

# PSPA J

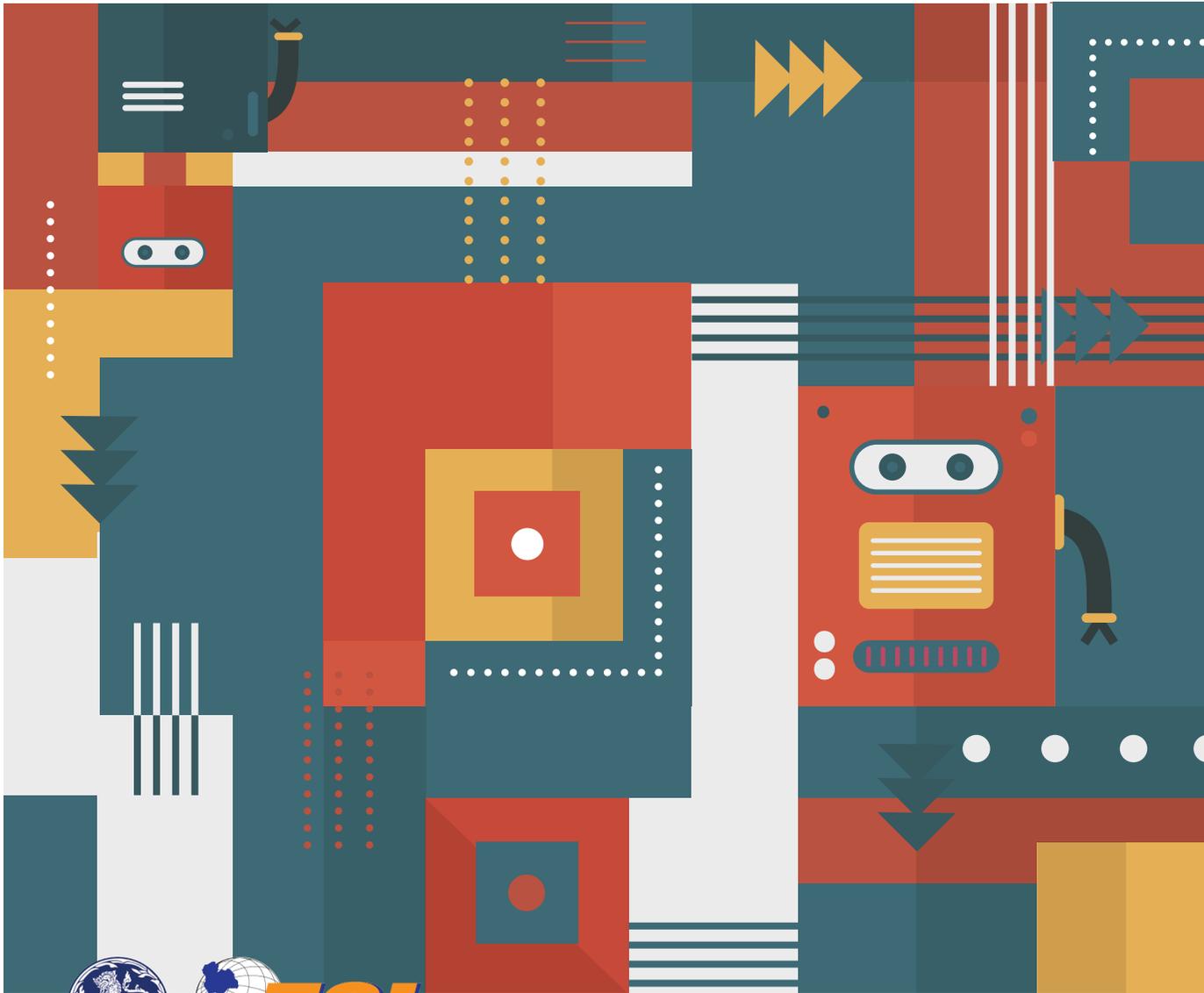
ปีที่ 12 ฉบับเพิ่มเติม 1 (มกราคม-มิถุนายน 2564)

Vol.12 SUPPLEMENTAL ISSUE 1 (JANUARY-JUNE 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 • ฉบับเพิ่มเติม 1 • มกราคม-มิถุนายน 2564  
Volume 12 • Supplemental Issue 1 • January-June 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 2 คน พิจารณา โดยใช้ระบบ Double-blind peer review (ผู้พิจารณาไม่ทราบชื่อผู้เขียน และผู้เขียนไม่ทราบชื่อผู้พิจารณา) ทั้งนี้ สำหรับบทความประเภทบทวิจารณ์หนังสือ (Book Review) ซึ่งเป็นบทความประเภท Non Peer Review Content กองบรรณาธิการจะเป็นผู้พิจารณาคุณภาพบทความ หรืออาจพิจารณานำส่งบทความให้ผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง อย่างน้อย 1 คน เป็นผู้พิจารณาคุณภาพบทความตามความเหมาะสม (โดยหากเป็นการประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญ กองบรรณาธิการจะพิจารณาจากความเชี่ยวชาญที่ตรงกับสาขาของบทความเป็นหลัก ผู้พิจารณาบทความ และผู้เขียน อาจมีต้นสังกัดเดียวกันหรือไม่ก็ได้ อย่างไรก็ตาม การประเมินคุณภาพบทความจะดำเนินการโดยปิดบังชื่อผู้เขียน และผู้พิจารณาบทความ)

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

(4) ในกรณีที่จำเป็นต้องมีการแก้ไข หรือปรับปรุงบทความ ให้ผู้เขียนแก้ไขบทความ และนำเสนอกองบรรณาธิการภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับผลการพิจารณา

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

(6) กองบรรณาธิการจะนำบทความที่ผ่านการพิจารณาและแก้ไขแล้ว เข้าสู่กระบวนการเรียงพิมพ์และการตีพิมพ์เผยแพร่ โดยกองบรรณาธิการจะแจ้งกำหนดการตีพิมพ์เผยแพร่เบื้องต้นให้ผู้เขียนทราบ

(7) ผู้เขียนจะได้รับวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 2 เล่ม เป็นการตอบแทน โดยกองบรรณาธิการจะจัดส่งวารสารให้แก่ผู้เขียนภายใน 1 เดือนนับตั้งแต่วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ได้รับการเผยแพร่

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

## กองบรรณาธิการ

### ที่ปรึกษา

ผศ.ดร.ไพไลนา ภูจินาพันธ์

คณบดีคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

### ผู้ทรงคุณวุฒิประจำกองบรรณาธิการ

ศ.เกียรติคุณ ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผศ.ดร.สุชาติ เศรษฐมาลินี

สถาบันศาสนา วัฒนธรรม และสันติภาพ มหาวิทยาลัยพายัพ

### บรรณาธิการ

ผศ.ดร.มาลินี คุ่มสุภา

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

### กองบรรณาธิการ

รศ.ดร.ธโรธร ตูทองคำ

สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

รศ.ดร.พิทยา สุวคันธ์

วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รศ.ดร.ภิญญาพันธ์ พจนะลาวัฒน์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง

รศ.ดร.วีระ เลิศสมพร

คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

รศ.ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผศ.ดร.กนกวรรณ อุ่ทองทรัพย์

วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผศ.ดร.กฤษฎา พรธณราย

คณะศิลปศาสตร์และวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ผศ.ดร.ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์

คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

ผศ.ดร.ฐิติวุฒิ บุญยวงศ์วิวัชร

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผศ.ดร.บัณฑิต จันทร์โรจน์กิจ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผศ.ดร.ปฐมมาตี จงรักษ์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผศ.ดร.พจนา พิชาติปัจจา

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผศ.ดร.พฤดี หงษ์ตระกูล

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผศ.ทยา อนันต์สุชาติกุล

คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้

อ.ดร.กมลพร กัญชนะ

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อ.ดร.ไกรวุฒิ ใจคำป็น

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อ.ดร.ณัฐพล ตันตระกูลทรัพย์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อ.ดร.ณัฐกร วิทิตานนท์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

อ.ดร.นรุตม์ เจริญศรี

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Asst. Prof. Dr. Daniel Susilo

Faculty of Communications Science, Dr Soetomo University

Asst. Prof. Dr. Lee Kian Cheng

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Dr. Koji Kubo

Institute of Developing Economies, Japan External Trade  
Organization

**ฝ่ายจัดการ**

น.ส.สิริมา ชินสมุทร

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

“ไม่ปรับก็พัง” น่าจะเป็นอีกรวลีหนึ่งที่ศาสตร์ในสายสังคมศาสตร์ในรั้วมหาวิทยาลัยของไทยกำลังเผชิญและสะท้อนความรู้สึกได้หลายลักษณะ หนึ่งในความรู้สึกที่สำคัญนั้นคือ ยุคพัฒนาการของสายสังคมศาสตร์ถูกตั้งคำถามจากทั้งการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วโดยเฉพาะโจทย์ทางสังคมที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น อีกทั้งกระแสความต้องการทางด้านสังคมที่ต้องการการตอบโต้ปัญหาที่ทำทายเป็นรูปธรรม ยังมีพิกัดเอียงถึงแนวโน้มนโยบายการให้การสนับสนุนจากภาครัฐในการผลิตงานวิชาการที่มีการกำหนดกรอบกฎเกณฑ์สารพัด ซึ่งล้วนแล้วสร้างความบีบคั้นให้เกิดภาวะกดดันแทบทั้งสิ้น กระนั้น สถานะดังกล่าวหากพิจารณาในแง่ดี ก็ยังก่อให้เกิดผลในแง่บวกได้ด้วย กล่าวคือ เป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญต่อการส่งคานา/ทบทวนองค์ความรู้ใหม่ต่องานวิชาการสายสังคมศาสตร์ด้วย ทั้งในการต่อเติม/โละทิ้ง/สร้างใหม่ โดยกระบวนการทั้งหมดนี้เป็นภาคบังคับที่จะทำให้ศาสตร์ต่างๆ เหล่านี้มีที่ยืนทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย

ครั้นเมื่อย้ายจุดสนใจจากสังคมศาสตร์ในภาพใหญ่มามองการเคลื่อนไหวของรัฐศาสตร์ปัจจุบัน การสร้างศัพท์แสงที่ก่อให้เกิดภาพการขับเคลื่อนว่าผ่านกระบวนการปรับตัวที่เข้ายุคสมัย จึงมักพบคำว่า “นวัตกรรมทางรัฐศาสตร์” อยู่เป็นระยะๆ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ก็เช่นเดียวกัน การปรับตัวจุดเริ่มต้นหลักคือ การสร้างศูนย์นวัตกรรมทางรัฐศาสตร์ให้กลายเป็นการปรับตัวโครงสร้างในเชิงสถาบันที่รองรับการเปลี่ยนแปลงทั้งการแสวงหาความรู้แบบใหม่และระบบการอำนวยความสะดวกที่ลดความท้อท้อ อย่างไรก็ตาม การปรับตัวเชิงโครงสร้างจะไม่มีคามหมายอะไรเลยและกลายเป็น “กิจกรรมยิ้มแฉ่งและเล่นชายของในยามว่าง” หากการปรับตัวเชิงองค์ความรู้ไม่เกิดขึ้น การจัดประชุมวิชาการระดับชาติ โดยเป็นการประชุมออนไลน์ในหัวข้อ “เหลียวหลังแลหน้า ตระหนักปัจจุบันกับนวัตกรรมทางรัฐศาสตร์ไทย” จึงเกิดขึ้น ภายใต้ความมุ่งหมายหลักเพื่อก่อให้เกิดแรงผลักดันที่สำคัญโดยเฉพาะการสร้างพื้นที่ให้กับประเด็นการศึกษาใหม่ที่ท้าทายและตอบโต้ความต้องการทางสังคมเป็นลำดับแรก

บทความที่ปรากฏอยู่ในวารสารฉบับนี้จึงเป็นผลผลิตที่เกิดขึ้นจากงานประชุมวิชาการดังกล่าว ซึ่งทำหน้าที่เป็นช่องทางไม่ให้งานที่น่าสนใจหยุดอยู่เพียงการประชุมวิชาการเท่านั้น หากแต่ส่งเสริมให้เกิดการยกระดับมาตรฐานสู่การตีพิมพ์และสร้างการยอมรับในวงกว้างมากยิ่งขึ้น โดยบทความแรกเป็นการถอดความการปาฐกถาที่น่าตื่นตื้นยิ่งขึ้น โดย รศ.ดร.สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ ในหัวข้อ “นวัตกรรมทางรัฐศาสตร์ในภาวะวิกฤติ” อันมีหมุดหมายที่สำคัญนั้นคือ การทำความเข้าใจสิ่งที่เรียกว่านวัตกรรมทางรัฐศาสตร์ให้ถ่องแท้ โดยเฉพาะภายใต้

การปรับตัววิกฤตทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่มีผลมาจากการแพร่ระบาดของ COVID-19 หรือที่เรียกว่ายุค New Normal ทั้งนี้ บทความกระตุ้นเตือนและสร้างคำอธิบายให้รัฐศาสตร์ตระหนักความหมายของนวัตกรรมในสองรูปแบบนั้นคือ การสร้างนวัตกรรมอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อเป็นเครื่องมือพัฒนาศักยภาพด้านการแข่งขันในยุคดิจิทัล และความหมายที่สองคือ นวัตกรรมทางรัฐศาสตร์ที่ก่อให้เกิดแนวคิด อุดมการณ์ และกระบวนการที่ทำให้เกิดสถาบันทางการเมืองใหม่ๆ

กล่าวได้ว่า การจัดองค์ประกอบหรือเรียงลำดับบทความในวารสารฉบับนี้จึงจัดกลุ่มให้อยู่ภายใต้คำจำกัดความข้างต้นในสองกลุ่มตามค่านิยมความหมายของนวัตกรรมทางรัฐศาสตร์ ดังนี้

ในกลุ่มแรกเป็นบทความที่ตอบโจทย์เรื่องการเปลี่ยนแปลงทางการสร้างขีดความสามารถในแข่งขัน จะเป็นงานของอัครวิทย์ และสมศักดิ์ อมรสิริพงษ์ ที่มีชื่อว่า “การสังเคราะห์บทบาทเมืองอัจฉริยะที่มีผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม: สังเคราะห์เชิงอภิमान” ซึ่งค้นพบว่าบทบาทของเมืองอัจฉริยะมีผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมใน 5 ด้านคือ การสร้างความเป็นธรรมในการจัดสรรพยากร การบริหารราชการที่โปร่งใส การส่งเสริมรายได้ การส่งเสริมการสื่อสาร และความเท่าเทียมทางเพศและชนชั้นทางสังคม บทความชิ้นต่อมาเป็นงานของสมเกียรติ นากระโทก ที่มีชื่อว่า “ตัวแบบการพัฒนาความเป็นพลเมืองในตำบลท่าตะคร้อ อำเภอหนองหญ้าปล้อง จังหวัดเพชรบุรี” โดยมีข้อค้นพบที่น่าสนใจว่า ตัวแบบการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมสามารถพัฒนาความเป็นพลเมืองในระดับที่สูงขึ้น อีกทั้งยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายอำนาจด้านประชาธิปไตยให้ถึงระดับชุมชนและสร้างวิถีประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น

ในกลุ่มที่สอง เป็นบทความที่ตอบโจทย์เรื่องการเปลี่ยนแปลงในเชิงแนวคิด อุดมการณ์ กระบวนการและสถาบันทางการเมืองแบบใหม่ โดยมี 3 บทความนั้นคือ งานของ โอฬาร อ่องพะ ที่มีชื่อว่า “การกระจายอำนาจและปฏิบัติการของการใช้อำนาจท้องถิ่น กรณีเทศบาลนครอุทัยธานีในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ” โดยได้เสนอให้มีการทบทวนแนวทางการกระจายอำนาจที่คำนึงถึงทิศทางการพัฒนา และการสร้างความยืดหยุ่นในเรื่องการจัดการด้านป่าไม้และที่ดีภายใต้การดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทความถัดมาเป็นงานของ ตฤลาการ ชัยนชั้นเกตุ เรื่อง “การลงโทษประหารชีวิตของสังคมไทยในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดตามแนวทางสหประชาชาติ” โดยพบว่า แนวทางที่เหมาะสมในการใช้โทษประหารชีวิตในกรณีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์คือ การใช้โทษประหารชีวิตเฉพาะในกรณีการเจตนาฆ่าผู้อื่นโดยเสียชีวิต อีกทั้งการลงโทษการประหารชีวิตที่ไม่สอดคล้องกับแนวทางสหประชาชาติ เช่น การเพิ่มโทษบางฐาน

ความผิด เป็นต้น สิ่งที่น่าสนใจคือ บทความเน้นย้ำการนำโทษประหารไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมเพื่อเป็นแนวทางในการเปลี่ยนแปลงแนวทางลงโทษประหารชีวิตที่สอดคล้องกับสังคมไทย และบทความชิ้นสุดท้ายซึ่งถือได้ว่าตอบโจทย์ใหญ่ในทางรัฐศาสตร์โดยเฉพาะเรื่องรัฐชาติ เป็นบทความของ วสันต์ ปวนปิ่นวงศ์ เรื่อง “รัฐชาติสมัยใหม่ อำนาจทุนนิยม การพนันชายแดน ในพื้นที่แม่สอด-เมียวดี” โดยค้นพบว่า การเกิดขึ้นของบ่อนการพนันชายแดนได้ก่อให้เกิดผลสะท้อนที่สำคัญของการสร้างความพว่เลือนของเส้นเขตแดนบริเวณแนวชายแดน การพัฒนาของทุนในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษได้กลายเป็นพลังสำคัญทำให้อำนาจรัฐถูกลดทอนจนหลุดพ้นนิยามความหมายของรัฐชาติสมัยใหม่ไปโดยปริยาย

จากบทความสองกลุ่มในข้างต้น แม้ว่าจะมีลักษณะแตกต่างกันบ้างในการสร้างคำอธิบายต่อปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น กระนั้น หัวใจสำคัญของหน่วยการวิเคราะห์เรื่อง “อำนาจ” ยังแฝงฝังและกลายเป็นหัวใจสำคัญของการเล่าเรื่องทั้งในลักษณะการสร้างความสำเร็จ การลดความเหลื่อมล้ำ การสร้างความเท่าเทียม และตระหนักรู้ในเรื่องการไม่คงทนถาวร/การคงอยู่ของอำนาจรัฐ อาจกล่าวได้ว่า นวัตกรรมทางรัฐศาสตร์ที่วารสารฉบับนี้พยายามนำเสนอ นั่นคือการพยายามมองรัฐและอำนาจรัฐแบบไม่คงที่ถาวร จนท้ายที่สุดแล้ว หากรัฐไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับ 2 เงื่อนไขหลักนั่นคือ การพัฒนาศักยภาพ และกระบวนการทางการเมืองสมัยใหม่ สิ่งที่เราเรียกว่า “ไม่ปรับก็พัง” คงเป็นภาพอนาคตอันใกล้ที่เกิดขึ้นจริงอย่างแน่นอน

ฐิติวุฒิ บุญยวงศ์วิวัชร  
บรรณาธิการประจำฉบับ



ปาฐกถาพิเศษ หัวข้อ นวัตกรรมทางรัฐศาสตร์ในภาวะวิกฤติ <i>รศ.ดร.สมชาย ภาควิชาสันติวิธี</i>	1-6
การสังเคราะห์บทบาทเมืองอัจฉริยะที่มีผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม: การสังเคราะห์อภิमान <i>อัศวินท์ ศาสตราพิทักษ์ และสมศักดิ์ อมรสิริพงศ์</i>	7-28
ตัวแบบการพัฒนาความเป็นพลเมืองในตำบลท่าตะคร้อ อำเภอหนองหญ้าปล้อง จังหวัดเพชรบุรี <i>สมเกียรติ นาคระโทก</i>	29-56
การลงโทษประหารชีวิตของสังคมไทยในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดตามแนวทาง สหประชาชาติ <i>ตุลาการ ชัยนันทน์เกตุ</i>	57-94
การกระจายอำนาจและปฏิบัติการของการใช้อำนาจท้องถิ่น กรณีการออกเทศ บัญญัติตำบลในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ <i>ไอพาร อ่องพะ</i>	95-114
รัฐชาติสมัยใหม่ อำนาจทุนนิยม การพนันชายแดน ในพื้นที่แม่สอด-เมียวดี <i>वलันต์ ปวนปุ่นวงศ์</i>	115-138
แนวทางการจัดทำต้นฉบับบทความ เพื่อส่งขอรับการพิจารณาตีพิมพ์ในวารสาร รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์	



## ปาฐกถาพิเศษ

### หัวข้อ นวัตกรรมทางรัฐศาสตร์ในภาวะวิกฤติ<sup>1</sup>

รศ.ดร.สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์<sup>2</sup>

การประชุมวิชาการระดับชาติ “เหลียวหลัง แลหน้า ตระหนักปัจจุบันกับนวัตกรรมทางรัฐศาสตร์ไทย” เป็นการนำเสนอบทความทางวิชาการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบคำถามหลักที่วงการรัฐศาสตร์ไทยให้ความสนใจผนวกกับความกังวลในด้านนวัตกรรม เนื่องจากวิทยาศาสตร์มีมุมมองด้านนวัตกรรมที่เป็นรูปธรรม ในขณะที่นวัตกรรมของทางสังคมศาสตร์ต้องตระหนักให้ได้ว่าเป็นอะไร เนื่องจากนวัตกรรมมีความจำเป็นต่อการพัฒนาศาสตร์ทางด้านสังคมศาสตร์ ซึ่งในปัจจุบันเราอยู่ภายใต้ยุควิกฤตทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง นอกจากนี้ ยังได้รับผลกระทบจากหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นโลกาภิวัตน์ และการเกิดขึ้นของ COVID-19 หรือที่เรียกว่ายุค New Normal ดังนั้น สภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นจึงนำมาสู่การตั้งคำถามทางวิชาการในครั้งนี้อย่างยิ่ง ในการมอบองค์ความรู้เกี่ยวกับทิศทางนวัตกรรมทางรัฐศาสตร์ในภาวะวิกฤต โดยปัจจุบันท่านเป็นที่ปรึกษาศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นวัตกรรมทางด้านรัฐศาสตร์แบ่งออกเป็นสองประเด็นหลัก ประเด็นแรก เป็นนวัตกรรมในรูปธรรม หมายถึง เป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของเรา ประเด็นต่อมา คือ เป็นนวัตกรรมทางรัฐศาสตร์ที่เกิดแนวคิด อุดมการณ์ หรือกระบวนการใหม่ๆ ขึ้น และที่สำคัญที่สุด คือ นำไปสู่กระบวนการการเปลี่ยนแปลงของสถาบันการเงินและสถาบันการเมืองใหม่ๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดขึ้นได้เพราะอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงหรือวิกฤตที่กำลังเกิดขึ้น

วิกฤตที่เกิดจาก COVID-19 เป็นอาการของวิกฤตที่มีสาเหตุมาจากการปฏิวัติดิจิทัล (Digital Revolution) ซึ่งนำไปสู่การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 4 โดยหนังสือเรื่อง Digital Human ของ Chris Skinner ได้กล่าวถึงการปฏิวัติดิจิทัลตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 ว่าเป็นการปฏิวัติของมนุษยชาติ กล่าวคือ ผลกระทบของเทคโนโลยีได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบวิถีทั้งด้านเศรษฐกิจ

---

<sup>1</sup> บทความนี้ถอดความมาจากการปาฐกถาพิเศษ หัวข้อ นวัตกรรมทางรัฐศาสตร์ในภาวะวิกฤต ในการประชุมวิชาการระดับชาติ “เหลียวหลังแลหน้า ตระหนักปัจจุบันกับนวัตกรรมทางรัฐศาสตร์ไทย” ที่จัดขึ้นเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2563 ในรูปแบบออนไลน์ จัดโดยคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

<sup>2</sup> ที่ปรึกษาศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ธุรกิจ หรือแม้กระทั่งด้านรัฐศาสตร์และภูมิรัฐศาสตร์ ซึ่ง COVID-19 เป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงเช่นเดียวกัน รวมทั้งยังมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องของดิจิทัลอีกด้วย

ดิจิทัลเป็นการผสมผสานระหว่างคอมพิวเตอร์และเครื่องมือทางด้านเทรคอมในปี ค.ศ. 1990 ซึ่งนายริเบอเนอร์ ได้กล่าวถึงสิ่งที่ถูกพัฒนาใหม่สามสิ่ง คือ ภาษาในคอมพิวเตอร์ เอสเวทในคอมพิวเตอร์ และทรีเบล ซึ่งนำไปสู่การเปิดตัวของเว็บไซต์ eBay.com และ amazon.com โดยการเติบโตของเทคโนโลยีต่างๆ บนอินเทอร์เน็ตได้พัฒนาอย่างก้าวกระโดด ส่งผลให้ผู้คนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างไม่จำกัดด้านเวลาและสถานที่ โดยเฉพาะในช่วงวิกฤต COVID-19 ทำให้เราถูกบังคับใช้เทคโนโลยีทำการเรียนการสอนผ่านสื่อออนไลน์ ซึ่งเป็นนวัตกรรมใหม่ที่กำลังเกิดขึ้นของนักรัฐศาสตร์ในการปรับตัวเข้าสู่นวัตกรรมและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยนวัตกรรมทางด้านรัฐศาสตร์ที่เกิดขึ้นในยุคดิจิทัล เป็นนวัตกรรมในระบบคิदनวัตกรรมด้านอุดมการณ์ นวัตกรรมด้านวิถีชีวิต และนวัตกรรมด้านสถาบันทางการเมือง ซึ่งนวัตกรรมดังกล่าวเกิดขึ้นจากเรื่องดิจิทัล

โลกาภิวัตน์ (Globalization) เป็นสาเหตุหนึ่งของวิกฤติ COVID-19 เนื่องจากโลกในยุคโลกาภิวัตน์ เป็นผลส่วนหนึ่งมาจากดิจิทัล การค้า และการปฏิวัติอุตสาหกรรมในอดีต ซึ่งสาเหตุดังกล่าวทำให้โลกต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่รุนแรงมากขึ้น ทั้งปัญหาโลกร้อนและสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมอย่างมาก ดังนั้น เมื่อประชาคมโลกตระหนักถึงผลกระทบด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นจึงได้ร่วมกันพิจารณาหาแนวทางแก้ไขจนบรรลุเป็นความตกลงปารีส (Paris Agreement) ในปี ค.ศ. 2015 เพื่อควบคุมการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกให้ต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียส เมื่อเทียบกับยุคก่อนอุตสาหกรรม นอกจากนี้ Joe Biden ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาจะกลับเข้าร่วมความตกลงปารีสและมีนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมในการบรรลุเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net-zero Emission) ในปี ค.ศ. 2050 จะเห็นได้ว่าโลกาภิวัตน์เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดภาวะโลกร้อน ซึ่งการที่ระดับน้ำทะเลเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้สัดส่วนพื้นที่อาศัยน้อยลง ในขณะที่จำนวนประชากรโลกและสัตว์เพิ่มขึ้น จึงนำไปสู่การอยู่ใกล้กันระหว่างคนกับสัตว์จนเกิดการกลายพันธุ์ (Mutation) หรือโรคระบาดเกิดขึ้น หากย้อนดูประวัติศาสตร์จะเห็นได้ว่าโรคระบาดมีสาเหตุมาจากสัตว์ เช่น โรคเอดส์ (AIDS), โรคซาร์ส (SARS), โรคไข้หวัดนก (Avian influenza), โรคอหิวาต์สุกรแอฟริกัน (African swine fever) รวมถึงการระบาดของ COVID-19 ซึ่งกำลังแพร่ระบาดเป็นวงกว้างในขณะนี้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าในอนาคตจะมีการเกิดโรคระบาดลักษณะนี้ขึ้นอีก

นอกจากนี้ หนังสือเรื่อง The Fourth Industrial Revolution โดย Klaus Schwab ได้กล่าวว่า โลกของดิจิทัลกำลังพัฒนาไปเชื่อมโยงกับเรื่องเทคโนโลยีชีวภาพ (Biotechnology) และในอีกหลายเรื่อง โดยการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 4 นี้ มีการกล่าวถึงเทคโนโลยีที่จะก่อให้เกิด

การเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ คือ Internet of Things (IoT), Machine Learning, ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) และเทคโนโลยีชีวภาพ (Biotechnology) ซึ่งผลกระทบของเทคโนโลยีและการปฏิวัติดังกล่าว ส่งผลกระทบและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ทั้งเศรษฐกิจโลก ภาครัฐกิจ ภาครัฐ สังคมและการใช้ชีวิตประจำวันของมนุษย์ ดังนั้น จึงต้องทำการปรับตัวเพื่อรองรับกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว และใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีต่างๆ เหล่านี้ให้ได้

ในคำนิยามของคำว่าโลกาภิวัตน์ หมายถึง การเชื่อมโยงไปสู่ทุกจุด ซึ่งผลกระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์ก่อให้เกิดการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคต่างๆ เพิ่มมากขึ้น เช่น สหภาพยุโรป (EU) อาเซียน (ASEAN) ความตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) และความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก (APEC) เป็นต้น โดยโลกาภิวัตน์ได้สร้างปรากฏการณ์ที่เรียกว่าสิ่งตรงข้ามที่ไปด้วยกัน (Global Paradox) ในหลายมิติ และหนึ่งในนั้น คือ มิติทางด้านรัฐศาสตร์ ซึ่งสิ่งที่ตรงข้ามไปด้วยกันในมิติทางรัฐศาสตร์ที่เกิดขึ้นในบริบทการปฏิวัติดิจิทัล ได้สร้างปรากฏการณ์นวัตกรรมทางรัฐศาสตร์ในด้านแนวคิด อุดมการณ์ กระบวนการ และสถาบันทางการเมือง ซึ่งนวัตกรรมดังกล่าวเรียกว่า Global Paradox

โดย Global Paradox หมายถึง ปรากฏการณ์ของสิ่งตรงข้ามที่ไปด้วยกัน ดังนั้น เมื่อมีคำว่าโลกาภิวัตน์ย่อมต้องมีการต่อต้านโลกาภิวัตน์ จึงนำไปสู่ปรากฏการณ์ใหม่ที่ไม่เคยเกิดขึ้น เนื่องจากโลกาภิวัตน์เกิดการขยายตัวแผ่ขยายสู่ทุกจุดของโลก ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง ค่านิยม และวัฒนธรรม โดยทฤษฎี The Clash of Civilizations ของ Samuel Huntington ได้กล่าวถึงการปะทะกันระหว่างอารยธรรม ซึ่งโลกาภิวัตน์ทำให้เกิดการปะทะกันระหว่างอารยธรรมอิสลามกับอารยธรรมตะวันตก จนนำไปสู่เหตุการณ์ก่อวินาศกรรมตึกเวิลด์เทรดในสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 จะเห็นได้ว่าห้วงการปะทะกันทางอารยธรรมดังกล่าว ทำให้เกิดกลุ่มก่อการร้ายกลุ่มใหม่ขึ้น คือ กลุ่มรัฐอิสลามในอิรักและซีเรีย (The Islamic State in Iraq and Syria: ISIS) ซึ่งกลายเป็นนวัตกรรมใหม่ที่เกิดขึ้น

ปรากฏการณ์ที่สองในการต่อต้านโลกาภิวัตน์ คือ โลกาภิวัตน์ก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างนานาประเทศ ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้เกิดการค้าเสรีและกิจกรรมทางการเงินต่างๆ ซึ่งระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมถูกขับเคลื่อนด้วยเงินทุนไปพร้อมกับการเกิดช่องว่างของการกระจายรายได้ ซึ่งกระบวนการที่มีความขัดแย้งกันได้ทำให้เกิดแรงต้านจากกลุ่มคนในสังคมที่ไม่ได้รับประโยชน์ ดังนั้น พวกเขาจึงออกมาเรียกร้องและต่อต้านโลกาภิวัตน์ เช่น ทุนนิยมได้นำไปสู่เรื่องคอร์รัปชัน ทำให้ประเทศไทยเกิดวิกฤตการเงินในปี ค.ศ. 1997 ซึ่งจะเห็นได้ว่าภายหลังจากวิกฤตดังกล่าว เกิดนวัตกรรมด้านรัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ขึ้น กล่าวคือ เกิดปรากฏการณ์ของหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยประเทศไทยถูกบังคับให้นำหลักการดังกล่าวมาใช้ในการบริหารประเทศ

นอกจากนี้ โลกาวัดนี้ยังส่งผลกระทบต่อธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงเกิดแนวคิดการพัฒนาย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ขึ้น ซึ่งเป็นการผสมผสานระหว่างสภาพแวดล้อมกับเศรษฐกิจรวมทั้งด้านสังคม เพื่อแก้ไขปัญหาการทำลายสิ่งแวดล้อมที่จะส่งผลกระทบต่ออนาคต โดยความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม แบ่งออกเป็นแนวคิดที่ยึดมนุษย์เป็นศูนย์กลาง (Anthropocentrism) ซึ่งมองว่าสิ่งแวดล้อมมีอยู่เพื่อให้มนุษย์ได้ใช้ประโยชน์เท่านั้น ในขณะที่แนวคิดระบบนิเวศเป็นศูนย์กลาง (Ecocriticism) ให้การสนับสนุนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยมองว่ามนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติ

Global Paradox ในความหมายที่สอง คือ Trumpism ก่อให้เกิดความหมายใหม่ทางด้านประชานิยม (Populism) ซึ่งคำว่าประชานิยมในความหมายเดิมถูกกล่าวถึงไว้ในหนังสือ A Brief History of Anti-Populism ของ Thomas Frank กล่าวคือ ประชานิยมเกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา ช่วงปลายศตวรรษที่ 19 โดยคนกลุ่มนี้ต้องการสร้างความเท่าเทียมและลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้น จึงทำการต่อต้านระบบทุนนิยมจนนำไปสู่การเรียกร้องนโยบายที่ตอบสนองต่อประชาชนมากขึ้นหรือเรียกว่าประชาธิปไตยแจ็กสัน (Jacksonian Democracy) คือ ให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมทางสังคม (Social Equality) และความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ (Economic Fairness) ดังนั้น ในความหมายของคำว่าประชานิยมทางสังคมศาสตร์จึงหมายถึงการให้ความสำคัญกับประชาชน ซึ่งทำการต่อต้านชนชั้นนำเพื่อเรียกร้องการถูกกดขี่จากความไม่เท่าเทียม ในขณะที่ประชานิยมในเชิงเศรษฐศาสตร์ เป็นแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจที่รัฐบาลนำมาใช้กับประชาชนบางกลุ่มโดยเฉพาะผู้ที่มีรายได้น้อย เพื่อสร้างการกระจายรายได้และลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ แต่่นโยบายดังกล่าวไม่ได้ทำให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว อีกทั้งยังนำไปสู่ปัญหาด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากขาดเสถียรภาพทางการคลังและเป็นการสร้างภาระทางการเงินให้กับรัฐบาล จะเห็นได้ว่าประชานิยมก่อให้เกิดปรากฏการณ์ Global Paradox ขึ้น กล่าวคือ เป็นแนวคิดที่ทั้งพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายหรือพรรคการเมืองฝ่ายขวานำมาใช้ โดยให้ความสำคัญกับประชาชนเช่นเดียวกัน แต่มีความแตกต่างในด้านนโยบาย

จะเห็นได้ว่าสิ่งที่ตรงข้ามไปด้วยกันในมิติทางรัฐศาสตร์ที่เกิดขึ้นในบริบทการปฏิวัติดิจิทัลได้สร้างปรากฏการณ์แนวคิดใหม่ของคำว่าประชานิยมหรือ Trumpism ขึ้น ในความหมายของการเป็นกลุ่มการเมืองฝ่ายขวา และในขณะเดียวกันได้เกิดแนวคิดตรงข้ามขึ้น คือ indignez-vous ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่มีความโกรธเคืองทำการต่อต้านเพื่อเรียกร้องความยุติธรรม เสรีภาพ และสิทธิพื้นฐานอันสากล โดยปัจจัยและสาเหตุที่นำไปสู่การกำเนิดของปรากฏการณ์ทางการเมืองดังกล่าว คือ โลกาวัดนี้ การบูรณาการทางเศรษฐกิจ และช่องว่างดิจิทัล (Digital Divide) โดยทั้งสองกลุ่มนี้เกิดขึ้นมาจากปัจจัยด้านดิจิทัล ซึ่งดิจิทัลทำให้เกิดโลกาวัดนี้ และโลกาวัดนี้ได้ spill over ส่งผลกระทบในด้านต่างๆ ทั้งการบูรณาการทางเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุน

แต่ในขณะเดียวกันได้ทำให้คนกลุ่มหนึ่งได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทั้งความยากจนและความไม่เท่าเทียมที่เพิ่มมากขึ้น จึงทำให้เกิดแรงต้านในสังคมที่มีต่อกระบวนการของโลกาภิวัตน์ ซึ่งคนสองกลุ่มนี้มีสิ่งที่เหมือนกัน คือ ต่อต้านระบบที่มีอยู่ (Mainstream) เช่น พรรคการเมืองฝ่ายขวาที่ต่อต้านกระแสโลกาภิวัตน์อย่างประธานาธิบดี Donald Trump ของสหรัฐอเมริกา นายกรัฐมนตรี Viktor Orbán ของฮังการี และประธานาธิบดี Erdogan ของตุรกี เป็นต้น ซึ่งผู้นำเหล่านี้มีลักษณะเหมือนกัน คือ ต่อต้านประชาธิปไตยเสรีนิยม (Liberal Democracy) แต่มีการนำประชาธิปไตยมาเป็นข้ออ้างเพื่อสร้างความชอบธรรมในการเป็นตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง และเมื่อรักษาอำนาจได้อย่างมั่นคงแล้ว พวกเขาจะต่อต้านประชาธิปไตย ควบคุมการแสดงความคิดเห็นของประชาชนและสื่อมวลชนที่เห็นต่าง รวมทั้งพยายามแก้รัฐธรรมนูญและเข้าไปแทรกแซงระบบรัฐธรรมนูญและศาลเพื่อระงับอำนาจ นอกจากนี้ยังใช้ social media ปลุกปั่น เพื่อให้การโกหกของคนกลุ่มนี้กลายมาเป็นข้อเท็จจริงทางเลือก (Alternative Truth) ของตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องตรงกับข้อเท็จจริงที่สังคมรับรู้ จะเห็นได้ว่ากลุ่มคนเหล่านี้ถือเป็นประชาธิปไตยไร้เสรี (Illiberal Democracy) หรือเผด็จการเสียงข้างมาก ซึ่งเป็นนวัตกรรมทางด้านรัฐศาสตร์ โดย Fareed Zakaria ได้เขียนไว้ใน The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad

การพังทลายของระบบการเมืองเก่าทั้งระบบคอมมิวนิสต์ ระบบประชาธิปไตยเสรีนิยม ระบบการเมืองกระแสหลัก (Mainstream Politics) ได้นำไปสู่การแสวงหากระบวนการทัศน์ใหม่ทางการเมือง คือ Indignez-vous โดย Indignez-vous เป็นหนังสือที่เขียนโดย Stéphane Hessel และมีการแปลเป็นภาษาอังกฤษในชื่อว่า Time for outrage โดยกลุ่มคนเหล่านี้มีความโกรธเป็นมูลเหตุพื้นฐานของการต่อต้าน รวมทั้งเกิดความผิดหวังต่อระบบการเมืองในปัจจุบัน จึงทำการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิ เสรีภาพและความยุติธรรม เช่น กระบวนการ Los Indignados ค.ศ. 2011 ในสเปน การเคลื่อนไหว Occupy Wall Street ค.ศ. 2011 ในสหรัฐอเมริกา เหตุการณ์ Arab spring ค.ศ. 2010 ในตะวันออกกลาง การต่อต้านในฮ่องกง ค.ศ. 2019 และการต่อต้านในไทย ค.ศ. 2020 โดยปรากฏการณ์ดังกล่าวเรียกว่า Indignez-vous movement

โดยความคิดของ Hessel ได้รับอิทธิพลมาจากปรัชญาของ Jean Paul Sartre กล่าวคือ อัตถิภาวนิยม (Existentialism) มองว่ามนุษย์และเสรีภาพเป็นสิ่งที่แยกออกจากกันไม่ได้ ดังนั้นมนุษย์จึงสามารถสร้างชีวิตของตนให้เป็นไปตามความต้องการด้วยการใช้เสรีภาพเพื่อเปลี่ยนแปลงระบบที่กำลังถูกรอบงำ นอกจากนี้ แนวคิดของ Aristotle ได้มองว่ามนุษย์เป็นสัตว์การเมือง โดยมนุษย์จะพัฒนาความเป็นมนุษย์ได้ก็ต่อเมื่อมารวมตัวกันเป็นนครรัฐ (Polis) ซึ่งจะเอื้อให้มนุษย์พัฒนาเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ขึ้น รวมทั้ง Aristotle ได้ศึกษาจริยธรรมกับระบบการเมือง โดยแบ่งรูปแบบการปกครองออกเป็น 3 รูปแบบ กล่าวคือ รูปแบบแรก คือ ราชาธิปไตย

(Monarchy) เป็นการปกครองโดยคนเดียวซึ่งเป็นผู้ปกครองที่มีคุณธรรม และหากเป็นการปกครองที่กดขี่ประชาชนเรียกว่าทรราชย์ (Tyranny) รูปแบบที่สอง คือ การปกครองอภิชนาธิปไตย (Aristocracy) เป็นการปกครองโดยกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่ดี ในขณะที่รูปแบบการปกครองที่ไม่ดี คือ คณาธิปไตย (Oligarchy) และรูปแบบที่สาม คือ มัชฌิมวิถิธิปไตย (Polity) เป็นการปกครองโดยคนจำนวนมาก ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อประชาชนส่วนรวม แต่หากไม่เห็นแก่ส่วนรวมเรียกว่าประชาธิปไตย (Democracy) โดยประเทศยุโรปตะวันตกกับอเมริกาเหนือได้พัฒนาประชาธิปไตยให้มีลักษณะที่ดีขึ้น จนก่อให้เกิดระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม (Liberal Democracy) ที่คำนึงถึงหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้เสียงข้างมากไปสร้างความเสียหายแก่ระบอบการปกครองประชาธิปไตย รวมทั้งยังให้ความสำคัญกับเรื่องของ การเคารพสิทธิและเสรีภาพในด้านต่างๆ

ในขณะที่แนวคิดของ Michel Foucault มองว่าประชาธิปไตยเสรีนิยมกับคอมมิวนิสต์เป็นลักษณะเดียวกันในรูปแบบของเผด็จการเบ็ดเสร็จ แต่มีความแตกต่างกัน คือ คอมมิวนิสต์มีลักษณะผูกขาดที่ชัดเจนของการเป็นเผด็จการ ในขณะที่ประชาธิปไตยเสรีนิยมถูกครอบงำด้วยชุดอุดมการณ์เสรีนิยม ซึ่งทำให้เกิดการรับเอาแนวคิดดังกล่าวเป็นแว่นตาในการมองภาพทางสังคมในอุดมคติจนเกิดการยอมรับว่าประชาธิปไตยเสรีนิยมเป็นอุดมการณ์ที่ดี รวมทั้งงาน Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life ของ Giorgio Agamben กล่าวคือ Homo Sacer หมายถึง มนุษย์ผู้ถูกแยกขาดออกจากสังคม ซึ่งมาจากคำสั่งหรืออำนาจของรัฐ (Sovereign Power) โดย Agamben ได้นำแนวคิดดังกล่าวไปพัฒนาในการมองภาพอำนาจของรัฐและกฎหมายและเรียกลักษณะชีวิตดังกล่าวว่าเป็นการมีชีวิตที่ถูกเปลือยเปล่า (Bare Life) ดังนั้น กลุ่มการเมืองฝ่ายซ้ายที่มีความต้องการในการเปลี่ยนแปลงระบบได้รับแนวคิดดังกล่าว และแนวคิดอัตถิภาวนิยม (Existentialism) โดยนำไปสังเคราะห์ออกมาเป็นแนวคิด Indignez-vous กล่าวคือ ให้ทุกคนลุกขึ้นมาแสดงความโกรธด้วยสันติในการเรียกร้องเพื่อทำการเปลี่ยนแปลง ซึ่งนำไปสู่ปรากฏการณ์ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในสังคมรัฐศาสตร์

อาจกล่าวได้ว่ายุคของดิจิทัลและยุควิกฤติ COVID-19 ทำให้เกิดปรากฏการณ์ในแง่ของนวัตกรรมทางการเมือง โดยส่งผลให้ระบบคิดของคนเปลี่ยนจนนำไปสู่การเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องการเปลี่ยนแปลง และทำการต่อต้านระบบที่มีอยู่ (Mainstream) ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในยุคโลกาภิวัตน์ และ COVID-19 เป็นเพียงอาการที่ทำให้เราเห็นได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ นวัตกรรม Global Paradox ยังคงปรากฏอยู่ ทั้งในรูปแบบของประชานิยมแบบ Trumpism กับ Indignez-vous movement จะเห็นได้ว่ารัฐศาสตร์กำลังมีการเปลี่ยนแปลง ทั้งด้านรูปแบบการทำงานและการเข้าถึงข้อมูลที่ไม่จำกัดด้านสถานที่และเวลา นอกจากนี้ ยังมีนวัตกรรมใหม่หรือแนวคิดใหม่ๆ เกิดขึ้น ซึ่งนักรัฐศาสตร์ต้องทำการปรับตัวให้ทันต่อสภาพการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น

# การสังเคราะห์บทบาทเมืองอัจฉริยะที่มีผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำ

## ทางสังคม: การสังเคราะห์อภิมาน<sup>1</sup>

อัศวินท์ ศาสนพิทักษ์<sup>2</sup> และสมศักดิ์ อมรสิริพงษ์<sup>3</sup>

Received: October 26, 2020

Revised: February 4, 2021

Accepted: February 23, 2021

### บทคัดย่อ

เมืองอัจฉริยะคือรูปแบบการพัฒนาเมืองโดยการนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ เพื่อช่วยจัดการบริการสาธารณะให้กับประชาชนและช่วยอำนวยความสะดวกการบริหารเมือง คนส่วนใหญ่มักเข้าใจว่าเมืองอัจฉริยะมีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางวิทยาศาสตร์ เช่น เทคโนโลยีสารสนเทศ วิศวกรรมศาสตร์ หรือการออกแบบเมือง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เมืองอัจฉริยะยังมีบทบาทที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาในมิติด้านอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านสังคมศาสตร์ บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสังเคราะห์บทบาทของเมืองอัจฉริยะที่มีผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยใช้วิธีการสังเคราะห์อภิมาน (Meta-Synthesis) จากฐานข้อมูลทางวิชาการอิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องกับสังคมศาสตร์และสหวิทยาการจำนวน 3 ฐานข้อมูล และคัดกรองความเหมาะสมจนได้บทความวิจัยที่ใช้ในการสังเคราะห์ในครั้งนี้จำนวน 10 บทความ ผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่าบทบาทของเมืองอัจฉริยะที่มีผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ประกอบด้วย 5 ด้าน คือ 1) การสร้างความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดความทั่วถึง 2) การพัฒนาเมืองและระบบบริหารราชการให้เกิดความโปร่งใส 3) การส่งเสริมการประกอบอาชีพและสร้างรายได้ 4) การส่งเสริมการสื่อสารและการสร้างการมีส่วนร่วม และ 5) การส่งเสริมความเท่าเทียมกันทางเพศและชนชั้นทางสังคม ดังนั้น อาจจะกล่าวได้ว่าเทคโนโลยีหรือนวัตกรรมที่เข้ามาพัฒนาเมือง จะมีส่วนสำคัญที่ช่วยประชาชนในพื้นที่เมืองให้สามารถรับประโยชน์เท่ากัน

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของคุณฉวีนิพนธ์เรื่อง “การพัฒนาแบบเมืองท้องถิ่นอัจฉริยะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม” หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต (นโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ) มหาวิทยาลัยมหิดล

<sup>2</sup> อาจารย์ประจำสาขาการปกครองท้องถิ่น คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา 13000 อีเมล: akarawins@gmail.com

<sup>3</sup> รองศาสตราจารย์ประจำภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล จังหวัดนครปฐม 73170 อีเมล: somsak.amo@mahidol.ac.th

รับประโยชน์ร่วมกัน รับบริการเหมือนกัน หรือรับทราบข้อมูลเหมือนกัน โดยไม่มีอุปสรรคแบบเดิมที่ทำให้บริการสาธารณะไม่ไปถึงยังประชาชนหรือไม่เกิดความทั่วถึง

**คำสำคัญ** เมืองอัจฉริยะ, การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม, การสังเคราะห์อภิมาน

## The Synthesis of Smart City Roles Affecting to Reduce Social Inequality: The Meta – Synthesis

Akarawin Sasanapitak<sup>4</sup> and Somsak Amornsiriphong<sup>5</sup>

### Abstract

A smart city is a model of city development applying a variety of technologies to provide people with public service and urban administrative assistance. Most people usually recognize that the roles of smart city are specifically involved in such scientific issues as information technology, engineering, and city design. In fact, such roles are related to other dimensions, especially those in social science. The primary objective of this article, therefore, was to synthesize the roles of smart city that affect the reduction of social inequality. Applying the meta-synthesis method to electronic academic databases in social science and inter-disciplinary, three databases were deliberately selected, resulting in 10 articles to be synthesized. The results revealed that the roles of smart city affecting the social inequality reduction comprised 5 issues: 1) the creation of fairness in resource allocation for citizens, 2) the urban development and transparent bureaucratic system, 3) the career promotion and income enhancement, 4) the encouragement of communication and public engagement, and 5) the promotion of equality in gender and social class. So, it can be stated that technologies and innovations that help develop the city are also advantageous to the citizens since they could initiate equal access to benefits, services, and information, reducing former obstacles that cause inequality of opportunity in public service.

