลก (World Bank) ที่มีบทบาทหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลมีบทบาทในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานและแรงจูงใจที่จะช่วยกระตุ้นการลงทุนภาคเอกชนในภาคอุตสาหกรรม (ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, 2552)

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลไทยถูกปกครองโดยทหารอย่างต่อเนื่อง ภายใต้การต่อสู้อย่างดุเดือดระหว่างฝักฝ่ายในโลกทำให้ประเทศไทยได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากสหรัฐอเมริกา ที่เข้ามาสนับสนุนการลงทุน การให้เงินกู้ การเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเมือง

ให้แก่ทหาร ผ่านรูปแบบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ รวมถึงญี่ปุ่นเองก็มีส่วนในการลงทุนอย่างสำคัญในสังคมไทย รัฐบาลที่อยู่ภายใต้การปกครองของทหารก่อให้เกิดกลุ่มคนที่เรียกว่าเทคโนโลยีที่เข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบาย และทิศทางการพัฒนาประเทศอย่างมีนัยสำคัญ โดยคนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะเป็นนายธนาคาร หรือไม่ก็เป็นผู้ได้รับการศึกษาจากตะวันตก ส่งผลให้เกิดการพัฒนาตามแบบตะวันตกภายใต้การชี้นำของสหรัฐอเมริกา (ณัฐพล ใจจริง, 2563)

ในช่วงปี ค.ศ. 1960 และในช่วงต้นปี ค.ศ. 1970 เสถียรภาพทางการเมืองของไทย และสถานการณ์โดยรวมทั้งโลกอยู่ในสถานะที่มั่นคง ภาวะเศรษฐกิจของไทยขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ได้ดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนในระบบอุตสาหกรรม ภายใต้การเกื้อหนุนของรัฐบาล รวมถึงโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ก็ได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ทั้งในรูปแบบของเงินให้สินเชื่อและเงินลงทุนที่ไหลเข้ามาในประเทศไทย แม้ว่าในปี ค.ศ. 1973 จะเกิดการต่อต้านอย่างกว้างขวางจากนักศึกษา และได้เข้าร่วมเคลื่อนไหวกับพรรคคอมมิวนิสต์ในเวลาต่อมาก็ไม่ได้ทำให้โครงสร้างทางสังคมของไทยเปลี่ยนแปลงไป

ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา บทบาทของกษัตริย์ได้เข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญในการค้ำจุนระบอบการปกครองแบบอำมาตยาธิปไตย Girling ได้อธิบายผ่านความสัมพันธ์ของสถาบันผ่านทหาร และพ่อค้า เป็นสามเสาหลักที่ค้ำจุนสังคมในช่วงนั้น รวมทั้งการใช้ภัยของทหารอเมริกันในสงครามเวียดนามที่เข้ามาตั้งฐานทัพในประเทศไทยก็เป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่เอื้อต่ออัตราการเติบโตอย่างรวดเร็วในช่วงเวลานี้ด้วย

ปัจจัยภายนอกเหล่านี้เองที่มีส่วนอย่างสำคัญในการส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจในสังคมไทย และในขณะเดียวกันก็สร้างฐานอำนาจที่สำคัญให้ทหารครองอำนาจอย่างต่อเนื่อง ภายใต้ระบบเศรษฐกิจเสรี ซึ่งเป็นการจรรโลงโครงสร้างระบบอุปถัมภ์ เจ้านาย/ลูกน้องในสังคมไทย

การขยายตัวอย่างต่อเนื่องของระบบเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างผู้มีรายได้น้อย และชนชั้นนำ เมืองและชนบทยิ่งมีช่องว่างที่ถ่างกว้างอย่างต่อเนื่อง รวมถึงสถาบันที่เป็นทางการ หรือระบบราชการก็ขยายตัวอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน จนถูกเรียกว่าระบบการปกครองแบบ Bureaucracy (อำมาตยาธิปไตย) (Riggs, 1966) คนยากจนในพื้นที่ชนบทมีจำนวนมากขึ้น อัตราการเติบโตอย่างรวดเร็วในภาคอุตสาหกรรมและการบริการมีส่วนเพิ่มขึ้นในผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ขณะที่ภาคการเกษตรกลับมีขนาดขนาดเล็กกลง (Nonagricultural) แต่ประชากรส่วนใหญ่ก็ยังคงอาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบทเป็นส่วนใหญ่ รวมทั้งยังคงอยู่ในภาคการเกษตรแบบดั้งเดิม พวกเขาถูกดูดซับทรัพยากรเข้ามาหล่อเลี้ยงเมืองอย่าง

ไม่เป็นธรรมและต้องแบกภาระของสนับสนุนเศรษฐกิจ ผ่านการเก็บค่าพรีเมียมข้าว เขาอธิบายว่าคนชนบทเป็นคนที่ถูกทำให้แปลกแยก (Alien) ในรัฐสมัยใหม่

## 2. เปลี่ยน(ไม่)ผ่านของสังคมไทย

อาจกล่าวได้ว่างานของ Girling เป็นการอธิบายปัจจัยการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ทางอำนาจของคนกลุ่มต่างๆ ภายใต้ความสัมพันธ์แบบเจ้านาย-ลูกน้อง (Patron – Client Relationship) ภายใต้สังคมที่เข้าสู่สมัยใหม่ แต่เขามองว่าภายใต้การเปลี่ยนผ่านนี้ได้เกิดความขัดแย้ง อิทธิพลเหลือ กลืนไม่เข้าคายไม่ออก (Dilemma) ระหว่างความสัมพันธ์และระบบอุปถัมภ์ที่เป็นแกนหลักของความสัมพันธ์ในสังคมไทย ภายใต้ความสัมพันธ์แบบอำนาจนิยม สถาบัน และพ่อค้า หรือระบบอุปถัมภ์ (Patron Client)

นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับปัจจัยภายนอก (External Factors) ที่มีผลกระทบต่อบทบาท (Role) ของคนกลุ่มต่างๆ ซึ่งปัจจัยภายนอกนี้ช่วยให้เกิดการจัดวางตำแหน่งแห่งที่ของคนกลุ่มต่างๆ ส่วนความคิดหรือจารีตที่ตกทอดมาจากระบบเก่า (สมบูรณาญาสิทธิราชย์/เจ้าขุนมูลนาย) ระบบอุปถัมภ์ยังคงมีอิทธิพลในสังคมไทย แม้ว่าสังคมจะเปลี่ยนผ่าน (Transformation) เข้าสู่รัฐสมัยใหม่แล้วก็ตาม แต่ความคิดแบบเดิมก็ยังคงมีอิทธิพลต่อการจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างผู้คน และสถาบันที่เป็นทางการ โดยมีทหารที่เป็นสัญลักษณ์ของอำนาจนิยม

การให้ความสำคัญกับปัจจัยภายนอกในแบบของ Girling ในการอธิบายการเมือง ซึ่งเคยเป็นกระแสหลักของการอธิบายปรากฏการณ์การเมืองไทย เช่น การเข้ามามีอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการทหาร ซึ่งก่อให้เกิดการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ และส่งเสริมให้ทหารมีเสถียรภาพในการปกครอง ซึ่งจะแตกต่างจากงานของนักวิชาการไทย เช่น นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2555) ที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในสังคมมากกว่าปัจจัยที่มาจากภายนอก

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในมิติต่างๆ ได้เข้าไปจัดความสัมพันธ์ทางการเมืองของผู้คน ซึ่งแตกต่างจากนักรัฐศาสตร์ทั่วไปที่จะอธิบายว่าการเมืองมีส่วนสำคัญในการจัดการเศรษฐกิจ เขาอธิบายการเมืองและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจผ่านโครงสร้างทางสังคม (Social Structure) ที่เข้าไปใช้อิทธิพลสร้างนโยบายเพื่อตอบสนองต่อธุรกิจประเภทต่างๆ โดยความสัมพันธ์ของโครงสร้างต่างๆ เกิดภายใต้เงื่อนไขของบริบทที่เข้ามาปฏิบัติการในช่วงเวลานั้นๆ เช่น บทบาทของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น รวมถึงงานชิ้นนี้ใช้ข้อมูลทางสถิติจำนวนมากมาเป็นเงื่อนไขสำคัญในการอธิบายสังคมไทย เขาเชื่อว่าระบบเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไปจะเปลี่ยนความสัมพันธ์ของผู้คนในมิติต่างๆ

นอกจากนี้ Girling ยังได้อธิบายลักษณะเฉพาะ (Uniqueness) ที่เป็นเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดลักษณะบางอย่างในสังคมไทย เช่น การไม่เคยเป็นเมืองขึ้น ทำให้เกิดลักษณะหลังอาณานิคม สังคมไทยเป็นสังคมอาณานิคม (“colonial-type” regime transformation) ที่มีความต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อยู่ภายใต้ “ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์”

### 3. ก้าว(ไม่)พ้นการศึกษาการเมืองเชิงสถาบัน

การอธิบายสังคมไทยผ่านปฏิสัมพันธ์ของโครงสร้างที่เป็นทางการต่างๆ ภายใต้เงื่อนไขของราชการ (Bureaucracy: อำมาตยาธิปไตย) ที่ยังคงรักษาความสัมพันธ์แบบเจ้านาย-ลูกน้อง (Patron – Client Relationship) แม้จะเปลี่ยนผ่านมาสู่รัฐสมัยแล้วก็ตาม รวมถึงการใช้ข้อมูลเชิงสถิติจำนวนมากทำให้เข้าใจการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เป็นตัวกำหนดเงื่อนไขทางการเมือง งานของ Girling ทำให้เข้าใจสังคมเปลี่ยนผ่านแบบสังคมไทย ที่มีเงื่อนไขภายนอก (External Factors) เป็นเงื่อนไขหลักของการเกิดสัมพันธภาพทางอำนาจขององคาพยพต่างๆ ของรัฐ อาจกล่าวได้ว่างานชิ้นนี้แตกต่างจากงานในสมัยหลังๆ ที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในมากขึ้น

การที่ Girling มุ่งศึกษาองคาพยพของโครงสร้างเชิงสถาบันต่างๆ จึงอาจทำให้ไม่เห็น “ผู้คนที่เข้าร่วมปฏิบัติการ” ในทางการเมืองและทางเศรษฐกิจมากนัก แม้เขาจะพูดถึงกลุ่มคนที่เกิดจากการเติบโตของเศรษฐกิจ ขาวนา อยู่บ้างแต่ก็ไม่ใช่ว่าสิ่งที่เขาให้ความสำคัญมากนัก ซึ่งก็อยู่ภายใต้เงื่อนไขของการศึกษาในเวลานั้น อย่างไรก็ตาม งานของ Girling ก็เป็นงานที่สำคัญที่ศึกษาสังคมเปลี่ยนผ่านภายใต้การจัดสัมพันธภาพของโครงสร้างในมิติต่างๆ

แม้การศึกษาการเมืองก่อนหน้าทศวรรษ 1987 จะให้ความสำคัญกับกลุ่มชนชั้นนำ แต่หลังทศวรรษ 1987 ภูมิทัศน์ทางการเมืองไทยได้เปลี่ยนไป ส่วนหนึ่งอธิบายผ่านงานของ Girling ซึ่งจะเห็นว่าการเติบโตของเศรษฐกิจได้ทำให้เกิด “คนกลุ่มใหม่” หรือที่เราเรียกว่า “คนชั้นกลางในชนบท” (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2554) “ชาวบ้านผู้รู้จักโลกกว้าง” (Cosmopolitan Villagers) (Keyes, 2010) หรือ “ชาวนารายได้ปานกลาง” (Middle-Income Peasant) (Walker, 2012) “ชาวนาที่ยืดหยุ่น” (Flexible Peasants) (Santasombat, 2008) คนกลุ่มใหม่เหล่านี้แตกต่างกับชาวบ้านในเศรษฐกิจแบบศีลธรรม เพราะพวกเขาไม่ได้พยายามหลีกเลี่ยงความเสี่ยงในระบบตลาด ตรงกันข้ามกลับพยายามฉกฉวยและแสวงหาโอกาสจากตลาดอย่างเต็มที่ ด้วยการปรับตัวอย่างหลากหลาย รวมถึงมีความคาดหวังในด้านการบริโภค โดยเฉพาะการบริโภคคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ขณะเดียวกันก็ตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น ด้วยการพยายามเข้าไปต่อรองกับรัฐและทุนในรูปแบบที่หลากหลาย ทั้งการเมืองในระบบ และการเมืองมวลชน (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2558)

“กลุ่มผู้ประกอบการใหม่ที่ตื่นตัวทางการเมือง” ทำให้เกิดการเมืองของมวลชนที่ต่างจากการเมืองของ Girling คนเหล่านี้เป็นคนหน้าใหม่ทั้งการเมือง แต่กลับเป็นตัวแสดงที่สำคัญในการเมืองในรอบหลายปีที่ผ่านมา อาทิ การเมืองเรื่องสีเสื้อ (เหลืองแดง) การเมืองเรื่องทรัพยากร การเมืองรายประเด็น ฯลฯ เราจะเห็นว่ามีคนกลุ่มใหม่ที่เข้ามาในพื้นที่ทางการเมืองไม่ได้มีแต่ชนชั้นนำเท่านั้นที่เป็นตัวแสดงหลักเหมือนยุคก่อนหน้านั้น

การศึกษาการเมืองในเชิงโครงสร้างหรือการเมืองในระบบ ที่เคยเป็นที่นิยมมีข้อจำกัดในการเข้าใจ “การเมือง” อยู่ไม่น้อย เพราะการต่อสู้ทางการเมืองไม่ได้เกิดในพื้นที่ที่เป็นทางการเชิงสถาบันเท่านั้น แต่ในทางตรงกันข้ามกันกลับเกิดในพื้นที่ที่ไม่เป็นทางการด้วย

ส่วนการอธิบายเฉพาะด้านอรรถประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพียงมิติเดียวก็ไม่สามารถอธิบายการเมืองของปัจเจกได้ การหันมาให้ความสนใจต่อปฏิบัติการในชีวิตประจำวันของผู้คนในพื้นที่คลุมเครือ หรือพื้นที่ที่มองไม่เห็น ผ่านปฏิบัติการของผู้กระทำการ (Actor) อารมณ์ความรู้สึกและสำนึกทางการเมือง อาจทำให้เห็นความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ที่มีใช้การเมืองของชนชั้นนำหรือผู้มีอำนาจมากขึ้น เพราะการมองการเมืองเชิงโครงสร้าง ส่งผลให้การเมืองขาดมิติที่หลากหลาย นำมาสู่มายาคติไม่สามารถอธิบายการเมืองอย่างรอบด้าน ส่วนการให้ความสนใจปฏิบัติการของผู้คนในชีวิตประจำวัน จะช่วยให้เราเข้าใจปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจใหม่ๆ ได้ การศึกษาวัฒนธรรมการเมืองจึงต้องตั้งคำถามใหม่ๆ แทนที่จะมองการเมืองอย่างตายตัว ซึ่งเป็นแนวการศึกษาแบบทฤษฎีพัฒนาการที่ลดพลังในการอธิบายไป เนื่องจากอาศัยกรอบการเมืองเชิงโครงสร้างอย่างเดียว (ชัยพงษ์ สำเนียง, 2563)

อีกทั้งในเวลาต่อมาเมื่อนโยบายและความคิดประชานิยมที่ไม่เพียงก่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจแล้ว แต่ยังคั่นและเพิ่มศักดิ์ศรีความเป็นคนให้ประชาชนในสังคมด้วย นโยบายนี้จึงเป็นสองด้านที่สูกันระหว่างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐราชการกับการขยายพื้นที่ทางการเมืองของประชาชน แม้ว่าจะมีการวิจารณ์ว่านโยบายนี้ผ่อนถ่ายอำนาจการตัดสินใจจากข้าราชการเป็นผู้รับใช้นักธุรกิจ แทนที่จะเป็นผู้นำกับนักธุรกิจดังแต่ก่อน (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2546) หรือเป็นแค่นโยบายหาเสียง (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2549) แต่ในอีกด้านหนึ่งนโยบายประชานิยมนี้กลับสร้างสถานะของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนใหม่ อาจกล่าวได้ว่าการปรับปรุงระบบราชการผ่านนโยบายประชานิยม ซึ่งรัฐบาลทักษิณเปรียบเสมือนการปฏิรูปสมัยรัชกาลที่ 5 ที่เป็นการพยายามจะก้าวรุดหน้าไปกว่าระบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) (Riggs, 1966) โดยมุ่งปรับเปลี่ยนข้าราชการระดับสูงให้อยู่ภายใต้