**Keywords** Smart City, Social Justice, Meta-Synthesis

---

<sup>4</sup> Lecturer, Department of Local Government, Faculty of Humanities and Social Science, Phranakon Si Ayutthaya Rajabhat University, Phra Nakhon Si Ayutthaya 13000. E-mail: akarawins@gmail.com

<sup>5</sup> Associate Professor, Department of Social Sciences, Faculty of Social Science and Humanities, Mahidol University, Nakhon Pathom 73170. E-mail: somsak.amo@mahidol.ac.th

## 1. บทนำ

เมืองคือพื้นที่ที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น โดยลักษณะสำคัญของรูปแบบการดำเนินชีวิตของประชากรในเมืองส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพที่ไม่ใช่ภาคการเกษตรกรรม แต่จะเป็นอาชีพการค้าขาย การบริการ ภาคอุตสาหกรรม เป็นต้น รวมทั้งเป็นพื้นที่ที่มีสถานที่ทำงานและที่อยู่อาศัยอยู่ในพื้นที่เดียวกัน (บุญนาค ติวกุล, 2545) การอาศัยอยู่ร่วมกันของประชากรดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความคล่องตัวทั้งในด้านสังคมและในด้านเศรษฐกิจ ซึ่งประชากรในเขตเมืองสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างสะดวกสบายมากกว่าประชากรในพื้นที่ชนบท อย่างไรก็ตาม จากสภาพดังกล่าวก็อาจจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชากรในเมืองหลายประการ ยิ่งไปกว่านั้น กระแสการเคลื่อนย้ายประชากรเข้าสู่พื้นที่เมืองเริ่มมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยจำนวนประชากรของโลกมากกว่าครึ่งหนึ่งได้อาศัยอยู่ในเขตเมืองแล้ว (United Nations, 2011) และยังมีแนวโน้มว่าจะย้ายเข้าสู่ในพื้นที่เมืองมากยิ่งขึ้น โดยคาดการณ์ว่าในปี ค.ศ. 2050 ประชากรร้อยละ 66 ของโลกจะย้ายเข้ามาอาศัยในพื้นที่เขตเมือง (United Nations, 2015) และคาดการณ์ว่าภายในปี ค.ศ. 2099 ประชากรร้อยละ 80 ของโลกจะเข้ามาอาศัย (Hardoy, Mitlin, & Satterthwaite, 2013)

การเคลื่อนย้ายของประชากรเข้าสู่พื้นที่เมืองที่เป็นไปอย่างรวดเร็วนี้ ส่งผลให้เกิดการเจริญเติบโตของเมืองเป็นไปอย่างก้าวกระโดด ระบบโครงสร้างพื้นฐานหรือบริการสาธารณะในเมืองพัฒนาไปอย่างไม่สอดคล้องกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ บริการสาธารณะและระบบโครงสร้างพื้นฐานของเมืองพัฒนาไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชากรที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น การกระจายทรัพยากรอย่างไม่ทั่วถึงซึ่งเป็นฐานแห่งความไม่เป็นธรรมทางสังคม ทำให้เกิดผลเชิงลบตามมาหลายประการ เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาสุขอนามัย เป็นต้น ซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำขึ้นในสังคมในลำดับต่อมา อีกด้วย จะเห็นได้ว่าเมืองกลายเป็นจุดสำคัญของการพัฒนาในด้านต่างๆ ในทางกลับกัน เมืองก็เป็นพื้นที่ที่เกิดปัญหาต่างๆ อีกมากมายด้วยเช่นกัน

หนึ่งในแนวคิดในการพัฒนาเมืองที่มีความคาดหวังว่าจะสามารถเข้ามาจัดการปัญหาในเมืองได้ คือ แนวคิดการพัฒนาเมืองสู่ความเป็นเมืองอัจฉริยะ ซึ่งปัจจุบันในหลายประเทศทั่วโลกก็มีแนวนโยบายในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะด้วยกันเกือบทุกประเทศ ประกอบกับแนวคิดการพัฒนาเมืองอัจฉริยะยังสอดคล้องกับเป้าหมายหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ซึ่งในความเป็นจริงแล้วทั้งสองแนวคิดมีความสอดคล้องกัน กล่าวคือ การพัฒนาเมืองโดยอาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศย่อมส่งผลเสริม ให้คุณภาพชีวิตของประชาชนเมืองและสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่ดีขึ้น โดยนักวิชาการหลายท่านได้ให้

ความเห็นว่าเป็นเมืองจะเป็นเมืองอัจฉริยะอย่างแท้จริงไม่ได้หากขาดหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Cities cannot be truly smart without being sustainable) (Ahvenniemi, Huovila, Pinto-Seppä, & Airaksinen, 2017; Yigitcanlar, Kamruzzaman, Foth, Sabatini-Marques, Da Costa, & Ioppolo, 2019) รวมทั้งยังให้ความเห็นว่าแนวคิดการพัฒนาเมืองอัจฉริยะจะเป็นหนทางหนึ่งในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นกับเมืองได้ (Bansal, Mukherjee & Gairola, 2017) ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาเมืองอัจฉริยะจะเป็นประตูสำคัญ ในการยกระดับคุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ของประชากรในเมืองให้มีการพัฒนาที่เป็นไปตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ด้วยเช่นกัน

สำหรับประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาเมืองอัจฉริยะเริ่มมีผลเป็นรูปธรรม เมื่อได้มีการประกาศแผนส่งเสริมการพัฒนาเมืองอัจฉริยะในปี พ.ศ. 2562 เพื่อเป็นแผนยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะในอนาคต ให้เกิดความสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการ และแนวทางในการนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ได้อย่างเหมาะสมตามบริบทของ แต่ละพื้นที่ และให้เกิดการดำเนินการให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยในแผนดังกล่าวได้กำหนด เป้าหมายว่าในปี พ.ศ. 2565 ประเทศไทยต้องมีเมืองอัจฉริยะจำนวน 100 เมือง ใน 76 จังหวัด และมีเมืองอัจฉริยะที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลจำนวน 3 เมือง นอกจากนี้ ยังมีแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ซึ่งนับว่าเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับแรกที่ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นการพัฒนาเมือง โดยกล่าวไว้ใน ยุทธศาสตร์ว่าด้วยการพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ ซึ่งนับว่าเป็นเป้าหมายสำคัญคือ กระจายความเจริญและโอกาสทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาคอย่างทั่วถึง พัฒนาเมืองให้เป็นเมือง น่าอยู่สำหรับคนทุกกลุ่ม ส่งเสริมการพัฒนาเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้ประชาชน ในเมืองมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและการพัฒนาในพื้นที่ อย่างยั่งยืน

เมืองอัจฉริยะคือเมืองที่ใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีและนวัตกรรม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การให้บริการสาธารณะและการบริหารจัดการเมือง ตลอดจนการลดค่าใช้จ่ายและลดการใช้ ทรัพยากรของเมือง ผสมผสานเข้ากับการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในการพัฒนาเมือง ภายใต้จุดมุ่งหมายเพื่อให้เป็นเมืองที่น่าอยู่ ทนสมัยประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสุข และยั่งยืน (สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล, 2563) จากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ลักษณะของการเป็นเมืองอัจฉริยะอย่างเป็นรูปธรรม คือการผสมผสานกันระหว่างการใช้เทคโนโลยีกับการบริหารเมือง (Urban Governance) (Meijer, Bolivar, 2015) ซึ่งสอดคล้องกับนักวิชาการหลายท่านที่กล่าวว่าการส่งเสริมให้เมือง เป็นเมืองอัจฉริยะนั้นสิ่งสำคัญคือ ต้องมีการปรับใช้เทคโนโลยีให้เอื้อประโยชน์ต่อการดำรงชีวิต

ของประชาชน ดังนั้น จึงทำให้คนส่วนใหญ่มองว่าการจัดการเมืองอัจฉริยะเป็นการดำเนินงานที่เกี่ยวกับสายวิทยาศาสตร์ เช่น เทคโนโลยีสารสนเทศ วิศวกรรมศาสตร์ หรือการออกแบบเมือง เป็นต้น แต่ในความเป็นจริงแล้วเมืองอัจฉริยะไม่เพียงแต่เกี่ยวกับการดำเนินการด้านเทคโนโลยี แต่ยังเกี่ยวข้องทับกับสายสังคมศาสตร์ด้วยเช่นกัน (Chourabi, Nam, Walker, Gil-Garcia, Mellouli, Nahon, & et al, 2012)

อาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาเมืองอัจฉริยะคือการปรับใช้เทคโนโลยี เพื่อเข้ามาช่วยในการจัดบริการสาธารณะและระบบโครงสร้างพื้นที่ในพื้นที่เมือง และยังช่วยส่งเสริมเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งมีเป้าหมายที่ให้ความสำคัญกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมและการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่เมืองซึ่งมีความเหลื่อมล้ำทางสังคมสูงกว่าพื้นที่ชนบท ซึ่งมีสาเหตุมาจากทั้งการเปลี่ยนผ่านของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรจากการย้ายถิ่นและพลวัตทางสังคมภายในประเทศ (ณัฐวุฒิ อัครโกวิทวงศ์, ขวัญพร บุณนาค, และนภัส วัฒนภาส, 2561) ยิ่งเป็นกลไกสำคัญทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในพื้นที่เมืองมากยิ่งขึ้น

จากข้อมูลดังกล่าวมาข้างต้น บทบาทของเมืองอัจฉริยะนอกจากจะเป็นบทบาทที่ช่วยส่งเสริมกับประเด็นทางด้านวิทยาศาสตร์แล้ว แต่การพัฒนาเมืองอัจฉริยะยังมีบทบาทสำคัญต่อประเด็นทางสังคมศาสตร์ด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของเมืองอัจฉริยะต่อการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม เนื่องจากจำนวนประชากรที่เข้ามาอยู่ในเขตเมืองเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้บริการสาธารณะไม่เพียงพอต่อประชาชนในเมือง ซึ่งสภาพดังกล่าวนี้ย่อมก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในพื้นที่เมืองมากยิ่งขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีงานวิจัยทางสังคมศาสตร์ที่เกี่ยวกับเมืองอัจฉริยะอยู่จำนวนไม่มากนัก ซึ่งรวมถึงงานวิจัยที่กล่าวเกี่ยวกับเมืองอัจฉริยะกับการลดความเหลื่อมล้ำหรือการสร้างความเป็นธรรมในสังคม ดังนั้น การวิจัยนี้จึงมุ่งหมายที่จะสังเคราะห์บทบาทของเมืองอัจฉริยะที่ค่อนข้างมีความเป็นวิทยาศาสตร์ให้เกิดความเชื่อมโยงกับประเด็นทางสังคมศาสตร์

## 2. วัตถุประสงค์

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสังเคราะห์บทบาทของเมืองอัจฉริยะที่มีผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

### 3. ระเบียบวิธีวิจัยและการคัดกรองข้อมูล

การวิจัยในครั้งนี้ใช้การสังเคราะห์อภิมาน (Meta-Synthesis) ซึ่งเป็นการรวบรวมผลการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้กระบวนการอย่างเป็นระบบ โดยการเลือกสังเคราะห์จากคุณภาพของงานที่ดี ทำให้สามารถอธิบายได้อย่างครอบคลุม กว้างขวาง และมีความน่าเชื่อถือ (Given, 2008) รวมทั้งเชื่อมโยงความสามารถของมนุษย์และเครื่องคอมพิวเตอร์เข้าไว้ด้วยกัน (Gu & Tang, 2007) กระบวนการสังเคราะห์อภิมาน (Meta-Synthesis) อาจรวบรวมงานวิจัยเชิงคุณภาพจากสาขาที่มีความแตกต่างกันได้ มาวิเคราะห์ด้วยกระบวนการเชิงคุณภาพเป็นหลัก ส่วนการวิเคราะห์อภิมาน (Meta-Analysis) จะนำงานวิจัยในสาขาวิชาที่ใกล้เคียงกันที่มีข้อมูลเชิงปริมาณเท่านั้นมาวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ (นิตยภัต สุขเจริญ และวิญญู อยู่นิสิต, 2557) ทั้งนี้ เพื่อให้ได้บทความวิจัยที่มีคุณภาพที่ดีในการสังเคราะห์อภิมาน (Meta-Synthesis) ผู้วิจัยได้ดำเนินการ ดังนี้ 1) กำหนดคำสำคัญในการสืบค้น (Identification) เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นในการสืบค้นงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง 2) กำหนดเกณฑ์การคัดเข้า (Inclusion) และ 3) กำหนดเกณฑ์การคัดออก (Exclusion) เพื่อเป็นการคัดกรองบทความที่มีคุณภาพและเหมาะสมกับการวิจัยในครั้งนี้ โดยได้กำหนดการขั้นตอนการสังเคราะห์ดังต่อไปนี้

#### 3.1 กำหนดคำสำคัญในการสืบค้น (Identification)

ผู้วิจัยกำหนดคำสำคัญในการสืบค้นเพื่อเป็นการคัดกรองความเหมาะสมของบทความ โดยกำหนดคำสืบค้น 4 คำคือ “smart city” “smart cities” “inequality” และ “equality” รวมทั้งกำหนดคำว่า “smart city” ให้ปรากฏในหัวเรื่อง คำสำคัญ (Keywords) และบทคัดย่อ และกำหนดระยะเวลาของงานวิจัยที่สืบค้นให้มีการตีพิมพ์อยู่ระหว่างปี ค.ศ. 2010-2019 ต่อจากนั้นผู้วิจัยได้กำหนดฐานข้อมูลที่ใช้ในการสืบค้นโดยพิจารณาจากฐานข้อมูลทางวิชาการอิเล็กทรอนิกส์ระดับนานาชาติ ที่เป็นฐานข้อมูลทางสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และสหวิทยาการ (Inter-Disciplinary) โดยพบว่า ฐานข้อมูลทางวิชาการระดับนานาชาติที่มีความเหมาะสมกับการสังเคราะห์อภิมานในครั้งนี้มีจำนวน 3 ฐานข้อมูลคือ 1) Science Direct 2) Scopus และ 3) SAGE ส่วนฐานข้อมูลทางวิชาการอื่นๆ เช่น google scholar จะมีขั้นตอนการสืบค้นที่แตกต่างออกไป ส่วนฐานข้อมูล JSTOR ไม่ปรากฏเอกสารที่คุณสมบัติตรงกับการสังเคราะห์อภิมานในครั้งนี้ ซึ่งจะพบว่า ฐานข้อมูล Science Direct มีจำนวนบทความที่ผ่านการคัดเลือก 39 บทความ ส่วนฐานข้อมูล Scopus มีจำนวน 25 บทความ และฐานข้อมูล SAGE มีจำนวน 13 บทความ รวมบทความที่ผ่านการคัดเลือกจำนวน 87 บทความ จากนั้นนำบทความที่มีความซ้ำซ้อนกันมาคัดออก ซึ่งพบว่า มีจำนวน 11 บทความที่มีความซ้ำกัน ทำให้ได้มีบทความที่ผ่านการคัดเลือกจำนวนทั้งสิ้น 76 บทความ

### 3.2 กำหนดเกณฑ์การคัดเลือก (Inclusion)

ผู้วิจัยกำหนดเกณฑ์คัดเลือกบทความที่ผ่านคัดเลือกในขั้นตอนที่ 1 โดยกำหนดเกณฑ์คัดเลือกดังต่อไปนี้

- (1) ต้องเป็นบทความที่ตีพิมพ์ในวารสารวิชาการ
- (2) ต้องเป็นบทความตีพิมพ์เป็นภาษาอังกฤษ ซึ่งเป็นภาษาสากลและเป็นภาษาที่ผู้วิจัยมีความเข้าใจในบริบทของเนื้อหาในบทความ
- (3) เป็นบทความฉบับเต็ม โดยไม่มีการตัดส่วนใดส่วนหนึ่งออก และไม่ใช่นบทความที่มีเฉพาะบทคัดย่อ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ของเนื้อหา ทำให้ในขั้นตอนนี้มีบทความที่ผ่านการคัดเลือกจำนวน 49 บทความ

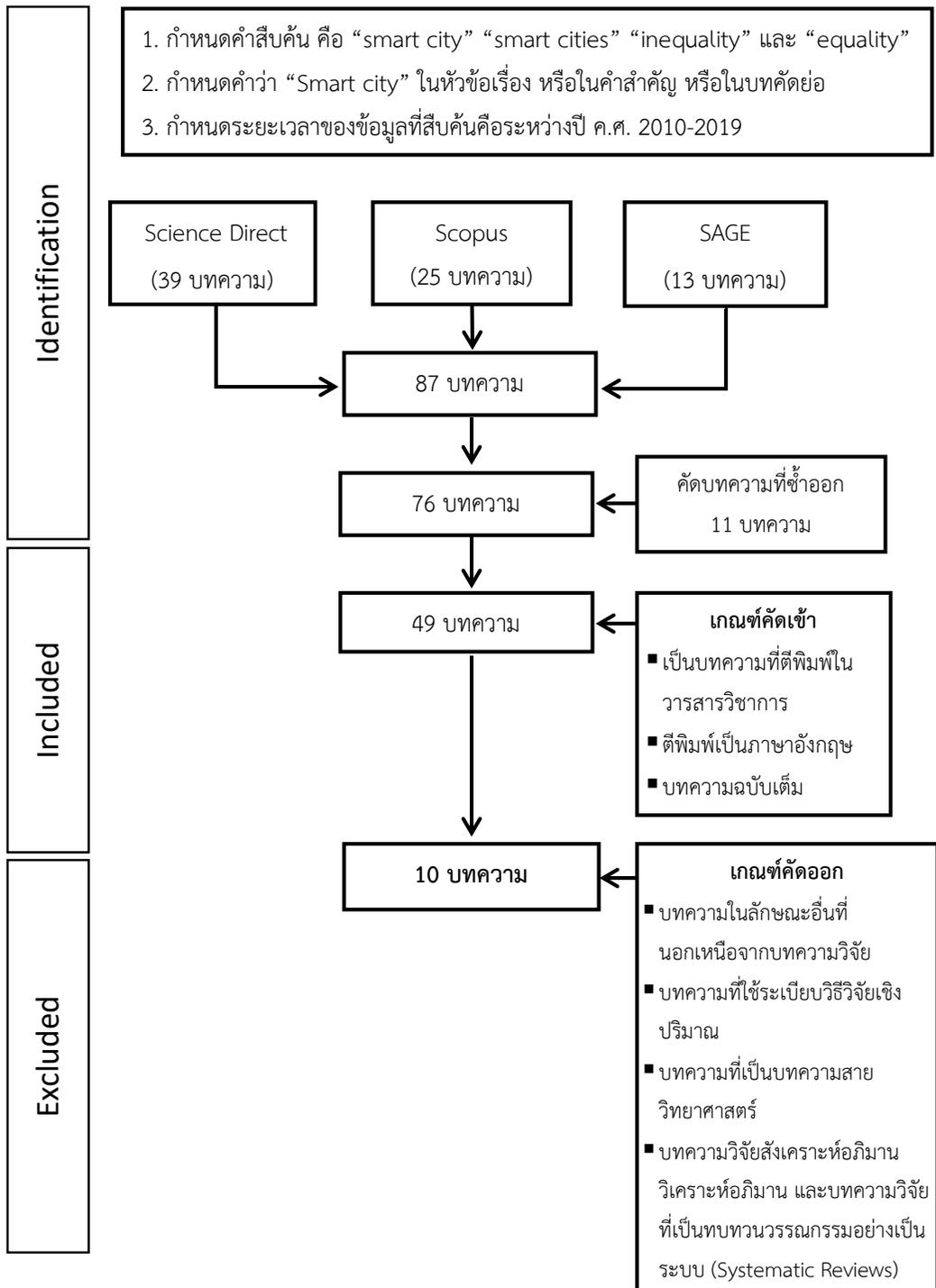
### 3.3 กำหนดเกณฑ์การคัดออก (Exclusion)

ผู้วิจัยกำหนดเกณฑ์คัดออก ใน 4 เกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นบทความที่มีลักษณะอื่นนอกเหนือจากบทความวิจัย เช่น บทความวิชาการ เนื่องจากเป็นบทความที่ไม่มีระเบียบวิธีวิจัยที่ชัดเจนรองรับ บทความสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการ (Proceeding) หรือจดหมายข่าว ซึ่งพบว่ามีจำนวน 15 บทความ
- (2) เป็นบทความวิจัยที่ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้เป็นการสังเคราะห์ห่อภิมาณ ซึ่งพบว่ามีจำนวน 9 บทความ
- (3) เป็นบทความวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสายวิทยาศาสตร์ ซึ่งพบว่ามีจำนวน 12 บทความ
- (4) เป็นบทความวิจัยสังเคราะห์ห่อภิมาณ (Meta-synthesis) วิเคราะห์ห่อภิมาณ (Meta-Analysis) หรือบทความวิจัยที่เป็นบทบทวนวรรณกรรมอย่างเป็นระบบ (Systematic Reviews) ซึ่งพบว่ามีจำนวน 3 บทความ

ดังนั้น จากกระบวนการในการสังเคราะห์ห่อภิมาณ จึงทำให้ได้บทความที่นำมาสู่การวิจัยในครั้งนี้ทั้งสิ้น 10 บทความ หลังจากได้คัดเลือกบทความวิจัยตามเกณฑ์การคัดเลือก (Inclusion) และเกณฑ์การคัดออก (Exclusion) ซึ่งทำให้ได้บทความที่ใช้ในการสังเคราะห์ห่อภิมาณ (Meta-Synthesis) จำนวน 10 บทความ โดยมีรายละเอียดที่สรุปความสำคัญของแต่ละบทความไว้ดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 1 กระบวนการการสังเคราะห์ห่อภิมาณ (Meta-Synthesis)



ตารางที่ 1 บทความวิจัยที่ใช้ในการสังเคราะห์อภิมาน (Meta-Synthesis)

ลำดับ	ชื่อบทความวิจัย	ชื่อวารสาร/ชื่อผู้แต่ง	พื้นที่วิจัย	วัตถุประสงค์การวิจัย/ผลการวิจัย
1	Building smart cities, the just way. A critical review of “smart” and “just” initiatives in Bristol, UK	Sustainable Cities and Society, Vol. 47, May 2019 / Michalec A.O., et al.	ประเทศอังกฤษ	งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์การวิจัยเพื่อต้องการทราบถึงโครงการเมืองอัจฉริยะกับการสร้างความเป็นธรรมทางภูมิอากาศของเมือง (Urban Climate Justice) โดยดำเนินการวิจัยจาก 2 โครงการเมืองอัจฉริยะ คือ 1) EV- Electric Vehicles และ 2) CHEESE project (Cold Homes Energy Efficiency Surveying) ผลการวิจัยพบว่า โครงการ EV ดำเนินนโยบายให้บริการสาธารณะกับพลเมืองที่เป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำมากกว่าโครงการ CHEESE ข้อค้นพบจากการวิจัยพบว่า ควรมีการเก็บข้อมูลของประชาชนเพื่อประกอบการวางแผน และเมืองอัจฉริยะมีบทบาทในการสร้างความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม
2	Indian smart cities and cleaner production initiatives – Integrated framework and recommendations	Journal of Cleaner Production, Vol.172, 2018 / Adapa, S.	ประเทศอินเดีย	งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดรูปแบบของเมืองอัจฉริยะที่ส่งเสริมกระบวนการผลิตที่สะอาดและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมใน 20 เมืองอัจฉริยะในประเทศอินเดีย พบว่า ปัจจัยที่สนับสนุนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะคือ 1) วิสัยทัศน์ผู้นำ (Leadership Vision) 2) ศักยภาพทางนวัตกรรม (Innovation Potential) 3) การสร้างเครือข่าย (Networks Identification) และ 4) การเทคโนโลยีในการบริหาร (Technological Governance) นอกจากนี้ ยังพบว่า เมืองอัจฉริยะที่ประสบความสำเร็จนั้น เจ้าหน้าที่รัฐจะมีความรู้ด้านเทคโนโลยีและสามารถเข้าถึงกลุ่มเครือข่าย (Reach Multiple Stakeholders) ซึ่งนำไปสู่การแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างตรงจุดภาคส่วนที่ช่วยส่งเสริมเมืองอัจฉริยะนี้ประกอบด้วย ภาครัฐส่วนกลาง ภาคส่วน

ลำดับ	ชื่อบทความวิจัย	ชื่อวารสาร/ชื่อผู้แต่ง	พื้นที่วิจัย	วัตถุประสงค์การวิจัย/ผลการวิจัย
				ภูมิภาค ภาคท้องถิ่น ภาคธุรกิจ ภาควิชาการ และภาคประชาชน รวมทั้งยังพบว่า บริบททางสภาพแวดล้อมก็นับว่ามีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ประกอบด้วย 1) การเมือง 2) เศรษฐกิจ 3) สังคมและวัฒนธรรม และ 4) กฎหมายทางด้านเทคโนโลยี
3	Innovative Civic Engagement and Digital Urban Infrastructure: Lessons from 100 Smart Cities Mission in India	Procedia Engineering, Vol. 180, 2017 / Praharaj, S, et al.	ประเทศอินเดีย	งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจความสัมพันธ์ระหว่างพันธสัมพันธ์ของพลเมือง (Active Civic Engagement) โครงสร้างพื้นฐานด้านดิจิทัล (Basic Digital Infrastructure) และพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม (Socio-Economic Standards) ผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่าความเชื่อเดิมที่เคยเชื่อว่าเทคโนโลยีและระบบอินเทอร์เน็ตจะสามารถช่วยสร้างพันธสัมพันธ์ (Engagement) ร่วมกันระหว่างพลเมืองกับภาครัฐนั้นอาจไม่เป็นจริงเสมอไป กล่าวคือจากงานวิจัยนี้พบว่า อัตราการอ่านออกเขียนได้สูง (High Literacy Rate) และการมีแรงงานที่มีศักยภาพสูงไม่ได้เป็นสิ่งยืนยันที่จะนำไปสู่การสร้างพันธะทางการเมืองด้านดิจิทัล (Digital Political Engagement) ที่สูงตามไปด้วย ดังนั้นเมืองอัจฉริยะมีบทบาทต่อการสร้างพลเมืองอัจฉริยะ (Smart People) โดยการส่งเสริมความรู้เป็นเพียงบทบาทหนึ่งในการพัฒนา แต่การสร้างจิตสำนึกพลเมืองอาจจะเป็นกระบวนการสำคัญของการพัฒนาได้
4	An investigation of IBM's Smarter Cites Challenge: What do participating cities want?	Cities, Vol. 63, March 2017 / Alizadeh, T.	เฉพาะประเทศที่ร่วมโครงการ	งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์เมืองที่เข้าร่วมโครงการของ IBM ที่พัฒนาโครงการเมืองอัจฉริยะใน 130 เมืองทั่วโลก ผลการศึกษาในงานชิ้นนี้จึงมีข้อสรุปดังต่อไปนี้ <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ การพัฒนาเมืองอัจฉริยะบทบาทหลักอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</li> </ul>

ลำดับ	ชื่อบทความวิจัย	ชื่อวารสาร/ชื่อผู้แต่ง	พื้นที่วิจัย	วัตถุประสงค์การวิจัย/ผลการวิจัย
				<ul style="list-style-type: none"> <li>■ เมืองขนาดกลาง (Mid-Size Cities) ที่มีความเหมาะสมกับการพัฒนาเป็นเมืองอัจฉริยะ</li> <li>■ ความหลากหลายของเมืองอัจฉริยะที่เกิดขึ้น ทำให้ต้องพิจารณามิติการพัฒนาที่หลากหลาย (Multi-Dimensional Smart City)</li> <li>■ เมืองที่ร่วมโครงการส่วนใหญ่สนใจเพียงว่าเมือง/ท้องถิ่น ตน ได้เข้าร่วมกับ IBM แต่ไม่มีความพยายามที่จะปรับระบบดิจิทัลให้เกิดขึ้นในเมืองอย่างแท้จริง</li> <li>■ ความร่วมมือระหว่างประเทศนับว่าเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะและองค์กรเหล่านี้ควรทำความเข้าใจบริบทพื้นที่ประกอบการพัฒนา</li> </ul>
5	Smart-sustainability: A new urban fix?	Sustainable Cities and Society, Vol. 45, 2019 / Martin, C., et al.	N/A	<p>งานวิจัยเป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพที่มีการวิเคราะห์กรณีศึกษา (Case Study Analysis) จากเมืองที่มีโครงการ “Lighthouse cities” งานวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาปัจจัยที่จะพัฒนาให้เป็นเมืองอัจฉริยะที่ยั่งยืน (Urban Smart Sustainability) ซึ่งผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเมืองอัจฉริยะที่ยั่งยืน ประกอบด้วย 3 มิติคือ</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. มิติการพัฒนาทางกายภาพ (Spatial Development Dimension) คือ การมีระบบโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมและควรมีหน่วยพัฒนาในระดับอำเภอซึ่งเป็นระดับการจัดการที่มีความเหมาะสม</li> <li>2. มิติการความเป็นดิจิทัล (Digitalization Dimension) ซึ่งเมืองอัจฉริยะที่ยั่งยืนต้องนำเทคโนโลยีที่แสดงผลเป็นดิจิทัลเข้ามาช่วยอำนวยความสะดวกการจัดการเมือง โดยในกระบวนการจัดการนี้ต้องเกี่ยวข้องกับ</li> </ol>

ลำดับ	ชื่อบทความวิจัย	ชื่อวารสาร/ชื่อผู้แต่ง	พื้นที่วิจัย	วัตถุประสงค์การวิจัย/ผลการวิจัย
				<p>กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 4 ส่วนคือ 1) ผู้ทำงานเกี่ยวกับระบบโครงสร้างพื้นฐาน 2) ผู้ใช้ระบบโครงสร้างพื้นฐาน 3) เจ้าของโครงสร้างพื้นฐาน และ 4) นักเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมีบทบาทในการวิเคราะห์ถึงความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ</p> <p>3. มิติด้านความร่วมมือ (Collaborative Dimension) ความร่วมมือที่เกิดขึ้นนี้ต้องมาจาก 4 ภาคส่วน (Quadruple Helix Approach) ประกอบด้วย 1) ภาครัฐ 2) ภาคเอกชน 3) ภาควิชาการ และ 4) ภาคประชาชน ดังนั้นบทบาทของเมืองอัจฉริยะที่ยั่งยืนจึงเป็นบทบาทที่ส่งเสริมระบบโครงสร้างพื้นฐานของเมือง การพัฒนาเมืองไปสู่ความเป็นดิจิทัล และยังมีบทบาทในการสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นในทางการบริหาร</p>
6	Transdisciplinary forward-looking agenda setting for age-friendly, human centered cities	Futures, Vol. 90, June 2017/Gudowsky, N., et al.	ประเทศออสเตรเลีย	<p>งานวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดภาพอนาคตแบบมีส่วนร่วม (A Participatory Foresight) เพื่อกำหนดภาพอนาคตของการพัฒนาเมืองที่กำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) ผลการวิจัยพบว่า ภาพอนาคตเมืองอัจฉริยะจะมีอิทธิพลต่อการพัฒนาเมืองและระบบราชการและการบริหารเมือง โดยเมืองในอนาคตจะไม่เพียงแต่เป็นเมืองที่ใช้เทคโนโลยีสำหรับการรองรับเฉพาะผู้สูงอายุ แต่จะเป็นเมืองที่ให้ความสำคัญกับคนทุกคนด้วยความทั่วถึงทางสังคม (Social Inclusion) เพื่อให้ทุกคนในสังคมใช้บริการและประโยชน์อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญได้จัดลำดับความสำคัญของบทบาทการพัฒนาเมืองอนาคตซึ่งอันดับหนึ่งให้ความสำคัญเกี่ยวกับตลาดแรงงานที่ต้องเปิดกว้างกับคนทุกเพศทุกวัย เพื่อให้มีรายได้ในการดำรงชีวิต</p>

ลำดับ	ชื่อบทความวิจัย	ชื่อวารสาร/ชื่อผู้แต่ง	พื้นที่วิจัย	วัตถุประสงค์การวิจัย/ผลการวิจัย
				ประจำวัน ลำดับที่สองคือบทบาทของการส่งเสริมการสื่อสารต่างวัย และลำดับที่สามคือบทบาทความสำคัญของการนำเทคโนโลยีเข้ามาในชีวิตอย่างเต็มรูปแบบ
7	Smart Cities, Mobile Technologies and Social Cohesion in India	Indian Journal of Human Development, Vol. 11 (1), 2017 / Miklian, J., Hoelscher, K.	ประเทศอินเดีย	ประเทศอินเดียมีโครงการการพัฒนาในพื้นที่เมืองทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายประชากรเพื่อเข้าสู่พื้นที่เมืองเป็นจำนวนมาก ซึ่งหนึ่งในการพัฒนาดังกล่าวนี้คือการพัฒนาพื้นที่เป็นเมืองอัจฉริยะ ผลการวิจัยพบว่า เทคโนโลยีต้องส่งเสริมให้เกิดการทำงานร่วมกันทางสังคม (Social Cohesion) และบทบาทของเมืองอัจฉริยะประกอบด้วย 1) บทบาทของเมืองอัจฉริยะต้องเป็นการใช้เทคโนโลยีที่ไม่คุกคามสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่เข้าไปทำลายชีวิตประจำวันของประชาชน 2) การใช้เทคโนโลยีต้องเป็นการใช้ประโยชน์โดยไม่แบ่งชนชั้นวรรณะหรือฐานะทางสังคมและจำกัดทางภูมิศาสตร์ (Geographic Barriers) 3) เมืองอัจฉริยะยังมีบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน และ 4) เมืองอัจฉริยะมีบทบาทเป็นเครื่องมือที่ช่วยทำให้เกิดความทั่วถึงในสังคมเช่น ผู้สูงอายุ ผู้ป่วยพ และช่วยลดความรุนแรงที่เกิดขึ้นในสังคม ดังนั้น เมืองอัจฉริยะที่เกิดจากการนำเทคโนโลยีมาใช้ต้องเป็น “Inclusive digital citizenship” ที่ให้ความสำคัญกับคนเมืองที่ยากจนด้วย
8	Who is the ‘smart’ resident in the digital age? The varied profiles of users and non-users in	Urban Studies, First Published 20 Jun 2019 / Hatuka, T., & Zur, H.	ประเทศอิสราเอล	งานวิจัยกล่าวถึงลักษณะของการเป็นพลเมืองที่ดีในยุคดิจิทัล (Smart Resident) ซึ่งผลการวิจัยได้กำหนดคุณลักษณะของการเป็นพลเมืองที่ดีในยุคดิจิทัลไว้ว่ามีได้หมายถึงประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจัง (Active Participation) แต่จะหมายถึง

ลำดับ	ชื่อบทความวิจัย	ชื่อวารสาร/ชื่อผู้แต่ง	พื้นที่วิจัย	วัตถุประสงค์การวิจัย/ผลการวิจัย
	the contemporary city			การเข้าไปมีพันธะสัมพันธ์ เปิดโอกาสและให้ทางเลือกที่เหมาะสมซึ่งต้องเป็นผู้ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลด้วย และ Smart resident ไม่เพียงแต่จะมีการถกเถียงกันทางวิชาการ แต่ต้องมีการถกเถียงกันในบทบาทของความเป็นอยู่ประจำวัน ที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะของท้องถิ่น
9	Contesting Digital Futures: Urban Politics, Alternative Economies, and the Movement for Technological Sovereignty in Barcelona	Antipode, Vol. 0 No. 0, 2019 / Lynch, C. R.	ประเทศสเปน	งานวิจัยได้ศึกษาในโครงการของเมืองอัจฉริยะของบาเซโลนา โดยประเมินทางเลือกที่เป็นไปได้ (Possibilities for Alternative) ของการพัฒนาดิจิทัลของเมืองผ่านกรณีศึกษาเมืองบาเซโลนา ซึ่งมีข้อสรุปคือ 1) การพัฒนาให้เป็นเมืองอัจฉริยะได้ให้ความสำคัญกับชีวิตความเป็นอยู่ของคนในเมืองทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งนำระบบดิจิทัลมาช่วยในการพัฒนา และ 2) การมีส่วนร่วมของทางการเมืองและทางเศรษฐกิจของคนในเมืองทำให้ระบบดิจิทัลเทคโนโลยี (Digital Technology) จะมีบทบาทในการเข้าไปช่วยอำนวยความสะดวก (Facilitate) ทำให้เกิดรูปแบบใหม่ของการจัดการทางการเมือง (Political Organizing) และการตัดสินใจทางประชาธิปไตย (Democratic Decision-Making) รวมทั้งมีส่วนช่วยขับเคลื่อนระบบการจัดการใหม่ๆ เช่น ด้านแรงงาน หรือด้านการบริโภคของคนเมือง เป็นต้น
10	Is smart mobility also gender-smart?	Journal of Gender Studies, 2019 / Yamini, J. S.	N/A	งานวิจัยกล่าวถึงมิติหนึ่งของเมืองอัจฉริยะคือด้านการขนส่งอัจฉริยะ (Smart Mobility) โดยกล่าวถึงการขนส่งอัจฉริยะจะมีบทบาทเข้าไปช่วยอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในเพศสภาพที่แตกต่างกัน ซึ่งในอดีตมีความแตกต่างของลักษณะการเดินทางระหว่างเพศชายและเพศหญิง กล่าวคือ

ลำดับ	ชื่อบทความวิจัย	ชื่อวารสาร/ชื่อผู้แต่ง	พื้นที่วิจัย	วัตถุประสงค์การวิจัย/ผลการวิจัย
				เพศชายจะใช้ระบบการขนส่งมวลชนเพื่อเดินทางไปทำงานหรือประกอบธุรกิจ ส่วนเพศหญิงซึ่งระบบสังคมกำหนดให้มีหน้าที่ดูแลบุตรหลานหรือผู้สูงอายุ ทำให้การใช้ระบบขนส่งมวลชนพร้อมกับหน้าที่ที่ต้องดูแลบุตรหลาน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเพศชายเข้าถึงระบบขนส่งมวลชนและได้รับความสะดวกสบายมากกว่าเพศหญิง ผลการวิจัยพบว่า การขนส่งอัจฉริยะ (Smart Mobility) ช่วยทำให้เกิดความทั่วถึง (Inconclusive) ทำให้เพศหญิงสามารถเข้าถึงระบบขนส่งมวลชนได้สะดวกขึ้น และมีความเท่าเทียมกันในการเดินทางเมื่อเปรียบเทียบกับเพศชาย

ที่มา: ผู้เขียน

#### 4. ผลการศึกษาและอภิปรายผล

จากการสังเคราะห์อภิธาน (Meta-Synthesis) จนทำให้ได้บทความวิจัยจำนวน 10 ชิ้น โดยมีรายละเอียดตามตารางที่ 1 ซึ่งจากบทความวิจัยที่นำมาสังเคราะห์อภิธานพบว่า บทบาทของเมืองอัจฉริยะจะมุ่งเพื่อเข้าไปแก้ไขสถานการณ์ที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบัน โดยพบว่าเมืองอัจฉริยะมีบทบาทต่อการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดย 1) สามารถสร้างความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดความทั่วถึง 2) ช่วยพัฒนาเมืองและระบบบริหารราชการให้เกิดความโปร่งใส 3) การส่งเสริมการประกอบอาชีพและสร้างรายได้ 4) ช่วยส่งเสริมการสื่อสารและการสร้างการมีส่วนร่วม 5) การส่งเสริมความเท่าเทียมกันทางเพศและชนชั้นทางสังคม โดยอาจจะสรุปและอภิปรายได้ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง บทบาทในการสร้างความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดความทั่วถึง ซึ่งกล่าวได้อีกนัยหนึ่งคือเมืองอัจฉริยะมีบทบาทในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานของเมือง (Martin, Evans, Karvonen, Paskaleva, Yang, & Linjordet, 2019) เพื่อช่วยทำให้เกิดสังคมที่ทั่วถึง (Social inclusion) โดยไม่เพียงแต่จะเป็นเมืองที่ใช้เทคโนโลยีเพื่อรองรับกับการที่โลกกำลังเผชิญกับสังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) หรือผู้ด้อยโอกาส แต่จะเป็นเมืองที่ให้ความสำคัญกับคนทุกคนในเมือง (Gudowsky, Sotoudeh, Capari, & Wilfing, 2017)

ที่มีการจัดสรรหรือกระจายทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม (Michalec, Hayes, & Longhurst, 2019) หรือเรียกได้ว่าเป็น “การเป็นพลเมืองในยุคดิจิทัลที่มีความทั่วถึง (Inclusive Digital citizenship)” (Miklian & Hoelscher, 2017)

ประการที่สอง บทบาทในการพัฒนาเมืองและระบบบริหารราชการให้เกิดความโปร่งใส กล่าวคือ เมืองอัจฉริยะจะช่วยส่งเสริมให้ภาครัฐนำเทคโนโลยีช่วยในการบริหารเมือง ช่วยจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ และความสามารถในการแก้ไขปัญหาของเมืองได้อย่างตรงจุด (Adapa, 2018) รวมทั้งช่วยทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมเข้าไปตรวจสอบการทำงานของภาครัฐเพื่อให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และนำไปสู่การแก้ปัญหาการคอร์รัปชัน (Miklian & Hoelscher, 2017; Hatuka & Zur, 2019) จากการสังเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารทำให้พบว่า ภาคส่วนสำคัญนอกเหนือจากภาครัฐส่วนกลาง (Central Government) การพัฒนาให้เป็นเมืองอัจฉริยะบทบาทหลักอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความร่วมมือในหลายภาคส่วนทางสังคม ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคประชาชน (Alizadeh, 2017; Martin, et al., 2019) นอกจากนี้ ยังมีส่วนช่วยส่งเสริมให้เกิดการจัดการทางการเมืองรูปแบบใหม่ (New Political Organizing) โดยประยุกต์นำเทคโนโลยีเข้าช่วย และทำให้เกิดการตัดสินใจทางประชาธิปไตยใหม่ (New Democratic Decision-Making) เช่น E-election เป็นต้น (Lynch, 2019)

ประการที่สาม บทบาทในการส่งเสริมการประกอบอาชีพและสร้างรายได้ ในอนาคตโลกต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงหลายประการอย่างเป็นพลวัต (Dynamic) การพัฒนาเมืองอัจฉริยะจึงเป็นเครื่องมือหนึ่งเพื่อทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของคนในเมืองดีขึ้น ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม (Lynch, 2019) รวมถึงแนวโน้มของโลกที่กำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) ที่ทำให้มีจำนวนประชากรผู้สูงอายุมากขึ้น ทำให้การทำงานเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้สังคมในอนาคตสามารถขับเคลื่อนต่อไปได้ (Gudowsky, et al., 2017) ซึ่งคาดการณ์ว่าในอนาคตจะมีผู้สูงอายุส่วนหนึ่งยังคงทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก โดยอาศัยเทคโนโลยีหรือระบบดิจิทัลช่วยในการทำงาน จึงอาจจะกล่าวได้ว่า บทบาทของเมืองอัจฉริยะก็จะส่งเสริมตลาดแรงงานเพื่อการประกอบอาชีพให้กับคนทุกเพศ ทุกวัยด้วยเช่นกัน (Gudowsky, et al., 2017)