อำนาจของฝ่ายบริหารมากขึ้น<sup>3</sup> (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2546) การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นนโยบายทางการเมือง เพื่อเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีสถานะที่สูงขึ้นในการรับบริการ ซึ่งเป็นการท้าทายระบอบอำมาตยาธิปไตยที่ครอบงำระบอบราชการมาอย่างยาวนาน (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2554)

แต่สิ่งที่ต่างจาก Girling อีกประการหนึ่ง คือ อำนาจนิยมข้างต้นกับกฎถ่วงดุล ด้วยการเมืองของมวลชน ไม่ใช่การเมืองเชิงโครงสร้างอย่างเดียวที่กำหนดการเปลี่ยนแปลง แม้ว่าอำนาจของฝ่ายหลังจะไม่เข้มแข็งพอที่จะถ่วงดุลฝ่ายแรกได้ก็ตาม นั้นหมายความว่าภูมิทัศน์การเมืองไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ อยู่ในภาวะกลืนไม่เข้าคายไม่ออก (Dilemma) แต่ก็ไม่ใช่อำนาจแบบเดิมๆ ที่ชนชั้นนำจะพลิกกลับไปมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเหมือนเดิมได้อีกแล้ว

ฉะนั้น การอธิบายโครงสร้างอำนาจของกลุ่มต่างๆ ที่ไม่สมมาตร แต่พึ่งพาอาศัยกัน ภายใต้การยึดโยงของระบอบอุปถัมภ์ อำนาจนิยม ข้าราชการ นายทุน และชนชั้นนำ ดังที่เราประสบอยู่ ณ ปัจจุบัน สะท้อนให้เห็นว่าสังคมไทยแม้จะเปลี่ยนแปลงไปมากแค่ไหน แต่ก็สะท้อนผ่านงานของ Girling ไม่มากนักน้อย ทำให้งานของเขาน่าสนใจ และมีคุณค่าในการอ่านใหม่อีกหลายๆ ครั้ง

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

- ชัยพงษ์ สำเนียง. (2562). *พื้นที่การเมืองในชีวิตประจำวันและการต่อรองธรรมาภิบาลท้องถิ่น: กรณีศึกษาการจัดการทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคเหนือ*. (ดุสิต นิพนธ์ปรีชาดุสิตบัณฑิต), สาขาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2554). *100 ปี แห่งการปฏิรูประบอบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. (2552). *การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ* [Thailand: The Politics of Despotic Paternalism] (พรณี ฉัตรพลรักษ์, ประกายทอง สิริสุข,

<sup>3</sup> รัฐบาลของนายกา ขาดิชา ชุมหวะวัน เริ่มกระบวนการนี้ รัฐบาลของนายกา ขวน หลีกภัย ก็โอนอ่อนลง รัฐบาลภายใต้การนำของไทยรักไทยเริ่มต้นเหมือนในกรณีของนายกา ขาดิชา คือเข้าแทรกแซงการเลื่อนชั้น แต่ไทยรักไทยไปไกลกว่านั้น และในขณะนี้การแต่งตั้งโยกย้ายตำแหน่งสำคัญๆ ล้วนแล้วแต่เป็นการตัดสินใจโดยฝ่ายบริหาร

- และดำรงศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2554). *เบี้ยไฉ่ขุน*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- \_\_\_\_\_. (2555). *ปากไก่และใบเรือ: รวมความเรียงว่าด้วยวรรณกรรมและประวัติศาสตร์ต้นรัตนโกสินทร์*. กรุงเทพฯ: ฟาเดียวกัน.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร, และคริส เบเคอร์. (2546). *เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ*. เชียงใหม่: ซิลค์เวอร์ม บุคส์.
- อนันท์ กาญจนพันธุ์. (2558). *กำกับกำปางงานวิจัยวัฒนธรรมภาคเหนือ ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2549). *ทักษิณ-ประชานิยม*. กรุงเทพฯ: มติชน.

### ภาษาอังกฤษ

- Girling, J. L. S. (1981). *Thailand, Society and Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Keyes, C. (2010). "Cosmopolinta" Villagers and Populist Democracy in Thailand. In RCSD International Conference on Revisiting Agrarian Transformations in Southeast Asia May 13-15, 2010, Chiang Mai, Thailand.
- Riggs, F. W. (1966). *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu: East-West Center Press.
- Walker, A. (2012). *Thailand's Political Peasants: Power in the Modern Rural Economy*. Madison, Wis.: University of Wisconsin Press.
- Santasombat, Y. (2008). *Flexible Peasants: Reconceptualizing the Third World's Rural Types*. Chiang Mai: Regional Center for Social Science and Sustainable Development Faculty of Social Science, Chiang Mai University.