ประการที่สี่ บทบาทในการส่งเสริมการสื่อสารและการสร้างการมีส่วนร่วม ในอนาคตที่โลกกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) ซึ่งอาจจะต้องมีการทำงานร่วมกันระหว่างคนต่างวัย (Inter-Generation) ดังนั้น เมืองอัจฉริยะจะมีบทบาทในการส่งเสริมการสื่อสารและความเข้าใจที่ดีได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างกลุ่มที่มีความแตกต่างของวัย (Gudowsky, et al., 2017) รวมทั้งยังมีส่วนสำคัญในการสร้างการมีส่วนร่วมให้กับประชาชนมากยิ่งขึ้น (Lynch, 2019) หรือการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการพัฒนาเมือง (Adapa, 2018) ซึ่งจากข้อมูลของ Praharaj,

et al. (2017) พบว่า การที่ประชาชนมีอัตราการอ่านออกเขียนได้สูงหรือมีทักษะพิเศษในการประกอบอาชีพ มิได้หมายความว่า จะเป็นสิ่งที่ยืนยันถึงการสร้างพันธะทางการเมืองด้านดิจิทัล (Digital Political Engagement) ของประชาชนที่สูงตามไปด้วย ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าเมืองอัจฉริยะมีบทบาทต่อการสื่อสารและการสร้างการมีส่วนร่วม โดยการส่งเสริมความรู้ เป็นเพียงบทบาทหนึ่งในการพัฒนา แต่การสร้างจิตสำนึกพลเมืองอาจเป็นกระบวนการสำคัญของการพัฒนาได้ ซึ่งหากการพัฒนาเมืองได้รับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ดีแล้ว จะส่งผลต่อการสร้างพลเมืองอัจฉริยะ (Smart People) (Lynch, 2019; Hatuka & Zur, 2019)

และประการสุดท้ายคือ บทบาทในการส่งเสริมความเท่าเทียมกันทางเพศและชนชั้นทางสังคม งานวิจัยของ Yamini (2019) และ Gudowsky, et al. (2017) พบว่า เทคโนโลยีที่เกิดขึ้นในเมืองอัจฉริยะ มีส่วนช่วยทำให้ระบบการขนส่งสาธารณะมีความสะดวกสบายและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งทำให้ผู้หญิงสามารถเข้าถึงบริการการขนส่งได้อย่างง่ายขึ้น ปลอดภัย และมีความคุ้มค่า รวมทั้งการพัฒนาเมืองอัจฉริยะยังเป็นวิธีการนำเทคโนโลยีเข้าไปช่วยจัดบริการสาธารณะในพื้นที่เมือง ซึ่งบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นมีความเป็นไปได้สูงที่จะเป็นบริการที่ไม่มี การแบ่งชนชั้นวรรณะ ฐานะทางสังคม หรือข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ (Geographic Barriers) มากกว่าบริการสาธารณะของเมืองทั่วไป (Miklian & Hoelscher, 2017)

## 5. บทสรุป

มนุษย์เป็นสัตว์สังคมที่ต้องการมีปฏิสัมพันธ์หรือมีกิจกรรมร่วมกันกับผู้อื่น ดังนั้น การอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มเป็นเมืองจึงเป็นสิ่งที่มนุษย์มีความต้องการเป็นพื้นฐาน ทำให้พื้นที่เมืองได้ถูกให้ความสำคัญมากยิ่งขึ้น เนื่องจากเกิดการย้ายถิ่นฐานของประชากรเพื่อเข้ามาอาศัยในพื้นที่เมืองมากขึ้น จึงทำให้บริการสาธารณะได้รับการพัฒนาไม่สอดคล้องกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้เกิดปัญหาในพื้นที่เมืองตามมาซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ในมุมมองของผู้บริหารเมืองก็ยิ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาเมืองและประชากรในเมือง เนื่องจากปัจจุบันประชากรมากกว่าครึ่งที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เมือง ดังนั้น หากพื้นที่เมืองได้รับการพัฒนาเป็นอย่างดีแล้ว นั้นหมายความว่าบริการสาธารณะหรือสวัสดิการที่รัฐจัดให้ได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนมากกว่าครึ่งหนึ่งของประชากรทั้งหมด

การจะพัฒนาเมืองให้เป็นเมืองที่ทรงประสิทธิภาพได้นั้น หนึ่งในความคิดที่ได้รับการหยิบยกมาพัฒนาคือการพัฒนาให้เมืองเป็นเมืองอัจฉริยะ (Smart City) โดยประยุกต์นำเอาเทคโนโลยีมาช่วยในการบริหารและการจัดบริการสาธารณะ เพื่อมุ่งหวังว่าจะมีส่วนช่วยลดความ

เหลื่อมล้ำทางสังคมได้ ซึ่งจากการสังเคราะห์ข้อมูลผ่านกระบวนการสังเคราะห์อภิमान (Meta-Synthesis) อาจกล่าวได้ว่า เมืองอัจฉริยะไม่เพียงแต่ให้ความสำคัญกับประเด็นทางวิทยาศาสตร์ แต่ยังมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นทางสังคมศาสตร์ ซึ่งจากการสังเคราะห์บทความวิจัยการพัฒนาพื้นที่เมืองโดยประยุกต์นำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการบริหารเมืองหรือการจัดบริการสาธารณะ มีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำในพื้นที่เมืองได้ทั้งทางด้านการบริหารเมือง การกระจายทรัพยากรอย่างทั่วถึง การส่งเสริมด้านเศรษฐกิจ การสื่อสาร การสร้างการมีส่วนร่วม และการส่งเสริมความเท่าเทียมกันทางเพศและชนชั้นทางสังคม

ดังนั้น จากการสังเคราะห์จะพบประเด็นที่น่าสนใจที่มีความคล้ายคลึงกันคือ เทคโนโลยีหรือนวัตกรรมที่เข้ามาพัฒนาเมือง จะมีส่วนสำคัญที่ช่วยประชาชนในพื้นที่เมืองให้สามารถรับประโยชน์เท่ากัน รับประโยชน์ร่วมกัน รับบริการเหมือนกัน หรือรับทราบข้อมูลเหมือนกัน โดยไม่มีอุปสรรคแบบเดิมที่ทำให้บริการสาธารณะไม่ไปถึงยังประชาชนหรือไม่เกิดความทั่วถึง เช่น ลักษณะทางภูมิศาสตร์ เพศสภาพ ชนชั้นทางสังคม หรือข้อมูลข่าวสารที่ไม่สามารถกระจายสู่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงเหมือนในอดีต เป็นต้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า จากการสังเคราะห์งานวิจัยที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ พบว่า ความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะในพื้นที่เมืองนี้ หากได้รับการพัฒนาให้เป็นเมืองอัจฉริยะโดยปรับประยุกต์ใช้เทคโนโลยีให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ก็จะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดขึ้นในพื้นที่เมืองได้เช่นกัน

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

- ณัฐวุฒิ อัสวโกวิทวงศ์, ขวัญพร บุณนาค, และนภัส วัฒนภาส. (2561). ความเหลื่อมล้ำในเมืองมหานคร บทปริทรรศน์ความรู้ในบริบทประเทศไทย. *วารสารวิชาการ สิ่งแวดล้อมสรรค์สร้างวินิจฉัย คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น*, 17(2), 157-178.
- นิติบดี ศุขเจริญ, และวิญชุฒ์ อยู่ในศีล. (2557). การวิเคราะห์อภิมานและการสังเคราะห์อภิมาน. *วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม (มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)*, 8(3), 43-56.
- บุญนาค ตีวกุล. (2545). *เมืองและสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล. (2563). *แผนส่งเสริมการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ*. สืบค้นเมื่อ 4 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://www.depa.or.th/th/smart-city-plan>

### ภาษาอังกฤษ

- Adapa, S. (2018). Indian Smart Cities and Cleaner Production Initiatives-Integrated Framework and Recommendations. *Journal of Cleaner Production*, 172, 3351-3366.
- Ahvenniemi, H., Huovila, A., Pinto-Seppä, I., & Airaksinen, M. (2017). What are the Differences Between Sustainable and Smart Cities? *Cities*, 60(1), 234-245.
- Alizadeh, T. (2017). An Investigation of IBM's Smarter Cities Challenge: What do Participating Cities Want? *Cities*, 63, 70-80.
- Bansal, N., Mukherjee, M., & Gairola, A. (2017). Smart Cities and Disaster Resilience. In Seta, F, Sen, J., Biswas, A., & Khare, A. (Eds.). *From Poverty, Inequality to Smart City* (pp. 109-122). Springer Transactions in Civil & Environmental Engineering.
- Chourabi, H., Nam, T., Walker, S., Gil-Garcia, J. R., Mellouli, S., Nahon, K., et al. (2012). *Understanding Smart Cities: An Integrative Framework*. In 2012 45th Hawaii International Conference on System Sciences. (pp. 2289-2297). Hawaii: IEEE.

- Given, L. M. (2008). *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc.
- Gu. J., & Tang. X. (2007). Meta-Synthesis. System Approach to Knowledge Science. *International Journal of Information Technology & Decision Making*, 6(3), 559-572.
- Gudowsky, N., Sotoudeh, M., Capari, L., & Wilfing, H. (2017). Transdisciplinary Forward-Looking Agenda Setting for Age-Friendly, Human Centered Cities. *Futures*, 90, 16-30.
- Hardoy, J. E., Mitlin, D., & Satterthwaite, D. (2013). *Environmental Problems in an Urbanizing World*. New York: Routledge.
- Hatuka, T., & Zur, H. (2019). Who is the “smart” Resident in the Digital Age? The Varied Profiles of Users and Non-Users in the Contemporary City. *Urban Studied*, 57(6), 1260-1283.
- Lynch, C. R. (2019). Contesting Digital Futures: Urban Politics, Alternative Economies, and the Movement for Technological Sovereignty in Barcelona. *Antipode*, 52(3), 660-680.
- Martin, C., Evans, J., Karvonen, A., Paskaleva, K., Yang, D., & Linjordet, T. (2019). Smart-Sustainability: A New Urban Fix?. *Sustainable Cities and Society*, 45, 640-648.
- Meijer, A., Bolivar, & M. P. R. (2015). Governing the Smart City: A Review of the Literature on Smart Urban Governance. *International Review of Administrative Sciences*, 82(2), 392-408.
- Michalec, A. O., Hayes, E., & Longhurst, J. (2019). Building Smart Cities, the Just Way. A Critical Review of “smart” and “just” Initiatives in Bristol, UK. *Sustainable Cities and Society*, 47, 1-8.
- Miklian, J., & Hoelscher, K. (2017). Smart Cities, Mobile Technologies and Social Cohesion in India. *Indian Journal of Human Development*, 11(1), 1-16.
- Praharaj, S., Han, J. H., & Hawken, S. (2017). Innovative Civic Engagement and Digital Urban Infrastructure: Lessons from 100 Smart Cities Mission in India. *Procedia Engineering*, 180, 1423-1432.

United Nations. (2011). *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*. New York: Department of Economic and Social Affairs.

\_\_\_\_\_. (2015). *World Urbanization Prospects: The 2014 revision*. New York: Department of Economic and Social Affairs.

Yamini, J. S. (2019). Is Smart Mobility Also Gender-Smart?. *Journal of Gender Studies*, 29(7), 832-846.

Yigitcanlar, T., Kamruzzaman, Md., Foth, M., Sabatini-Marques, J., Da Costa, E., & Ioppolo, G. (2019). Can Cities Become Smart Without Being Sustainable? A Systematic Review of the Literature. *Sustainable Cities and Society*, 45, 348-365.

## ตัวแบบการพัฒนาความเป็นพลเมืองในตำบลท่าตะคร้อ อำเภอหนองหญ้าปล้อง จังหวัดเพชรบุรี<sup>1</sup>

สมเกียรติ นาคระโทก<sup>2</sup>

Received: October 29, 2020

Revised: February 5, 2021

Accepted: February 23, 2021

### บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีจุดประสงค์เพื่อพัฒนาตัวแบบการพัฒนาความเป็นพลเมืองในตำบลท่าตะคร้อ อำเภอหนองหญ้าปล้อง จังหวัดเพชรบุรี โดยใช้กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม เก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง 50 คน โดยการจัดเวทีสาธารณะ การสังเกต การสัมภาษณ์เชิงลึก และใช้แบบสอบถาม ผลการวิจัยพบว่าตัวแบบการพัฒนากระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม (Model of Participatory Public Policy Development Process) สามารถพัฒนาความเป็นพลเมืองให้มีการเปลี่ยนแปลงในระดับที่สูงขึ้นและเป็นความสัมพันธ์เชิงบวก นวัตกรรมตัวแบบที่ได้นี้สามารถนำไปใช้ขยายผลเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย โดยใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายอำนาจด้านความเป็นประชาธิปไตย (Democracy Decentralization) ให้ถึงระดับชุมชนและเสริมสร้างการทำงานแบบมีส่วนร่วมเป็นหุ้นส่วนกันเพื่อสร้างธรรมาภิบาล รวมถึงนำไปใช้เพื่อการเสริมสร้างวิถีประชาธิปไตย (Democracy Mode of Life) ในระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ยังสามารถนำไปใช้สนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งเป็นกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในฐานล่างระดับชุมชนและการเสริมสร้างวิถีประชาธิปไตยนี้จะทำให้พลเมืองมีความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมและมีความผูกพันต่อการพัฒนาชุมชนของตนเองที่ยั่งยืน

**คำสำคัญ** ความเป็นพลเมือง, การมีส่วนร่วม, ตัวแบบการพัฒนาความเป็นพลเมือง

<sup>1</sup> บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อศึกษาพฤติกรรมความเป็นพลเมืองในสังคมไทย ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากสถาบันพระปกเกล้า

<sup>2</sup> นักวิชาการผู้ชำนาญการ สำนักนวัตกรรมเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า กรุงเทพฯ 10210  
อีเมล: somkait@kpi.ac.th

## Model of Citizenship Development in Tha Takro Sub-district, Nong Ya Plong District, Phetchaburi Province

Somkait Nakatok<sup>3</sup>

### Abstract

A model of citizenship development in Tha Takro sub-district, Nong Ya Plong district, Phetchaburi province was constructed using an action research model that applied a participatory public policy development process. Data were collected from 50 samples using focus groups, observations, in-depth interviews and questionnaires. Findings indicated that a model of citizenship development can prepare citizens for higher levels of change and positive relationships. This innovative model can be used to create citizenship in a democratic society as a tool for decentralization at the community level by fostering cooperative work to build good governance. The model can also be used to support the 20-year National Strategy to drive mechanisation at the community level. This reinforcement of democracy will give citizens a sense of ownership and commitment to the sustainable development of their communities.

**Keywords** Citizenship, Participation, Citizenship Development Model

---

<sup>3</sup> Senior Research Fellow, Office of Innovation for Democracy, King Prajadhipok's Institute, Bangkok 10210. E-mail: somkait@kpi.ac.th

## 1. บทนำ

พลเมืองที่กระตือรือร้น (Active Citizen) เป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศ ให้เจริญก้าวหน้าและพลเมืองที่มีคุณภาพย่อมเกิดจากการเรียนรู้ร่วมกันผ่านปฏิบัติการสาธารณะที่พร้อมจะขับเคลื่อนการพัฒนาและส่งเสริมศักยภาพให้พลเมืองมีค่านิยมที่ดีและมีจิตสำนึกต่อส่วนรวม (Public Awareness) ไปพร้อมกัน ซึ่งสังคมไทยจำเป็นต้องพัฒนาการเรียนรู้ให้มีพฤติกรรมและทักษะความเป็นพลเมืองเป็นพื้นฐาน ทั้งนี้ เพื่อให้สังคมเต็มไปด้วยพลเมืองที่มีคุณภาพและนำไปสู่การพัฒนาประเทศให้มีความเจริญที่ยั่งยืน

จากประเด็นพลเมืองที่กระตือรือร้นในสังคม การมีส่วนร่วม (Participation) ถือเป็นจุดร่วมเดียวกันที่จะแยกออกจากกันไม่ได้และเมื่อพิจารณา “การมีส่วนร่วมของประชาชน” แล้วจึงหมายถึงการแสดงออกแห่งพฤติกรรมที่กลุ่มประชาชนหรือขบวนการของสมาชิกในชุมชนได้กระทำการออกมาในลักษณะของการปฏิบัติร่วมกันซึ่ง Creighton (2005) นักวิชาการที่มีชื่อเสียงด้านการมีส่วนร่วมมองว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการที่รวบรวมเอาความห่วงกังวล ความต้องการและค่านิยมต่างๆ ของสาธารณชนไว้ในกระบวนการตัดสินใจร่วมกันของรัฐและเอกชน เป็นการสื่อสารสองทางและเป็นการมีปฏิสัมพันธ์ที่มีเป้าหมายเพื่อการตัดสินใจที่ดีกว่าและที่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน Boyte and Kari (1996) มีความเห็นว่าควรจัดกระบวนการเพื่อกระตุ้นให้พลเมืองที่ยังคิดว่าตนเป็นเพียงคนธรรมดาได้มีโอกาสใช้ศักยภาพของตนเองเข้าไปมีส่วนร่วมในปฏิบัติการสาธารณะเพื่อเสริมสร้างกระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม รวมทั้ง Mathews (1999, p. 16) มีความเห็นในลักษณะเดียวกันว่า คุณลักษณะของพลเมืองที่มีพฤติกรรมสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยนั้นไม่สามารถปลูกฝังได้ด้วยการเรียนการสอนหรืออบรมเท่านั้น ทางเลือกที่ดีที่สุด คือ การเรียนรู้จากการปฏิบัติจริงให้พลเมืองเข้ามาเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม ซึ่งแมทธิวส์เรียกว่า “ปฏิบัติการสาธารณะ” (Public Action) เป็นการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างพลเมืองกลุ่มต่างๆ และระหว่างพลเมืองกับภาครัฐ ส่วน Stuart (2000) ได้เสนอแนวทางในการที่จะดึงพลังของพลเมืองให้มาเรียนรู้จากการปฏิบัติการสาธารณะด้วยวิธีการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research) และการประเมินแบบมีส่วนร่วม (Participatory Rural Appraisal) เพื่อให้พลเมืองได้เรียนรู้การลงมือทำจริงด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาของชุมชน วิธีการนี้จัดเป็นการเสริมพลังพลเมือง (Citizen Empowerment) ได้อีกด้วย

Coare and Johnston (2005) ได้เสนอแนวทางการสร้างความเป็นพลเมือง โดยยึดชุมชนเป็นตัวเริ่มต้น (Community Based) คือการให้พลเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหาและหาแนวทางการพัฒนาในรูปแบบของเวทีสาธารณะ (Public Forum) เพื่อใช้

สิทธิของพลเมืองในการสร้างเสียง (Making Voice) คนในชุมชนให้สถาบันทางการเมืองได้รับรู้ และเข้ามามีส่วนร่วมจัดการแก้ไขปัญหาตามเสียง (ข้อเรียกร้อง) พวกเขาเชื่อว่าวิธีนี้จะทำให้พลเมืองธรรมดาที่คิดว่าเสียงตนเองไม่มีคุณค่านั้น สามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในชุมชนได้ มีโอกาสได้ใช้เสียงของตนในกระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงที่ต้องการจะให้เกิดขึ้นในชุมชน ซึ่งนั่นคือคุณสมบัติเบื้องต้นของพลเมืองที่จะเป็นพื้นฐานของการพัฒนาประชาธิปไตย และกระบวนการเหล่านี้ไม่สามารถที่จะปลูกฝังได้ด้วยกระบวนการจัดการเรียนการสอนหรือการอบรมแต่เพียงอย่างเดียว แต่เกิดการเรียนรู้ความเป็นพลเมืองได้จากการทำกระบวนการสาธารณะ เป็นการสร้างความคุ้นเคยที่จะเรียนรู้ร่วมกันและทำกิจกรรมต่อเนื่องกันระหว่างพลเมือง เมื่อทำหลายครั้งเข้าก็ส่งผลให้พลเมืองดึงเอาจุดแข็งจากความถนัดของหลายๆ คนมารวมกันคิดร่วมกันทำ ยิ่งรวมกันปฏิบัติการหลายครั้งเข้าก็จะยิ่งทำให้ความถนัดที่หลากหลายนั้นมีมากขึ้น ส่งผลให้ปฏิบัติการสาธารณะทางสังคมมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น (ทศพล สมพงษ์, 2556) ทำให้ผลรวมของการปฏิบัติการแบบนี้ มีความหมายเกิดประสิทธิภาพและการพัฒนาในชุมชนรวมทั้งสังคมโดยรวม นอกจากนี้ “การมีส่วนร่วม” ของประชาชน (Public Participation Approach) ถือว่าเป็นแนวคิดหนึ่งซึ่งช่วยให้เกิดกระบวนการสื่อสารหรือการแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างสมาชิกในสังคมหรือชุมชนให้เป็นไปได้โดยสะดวกขึ้น ความเป็นชุมชนเข้มแข็ง (Strong Community) จะเกิดขึ้นได้ด้วยเงื่อนไขที่สมาชิกของชุมชนมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ซึ่งการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนนี้จะพลังของชุมชนที่ผลักดันให้เกิดการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Community Development)

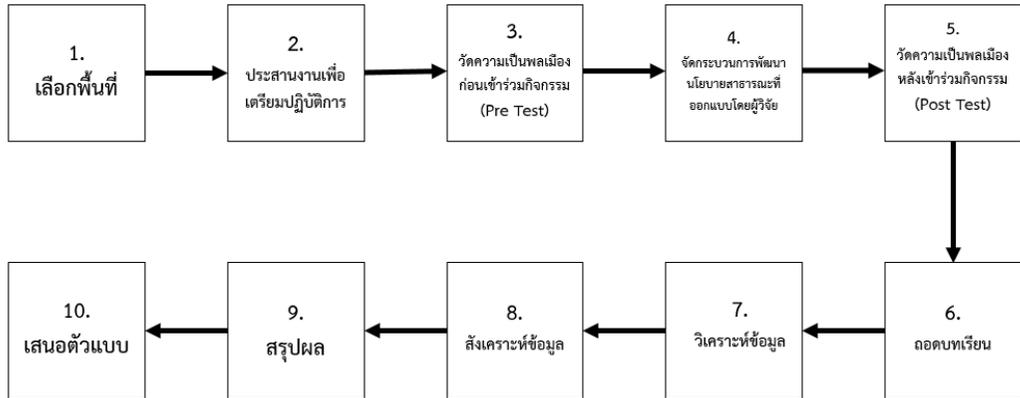
ตำบลท่าตะคร้อ เป็นตำบลที่ตั้งอยู่ในเขตการปกครองของอำเภอหนองหญ้าปล้อง จังหวัดเพชรบุรี สภาพพื้นที่โดยทั่วไปเป็นที่ราบสูง มีป่าเขาที่เป็นส่วนหนึ่งของอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน ประกอบด้วย ชุมชนทั้งสิ้น 8 หมู่บ้าน ลักษณะเป็นสังคมชนบท ประชาชนนิยมปลูกบ้านเรือนติดกัน มีได้ถุนสูง ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม (ทำไร่) มีอาชีพเสริมคือ เพาะเห็ด ทอผ้า ค้าขาย ชุมชนตำบลท่าตะคร้อเป็นชุมชนที่มีการขับเคลื่อนประเด็นสาธารณะในระดับหนึ่งแล้ว แต่ไม่ชัดเจนและไม่มีการดำเนินงานในลักษณะการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนทั้งตำบล เป็นเพียงการดำเนินงานหรือแค่การเรียกร้องของกลุ่มแกนนำเท่านั้น ซึ่งจากการประเมินความพร้อมและศักยภาพเบื้องต้นโดยเครือข่ายภาควิชาการในจังหวัดเพชรบุรี และฝ่ายนโยบายและแผนงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าตะคร้อร่วมกัน โดยพิจารณาจากความเหมาะสมของชุมชน ประชากรในพื้นที่ ศักยภาพและความเป็นไปได้ของข้อเสนอที่จะพัฒนาเป็นนโยบายสาธารณะและประโยชน์ที่พึงจะเกิดขึ้นในชุมชนตลอดจน

การขยายผลจากงานวิจัยในอนาคต พบว่าพื้นที่ตำบลท่าตะคร้อมีความเป็นไปได้ที่จะสามารถพัฒนานโยบายสาธารณะหรือขับเคลื่อนประเด็นในชุมชนได้เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะทำการวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อศึกษาพฤติกรรมความเป็นพลเมืองโดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะ (Participatory Public Policy Process-PPPP) ในพื้นที่ตำบลท่าตะคร้อ

### 1.1 วัตถุประสงค์การวิจัย และระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้ออกแบบเป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) ในรูปแบบการวิจัยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Research) ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประเภทหนึ่งเพื่อให้ได้มาซึ่งองค์ความรู้ใหม่หรือกระบวนการแก้ไขปัญหาในชุมชนโดยผู้วิจัย ชุมชนและแกนนำชาวบ้านมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมตรวจสอบและร่วมรับประโยชน์ควบคู่ไปกับกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนโดยยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลาง (Citizens Centered Development) โดยใช้กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ค้นหาตัวแบบ (Model) การพัฒนาความเป็นพลเมืองในกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม 2) ศึกษาการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมความเป็นพลเมือง 3) เพื่อเสนอแนวทางการเสริมสร้างการพัฒนากระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในท้องถิ่น ดำเนินการวิจัยเป็นรายกรณีศึกษาพื้นที่ตำบลท่าตะคร้อ อำเภอหนองหญ้าปล้อง จังหวัดเพชรบุรี จากกลุ่มตัวอย่างประชากรที่เข้าร่วมปฏิบัติการวิจัยครั้งนี้ 50 คน โดยกำหนดให้กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในการกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะตั้งแต่แรก คือ ขั้นกำหนดนโยบายสาธารณะ ขั้นพัฒนาเป็นนโยบาย ขั้นผลักดันเป็นนโยบาย และการนำไปสู่การปฏิบัติ กลุ่มตัวอย่างได้จากตัวแทนประชากรในตำบลซึ่งเป็นตัวแทนทั้ง 8 หมู่บ้านและเป็นการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง โดยกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาประกอบด้วย 3 กลุ่มคือ กลุ่มแรก เป็นตัวแทนจากองค์การบริหารส่วนตำบลท่าตะคร้อเป็นผู้เลือก 5 คน กลุ่มที่สองจากตัวแทนชุมชนทั้ง 8 หมู่บ้านๆ ละ 5 คน รวม 40 คน โดยให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ประสานงานและกลุ่มที่สาม มาจากตัวแทนส่วนราชการในท้องที่ได้แก่ ผู้แทน อบต.ท่าตะคร้อ ผู้แทน รพ.สต.ท่าตะคร้อ และผู้แทนโรงพยาบาลหนองหญ้าปล้อง จำนวน 5 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ 1) การจัดเวทีสาธารณะ (Focus Group) 2) การสังเกตแบบมีส่วนร่วม 3) การสัมภาษณ์เชิงลึก และ 4) แบบสอบถาม (Questionnaire) ซึ่งแบบสอบถามถูกแบ่งออกเป็น 4 ตอน คือ 4.1) ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม 4.2) แบบสอบถามเกี่ยวกับพฤติกรรมความเป็นพลเมือง 4.3) แบบสอบถามเกี่ยวกับประสิทธิภาพทางการเมือง และ 4.4) ข้อเสนอแนะ/ความคิดเห็นอื่นเพิ่มเติมโดยมีรูปแบบกระบวนการวิจัยตามแผนภาพที่ 1 ดังนี้

แผนภาพที่ 1 กระบวนการวิจัย



ที่มา: ผู้เขียน

การศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้เริ่มต้นกระบวนการวิจัยจาก 1) ขั้นเตรียมการ คือ ประสานงานเครือข่ายภาควิชาการในพื้นที่จังหวัดเพชรบุรี โดยพิจารณาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการเลือกพื้นที่ เพื่อพัฒนานโยบายสาธารณะและประโยชน์ที่จะพึงเกิดขึ้นในชุมชน ตลอดจนการขยายผลในอนาคตจากงานวิจัย หลังจากนั้นได้ประสานองค์การบริหารส่วนตำบลท่าตะคร้อ และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลท่าตะคร้อเพื่อขอใช้สถานที่ (ห้องประชุม) จัดเวทีสาธารณะครั้งที่ 1 เพื่อพัฒนาตำบลท่าตะคร้อเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นการทำความเข้าใจในวัตถุประสงค์และกระบวนการของการวิจัยปฏิบัติการเพื่อสร้างความเป็นพลเมือง รวมทั้งการวัดความเป็นพลเมืองก่อนเข้าร่วมกิจกรรม (Pre Test) ขั้นตอนที่ 2 ขั้นพัฒนานโยบายสาธารณะเป็นการค้นหาประเด็นสาธารณะ (Public Issue) ที่จะพัฒนาเป็นขั้นก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation) ดำเนินการเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562 และในขั้นตอนที่ 3 ขั้นจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy Formulation) เป็นการนำเสนอร่างนโยบายสาธารณะ และแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ 2 ประเด็น ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินงานจากขั้นตอนที่ 2 และในขั้นตอนสุดท้าย 4) ขั้นนำเสนอโยบายและการรับเป็นนโยบาย ดำเนินการเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562 ต่อบริการส่วนตำบลท่าตะคร้อ หลังจากนั้นเป็นการสรุปผลการจัดเวทีสาธารณะในภาพรวมและถอดบทเรียน สอบถามความคิดเห็นทั่วไป การสัมภาษณ์เชิงลึกรายบุคคล พร้อมทั้งวัดความเป็นพลเมืองหลังจากเข้าร่วมกิจกรรม (Post Test) ต่อจากนั้นเป็นการดำเนินงานโดยนักวิจัยในการวิเคราะห์-สังเคราะห์ข้อมูล สรุปผลและนำเสนอตัวแบบ

## 1.2 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(1) ได้รูปแบบ (Model) ของพฤติกรรมความเป็นพลเมืองจากการขับเคลื่อนและพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะของชุมชนท่าตะคร้อ

(2) ค้นพบกระบวนการและพฤติกรรมการมีส่วนร่วมของพลเมืองในพื้นที่ตำบลท่าตะคร้อ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาสังคมหรือชุมชนอย่างยั่งยืน (Sustainable Community Development) โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนและอยู่ในพื้นที่ชนบทที่มีบริบทเฉพาะของตน

(3) ได้ข้อเสนอแนะจากพื้นที่ในการพัฒนาเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายต่อหน่วยงานภาครัฐในการนำเสนอวิธีการ รูปแบบหรือกระบวนการพัฒนาเพื่อตอบโจทย์การพัฒนาประเทศ (Thailand 4.0) และตามกรอบประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ

## 1.3 การสร้างกรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิดความเป็นพลเมือง แนวคิดการมีส่วนร่วม และแนวคิดว่าด้วยกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม โดยนำหลักการต่างๆ ของแต่ละแนวคิดมาสร้างกรอบแนวคิดเพื่อการวิจัย ดังนี้

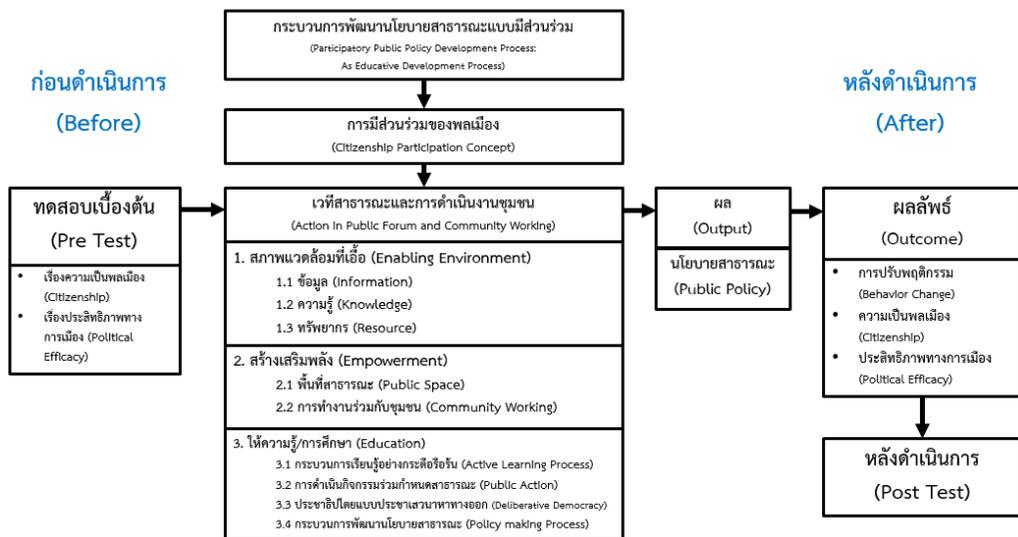
(1) แนวคิดเรื่องความเป็นพลเมือง แนวคิดที่ได้นำมาใช้คือการสร้างความเป็นพลเมืองสำหรับสังคมประชาธิปไตย ซึ่งต้องมีความเป็นพลเมืองในทางการเมือง (Political Citizenship) ตามแนวคิดของเวสต์ไมเออร์ (Joel Westheimer) ต้องเป็นพลเมืองที่จัดอยู่ในประเภทพลเมืองแบบมีส่วนร่วม (The Participatory Citizen) และพลเมืองที่มุ่งสร้างความเป็นธรรม (The Justice Oriented Citizen) และนำเอาแนวคิดการวัดระดับความเป็นพลเมืองของอิลลวดี บุรีกุลและคณะ ซึ่งแบ่งพลเมืองออกเป็น 4 ระดับจากระดับต่ำไปหาระดับสูง คือ ระดับที่ 1 พลเมืองที่เฉื่อยชา (Inertia Citizen) ระดับที่ 2 พลเมืองที่ตระหนักรู้ (Concerned Citizen) ระดับที่ 3 พลเมืองที่กระตือรือร้น (Active Citizen) และระดับที่ 4 พลเมืองที่มีสำนึกผูกพันต่อการมีส่วนร่วม (Engaged Citizen) มาปรับใช้ในการวิจัย ซึ่งหัวใจที่สำคัญในการวิจัยครั้งนี้คือจะสร้างหรือยกระดับการพัฒนาให้มีความเป็นพลเมืองทางการเมืองขึ้นมาได้อย่างไร และสังคมประชาธิปไตยควรจะมีพลเมืองที่จัดอยู่ในประเภทพลเมืองแบบมีส่วนร่วม ที่สามารถยกระดับขึ้นไปอยู่ถึงระดับที่ 3 พลเมืองที่กระตือรือร้น และระดับที่ 4 พลเมืองที่มีสำนึกผูกพันต่อการมีส่วนร่วม

(2) แนวคิดว่าด้วยการมีส่วนร่วม จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่าแนวคิดว่าการมีส่วนร่วมมีความเคลื่อนไหวหรือมีพัฒนาการเรื่อยมา โดยมีการเชื่อมโยงระหว่างการเมืองการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) กับแนวคิดว่าการมีส่วนร่วมในการ

พัฒนา (Development Participation) ในพื้นที่ที่เชื่อมโยงกัน ทำให้เกิดพื้นที่การมีส่วนร่วมแบบใหม่ขึ้นเรียกว่า “การมีส่วนร่วมด้วยสำนึกในความเป็นพลเมือง (Citizenship Participation)” (ทศพล สมพงษ์, 2563) ซึ่งจะสะท้อนการมีส่วนร่วมทั้งมิติการมีส่วนร่วมทางการเมืองและมิติการมีส่วนร่วมในการพัฒนา ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างการยกระดับความเป็นพลเมืองขึ้นมาได้

(3) แนวคิดที่ว่าด้วยกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม เดิมแนวคิดนี้ถ้าจะพิจารณาจากตัวกระบวนการของการพัฒนานโยบายจะเห็นว่าเป็นการสร้าง “การมีส่วนร่วม” อยู่แล้ว แต่จุดเด่นของกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมก็คือเป็นการริเริ่มและกำหนดนโยบายโดยภาคพลเมืองและร่วมกันพัฒนานโยบายด้วยการเป็นหุ้นส่วนกับภาคส่วนอื่นๆ ที่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย พลเมืองมีความผูกพันในการเป็นเจ้าของจะพัฒนานโยบายต่อไปถึงขั้นนำไปปฏิบัติและประเมินผลร่วมกัน การสร้างความผูกพันของพลเมืองในฐานะผู้มีส่วนเป็นเจ้าของนโยบาย (ทศพล สมพงษ์, 2563) เป็นคุณลักษณะอย่างหนึ่งของพลเมืองประเภทแบบมีส่วนร่วมที่อยู่ในระดับที่ 3 พลเมืองที่กระตือรือร้น และระดับที่ 4 คือ พลเมืองที่มีสำนึกผูกพันต่อการมีส่วนร่วม ทั้งนี้ มีความเชื่อว่าการที่พลเมืองได้เข้ามาร่วมกันพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมจะเป็นการช่วยเสริมสร้างพัฒนาและยกระดับความเป็นพลเมืองเพิ่มขึ้น ผู้วิจัยจึงนำเอากระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมมาเป็นเครื่องมือในการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) ครั้งนี้

## แผนภาพที่ 2 กรอบแนวคิดการวิจัย



ที่มา: ผู้เขียน

การวิจัยครั้งนี้ต้องการพิสูจน์ว่าการเข้ามามีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการพัฒนา นโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมจะส่งผลต่อการพัฒนาและยกระดับความเป็นพลเมืองหรือไม่ ผู้วิจัยจึงได้ใช้แบบสอบถามก่อนดำเนินการ (Before Action) เพื่อวัดก่อน (Pre Test) การเข้าร่วมกิจกรรมในกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม และดำเนินการหลังจาก (After Action) การพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมเสร็จสิ้นในขั้นนำเสนอ นโยบาย ได้ทำการวัดซ้ำอีกครั้ง (Post Test)

## 2. แนวคิด ทฤษฎีและการทบทวนวรรณกรรม

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้รับอิทธิพลทางความคิดจาก 3 แนวคิดด้วยกัน ได้แก่

### 2.1 แนวคิดความเป็นพลเมือง

#### 2.1.1 ความหมาย

พลเมือง (Citizens) ในความหมายกว้างที่เป็นที่รับรู้และเข้าใจโดยทั่วไป คือ กลุ่มหรือหมู่ คนที่เป็นของประเทศใดประเทศหนึ่ง ซึ่งเป็นกำลังของประเทศทั้งในทางเศรษฐกิจ การทหารและ อำนาจที่จะไปต่อรองกับประเทศอื่น แต่นัยของความหมายคำว่า “พลเมือง” หมายถึง คนที่สนับสนุนกำลังอำนาจของผู้ปกครอง เป็นคนที่อยู่ในการควบคุมดูแลของผู้ปกครอง ซึ่งระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย (Democracy) นั้น พลเมืองจึงมีความแตกต่างจาก พลเมืองของการปกครองจากระบอบอื่น ที่พลเมืองจะมีคุณสมบัติอย่างไรนั้นเป็นไปตามที่ ผู้มีอำนาจประสงค์จะให้ เป็น ในขณะที่หลักการของระบอบประชาธิปไตยเจ้าของอำนาจสูงสุด คือ ประชาชน ดังนั้น “พลเมือง” จึงมีความแตกต่างและหลากหลายได้ ซึ่งเมื่อแตกต่างหลากหลาย ได้จึงต้องมีการเคารพซึ่งกันและกัน และเมื่อมองในมิติทั่วไป “พลเมือง” จึงหมายถึงสมาชิกของ สังคมที่มีอิสรภาพ (Liberty) และสามารถพึ่งตนเองได้ (Independent) ใช้สิทธิเสรีภาพโดยควบคุม กับความรับผิดชอบ เคารพสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น เคารพในความแตกต่าง เคารพหลักการ แห่งความเสมอภาค เคารพกฎและกติกา ไม่แก้ปัญหาดด้วยความรุนแรง ตระหนักว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของสังคมร่วมรับผิดชอบต่อสังคม มีจิตสาธารณะและกระตือรือร้นที่จะรับผิดชอบต่อ หรือร่วมขับเคลื่อนสังคมแก้ปัญหาสังคมในระดับต่างๆ ตั้งแต่ในระดับครอบครัว ชุมชนจนถึง ระดับประเทศ ทั้งนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2556) ให้ความหมาย “พลเมือง” ในมุมกว้างและระบุความเป็นพลเมืองดีในระบอบประชาธิปไตย ประกอบด้วยคุณลักษณะที่สำคัญ 6 ประการ ดังนี้

(1) ความอิสรภาพและการพึ่งตนเอง ระบอบประชาธิปไตยถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุด ประชาชนจึงมีฐานะเป็นเจ้าของประเทศ เป็นเจ้าชีวิตของตนเองและมีสิทธิ

และเสรีภาพ ในทำนองเดียวกันกับเจ้าของบ้านที่มีสิทธิและเสรีภาพในบ้านของตน ดังนั้นเมื่อย้อนมองกลับไปทีพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย จึงทำให้เกิดหลักการของสิทธิ เสรีภาพ และเกิดสภาวะแห่ง “ความเป็นพลเมือง” ที่เป็นอิสระ การพึ่งตนเองและความสามารถในการรับผิดชอบต่อตนเองได้

(2) ความคิดเห็นของแต่ละคนมีความเท่าเทียมกัน เมื่อประชาชนทุกคนในฐานะที่เป็นเจ้าของประเทศเกิดขึ้นตามนัยยะข้อ (1) แล้วนั้น สภาวะแห่ง “ความเป็นพลเมือง” จึงมีความเท่าเทียมกัน ซึ่งหากมองในประเด็นการออกเสียงเพื่อเลือกตั้งตามครรลองแห่งประชาธิปไตย แล้วทุกคนจึงมีสิทธิและเสียงเพียงหนึ่งเสียงเท่ากันทุกคน ดังนั้นสภาวะการแห่ง “หลักความเสมอภาค” จึงเป็นคุณลักษณะที่สำคัญของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

(3) คุณลักษณะสำคัญประการหนึ่งของความเป็นพลเมือง คือ การยอมรับความแตกต่างระหว่างกัน โดยพื้นฐานแล้วบุคคลแต่ละคนย่อมมีความแตกต่างกันโดยธรรมชาติมาตั้งแต่แรก ดังนั้น องค์ประกอบของรัฐประการหนึ่ง คือ “ประชาชน” จึงย่อมมีความแตกต่างเป็นเป็นทุนเดิม ประชาชนที่เป็นเจ้าของประเทศจึงต้องยอมรับความหลากหลายด้วยตนเอง และเพื่อมิให้ “ความแตกต่าง” นำมาซึ่งความแตกแยกในสังคม “พลเมือง” ในระบอบประชาธิปไตยจึงต้องยอมรับและเคารพความแตกต่างซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข

(4) การรู้จักเคารพสิทธิผู้อื่น การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าทุกคนเป็นเจ้าของประเทศ ทุกคนจึงมีสิทธิ แต่ถ้าทุกคนใช้สิทธิโดยคำนึงถึงแต่ประโยชน์ของตนเองหรือเอาแต่ความคิดของตนเองเป็นที่ตั้ง โดยไม่คำนึงถึงสิทธิผู้อื่นหรือไม่สนใจว่าจะเกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ใดก็ตาม “ประชาธิปไตย” ที่มีก็จะกลายเป็น “อนาธิปไตย” เพราะทุกคนเอาแต่สิทธิของตนเองเป็นใหญ่ ท้ายที่สุดแล้วประเทศชาติย่อมจะเสื่อมสลาย การเคารพสิทธิผู้อื่นในระบอบประชาธิปไตย จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมิขอบเขตและไม่ไปละเมิดสิทธิผู้อื่น ดังนั้น “ความเป็นพลเมือง” ในประเด็นนี้จึงเน้นไปที่การเคารพสิทธิผู้อื่นในสังคม

(5) ความรับผิดชอบต่อสังคมของตน นอกจากประเด็นการเคารพสิทธิ เสรีภาพและมีความรับผิดชอบต่อผู้อื่นแล้ว “ความเป็นพลเมือง” ในระบอบประชาธิปไตยยังจะต้องใช้สิทธิและเสรีภาพของตนโดยรับผิดชอบต่อสังคมด้วย เนื่องจากสังคมหรือประเทศชาติจะดีขึ้นหรือแย่ลงก็ด้วยการกระทำของผู้คนในสังคม “ความเป็นพลเมือง” จึงเป็นสำนึกของความเป็นเจ้าของประเทศและผู้เป็นเจ้าของสังคม “พลเมือง” จึงไม่ใช่คนที่ใช้สิทธิเสรีภาพตามอำเภอใจของตนแล้วทำให้สังคมเสื่อมลง และถ้าหากเป็นสิทธิ เสรีภาพและหน้าที่ของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว ผู้ที่ใช้สิทธิเสรีภาพโดยมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวมก็จะส่งผลทำให้สังคมดีขึ้นได้ด้วยเช่นกัน

(6) ความเข้าใจระบอบประชาธิปไตย ที่มีหลักการพื้นฐานว่าด้วย “การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” จะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อประชาชนในรัฐมี “ความเป็นพลเมือง” ที่มีความรู้ความเข้าใจในหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามสมควร ทั้งในเรื่องหลักประชาธิปไตยหรือการปกครองโดยประชาชนและหลักนิติรัฐหรือการปกครองโดยกฎหมาย เข้าใจเรื่องการเลือกตั้ง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองในสังคมประชาธิปไตย ความเอาใจใส่และติดตามความเป็นไปและมีส่วนร่วมในเรื่องการบ้านการเมืองทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น การยอมรับความแตกต่าง เคารพสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งรู้จักที่จะทำงานร่วมกับผู้อื่นได้อย่างสมบูรณ์

นอกจากนี้ ความเป็นพลเมือง (Citizenship) ยังมีนัยวิชาการหรือองค์กรต่างๆ ได้ให้ความหมายออกไปจากมุมมองแบบเดิม นั่นคือต้องเป็นบุคคลที่มีความรับผิดชอบได้ด้วยตนเอง มีสามัญสำนึกในเชิงสันติวิธี ยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่น (วรากรณ์ สามโกเศศ, 2553) และความเป็นพลเมืองของระบอบประชาธิปไตย คือ การที่สมาชิกมีอิสรภาพ ควบคู่กับความรับผิดชอบต่อ และมีอิสรเสรีภาพควบคู่กับหน้าที่ของตนเอง (ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล, 2553) รวมทั้งความเป็นพลเมืองยังหมายถึง ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างปัจเจกบุคคล (Individuals) กับรัฐ (State) โดยมีสำนึกของความเป็นเจ้าของประเทศที่เป็นหลักการตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย (สภาพัฒนาการเมือง, 2559)

### 2.1.2 พฤติกรรมและมุมมองของพลเมืองในวิถีประชาธิปไตย

เมื่อกล่าวถึงพลเมืองในวิถีประชาธิปไตย คือ พลเมืองผู้มีศักดิ์ศรี มีความเท่าเทียมกับผู้อื่นก็ย่อมมีพฤติกรรมที่ไม่ปรารถนาจะไปครอบงำใครและไม่ต้องการให้ใครมาครอบงำ บงการหรืออุปถัมภ์ ดังนั้น “พลเมือง” จึงมิใช่ไพร่หรือราษฎร แต่ “พลเมือง” จะเป็นผู้ที่สนใจการปกครองตนเอง หรือมีพฤติกรรมและบทบาทต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง มีความสนใจต่อส่วนรวมและเข้าใจว่าการเมืองคือการสร้างคุณธรรม คุณค่าเพื่อผู้อื่นและเสียสละเพื่อส่วนรวม (สถาบันพระปกเกล้า, 2552, น. 6)

ภาสุตา ภาคาผล และมนังค์ อังควาณิช (2560, น. 977) ได้เสนอมุมมองและคำจำกัดความของความเป็นพลเมืองและพลเมืองในวิถีประชาธิปไตยว่า คือ สมาชิกของสังคมที่มีความรับผิดชอบต่อตนเอง รู้จักสิทธิ เสรีภาพของตนเอง เคารพในกฎกติกาของสังคม เคารพในสิทธิ เสรีภาพของผู้อื่น ยอมรับในความแตกต่างและเคารพในความเสมอภาคเท่าเทียมกัน รวมทั้งตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตนเองที่มีฐานะเป็นสมาชิกคนหนึ่งของสังคมที่จะมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาหรือช่วยพัฒนา ขับเคลื่อนชุมชน สังคมและประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า

จากคุณลักษณะและความหมายของ “พลเมือง” ในวิถีประชาธิปไตยตามที่นักวิชาการได้ให้คำนิยามข้างต้นหรือจำแนก บ่งบอกคุณลักษณะของพลเมืองในวิถีประชาธิปไตยนั้นสามารถสรุปคุณลักษณะหรือพฤติกรรมของพลเมืองในวิถีประชาธิปไตยได้ดังนี้

(1) มีความเคารพ เคารพในสิทธิเสรีภาพของตนเองและผู้อื่น เคารพในกฎกติกาของสังคม เคารพในความแตกต่างและความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ จากหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยที่ระบุไว้ว่าเป็นการปกครองที่ถืออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน ยึดถือหลักสิทธิและเสรีภาพ หลักความเสมอภาค หลักภราดรภาพ หลักเหตุผลและหลักนิติธรรมคือองค์ประกอบที่เป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญที่ทำให้ประชาชนที่อยู่ในสังคมอยู่ร่วมกันต้องมีความเคารพในกฎกติกาของสังคม ทุกคนมีอิสระในการทำอะไรมิได้แต่ต้องไม่ผิดกฎหมาย และไม่กระทบต่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมและสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น เช่น เสรีภาพในการพูด การแสดงความคิดเห็น การเขียนหรือการจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นต้น

(2) มีความรับผิดชอบ มีความรับผิดชอบต่อตนเองและสังคม มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา หรือพัฒนาชุมชน สังคมและประเทศให้เจริญขึ้น มีความพัฒนาก้าวหน้าไป

(3) มีความสำนึกและตระหนักรู้ รับผิดชอบต่อหน้าที่ของตนเองที่พึงกระทำและตระหนักถึงการมีฐานะเป็น สมาชิกคนหนึ่ง of สังคม

(4) มีคุณธรรม จริยธรรม สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่น ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ยึดมั่นในขนบธรรมเนียม ประเพณี และบรรทัดฐานของสังคม

### 2.1.3 การวัดระดับความเป็นพลเมือง

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นตัวชี้วัดความเป็นพลเมือง ซึ่งบางคนอาจคิดว่าเป็นเสรีภาพเพราะเป็นสิ่งที่ประชาชนจะทำอะไรก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม การจำกัดสิทธิเสรีภาพก็ต้องมีเพื่อประโยชน์สาธารณะและการมีกฎหมายก็จะเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการกำหนดว่าอะไรทำได้หรือทำไม่ได้ สำหรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองมีทั้งรูปแบบที่ทำกันทั่วไปและมีได้ทำกันทั่วไป มีหลายวิธีที่ประชาชนหรือองค์กรต่างๆ สามารถประท้วงเพื่อต่อต้านการกระทำของรัฐบาล และก็ถือได้ว่าการแสดงออกของพฤติกรรมในลักษณะนี้คือความเป็นพลเมืองในรูปแบบหนึ่ง

ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2562) ได้ศึกษาถึงการที่ประชาชนแสดงความคิดเห็นว่าประชาชนควรได้รับอนุญาต หรือไม่ควรได้รับอนุญาตในแต่ละกิจกรรมเพื่อแสดงถึงการไม่เห็นด้วยกับรัฐ ประชาชนกว่าครึ่งเห็นว่สำหรับผู้ที่ต้องการคัดค้านรัฐบาลควรได้รับอนุญาตให้พวกเขาสามารถจัดให้มีการเดินขบวน และประชุมสาธารณะ และตีพิมพ์หนังสือเพื่อแสดงความคิดเห็นได้ นอกจากนี้ ผลการศึกษาเรื่องความเป็นพลเมืองของประเทศไทย โดยสถาบัน

พระปกเกล้า เพื่อค้นหาคุณสมบัติพลเมืองที่พึงประสงค์และที่เป็นจริงของคนไทย เป็นการนำเสนอประเด็นที่ประชาชนเห็นว่าเป็นคุณสมบัติที่พลเมืองพึงมีเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติให้สมกับการเป็นพลเมืองไทย ซึ่งมีการศึกษามาตั้งแต่ พ.ศ. 2554 แล้วพบว่าคุณสมบัติที่สำคัญของการเป็นพลเมือง สามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ แบบของความเป็นพลเมืองที่พึงประสงค์หรือที่ควรจะเป็น (Normative Citizenship) และลักษณะความเป็นพลเมืองที่มีการปฏิบัติจริง (Positive Citizenship)

เพื่อความชัดเจนในการอธิบายระดับของความเป็นพลเมือง ธิวาทิต บุนนาค และคณะ (2557) ได้จัดทำระดับความเป็นพลเมืองและองค์ประกอบเชิงพฤติกรรมเพื่อจำแนกคุณสมบัติของพลเมืองให้เห็นชัดเจนขึ้นโดยแบ่งเป็น 4 ระดับ ได้แก่ 1) ระดับเฉื่อยชา (Inertia Citizen) 2) ระดับตระหนักรู้ (Concerned Citizen) 3) ระดับกระตือรือร้น (Active Citizen) และ 4) ระดับมีส่วนร่วม (Engaged Citizen) มีจิตสำนึก มีจิตใจที่จะเป็นผู้นำสังคมในเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยแต่ละระดับมีองค์ประกอบเชิงพฤติกรรมที่สำคัญ ดังนี้

(1) Inertia Citizen ประกอบด้วย พฤติกรรมที่แสดงออกถึงความไม่สนใจเรื่องบ้านเมือง คิดว่าบ้านเมืองมิใช่ของเราคนเดียว คิดว่าเราไม่สามารถเปลี่ยนแปลงอะไรได้ และปัญหาสังคม ชุมชน ชาติ หรือระดับโลกเราไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยว

(2) Concerned Citizen ประกอบด้วย ความสนใจข่าวสารบ้านเมือง ตระหนักรู้ว่าต้องเป็นพลเมืองดีของสังคม ยอมรับการตัดสินใจของเสียงส่วนใหญ่ เคารพและรับฟังเสียงส่วนน้อย บางครั้งก็ตัดสินใจตามเสียงข้างน้อยถ้ามีเหตุผล สนใจในกิจกรรมส่วนรวม เข้าใจเรื่องหน้าที่และสิทธิของพลเมือง เคารพสิทธิของผู้อื่น ติดตามสังเกตการณ์การทำงานของ ผู้ปกครอง ผู้บริหารประเทศ นักการเมือง รวมทั้งการไปเลือกตั้ง

(3) Active Citizen ประกอบด้วย การให้ความร่วมมือเมื่อมีการเชิญชวนหรือร้องขอการเป็นอาสาสมัครในการทำประโยชน์ให้สังคม ชุมชน มีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชน สังคม เป็นประจำ ปฏิบัติต่อคนทุกคนทุกกลุ่มโดยเสมอภาค มีความรู้สึกที่ดีที่ทำได้ทำประโยชน์ให้สังคมระดับมีส่วนร่วม มีสำนึก มีจิตใจที่จะเป็นผู้นำสังคมในเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

(4) Engaged Citizen ประกอบด้วย การใช้ความรู้และสติปัญญาในการไตร่ตรองก่อนทำอะไร มีการฉกฉวย เสียสละเพื่อสังคมส่วนรวม แบ่งปันเพื่อผู้อื่น ชุมชนและสังคมให้การสนับสนุนให้เกิดการช่วยเหลือสังคมส่วนรวมเชิญชวนให้ผู้อื่นทำความดี เป็นผู้ริเริ่มการทำความดี สิ่งดีเพื่อสังคม นำปัญหาชุมชน สังคมมาหารือกับชุมชนเพื่อหาทางแก้ปัญหาและพัฒนาให้ดีขึ้น เกื้อหนุนผู้อื่นให้ทำสิ่งดีเพื่อสังคม เพื่อให้เขาทำดียิ่งขึ้น และคิดเสมอว่าการเป็นชุมชนเป็นสิ่งสำคัญและเป็นทางเลือกของชีวิต เป็นผู้นำไปสู่การดำเนินการหรือปฏิบัติจริงเพื่อสังคม ชุมชนและเป็นผู้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสู่สิ่งที่ดีกว่าในชุมชนและสังคม

## 2.2 แนวคิดการมีส่วนร่วม

### 2.2.1 ความหมาย

การมีส่วนร่วม (Participation) ถือเป็นหลักการสากลที่ทุกประเทศให้ความสำคัญ และเป็นประเด็นหลักที่สังคมไทยให้ความสนใจเพื่อพัฒนาการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ตามหลักการของธรรมาภิบาลที่ภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนได้รับรู้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใส และเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดีขึ้นและเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกๆ ฝ่าย

โดยทั่วไปการมีส่วนร่วมเป็นกิจกรรมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อที่ว่าใครที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบาย แผนงาน หรือโครงการใดๆ ก็ตามย่อมมีสิทธิโดยชอบในการเข้าไปมีส่วนร่วม (Jones L. & Wells K., 2007, pp. 407-410) โดยการตัดสินใจในกระบวนการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่องค์กรที่รับผิดชอบการดำเนินงานตามนโยบาย แผนงาน หรือโครงการจะต้องทำการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้ที่เกี่ยวข้องกลุ่มต่างๆ ก่อนตัดสินใจดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ดังนั้นการมีส่วนร่วมจึงเป็นกระบวนการสื่อสารสองทาง และเป็นการแสวงหาความร่วมมือในแก้ไขปัญหาเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่ดีกว่าโดยได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย

การมีส่วนร่วม ตามพจนานุกรมภาษาอังกฤษฉบับอ็อกฟอร์ด (Simpson & Weiner, 1989) ให้คำนิยามการมีส่วนร่วมว่า “เป็นการมีส่วน (ร่วมกับคนอื่น) ในการกระทำบางอย่างหรือบางเรื่อง” คำว่า “การมีส่วนร่วม” โดยมากมักจะใช้ในความหมายตรงข้ามกับคำว่า “การเมินเฉย (Apathy)” ฉะนั้นคำว่า “การมีส่วนร่วม” จึงหมายถึงการที่บุคคลกระทำการในเรื่องหรือประเด็นที่บุคคลนั้นสนใจ โดยที่บุคคลนั้นไม่จำเป็นจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นโดยตรงก็ได้ อาจเพียงแค่มองเห็นคุณค่า ความคิดเห็น ความสนใจ ห่วงใย นอกจากนี้ Stuart (2000) ได้เสนอคำจำกัดความ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ว่าหมายถึง การที่กลุ่มคนหรือสมาชิกในชุมชนมีลักษณะการทำงานร่วมกัน สื่อให้เห็นถึงความต้องการหรือความสนใจร่วม ที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดอำนาจ อิทธิพลที่จะต่อรองไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินการอื่นใดเพื่อให้เกิดอิทธิพลที่จะต่อรองกับอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ ทั้งนี้ยังรวมถึงการปรับปรุงสภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชนอีกด้วย

ทั้งนี้ มีนักวิชาการอีกหลายท่าน เช่น เจมส์ แอล เครย์ตัน (2552, น. 236) ที่ได้ให้ความหมายหรือนิยามของคำว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ว่าหมายถึง กระบวนการ

ตัดสินใจของรัฐและเอกชน ซึ่งประกอบไปด้วย การนำเอาความห่วงกังวล ความต้องการและค่านิยมต่างๆ ของสาธารณชนมารวบรวมไว้ นับได้ว่าเป็นการสื่อสารสองทาง

ส่วน คะนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ (2545, น. 45) ได้ให้ความหมายของ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” (Public Participation) ว่าหมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การตัดสินใจในเรื่องต่างๆ และการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผนร่วมปฏิบัติ ตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

นอกจากนี้ สถาบันพระปกเกล้าได้นำเสนอความหมาย “การมีส่วนร่วม” ตามกรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่าหมายถึง การเข้าไปเกี่ยวข้องหรือการมีส่วนร่วมแบบทางตรง หรือทางอ้อมในการทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง ระดับของการมีส่วนร่วมจึงเริ่มตั้งแต่การให้ข้อมูลแก่ประชาชน การปรึกษาหารือประชาชน การเชิญประชาชนให้เข้าร่วมทำงาน ตลอดจนการให้อำนาจแก่ประชาชนในการตัดสินใจเรื่องหนึ่งเรื่องใด เพื่อให้การดำเนินการตอบสนองต่อความพึงพอใจของสมาชิกในสังคม ตลอดจนเป็นการสร้างการยอมรับแก่สมาชิกและยังสามารถเป็นวิธีการที่ผู้นำสามารถนำมาปรับใช้ในการจูงใจและสร้างขวัญกำลังใจให้แก่สมาชิก (สถาบันพระปกเกล้า, 2563)

ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ “การพัฒนาแบบมีส่วนร่วม” ที่จะต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและกำหนดความต้องการนั้น ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (2527) มีความเห็นสอดคล้องกันว่า “การมีส่วนร่วม” หมายถึง สิทธิของประชาชนในการตัดสินใจที่มีต่อนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรร (Allocation) และการใช้ประโยชน์ (Utilization) ของทรัพยากรเพื่อการผลิต ซึ่งเป็นสิ่งที่ประชาชนต้องเข้าร่วมในการวางแผน ซึ่งการพัฒนาให้คนจนได้รับประโยชน์เพื่อการผลิต การบริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ รวมถึงการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจในระดับต่างๆ ทางการจัดการบริการทางการเมืองเพื่อกำหนดความต้องการของชุมชน จนก่อให้เกิดกระบวนการและโครงสร้างที่ประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของตน การจัดลำดับความสำคัญ การเข้าร่วมในการพัฒนาและได้รับประโยชน์จากการพัฒนานั้น ทั้งนี้ ต้องมองว่าประชาชนมีความสมัครใจเข้ามามีส่วนในการกำหนดการเปลี่ยนแปลงเพื่อประชาชนเองโดยให้ประชาชนได้มีส่วนในการตัดสินใจเพื่อตนเอง โดยมีใช้การกำหนดกรอบความคิดจากบุคคลภายนอกหรือผู้มีอำนาจเหนือตน

Creighton (2005) ได้กล่าวว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการ ที่ความห่วงกังวล ความต้องการ และค่านิยม รวมอยู่ในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ ผ่านกระบวนการสื่อสารแบบสองทางและการมีปฏิสัมพันธ์กันโดยมีเป้าหมายรวมเพื่อที่จะทำให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากประชาชน

กลุ่มพัฒนาระบบสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2556) ได้รวบรวมคำศัพท์เฉพาะที่เกี่ยวกับ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” สรุปความหมายได้ว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หรือ “Public Participation” หรือ “Citizen Engagement” นั้นหมายถึง กระบวนการที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง มีโอกาสเข้าร่วมกระบวนการหรือขั้นตอนต่างๆ ของการบริหาร ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลการปฏิบัติงาน การร่วมแสดงทัศนະความคิดเห็น การร่วมเสนอปัญหาและความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น การร่วมคิดแนวทางแก้ไขปัญหา การร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การร่วมในการดำเนินการ ร่วมติดตามประเมินผล รวมทั้งการร่วมรับผลประโยชน์จากการพัฒนานั้นๆ

สรุปได้ว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง การเปิดโอกาสหรือมีกระบวนการที่จะเอื้ออำนวยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการหรือขั้นตอนต่างๆ ของรัฐ ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลการปฏิบัติงาน การร่วมแสดงทัศนະหรือความคิดเห็น การร่วมเสนอปัญหาหรือร้องเรียนความเดือดร้อน การเสนอความต้องการ หรือการร่วมคิดหาแนวทางแก้ไข ป้องกันปัญหา การร่วมในกระบวนการตัดสินใจและดำเนินงาน ร่วมติดตามประเมินผล รวมทั้งการร่วมรับผลประโยชน์จากการมีส่วนร่วม

### 2.2.2 องค์ประกอบและบริบทของการมีส่วนร่วม

การประชุมที่สำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ณ องค์การสหประชาชาติ เมื่อปี ค.ศ. 1975 มีนักวิชาการได้ให้ข้อเสนอแนะว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นคำที่ไม่ว่าจะกำหนดนิยามความหมายเดียวที่ครอบคลุมได้ เพราะความหมายของการมีส่วนร่วมอาจแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ หรือแม้แต่ในประเทศเดียวกันก็ตาม ดังนั้น การนิยามความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรมีลักษณะจำกัดเฉพาะในระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองหนึ่งๆ เท่านั้น” อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวได้ขยายความเกี่ยวกับองค์ประกอบและบริบทของการมีส่วนร่วมไว้ 4 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นได้ขยายขอบเขตไปถึงการสร้างโอกาสที่จะเอื้อให้กับสมาชิกทุกคนของชุมชนและสังคมได้ร่วมกิจกรรมต่างๆ ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนาและเพิ่มโอกาสให้สมาชิกของสังคมนั้นๆ ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน

ประเด็นที่ 2 การมีส่วนร่วมมีหลักการที่สะท้อนให้เห็นถึงการเกี่ยวข้องโดยสมัครใจ ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของความเป็นประชาธิปไตย ดังนั้นการเอื้ออำนวยให้เกิดโอกาสหรือการพยายามพัฒนา การจัดสรรผลประโยชน์ตามหลักการแห่งความเสมอภาค เท่าเทียมกัน จึงเป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจของปวงชนในการกำหนดเป้าหมาย จุดประสงค์แห่งการ

พัฒนา รวมทั้งการวางนโยบาย ทิศทาง และกำหนดแผนการดำเนินการทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม

ประเด็นที่ 3 การมีส่วนร่วมถือเป็นองค์ประกอบในการเป็นตัวเชื่อมระหว่างประชาชนและทรัพยากรเพื่อพัฒนา กับประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุนดังกล่าว กล่าวอีกนัยยะหนึ่งก็คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับชาติจะเป็นตัวประสานและก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างสิ่งที่ประชาชนต้องลงทุน (ความต้องการ) กับผลประโยชน์ที่เขาพึงจะได้รับจากการเข้าไปมีส่วนร่วม

ประเด็นที่ 4 ถึงแม้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นอาจจะแตกต่างกันไปตามสภาพเศรษฐกิจ นโยบายและโครงสร้างการบริหาร รวมทั้งลักษณะการเมืองการปกครองหรือบริบทสังคมของรัฐนั้นๆ การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นเพียงเทคนิคหรือวิธีการ แต่เป็นปัจจัยสำคัญในการรับรองว่ากระบวนการของการมีส่วนร่วมนั้นจะเอื้อประโยชน์ต่อประชาชนแน่นอน

จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมของพลเมือง (Citizen's Participation) ในฐานะสมาชิกของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะในบริบทของการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมืองหรือวัฒนธรรม ย่อมแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการและภูมิปัญญาในการกำหนดชีวิตของพลเมือง ชุมชนและสังคม อีกทั้งความสามารถในการบริหารจัดการ การควบคุมการใช้ทรัพยากร หรือการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่ก็มีความสำคัญและเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องอาศัยบริบทหรือองค์ประกอบของกระบวนการการมีส่วนร่วมของพลเมืองอย่างยิ่งยวดในอันที่จะพิทักษ์ผลประโยชน์ของรัฐ

### 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม

อิทธิพลของแนวคิดธรรมาภิบาลที่เกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ 1990 ทำให้บทบาทของภาครัฐในการพัฒนานโยบายสาธารณะปรับเปลี่ยนไป โดยมีบทบาทของ “พลเมือง” เพิ่มขึ้นและให้ความสำคัญกับความผูกพันของพลเมืองและผู้มีส่วนได้เสียต่อแผนและการดำเนินนโยบายภาครัฐ รวมไปถึงการเสริมพลังให้พลเมืองและผู้มีส่วนได้เสียในฐานะหุ้นส่วนของการพัฒนาได้เข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนแผนและนโยบาย (Smith, 2003, p. 1) ส่งผลให้รูปแบบของกระบวนการพัฒนานโยบายเปลี่ยนไปจากเดิมที่เข้าใจว่ามีเพียงรัฐเท่านั้นที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและพลเมืองมีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบาย เป็นแนวคิดการพัฒนานโยบายสาธารณะลักษณะแบบหุ้นส่วนในการพัฒนาตัวนโยบาย รวมถึงการนำไปปฏิบัติและการประเมินผลร่วมกัน (ทศพล สมพงษ์, 2563) หุ้นส่วนในการพัฒนานโยบายประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสียทั้งภาคพลเมืองและภาครัฐ จุดเด่นที่สำคัญของนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมคือการมีส่วนร่วมของพลเมืองนั้นมีได้มีส่วนร่วมเพียงแคในข้อมูลหรือให้คำปรึกษา แต่เป็น

การเข้ามามีส่วนร่วมที่พลเมืองมีความเกี่ยวข้องกับผูกพัน (Engaged) เป็นเจ้าของนโยบายด้วยกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมให้ความสำคัญกับพลเมืองในฐานะเป็นศูนย์กลางของผู้กำหนดนโยบาย (Center of Policy Maker) (Holmes, 2011, p. 1) ไม่ใช่เป็นเพียงแค่เป้าหมายของผู้เข้าร่วมในกระบวนการพัฒนานโยบาย แต่พลเมืองมีฐานะเป็นหน่วยทางสังคมหน่วยหนึ่ง (Agent) ที่เป็นหุ้นส่วนในการเป็นผู้กำหนดนโยบายการมีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบาย ผลจากการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการนโยบายดังกล่าวเรียกว่า “นโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม (Participatory Public Policy)”

การพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม มีจุดเด่นและเน้นการสร้าง ความเกี่ยวข้องของพลเมือง (Citizen Involvement) เนื่องจากความเกี่ยวข้องของพลเมืองจะนำไปสู่ความสัมพันธ์แบบมีความผูกพันร่วมกัน (Commitment) ระหว่างพลเมืองกับรัฐ (Molokwane & Lukamab 2018, p. 194) ซึ่งลักษณะของความสัมพันธ์ลักษณะนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อภาครัฐเปิดโอกาสให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอผลประโยชน์หรือปกป้องผลประโยชน์ของพลเมืองในขั้นตอนแรกของการจัดทำแผนหรือจัดทำนโยบายสาธารณะ ดังนั้นการเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นจะช่วยทำให้พลเมืองมีความเข้าใจ มีข้อมูลและส่งเสริมให้เกิดกระบวนการตัดสินใจได้ดีขึ้น (Marzuki, 2015, p. 22) ทั้งนี้ ปัจจัยที่จะทำให้กระบวนการในการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมมีความสมบูรณ์ได้นั้น จึงต้องมีการออกแบบและวางแผน หรือจัดเตรียมองค์ประกอบให้เหมาะสม โดยมีวัตถุประสงค์ในการกระตุ้นให้พลเมืองได้เข้ามาเกี่ยวข้องและมีความผูกพัน (Engagement) ตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการ

กล่าวโดยสรุปนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม นั้นเป็นผลผลิตจากกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะที่เกิดจากหลักการการมีส่วนร่วมในลักษณะแบบหุ้นส่วน (Partner of Participation) ตั้งแต่เริ่มต้นโดยมีพลเมืองเป็นหุ้นส่วนร่วมกับภาครัฐและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ดังนั้น ความสำคัญของแนวคิดการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม จึงต้องยึดพลเมืองว่ามีความผูกพันกับนโยบายในฐานะเป็นเจ้าของนโยบาย (Policy Owner) ซึ่งถ้าหากปราศจากความผูกพันของพลเมืองแล้ว การมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะที่จะเกิดขึ้นนั้นก็จะมี ความหมายและเป็นเพียงแค่การดำเนินการนโยบายนั้นเพียงภาครัฐแต่ฝ่ายเดียวเท่านั้น

### 3. ผลการวิจัย

(1) หน่วยงานและผู้เข้าร่วมกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะในพื้นที่ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี อาทิ บุคลากรโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลท่าตะคร้อ สาธารณสุขอำเภอหนองหญ้าปล้อง และผู้นำชุมชนแสดงความประสงค์ที่จะเข้าร่วมโครงการโดยสมัครใจ

เมื่อได้รับทราบที่มาและวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยให้เหตุผลว่ากิจกรรมเวทีสาธารณะ จะทำให้เกิดการร่วมคิดร่วมทำ ผลักดันให้เกิดโครงการที่เป็นประโยชน์แก่ชุมชนได้ (ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลท่าตะคร้อ, ประชาชนในตำบลท่าตะคร้อ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 22 พฤศจิกายน 2562) ในการจัดเวทีสาธารณะแต่ละครั้งได้รับความร่วมมืออย่างดีจากบุคลากรสาธารณสุขทั้งหมดโดยตลอดทั้งสถานที่ การคืนข้อมูลแก่ชุมชน และการเป็นผู้ช่วยประสานงานกลุ่มผู้นำชุมชนและกลุ่มชาวบ้านทั้ง 8 หมู่บ้านของตำบลท่าตะคร้อ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมการแสดงออกทางการเมืองและการใส่ใจในปัญหาสาธารณะของพลเมืองในพื้นที่อย่างชัดเจน

(2) คุณลักษณะของผู้ที่เข้าร่วมเวทีสาธารณะเพื่อพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมของตำบลท่าตะคร้อ ประกอบด้วยผู้นำชุมชน ได้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน อสม. และประชาชนทั้ง 8 หมู่บ้าน รวมทั้งผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนตำบลท่าตะคร้อ ซึ่งการจัดเวทีสาธารณะทั้ง 4 ครั้ง นักวิจัยได้มีหนังสือเชิญอย่างเป็นทางการไปทุกครั้งและได้รับความร่วมมือโดยการส่งผู้แทนเข้าร่วม ซึ่งจากการค้นหาสาเหตุที่นายก อบต. หรือปลัด อบต. ไม่ได้มาร่วมเวทีสาธารณะของตำบลท่าตะคร้อ ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้เข้าร่วมแทนอธิบายว่า นายก อบต. จะเกษียณอายุราชการในปีนี้จะวางมือจากงานต่างๆ แต่นายก อบต. แจ้งว่ายินดีสนับสนุนโครงการ/เวทีสาธารณะของตำบลท่าตะคร้อ (ตัวแทนองค์การบริหารส่วนตำบลท่าตะคร้อ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 22 พฤศจิกายน 2562)

ในขณะที่ความต้องการของสมาชิกชุมชนและผู้เข้าร่วมเวทีสาธารณะแสดงความต้องการให้ผู้นำได้มาร่วมกิจกรรมด้วย *“อยากให้นายก อบต. มาฟังเองว่าชาวบ้านคิดอะไร ทำอะไรด้วยตัวเอง ไม่อยากให้ต้องฝากใครไปบอกต่อ ... ตอนนี้อย่างไรเราก็จะจำหน้านายก อบต. ไม่ได้แล้ว”* (อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านหมู่ที่ 8, การสื่อสารส่วนบุคคล, 22 พฤศจิกายน 2562) และจากการเข้าร่วมเวทีสาธารณะพัฒนาโยบายแบบมีส่วนร่วมพบประเด็นที่เป็นหลักฐานสำคัญ คือ บุคลากรที่เป็นผู้แทนสามารถที่จะให้ข้อมูลบางอย่างได้ แต่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจและไม่สามารถเป็นที่ปรึกษาในเรื่อง/ประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้

(3) ประเด็นสาธารณะในตำบลท่าตะคร้อพบว่ามีความต้องการของชุมชนในหลายประเด็นและรวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ อาทิ ปัญหาเกี่ยวกับผู้ป่วยติดเตียง ผู้พิการ ผู้ป่วยยากไร้ในชุมชน ปัญหาสิ่งแวดล้อม ขยะชุมชน ปัญหาความยากจน ไม่มีงานทำ ไม่มีอาชีพเสริม ปัญหาขาดแคลนน้ำใช้เพื่อการเกษตรในช่วงหน้าแล้ง ปัญหายาเสพติดในชุมชนและอุบัติเหตุบนท้องถนน หลังจากการจัดเวทีสาธารณะในครั้งที่ 2 เป็นการคืนข้อมูลชุมชนโดยเจ้าหน้าที่ภาครัฐ คือ รพ.หนองหญ้าปล้อง และ รพ.สต.ท่าตะคร้อ เกี่ยวกับจำนวนผู้ป่วยติดเตียง ความจำเป็นในการจัดหาเตียงและอุปกรณ์สำหรับการดูแลผู้ป่วยตลอดจนสถานการณ์

โรคไข้เลือดออกที่มีแนวโน้มจะเป็นปัญหาการระบาดในพื้นที่ ทำให้ผู้เข้าร่วมเวทีสาธารณะมีการอภิปรายถึงประเด็นปัญหาที่ควรจะต้องขับเคลื่อนเป็นนโยบายของตำบลท่าตะคร้อและสรุปร่วมกันในเวทีสาธารณะว่าต้องการขับเคลื่อนใน 2 ประเด็น ได้แก่ (3.1) การป้องกันและส่งเสริมสุขภาพของประชาชนตำบลท่าตะคร้อ และ (3.2) การดูแลผู้ป่วยสูงอายุ ผู้พิการและผู้ป่วยติดเตียงในชุมชน

(4) จากประเด็นในเวทีสาธารณะตามข้อ (3) มีการค้นหาทางเลือกของประเด็นสาธารณะและจัดลำดับความสำคัญโดยการอภิปรายร่วมกันในเวทีของสมาชิก ซึ่งสมาชิกในเวทีมองว่าทั้ง 2 ประเด็นนั้นกว้างเกินไป “ควรเริ่มจากตรงไหนดีเพราะหลายๆ เรื่องก็สำคัญและเป็นการป้องกันโรคและส่งเสริมสุขภาพของประชาชนทั้งนั้นทั้งเรื่องออกกำลังกาย การจัดการขยะ ไข้เลือดออก หรือผู้ป่วยติดเตียง” (สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าตะคร้อ, ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 7, การสื่อสารส่วนบุคคล, 22 พฤศจิกายน 2562) ซึ่งจากการสังเกต พบว่าสมาชิกของกลุ่มในเวทีสาธารณะมีการแสดงความคิดเห็นและรับฟังกันอย่างถ้วนทั่วจนได้ข้อสรุปที่เป็นความเห็นร่วมกันในประเด็นสาธารณะ 2 เรื่อง ได้แก่ “ชุมชนท่าตะคร้อปลอดโรคไข้เลือดออก” และ “ท่าตะคร้อร่วมใจไม่ทอดทิ้งกัน” โดยกำหนดแนวทางดำเนินการ ดังนี้

ประเด็นสาธารณะที่ 1 “ชุมชนท่าตะคร้อปลอดโรคไข้เลือดออก” ดำเนินการดังนี้

1) กำหนดนโยบายของตำบลที่ชัดเจนมุ่งสู่การเป็น “ชุมชนท่าตะคร้อปลอดโรคไข้เลือดออก”

2) การเสริมสร้างความรอบรู้เรื่องโรคไข้เลือดออกแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและครอบคลุม

3) ร่วมดำเนินการมาตรการ “3 เก็บ ป้องกัน 3 โรค” กำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายในชุมชน

4) กำหนดมาตรการทางสังคมขึ้นในชุมชนทั้งการเสริมแรงทางบวกและการลงโทษ

5) ตั้งธนาคารปลาหางนกยูงประจำหมู่บ้าน

6) ตั้งทีมสอบสวนและควบคุมโรคไข้เลือดออกอย่างเป็นระบบ

7) การคิดค้น/จัดทำ/ใช้สมุนไพรหรือนวัตกรรมเพื่อไล่ยุง

8) ดำเนินกลยุทธ์เชื่อมโยงโรงเรียนสู่บ้าน-งานโรงเรียนของลูกหลาน สู่งานของพ่อแม่ผู้ปกครองที่บ้าน

ประเด็นสาธารณะที่ 2 “ท่าตะคร้อร่วมใจไม่ทอดทิ้งกัน” ดำเนินการดังนี้

1) ตั้งคณะกรรมการศูนย์จากสมาชิกในชุมชนตำบลท่าตะคร้อ

2) ดำเนินการศูนย์ช่วยเหลือดูแลฟื้นฟูผู้ป่วยและผู้พิการโดยชุมชนร่วมใจกัน

3) ระดมทุน สรรหางบประมาณเพื่อจัดหาอุปกรณ์สำหรับผู้ป่วยติดเตียงและผู้พิการ

4) พัฒนาศักยภาพผู้ดูแล (อสม./จิตอาสา) ข้อเสนอเชิงนโยบายและแนวทางการดำเนินงานประเด็นสาธารณสุขทั้ง 2 ประเด็นนี้ ผ่านการวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาโดยใช้ทรัพยากรที่อยู่ในชุมชนท่าตะคร้อ มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ผู้รับผิดชอบและผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาคประชาชน ผู้นำชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ โดยชุมชนมีการเสนอให้ความร่วมมือที่ชัดเจน เช่น รับอาสาเป็นธนาคารปลาหางนกยูง และแจกจ่ายปลาหางนกยูงให้ครัวเรือนแต่ละในหมู่บ้าน รับอาสาเป็นทีมสำรวจลูกน้ำยุงลาย ร่วมเป็นกรรมการทีมลงพื้นที่สอบสวนและควบคุมโรค หรือเป็นแกนนำในการระดมทุนสรรหางบประมาณเพื่อจัดหาอุปกรณ์สำหรับศูนย์ช่วยเหลือดูแลฟื้นฟูผู้ป่วยและผู้พิการในชุมชน

(5) นำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายตามข้อ 3.4 และแนวทางการดำเนินงานและการกำหนดบทบาทหน้าที่ผู้รับผิดชอบทั้ง 2 ประเด็นสาธารณสุขข้างต้น ถูกนำเสนอต่อที่ประชุมในเวทีสาธารณะในครั้งสุดท้ายและส่งเอกสารเสนอต่อ อบต.ท่าตะคร้อเพื่อพิจารณาดำเนินการ

(6) พฤติกรรมความเป็นพลเมืองในตำบลท่าตะคร้อจากการจัดเวทีสาธารณะเพื่อสร้างกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลโดยให้ผู้เข้าร่วมเวทีสาธารณะตอบแบบสอบถามประเมินความเป็นพลเมืองก่อนเข้าร่วมกิจกรรม (Pre Test) ในเวทีสาธารณะครั้งที่ 1 และให้ตอบแบบสอบถามอีกครั้งหลังจากการเข้าร่วมกิจกรรม (Post Test) ในเวทีสาธารณะครั้งที่ 4 ผลการประเมินความเป็นพลเมืองก่อนและหลังจากการเข้าร่วมกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมของพลเมืองในตำบลท่าตะคร้อ มีรายละเอียด ดังนี้

### ตารางที่ 1 ผลการเปลี่ยนแปลงความเป็นพลเมืองก่อนและหลังการเข้าร่วมกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมตำบลท่าตะคร้อ

ระยะเวลา	คะแนนเฉลี่ย (Mean)	คะแนนสูงสุด (Max)	คะแนนต่ำสุด (Min)	ค่าเฉลี่ยเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)	จำนวนตัวอย่าง (N)	นัยสำคัญทางสถิติ (Sig)
ก่อนกิจกรรม	248.60	302	168	28.615	50	0.543
หลังกิจกรรม	252.35	300	144	29.534	50	

\*กำหนดค่านัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

จากตาราง พบว่า ค่าเฉลี่ยพฤติกรรมความเป็นพลเมืองตำบลท่าตะคร้อสูงขึ้นเล็กน้อยจาก 248.60 เป็น 252.35 และไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าค่าคะแนนของ

ความเป็นพลเมืองอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูงทั้งก่อนและหลังการเข้าร่วมกิจกรรม ซึ่งจัดว่าอยู่ในระดับเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้น (Active Citizen) อาจเป็นไปได้ว่ากลุ่มผู้เข้าร่วมเวทีสาธารณะเป็นพลเมืองที่มีประสบการณ์ในการร่วมเวทีสาธารณะมาก่อนในระยะเวลาหนึ่งโดยเฉพาะผู้นำหรือแกนนำชุมชน จึงส่งผลให้ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก กล่าวคือยังคงอยู่ในระดับที่เป็นพลเมืองที่กระตือรือร้น (Active Citizen) มาตั้งแต่ก่อนเข้าร่วมเวทีสาธารณะ อย่างไรก็ตาม อาจสรุปได้ว่าการเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมของพลเมืองในตำบลท่าตะคร้อส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงความเป็นพลเมืองเพียงเล็กน้อย แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงภายในเป็นระดับที่สูงขึ้น นั่นคือระดับความเป็นพลเมืองที่มีความกระตือรือร้นมากยิ่งขึ้น อาจสรุปผลการวิจัยได้ว่า การเข้าร่วมกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมในตำบลท่าตะคร้อ ได้ดังนี้

(6.1) กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะไม่ได้มุ่งเน้นเจาะจงให้ผู้หนึ่งผู้ใดหรือหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดเป็นผู้รับนำไปประกาศเป็นนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัติ แต่เป็นเพียงการทำข้อเสนอเชิงนโยบายโดยการเสนอนโยบายแบบรวมๆ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปแปลงเป็นแผนงานเพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน (อบต.ท่าตะคร้อ และรพ.สต.ท่าตะคร้อ)

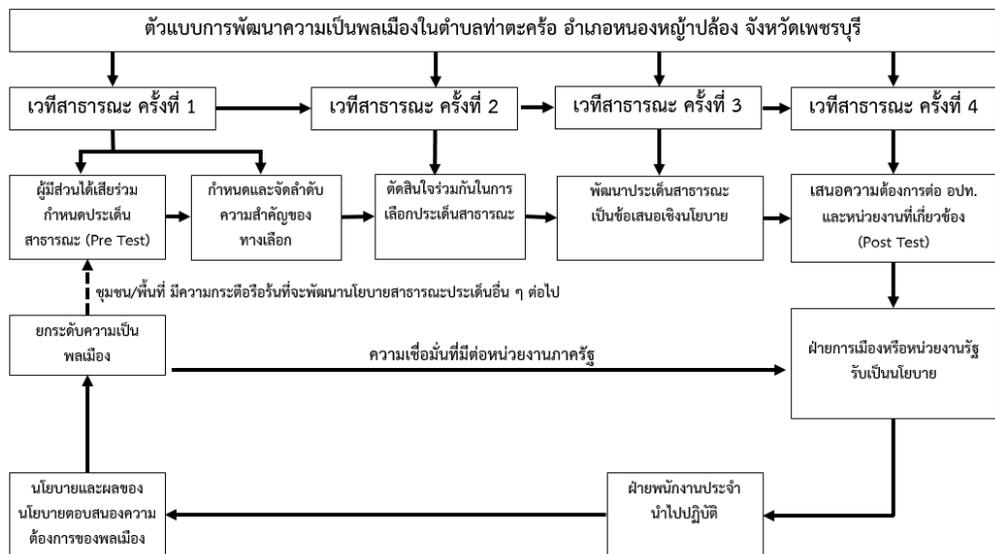
(6.2) ในขั้นตอนการรับข้อเสนอเชิงนโยบายไปปฏิบัติ มีผู้แทนจาก อบต.ท่าตะคร้อ มารับข้อเสนอที่เกิดขึ้นจากชุมชน (ไม่มีฝ่ายการเมืองท้องถิ่นมารับข้อเสนอโดยตรง) โดยตัวแทนได้แจ้งให้ที่ประชุมในเวทีสาธารณะพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายชุมชนท่าตะคร้อ รับทราบว่าจะนำนโยบายทั้งสองเรื่องไปบรรจุไว้ในแผนงานของ อบต.ท่าตะคร้อเพื่อดำเนินงานในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

(7) ผลการวิจัยค้นพบตัวแบบ (Model) ในการพัฒนาความเป็นพลเมืองของตำบลท่าตะคร้อ อำเภอหนองหญ้าปล้อง จังหวัดเพชรบุรี มีรายละเอียดดังแผนภาพที่ 3

ตัวแบบการพัฒนาความเป็นพลเมืองในตำบลท่าตะคร้อ อำเภอหนองหญ้าปล้อง จังหวัดเพชรบุรี การวิจัยเริ่มต้นที่การประสานงานในพื้นที่เพื่อจัดเวทีสาธารณะ (Public Forum) ครั้งที่ 1 เป็นการทำความเข้าใจในวัตถุประสงค์และกระบวนการของการวิจัยปฏิบัติการเพื่อสร้างความเป็นพลเมือง ซึ่งเป็นการกำหนดประเด็นสาธารณะของผู้มีส่วนได้เสียในชุมชน ระบุและจัดลำดับความสำคัญของทางเลือกนโยบายสาธารณะ รวมทั้งการวัดความเป็นพลเมืองก่อนเข้าร่วมกิจกรรม (Pre Test) ต่อมาในเวทีสาธารณะครั้งที่ 2 เป็นขั้นพัฒนานโยบายสาธารณะเป็นการค้นหาประเด็นสาธารณะ (Public Issue) ที่จะพัฒนาเป็นขั้นก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation) ซึ่งเป็นการตัดสินใจร่วมกันในการเลือกประเด็นหรือนโยบายสาธารณะของชุมชน ต่อจากนั้นในเวทีสาธารณะครั้งที่ 3 ขั้นจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy Formulation)

เป็นการพัฒนาข้อเสนอและแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ 2 เรื่อง คือ 3.1) ชุมชนทำตะกร้อปลอดโรคไข้เลือดออก และ 3.2) ทำตะกร้อร่วมใจไม่ทอดทิ้งกัน และในเวทีสาธารณะครั้งที่ 4 เป็นการเสนอความต้องการต่อ อปท. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในขั้นของการนำเสนอ นโยบายและการรับเป็นนโยบาย ซึ่งเป็นการนำเสนอข้อเสนอของชุมชนทำตะกร้อทั้งสองเรื่องต่อฝ่ายการเมืองหรือหน่วยงานภาครัฐรับไปดำเนินการเป็นนโยบาย ในที่นี้คือ อบต. ทำตะกร้อซึ่งเป็นการนำเสนอความต้องการของชุมชนทำตะกร้อต่อผู้แทน อบต. ซึ่งได้นำข้อเสนอเชิงนโยบายทั้ง 2 เรื่องเข้าไปในแผนงานของ อบต. เพื่อดำเนินการในปีงบประมาณถัดไป ซึ่งสามารถสรุปผลการวิจัยได้ว่าข้อเสนอโยบายสาธารณะที่พลเมืองจัดทำนั้นประสบความสำเร็จในการดำเนินงานรวมทั้งผลสัมฤทธิ์ของนโยบายทั้ง 2 เรื่องนั้นก็ตอบสนองความต้องการของชุมชนด้วย เมื่อข้อเสนอโยบายสาธารณะได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานรัฐ ชุมชนก็มีความเชื่อมั่นต่อหน่วยงานภาครัฐระดับความเป็นพลเมืองในชุมชนก็สูงขึ้น (ผลการวิเคราะห์ความเป็นพลเมืองจากแบบสอบถามของชุมชนทำตะกร้อมีระดับสูงขึ้น ในตารางที่ 1) จึงส่งผลเชิงจิตวิทยาที่ชุมชน/พื้นที่มีความกระตือรือร้นที่จะดำเนินการหรือพัฒนานโยบายสาธารณะในชุมชนประเด็นอื่นๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนทำตะกร้อต่อไป

### แผนภาพที่ 3 ตัวแบบการพัฒนาความเป็นพลเมืองในตำบลท่าตะคร้อ อำเภอหนองหญ้าปล้อง จังหวัดเพชรบุรี



ที่มา: ผู้เขียน

#### 4. บทสรุปการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้

จากผลการวิจัยพบว่า ระดับความเป็นพลเมืองในตำบลท่าตะคร้อ อำเภอหนองหญ้าปล้อง จังหวัดเพชรบุรี มีการยกระดับสูงขึ้นภายใน (ระดับที่ 3 พลเมืองที่กระตือรือร้น-Active Citizen) ซึ่งสามารถพัฒนาได้โดยการส่งเสริมให้พลเมืองมีบทบาทโดยการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะตั้งแต่เริ่มแรกและได้ลงมือปฏิบัติจริง ซึ่งงานวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะในการนำตัวแบบการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมเป็นเครื่องมือไปใช้พัฒนาสังคมการเมืองในระบบประชาธิปไตย ดังนี้

##### 4.1 การพัฒนาและยกระดับความเป็นพลเมือง

จุดประสงค์หลักของงานวิจัย คือ การค้นหาตัวแบบในการสร้างความเป็นพลเมืองในชุมชนตำบลท่าตะคร้อที่เป็นองค์ประกอบกลุ่มสังคมขนาดเล็ก เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในระดับสังคมที่มีขนาดใหญ่ขึ้น นั่นคือสังคมที่มีพลเมืองพฤติกรรมแบบกระตือรือร้น (Active Citizen) ตัวแบบกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไว้สามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือพัฒนาความเป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยได้ ดังนี้

##### 4.1.1 ใช้เพื่อการกระจายอำนาจให้ถึงชุมชนท่าตะคร้อ

ปัจจุบันการมองเรื่องการกระจายอำนาจนั้นเป็นเป็นการมองภาพกว้างในหลายมิติ ซึ่งสามารถขยายผลได้ถึงการกระจายอำนาจให้ถึงพลเมืองในชุมชนและถือว่าการกระจายอำนาจความเป็นประชาธิปไตย (Democratic Decentralization) ซึ่งการนำตัวแบบกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมไปใช้ในท้องถิ่น จึงเป็นการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้พลเมืองได้แสดงออกถึงพลังหรือการใช้อำนาจ (Exercise Power) เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะของชุมชน ผลลัพธ์ที่ได้จากการใช้พลังของพลเมืองผ่านกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะจะออกมาในหลายรูปแบบที่แตกต่างกัน เช่น นโยบายการพัฒนาท้องถิ่นหรือข้อเสนอของชุมชน หรือความเห็นต่อเรื่องราวต่างๆ รวมทั้งการตัดสินใจที่จะทำหรือไม่ทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งในชุมชน ดังนั้น ตัวแบบกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะจึงเป็นเครื่องมือในการกระจายอำนาจให้พลเมืองได้ใช้อำนาจของตนเองออกมาโดยตรง ซึ่งจะสะท้อน (Feedback) ของกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองในชุมชนท่าตะคร้อได้ชัดเจน

##### 4.1.2 ใช้เพื่อการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในชุมชน

กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมสามารถนำไปใช้ในกระบวนการจัดทำนโยบายหรือแผนพัฒนาประจำปีของท้องถิ่นได้ ซึ่งจะช่วย เสริมสร้างความเป็นประชาคมและทำให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงบประมาณ นอกจากนี้ พลเมืองยังสามารถเป็นผู้ติดตามและผู้ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเองเป็นสมาชิก

ชุมชนนั้นๆ ได้ด้วย ซึ่งจะทำให้พลเมืองรู้สึกเป็นเจ้าของและผูกพันกับท้องถิ่นของตนเอง รวมถึงรู้สึกว่าการใช้อำนาจของตนเองได้รับการตอบสนอง ทำให้เกิดความเชื่อมั่นในตนเอง สมาชิกในชุมชนและเชื่อมั่นในสิ่งที่ตนเองได้เข้าไปมีส่วนร่วมทั้งหน่วยงานรัฐ และหน่วยงานท้องถิ่น การใช้กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมจึงถือได้ว่าเป็นการสร้างธรรมาภิบาลท้องถิ่นได้จากการมีส่วนร่วมของชุมชน นอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างสำนึกความรับผิดชอบของพลเมืองและเสริมสร้างให้เกิดความโปร่งใส (Transparency) ของการบริหารทรัพยากร ทั้งมิติความสำเร็จของนโยบายและประสิทธิภาพของการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 4.1.3 ใช้ในการสร้างวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยให้กับชุมชนหรือสังคมไทย

จากผลการศึกษาในพื้นที่ตำบลท่าตะคร้อสะท้อนการพัฒนาสาธารณะที่สามารถประยุกต์ใช้เสริมสร้างวิถีชีวิตประชาธิปไตย (Democracy Mode of Life) ได้ อาทิ เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนในสังคมไทยที่มีสิทธิเลือกตั้ง (ประชาชน) กับผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง (ผู้แทน) ที่ต้องสร้างให้เกิดระบบความสัมพันธ์ต่อกันหลังการเลือกตั้ง ผู้ได้รับการเลือกตั้งที่ทำหน้าที่ในการบริหารท้องถิ่นควรค้นหาความต้องการและเคารพเสียงของพลเมือง กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะเป็นทางเลือกหนึ่งในการประสานและค้นหาความต้องการของพลเมือง ดังนั้น ผู้นำชุมชนหรือผู้แทนจึงสมควรที่จะรับข้อเสนอและนำไปกำหนดเป็นนโยบายในชุมชนและนำนโยบายนั้นๆ ไปปฏิบัติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการดำเนินการที่ตอบสนองต่อความต้องการของพลเมืองและสร้างวิถีชีวิตตามครรลองประชาธิปไตย

#### 4.2 การสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) โดยมีประเด็นยุทธศาสตร์เป็นกรอบอย่างกว้างๆ ที่ชี้ให้เห็นทิศทางในการพัฒนาประเทศ สำหรับยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับภาคพลเมืองได้กำหนดให้ทุกภาคส่วนจะต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในฐานะหุ้นส่วนของกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ร่วมกับภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคท้องถิ่น ข้อเสนอแนะจากงานวิจัย คือ แนวทางตามประเด็นยุทธศาสตร์นั้นสามารถแปลงไปสู่การปฏิบัติได้ โดยการประยุกต์ใช้ตัวแบบกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม

ในกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมตามตัวแบบ (Model) ที่เสนอจากงานวิจัยสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั้งในการเป็นเป้าประสงค์ (Target) ที่ต้องการและใช้เป็นวิธีการหรือกระบวนการ (Process) ให้บรรลุวัตถุประสงค์คือใช้เป็นเป้าหมายในยุทธศาสตร์ เช่น ในยุทธศาสตร์ที่ 1 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการเสริมสร้างการเมืองในระบอบ

ประชาธิปไตย และยุทธศาสตร์ที่ 3 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ส่งเสริมการกระจายอำนาจ ส่งเสริมบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับประเด็นยุทธศาสตร์อื่นๆ สามารถใช้กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการในการขับเคลื่อนวัตถุประสงค์ให้บรรลุเป้าหมายได้

นอกจากนี้ การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่มีประเด็นในระดับชาติอยู่แล้ว ก็สามารถนำไปสู่การปฏิบัติในระดับชุมชนหรือพื้นที่ได้ โดยการเอื้ออำนวยหรือการสร้างโอกาสให้พลเมืองได้มีส่วนร่วมในการแสดงออกถึงพลังของพลเมืองที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติของพื้นที่หรือชุมชนตนเอง เพื่อให้พลเมืองนั้นได้มีความรู้สึกความเป็นเจ้าของ (Sense of Belonging) ร่วมกับรัฐ (State) เพื่อการพัฒนาประเทศควบคู่กันไปกับการพัฒนาชุมชนตัวเองได้อย่างยั่งยืน

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

คะนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, ถวัลย์รัฐ วรเทพพุดผิงษ์, พิสิฐ ศุกรีย์พงศ์, พัชรี สีโรรส, ถวิลวดี บุรีกุล, โสภารัตน์ จารุสมบัติ, และคณะ (2545). *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรสการพิมพ์.