## แนวทางการจัดทำต้นฉบับบทความ เพื่อส่งขอรับการพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

---

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

### 1. ประเภทของบทความ และขอบเขตเนื้อหาของบทความที่รับตีพิมพ์

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เปิดรับบทความทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ ซึ่งมีเนื้อหาทางด้านรัฐศาสตร์ การเมืองการปกครอง การระหว่างประเทศ และรัฐประศาสนศาสตร์ ตามประเภทต่าง ๆ ดังนี้

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

### 2. คุณลักษณะของบทความที่รับตีพิมพ์

- 1) บทความที่มีความยาวประมาณ 15-20 หน้า กระดาษ A4 ไม่รวมรูปภาพและตาราง และสำหรับบทความประเภท บทความปริทัศน์ หรือบทวิจารณ์หนังสือ ควรมีความยาวประมาณ 5-10 หน้า กระดาษ A4 (โดยมีระยะขอบของกระดาษ (Margins) ดังนี้ ขอบบนและขอบซ้าย 1.25 นิ้ว ขอบล่างและขอบขวา 1 นิ้ว และระยะห่างระหว่างบรรทัดเท่ากับ 1 (single space))
- 2) จะต้องเป็นบทความที่เขียนขึ้นมาใหม่ (Original article) ไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ที่ไหนมาก่อน (Redundant publication) หากเป็นบทความที่เคยนำเสนอในที่ประชุมวิชาการ หรืองานสัมมนาวิชาการที่ใดที่หนึ่งมาก่อน 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](mailto: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)<br>(แสดงในรูปแบบ footnote) | 14                       | ธรรมดา      | ชิดซ้าย        | 14                       | Regular     | Justify                    |
| หัวข้อบทคัดย่อ / Abstract<br>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+<br>เอน | ชิดซ้าย        | 16                       | Bold+Italic | Left Alignment             |
| เนื้อหา / Content                                          | 16                       | ธรรมดา      | กระจายแบบไทย   | 16                       | Regular     | Justify                    |
| ชื่อตารางและชื่อรูปภาพ /<br>Table or Figure title          | 16                       | หนา         | ชิดซ้าย        | 16                       | Bold        | Left Alignment             |
| หัวตาราง / Heading row                                     | 14                       | หนา         | กลาง           | 14                       | Bold        | Left Alignment             |
| ข้อความในตาราง หรือภาพ<br>/ text in the table or<br>figure | 14                       | ธรรมดา      | ชิดซ้ายหรือขวา | 14                       | Regular     | Left or Right<br>Alignment |
| เชิงอรรถ / footnote                                        | 14                       | ธรรมดา      | กระจายแบบไทย   | 14                       | Regular     | Justify                    |
| หัวข้อเอกสารอ้างอิง /<br>References Title                  | 16                       | หนา         | กลาง           | 14                       | Bold        | Left Alignment             |
| เอกสารอ้างอิง /<br>References                              | 16                       | ธรรมดา      | กระจายแบบไทย   | 16                       | Regular     | Justify                    |

## 4.2 องค์ประกอบของบทความ

| รายการ                          | คำอธิบาย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ชื่อเรื่อง / Title              | ระบุชื่อเรื่องทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ ชื่อเรื่องไม่ควรยาวเกินไป และครอบคลุมสาระของบทความ และมีความสอดคล้องกันระหว่างภาษาไทยและภาษาอังกฤษ<br>หมายเหตุ: หากผู้เขียนประสงค์ระบุชื่อแหล่งทุนได้ให้การสนับสนุนการทำวิจัย สามารถระบุได้โดยการเพิ่มเชิงอรรถไว้ท้ายชื่อเรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| ชื่อผู้เขียน / Author (s)       | <ul style="list-style-type: none"> <li>ระบุชื่อผู้แต่งทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ</li> <li>ไม่ควรระบุตำแหน่งทางวิชาการ ยศ ตำแหน่งทางทหาร คำนำหน้าชื่อ รวมทั้งสถานภาพ (อาทิ นักศึกษาปริญญาเอก, อาจารย์ที่ปรึกษา, คณบดี) ทั้งที่ด้านหน้า และท้ายชื่อผู้แต่ง</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| สังกัดผู้แต่ง / Affiliation (s) | <ul style="list-style-type: none"> <li>ระบุข้อมูลสถานะ หรือตำแหน่งทางวิชาการ และชื่อหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัด <u>ในเชิงอรรถ</u> โดยเรียงจากหน่วยงานระดับต้นไปจนถึงหน่วยงานหลัก แล้วจึงระบุจังหวัด รหัสไปรษณีย์ ประเทศ และอีเมล (ขอให้ระบุอีเมลอย่างน้อยสำหรับผู้แต่งหลัก (Corresponding author))</li> <li>หากหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัดเป็นภาษาไทย ให้ระบุรายละเอียดหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัดเป็นภาษาอังกฤษ ในบรรทัดถัดจากชื่อหน่วยงานที่สังกัดภาษาไทย</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| บทคัดย่อ / Abstract             | <ul style="list-style-type: none"> <li>บทคัดย่อภาษาไทย ควรมีเพียง 1 ย่อหน้า ความยาวไม่เกิน 250 คำ</li> <li>บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ควรมีเพียง 1 ย่อหน้า ความยาวไม่เกิน 150-250 คำ และมีเนื้อหาสอดคล้องกับบทคัดย่อภาษาไทย โดยในบทคัดย่อจะต้องประกอบไปด้วย <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) ความสำคัญของการศึกษา (main argument or thesis statement)</li> <li>(2) วัตถุประสงค์ (research purpose)</li> <li>(3) ระเบียบวิธีวิจัย/วิธีการศึกษา (research methodology) หรือกรอบแนวคิด (conceptual framework)</li> <li>(4) ผลการวิจัยหรือผลการศึกษา (research finding) หรือข้อค้นพบที่สำคัญ (main finding) หรือข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย</li> <li>(5) สรุปและประโยชน์ที่ได้จากการศึกษา (conclusion and contribution)</li> </ol> </li> </ul> |
| คำสำคัญ / Keywords              | ระบุคำสำคัญจำนวนไม่เกิน 5 คำ โดยคำสำคัญแต่ละคำ ให้แสดงทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษซึ่งมีความหมายตรงกัน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| เนื้อหา / Content               | <ul style="list-style-type: none"> <li>ควรประกอบด้วยส่วนของความนำ เนื้อหา และบทสรุป</li> <li>การใช้คำศัพท์เฉพาะทางวิชาการ <ol style="list-style-type: none"> <li>(6) กรณีคำภาษาอังกฤษที่มีการใช้ทับศัพท์ภาษาไทยอย่างแพร่หลาย ให้เขียนเป็นภาษาไทยตามที่มีการบัญญัติศัพท์ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน โดยไม่ต้องแสดงคำศัพท์ภาษาอังกฤษประกอบ อาทิ อินเทอร์เน็ต อิเล็กทรอนิกส์</li> <li>(7) กรณีคำภาษาอังกฤษที่ยังไม่มีการใช้แพร่หลาย ให้เขียนคำแปลภาษาไทย หรือคำทับศัพท์ โดยแสดงคำศัพท์ภาษาอังกฤษ และอักษรย่อ (ถ้ามี) ประกอบในวงเล็บ</li> </ol> </li> </ul>                                                                                                                                                                             |