เจมส์ แอล เครย์ตัน. (2552). *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม* [The public participation handbook: making better decisions through citizen involvement]. (วันชัย วัฒนศัพท์, ถวิลวดี บุรีกุล, และเมธิตา พงษ์ศักดิ์ศรี, ผู้แปล). ขอนแก่น: ศิริภณธ์ ออฟเซ็ท.

ถวิลวดี บุรีกุล, สติธร ธนานิธิโชติ, และรัชวดี แสงมหะหมัด. (2562). *รายงานการประเมินสถานการณ์ความเป็นประชาธิปไตยไทย พ.ศ. 2562*. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า.

ถวิลวดี บุรีกุล, เออเจนี เมริโอ, และรัชวดี แสงมหะหมัด. (2557). *พลเมืองไทย: การสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: บริษัท ส. เจริญการพิมพ์ จำกัด.

ทวิทอง หงษ์วิวัฒน์. (2527). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล.

ทศพล สมพงษ์. (2556). *การสังเคราะห์บทเรียนเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยชุมชน*. กรุงเทพฯ: บริษัท ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์ จำกัด.

- \_\_\_\_\_. (2563). *การศึกษาพฤติกรรมความเป็นพลเมืองสำหรับสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: บริษัท ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์ จำกัด.
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2553). *การจัดการศึกษาว่าด้วยพลเมืองในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*. กรุงเทพฯ: สืบค้นเมื่อ 15 ตุลาคม 2563, จาก [www.gotoknow.org/posts/581641](http://www.gotoknow.org/posts/581641)
- ภาสุมิตรา ภาคาผล, และมนังค์ อังควาณิช. (2560). *การจัดการเรียนรู้แบบโครงการงานโดยใช้ กิจกรรมบริการสังคมเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองในวิถีประชาธิปไตย*. *Veridian E-Journal, Silpakorn University (ฉบับภาษาไทย สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ)*, 12(3), 977-990.
- วรากรณ์ สามโกเศศ. (2553). *การจัดการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง*. สืบค้นเมื่อ 15 ตุลาคม 2563, จาก <http://social.obec.go.th/library/document/civic/civic01.pdf>
- สถาบันพระปกเกล้า. (2552). *การปฏิรูปสถาบันและกระบวนการเพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตย ท้องถิ่นในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา.
- \_\_\_\_\_. (2563). *การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. สืบค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2563, จาก [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B888A\\_2560](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B888A_2560)
- สภาพพัฒนาการเมือง. (2559). *ถอดบทเรียนชุมชน: รากฐานการพัฒนาประชาธิปไตยที่ยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: บริษัท ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์ จำกัด.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2556). *การมีส่วนร่วมในระบบราชการ*. สืบค้นเมื่อ 15 ตุลาคม 2563, จาก <https://www.opdc.go.th/content/NzUw>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2556). *สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์.

## ภาษาอังกฤษ

- Boyte, H. C., & Kari, N. (1996). *Building America: The Democratic Promise of Public Work*. Philadelphia: Temple.
- Coare, P., & Johnston, R. (Eds.) (2005). *Adult Learning, Citizenship and Community Voice*. Leicester: NIACE.
- Creighton, J. L. (2005). *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement*. San Francisco, CA: John Wiley and Sons.

- Holmes, B. (2011). *Citizens' Engagement in Policymaking and the Design of Public Services*. Canberra: Parliamentary Library.
- Jones, L., & Wells, K. (2007). Strategies for Academic and Clinician Engagement in Community-Participatory Partnered Research. *The Journal of American Medical Association*, 297(4), 407-410.
- Marzuki, A. (2015). Challenges in the Public Participation and the Decision Making Process. *Sociology and Space*, 53(1), 21-39.
- Mathews, D. (1999). *Politics for People: Finding a Responsible Public Voice*. Illinois: University of Illinois Press.
- Molokwane, T., & Lukamba, M. T. (2018). Citizen Involvement in the Formulation of Public Policy. In the 3<sup>rd</sup> International Conference on Public Administration and Development Alternatives 4-6 July 2018, Stellenbosch University, Saldahna Bay, South Africa.
- Simpson, J., & Weiner, E. (1989). *The Oxford English Dictionary*. United Kingdom: Clarendon Press.
- Smith, L. B. (2003). *Public Policy and Public Participation Engaging Citizens and Community in the Development of Public Policy*. Population and Public Health Branch, Atlantic Regional Office, Health Canada.
- Stuart, M. (2000). Beyond Rhetoric: Reclaiming a Radical Agenda for Active Participation in Higher Education. In Thomson, J. (Ed.) *Stretching the Academy* (pp. 23-35). Leicester: NIACE.

# การลงโทษประหารชีวิตของสังคมไทยในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุด ตามแนวทางสหประชาชาติ<sup>1</sup>

ตุลาการ ชัยนันทน์เกต<sup>2</sup>

Received: October 28, 2020

Revised: February 10, 2021

Accepted: March 10, 2021

## บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาข้อกำหนดแนวทาง และความสอดคล้องของสังคมไทย เกี่ยวกับการลงโทษประหารชีวิตในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดของสหประชาชาติ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มผู้กำหนดนโยบาย ผู้นำนโยบายมาปฏิบัติ กลุ่มประชาสังคม และ กลุ่มนักวิชาการ พบว่าผลการศึกษาข้อกำหนดและแนวทางการลงโทษประหารชีวิตในคดี อาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดของสหประชาชาติเป็นเรื่องมาตรฐานสากลที่พึงปฏิบัติ แม้ว่าใน แต่ละประเทศจะมีบริบททางสังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน หากประเทศไทยกำหนดแนวทาง ที่สอดคล้องต่อแนวทางของสหประชาชาติจะส่งผลให้สามารถลดความผิดพลาดในการดำเนิน คดีอาญาด้วยการลงโทษผู้บริสุทธิ์ และลดผลกระทบต่อเหยื่อได้ แนวทางที่เหมาะสมในการใช้ โทษประหารชีวิตในกรณีคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดตามแนวทางของสหประชาชาติ คือ การใช้โทษประหารชีวิตเฉพาะในคดีเจตนาฆ่าทำให้ผู้อื่นเสียชีวิต และอาจพักการใช้โทษประหาร ชีวิตในทางปฏิบัติ อีกทั้งการนำมาตราการแทนการลงโทษประหารชีวิตในฐานความผิดที่มีอัตรา โทษสูงถึงขั้นประหารชีวิตที่ไม่สอดคล้องต่อแนวทางของสหประชาชาติ คือ กำหนดโทษจำคุก เพิ่มเข้าไปในบางฐานความผิดที่มีบทลงโทษประหารชีวิตเพียงสถานเดียว การใช้โทษจำคุก ระยะเวลาที่มีกำหนดระยะเวลาแน่นอนในการพ้นโทษ การจำคุกตลอดชีวิตโดยไม่ได้รับการ ลดโทษ และการนำนักโทษประหารไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในด้านต่างๆ อันเป็นประโยชน์ต่อสังคม เพื่อการเปลี่ยนแปลงแนวทางการลงโทษประหารชีวิตในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดที่ สอดคล้องและเหมาะสมกับสังคมไทยในปัจจุบันและอนาคต

**คำสำคัญ** การลงโทษ, องค์การสหประชาชาติ, การประหารชีวิต, คดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุด

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง แนวทางการลงโทษประหารชีวิตในสังคมไทย: ศึกษากรณี อาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดตามแนวทางสหประชาชาติ

<sup>2</sup> นิสิตปริญญาโท สาขาอาชญาวิทยาและงานยุติธรรม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ 10330 อีเมล: tulakarn0310@gmail.com

## Death Penalty in the United Nations Guideline on the Most Serious Crime

Tulakarn Khayankhanket<sup>3</sup>

### Abstract

The purpose of this qualitative research was to study the guidelines of Thai society concerning the death penalty. Using in-depth interviews with policy-makers, policy leaders in action, civil society groups and academic groups, the study found that the United Nations death penalty regulations and guidelines for the most serious crimes comprise the international standards, even though each country may have a different social and cultural context. In the case of Thailand, punishing innocents can result from errors in criminal prosecution. Considering the death penalty as judicial punishment specifically in cases of premeditated murder, the death penalty could be the most appropriate guideline since it involves loss of life. Additionally, the death penalty could be suspended in practice. Regarding Thai culture and society, there are several penalties that could replace capital punishment for the most severe offenses, yet they do not correspond to the United Nation guidelines. Adding more imprisonment in some cases, which are supposed to be solely sentenced to death can be an alternative. Likewise, long-term imprisonment with fixed time for acquittal and life imprisonment without mitigation is a possibility. Lastly, enabling opportunities to execute prisoners creates value to society. These are potentially generated by adjusting the United Nations guidelines for the death penalty in cases involving the most serious crimes in order to be consistent and appropriate in Thailand.

**Keywords** Punishment, United Nations, Death Penalty, Most Serious Crime

---

<sup>3</sup> Student in Master of Arts Program (Criminology and Criminal Justice), Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok 10330. E-mail: tulakarn0310@gmail.com

## 1. บทนำ

การลงโทษ เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับทุกสังคมในโลกมาเป็นเวลานานับพันปี จุดมุ่งหมายของการลงโทษ เพื่อให้บุคคลผู้นั้นปรับเปลี่ยนแก้ไขทัศนคติและพฤติกรรมตนเอง เสียใหม่เพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกับสังคมได้ ในกรณีที่บุคคลผู้นั้นกระทำความผิดร้ายแรง สังคมอาจมีการลงโทษที่รุนแรงขึ้นตามความเหมาะสมกับการกระทำผิดของบุคคลผู้นั้น กล่าวได้ว่าการลงโทษเป็นกลไกชนิดหนึ่งของสังคมมาตั้งแต่ยุคโบราณในการควบคุมสังคมของตนเองให้อยู่ในภาวะที่มีดุลยภาพ (Whitmeyer, 2002; Netter, 2005; Verboon & Van Dijke, 2010)

การลงโทษมีวิวัฒนาการเรื่อยมาจนกลายมาเป็นโทษทางอาญา สำหรับโทษทางอาญา ตามกฎหมายไทยในปัจจุบัน บัญญัติไว้ในมาตรา 18 ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 โดยกำหนดโทษทางอาญาไว้ 5 สถาน ได้แก่ ริบทรัพย์สิน ปรับ กักขัง จำคุก และประหารชีวิต การลงโทษประหารชีวิตถือเป็นโทษที่รุนแรงที่สุด รูปแบบการประหารชีวิตแตกต่างกันไปตามยุคสมัย ซึ่งปัจจุบันใช้วิธีการประหารชีวิตด้วยการฉีดยา ในขณะที่เดียวกันมีเสียงเรียกร้องจากองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนจากต่างประเทศให้ประเทศไทยยกเลิกโทษประหารชีวิต โดยมีเหตุผลว่าโทษประหารชีวิตขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน

โทษประหารชีวิตเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดที่มีกำหนดโทษสูงสุดของสังคมมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในอดีตมีวัตถุประสงค์หลักของการลงโทษ คือ การแก้แค้นทดแทน การข่มขู่ยับยั้ง การตัดโอกาสในการกระทำความผิด เพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยและความเป็นธรรมในสังคม หากแต่ปัจจุบันวัตถุประสงค์ของการลงโทษได้เปลี่ยนแปลงไป โดยการลงโทษเน้นวัตถุประสงค์ของการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญ อีกทั้งการใช้โทษประหารชีวิตไม่สามารถยับยั้งอาชญากรรมได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ สถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยและในหลายประเทศทั่วโลก มองว่าการลงโทษประหารชีวิตเป็นการกระทำที่โหดร้ายและไร้มนุษยธรรม ขัดต่อสิทธิในการมีชีวิต (Right to Life) ซึ่งถือเป็นหลักการพื้นฐานสิทธิมนุษยชน และหากมีความผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรม ก็อาจมีการลงโทษผู้ที่มีได้กระทำความผิดได้ และถ้ายิ่งถึงกระบวนการยุติธรรมสมัยใหม่ที่มีความสำคัญด้านการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด การลงโทษประหารชีวิตก็เท่ากับเป็นการตัดโอกาสไม่ให้ผู้กระทำความผิดได้แก้ไขฟื้นฟูตัวเอง ซึ่งเป็นเหตุผลที่สำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของหลายประเทศในปัจจุบัน สำหรับแนวคิดด้านการให้ความสำคัญต่อสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่มีผลต่อแนวคิดในการยกเลิกโทษประหารชีวิต ประกอบด้วย ปณิญาสาภลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ถือเป็นมาตรฐานที่ประเทศสมาชิกสหประชาชาติที่ได้ร่วมกันจัดทำ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของ

ประชาชนทั่วโลก ซึ่งการประหารชีวิตถือเป็นการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดที่เป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานในการมีชีวิตของมนุษย์ ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน รวมทั้งพิธีสารเลือกรับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) มีข้อกำหนดที่สำคัญต่อการเคารพสิทธิเสรีภาพและความปลอดภัยของพลเมืองในประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งประเทศไทยได้มีการปฏิบัติตามข้อกำหนดของพิธีสารดังกล่าวในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการยกเลิกโทษประหารชีวิตสำหรับผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี และสตรีผู้ที่ตั้งครรภ์ อย่างไรก็ตาม การลงโทษประหารชีวิตอาจกระทำได้เฉพาะอาญากรรมที่ร้ายแรงที่สุดหรืออาญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุด (Most Serious Crime)

นอกจากนั้น ตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: CAT) มีข้อกำหนดต่อการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการประหารชีวิตที่เป็นการทรมาน หรือการปฏิบัติที่ไร้มนุษยธรรมจะกระทำไม่ได้ รวมทั้งสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบทั้งด้านร่างกายและจิตใจที่มีต่อนักโทษประหาร และกฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการยกเลิกโทษประหารชีวิต อนุสัญญาฯ และพิธีสารฯ ดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของสังคมโลกต่อทิศทางของประเทศไทยในด้านสิทธิมนุษยชนได้อย่างดีเยี่ยม และยังเป็นการสะท้อนถึงภาวะความตื่นตัวของประเทศไทยในการปรับตัวและเรียนรู้มิติทางด้านสิทธิมนุษยชนจากต่างประเทศเช่นเดียวกัน การลงนามในสนธิสัญญาต่างๆ จึงเป็นการพัฒนาพื้นฐานหลักการทางด้านสิทธิมนุษยชนให้มีความเป็นอารยะและได้รับการยอมรับจากนานาประเทศว่าประเทศไทยให้ความสำคัญต่อมิติทางด้านสิทธิและศักดิ์ศรีของมนุษย์เป็นสำคัญ (สุมนทิพย์ จิตสว่าง, 2561)

การลงโทษประหารชีวิตในประเทศไทยได้มีการถกเถียงและเป็นประเด็นทางสังคมขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อกรมราชทัณฑ์ประกาศการประหารชีวิตนักโทษเป็นครั้งแรกในรอบ 9 ปี เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2561 หลังจากที่ไม่มีมีการประหารชีวิตนักโทษมาตั้งแต่ พ.ศ. 2552 ซึ่งหากประเทศไทยไม่มีการประหารชีวิตเป็นเวลา 10 ปีติดต่อกัน องค์การสหประชาชาติจะถือว่าไทยเป็นประเทศที่ยกเลิกโทษประหารชีวิตในทางปฏิบัติทันที สถิติจากกรมราชทัณฑ์การประหารชีวิตด้วยการยิงเป้า นับตั้งแต่การเปลี่ยนการประหารจากการตัดคอมาเป็นการยิงเป้าในปี พ.ศ. 2478 จนถึง พ.ศ. 2546 มีนักโทษถูกประหารชีวิต 319 คน เป็นนักโทษชาย 316 คน นักโทษหญิง 3 คน และจำนวนผู้ที่รับโทษประหารชีวิตด้วยวิธีการฉีดยานับตั้งแต่การเปลี่ยนการประหารจากการยิงเป้ามาเป็นการฉีดยาในปี พ.ศ. 2546 นั้น มีจำนวนทั้งสิ้น 7 คน เป็นนักโทษชายทั้งหมด ส่วนใหญ่เป็นนักโทษประหารชีวิตจากคดียาเสพติด จำนวน 5 คน และนักโทษประหารชีวิตจากคดีความผิดต่อชีวิตจำนวน 2 คน (กรมราชทัณฑ์, 2563) นักโทษ

ประหารชีวิตส่วนใหญ่ได้รับโทษประหารชีวิตจากคดียาเสพติด แต่คดียาเสพติดไม่ถือว่าเป็นคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุด ตามนิยามขององค์การสหประชาชาติ (International Commission against the Death Penalty, 2013) ซึ่งได้ให้นิยามของอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุด คือ กรณีการกระทำผิดโดยเจตนาฆ่าคนและส่งผลให้เกิดความตาย อาจกล่าวได้ว่าการประหารชีวิตนักโทษด้วยวิธีการฉีดยาในประเทศไทยที่ผ่านมา ในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดจำนวน 2 คน จากคดีความผิดต่อชีวิต จึงเป็นไปตามการให้คำนิยามขององค์การสหประชาชาติ ตามกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะกระทำความผิด อีกทั้งไม่ขัดต่อกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) หากแต่การประหารชีวิตนักโทษประหารในคดียาเสพติดนั้นยังคงเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่าสอดคล้องกับสภาพสังคมไทยหรือไม่ อย่างไร ที่จะกำหนดว่าเป็นคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์สูงสุดอันเป็นข้อยกเว้นสำหรับประเทศที่ยังคงโทษประหารชีวิต

จึงทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจจะทำการศึกษาว่า ข้อกำหนดและแนวทางเกี่ยวกับการลงโทษประหารชีวิตในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดของสหประชาชาติตลอดจนแนวปฏิบัติของต่างประเทศ ความสอดคล้องของสภาพสังคมไทยกับการลงโทษประหารชีวิตในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดเป็นอย่างไร เพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทยในการลงโทษประหารชีวิตในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดตามมาตรฐานสหประชาชาติ โดยศึกษาจากกลุ่มผู้กำหนดนโยบาย ผู้นำนโยบายมาปฏิบัติ กลุ่มประชาสังคม และกลุ่มนักวิชาการ ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการศึกษานั้นผู้วิจัยคาดหวังว่าจะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมในการกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการลงโทษประหารชีวิตในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุด (Most Serious Crime) เพื่อการเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องและเหมาะสมกับสังคมไทยในปัจจุบันและอนาคตสืบต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- (1) เพื่อศึกษาข้อกำหนดและแนวทางเกี่ยวกับการลงโทษประหารชีวิตในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดของสหประชาชาติ
- (2) เพื่อศึกษาความสอดคล้องของสภาพสังคมไทยกับการลงโทษประหารชีวิตในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุด
- (3) เพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทยในการลงโทษประหารชีวิตในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดตามมาตรฐานสหประชาชาติ

### 3. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Study) โดยทำการศึกษาค้นคว้าเอกสารต่างๆ เกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษประหารชีวิตทั้งคดีทั่วไปและคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุด แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษประหารชีวิต และการสังเคราะห์ทฤษฎีและแนวคิดทางด้านอาชญาวิทยา รวมถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงแนวทางในการลงโทษประหารชีวิตเพื่อนำมาใช้สร้างเป็นเครื่องมือประกอบด้วยแบบสัมภาษณ์ ใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับข้อกำหนดและแนวทางเกี่ยวกับการลงโทษประหารชีวิตในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดของสหประชาชาติ รวมถึงศึกษาความสอดคล้องของสภาพสังคมไทยกับการลงโทษประหารชีวิตในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุด เพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทยในการลงโทษประหารชีวิตในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดตามมาตรฐานสหประชาชาติ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย 4 กลุ่ม ดังนี้ 1) กลุ่มผู้กำหนดนโยบาย ได้แก่ ผู้แทนจากคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ จำนวน 1 คน และคณะกรรมการการกฤษฎีกา การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน จำนวน 1 ท่าน 2) กลุ่มผู้นำนโยบายมาปฏิบัติ ได้แก่ ผู้แทนจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำนวน 1 ท่าน ผู้แทนสภานายความ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด จำนวน 1 ท่าน ผู้แทนจากศาลยุติธรรม จำนวน 1 ท่าน ผู้แทนกรมราชทัณฑ์จำนวน 3 ท่าน 3) กลุ่มประชาสังคม ได้แก่ ผู้แทนจากกรมการสิทธิมนุษยชน จำนวน 1 ท่าน ผู้แทนจากแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย จำนวน 1 ท่าน 4) กลุ่มนักวิชาการ ได้แก่ นักวิชาการทางด้านอาชญาวิทยา จำนวน 1 ท่าน นักวิชาการทางด้านกฎหมายอาญาจำนวน 1 ท่าน และนักวิชาการด้านกฎหมายอาญาระหว่างประเทศจำนวน 1 ท่าน ซึ่งเป็นผู้ที่มีความยินดีให้ข้อมูลในประเด็นที่เกี่ยวกับการวิจัย และอนุญาตให้ผู้วิจัยทำการบันทึกข้อมูลด้วยความสมัครใจ

### 4. ผลการศึกษา

#### 4.1 ข้อกำหนดและแนวทางเกี่ยวกับการลงโทษประหารชีวิตในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดของสหประชาชาติ

ข้อกำหนดของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ที่สำคัญต่อการเคารพสิทธิเสรีภาพและความปลอดภัยของพลเมืองในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการยกเลิกโทษประหารชีวิต คือ ผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี และสตรีผู้ที่ตั้งครรรภ์

จะถูกพิพากษาประหารชีวิตมิได้ และในประเทศที่ยังมิได้ยกเลิกโทษประหารชีวิต การลงโทษประหารชีวิตอาจกระทำได้เฉพาะอาชญากรรมที่ร้ายแรงที่สุดหรืออาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุด (Most Serious Crime) ตามกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะกระทำความผิด และไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกติกาฯ ซึ่งปรากฏในภาคที่ 3 ข้อที่ 6 ของข้อกำหนดกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ดังนี้

*“ในประเทศที่ยังมิได้ยกเลิกโทษประหารชีวิต การลงโทษประหารชีวิตอาจกระทำได้เฉพาะคดีอุกฉกรรจ์ที่สุดตามกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะกระทำความผิด และไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกติกาฯ และต่ออนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและการลงโทษอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์การลงโทษเช่นว่านี้จะกระทำได้อีกแต่โดยคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลที่มีอำนาจ”* (ภาค 3 ข้อ 6 ของ ICCPR)

*“In countries which have not abolished the death penalty, sentence of death may be imposed only for the most serious crimes in accordance with the law in force at the time of the commission of the crime and not contrary to the provisions of the present Covenant and to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. This penalty can only be carried out pursuant to a final judgement rendered by a competent court”* (Part 3, Article 6 of the ICCPR)

*“บุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปี กระทำความผิดจะถูกพิพากษาประหารชีวิตมิได้ และจะดำเนินการประหารชีวิตสตรีขณะมีครรภ์มิได้”* (ภาค 3 ข้อ 6 ของ ICCPR)

*“Sentence of death shall not be imposed for crimes committed by persons below eighteen years of age and shall not be carried out on pregnant women.”* (Part 3, Article 6 of the ICCPR)

จากนั้นสหประชาชาติได้บัญญัติพิธีสารเลือกรับฉบับที่สองแห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights) มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญต้องการให้ประเทศต่างๆ มีการยกเลิกโทษประหารชีวิต โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกที่ได้มีการลงนามแล้ว จะต้องไม่มีการลงโทษประหารชีวิตในประเทศดังกล่าวสำหรับอาชญากรรมทุกประเภทใดหากแต่สามารถใช้บทลงโทษประหารชีวิตระหว่างสงครามตามคำพิพากษาคดีอาชญากรรม

อุกฉกรรจ์ที่สุดทางทหารที่กระทำในระหว่างสงครามได้ ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่ได้มีการลงนามในพิธีสารเลือกรับฉบับที่สองแห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights) ทำให้ยังคงมีการลงโทษประหารชีวิตในทางปฏิบัติ

ภายหลังมีการถกเถียงกันว่าฐานความผิดใดบ้างคือ Most Serious Crime ในท้ายที่สุด สหประชาชาติจึงให้นิยามร่วมกันว่าคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดหรือ Most Serious Crime คือคดีเจตนาฆ่าและทำให้ผู้อื่นสูญเสียชีวิต (International Commission against the Death Penalty, 2013) เนื่องจากคดีต่อชีวิตนั้นเป็นคดีที่ทุกวัฒนธรรมเห็นตรงกันว่าการฆาตกรรมเป็นสิ่งชั่วร้ายแบบสากลในทุกบริบทสังคมและวัฒนธรรม นิยามต่อคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดยิ่งชัดเจนขึ้นเมื่อสหประชาชาติออกมาแสดงความกังวลถึงการลงโทษประหารชีวิตของประเทศไทยที่ไม่สอดคล้องต่อแนวทางของสหประชาชาติ โดยพบว่าคดีเกี่ยวกับความมั่นคง คดีเกี่ยวกับยาเสพติด หรือคดีฆาตกรรมที่มีผลทำให้ผู้อื่นสูญเสียชีวิตก็ตาม หากพิจารณาจากเจตนาและผลลัพธ์นั้นอาจยังไม่สอดคล้องต่อแนวทางของสหประชาชาติ เนื่องจากบางคดีขาดเจตนาหรือขาดผลลัพธ์ที่ทำให้ผู้อื่นสูญเสียชีวิต หรือขาดทั้งสองปัจจัย

ผู้วิจัยศึกษาจากเอกสารและความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญต่อแนวทางเกี่ยวกับลงโทษประหารชีวิตในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดของสหประชาชาติจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 4 กลุ่ม พบว่า กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้แสดงความคิดเห็นต่อแนวทางการลงโทษประหารชีวิตในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดของสหประชาชาติว่าเป็นเรื่องมาตรฐานสากลที่ควรพึงปฏิบัติ แม้ว่าในแต่ละประเทศจะมีบริบทสังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน โดยปัจจัยหนึ่งที่สำคัญของสังคมไทยที่จะลงโทษประหารชีวิตในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดอย่างสอดคล้องต่อแนวทางของสหประชาชาติได้นั้นทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายก็มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดนโยบายของการลงโทษประหารชีวิตในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุด อีกทั้งหากประเทศไทยกำหนดนโยบายการลงโทษประหารชีวิตในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดสอดคล้องต่อแนวทางของสหประชาชาติจะส่งผลให้สามารถลดความผิดพลาดในการดำเนินคดีอาญาในการลงโทษประหารชีวิตผิดคน และลดผลกระทบต่อเหยื่อได้

#### (1) มาตรฐานสากลในด้านสิทธิมนุษยชน

ปัจจุบันประเทศที่เป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองโดยสหประชาชาติมีความมุ่งหวังให้ประเทศที่เป็นสมาชิกยกเลิกโทษประหารชีวิต แต่ประเทศที่ยังมีการใช้การลงโทษประหารชีวิตอยู่นั้นสามารถลงโทษประหารชีวิตในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดได้ ซึ่งแต่ละประเทศนั้นมีแนวคิด ความเชื่อ วัฒนธรรมที่แตกต่างกัน รวมถึงรูปแบบอาชญากรรมที่เป็นปัญหาในสังคมแตกต่างกัน ส่งผลให้การบัญญัติฐานความผิด

ที่มีโทษประหารชีวิตที่แตกต่างกัน แต่จากความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่าทุกประเทศควรมีมาตรฐานที่พึงปฏิบัติอันเหมาะสมต่อความเป็นมนุษย์ของคนในประเทศ ดังบทสัมภาษณ์

“คือจริงๆ มันก็เป็นที่ถูกเถียงของเหล่าประเทศสมาชิกนะว่าจะให้ขอบเขตของคดีอุกฉกรรจ์ที่สุดเป็นแบบไหน เพราะแต่ละประเทศก็มีแนวคิดเป็นของตนเอง แต่ยูเอ็นก็ต้องหาพื้นที่ตรงกลาง ซึ่งคือคดีเจตนาฆ่าแล้วทำให้ผู้อื่นสูญเสียชีวิต เพราะมันเป็นประเด็นที่ทุกประเทศ ทุกสังคมมองตรงกันอยู่แล้วว่าการฆ่าคนโดยเจตนามันมีความชั่วร้ายในการกระทำอยู่ ซึ่งความผิดแบบนี้เป็นความผิดที่เป็นสากล” (ผู้ทรงคุณวุฒิจากกลุ่มประชาสังคมกฎหมายระหว่างประเทศ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 พฤศจิกายน 2563)

“ของเราก่อนข้างชัดเจนอยู่แล้ว ไม่ใช่เฉพาะ *most serious crime* เราอยากให้ยกเลิกทุกกรณี ไม่ควรได้รับการลงโทษประหารชีวิตเลย ในส่วนของกรณีของไทยเรามีข้อยกเว้นไม่ประหารชีวิตเยาวชนที่อายุต่ำกว่า 18 ปีหรือหญิงตั้งครรภ์ก็ถือเป็นความก้าวหน้า เพราะหลายๆประเทศยังมีการประหารชีวิตบุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปีอยู่ แต่สิ่งที่ *amnesty* เราณรงค์มา 40 กว่าปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี 2520 ก็คืออยากให้ยกเลิกการลงโทษประหารชีวิตในทุกกรณี ยอมรับว่า ประเทศแถบตะวันออกกลางเป็นประเทศที่มีสถิติสูงตามรายงานของการลงโทษประหารชีวิต ไม่ว่าจะเป็นศาสนาหรือวัฒนธรรมอะไรก็ตามแล้วแต่บนโลก เรามองว่าสิทธิหรือการลงโทษประหารชีวิตเนี่ยมันเป็นมาตรฐานสากล เราจะไม่มองว่าประเทศนี้มีวัฒนธรรมแบบนี้ประเทศนั้นมีวัฒนธรรมแบบนั้น มันเป็นเรื่องมาตรฐานสากล” (ผู้ทรงคุณวุฒิจากแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 สิงหาคม 2563)

## (2) ทักษะของผู้กำหนดนโยบายต่อการลงโทษประหารชีวิต

ไม่เพียงเฉพาะแต่แนวของสหประชาชาติที่กำหนดให้ประหารชีวิตได้ในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดคือคดีต่อชีวิตเท่านั้น แต่ปัจจัยที่ทำให้การขับเคลื่อนของนโยบายการลงโทษประหารชีวิตว่าจะขับเคลื่อนไปในทิศทางใด พบว่าทักษะของผู้กำหนดนโยบายก็เป็นส่วนสำคัญ ดังบทสัมภาษณ์

“ประเทศฝรั่งเศส ในอดีตยังมีการใช้ประหารชีวิตอยู่ ตอนนั้นมีแนวคิดของ *policy maker* ซึ่งมีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนว่ารัฐจะดำเนินการยกเลิกโทษประหารชีวิต ในขณะนั้นประชาชนส่วนใหญ่ก็ไม่เห็นด้วย แต่ผู้นำของเขาก็อัง

ติดลนใจยกเลกโทษประหารชีวิตไป ใช้มลลักพกนงประชชนกัรู้ลลค้ันชน และเห่นว มนม่ได้ม่นยยะใด ๆ ที่เก่ยวข้องนการเกดอชญากรรมเลย หลงจกน้นก้มีการลสำรวจ ความคดเห่นอีกครั้งวจะกลบมมาใช้โทษประหารชีวิตอีกครั้งดีหรอม่ สดท่ายประชชน ก้ม่เห่นด้วยแล้ววจะนำโทษประหารชีวิตกลบมมาใช้ใหม่” (ผู้ทรงคุณวุฒิจากแอมเนสตี้ อินเเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย, การลสื่อสารส่วนบุคคล, 7 ลิงหาคม 2563)

### (3) การลดความมดพลาตนการดำนเนคคดอญาและการลงโทษผู้บรลสุทธี

ประเด้นที่สงผลให้โทษประหารชีวิตม่เหมาะสมที่จะใช้กับสังคมไทยค้อปัญหาของ กระบวนการยุดลธรรมที่ยงม้อมดพลาต โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้ให้ความคิดเห่นเก่ยวกับความมด นการดำนเนคคดอญาตั้งแต่ต้นทางของกระบวนการ ค้อการรวบรวมพยานลลค้ฐน หรือ การสร้างพยานลลค้ฐนเทจ ซึ่งข้ันตอนกระบวนการเหล่าน้ถือเป็นต้นทางของกระบวนการ ยุดลธรรม หากม้อมดพลาตตั้งแต่ต้นทางแล้วจะนำไปสู่ข้ันตอนต่อจากน้น และนปลายทาง ท่ายที่สดุอาจมีการดำนเนคคดกับผู้บรลสุทธี

อีกท้ง หากประเทศไทยมีการลงโทษประหารชีวิตโดยยดลลค้อชญากรรมอุกฉกรรจ ที่สดุตามสหประชาชาติจะเป็นการลดฐนความมดที่ต้อโทษประหารชีวิตรวมถึงลดจำนวน ผู้กระทำความมดที่ถูกลงโทษประหารชีวิต สงผลให้สามารถลดจำนวนกรณีความมดพลาต อันเกดจากกระบวนการยุดลธรรมนการลงโทษผู้บรลสุทธี ดงบทลสม้ภาษณ

“ม่รู้วเกดอะไรข้ัน จากการล้งเลขของไทยที่เกือบจะครบ 10 ปีนการม่ลงโทษ ประหารชีวิต แต่สดท่ายก้มีการประหารตอนปี 61 ประหาร “มก หลงจ” ประหารมด คนด้วยนะ ลันเปอร์เซ่นต์ มกม่ได้เป็นคนกระทำ พี้ก้ศีกษาเอาค้พิพากษามาคู ผู้การฯนสมยนั้น เขาก้บอกวาคดนี้ม่เป็นไปตามลลค้ฐน มนดลวทยาศาสตร์ พอเราไปคู ค้พิพากษากลบม่มีลลค้ฐนมนดลวทยาศาสตร์อะไรเลย เลือเปื้อนเลอดก้ม่มี มดก้ม่มี แล้วพอดูค้พิพากษาพวพยานเรยกคนร่ายว บี้กๆ ไปได้แล้ว เรยกบี้กนะ แต่คนถูก ประหารช้อมก คดนี้พิพากษาโดยอาศัยพยานบุคคลค้อเดกที่อู่กับคนตาย ก้เท่ก้บวว่า ม่ใช้การรวบรวมพยานลลค้ฐน ม่ได้มีลลค้ฐนทางมนดลวทยาศาสตร์ใด ๆ เลย เพราะ รวบรวมม่ได้ เหมือนเป็นการตดตอนวเราม่ใช้ประเทศที่จะยกเลกโทษประหาร อ้อมกก็รับเคราะห้ไป ความเป็นจรงแล้วกระบวนการยุดลธรรมของไทยยงมีปัญหา ม่วจะเป่นนดลเวช พลสุจนลลค้ฐนอาจจะมีปัญหา ความนำเชือถือนการรวบรวม พยานลลค้ฐน ทำให้อาจประหารมดคนได้” (ผู้ทรงคุณวุฒิจากคณะกรรมาธการ การกฏหมาย การยุดลธรรมและลลลทิมมนุษย์ชน, การลสื่อสารส่วนบุคคล, 23 กรกฏาคม 2563)

## (4) การลดผลกระทบต่อเหยื่อ

พบว่าประเด็นที่ไม่ควรมีโทษประหารชีวิตเนื่องจากในบางฐานความผิดที่ปัจจุบันกำหนดฐานความผิดไว้เพียงแค่จำคุก ถ้าหากเพิ่มอัตราโทษประหารชีวิตเข้าไปในฐานความผิดเดิม อาจส่งผลต่อเหยื่อหรือผู้เสียหายทำให้มีโอกาสดังกล่าวที่จะได้รับความร้ายแรงหรือความเสียหายที่มากกว่าเดิม ยกตัวอย่างเช่น กรณีเรียกร้องให้ข่มขืนเท่ากับประหารชีวิต ซึ่งการกระทำ ความผิดรูปแบบนี้ไม่สอดคล้องต่อแนวทางของสหประชาชาติต่อคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุด อีกทั้งอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงและความสูญเสียต่อเหยื่อผู้เสียหายมากยิ่งขึ้น ดังบทสัมภาษณ์

“การมีโทษประหารชีวิตเนี่ย ถ้ามองในแง่ของเหยื่อวิทยา เน้นนอนว่าการมีโทษประหารชีวิตจะทำให้มีเหยื่อมากขึ้น การมีโทษประหารชีวิตเนี่ย ไม่ใช่จะทำให้ อาชญากรไม่กล้ากระทำผิดนะ 1. จำเลยบางคนไม่สนใจว่าโทษเป็นอย่างไร 2. จำเลยบางคนไม่รู้โทษรู้แต่ว่าแรงผลักดันที่จะกระทำผิดมันมีมากกว่า 3. จำเลยเป็นโรคจิต 4. ทำไปแล้วผู้เสียหายอาจได้รับผลกระทบที่มากกว่าเดิม” (ผู้ทรงคุณวุฒิจากศาลยุติธรรม, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 สิงหาคม 2563)

#### 4.2 ความสอดคล้องของสภาพสังคมไทยกับการลงโทษประหารชีวิตในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุด

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่ากลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความสอดคล้องของสภาพสังคมไทยกับการลงโทษประหารชีวิตในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุด โดยแบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ ความสอดคล้องภายในสังคมไทย ประกอบด้วย

วัตถุประสงค์ของการลงโทษ พบว่าปัจจุบันแนวทางวัตถุประสงค์การลงโทษของไทยเริ่มใช้การลงโทษแบบแก้ไขฟื้นฟูซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของสหประชาชาติ แต่การลงโทษยังคงมีการพิจารณาเป็นรายกรณีรายบุคคลถึงความเหมาะสมในการลงโทษ โดยต้องมีการพิจารณาในการแก้ไขฟื้นฟูที่มีประสิทธิภาพ แต่การลงโทษแบบแก้ไขฟื้นฟูเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ไม่ได้เป็นการแก้ปัญหาที่ต้นตอของปัญหาอาชญากรรม

อีกทั้งในแง่มุมมองของสังคมก็ได้ทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพแก่สังคมอีกทั้งเป็นการลดค่าใช้จ่ายจากงบประมาณ ในปัจจุบันประเทศไทยมีแนวโน้มในการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูมากขึ้น เพื่อให้เหมาะสมและได้สัดส่วนต่อการกระทำผิดเพื่อลดการกระทำผิดซ้ำ แต่ยังคงมีวัตถุประสงค์ในการลงโทษแบบแก้แค้นทดแทนในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุด ซึ่งยังเป็นความต้องการของสังคม

คติความเชื่อทางศาสนา พบว่าประเทศไทยเป็นเมืองพุทธแต่คนในสังคมไทยกลับไม่ได้เคร่งครัดในหลักคำสอนของศาสนา โดยศาสนาไม่ได้สอนให้ฆ่าสัตว์ตัดชีวิต ซึ่งสอดคล้องกับ

แนวทางของสหประชาชาติ แต่ทัศนคติของคนในสังคมไทยอาจไม่ได้เป็นแบบแนวพุทธทั้งหมด เพราะในสังคมพุทธของไทยส่วนใหญ่ยังคงเห็นด้วยกับการลงโทษประหารชีวิต และประเทศที่นับถือศาสนาอิสลามจะมีกฎหมายอิสลามหรือกฎหมายชะรีอะฮ์ที่มีความชัดเจนในการลงโทษที่รุนแรงแบบตาต่อตาฟันต่อฟัน ตามฐานความผิดต่างๆ อีกทั้งความคิดความเชื่อทางศาสนาในแต่ละประเทศล้วนแล้วแต่มีการประทุติ ปฏิบัติ แนวทางเป็นไปตามบริบทของแต่ละประเทศ ซึ่งแนวคิดศาสนาที่ขัดแย้งต่อแนวทางของสหประชาชาติก็สามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลได้

เศรษฐกิจและทรัพยากร พบว่าแนวโน้มนโยบายของกระทรวงยุติธรรมเริ่มมีการใช้การพักการลงโทษในบางคดีมากขึ้นรวมถึงเริ่มปรับอัตราโทษในคดียาเสพติด เพื่อเป็นการแก้ปัญหานักโทษล้นคุก และจากการใช้วิธีการแก้ไขฟื้นฟูมากขึ้นนั้นผลประโยชน์จะตกแก่ทุกฝ่าย ฝ่ายผู้กระทำความผิดมีโอกาสกลับตัวเป็นคนดีคืนสู่สังคม อีกทั้งสังคมหรือประเทศชาติจะได้ทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพมากขึ้นเพิ่มขึ้นและแปรเปลี่ยนทรัพยากรมนุษย์ที่เป็นอันตรายต่อสังคมให้กลายเป็นคนดีคืนสู่สังคม และรัฐก็ได้ประหยัดงบประมาณรวมถึงลดพื้นที่ในการควบคุมอาชญากรอีกด้วย

ภาวะทางสังคมในประเทศไทย พบว่า กระแสสังคมมีผลต่อการกำหนดนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษประหารชีวิต หากคนในสังคมยังไม่เห็นด้วยกับการลงโทษประหารชีวิตในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดตามแนวทางสหประชาชาติ ก็เป็นการยากที่ประเทศไทยจะมีการยกเลิกโทษประหารชีวิตในบางฐานความผิด อีกทั้งพบว่าในแต่ละยุคสมัย ทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายรวมถึงกระแสสังคมจะมีการเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งจะสอดคล้องกับบริบทในสังคมขณะนั้น และมีผลในการกำหนดนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษประหารชีวิต ยกตัวอย่างเช่น หากยุคสมัยนั้นมีคติปล้นฆ่าทำให้ผู้อื่นเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก จนทำให้สังคมรู้สึกหวาดกลัวและโกรธแค้นกับการกระทำอันเหี้ยมโหดของอาชญากร กระแสสังคมก็จะออกมากดดันให้ผู้กำหนดนโยบายหรือภาครัฐออกมาลงโทษอาชญากรเหล่านี้ และมีกระแสเรียกร้องให้นำโทษประหารชีวิตมาใช้อย่างจริงจัง

นโยบายและกฎหมาย การตรากฎหมายขึ้นมาใช้ในสังคม ต้องได้รับฉันทานุมติจากสังคม จึงเป็นการยากที่จะยกเลิกโทษประหารชีวิต กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จึงเสนอการลดบางฐานความผิดที่มีโทษประหารชีวิต โดยประเทศไทยนั้นมีฐานความผิดประมาณ 55 ฐานความผิดที่มีอัตราโทษสูงสุดคือประหารชีวิต โดยสามารถแบ่งลักษณะฐานความผิดได้เป็น 3 กลุ่ม ประกอบด้วย อาชญากรรมที่เป็นการกระทำต่อความมั่นคงของรัฐหรือคดีอาญาทางที่ร้ายแรงทางทหาร, อาชญากรรมที่มีผลต่อการทำให้ผู้อื่นสูญเสียชีวิต และการกระทำผิดที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ซึ่งมากกว่าครึ่งหนึ่งของฐานความผิดที่มีอัตราโทษสูงสุดคือประหารชีวิตที่ไม่สอดคล้อง

ต่อแนวทางของสหประชาชาติ โดยอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดตามแนวทางของสหประชาชาติ คือคดีเจตนาฆ่าทำให้ผู้อื่นเสียชีวิต ซึ่งประเทศไทยยังคงมีการประหารชีวิตผู้กระทำผิดในคดี ยาเสพติดเป็นจำนวนมากที่สุดตั้งแต่เปลี่ยนมาใช้การประหารชีวิตโดยวิธีการฉีดยา อีกทั้งขัด ต่อบทบัญญัติของสหประชาชาติตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

### ความสอดคล้องภายนอกสังคมไทย

สภาพสังคมการเมืองระหว่างประเทศ พบว่า ประเทศไทยเป็นประเทศที่ต้องพึ่งพาอาศัยจากประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ เพราะฉะนั้นจำเป็นต้องปฏิบัติตามแนวทางของประเทศที่สามารถกดดันเชิงระบบ เช่น ระบบเศรษฐกิจ เป็นต้น ส่งผลให้แนวทางการลงโทษประหารชีวิตจะต้องมีมาตรฐานปฏิบัติตามประเทศมหาอำนาจในช่วงเวลานั้น หากช่วงเวลานั้นประเทศที่เป็นมหาอำนาจ มีแนวคิดแบบโลกสมัยใหม่ เน้นการแก้ไขฟื้นฟู จะทำให้ประเทศไทยต้องปรับตัวให้เข้ากับสังคมโลก เพราะหากไม่ปฏิบัติตามจะมีการกดดันในเชิงระบบ ซึ่งเห็นได้จากกรณีที่ประเทศไทยมีโทษประหารชีวิตจริง แต่ในทางปฏิบัติแทบจะไม่มีมีการประหารชีวิต

มาตรฐานและแนวปฏิบัติของสหประชาชาติ พบว่า แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนหรือแนวคิดอื่นที่เกี่ยวข้องกับการให้คุณค่าในความเป็นมนุษย์ ประเทศต่างๆ จะต้องปรับตัวให้เข้ากับมาตรฐานสากล และประเทศไทยก็เริ่มมีการปรับตัวให้เข้ากับแนวทางของสหประชาชาติ โดยเห็นได้จากการที่ประเทศไทยมีโทษประหารชีวิต แต่ไม่ได้ปฏิบัติจริง รวมถึงการประหารชีวิตครั้งล่าสุดนายมิก หลงจิ ในปีพ.ศ. 2561 มีการประหารชีวิตในคดีฆ่าผู้อื่นอย่างทารุณโหดร้ายเพื่อชิงทรัพย์ ซึ่งถูกต้องตามนิยามของสหประชาชาติของคำว่าคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุด

### แนวทางที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทยในการลงโทษประหารชีวิตในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดตามมาตรฐานสหประชาชาติ

จากข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 4 กลุ่ม ในประเด็นแนวทางที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทยในการลงโทษประหารชีวิตในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดตามมาตรฐานสหประชาชาติและมาตรการทางเลือกแทนการลงโทษประหารชีวิต พบว่าแนวทางที่เหมาะสมจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ

การใช้โทษประหารชีวิตในกรณีคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดตามแนวทางของสหประชาชาติ พบว่าสภาพสังคมไทยยังไม่เหมาะสมหากจะยกเลิกโทษประหารชีวิตในทุกกรณี เพราะฉะนั้นควรเริ่มจากการที่เหลือคดีที่เป็นเรื่องชีวิตต่อชีวิตไว้ เพราะเป็นเรื่องที่ชั่วร้ายทัศนคติของสังคมยอมรับได้ยาก ปัจจุบันประเทศไทยมีบทลงโทษประหารชีวิตประมาณ 55

ฐานความผิด โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีความคิดเห็นว่า บางฐานความผิดนั้นไม่สมควรที่จะมีโทษประหารชีวิต เช่น คดีเกี่ยวกับความมั่นคง คดีเกี่ยวกับทหาร ยาเสพติด เป็นต้น ฐานความผิดเหล่านี้บางฐานความผิดไม่มีความชั่วร้ายในตัวเอง

פקการใช้โทษประหารชีวิตในทางปฏิบัติ พบว่า ปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าร่วมภาคี ICCPR ซึ่งแนวทางของสหประชาชาติในปัจจุบันนั้นมุ่งเน้นให้ยกเลิกโทษประหารชีวิต แต่จากเนื้อหาของภาคีนี้มีการระบุว่าประเทศที่ยังคงใช้โทษประหารชีวิตอยู่จะต้องประหารชีวิตเฉพาะคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุด แต่จากการที่ประเทศไทยมีบางฐานความผิดที่ไม่สอดคล้องนั้น ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องให้แนวทางที่เหมาะสมเพื่อเป็นการแก้ไข้ปัญหา ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านหนึ่งจึงเสนอแนวทางให้ยกเลิกทุกกรณีไม่เพียงแต่กรณีคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุด โดยเริ่มจากการפקการใช้โทษประหารชีวิตในทางปฏิบัติ

กำหนดโทษจำคุกเพิ่มเข้าไปในบางฐานความผิดที่มีบทลงโทษประหารชีวิตเพียงสถานเดียว ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเห็นว่าในบางฐานความผิด เช่น คดีฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรอง มาตรา 289 ผู้กระทำผิดมาตรานี้ จะต้องได้รับโทษประหารชีวิตเพียงสถานเดียว ส่งผลให้ศาลจะต้องตัดสินโทษประหารชีวิต โดยไม่สามารถพิจารณาเจตนาในการลงมือกระทำผิดของผู้กระทำผิดได้ จึงมีการเสนอให้มีการพิจารณาถึงเจตนาในการกระทำผิด ไม่ต้องการให้เป็นโทษประหารชีวิตสถานเดียวควรมีความยืดหยุ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้พิพากษาสามารถวินิจฉัยได้

การใช้โทษจำคุกระยะยาวที่มีกำหนดระยะเวลาแน่นอนในการพ้นโทษ ปัจจุบันเป็นการยากที่จะยกเลิกโทษประหารชีวิตไปเลย แต่อาจเสนอแก้ไข้หรือเพิ่มมาตรากฎหมายเข้าไปหนึ่งมาตรา ดังนี้ “ความผิดใดที่มีโทษประหารชีวิตให้เปลี่ยนเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิต ผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกตลอดชีวิต ต้องรับโทษจริงเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 30 ปีหรือบุคคลนั้นถึงแก่ความตาย”

การจำคุกตลอดชีวิตโดยไม่ได้รับการลดโทษ และการให้อภัยโทษในวาระสำคัญควรพิจารณา พบว่าการประหารชีวิตกับการจำคุกตลอดชีวิตไม่ได้แตกต่างกันในเชิงความหมาย ถ้าหากโทษจำคุกตลอดชีวิตนั้นตลอดชีวิตจริงโดยไม่มีการพักโทษหรืออภัยโทษ หากเกิดปัญหานักโทษล้นคุก ก็สามารถให้การลดโทษในฐานความผิดที่ไม่ได้ร้ายแรงต่อสังคม อีกทั้งปัจจุบันประเทศไทยมีพระราชบัญญัติรื้อฟื้นคดี

การนำนักโทษประหารชีวิตไปใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ พบว่าปัจจุบันคนในสังคมไทยรวมทั้งเหยื่อผู้เสียหายส่วนใหญ่ยังมีแนวคิดแบบตาต่อตาฟันต่อฟัน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจึงเสนอการนำนักโทษประหารชีวิตไปใช้ประโยชน์ เช่น เป็นกองหน้าในสนามรบ หรือนำไปอยู่ในดินแดนรกร้างที่ต้องการการพัฒนาและขาดแรงงาน นำไปทดลองเชื้อโรคต่างๆ ในการทดลองทางวิทยาศาสตร์ที่จะเป็นประโยชน์ต่อมนุษยชาติ แต่หากมีการแย้งจากเรื่องสิทธิมนุษยชน ผู้ให้

ข้อมูลสำคัญมองว่าบุคคลที่ไม่เห็นความเป็นมนุษย์จากผู้อื่นแล้วก็ควรหมดความเป็นสิทธิมนุษยชนไปโดยปริยาย

## 5. สรุปและอภิปรายผลการศึกษา

จากผลการศึกษาเรื่อง แนวทางการลงโทษประหารชีวิตในสังคมไทย: กรณีศึกษา อาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดตามแนวทางสหประชาชาติ โดยการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มกำหนดนโยบาย กลุ่มผู้นำนโยบายมาปฏิบัติ กลุ่มประชาสังคม และกลุ่มนักวิชาการ ซึ่งได้แสดงความคิดเห็นทั้งในแง่มุมมองที่หลากหลาย เมื่อผู้วิจัยได้ทำการศึกษาคบทั้งหมดแล้ว จึงรวบรวมข้อมูลเพื่ออภิปรายผลการศึกษา โดยเป็นไปตามวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ประการ ดังนี้

**วัตถุประสงค์ข้อที่ 1** ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 4 กลุ่ม มีความคิดเห็นต่อข้อกำหนดและแนวทางเกี่ยวกับลงโทษประหารชีวิตในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดของสหประชาชาติ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญเห็นด้วยกับการที่สังคมไทยจะปฏิบัติตามแนวทางของสหประชาชาติ ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง โดยมองว่าประเทศไทยนอกจากควรยกเลิกโทษประหารชีวิตในฐานะความผิดที่ไม่สอดคล้องต่อแนวทางของสหประชาชาติในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุด ถ้าเป็นไปได้ควรยกเลิกโทษประหารชีวิตทุกกรณี พบว่าอุปสรรคของการที่จะทำให้ประเทศไทยยกเลิกการลงโทษประหารชีวิตทุกกรณีหรือลงโทษประหารชีวิตเฉพาะคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุด อาจเป็นกลุ่มผู้กำหนดนโยบายบางส่วนยังคงไม่เห็นด้วยที่จะยกเลิกโทษประหารชีวิต เพราะยังต้องยึดเสียงประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งถือเป็นฐานเสียงของผู้กำหนดนโยบายหรือของพรรคการเมือง แต่เชื่อว่า จะไม่สามารถทำให้เกิดขึ้นได้จริง ยกตัวอย่างเช่น ประเทศฝรั่งเศส อดีตเคยมีโทษประหารชีวิต และประชาชนฐานเสียงส่วนใหญ่ก็ไม่ได้เห็นด้วยกับการที่จะยกเลิกโทษประหารชีวิต แต่ผู้กำหนดนโยบายเลือกที่จะปฏิบัติตามแนวทางของหลักสิทธิมนุษยชนรวมถึงแนวทางของสหประชาชาติ และดำเนินการยกเลิกโทษประหารชีวิต ภายใต้อำนาจกดดันจากประชาชน ซึ่งหลังจากการยกเลิกโทษประหารชีวิตแสดงให้เห็นว่าโทษประหารชีวิตไม่มีนัยยะใดๆ ในการเกิดอาชญากรรม ส่งผลให้ประชาชนปรับเปลี่ยนความคิดไปได้ในที่สุด เพราะฉะนั้นในส่วนของประเทศไทยก็ขึ้นอยู่กับว่าจะมีกลุ่มผู้กำหนดนโยบายกล้าที่จะปรับเปลี่ยนในเรื่องโทษประหารชีวิตหรือไม่ โดยประเด็นนี้สอดคล้องกับทฤษฎีตัวแบบชนชั้นนำ (Elite model) พบว่านโยบายกฎหมายต่างๆในสังคมไทยรวมถึงนโยบายเกี่ยวกับการลงโทษประหารชีวิตนั้น จะเห็นว่าหากรัฐไม่ให้ความสนใจหรือคิดจะเปลี่ยนแปลง นโยบายเหล่านี้จะไม่ถูกนำมาพูดถึง เนื่องจากแนวคิดของผู้กำหนดนโยบายที่มองว่าบทบาทและอิทธิพลของชนชั้นปกครองหรือผู้กำหนดนโยบาย

มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายอย่างเด็ดขาด ชนชั้นปกครองหรือผู้กำหนดนโยบายจะยึดถือความพึงพอใจหรือค่านิยมของตนเองเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจนโยบาย โดยประชาชนไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายอย่างแท้จริง ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่านโยบายการลงโทษประหารชีวิตในสังคมไทยนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับเพียงแนวคิดของประชาชนในสังคม แต่สาเหตุหลักที่นโยบายเกี่ยวกับการลงโทษประหารชีวิตยังไม่มี การขับเคลื่อนให้สอดคล้องต่อแนวทางของสหประชาชาติ นั้นคือตัวผู้กำหนดนโยบายที่ไม่เห็นความสำคัญของการลงโทษประหารชีวิตอย่างแท้จริง

ในมุมมองของเหยื่อวิทยา หากมีโทษประหารชีวิตจะทำให้เหยื่อได้รับความสูญเสียที่เพิ่มมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น หากการข่มขืนมีโทษประหารชีวิต เหยื่อที่ถูกข่มขืนจะมีอัตราการรอดชีวิตที่ลดน้อยลง เพราะผู้กระทำผิดอาจจะมองว่าข่มขืนก็ถูกประหารชีวิต แต่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านหนึ่งให้เห็นความคิดเห็นว่า แท้จริงแล้วตัวอาชญากรไม่ได้มีการนึกคิดถึงโทษที่จะได้รับ แต่ลงมือกระทำเพราะความโกรธ ความหลง ความใคร่ และคิดว่ากระบวนการยุติธรรมมีช่องทางที่จะหลุดพ้นความผิดได้ เพราะฉะนั้นกระบวนการยุติธรรมที่ไม่เอื้อประโยชน์แก่โจทก์และจำเลยอย่างเที่ยงธรรม ทำให้การลงโทษประหารชีวิตไม่สามารถแก้ไขความผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรม เพราะฉะนั้นหากยกเลิกโทษประหารชีวิตหรือคงโทษประหารชีวิตไว้เฉพาะคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุด เป็นการให้โอกาสคนโดยเฉพาอย่างยิ่งในกระบวนการยุติธรรมของไทยที่ยังคงมีปัญหาโดยปัญหาเกิดขึ้นตั้งแต่ต้นทางคือขั้นตอนการรวบรวมพยานหลักฐานดังที่พบเห็นในสภาพสังคมปัจจุบัน

ปัญหาสำคัญของประเทศไทยในเรื่องการลงโทษประหารชีวิต คือกระบวนการยุติธรรมที่มีความผิดพลาดในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งปัญหาเริ่มตั้งแต่ต้นทาง เช่น การรวบรวมพยานหลักฐาน การสร้างหลักฐานเท็จต่างๆ ซึ่งหากต้นทางของกระบวนการยุติธรรมบิดเบี้ยวแล้วนั้น จะนำไปสู่ผลกระทบที่ตามมาระหว่างกระบวนการยุติธรรมและไปสู่ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรมซึ่งอาจมีอัตราโทษสูงสุดคือประหารชีวิต เพราะฉะนั้นควรแก้ปัญหาตั้งแต่ต้นทาง อีกทั้งเห็นด้วยกับการไม่ประหารชีวิตบุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปี และหญิงขณะตั้งครรภ์ ซึ่งสอดคล้องกับการแก้ไขกฎหมายเมื่อปี พ.ศ. 2546 ยังไม่ทำให้ใช้โทษประหารชีวิต กรณีที่เด็กเป็นผู้กระทำความผิด โดยเขียนเพิ่มเติมเป็นมาตรา 18 วรรคสองและวรรคสาม “...โทษประหารชีวิตและโทษจำคุกตลอดชีวิตมิให้นำมาใช้บังคับแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดในขณะที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี...” และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 247 วรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2540 ในกรณีหญิงมีครรภ์โดยให้รอไว้จนกว่าจะพ้นกำหนดสามปีนับแต่คลอดบุตร และให้ลดโทษประหารชีวิตลงเหลือจำคุกตลอดชีวิต เว้นแต่บุตรถึงแก่ความตายก่อนพ้นกำหนดเวลาเพราะหากพิจารณาแล้วบุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปียังถือว่าเป็นบุคคลอาจ

กระทำความผิดเนื่องจากขาดความสามารถที่จะแยกแยะความผิดถูกของการกระทำได้ และ เล็งเห็นถึงการให้โอกาสในการแก้ไขฟื้นฟู ในขณะที่ปัจจุบันยังคงมีบางประเทศที่ประหารชีวิต บุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปี ในทางปฏิบัติอยู่ ยกตัวอย่างเช่น ประเทศอิหร่านที่ยังคงมีการประหารชีวิตเด็กและเยาวชนอย่างต่อเนื่อง โดยมีเด็กและเยาวชนอายุน้อยที่สุดที่ถูกตัดสินประหารชีวิต คือ 12 ปี นอกจากนี้ ยังพบว่าใน พ.ศ. 2559 ประเทศอิหร่านยังคงมีการประหารชีวิตเยาวชน ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี อย่างน้อย 2 คน (สุนันทิพย์ จิตสว่าง, 2561) โดยประเด็นนี้อาจทำให้ ประเทศไทยใช้เป็นข้ออ้างต่อสหประชาชาติได้ว่าการปรับตัวเพื่อสอดคล้องกับแนวทางของ สหประชาชาติ

อีกทั้งความชั่วร้ายในกฎหมายอาญาไทยไม่ได้หมายถึงสภาพความไม่ตีอันเกิดจากการ ฝ่าฝืนศีลธรรมหรือขนบธรรมเนียมประเพณีของสังคม ซึ่งมีความแตกต่างจากความชั่วร้าย ในความหมายทั่วไป เพราะฉะนั้นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายที่บัญญัติไว้ทุกมาตรากระทำโดยมี ความรู้ผิดชอบและโดยเจตนาหรือประมาทนั้นถือว่าเป็นความชั่วในกฎหมายอาญาของไทยแล้ว โดยบางฐานความผิดอาจไม่ฝ่าฝืนต่อขนบธรรมเนียมประเพณีของสังคม (คณิต ณ นคร, 2547) ประกอบกับการพิจารณาความอุกฉกรรจ์ตามประมวลกฎหมายไทยคือการที่ผู้กระทำความผิดมีความ ชั่วร้าย เจตนาฝ่าฝืนข้อบัญญัติกฎหมาย และมีความร้ายแรงในการกระทำ โดยอัตราโทษสูงหรือ ต่ำขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของการกระทำ เป็นไปตามแนวคิดในการแก้แค้นทดแทนและข่มขู่ ยับยั้ง ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่าการที่ 55 ฐานความผิดของกฎหมายไทย ยังไม่ถูกแก้ไขให้ สอดคล้องต่อแนวทางของสหประชาชาติ เป็นเพราะผู้กำหนดนโยบายในการบัญญัติของ กฎหมายไทยนั้นมองว่าทั้ง 55 ฐานความผิดมีความชั่วร้ายและอุกฉกรรจ์ แต่ในความเป็นจริงนั้น มาตรฐานของความชั่วร้ายยังไม่แน่ชัด อีกทั้งบางฐานความผิดนั้นล้าหลัง ยกตัวอย่างเช่น ความผิดอาญาทางทหาร ซึ่งปัจจุบันไม่มีภาวะสงคราม เป็นต้น เป็นเพียงทัศนคติของผู้กำหนดร่าง กฎหมาย ณ ขณะนั้น ซึ่งหากพิจารณาโดยยึดแนวทางมาตรฐานของสหประชาชาติที่มองว่า ความชั่วร้ายและอุกฉกรรจ์นั้นคือการเจตนาฆ่าผู้อื่นและทำให้สูญเสียชีวิตนั้น ประเทศไทยจึง ควรลดหรือปรับอัตราโทษประหารชีวิตลงมา เหลือเฉพาะฐานความผิดที่มีเจตนาฆ่าและทำให้ ผู้อื่นสูญเสียชีวิต ดังนี้

- 1) การปลงพระชนม์พระมหากษัตริย์มาตราที่เกี่ยวข้อง 107 และ 111
- 2) การปลงพระชนม์พระราชินีรัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มาตรา ที่เกี่ยวข้อง 109 และ 111
- 3) การฆ่าหรือพยายามฆ่าราชาธิบดี ราชนี ราชสามี รัชทายาทหรือประมุขแห่งรัฐ ต่างประเทศ ซึ่งมีสัมพันธไมตรีหรือผู้แทนรัฐต่างประเทศซึ่งได้รับแต่งตั้งให้มาสู่พระราชสำนัก มาตราที่เกี่ยวข้อง 132

4) การฆ่าผู้อื่น มาตราที่เกี่ยวข้อง 288

5) การฆ่าผู้อื่นที่กฎหมายกำหนดให้ผู้กระทำผิดต้องได้รับโทษหนักขึ้น เช่น การฆ่าบุพการีฆ่าเจ้าพนักงานที่กระทำตามหน้าที่การฆ่าโดยไตร่ตรองไว้ก่อน เป็นต้น มาตราที่เกี่ยวข้อง 289

**วัตถุประสงค์ข้อที่ 2** ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 4 กลุ่ม มีความคิดเห็นต่อความสอดคล้องของสภาพสังคมไทยกับการลงโทษประหารชีวิตในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุด พบว่ากลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความสอดคล้องภายในสังคมไทยอันประกอบด้วย

(1) วัตถุประสงค์การลงโทษ โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญเห็นว่าสอดคล้องกับแนวทางของสหประชาชาติ เนื่องจากปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ใช้วิธีการแก้ไขฟื้นฟูกับผู้กระทำผิดมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีเพื่อปรับปรุงผู้กระทำผิด (Reformation Theory) เป็นการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด และเป็นแนวคิดแบบสำนักปฏิฐานนิยม (Positive School) แต่ควรมีการปรับใช้เป็นรายบุคคล โดยพิจารณาจากพฤติกรรมของผู้กระทำผิด และวิธีการแก้ไขฟื้นฟูควรมีประสิทธิภาพ เพราะในขณะที่อยู่ในเรือนจำอาชญากรอาจจะมีพฤติกรรมที่ดี แต่หลังจากออกมาสู่สังคมจะต้องเจอสภาพแวดล้อมเดิม แรงชักจูง และแรงผลักดันให้กระทำผิดซ้ำอีก หากจิตใจของอาชญากรไม่เข้มแข็งพอ และไม่สามารถขัดเกลาได้อย่างถ่องแท้ นั้น ก็อาจนำมาสู่การกระทำผิดซ้ำอีกก็เป็นได้ อีกทั้งเครื่องมือที่จะสามารถขัดเกลาอาชญากรได้อย่าง 100 เปอร์เซ็นต์นั้นเป็นเรื่องยาก เนื่องจากกรมราชทัณฑ์เปรียบเสมือนปลายน้ำเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ เพราะฉะนั้นจึงควรมีการพิจารณาเป็นรายบุคคล โดยพิจารณาว่านักโทษหรืออาชญากรประเภทไหนควรได้รับรูปแบบวัตถุประสงค์การลงโทษตามความเหมาะสมกับความผิด ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้เรือนจำหรือทัณฑสถานเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยโดยริเริ่มเตรียมการตั้งแต่ได้รับตัวผู้ต้องขังไว้ในเรือนจำ เพื่อให้มีกระบวนการในการส่งเสริม และช่วยเหลือผู้ต้องขังได้อย่างถูกวิธีและเหมาะสม เพื่อให้ผู้ต้องขังทุกคนกลับไปใช้ชีวิตในสังคมได้รวมทั้ง ต้องให้คำแนะนำเกี่ยวกับการจัดการเรื่องส่วนตัว เศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนมีความสัมพันธ์ที่ดีกับครอบครัว และชุมชน ซึ่งมี 2 รูปแบบ คือ การเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยในเรือนจำทัณฑสถานระบบเปิด (เรือนจำโครงสร้างเบา) และการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยผู้ต้องขังในเรือนจำทัณฑสถานระบบปิด การดำเนินงานเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยให้กับผู้ต้องขังทั้ง 2 รูปแบบ จะมีการประเมิน ความรู้ ทักษะของผู้ต้องขังก่อนเข้ารับการอบรม และภายหลังที่ได้รับการอบรมในแต่ละด้าน เพื่อให้มั่นใจว่าผู้ต้องขังมีความพร้อมที่จะออกไปใช้ชีวิตในสังคม และไม่หวนมากระทำผิดซ้ำอีก นอกจากนี้ จะมีการสำรวจ ความต้องการการขอรับความช่วยเหลือ โดยจะมีการส่งต่อผู้ต้องขังที่ต้องการ

ขอรับความช่วยเหลือให้กับศูนย์ประสานงานส่งเสริมการมีงานทำ (ศูนย์ CARE) ของเรือนจำหรือทัณฑสถานแต่ละแห่ง เพื่อดำเนินการให้ความช่วยเหลือ หรือประสานข้อมูลไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป โดยผู้วิจัยเห็นว่าโครงการนี้ของกรมราชทัณฑ์เป็นเพียงการแก้ไขฟื้นฟูแบบกลุ่มขนาดใหญ่ ไม่ได้มีการเจาะจงเป็นรายบุคคล เป็นการแก้ไขฟื้นฟูแบบมหภาค เนื่องจากอาจขาดทรัพยากรทางด้านต่างๆ ส่งผลให้อาจจะแก้ไขฟื้นฟูได้ผลแค่บางคน แต่อาจใช้ไม่ได้ผลกับผู้กระทำผิดบางคน เนื่องจากสาเหตุของการกระทำความผิดของผู้กระทำผิดแต่ละคนนั้นแตกต่างกัน ซึ่งจะเห็นได้จากการที่ยังคงมีผู้กระทำความผิดซ้ำอยู่

(2) ศาสนา หากยึดตามหลักของศาสนาพุทธ การประหารชีวิตถือเป็นการฆ่าสัตว์ตัดชีวิตนั้นถือเป็นความผิดทางธรรม แต่ทัศนคติของคนในสังคมไทย ส่วนใหญ่กลับไม่เป็นไปตามแนวทางของศาสนา เนื่องจากบริบทและสภาพอาชญากรรมที่เกิดในประเทศยังมีปัญหาอาชญากรรมเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ทัศนคติของคนในสังคมไม่เป็นไปตามแนวทางของศาสนาได้อย่างถ่องแท้ อีกทั้งทางธรรมกับทางโลกนั้นมีความคาบเกี่ยวกันแต่ไม่ทั้งหมด การประหารชีวิตถือเป็นการกระทำ โดยกรรมนั้นจะประกอบด้วย กายกรรม คือ การลงมือประหารชีวิต เช่น เพฆฆฆฆฆที่ต้องลงมือประหารชีวิตนักโทษ โดยจิตใจเขาอาจจะอยากหรือไม่อยากประหารชีวิตก็ได้ แต่ตามหน้าที่แล้วเขาจะต้องกระทำการประหารชีวิต วจีกรรม คือ คำพูดหรือการแนะนำให้ประหารชีวิต ยกตัวอย่างเช่น ผู้พิพากษาตัดสินประหารชีวิต โดยจิตใจของผู้พิพากษาอาจจะอยากหรือไม่อยากตัดสินประหารชีวิตก็ได้ แต่จำเป็นต้องทำตามหน้าที่และตามกฎหมายที่กำหนด มโนกรรม คือ เจตนาที่คิดอยากจะทำให้มีการประหารชีวิต ยกตัวอย่างเช่น คนในสังคมไทยส่วนใหญ่สนับสนุนให้มีโทษประหารชีวิตซึ่งขัดกับหลักการของศาสนาพุทธ โดยการที่คนในสังคมไทยที่เป็นชาวพุทธสนับสนุนให้มีการประหารชีวิต นั้นอาจจะถูกต้องทางโลก เนื่องจากอาชญากรที่ตัดสินประหารชีวิตผู้อื่นหรือลงมือฆ่าผู้อื่น ก็สมควรที่จะได้รับบทลงโทษในสิ่งที่อาชญากรกระทำ แต่อาจจะไม่ถูกต้องทางธรรม เนื่องจากตามหลักของศาสนาพุทธไม่ได้สอนให้ฆ่าสัตว์ตัดชีวิต บทลงโทษที่อาชญากรควรได้รับ อาจจะเป็นรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่การตัดสินประหารชีวิต แต่ในความเป็นจริงไม่สามารถสรุปว่าศาสนาพุทธนั้นไม่เห็นด้วยกับการลงโทษประหารชีวิต เนื่องจากหากพิจารณาเรื่องนรก สวรรค์ จะเห็นว่าคนทำดีจะได้ขึ้นสวรรค์ หากทำชั่วจะตกนรก ยกตัวอย่างเช่น ความผิดฐานฆ่าบิดามารดา ฆ่าพระภิกษุสงฆ์ ความผิดเกี่ยวกับการทำร้ายสามเณรหรือพระภิกษุสงฆ์ ซึ่งจะเห็นว่าความผิดเหล่านี้นอกจากจะเป็นการกระทำฝ่าฝืนกฎหมาย ยังเป็นความผิดที่หนังสือไตรภูมิพระร่วงซึ่งเนื้อหารวบรวมข้อความมาจากคัมภีร์ของพุทธศาสนารวม 30 คัมภีร์ กล่าวไว้ว่าเมื่อกระทำความผิดแล้วหากตายไปจะต้องถูกลงโทษในนรกอีกด้วย และในนรกก็มีรูปแบบการลงโทษตามฐานความผิด (ณัฐพร นครอินทร์, 2553) ซึ่งขัดแย้งกับกรณีของจอมโจรองคฺุลิมาลที่ได้เช่นฆ่าผู้คนจำนวนมาก แต่พระพุทธเจ้าได้เสด็จ

เทศนาโปรดจอมโจรองคฺลิมาล จนกลับใจวางอาวุธหันมาอุปสมบทเป็นพระภิกษุ และบรรลุเป็นพระอรหันต์ แสดงให้เห็นว่าพระพุทธรเจ้าเลือกใช้วิธีการแก้ไขฟื้นฟู ซึ่งหากองคฺลิมาลเกิดในยุคสมัยปัจจุบันจะต้องถูกกระแสดังสังคมกดดันให้เข้าไปประหารชีวิตเนื่องจากกระทำความผิดฆ่าคนเป็นจำนวนมาก แต่สิ่งที่พระพุทธรองค์ทรงกระทำนั้นขัดแย้งกับแนวคิดนั้นอย่างสิ้นเชิง แสดงว่าพุทธศาสนานั้นอาจจะเห็นด้วยกับแนวคิดที่ว่าคนผิดสมควรได้รับการแก้ไขฟื้นฟู (สมภาร พรหมทา, 2548) ไม่ใช่การฆ่าให้ตายตกไปตามกัน แตกต่างจากประเทศที่นับถืออิสลามที่มีการประหารชีวิตเป็นจำนวนมาก เช่น ประเทศอิหร่าน ประเทศเหล่านี้จะนำหลักการของศาสนาเข้ามาเป็นหลักในการกำหนดกฎหมายอย่างชัดเจน เช่น กฎหมายชะรีอะฮ์ ความเข้มข้นของความคิดความเชื่อจึงแตกต่างกัน

โดยแนวคิดของอิสลามกับโทษประหารชีวิตนั้นเห็นว่ามนุษย์มีเจตจำนงอิสระในการที่จะปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัติโดยพระผู้เป็นเจ้าของเจ้าได้ให้หลักธรรมคำสอนทางศาสนา รวมถึงให้สติปัญญากับมนุษย์เพื่อพิจารณาถึงสิ่งใดควร สิ่งใดไม่ควร ดังนั้น เมื่อมนุษย์ได้กระทำความผิดที่เป็นความผิดสมบรูณ์จึงควรที่จะได้รับโทษทัณฑ์ที่เหมาะสมกับการกระทำ โดยพระผู้เป็นเจ้าของเจ้าทรงห้ามการฆ่าชีวิต นอกเสียจากเพื่อความยุติธรรม หมายความว่า ชีวิตเป็นสิ่งต้องห้าม แต่เมื่อใดก็ตามที่มีความชอบธรรม ก็อาจจะประหารชีวิตนั้นได้กฎหมายอาญาอิสลามได้กำหนดความผิดที่อนุมัติให้ประหารชีวิตได้ 5 ฐานความผิด คือ 1) การฆาตกรรมผู้อื่นโดยเจตนา 2) การสละสถานภาพความเป็นมุสลิมโดยเจตนา 3) การผิดประเวณีการมีเพศสัมพันธ์ที่มีขอบ สำหรับชายหรือหญิงที่เคยผ่านการแต่งงานมาแล้ว 4) การปล้นทรัพย์ และ 5) การเป็นกบฏต่อรัฐ ซึ่งก็สอดคล้องกับทฤษฎีการล้างแค้นทดแทน มุสลิมเชื่อและศรัทธาต่อกฎหมายอิสลามว่ากฎหมายที่ใช้ปฏิบัติเป็นกฎหมายที่พระผู้เป็นเจ้าของเจ้าทรงประทานให้เป็นกฎหมายที่ถูกกลั่นกรองมาจากคัมภีร์อัลกุรอานและสุนนะฮ์ของศาสดามุฮัมมัด จึงเป็นกฎหมายศักดิ์สิทธิ์ที่ได้ปฏิบัติสืบต่อกันมาเป็นเวลากว่า 1,400 ปี กฎหมายใดก็ตามที่ได้บัญญัติและนำมาใช้ในสมัยศาสดามุฮัมมัดโดยไม่มีหลักฐานยืนยันว่ากฎหมายดังกล่าวถูกยกเลิก ย่อมแสดงว่ายังคงบังคับใช้อยู่ต่อไป ไม่ว่าสภาพสังคมจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรก็ตาม ฉะนั้น จึงสรุปได้ว่า ในทัศนะของอิสลามอาญาประหารชีวิตก็ยังคงบังคับใช้อยู่ตลอดไป ไม่อาจเปลี่ยนแปลงไปได้แต่สิ่งที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้คือ การลดจำนวนผู้ต้องโทษประหารชีวิต หรือไม่ให้มีอาชญากรที่ต้องโทษประหารชีวิต ควรหามาตรการที่จะบรรเทาให้เกิดคดีอุกฉกรรจ์ขึ้น เพราะเป็นต้นเหตุที่ทำให้ต้องประหารชีวิต หากไม่เกิดคดีอุกฉกรรจ์ที่ต้องระวางโทษถึงประหารชีวิต ก็ไม่จำเป็นต้องนำโทษประหารมาบังคับใช้และเมื่อเกิดคดีที่มีโทษประหารชีวิตขึ้น กระบวนการยุติธรรมของรัฐต้องดำเนินการอย่างรอบคอบและยุติธรรมตั้งแต่ต้นทางคือการจับกุมดำเนินคดีจนถึงปลายทางคือกระบวนการของศาลโดยดำเนินการอย่างตรงไปตรงมา เสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติหรือใช้

สองมาตรฐาน หากปฏิบัติเช่นนี้ได้ทั้งอาชญากรและผู้สูญเสียย่อมได้รับความยุติธรรม (อดิศักดิ์ นุชมี, 2561) แต่ในทางปฏิบัติญาติของผู้เสียหายยังสามารถเลือกที่จะให้อภัยหรือเลือกให้ผู้กระทำความผิดสามารถชดใช้ในรูปแบบอื่นได้ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งที่จะทำให้สามารถสอดคล้องต่อแนวทางของสหประชาชาติได้

(3) เศรษฐกิจและทรัพยากร พบว่ากรมราชทัณฑ์เริ่มมาใช้ในการพักการลงโทษในบางคดีมากขึ้น เพื่อเป็นการลดภาระจากการเกิดปัญหานักโทษล้นคุก สืบเนื่องจากการใช้วิธีการแก้ไขพื้นที่มากขึ้นนั้นส่งผลให้ได้ประโยชน์แก่ทุกฝ่าย ฝ่ายผู้กระทำความผิดมีโอกาสกลับตัวเป็นคนดี คืนสู่สังคม โดยหากมองในรูปแบบทรัพยากรมนุษย์ก็เท่ากับว่าประเทศชาติจะได้ทรัพยากรที่มีคุณภาพมากขึ้นเพิ่มมากขึ้น ฝ่ายรัฐก็ได้ประหยัดงบประมาณ พื้นที่จำกัดในการควบคุมอีกด้วยและผู้เสียหายก็ได้รับความรู้สึกถึงความยุติธรรมเกิดขึ้นแล้ว เพราะผู้กระทำผิดถูกจับดำเนินคดีรับโทษตามอัตราโทษที่สาสมกับการกระทำผิด รวมถึงผู้กระทำผิดพร้อมที่จะกลับตัวกลับใจเป็นคนดีคืนสู่สังคม สอดคล้องกับหลักการของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้กระทำ-ผู้เสียหาย-ชุมชนหรือสังคม โดยกระบวนการนี้จะเป็นกระบวนการที่เกิดความพึงพอใจแก่ทุกฝ่าย และหากทุกฝ่ายเกิดความพึงพอใจแล้ว ความสงบสุขและผลประโยชน์จะตกแก่สังคม แต่แนวทางหรือมาตรการที่จะมาทดแทนโทษประหารชีวิตจำเป็นจะต้องมีแนวทางที่เหมาะสม เพราะถ้าหากแนวทางนั้นไม่เหมาะสมหรือสาสมต่อโทษประหารชีวิตจะส่งผลให้ตัวผู้กระทำผิด ยังไม่สามารถแก้ไขปรับปรุงตัว รวมถึงยังไม่รู้สึกสำนึกในการกระทำผิดของตนเอง และส่งผลให้ผู้เสียหายไม่รู้สึกว่าตนเองได้รับความยุติธรรมจากกระบวนการการลงโทษหรือกระบวนการยุติธรรม และสุดท้ายความเสียหายต่างๆก็จะตกสู่สังคม ทุกฝ่ายไม่ได้ประโยชน์อีกทั้งก่อให้เกิดปัญหาที่มากกว่าเดิมตามมา เพราะฉะนั้นจึงควรมีแนวทางและมาตรการที่มีคุณภาพและเหมาะสมกับสังคมไทยที่จะนำมาใช้แทนการลงโทษประหารชีวิต ควบคู่ไปกับต้นทางและปลายทางของกระบวนการยุติธรรมที่ดี

(4) ภาวะทางสังคม พบว่าในแต่ละยุคสมัย ทิศนคติของผู้กำหนดนโยบายรวมถึงกระแสสังคมจะมีการเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งจะสอดคล้องกับบริบทในสังคมขณะนั้น และมีผลในการกำหนดนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษประหารชีวิต ยกตัวอย่างเช่น หากยุคสมัยนั้นมีคิปล้นฆ่าทำให้ผู้อื่นเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก จนทำให้สังคมรู้สึกหวาดกลัวและโกรธแค้นกับการกระทำอันเหี้ยมโหดของอาชญากร กระแสสังคมก็จะออกมากดดันให้ผู้กำหนดนโยบายหรือภาครัฐออกมาลงโทษอาชญากรเหล่านี้ และมีกระแสเรียกร้องให้นำโทษประหารชีวิตมาใช้ อย่างจริงจัง แต่ในความเป็นจริงแล้วผู้วิจัยมองว่าภาวะทางสังคมไม่ใช่ปัจจัยหลักในการกำหนดกรอบนโยบาย แต่เป็นทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายที่ส่งผลมากที่สุด สืบเนื่องจากวิธีการนำมาซึ่งกฎหมายนโยบายที่เป็นไปตามรูปแบบ Elite model คือทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายเป็นสำคัญ

หากประเด็นการลงโทษประหารชีวิตผู้กำหนดนโยบายมองว่าไม่เป็นเรื่องสำคัญ ประเด็นนี้จะไม่ถูกหยิบยกขึ้นมาเพื่อพิจารณา

อีกทั้งรูปแบบอาชญากรรมในประเทศไทยแตกต่างกับรูปแบบอาชญากรรมของประเทศอื่นๆ ในสหประชาชาติ รวมถึงกระบวนการยุติธรรมซึ่งเป็นกระบวนการที่นำมาสู่การลงโทษประหารชีวิตนั้น อาจจะไม่ถูกต้องโปร่งใสเทียบเท่ามาตรฐานสากล และจากปัจจุบันตามสถิติของกรมราชทัณฑ์จะพบว่าจำนวนนักโทษในเรือนจำที่มากที่สุดคือคดียาเสพติด จึงถือเป็นปัญหาหลักของสังคมไทย โดยในอนาคตปัญหาอาชญากรรมอาจจะเป็นรูปแบบอื่นก็ได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวทางของสหประชาชาติ ที่มุ่งเน้นว่าคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดคือคดีเจตนาฆ่าทำให้ผู้อื่นเสียชีวิต จะเห็นว่าความอุกฉกรรจ์ในแต่ละสังคมนั้นแตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น ประเทศ A ได้ยกเลิกการใช้โทษประหารชีวิตไปแล้ว แต่ภายหลังเริ่มมีการก่อการร้ายที่รุนแรงและเป็นปัญหาต่อประเทศ ส่งผลให้ประเทศ A คิดทบทวนที่จะนำการลงโทษประหารชีวิต มาใช้กับอาชญากรรมก่อการร้ายขึ้นมาอีก พบว่าในแต่ละช่วงยุคสมัยของแต่ละประเทศมีรูปแบบอาชญากรรมที่เป็นปัญหาแตกต่างกัน ซึ่งอาจสอดคล้องต่อแนวทางในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการลงโทษประหารชีวิต ณ ตอนนั้น

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเป็นสิ่งที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิด (mala prohibita) โดยเป็นความผิดที่เกิดจากการที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิดโดยอาจไม่ได้เกี่ยวข้องกับศีลธรรมเลย ซึ่งต่างจากสิ่งที่เป็นความผิดในตัวเอง (mala in se) และหากยังคงกำหนดให้โทษเหล่านี้มีอัตราโทษสูงสุดคือปัญหาชีวิตอยู่นั้นนอกจากไม่สอดคล้องต่อแนวทางของสหประชาชาติแล้วยังอาจส่งผลให้ผู้กระทำผิดมีความรู้สึกถึงความเสี่ยงและความเสียหายจากการถูกจับกุมมีอัตราเท่ากัน คืออัตราสูงสุดถึงชีวิต จึงปรากฏให้พบว่าผู้กระทำผิดในคดียาเสพติดได้ใช้ความรุนแรงต่อสู้เจ้าพนักงาน และในหลายๆ ครั้งก็มีความพยายามที่จะฆ่าผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนรู้เห็นในคดี เพื่อเป็นการทำลายพยานหลักฐานซึ่งเป็นต้นทางของการดำเนินคดีแก่ตัวผู้กระทำผิด ดังนั้น การบัญญัติโทษประหารชีวิตในคดียาเสพติดจึงมีผลกระทบต่ออัตราการเกิดอาชญากรรมอื่นอีกด้วย ปัญหาที่ส่งผลในมุมของเจ้าพนักงาน ผู้ปฏิบัติการซึ่งมีความเสี่ยงภัยมาก ในบางครั้งความรุนแรงของอาชญากรรมยาเสพติดส่งผลต่อเจ้าพนักงานอย่างมากถึงขนาดที่เจ้าพนักงานอาจใช้วิธีหลีกเลี่ยงการปราบปรามกับผู้กระทำผิดรายใหญ่ หรือกลุ่มองค์กรอาชญากรรมตัวจริง ถ้าเป็นเช่นนั้นปัญหายาเสพติดก็ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขและปราบปรามเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของฝ่ายบริหารหรือผู้กำหนดนโยบายอย่างแท้จริง อีกทั้งการลงโทษประหารชีวิตก็ไม่ใช่ว่าเครื่องมือที่จะทำปัญหาอาชญากรรมลดลงอีกเช่นกัน แต่อาจทวีคูณความรุนแรง (ศุภชัย ปานพรหมมาศ, 2560)