| รายการ                                       | คำอธิบาย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                              | <p>ทั้งนี้ การเขียนคำศัพท์ภาษาอังกฤษในวงเล็บ ให้ใช้ตัวพิมพ์เล็กทั้งหมด ยกเว้นคำที่มีอักษรย่อหรือคำเฉพาะ จึงจะขึ้นต้นคำด้วยตัวพิมพ์ใหญ่ และควรเขียนคำภาษาอังกฤษกำกับครั้งแรกเพียงครั้งเดียวครั้งต่อไปไม่จำเป็นต้องเขียนคำภาษาอังกฤษกำกับอีก เช่น องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN)</p> <p>(8) กรณีที่คำทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษที่มีการใช้อักษรย่อ ให้ระบุคำเต็มและอักษรย่อในครั้งแรกที่มีการกล่าวถึง และครั้งต่อไปให้ใช้อักษรย่อเพียงอย่างเดียว อาทิ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ครั้งต่อไปใช้ อปท., องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ครั้งต่อไปใช้ UN</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ การแสดงตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) ให้แสดงชื่อตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ <u>ด้านบน</u>ตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ และใส่หมายเลขกำกับตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ โดยเรียงตามลำดับการนำเสนอในเนื้อเรื่อง</li> <li>(2) หากเป็นตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพที่อ้างอิงมาจากแหล่งข้อมูลอื่นให้อ้างอิงที่มาโดยแสดงที่มาไว้ใต้ตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ (ใช้รูปแบบการอ้างอิงแบบนามปี) และดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับลิขสิทธิ์</li> <li>(3) หากมีหมายเหตุประกอบตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ ให้ใส่หมายเหตุไว้บรรทัดใต้ที่มา</li> </ol> </li> <li>■ เชิงอรรถ (footnote) ในเนื้อหา ใช้สำหรับการอธิบายขยายความจากในเนื้อหาเท่านั้น ไม่ใช้สำหรับการอ้างอิงเอกสารในเนื้อเรื่อง (การอ้างอิงเอกสารในเนื้อเรื่องใช้รูปแบบการอ้างอิงในเนื้อหา (In-text citation))</li> </ul> |
| การอ้างอิงเอกสารในเนื้อหา / In-text citation | ใช้รูปแบบการอ้างอิงถึงในเนื้อหา (In-text citation) แบบนามปี (Name-and-year system) ในระบบ American Psychological Association 6 <sup>th</sup> edition (APA6) (ดูรายละเอียดในหัวข้อ การอ้างอิงถึงในเนื้อหาและการลงรายการเอกสารอ้างอิง)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| เอกสารอ้างอิง / References                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ ให้แสดงรายการเอกสารอ้างอิงตอนท้ายของบทความ โดยใช้รูปแบบเอกสารอ้างอิงในระบบ APA โดยผู้เขียนต้องตรวจสอบข้อมูลการอ้างอิงให้ครบถ้วนสมบูรณ์ รวมทั้งรายการเอกสารอ้างอิงจะต้องครอบคลุมรายการที่มีการอ้างอิงในเนื้อหา</li> <li>■ ให้แสดงรายการเอกสารอ้างอิงโดยเรียงลำดับตามตัวอักษร และให้เรียงรายการเอกสารอ้างอิงที่เป็นสิ่งพิมพ์ภาษาไทยก่อน แล้วจึงตามด้วยรายการเอกสารอ้างอิงที่เป็นสิ่งพิมพ์ภาษาต่างประเทศ</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

## 4.3 การอ้างอิงในเนื้อหา และการลงรายการบรรณานุกรม

### 4.3.1 การอ้างอิงในเนื้อหาแบบนามปี ในระบบ APA

- (1) การอ้างอิงในเนื้อหาแบบนามปี ในระบบ APA สามารถทำได้ ดังนี้
  - อ้างถึงโดยชื่อผู้แต่งอยู่ในเนื้อหาความ เช่น เก่ง เขียนดี (2559, น. 1) ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ..., Smith (2016) defines public policy as...,
  - อ้างถึงโดยลงรายการชื่อผู้แต่ง, ปี, เลขหน้าในเครื่องหมายวงเล็บ เช่น (เก่ง เขียนดี, 2559, น. 1), (Smith, 2016, p. 1)
- (2) กรณีผู้แต่ง 1 คน ผู้แต่งที่เป็นชาวไทยให้ใส่ทั้งชื่อ และนามสกุล หากผู้แต่งเป็นชาวต่างประเทศให้ใส่เฉพาะนามสกุล อาทิ (เก่ง เขียนดี, 2559, น. 1), (Smith, 2016, p. 1)
- (3) กรณีผู้แต่ง 2 คน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่งทั้งสองคนทุกครั้งที่อ้าง โดยผู้แต่งชาวไทยให้คั่นระหว่างชื่อด้วยคำว่า “และ” เช่น (เก่ง เขียนดี และชยัน อดทน, 2559) และผู้แต่งชาวต่างประเทศให้คั่นระหว่างชื่อด้วย “and” เช่น Smith and Adam (2016) แต่ถ้าชื่อผู้แต่งอยู่ในวงเล็บ ใส่เครื่องหมาย “&” แทนคำว่า “and” เช่น (Smith & Adam, 2016)
- (4) กรณีผู้แต่ง 3-6 คน ครั้งแรกให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่งทุกคน โดยคั่นระหว่างชื่อด้วยเครื่องหมาย “,” และครั้งต่อไปให้ลงเฉพาะชื่อคนแรก และตามด้วยคำว่า “และคณะ” สำหรับผู้แต่งภาษาไทย และ “et al.” สำหรับผู้แต่งชาวต่างชาติ เช่น ครั้งแรก (เก่ง เขียนดี, ชยัน อดทน, และมานะ พยายาม, 2559, น. 1) ครั้งถัดไป (เก่ง เขียนดี และคณะ, 2559, น. 3), ครั้งแรก (Smith, Adam, & Potter, 2016, p. 101) ครั้งถัดไป (Smith et al., 2016, p. 102)
- (5) กรณีผู้แต่ง 7 คนขึ้นไป ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่ง คนที่ 1 และตามด้วยคำว่า “และคณะ” สำหรับผู้แต่งภาษาไทย และ “et al.” สำหรับผู้แต่งชาวต่างชาติ เช่น (เก่ง เขียนดี และคณะ, 2559, น. 1), (Smith et al., 2016, p. 101)
- (6) สิ่งพิมพ์คนละรายการ พิมพ์คนละปี แต่มีผู้แต่งคนเดียวกัน หรือกลุ่มเดียวกัน และผู้เขียนต้องการอ้างอิงพร้อมๆ กัน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่ง ตามด้วยปีที่พิมพ์ โดยเรียงลำดับปีที่พิมพ์จากเก่าไปใหม่ และคั่นระหว่างปีด้วยเครื่องหมาย “,” เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555, 2559), (Smith, 2014, 2016)
- (7) สิ่งพิมพ์คนละรายการ พิมพ์ปีเดียวกัน แต่มีผู้แต่งคนเดียวกัน หรือกลุ่มเดียวกัน และผู้เขียนต้องการอ้างอิงพร้อมๆ กัน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่ง ตามด้วยปีที่พิมพ์ โดยลงอักษร ก, ข, ค กำกับหลังปีที่พิมพ์สำหรับผู้แต่งคนไทย และ a, b, c สำหรับผู้แต่งชาวต่างประเทศ และคั่นระหว่างปีด้วยเครื่องหมาย “,” เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555ก, 2555ข), (Smith, 2014a, 2014b)

- (8) การอ้างถึงสิ่งพิมพ์หลายรายการ ผู้แต่งต่างกัน พร้อมกัน 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 ในเครื่องหมายอัญประกาศ 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 เว็บไซต์ ให้ใส่ตำแหน่งงานหรือสถานะของผู้ให้ข้อมูลหรือกลุ่มผู้ให้ข้อมูลตามที่นำเสนอไว้ในการศึกษาวิจัย เช่น ประชาชน/ข้าราชการตามด้วยคำว่า “การสื่อสารส่วนบุคคล” สำหรับชาวไทย และ “personal communication” สำหรับชาวต่างประเทศ เช่น (ผู้บริหารคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 กันยายน 2559), (1<sup>st</sup> student, personal communication, September 20, 2016) ทั้งนี้ หากผู้เขียนต้องการอ้างอิงชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ข้อมูลโดยเปิดเผยชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้เขียนจะต้องได้รับการอนุญาตจากผู้ให้สัมภาษณ์เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น
- (13) ในกรณีที่บทความเป็นภาษาอังกฤษ และได้ทำการอ้างอิงโดยใช้เอกสารที่เป็นของคนไทย ในส่วนของเอกสารอ้างอิงจะต้องแปลเป็นภาษาอังกฤษทุกรายการ โดยชื่อเรื่องจะต้องทำเป็น Thai Romanization (การถอดอักษรไทยเป็นอักษรโรมัน) และระบุชื่อเรื่องภาษาอังกฤษในวงเล็บเหลี่ยม [...]