(5) นโยบายและกฎหมาย พบว่าการตรากฎหมายขึ้นมาใช้ในสังคม ต้องได้รับฉันทานุมัติจากสังคม และปัจจุบันเป็นการยากที่ผู้กำหนดนโยบายจะมาเปลี่ยนแปลงกฎหมายเกี่ยวกับบทลงโทษประหารชีวิต เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่มีทัศนคติที่ไม่เห็นด้วยกับแนวทางในการยกเลิกโทษประหารชีวิต ซึ่งเห็นได้จากปัจจุบันประเทศไทยยังมีหลายมาตราความผิดและมีบทลงโทษสูงสุดคือโทษประหารชีวิตนั้นไม่สอดคล้องกับแนวทางของสหประชาชาติ โดยผู้วิจัยมองว่าวิธีการที่จะทำให้ฉันทานุมัติของประชาชนนั้นเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องต่อมาตรฐานสากลในด้านสิทธิมนุษยชน คือ รัฐหรือผู้กำหนดนโยบายควรให้ความเข้าใจเกี่ยวกับการลงโทษประหารชีวิตบนพื้นฐานทางด้านหลักอาชญาวิทยา ให้เห็นถึงสถิติของการเกิดอาชญากรรมในกรณีที่มีหรือไม่มีโทษประหารชีวิต หากฉันทานุมัติของประชาชนเปลี่ยนแปลงแล้ว รัฐหรือผู้กำหนดนโยบายก็ควรจะเป็นผู้นำทางความคิดไปในทางมาตรฐานสากลในด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อประโยชน์แก่สังคมและประชาชนอย่างแท้จริง เพราะจะเห็นว่าในฐานความผิดต่างๆ ที่มีอัตราโทษสูงสุดคือประหารชีวิต บางฐานความผิดที่ถือว่าเป็นการกำหนดความผิดทางอาญาเกินความจำเป็น

โดยปัจจุบันลักษณะฐานความผิดของที่มีอัตราโทษสูงสุดคือประหารชีวิตของประเทศไทยสามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

(1) อาชญากรรมที่เป็นการกระทำต่อความมั่นคงของรัฐหรือคดีอาญาทางที่ร้ายแรงทางทหาร

พบว่าหากพิจารณาตามเจตนาในการกระทำความผิดรวมถึงความเสียหายอันเกิดจากกระทำความผิดนั้นเกือบทุกมาตราในหมวดหมู่ประมวลกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐหรือสถาบันพระมหากษัตริย์ยกเว้น มาตรา 107 มาตรา 109 และมาตรา 132 ล้วนแล้วแต่ไม่สอดคล้องต่อแนวทางของสหประชาชาติเนื่องจากการกระทำผิดเหล่านี้สามารถพิจารณาแรงจูงใจในการกระทำความผิดได้ในหลากหลายมิติ ไม่สามารถสรุปได้ว่าการกระทำผิดหรือละเมิดต่อบทบัญญัตินั้นมีเจตนาแห่งการฆาตกรรม อีกทั้งบางมาตรา ยกตัวอย่างเช่น มาตรา 113 ว่าด้วย

“ผู้ใดใช้กำลังประทุษร้าย หรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย เพื่อลี้ภัยหรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญลี้ภัยอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการแห่งรัฐธรรมนูญหรือให้ใช้อำนาจดังกล่าวแล้วไม่ได้ หรือแบ่งแยกราชอาณาจักร หรือยึดอำนาจปกครองในส่วนหนึ่งส่วนใดแห่งราชอาณาจักร ผู้นั้นกระทำความผิดฐานเป็นกบฏ ต้องระวางโทษประหารชีวิต หรือจำคุกตลอดชีวิต”

ซึ่งหากพิจารณาแล้วไม่ครบครบถ้วนความตามแนวทางของสหประชาชาติทั้งเจตนาในการกระทำความผิด ที่อาจเป็นทางการเมืองหรือเจตนาอื่นๆ อันไม่ใช่เจตนาที่มุ่งร้ายต่อชีวิต

อีกทั้งผลเสียหายจากการกระทำความผิดก็มีใช้การสูญเสียชีวิต เพราะฉะนั้นจึงไม่สมควรที่จะมีอัตราโทษสูงสุดคือการลงโทษประหารชีวิต แต่จากความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มองว่าการกระทำความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือคดีอาญาร้ายแรงทางทหารนั้นมีความเกี่ยวข้องกับสถาบันกษัตริย์ซึ่งเป็นศูนย์รวมยึดเหนี่ยวจิตใจของปวงชนชาวไทย หากมีผู้ใดละเมิดต่อสถาบันจะส่งผลให้เกิดความเปราะบางต่อสังคมไทยเป็นอย่างมาก ไม่เพียงแต่การกระทำความผิดที่มุ่งร้ายชีวิตแต่หากเป็นแค่เพียงการวิพากษ์วิจารณ์ก็สมควรแล้ว อีกทั้งผู้ให้ข้อมูลสำคัญมองว่าการกระทำผิดเหล่านี้มีความชั่วร้ายเป็นอย่างมากเหมาะสมและควรแก่การลงโทษประหารชีวิต

โดยผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่ามุมมองความชั่วร้ายอาจพิจารณาได้จากความชั่วร้ายในแง่มุมมองของกฎหมาย โดยไม่ได้มองจากมุมมองของหลักอาชญาวิทยาเนื่องจากความชั่วร้ายทางกฎหมายอาญานั้น ทุกการกระทำความผิดที่ละเมิดต่อบทกฎหมายนั้นล้วนเป็นความชั่วร้ายทั้งหมด อีกทั้งในกรณีของการวิพากษ์วิจารณ์หรือการกระทำความผิดที่อาจสอดคล้องซึ่งนำมาสู่การดำเนินคดีในมาตรา 113 หรือมาตราอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง สหประชาชาติมองว่าประเทศไทยไม่ควรใช้การดำเนินคดีอาญาเกินความจำเป็น รวมถึงการวิพากษ์วิจารณ์ซึ่งเกี่ยวกับความมั่นคงหรือทางการเมือง เช่น การหมิ่นประมาทในทางกฎหมาย ควรจะเป็นกฎหมายแพ่งมิใช่คดีอาญาตามที่ปรากฏในกฎหมายของประเทศไทย อีกทั้งยังปรากฏว่าฐานความผิดเหล่านี้ไม่สอดคล้องต่อแนวทางของสหประชาชาติ เนื่องจากมิใช่การกระทำความผิดที่มีเจตนาฆ่าและส่งผลให้ผู้อื่นสูญเสียชีวิต

ในส่วนของมาตรา 108, 110 ซึ่งเป็นการประทุษร้ายต่อบุคคลของสถาบันกษัตริย์ ต้องยอมรับว่าประเทศสมาชิกอื่น อาจจะได้ไม่มีสถาบันกษัตริย์หรือหากมีสถาบันกษัตริย์วิสัยทัศน์ต่อระบอบนี้ก็อาจจะแตกต่างไปจากประเทศไทย เพราะฉะนั้นกรอบแนวทางของสหประชาชาติจึงมองในรูปแบบของคนในสังคมทุกคนคือคนเหมือนกัน ไม่มีบุคคลจากสถาบันใดที่จะมีอำนาจให้กำหนดอัตราโทษที่สูงกว่าผู้อื่นเป็นพิเศษ เนื่องจากหากพิจารณามาตราที่มีการประทุษร้ายต่อบุคคลทั่วไป อัตราโทษจะไม่รุนแรงถึงขั้นประหารชีวิต

อีกทั้งผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่าหากผู้กำหนดนโยบายมีวิสัยทัศน์ที่บิดเบี้ยวในการมองความชั่วร้ายในการกระทำความผิด อาจส่งผลต่อนโยบายกฎหมายรวมถึงกระบวนการยุติธรรมที่ไม่สามารถทำให้ปัญหาอาชญากรรมลดน้อยลง

## (2) อาชญากรรมที่มีผลต่อการทำให้ผู้อื่นสูญเสียชีวิต

พบว่าในมาตราที่ระบุถึงสาเหตุการกระทำความผิดซึ่งมาจากเจตนาฆ่าแล้วทำให้ผู้อื่นสูญเสียชีวิตนั้นล้วนสอดคล้องต่อแนวทางของสหประชาชาติแต่ในมาตราที่มีอัตราโทษเพียงประหารชีวิตสถานเดียว ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่าการกำหนดอัตราโทษขั้นต่ำในการลงโทษ

เข้าไปเพื่อให้ศาลได้ใช้ดุลยพินิจในการไต่ตรองพิจารณาการกระทำความผิดถึงแรงจูงใจ และสาเหตุแห่งความชั่วร้าย เช่น มาตรา 107, มาตรา 109, มาตรา 289, มาตรา 312 ทวิ และ มาตรา 319 ทวิ เป็นต้น เพื่อให้สอดคล้องต่อแนวทางของสหประชาชาติอย่างสมบูรณ์

(3) การกระทำผิดที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดและอื่นๆ

ผู้วิจัยมองว่าคดียาเสพติด ที่ถือเป็นความผิดจากกฎหมายบอกว่าผิด ไม่ได้มีความชั่วร้ายที่ชัดเจน สมควรแล้วหรือไม่ที่จะต้องลงโทษด้วยการประหารชีวิต หรือสถานการณ์นักโทษล้นคุกในปัจจุบันซึ่งจำนวนส่วนใหญ่เป็นผู้กระทำความผิดจากคดียาเสพติด เป็นไปได้หรือไม่ว่ารัฐหรือผู้กำหนดนโยบายเป็นต้นเหตุที่ทำให้อาชญากรรมเพิ่มขึ้นเองจากนโยบายและกฎหมายต่างๆ ซึ่งอาจเรียกว่า อาชญากรรมที่เกิดขึ้นโดยรัฐ

อีกทั้งมุมมองของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มองว่าการค้ายาเสพติดเหมาะสมต่ออัตราโทษสูงสุดประหารชีวิตเนื่องจากเป็นการกระทำความผิดที่ส่งผลให้ผู้สูญเสียชีวิตหลังจากเสพสารเสพติดประเภท 1 เข้าไป อีกทั้งผู้เสพอาจไปก่ออาชญากรรมที่ส่งผลต่อชีวิตได้เช่นกัน แต่ผู้วิจัยมองว่าการค้ายาเสพติดไม่สามารถยืนยันได้ว่าเจตนาของการค้ายาเสพติดนั้นคือเจตนาที่จะทำให้ผู้อื่นสูญเสียชีวิต เนื่องจากหากพิจารณาแล้วเจตนาของผู้ค้ายาเสพติดคือความต้องการรวย การที่ต้องการฆ่าคนบุคคลหนึ่งไม่จำเป็นต้องขายยาให้กับบุคคลนั้น อีกทั้งในความเป็นจริงผลลัพธ์ความเสียหายจากการเสพยาเสพติดนั้นไม่ได้เสียชีวิตทุกรณี ยิ่งไปกว่านั้นหากพิจารณาสิ่งมีนเมาซึ่งรัฐกำหนดให้เป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย เช่น สุรา ก็เป็นสิ่งที่บ่อเกิดแห่งอาชญากรรมในรูปแบบต่างๆได้เช่นกัน หากพิจารณาจากมิติของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เพราะฉะนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าทั้ง 3 มาตราที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดที่มีอัตราโทษสูงสุดคือประหารชีวิตตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 คือ มาตรา 65, มาตรา 66 และ มาตรา 93 ล้วนแล้วแต่ไม่ควรใช้อัตราโทษประหารชีวิตเนื่องจากไม่สอดคล้องต่อแนวทางของสหประชาชาติและการลงโทษประหารชีวิตในคดียาเสพติดในช่วงอดีตที่ผ่านมาก็เป็นเครื่องหมายยืนยันแล้วว่าการลงโทษประหารชีวิตไม่ใช่วิธีการแก้ปัญหายาเสพติดอย่างถูกต้อง

จากแนวคิดสัดส่วนในการลงโทษพิจารณาจากเหตุทางภาวีสัยนั้นผู้กระทำความผิดจะได้รับโทษเท่ากับความเสียหายที่เขาได้ก่อให้เกิดขึ้นกับสังคม ดังนั้น หากความเสียหายจากการทำความผิดมากการลงโทษก็จะรุนแรงตาม ซึ่งเห็นได้จากที่คดียาเสพติดสร้างผลกระทบความเสียหายอย่างมากต่อสังคม เลยส่งผลให้มีการลงโทษสูงสุดถึงขั้นประหารชีวิตในสังคมไทยอย่างไรก็ดี หากคำนึงถึงเหตุส่วนตัวของผู้กระทำความผิด หรือเหตุทางอัตวิสัย ซึ่งอาจมีเหตุส่วนตัวอื่นๆ ในการกระทำความผิด ดังนั้น การลงโทษอย่างรุนแรงแต่เพียงอย่างเดียวอาจมีผลเพียงการข่มขู่ยับยั้งมิให้ผู้อื่นกล้ากระทำความผิด แต่อาจไม่มีผลในเรื่องของการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดเพื่อไม่ให้กระทำความผิดซ้ำอีก รวมถึงไม่สามารถแก้ปัญหาอาชญากรรมได้

เพราะฉะนั้นคดีที่ไม่สอดคล้องต่อแนวทางของสหประชาชาติในการลงโทษคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดนั้นจึงไม่ควรใช้โทษประหารชีวิต รวมถึงคดีที่เป็นอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดนั้นก็สมควรที่จะกำหนดโทษประหารชีวิตไว้สถานเดียว เนื่องจากการพิจารณาเพียงภาวะวิสัยแต่ขาดการพิจารณาแบบอรรถวิสัย อีกทั้งการลงโทษที่เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดนั้นควรพิจารณาลักษณะส่วนตัวที่เป็นเหตุทางอรรถวิสัยของผู้กระทำผิดแต่ละคน และนำบุคลิกลักษณะส่วนตัวรวมถึงเหตุปัจจัยทั้งภายในภายนอกของผู้กระทำความผิดมาประกอบดุลพินิจในการลงโทษ ซึ่งจะทำการใช้กฎหมายอาญาและการลงโทษเกิดความเป็นธรรมมากที่สุด อันจะนำไปสู่การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดกลับคืนสู่สังคมอย่างปกติ (สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล และ ปกป้อง ศรีสนิท, 2560) อีกทั้งพบว่าความสอดคล้องภายนอกสังคมไทย อันประกอบด้วย

1) สภาพสังคมการเมืองระหว่างประเทศ พบว่า ประเทศต่างๆรวมถึงประเทศไทย จำเป็นต้องมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง เช่น เศรษฐกิจ เป็นต้น ส่งผลให้แนวทางการลงโทษประหารชีวิตจะต้องมีมาตรฐานปฏิบัติตามประเทศมหาอำนาจในช่วงเวลานั้น หากช่วงเวลานั้นประเทศที่เป็นมหาอำนาจ มีแนวคิดแบบโลกสมัยใหม่ เน้นการแก้ไขฟื้นฟู จะทำให้ประเทศไทยต้องปรับตัวให้เข้ากับสังคมโลก เพราะหากไม่ปฏิบัติตามจะมีการกดดันในเชิงระบบ ซึ่งเห็นได้จากการที่ประเทศไทยมีโทษประหารชีวิตจริง แต่ในทางปฏิบัติแทบจะไม่มีการประหารชีวิต

แต่ในทางปฏิบัติพบว่าประเทศไทยยังมีหลายฐานความผิดที่ไม่สอดคล้องตามแนวทางของสหประชาชาติ ซึ่งผู้วิจัยมองว่ากติกา ICCPR ที่ทั้งประเทศไทยและประเทศสมาชิกอื่นในสหประชาชาติเข้าร่วมนั้นไม่มีบทลงโทษที่ชัดเจน แตกต่างจากกฎหมายในประเทศที่มีการระบุอัตราโทษไว้ชัดเจน แต่สำหรับกติกานั้นพบว่าลงโทษเพียงแค่การคว่ำบาตรจากประเทศสมาชิกอื่นๆ หรือกดดันในเชิงระบบเท่านั้น โดยไม่มีบทลงโทษอย่างอื่น อีกทั้งหากสมาชิกรวมถึงสหประชาชาติพบว่าการละเมิดข้อตกลง ในทางปฏิบัติทำเพียงออกมาประนามหรือเรียกร้องให้ประเทศที่ละเมิดควรปฏิบัติตามแนวทางของสหประชาชาติ ซึ่งเห็นได้จากในหลายประเทศยังคงดำเนินการประหารชีวิตแบบไม่สอดคล้องต่อแนวทางของสหประชาชาติ โดยไม่สนถึงการกดดันจากสหประชาชาติ และผู้วิจัยมองว่าหากทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายในช่วงนั้นๆ ไม่เห็นถึงผลประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง ก็จะทำให้แนวทางของประเทศไม่ปฏิบัติตามแนวทางของสหประชาชาติ พร้อมทั้งจะละเมิดมาตรฐานความเป็นสากลของสิทธิมนุษยชนโดยคำนึงถึงเพียงอำนาจของความเป็นรัฐนั่นเอง พร้อมทั้งจะทำทุกอย่างเพื่อกองอำนาจของตนเองไว้ ส่งผลให้พบว่าประเทศไทยมีการลงโทษประหารชีวิตที่ไม่สอดคล้องต่อแนวทางสหประชาชาติมาตรฐานสากลในด้านสิทธิมนุษยชน และไม่เพียงประเด็นเกี่ยวกับการลงโทษประหารชีวิตเท่านั้น แต่ยังมีประเด็นอื่นๆ อีกมากมาย

2) มาตรฐานและแนวปฏิบัติของสหประชาชาติ พบว่า ปัจจุบันไทยได้เข้าร่วมสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนมีลักษณะเป็นสนธิสัญญาพหุภาคี กล่าวคือ สนธิสัญญาที่มีรัฐมากกว่าสองรัฐขึ้นไปเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญา ซึ่งกระบวนการในการทำสนธิสัญญามีหลายขั้นตอน นับตั้งแต่การเจรจา การให้ความยินยอมของรัฐเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญาโดยการลงนาม การให้สัตยาบัน การภาคยานุวัติ และบางรัฐอาจตั้งข้อสงวน หรือตีความสนธิสัญญา และเมื่อปฏิบัติตามขั้นตอนในการทำสัญญาครบถ้วนแล้ว ภาคีก็มีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาต่อไป การเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาก่อให้เกิดพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับสนธิสัญญา มิฉะนั้นอาจต้องรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศ ดังนั้น เมื่อประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน ประเทศไทยก็ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญาดังกล่าว พันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของไทย ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยเป็นภาคีสถิติสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งสหประชาชาติถือเป็นสนธิสัญญาหลัก จำนวน 7 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child - CRC), อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women - CEDAW), กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR), กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - ICESCR), อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination - CERD), อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment - CAT), อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD) โดยกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) จะมีการพูดถึงโทษประหารชีวิตเป็นหลัก ซึ่งประเทศไทยได้ปฏิบัติตาม อาทิ เช่น ไม่ประหารชีวิตบุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปี และไม่ประหารชีวิตหญิงขณะตั้งครรภ์ ซึ่งถือว่าสอดคล้องกับแนวทางสหประชาชาติเพียงแค่บางส่วน แต่ยังมีฐานความผิดที่ไม่สอดคล้อง แต่ในแง่ของการเข้าร่วมกติกาภาคีสถิติต่างๆ เป็นความสอดคล้องที่พร้อมจะเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางของสหประชาชาติ เพียงแต่ต้องรอให้สภาพสังคมและทัศนคติของคนไทยพร้อมเสียก่อน สอดคล้องกับการศึกษาของ ญัฐพร นครอินทร์ (2553) งานวิจัยเรื่อง วิวัฒนาการของกระบวนการลงโทษประหารชีวิตในประเทศไทยและปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลง ซึ่งได้

วิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดกระบวนการลงโทษประหารชีวิตในประเทศไทย โดยผู้วิจัยมองว่าปัจจัยนี้เป็นเหตุผลหลักส่วนหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงกระบวนการลงโทษประหารชีวิต รวมถึงรูปแบบการประหารชีวิตและฐานความผิดที่จะมีการประหารชีวิต เพราะประเทศต่างๆ รวมถึงประเทศไทยจำเป็นต้องเข้าร่วมภาคีของสหประชาชาติเพื่อผลประโยชน์แก่ประเทศในด้านต่างๆ แต่ยังคงพบว่ามีกรณีละเมิดต่อข้อบัญญัติหรือข้อตกลงของภาคีต่างๆอยู่ เนื่องจากทัศนคติของผู้กำหนดนโยบาย รวมถึงบริบทสังคม แต่การที่มาอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี เช่น การที่หลายประเทศทำตามแนวทางของมาตรฐานสากลแล้วเกิดผลลัพธ์ที่ดีให้กับประเทศไทย ก็อาจจะไปสะกิดความรู้สึกรู้สึกของผู้กำหนดนโยบายของไทยให้มีการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบที่ดีขึ้นดังตัวอย่างที่มีให้เห็น เปรียบเสมือนอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีก็จะส่งผลดีตาม ซึ่งผู้วิจัยมองว่าเป็นประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติมากกว่าโทษอย่างแน่นอน แต่หากจะให้ได้ผลดีที่สุด ผู้กำหนดนโยบายควรมีการปรับตัวและปฏิบัติตามแนวทางของสหประชาชาติอย่างครบถ้วน

**วัตถุประสงค์ข้อที่ 3** ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 4 กลุ่ม มีความคิดเห็นต่อแนวทางที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทยในการลงโทษประหารชีวิตในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดตามมาตรฐานสหประชาชาติ ประกอบด้วย การใช้โทษประหารชีวิตในกรณีคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดตามแนวทางของสหประชาชาติ พักการใช้โทษประหารชีวิตในทางปฏิบัติ กำหนดโทษจำคุกเพิ่มเข้าไปในบางฐานความผิดที่มีบทลงโทษประหารชีวิตเพียงสถานเดียว การใช้โทษจำคุกระยะยาวที่มีกำหนดระยะเวลาแน่นอนในการพ้นโทษ การจำคุกตลอดชีวิตโดยไม่ได้รับการลดโทษ และการนำนักโทษประหารชีวิตไปใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ ที่เสี่ยงสำหรับคนทั่วไป

**การใช้โทษประหารชีวิตในกรณีคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดตามแนวทางของสหประชาชาติ** ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเห็นว่า สภาพสังคมไทยยังไม่เหมาะสมหากจะยกเลิกโทษประหารชีวิตในทุกกรณี เพราะฉะนั้นควรเริ่มจากการที่เหลือคดีที่เป็นเรื่องชีวิตต่อชีวิตไว้ เพราะเป็นเรื่องที่ชั่วร้าย ทัศนคติของสังคมยอมรับได้ยาก สอดคล้องกับบทความวิจัยของ วิชัย ศรีรัตน์ (2560) เรื่อง การศึกษาความเป็นไปได้ในการเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับฉบับที่สองของกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเพื่อการยกเลิกโทษประหารชีวิต โดยประเทศไทยยังไม่ได้เข้าร่วมภาคีนี้ แต่ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามหลักการของ ICCPR ที่ได้เข้าร่วมภาคีไปแล้ว จึงเห็นว่าหากไม่ยกเลิกโทษประหารชีวิต ก็จะต้องประหารชีวิตเฉพาะคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุด เพื่อแสดงถึงความก้าวหน้าทางการลงโทษประหารชีวิตของประเทศไทยต่อสังคมโลกได้และเพื่อให้สอดคล้องต่อแนวทางของสหประชาชาติ หลีกเลี่ยงการถูก Sanction อีกทั้งการบัญญัติกฎหมายของประเทศไทยจำเป็นต้องรับฉันทานุมัติจากประชาชนส่วนใหญ่ของสังคมไทย และต้องยอมรับว่าสังคมไทยส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการยกเลิกโทษประหารชีวิต เพราะฉะนั้นการที่ลงโทษประหารชีวิตเฉพาะความผิดเจตนาฆ่าทำให้

ผู้อื่นเสียชีวิต จึงเป็นทางออกที่ลงตัว สังคมยอมรับได้และสอดคล้องกับแนวทางของสหประชาชาติ และจากการประหารชีวิตครั้งล่าสุดปี พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นนักโทษในคดีฆ่าผู้อื่นอย่างทารุณโหดร้ายเพื่อชิงทรัพย์ถือเป็นสัญญาณที่ดี เพราะคดีที่ประหารชีวิตเป็นคดีเจตนาฆ่าทำให้ผู้อื่นเสียชีวิต และผู้ถูกลงโทษมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี ถือว่าสอดคล้องกับแนวทางของสหประชาชาติ ถึงแม้ว่าจะยังไม่มี การแก้ไขตัวบทกฎหมาย แต่ก็เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นไปค่อยไป ซึ่งในอนาคตอาจยกเลิกโทษประหารชีวิตไปได้ในที่สุด

อีกทั้งพบว่า ปัจจุบันประเทศไทยมีบทลงโทษประหารชีวิตประมาณ 55 ฐานความผิด โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีความคิดเห็นว่า บางฐานความผิดนั้นไม่สมควรที่จะมีโทษประหารชีวิต เช่น คดีเกี่ยวกับการปกครอง คดีเกี่ยวกับทหาร ยาเสพติด เป็นต้น ฐานความผิดเหล่านี้บางฐานความผิดไม่มีความชั่วร้ายในตัวเอง ยกตัวอย่างเช่น คดีค้ายาเสพติด แรงจูงใจของผู้ค้าคือความรวย จำเป็นหรือไม่ที่จะต้องประหารคนที่ต้องการรวย คดียาเสพติดควรเป็นคดีที่มีความผิดแบบ Mala prohibita กล่าวคือความผิดที่เกิดจากการบัญญัติให้เป็นความผิดโดยไม่เกี่ยวกับความผิดที่เป็นศีลธรรม จึงไม่ควรใช้การลงโทษประหารชีวิตเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางของสหประชาชาติที่ประหารชีวิตเฉพาะคดีเจตนาฆ่าทำให้ผู้อื่นเสียชีวิต หากพิจารณาจากบทบัญญัติกฎหมายของประเทศไทยที่มีการลงโทษประหารชีวิตเฉพาะผู้ค้า แต่ไม่มีการลงโทษประหารชีวิตแก่ผู้เสพ แสดงให้เห็นว่าภาครัฐหรือผู้กำหนดนโยบาย มองผู้เสพคือผู้ป่วย การเสพยาเสพติดถือว่าการกระทำที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิด Mala prohibita สามารถแก้ไขฟื้นฟูได้ แต่ในกรณีของผู้ค้ากลับมีอัตราโทษสูงสุดคือประหารชีวิต ซึ่งขัดแย้งกับ Mala prohibita เพราะความผิด Mala prohibita ไม่ควรมีโทษถึงประหารชีวิต คนอยากรวยจากการค้า ก็ควรแก้ไขฟื้นฟูได้เช่นกัน แต่ในแง่มุมมองของคนที่มีมุมมองว่าคดียาเสพติดไม่ควรยกเลิกโทษประหารชีวิต อาจมองว่ายาเสพติดเป็นเหมือนจุดกำเนิดของอาชญากรรมที่ร้ายแรงในสังคม เช่น คดีปล้นฆ่า ฆ่าชิงทรัพย์ เพื่อเอาเงินไปซื้อยาเสพติด เป็นต้น อาจมองได้ว่าการค้ายาเสพติดจำนวนมากคือแหล่งกำเนิดของอาชญากรรมแบบ Mala in se ชั้นดี เป็นความผิดที่คนทั่วไปเห็นชัดเจนว่าเป็นความผิดต่อศีลธรรมอันดีงามของประชาชน แต่จากบทความวิจัยของ ศุภชัย ปานพรหมมาศ (2560) เรื่อง “ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด: ศึกษากรณีการยกเลิกโทษประหารชีวิต” ซึ่งพบว่าการประหารชีวิตในความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดไม่สามารถลดปัญหายาเสพติดอย่างถาวร กลับทำให้มีการลักลอบค้ายาเสพติดมากยิ่งขึ้น มีความพยายามเข้าแทรกแซงกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งส่งเสริมให้มีการทุจริตในหมู่เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การบัญญัติโทษประหารชีวิตแก่ผู้ค้ายาเสพติดเป็นการลงโทษที่ไม่ได้สัดส่วน ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ

**พักการใช้โทษประหารชีวิตในทางปฏิบัติ** ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้เสนอแนวทางการพักการใช้โทษประหารชีวิตในทางปฏิบัติโดยมีจุดประสงค์เพื่ออยากให้อัยการเลิกโทษประหารชีวิตในทุกกรณี และในทางปฏิบัติผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านนี้ได้ยื่นข้อเสนอแก่รัฐบาลไปทั้งหมด 3 ข้อ คือ 1) ประกาศพักการประหารชีวิตในทางปฏิบัติอย่างเป็นทางการโดยทันที เพื่อให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการแม่บทว่าด้วยสิทธิมนุษยชนฉบับที่ 3 โดยมีเจตจำนงที่จะออกกฎหมายให้อัยการเลิกโทษประหารชีวิตในท้ายที่สุด 2) เสนอแก้ไขกฎหมายเพื่อลดจำนวนความผิดทางอาญาที่มีบทโทษประหารชีวิต 3) ลงนามและให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับฉบับที่สองของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights) ที่มุ่งยกเลิกโทษประหารชีวิต ซึ่งในขณะนั้นเกือบจะครบ 10 ปีในการที่ประเทศไทยยังไม่มี การประหารชีวิต แต่แล้วในปี พ.ศ. 2561 มีการประหารชีวิตนายธีระศักดิ์ หลงจิ หรือ มิก หลงจิ ทำให้ประเทศไทยยังถือเป็นประเทศที่ยังคงมีการลงโทษประหารชีวิตไปโดยปริยาย เท่ากับว่าหากประเทศไทยจะถือว่าเป็นประเทศที่ไม่มี การลงโทษประหารชีวิตในทางปฏิบัติจะต้องไม่มีการลงโทษตั้งแต่ปัจจุบันจนถึงปี พ.ศ. 2571 ซึ่งหากเทียบกับดำรงตำแหน่งของรัฐบาลเท่ากับประมาณสามวาระในการดำรงตำแหน่งของรัฐบาล โดยผู้วิจัยมีความเห็นว่าเป็นการยากที่จะดำเนินการไม่ใช้โทษประหารชีวิตในทางปฏิบัติให้ครบ 10 ปี เพราะแนวทางของผู้กำหนดนโยบายในระดับ Elite model ของแต่ละรัฐบาลนั้นมีทัศนคติที่แตกต่างกัน รวมถึงหากเป็นรัฐบาลชุดเดิมที่ดำรงตำแหน่งหลายวาระแล้วมีทัศนคติเช่นปัจจุบัน ก็ยังทำให้การขับเคลื่อนไปตามแนวทางของสหประชาชาติโดยยึดหลักมาตรฐานสากลในด้านสิทธิมนุษยชนยังเป็นไปได้ยาก เพราะฉะนั้นในทัศนะของผู้วิจัยมองว่าการที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเสนอแนวทางในการพักการใช้การลงโทษประหารชีวิตโดยทันทีหรือการขอให้ไม่มีการลงโทษประหารชีวิตในทางปฏิบัติจนครบ 10 ปีแล้ว จะถือเป็นประเทศที่ยกเลิกโทษประหารชีวิตไปโดยปริยายนั้นเป็นไปได้ยาก

**กำหนดโทษจำคุกเพิ่มเข้าไปในบางฐานความผิดที่มีบทลงโทษประหารชีวิตเพียงสถานเดียว** ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเห็นว่าในบางฐานความผิด เช่น คดีฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรอง มาตรา 289 ผู้กระทำผิดมาตรานี้ จะต้องได้รับโทษประหารชีวิตเพียงสถานเดียว ส่งผลให้ศาลจะต้องตัดสินโทษประหารชีวิต โดยไม่สามารถพิจารณาเจตนาในการลงมือกระทำผิดของผู้กระทำผิดได้ ยกตัวอย่างเช่น นาย A ฆูก นาย B ฆ่าพ่อแม่ นาย A ตั้งแต่ นาย A ยังเด็ก และเมื่อนาย A เติบโตขึ้นมา นาย A ไปแก้แค้นและฆ่านาย B โดยมีการไตร่ตรองวางแผนไว้ล่วงหน้า พอนาย A โดนจับกุม ทำให้ศาลต้องตัดสินเพียงโทษประหารชีวิตสถานเดียวเท่านั้น ซึ่งกฎหมายปัจจุบันมองการกระทำความผิดแบบเส้นเดียว ไม่ได้มองถึงเหตุผลในการกระทำควบคู่ด้วย ด้วยเหตุนี้ส่งผลให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญบางท่านมองว่าควรเพิ่มดุลยพินิจให้กับศาลมากขึ้น เพื่อเป็นการ

ยืดหยุ่นในการตัดสินใจคืออาชญากรรมที่กำหนดโทษประหารชีวิตสถานเดียวเท่านั้น โดยมีมาตราที่จำเป็นจะต้องแก้ไขให้เป็นไปตามแนวทาง ดังนี้

- 1) มาตรา 107 การปลงพระชนม์พระมหากษัตริย์
- 2) มาตรา 109 การปลงพระชนม์พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
- 3) มาตรา 277 ตรี (2) การข่มขืนกระทำชำเราผู้อื่น หรือเด็กที่มีอายุยังไม่เกิน 15 ปี หรือเด็กที่มีอายุยังไม่เกิน 13 ปี โดยมีหรือใช้อาวุธปืนหรือวัตถุระเบิด หรือ โดยร่วมกระทำ ความผิดด้วยกันอันมีลักษณะเป็นการรุ้โทรมจนเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย
- 4) มาตรา 289 การฆ่าผู้อื่นที่กฎหมายกำหนดให้ผู้กระทำผิดต้องได้รับโทษหนักขึ้น เช่น การฆ่าบุพการี ฆ่าเจ้าพนักงานที่กระทำตามหน้าที่ การฆ่าโดยไตร่ตรองไว้ก่อน เป็นต้น
- 5) มาตรา 339 ทวิ การชิงทรัพย์ที่เป็นพระพุทธรูปหรือวัตถุทางศาสนาอัน เป็นที่สักการะบูชาของประชาชนหรือได้กระทำในวัดหรือสถานอันเป็นที่เคารพทางศาสนาจนเป็นเหตุ ให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย
- 6) มาตรา 340 การปล้นทรัพย์เป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย
- 7) มาตรา 340 ทวิ การปล้นทรัพย์ที่เป็นพระพุทธรูปหรือวัตถุทางศาสนาอัน เป็นที่สักการะบูชาของประชาชนหรือได้กระทำในวัด หรือสถานอันเป็นที่เคารพทางศาสนา จนเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย
- 8) มาตรา 46 (1) ความผิดฐานหนีราชการ และเป็นการหนีเข้าไปอยู่กับพวกศัตรู
- 9) มาตรา 65 การผลิตนำเข้า หรือส่งออกซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 1 เพื่อจำหน่าย
- 10) มาตรา 93 การใช้อุบายหลอกลวง ชูเชิญ ใช้กำลังประทุษร้าย ใช้อำนาจครอบงำ ผิดคลองธรรม หรือใช้วิธีข่มขืนใจ ด้วยประการอื่นใด ให้ผู้อื่นเสพเฮโรอีน โดยเป็นการกระทำ ต่อผู้หญิงหรือต่อบุคคลซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะ หรือเป็นการกระทำเพื่อจูงใจให้ผู้อื่นกระทำผิด ทางอาญา หรือเพื่อประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น ในการกระทำความผิดทางอาญา

ซึ่งผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่าการกำหนดโทษจำคุกเพิ่มเข้าไปในบางฐานความผิดที่มี บทลงโทษประหารชีวิตเพียงสถานเดียวมีทั้งข้อดีและข้อเสีย โดยข้อดีคือเป็นการเปิดโอกาส ให้กับผู้กระทำผิดได้มีโอกาสได้รับพิจารณาอัตราโทษขั้นต่ำสุด ยังไม่ถูกตัดชีวิตมีโอกาสดับเนื่อ กลับตัวแก้ไขฟื้นฟูเป็นคนดีสู่สังคมอีกครั้ง และหากเป็นคนดีได้ สังคมก็จะได้มีบุคคลที่มีคุณภาพ เพิ่มอีก 1 คน อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาคดี ในทางกลับกัน ข้อเสีย ผู้วิจัยมองว่าหากมีการกำหนดอัตราโทษขั้นต่ำและขั้นสูงไว้จะทำให้การพิจารณาคดี ความของศาลอาจมีความคิดเชิงอคติในการพิจารณาเข้ามาแทรกแซง ยกตัวอย่างเช่น

มาตรา 340 การปล้นทรัพย์เป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย ถ้าคณะศาลที่ทำการพิจารณาคดีในครั้งนั้นมีประสพการที่ไม่ดีเกี่ยวกับปล้นทรัพย์ทำให้มีความคิดในเชิงอคติที่อาจฝังอยู่ในจิตได้สำนึก แน่แน่นอนว่าอาจทำให้ศาลเลือกที่จะวินิจฉัยคดีนี้เป็นโทษขั้นสูงสุด ประจวบกับการที่ปัญหาของกระบวนการยุติธรรมที่ยังคงมีปัญหาดังแต่ต้นทางและสุดท้ายสู่ปลายทางซึ่งผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่าปลายทางของกระบวนการยุติธรรมก็อาจเป็นปัญหาได้เช่นกัน

**การใช้โทษจำคุกกระยะยาวที่มีกำหนดระยะเวลาแน่นอนในการพ้นโทษ** ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านหนึ่งได้เสนอว่าปัจจุบันเป็นการยากที่จะยกเลิกโทษประหารชีวิตไปเลย แต่อาจเสนอแก้ไขหรือเพิ่มมาตรการกฎหมายเข้าไปหนึ่งมาตรา ดังนี้ “ความผิดใดที่มีโทษประหารชีวิตให้เปลี่ยนเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิต ผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกตลอดชีวิต ต้องรับโทษจริงเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 30 ปีหรือบุคคลนั้นถึงแก่ความตาย” เนื่องจากหลังจากพ้นโทษแล้วจะขาดสมรรถภาพที่จะประกอบอาชญากรรมหรือกระทำผิดซ้ำ โดยคาดหวังว่าจะทำให้เหยื่อหรือผู้เสียหายรู้สึกว่าคุณยุติธรรมได้เกิดขึ้นแล้ว แต่ต้องมีกระบวนการยุติธรรมที่โปร่งใส เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ และควรมีกระบวนการคัดกรองบุคคลก่อนปล่อยอย่างเคร่งครัด ยกตัวอย่างเช่น ผู้กระทำความผิดรับโทษตอนอายุ 30 ปี อายุหลังจากพ้นโทษออกมาคือ 60 ปี ความรู้สึกของเหยื่อหรือผู้เสียหายอาจจะรู้สึกว่าจะสาสมกับการกระทำความผิดแล้ว ออกมาอายุเยอะแล้วยากที่จะเป็นภัยต่อสังคมได้อีก แต่กลับกันถ้าเข้ารับโทษในเรือนจำตั้งแต่อายุ 20 ปี ออกมาอายุ 50 ปี ก็อาจจะมีสมรรถภาพที่จะกระทำผิดซ้ำได้อีก ซึ่งผู้วิจัยมองว่าปัญหานี้ อาจแก้ไขโดยเพิ่มปีในการจองจำเข้าไป เพราะไม่ขัดต่ออนุสัญญาระหว่างประเทศที่มีการกล่าวถึงระยะเวลาของการจำคุกไว้เพียงในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ซึ่งห้ามการลงโทษประหารชีวิตเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี และห้ามการจำคุกตลอดชีวิตโดยไม่มีโอกาสขอภัยโทษ เพราะฉะนั้นสามารถทำได้ในบุคคลที่อายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี แต่ควรพัฒนาควบคู่ไปกับการแก้ไขฟื้นฟูอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อคืนคนดีสู่สังคม และเป็นทรัพยากรที่ดีแก่สังคมไทย

จากนั้นผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้เสนอมาตรการการแทนการลงโทษประหารชีวิต **การจำคุกตลอดชีวิตโดยไม่ได้รับการลดโทษ และการให้อภัยโทษในวาระสำคัญควรพิจารณา** พบว่าการประหารชีวิตกับการจำคุกตลอดชีวิตไม่ได้แตกต่างกันในเชิงความหมาย ถ้าหากโทษจำคุกตลอดชีวิตนั้นตลอดชีวิตจริงโดยไม่มีการพักโทษหรือภัยโทษ โดยปัญหาที่จะตามมาคือ นักโทษล้นคุก ก็สามารถให้การลดโทษในฐานะความผิดที่ไม่ได้ร้ายแรงต่อสังคม สามารถแก้ไขฟื้นฟูได้เป็นการทดแทน อีกทั้งปัจจุบันประเทศไทยมีพระราชบัญญัติรื้อฟื้นคดี วันใดที่ผู้กระทำความผิดมีพยานหลักฐานใหม่ที่พิสูจน์ความบริสุทธิ์ของเขาได้ก็ยังมีโอกาส เพราะเขายังไม่ถูกปลิดชีพ แต่อาจจะต้องแก้ไขปรับปรุงในกระบวนการใช้พระราชบัญญัติรื้อฟื้นคดีใหม่เช่นกัน เพราะกระบวนการยังยุ่งยากและซับซ้อนและมีช่องโหว่ให้จำเลยใช้ช่องทางที่ไม่สุจริตทำให้ตนสามารถ

รอดพ้นคดี แม้ว่าพระราชบัญญัติรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นมาพิจารณาใหม่ จะเป็นช่องทางให้จำเลยที่ต้องรับโทษมีโอกาสพิสูจน์ข้อเท็จจริงความผิดตัวเอง แต่ในทางปฏิบัติกลับมีกรณีที่ประสบความสำเร็จน้อยมากหลังกฎหมายฉบับนี้ใช้มากกว่าเกือบ 40 ปี อีกทั้งยังมีหลายความผิดที่ไม่สามารถใช้พระราชบัญญัตินี้ได้ ยกตัวอย่างเช่น คดีที่ศาลพิพากษายกฟ้อง คดีที่ตัดสินจำเลยไม่รู้สิทธิของตัวเองในการต่อสู้คดี คดีที่มีหลักฐานใหม่ ทำให้จำเลยได้รับโทษน้อยลง คดีที่ตัดสินผิดพลาด เพราะผู้พิพากษาทุจริต คดีที่ตัดสินผิดพลาดในการตีความข้อความข้อกฎหมาย โดยการใช้พระราชบัญญัติจะกระทบต่อหลักความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษา อีกทั้งสิทธิในการขอรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นใหม่สามารถกระทำได้เพียงครั้งเดียวซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าควรให้สิทธิในการขอรื้อฟื้นคดีไม่จำกัดครั้ง สอดคล้องกับงานวิจัยของ รวิภัทร์ ฉัตรไชยเดช (2562) งานวิจัยเรื่อง “การรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่: ศึกษากรณีเงื่อนไขในการยื่นคำร้องและผู้มีสิทธิร้องขอให้รื้อฟื้นคดี” ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ในประเทศไทยและต่างประเทศเพื่อค้นหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

และวิธีการลงโทษลำดับสุดท้ายที่ควรนำมาใช้แทนการลงโทษประหารชีวิตคือ การนำนักโทษประหารชีวิตไปใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ ที่เสี่ยงสำหรับคนทั่วไป พบว่า ปัจจุบันคนในสังคมไทยรวมทั้งเหยื่อผู้เสียหายส่วนใหญ่ยังมีแนวคิดแบบตาต่อตาฟันต่อฟัน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจึงเสนอทางเลือกที่คิดว่าสังคมยอมรับได้ นั่นก็คือการนำนักโทษประหารชีวิตไปใช้ประโยชน์ เช่น เป็นกองหน้าในสนามรบ หรือนำไปอยู่ในดินแดนรกร้างที่ต้องการการพัฒนาและขาดแรงงาน นำไปทดลองเชื้อโรคต่างๆ ในการทดลองทางวิทยาศาสตร์ที่จะเป็นประโยชน์ต่อมนุษยชาติ แต่หากมีการแย้งจากเรื่องสิทธิมนุษยชน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญมองว่าบุคคลที่ไม่เห็นความเป็นมนุษย์จากผู้อื่นแล้วก็ควรหมดความเป็นสิทธิมนุษยชนไปโดยปริยาย แต่ในทางปฏิบัติจริงหากจะกระทำแบบถูกกฎหมายระหว่างประเทศคงเป็นไปได้ยาก เพราะตามหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนถึงแม้ว่าปฏิญญาฉบับนี้จะไม่ใช่สนธิสัญญาระหว่างประเทศ แต่ก็จัดเป็นกฎหมายจารีตระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญที่สุด ซึ่งประเทศต่างๆ ต้องเคารพต่อหลักการสิทธิมนุษยชนที่ได้ตราไว้ในปฏิญญาฉบับนี้ โดยที่ปฏิญญาฉบับนี้ยังเป็นพื้นฐานสำคัญของสนธิสัญญาหรือกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนอื่นๆ อีกหลายฉบับ รวมทั้งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะทำความผิดรุนแรงเพียงใด หรือเป็นคดีอุกฉกรรจ์ที่สุด ไม่มีบทใดในปฏิญญานี้ที่อาจตีความได้ว่า เป็นการให้สิทธิใดแก่รัฐ กลุ่มคน หรือบุคคลใดในการดำเนินกิจกรรมใด หรือการกระทำใด อันมุ่งต่อการทำลายสิทธิและอิสรภาพใดที่กำหนดไว้ ณ ที่นี้ ความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชนจะยังคงอยู่

## 6. ข้อเสนอแนะ

การศึกษา เรื่อง “แนวทางการลงโทษประหารชีวิตในสังคมไทย: กรณีศึกษาอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดตามแนวทางสหประชาชาติ” ผู้ศึกษาได้นำเสนอข้อเสนอแนะจากการศึกษา เพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทยในการลงโทษประหารชีวิตในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดตามมาตรฐานสหประชาชาติ ซึ่งผู้วิจัยคาดหวังว่าจะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรม ในการกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการลงโทษประหารชีวิตในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุด เพื่อการเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องและเหมาะสมกับสังคมไทยในปัจจุบันและอนาคตสืบต่อไป