หมายเหตุ: สำหรับการเขียน Thai Romanization แนะนำให้ใช้โปรแกรมแปลงสำเนาที่พัฒนาโดย 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.<br>Author(s) (Ed. ถ้ามีหลายคนใช้ Eds)./(year of publication)./Book title./Place:/Publisher.                                                                                                                                      |
| บทความในหนังสือรวมบทความ      | ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ชื่อบทความ./ใน/ชื่อบรรณาธิการ/(บก.)./ชื่อหนังสือ./ (น./เลขหน้า-เลขหน้า)./สถานที่พิมพ์:/ชื่อสำนักพิมพ์.<br>Author(s)./(year of publication)./Article title./In/Editor/(Ed. ถ้ามีหลายคนใช้ Eds)./Book title./ (p. ถ้ามีหลายหน้าใช้ pp./page number-page number)./Place:/Publisher. |
| บทความในวารสาร                | ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ชื่อบทความ./ชื่อวารสาร./ปีที่/(ฉบับที่)./เลขหน้าที่ปรากฏบทความ-เลขหน้า.<br>Author(s)./(year of publication)./Article title./Journal, /Vol/(No), /page number-page number.                                                                                                        |
| รายงานการวิจัย                | ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ชื่อเรื่อง/(รายงานการวิจัย)./สถานที่พิมพ์:/ชื่อสำนักพิมพ์.<br>Author(s)./(year of publication)./title./ (Research report)/Place:/Publisher.                                                                                                                                      |
| เอกสารการประชุมทางวิชาการ     | ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ชื่อบทความ./ใน/ชื่อการประชุมหรือการสัมมนา/(น./เลขหน้า-เลขหน้า)./สถานที่พิมพ์:/ชื่อสำนักพิมพ์.<br>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.<br>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<br>ปริญญาานิพนธ์                   | ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์) ./ชื่อวิทยานิพนธ์หรือปริญญาานิพนธ์./ (วิทยานิพนธ์ชื่อ<br>ปริญญา) ./ชื่อสถาบันการศึกษา.<br>Author./ (year of published) ./ <i>Doctoral dissertation or Master's thesis</i><br><i>Title</i> ./ (Doctoral dissertation or Master's thesis) ./ Institute. |
| บทความจาก<br>หนังสือพิมพ์                          | ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์, /วัน/เดือน) ./ชื่อบทความ./ ชื่อหนังสือพิมพ์, น./เลขหน้า.<br>Author./ (year of published, /mm/dd) ./ Article title. / <i>Newspaper Title</i> ,<br>p./page number.                                                                                      |
| กฎหมาย                                             | ชื่อกฎหมาย./ (ปี, /วัน/เดือน) ./ราชกิจจานุเบกษา./ เล่ม/เลขเล่ม/ตอน/เลขตอน./<br>หน้า/เลขหน้า-เลขหน้า.                                                                                                                                                                             |
| เอกสารอิเล็กทรอนิกส์<br>หรือเอกสารจาก<br>ฐานข้อมูล | ชื่อผู้แต่ง./ (ปี) ./ชื่อเอกสาร./ สืบค้นเมื่อ/วันที่/เดือน/ปี, /จาก/URL (แบบย่อ*) หรือ<br>ชื่อฐานข้อมูล<br>Author./ (year of published) ./ Title ./ Retrieved/mm/dd, /year, /from/URL<br>or name of database                                                                     |

■ การระบุชื่อผู้แต่ง มีรายละเอียดดังนี้

- (1) ผู้แต่งชาวไทย ลงรายการด้วยชื่อ แล้วตามด้วยนามสกุล และผู้แต่งชาวต่างประเทศ ลงรายการด้วยนามสกุล ตามด้วยชื่อแรกและชื่อกลางซึ่งใช้อักษรย่อ
- (2) ผู้แต่ง 2 คน ให้ลงชื่อผู้แต่งทุกคน โดยใช้คำว่า “และ” (สำหรับคนไทย) และ “&” (สำหรับชาวต่างประเทศ) คั่นระหว่างชื่อ
- (3) ผู้แต่ง 3-6 คน ในครั้งแรกให้ลงชื่อผู้แต่งทุกคน คั่นระหว่างชื่อด้วยเครื่องหมาย “,” และคั่นก่อนชื่อคนสุดท้ายด้วย “, และ” ในภาษาไทย และ “, &” ในภาษาอังกฤษ ในการอ้างอิงซ้ำครั้งต่อไป ลงเฉพาะชื่อผู้แต่งคนแรก ตามด้วยคำว่า “, และคณะ” สำหรับงานเขียนภาษาไทย หรือ “, et al.” สำหรับงานเขียนภาษาต่างประเทศ
- (4) ผู้แต่ง 7 คนขึ้นไป ให้ลงชื่อผู้แต่งคนแรก ถึงคนที่ 6 และตามด้วย “, และคณะ” หรือ “, et al.”
- (5) สิ่งพิมพ์ที่ไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง ให้ใส่ชื่อสิ่งพิมพ์ (หนังสือ หรือวารสาร) 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 [www.apastyle.org/manual/index](http://www.apastyle.org/manual/index)
- The University of Sydney. (n.d.). *Referencing and Citation Styles: APA 6<sup>th</sup>*, Retrieved October 11, 2018, from <https://libguides.library.usyd.edu.au/c.php?g=508212&p=3476096>





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

---

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