(1) แก้ไขมาตราต่างๆ ที่ไม่เป็นไปตามนิยามของอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุด ถอดการลงโทษประหารชีวิตออก เหลือไว้เพียงคดีเจตนาฆ่าและทำให้ผู้อื่นสูญเสียชีวิต และมาตราที่มีอัตราโทษคือโทษประหารชีวิตสถานเดียวซึ่งควรเพิ่มอัตราโทษขั้นต่ำเข้าไป

พบว่าปัจจุบันประเทศไทยมีฐานความผิด 55 ฐานความผิด (กว่า 55 มาตรา) ที่มีอัตราโทษสูงสุดคือการลงโทษประหารชีวิตซึ่งขัดต่อหลักการสิทธิมนุษยชน และความเป็นสากลของมนุษยชาติที่ควรจะพึงปฏิบัติ เพราะฉะนั้นผู้กำหนดนโยบายควรแก้ไขมาตราต่างๆ ที่ไม่เป็นไปตามนิยามของอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุด ถอดการลงโทษประหารชีวิตออก เหลือไว้เพียงคดีเจตนาฆ่าและทำให้ผู้อื่นสูญเสียชีวิต โดยในมาตราที่กำหนดเพียงประหารชีวิตสถานเดียวควรเพิ่มบทลงโทษจำคุกเข้าไป เพื่อให้ศาลมีดุลยพินิจวิเคราะห์ถึงสาเหตุในการกระทำผิดได้อย่างยืดหยุ่นมากขึ้น โดยมาตราที่คงไว้และสอดคล้องต่อแนวทางของสหประชาชาติในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุด ประกอบด้วย ดังนี้

- 1) การปลงพระชนม์พระมหากษัตริย์มาตราที่เกี่ยวข้อง 107 และ 111
- 2) การปลงพระชนม์พระราชินีรัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มาตราที่เกี่ยวข้อง 109 และ 111
- 3) การฆ่าหรือพยายามฆ่าราชาธิบดีราชินีราชสามีรัชทายาทหรือประมุขแห่งรัฐต่างประเทศ ซึ่งมีสัมพันธไมตรีหรือผู้แทนรัฐต่างประเทศซึ่งได้รับแต่งตั้งให้มาสู่พระราชสำนักมาตราที่เกี่ยวข้อง 132
- 4) การฆ่าผู้อื่น มาตราที่เกี่ยวข้อง 288
- 5) การฆ่าผู้อื่นที่กฎหมายกำหนดให้ผู้กระทำผิดต้องได้รับโทษหนักขึ้น เช่น การฆ่าบุพการีฆ่าเจ้าพนักงานที่กระทำตามหน้าที่การฆ่าโดยไตร่ตรองไว้ก่อน เป็นต้น มาตราที่เกี่ยวข้อง 289

และมาตราที่มีอัตราโทษคือโทษประหารชีวิตสถานเดียวซึ่งควรเพิ่มอัตราโทษขั้นต่ำเข้าไป ประกอบด้วย ดังนี้

1) มาตรา 107 การปลงพระชนม์พระมหากษัตริย์  
2) มาตรา 109 การปลงพระชนม์พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

3) มาตรา 277 ตรี (2) การข่มขืนกระทำชำเราผู้อื่น หรือเด็กที่มีอายุยังไม่เกิน 15 ปี หรือเด็กที่มีอายุยังไม่เกิน 13 ปี โดยมีหรือใช้อาวุธปืนหรือวัตถุระเบิด หรือ โดยร่วมกระทำ ความผิดด้วยกันอันมีลักษณะเป็นการรวมใจกันเป็นเหตุให้ผู้หนึ่งถึงแก่ความตาย

4) มาตรา 289 การฆ่าผู้อื่นที่กฎหมายกำหนดให้ผู้กระทำผิดต้องได้รับโทษหนักขึ้น เช่น การฆ่าบุพการี ฆ่าเจ้าพนักงานที่กระทำตามหน้าที่ การฆ่าโดยไตร่ตรองไว้ก่อน เป็นต้น

5) มาตรา 339 ทวิ การชิงทรัพย์ที่เป็นพระพุทธรูปหรือวัตถุทางศาสนาอันเป็นที่สักการบูชาของประชาชนหรือได้กระทำในวัดหรือสถานอันเป็นที่เคารพทางศาสนาจนเป็นเหตุ ให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย

6) มาตรา 340 การปล้นทรัพย์เป็นเหตุให้ผู้หนึ่งถึงแก่ความตาย

7) มาตรา 340 ทวิ การปล้นทรัพย์ที่เป็นพระพุทธรูปหรือวัตถุทางศาสนาอัน เป็นที่สักการบูชาของประชาชนหรือได้กระทำในวัด หรือสถานอันเป็นที่เคารพทางศาสนา จนเป็นเหตุให้ผู้หนึ่งถึงแก่ความตาย

8) มาตรา 46 (1) ความผิดฐานหนีราชการ และเป็นการหนีเข้าไปอยู่กับพวกศัตรู

9) มาตรา 65 การผลิตนำเข้า หรือส่งออกซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 1 เพื่อจำหน่าย

10) มาตรา 93 การใช้อุบายหลอกลวง ชูเชิญ ใช้กำลังประทุษร้าย ใช้อำนาจครอบงำ ผิดคลองธรรม หรือใช้วิธีข่มขืนใจ ด้วยประการอื่นใด ให้ผู้อื่นเสพเฮโรอีน โดยเป็นการกระทำ ต่อผู้หญิงหรือต่อบุคคลซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะ หรือเป็นการกระทำเพื่อจูงใจให้ผู้อื่นกระทำผิด ทางอาญา หรือเพื่อประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น ในการกระทำความผิดทางอาญา

(2) ใช้มาตรการทดแทนการลงโทษประหารชีวิตในมาตราที่ไม่สอดคล้องต่อแนวทาง ของสหประชาชาติในคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุด

ในฐานความผิดที่ไม่สอดคล้องต่อคดีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดตามแนวทางของ สหประชาชาติควรปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขกฎหมายที่บัญญัติไว้ว่าโทษประหารชีวิตเป็นโทษจำคุก ตลอดชีวิตแทน โดยไม่ได้รับการพักการลงโทษ หรือหากจะมีการพักการลงโทษจะต้องมีส่วน การจำคุกเป็นระยะเวลาจนไม่สามารถออกมากระทำผิดซ้ำได้อีก เนื่องจากหมดสมรรถภาพ ที่จะกระทำผิดซ้ำ

(3) การปรับปรุงกระบวนการยุติธรรม

ปัญหากระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะปัญหาประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในชั้นสอบสวน ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นกลางและอิสระของพนักงานสอบสวน ปัญหาการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหา รวมถึงปัญหากระบวนการยุติธรรมในชั้นศาลที่เกี่ยวกับการพิจารณาคดีอาญาและการกำหนดโทษที่ได้สัดส่วน ควบคู่กับการดำเนินการตามหลักของความแน่นอน รวดเร็ว เสมอภาค และความถูกต้อง เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัวต่อกฎหมายที่บังคับใช้อย่างจริงจัง รวมถึงเหยื่อหรือผู้เสียหายรู้สึกว่าการยุติธรรมได้เกิดขึ้นจริง อีกทั้งบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมต้องมีความเป็นกลางและตัดสินใจโดยปราศจากอคติส่วนตัวให้มากที่สุด พัฒนากลไกกำกับดูแลและตรวจสอบหน่วยงานทุกแห่งในระบบยุติธรรมทางอาญา เพื่อให้การใช้อำนาจอย่างมีขอบเข็ล้อยู่ที่น้อยที่สุด

(4) ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ปัญหาความผิดพลาดในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอาจจะมีสาเหตุมาจากความผิดพลาดในขั้นตอนการรวบรวมพยานหลักฐาน กระบวนการนำสืบพยานหลักฐาน หรือการรับฟังพยานหลักฐานอันเป็นเท็จ ทำให้ประชาชนผู้บริสุทธิ์มีโอกาสถูกลงโทษเป็นตราบาปและรอยมลทินเกิดขึ้นในชีวิตได้ ดังนั้น การกำหนดให้มีมาตรการในการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ เพื่อใช้เป็นมาตรการในการแก้ไขผลของคำพิพากษา เป็นการเยียวยาความเสียหาย และเป็นการปกป้องชื่อเสียงเกียรติยศของผู้บริสุทธิ์ให้กลับคืนมา แม้ว่าการแก้ไขผลของคำพิพากษาในคดีที่ถึงที่สุดแล้ว จะกระทบต่อหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา แต่เป็นการเปิดให้โอกาสจำเลยได้นำพยานหลักฐานมาแสดงเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน เป็นการคืนความยุติธรรมให้แก่คู่ความในคดี และเป็นการเรียกคืนความเชื่อถือศรัทธาในกระบวนการยุติธรรมของสังคม อีกทั้งทั้งสิทธิในการขอรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นใหม่สามารถกระทำได้เพียงครั้งเดียวซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าควรให้สิทธิในการขอรื้อฟื้นคดีไม่จำกัดครั้ง ผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายจึงควรเล็งเห็นให้มีความสำคัญถึงปัญหานี้ และแก้ไขจุดบกพร่องต่างๆ ให้สามารถใช้อย่างเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและสังคมไทย

(5) ให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการลงโทษประหารชีวิตในมุมมองทางด้านอาชญาวิทยาอย่างเข้าใจง่ายแก่ประชาชน

พบว่าการศึกษากระแสสังคมส่วนใหญ่ยังไม่เห็นด้วยในการยกเลิกโทษประหารชีวิต และเป็นประเด็นที่น่าสนใจที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากกลุ่มผู้กำหนดนโยบายบางท่านเห็นว่าโทษประหารชีวิตทำให้อาชญากรไม่กล้ากระทำความผิดนั้น แสดงให้เห็นว่าขาดความเข้าใจทางด้านการลงโทษรวมถึงความเข้าใจทางด้านอาชญาวิทยา เพราะฉะนั้นควรเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้

โทษประหารชีวิตและประเด็นที่เกี่ยวข้อง เช่น โทษประหารชีวิตไม่ได้ทำให้อาชญากรรมลดลง การไม่มีโทษประหารชีวิตไม่ได้ทำให้เกิดปัญหานักโทษล้นคุก รวมถึงสถิติตัวเลขต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้โทษประหารชีวิต ไม่ใช่เพียงพูดแต่เรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นเรื่องที่น่ามธธรรม สังคมไม่รู้สึกรู้สีกว่าจับต้องได้ หากกระแสสังคมมีความเข้าใจในการลงโทษประหารชีวิตมากขึ้น จะเกิดประโยชน์ต่อทัศนคติมุมมองในการลงโทษประหารชีวิตไม่มากนักน้อย อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงการกำหนดโทษที่เหมาะสมต่อสังคมไทยต่อไป

### ข้อเสนอแนะในเชิงวิชาการ

(1) ในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป ผู้ที่จะศึกษาวิจัยควรศึกษาแนวทางการลงโทษประหารชีวิตในสังคมไทยกรณีศึกษาคืออาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดตามแนวทางของสหประชาชาติ โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงปริมาณจากกลุ่มตัวอย่างเดียวกับงานวิจัยนี้ เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทย

(2) ในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป ผู้ที่จะศึกษาวิจัยควรศึกษาอุปสรรคหรือปัจจัยที่ทำให้กลุ่มผู้กำหนดนโยบายไม่สามารถดำเนินแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องต่อแนวทางในการลงโทษประหารชีวิตคืออาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดตามแนวทางสหประชาชาติ

### เอกสารอ้างอิง

#### ภาษาไทย

กรมราชทัณฑ์. (2563). *สถิติผู้ต้องขังทั่วประเทศ*. สืบค้นเมื่อ 3 สิงหาคม 2563, จาก [www.correct.go.th](http://www.correct.go.th)

คณิต ณ นคร. (2547). *กฎหมายอาญาภาคทั่วไป*. กรุงเทพฯ. สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.

ณัฐพร นครินทร์. (2553). *วิวัฒนาการของกระบวนการลงโทษประหารชีวิตในประเทศไทย และปัจจัยที่ส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลง*. (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รวีภัทร์ ฉัตรไชยเดช. (2562). *การรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่: ศึกษากรณีเงื่อนไขในการยื่นคำร้องและผู้มีสิทธิร้องขอให้รื้อฟื้นคดี*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต), คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

วิชัย ศรีรัตน์. (2560). การศึกษาความเป็นไปได้ในการเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับฉบับที่สองของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเพื่อการยกเลิกโทษประหารชีวิต. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 46(3), 749-769.

- ศุภชัย ปานพรหมมาศ. (2560). ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด: ศึกษากรณีการยกเลิกโทษประหารชีวิต. *วารสารบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต*, 5(3), 603-616.
- สมภาร พรหมทา. (2548). พุทธศาสนากับโทษประหารชีวิต. *วารสารพุทธศาสตร์ศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 12(3), 5-116
- สุนนทิพย์ จิตสว่าง. (2561). *โทษประหารชีวิต*. กรุงเทพฯ. โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, และปกป้อง ศรีสนิท. (2560). การศึกษาเพื่อพัฒนาแนวทางการลงโทษ: หลักการลงโทษที่ได้สัดส่วนกรณีคดียาเสพติดให้โทษ. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 46(4), 903-929.
- อดิศักดิ์ นุชมี. (2561). การยกเลิกอาญาประหารชีวิตกับแนวคิดอิสลาม. *วารสารมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต*, 13(2), 53-67.

### ภาษาอังกฤษ

- International Commission against the Death Penalty. (2013). *The Death Penalty and the “most serious crime” A Country-by-country Overview of Death Penalty in Law and Practice in Retentionist States*. Retrieved May 13, 2020, from <http://www.icomdp.org>
- Netter, B. (2005). Avoiding the Shameful Backlash: Social Repercussions for the Increased Use of Alternative Sanctions. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 96(4), 187-216.
- United Nations. (2020). *United Nations Treaty Collection, State of Ratification*. Retrieved May 25, 2020, from [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=IV12&ng](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV12&ng)
- Whitmeyer, J. M. (2002). Elites and Popular Nationalism. *Journal of Sociology*, 53(3), 321-341.
- Verboon, P., & Van Dijke, M. (2010). When Do Severe Sanctions Enhance Compliance the Role of Procedural Fairness. *Journal of Economic Psychology*, 32(1), 120-130.

## การกระจายอำนาจและปฏิบัติการของการใช้อำนาจท้องถิ่น กรณีการออกเทศบัญญัติตำบลในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

โอฬาร อ่องพะ<sup>1</sup>

Received: October 27, 2020

Revised: February 1, 2021

Accepted: March 10, 2021

### บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้ ผู้เขียนได้นำเสนอให้เห็นความสำคัญ 2 ประการคือ 1) การทบทวนให้เห็นถึงแนวทางการกระจายอำนาจที่เชื่อมโยงกับการขับเคลื่อนพลังของชุมชนท้องถิ่น ที่มุ่งเน้นให้กลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่นได้เข้ามามีพื้นที่ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่น และ 2) การเชื่อมโยงแนวคิดการกระจายอำนาจไปสู่รูปธรรมปฏิบัติการของท้องถิ่น ที่ได้เชื่อมโยงพลังต่างๆ ให้เข้ามาเป็นองค์ประกอบของการแก้ไขปัญหาการจัดการป่าไม้และที่ดิน ผ่านการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จนนำไปสู่การหาทางออกในการแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ

**คำสำคัญ** การกระจายอำนาจ, ข้อบัญญัติท้องถิ่น, การพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น

---

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้-แพร่ เฉลิมพระเกียรติ จังหวัดแพร่ 54140  
อีเมล: olarn\_on@mju.ac.th

## Decentralization and the Use of Local Authority: A Case Study of District Ordinance Issuance in Natural Resource Management

Olarn Ongla<sup>2</sup>

### Abstract

In this article, the author proposes two issues as the following. First, the study focuses on a review to demonstrate the guideline of decentralization. This guideline offers the link to local communities' power and focuses on the community-based participation for local development and problem solving. Second, the implementation of decentralizing concept and the authorities to resolve the problem of forest and land management are also highlighted under the Local Administrative Organization' authorities and the Local Ordinance on Natural Resource Management and Environment. The results could lead to systematic solutions for local problems.

**Keywords** Decentralization, Local Ordinance, Local Democracy Development

---

<sup>2</sup> Lecturer, Political Science, Maejo University Phrae Campus, Phrae 54140.  
E-mail: olarn\_on@mju.ac.th

## 1. บทนำ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นรากฐานสำคัญที่สะท้อนถึงกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นรวมถึงการนำไปสู่การจัดปรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับท้องถิ่น (ท้องถิ่นในความหมายดังกล่าวมิใช่เพียงแค่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น หากหมายรวมถึงชุดความสัมพันธ์ขององค์การพหุภาคีต่างๆ ที่เชื่อมโยงประสานกันในชุมชนท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน องค์กรชุมชน อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน หรือ อสม. กลุ่มเยาวชน แม่บ้าน) ที่จะสามารถนำไปสู่การพัฒนาให้เกิดกลไกเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่นที่จะสามารถเข้าไปจัดความสัมพันธ์กับกลไกภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาสังคม กลุ่มพลังพลเมืองต่างๆ รวมถึงการจัดปรับบทบาทและหน้าที่ของรัฐส่วนกลางให้เหลือแต่ภารกิจหลักเท่าที่จำเป็น เพื่อให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อที่จะนำไปสู่การพัฒนาและยกระดับกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองและเศรษฐกิจไปพร้อมกัน (Cheema & Rondinelli, 2007, p. 171)

อาจกล่าวได้ว่าบริบทของพื้นที่ต่างๆ ของแต่ละท้องถิ่นจะมีความแตกต่างหลากหลายกันออกไป อาทิเช่น สภาพทางเศรษฐกิจ สภาพทางสังคม วัฒนธรรม หรือองค์กรทางการเมือง จากความหลากหลายดังกล่าว รัฐบาลส่วนกลางย่อมไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการเหล่านั้นได้อย่างเหมาะสมสอดคล้อง (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2545, น. 5) ขณะเดียวกันกลไกรัฐในช่วงเปลี่ยนผ่านเองก็มีขีดความสามารถรวมถึงประสิทธิภาพและทรัพยากรที่ค่อนข้างจำกัดในการตอบสนองการแก้ไขปัญหาให้ตรงกับความต้องการและความเท่าทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่น เช่น ในช่วงสถานการณ์โควิด 19 ราชการส่วนกลางจำเป็นต้องอาศัยกลไกส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมากในการออกแบบการทำงาน รวมถึงการรับมือและแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ ผลจากการทำงานดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าท้องถิ่นสามารถบริหารสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถนำไปสู่การวางแผนในการฟื้นฟูได้อย่างเป็นระบบ ดังนั้นการทำงานเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่นต้องอาศัยความต่อเนื่องจากการขับเคลื่อนพลังความร่วมมือในการทำงานของท้องถิ่น พลังความร่วมมือของท้องถิ่นได้นำไปสู่การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การพัฒนาระบบส่งเสริมสุขภาพชุมชน การพัฒนาระบบการศึกษาผ่านการสร้างหลักสูตรท้องถิ่น การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในการแก้ไขบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่น

หากทว่าสิ่งเหล่านี้ถูกทำให้เลือนลางหายไปในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ความถดถอยของการพัฒนาประชาธิปไตยในท้องถิ่น สะท้อนผ่านการรวมศูนย์อำนาจจากระบบบริหารราชการส่วนกลางบนบริบทของการเมืองแบบรัฐราชการ หรือที่เรียกว่า Bureaucratic Polity (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555, น. 33) ซึ่งส่งผลให้ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการท้องถิ่นถูกกำกับจากทิศทางของกระทรวงมหาดไทย โดยการสร้างเงื่อนไขทางกฎหมายผ่านการออกพระราชบัญญัติต่างๆ ขึ้นมากำกับและควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงมีแนวโน้มที่จะรักษารูปแบบของการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเอาไว้ โดยข้าราชการที่รับผิดชอบอาจมีความเห็นว่าประชาชนยังไม่พร้อมที่จะปกครองตนเอง ขณะเดียวกันพื้นที่การสื่อสารต่างๆ ที่จะสะท้อนบทบาทการทำงานของท้องถิ่น ตัวอย่างที่ดี (Best Practices) ก็ถูกทำให้หายไปอย่างมีนัยยะ จนเราและผู้คนสังคมเกือบลืมไปว่าบทบาทและความสำคัญของการบริหารจัดการท้องถิ่นอยู่ตรงไหน ในสถานการณ์การเมืองการปกครองปัจจุบัน

ภายใต้บทความชิ้นนี้ ผู้เขียนได้นำเสนอให้เห็นความสำคัญ 2 ประการคือ 1) การทบทวนให้เห็นถึงแนวทางการกระจายอำนาจที่เชื่อมโยงกับการขับเคลื่อนพลังของชุมชนท้องถิ่น ที่มุ่งเน้นให้กลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่นได้เข้ามามีพื้นที่ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่น และ 2) ผู้เขียนจะได้นำเสนอให้เห็นสิ่งที่เรียกว่า ธุรกรรมปฏิบัติการของท้องถิ่นที่เชื่อมโยงพลังต่างๆ ให้เข้ามาเป็นองค์ประกอบของการแก้ไขปัญหาที่สำคัญในพื้นที่ภาคเหนือ คือปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการป่าไม้และที่ดิน ผ่านการสะท้อนความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ ในท้องถิ่นที่ลุกขึ้นมาใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามาเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา จนนำไปสู่การหาทางออกในการแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ โดยทั้ง 2 ประเด็นมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

## 2. การทบทวนแนวทางการกระจายอำนาจและการขับเคลื่อนพลังของชุมชนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจถือเป็นแนวคิดสำคัญที่ถูกนำมาใช้ผ่านการปฏิบัติการในระดับพื้นที่ท้องถิ่น โดยเฉพาะทิศทางการพัฒนาในระดับท้องถิ่น รวมไปถึงการนำไปสู่แก้ปัญหาความขัดแย้งในมิติต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินในระดับชุมชนท้องถิ่นที่สามารถเปิดพื้นที่ให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามาเป็นภาคีในการออกแบบรวมถึงสนับสนุนการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ รวมไปถึงการทำงานในลักษณะของการบริหารจัดการร่วม เมื่อย้อนพินิจแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ จะพบว่า การกระจายอำนาจเป็น

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีที่มาจากต่างประเทศ โดยมุ่งเน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้ปกครองตนเอง รวมทั้งสามารถทำกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างอิสระ (นันทวัฒน์ บรมนันท์, 2549, น. 19-22) ขณะเดียวกันปกครองท้องถิ่น (Local Government) ก็ถือเป็นรูปแบบการปกครองที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในสภาพสังคมในปัจจุบัน ทั้งนี้ ด้วยข้อเท็จจริงที่สำคัญประการหนึ่งที่ว่าในพื้นที่ต่างๆ ของแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างหลากหลายกันออกไป อาทิเช่น สภาพทางเศรษฐกิจ สภาพทางสังคม หรือแม้แต่สภาพทางการเมืองเอง เมื่อแต่ละพื้นที่ของประเทศมีความหลากหลาย รัฐบาลกลางย่อมไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการเหล่านั้นได้อย่างเหมาะสมสอดคล้อง ดังนั้น องค์กรปกครองท้องถิ่น จึงเป็นการจัดการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกตัวแทนของท้องถิ่นเองมาเป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทางในการบริหารงาน เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของท้องถิ่น รวมถึงจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ให้สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ จากเงื่อนไขสำคัญนั่นเอง ท้องถิ่นจำเป็นจะต้องมีอำนาจและความเป็นอิสระ (Autonomy) จากรัฐบาลกลางในหลายๆ ทาง (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2545, น. 5)

ในขณะเดียวกันแนวความคิดเกี่ยวกับลักษณะการกระจายอำนาจที่สำคัญประการหนึ่งคือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจ ปรากฏให้เห็น 2 รูปแบบ รูปแบบที่หนึ่ง คือ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร และรูปแบบที่สอง การกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง ไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการ ซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสาร วิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น (โกวิทย์ พวงงาม, 2552, น. 37)

ในมิติการปกครองท้องถิ่น เมื่อวิเคราะห์ผ่านมุมมองด้านกฎหมายจะเห็นว่าท้องถิ่นต้องมีความอิสระในการปกครองตนเอง อันได้แก่การมีอาณาเขตพื้นที่ในการปกครองของตนเอง การมีองค์กรมาจากการเลือกตั้ง การมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย การมีอิสระทางการคลัง คือมีรายได้และงบประมาณของตนเองที่เพียงพอ และการมีอิสระในด้านอำนาจหน้าที่ คือมีการกิจที่ชัดเจนตลอดจนไปถึงอำนาจในการจัดทำ วางแผน ตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายในการบริหารส่วนท้องถิ่นของตนเอง และประการสำคัญ องค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ

(Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ในการปกครองของระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงาน และร่วมรับบริการสาธารณะต่างๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงานแต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐส่วนกลาง (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ มรุต วันทนากร, 2547, น. 5-6; วุฒิสาร ตันไชย, 2552, น. 7)

นัยยะอีกประการของการปกครองท้องถิ่นที่มีความหมายมากกว่าการปกครอง คือ การจัดการทรัพยากรต่างๆ ของท้องถิ่นภายในรัฐแห่งหนึ่งที่มีขอบเขตชัดเจน (Defined Boundaries) มีฐานะเป็นนิติบุคคล (Legal Entity) มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ด้วยกฎหมายทั่วไปและกฎหมายพิเศษ (An institutional structure with powers and duties laid down in general / or special statutes) โดยแท้จริงนั้น รูปแบบการปกครองท้องถิ่นนั้นไม่ได้มีความแตกต่างกับการเมืองระดับชาติ ในแง่ที่ว่าควรมีลักษณะอย่างไรและมีบทบาทอย่างไรในแต่ละรัฐ กระนั้นเองความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) จะสามารถดำรงคงอยู่และพัฒนาต่อไปได้ต้องอาศัยปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ หนึ่ง การเติบโตของเศรษฐกิจ และสอง การค้าขายภายในท้องถิ่นนั้นๆ นั้นหมายความว่า การค้าขายทำให้เกิดรายได้ของเมือง ทำให้เมืองเติบโตไปได้และท้องถิ่นก็ยังคงมีความอิสระในการจัดการตนเอง トラบเท่าที่ยังมีกำลังของรายได้ที่เกิดขึ้นจากการค้าขายภายในเมืองอยู่และยังคงความเป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่น (Local Identities) ไว้ได้ (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2550, น. 27) แต่หากเมื่อใดที่ท้องถิ่นไม่สามารถก่อให้เกิดรายได้ที่คงอยู่ได้ การแทรกแซงจากรัฐหรือองค์กรส่วนกลางของรัฐจะเกิดขึ้นเพื่อเข้าพยุงหรือช่วยเหลือให้ท้องถิ่นนั้นอยู่รอดต่อไปได้ แต่ก็จะเปลี่ยนรูปแบบและเอกลักษณ์ของท้องถิ่นไปให้มีความคล้ายคลึงกับเอกลักษณ์ของส่วนกลางมากยิ่งขึ้น

ในขณะเดียวกัน เราก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าผลผลิตจากระบบอุปถัมภ์ ได้แผ่ขยายตัวลงมาสู่ท้องถิ่นอย่างรวดเร็ว ซึ่งปรากฏให้เห็นในระบบหัวคะแนน หรือที่เรียกว่า “Vote-Chief Systems” ที่ได้สะท้อนให้เห็นถึงของความสัมพันธ์ของกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่น ผ่านระบบหัวคะแนน ที่มาจากช่องว่างระหว่างการเมืองท้องถิ่นกับการเมืองส่วนกลาง ที่กระบวนการตัดสินใจของท้องถิ่นจะถูกผลักไปสู่พรรคการเมืองและการเมืองในระดับชาติ จนทำให้การเมืองของท้องถิ่นไม่สามารถสร้างเงื่อนไขและปฏิบัติการได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Ockey, 2004, p. 27) ความเกี่ยวเนื่องดังกล่าวจากระบบอุปถัมภ์ไปสู่ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทั้งระบบ (Patron-Client Relationship) โดยเป็นความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์และผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ โดยผู้มีอำนาจและมีอิทธิพลมากกว่าให้ความช่วยเหลือแก่ผู้อ่อนแอกว่า ผลผลิตจากระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทั้งระบบได้ส่งผลให้เกิดการพัฒนาไปสู่ระบบความสัมพันธ์

เชิงอุปถัมภ์ในแนวระนาบ โดยเป็นการตรากวางวัลให้กับหัวคะแนนซึ่งไม่เพียงแต่รางวัลที่เป็นทรัพย์สินเท่านั้น แต่เป็นการอุปถัมภ์ผ่านการดึงเอาลูกหลานและญาติพี่น้องเข้ามาทำงานในตำแหน่งลูกจ้างทั่วไปในองค์กรต่างๆ รวมถึงการดูแลการศึกษา การเล่าเรียน สวัสดิการต่างๆ ให้กับครอบครัวของผู้ที่ทำหน้าที่เป็นแกนนำหรือหัวคะแนน

รูปธรรมของพลังท้องถิ่นจึงมีความสำคัญในการเชื่อมโยงให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานภาครัฐในระดัพื้นที่ ในการสร้างความร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหามากขึ้น รูปแบบการทำงานในช่วงที่ผ่านมา ได้เกิดการเชื่อมโยงการทำงานรวมถึงการยกระดับสร้างการเชื่อมโยงกระบวนการทำงานร่วมกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคส่วนต่างๆ ในระดับท้องถิ่น ไปสู่การพัฒนาโลกความร่วมมือ อย่างเป็นรูปธรรมและจริงจังมากยิ่งขึ้น จนนำไปสู่สิ่งที่เรียกว่า “พลังของชุมชนท้องถิ่น” พลังดังกล่าวไม่ได้อยู่ที่การรวมกลุ่มแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่พลังของชุมชนท้องถิ่นอยู่ที่ การยกระดับความคิด ความรู้ เพื่อให้เกิดความเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และสามารถยกระดับไปสู่การจัดการตนเองการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวในแต่ละชุมชน ท้องถิ่นมีความแตกต่างหลากหลายมีจุดเปลี่ยนที่ไม่เหมือนกัน และการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ จะต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงจากภายในชุมชน รวมถึงค้นหาพลังภายในชุมชนและการสร้าง จุดเปลี่ยน รวมถึงจะต้องมีจำนวนของสมาชิกภายในชุมชนมากพอที่จะช่วยกันสร้างกระแสแห่ง การเปลี่ยนแปลง ขณะเดียวกันพลังภายนอกก็ถือว่าเป็นส่วนสำคัญที่จะเข้ามาทำหน้าที่หนุน เสริมให้เกิดการขับเคลื่อนเช่นกัน “แนวคิดการเสริมสร้างพลังชุมชนท้องถิ่น” แนวคิดดังกล่าวนี้ เป็นส่วนหนึ่งที่ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participation Democracy) และแนวคิดว่าด้วยการเมืองภาคพลเมือง (Civic Politic) ตลอดจนแนวคิดเรื่อง ประชาสังคม (Civic Society) โดยทั้งสามแนวคิดดังกล่าว เมื่อนำเอาหลักการสำคัญๆ ของ แต่ละแนวคิดมาประกอบส่วนขึ้นใหม่แล้วก็จะเห็นความเชื่อมโยงกัน ดังนี้

(1) แนวคิดเรื่องประชาสังคม เป็นจินตนาการที่ต้องการที่จะสร้างเจตจำนงร่วมของ ประชาชนที่ต้องการอยู่ร่วมกันด้วยความรับผิดชอบต่อนตนเอง คนในชุมชนหรือตัวชุมชนเอง ตลอดจนถึงสังคมในระดับต่างๆ ต่างมีหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกันดี พื้นฐานสำคัญในการเข้าใจ นิยามความหมายของคำว่า “ประชาสังคม” มีการใช้ในความหมายที่แตกต่างกันออกไป และมีคุณลักษณะเฉพาะและพิเศษคือ ประชาสังคมเป็นแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Concept) ซึ่งหมายถึง การให้ความหมาย ลักษณะ องค์ประกอบของประชาสังคม ยุทธวิธีการขับเคลื่อน ประชาสังคมเพื่อนำมาสู่สังคมการเมืองในอุดมคติอยู่กับประสบการณ์บทเรียน การระบุปัญหา และสาเหตุที่ผู้คนที่ละกลุ่มก้อนเผชิญอยู่รวมทั้งแนวทางหรือวิธีการ (ชลทิศ ตั้งเจริญ, ม.ป.ป.)

เมื่อกล่าวถึง “ประชาสังคม” คุณสมบัติสำคัญประการหนึ่งคือ ความเกี่ยวข้องกับจุดมุ่งหมาย “สาธารณะ” มากกว่าจุดมุ่งหมาย “ส่วนบุคคล” นั้นหมายความว่า ประชาสังคมเป็นเรื่องของชีวิตสาธารณะไม่ใช่กิจการส่วนบุคคล (เช่น ชีวิตในครอบครัวไม่ใช่เรื่องของประชาสังคม) เราอาจมีกรอบในการนิยามอย่างกว้างๆ เพื่อเข้าใจว่าอะไรคือ ประชาสังคม จากนิยามของ Larry Diamond ที่เสนอให้มองประชาสังคมคือ เวทีแห่งชีวิตทางสังคมที่มีการจัดตั้งขึ้นเองเป็นเอกเทศจากภาครัฐและนอกภาคการเมือง อันเป็นพื้นที่ซึ่งกลุ่มและผู้กระทำการทางสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจที่หลากหลายมารวมกันแสดงตน เพื่อและเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลและความคิดและความเชื่อร่วม โดยมุ่งสู่จุดมุ่งหมายและพิทักษ์หรือเพิ่มพูนผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมของพวกเขา (พฤทธิสาร ชุมพล, ม.ร.ว., 2537, น. 5)

(2) แนวคิดเรื่องการเมืองภาคพลเมือง เป็นแนวคิดที่ต้องการเปิดพื้นที่ให้มีปฏิบัติการจริงของภาคพลเมืองที่มีสำนึกในทางการเมืองอีกแบบหนึ่งหรืออีกชุดหนึ่งที่แตกต่างไปจากประชาชนที่อยู่ในฐานะผู้ถูกปกครองในรูปแบบความสัมพันธ์ แบบไพร่ฟ้ากัณฑ์ ในรูปแบบรัฐอุปถัมภ์กัณฑ์ ดังนั้น การเมืองภาคพลเมืองจึงเน้นที่พื้นที่ทางการเมือง หมายถึง อำนาจสาธารณะหรืออำนาจที่เป็นของส่วนรวมที่ปรากฏเป็นพื้นที่ในรูปธรรม เช่น พื้นที่หน้าหมู่บ้านที่สาธารณประโยชน์ โดยพื้นที่ต่างๆ เหล่านี้คือพื้นที่ซึ่งประชาชนดูแลรับผิดชอบใช้สอยได้รับประโยชน์มาเป็นเวลานานจนเกิดหลักการในการบริหารจัดการในลักษณะข้อห้าม ความเชื่อระบบความสัมพันธ์เพื่อจัดสรรแบ่งปันหน้าที่และผลประโยชน์ที่สมาชิกแต่ละคนจะได้รับ ดังนั้น การเมืองภาคประชาชน จึงเป็นกระบวนการของประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ซึ่งจะช่วยจัดการปัญหาที่ระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) ก่อขึ้นหรือรับผิดชอบไม่ทั่วถึง การยอมรับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมาประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ของรัฐจะเท่ากับการถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยที่ตกค้างอยู่กับรัฐมาสู่ประชาชนมากขึ้น (เสกสรร ประเสริฐกุล, 2553, น. 202) และเป็นการถ่วงดุลกลไกการตลาดที่รับมอบอธิปไตยจากรัฐไทยไปแล้วบางส่วน ตลอดจนช่วยขยายระบอบประชาธิปไตยออกไปจากรอบของชนชั้นนำให้เป็นระบอบที่ประชาชนมีอำนาจจริงมากขึ้น

(3) แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นแนวคิดที่ต้องการให้ความสำคัญกับการสร้างกระบวนการในการสร้างและจัดความสัมพันธ์ในสองแนวของความสัมพันธ์ คือ ความสัมพันธ์ในแนวแรก เป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่อยู่ภายในชุมชนและระหว่างชุมชนต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่บริเวณเดียวกัน หรือข้ามพื้นที่ไปยังชุมชนอื่นๆ ที่มีความคิด วัตถุประสงค์และแนวทางในการดำเนินการเช่นเดียวกันในลักษณะของแนวร่วม เครือข่าย และความสัมพันธ์ ในแนวที่สองเป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน ชุมชน

กับรัฐ หรือกลุ่มองค์กรอื่นๆ (ที่มีวัตถุประสงค์ที่ไม่ไปในทิศทางเดียวกันหรือขัดแย้งกัน หรือเป็นปฏิปักษ์ต่อชุมชน) ความสัมพันธ์ในแนวนอนนี้มักจะถูกมองว่าชุมชนด้อยกว่าอำนาจน้อยกว่า ไม่มีพลังอำนาจต่อรอง

ดังนั้น กระบวนการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น จึงเป็นยุทธวิธีและเครื่องมือที่สำคัญที่ทั้งภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถนำมาประยุกต์ใช้เป็นแนวทางที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน รวมไปถึงการแก้ปัญหาในระดับท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีและมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องเชื่อมโยงกับการสร้างพลังให้กับชุมชนท้องถิ่นควบคู่ไปด้วย เพื่อจะทำให้การกระจายอำนาจไม่ผูกยึดอยู่แค่การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงหน่วยเดียว หากแต่ต้องทำให้องค์กรต่างๆ สามารถเข้าถึงและสร้างจุดเชื่อมโยงการทำงานในระดับท้องถิ่นร่วมกันต่อไปได้อย่างมีทิศทาง และนั่นเองจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนจัดวางตำแหน่งแห่งที่ของอำนาจในระดับท้องถิ่น ส่วนภูมิภาค และส่วนกลาง อย่างน้อยใน 2 มิติกว้างๆ คือ

(1) ในมิติของโครงสร้างรูปแบบการกระจายอำนาจ (Structural Function) ที่รัฐส่วนกลางได้ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ภารกิจกับงบประมาณ ผ่านมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่มาจากกระบวนการเลือกตั้งของประชาชนในเขตพื้นที่ตำบลท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินงานด้านต่างๆระดับท้องถิ่น ตามโครงสร้างอำนาจและภารกิจ

(2) ในมิติการสร้างพื้นที่ (Space and Area) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ภาคีภาคส่วนต่างๆ ในการเข้ามาดำเนินการในลักษณะเรียกว่า การบริหารจัดการท้องถิ่น ประเด็นนี้เองส่งผลให้ขบวนการเคลื่อนไหวของขบวนการองค์กรชาวบ้าน ภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรเครือข่าย กลุ่มพลังต่างๆ ได้เชื่อมโยงประสานทำงานกับภาคส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงท้องถิ่น (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) เพื่อยกระดับการทำงานและการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่น ได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

### 3. รูปธรรมปฏิบัติการของท้องถิ่นกับการใช้อำนาจในกระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติตำบล

รูปธรรมที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ท้องถิ่น คือ การกระจายการตัดสินใจผ่านกระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นรูปธรรมการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง และมุ่งเน้นไปที่กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน และเครือข่ายองค์กรชาวบ้าน ความสำคัญของกระบวนการที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่เรียกว่า การเรียนรู้ควบคู่กับการปฏิบัติการ (Learning by Doing) ที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากกระบวนการ

ตัดสินใจกระทำฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยลำพัง แต่เป็นกระบวนการที่เริ่มต้นตั้งแต่การเรียนรู้ปัญหา วิเคราะห์ปัญหา สร้างความเข้าใจจนมั่นใจว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นจะเป็นเครื่องมือที่จะทำให้ชุมชนสามารถบริหารจัดการทรัพยากรได้อย่างยั่งยืน

ในส่วนนี้เองผู้เขียนจะได้นำเสนอให้เห็นถึงกระบวนการและหัวใจในการขับเคลื่อน ข้อบัญญัติท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ผ่านกรณีศึกษาของพื้นที่เทศบาลตำบลบ้านหลวง อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีรายละเอียดดังนี้

### ตำบลบ้านหลวง กับการขับเคลื่อนการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### (1) บริบทพื้นที่และสถานการณ์ปัญหา

การกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน ในสังคมไทยที่ผ่านมาได้ กำหนดขึ้นมาอย่างไรทิศทางและไร้ร่องรอยทางประวัติศาสตร์แต่อย่างใด หากแต่กระบวนการของการกำหนดนโยบาย กฎหมาย ดังกล่าวนั้น ล้วนแล้วแต่มีเหตุและผลที่เชื่อมโยงและทับซ้อนกันมาอย่างยาวนาน ตั้งแต่ยุคการแผ่ขยายตัวของประเทศล่าอาณานิคม ที่ได้เข้ามาตัดทวง ดูดซับฐานทรัพยากรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นไม้สัก แร่ธาตุ (Forsyth & Walker, 2008, pp. 8-9) การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทยมีผลมาจากการสัมปทานป่าไม้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน การทำธุรกิจป่าไม้ในรูปแบบทุนนิยมได้เริ่มต้นขึ้นในล้านนาหลังจากที่จักรวรรดินิยมอังกฤษได้เข้ามายึดครองหัวเมืองมอญจากพม่า และธุรกิจป่าไม้ก็มีความสำคัญมากขึ้นตามลำดับ เป็นผลทำให้การผลิตแบบอุตสาหกรรมทำไม้เจริญเติบโตทั้งในดินแดนมอญและล้านนา การแผ่ขยายอิทธิพลของกลุ่มประเทศล่าอาณานิคม จักรวรรดินิยมตะวันตกที่เข้ามาในดินแดนสยามและล้านนาทำให้รัฐแบบจารีตเสื่อมตัวลงพร้อมกับการนำไปสู่การสถาปนารัฐไทยสมัยใหม่ (สร้อยศรี อ่องสกุล, 2553, น. 386) การขยายบทบาทและการแข่งขันกันในการแสวงหาอาณานิคมของชาวตะวันตกได้ขยายตัวเข้ามาสู่เอเชียอาคเนย์ ที่เป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติไม่ว่าจะเป็นแร่ธาตุ ไม้สัก ทำให้บางประเทศในเอเชียอาคเนย์ได้ถูกรุกรานและตกเป็นเมืองขึ้นหรือเป็นอาณานิคมของประเทศตะวันตก

การมุ่งใช้ทรัพยากรในเชิงการค้า การทำกิจการป่าไม้ เหมือนแร่ ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมลดทอนหายไปอย่างรวดเร็ว จนนำไปสู่กระแสอนุรักษ์นิยมจากกลุ่มชนชั้นนำในสังคมไทยมาอย่างต่อเนื่อง แนวคิดดังกล่าวมีผลทำให้ทิศทางการจัดการทรัพยากรในสังคมไทยถูกกำหนดขึ้นมาจากหลักคิดที่รัฐต้องเข้ามาเป็นเจ้าของและควบคุมรวมถึงกำหนดการประโยชน์เพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเต็มที่ ผลที่เกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบายในการจัดการป่าไม้และที่ดิน ได้ส่งกระทบต่อความเปลี่ยนแปลงอย่าง

กว้างใหญ่ไพศาล ไม่ว่าจะเป็นการสูญเสียพื้นที่ป่าและไม่จากการสัมปทาน การส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการปลูกพืชเชิงเดี่ยวไม่ว่าจะเป็น ปอ อ้อย ข้าวโพด จนนำไปสู่การลดลงของพื้นที่ป่าไม้ ขณะเดียวกันนโยบายในการจัดการทรัพยากรได้ก็ดกกัน (Exploitation) และละเลยชาวบ้าน ชุมชนท้องถิ่น (ทั้งชุมชนเกษตรกรรมในพื้นที่ราบและกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูง) รวมถึงภาคส่วนต่างๆ ออกไปจากกระบวนการพัฒนาจนนำไปสู่การเกิดช่องว่างและความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยที่ฝังรากลึกมาจนถึงปัจจุบัน

ตำบลบ้านหลวง อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ เป็นหนึ่งในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างของการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติจากนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวมศูนย์การจัดการทรัพยากรไปสู่อำนาจรัฐส่วนกลาง พัฒนาการทางประวัติศาสตร์โดยรวมของพื้นที่ตำบลบ้านหลวง เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยทำกินของชาวลัวะมาก่อน โดยมีหลักฐานที่เป็นวัดเก่าวัดร้าง เส้นทางลำเหมืองโบราณ เครื่องปั้นดินเผาต่างๆ ในช่วงปี พ.ศ. 2440 ได้เริ่มมีชาวปกากะญอ (กะเหรี่ยง) อพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐาน ตามมาด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ม้งและคนพื้นเมือง จุดเปลี่ยนหนึ่งที่สำคัญต่อประวัติศาสตร์และพัฒนารูปแบบการปกครองป่าไม้และที่ดินในเขตตำบลบ้านหลวง คือ การประกาศให้พื้นที่ตำบลบ้านหลวงมีฐานะเป็นพื้นที่ป่าของรัฐ จากข้อมูลการสำรวจการใช้ประโยชน์จากที่ดินและป่าไม้ของเทศบาลตำบลบ้านหลวง และมูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (ภาคเหนือ) พบว่า ตำบลบ้านหลวงได้ถูกประกาศเป็นพื้นที่ป่าตามกฎหมาย ทั้งสิ้น 221,062.16 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 93.30 ของพื้นที่ป่าทั้งหมด โดยสามารถจำแนกออกเป็นป่าอนุรักษ์ จำนวน 199,724.96 ไร่ (ประกอบไปด้วยเขตอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ จำนวน 191,836.17 ไร่ และพื้นที่เตรียมประกาศอุทยานแห่งชาติแม่วง จำนวน 7,888.79 ไร่) และที่เหลือเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน 21,337.20 ไร่

ผลจากการประกาศเขตป่าของรัฐ ทำให้การอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ในที่ดินทำกินดั้งเดิมของชุมชนกลายเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำการเกษตรแบบไร่หมุนเวียนที่มีการพักเว้นรอบการใช้ประโยชน์ในช่วงประมาณ 7-8 ปี ต้องเสี่ยงต่อการจับกุมในข้อหาบุกรุกพื้นที่ป่า จากเหตุการณ์ดังกล่าวนำไปสู่ความขัดแย้ง กรณีพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่และชาวบ้านอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นยุคเริ่มต้นของความขัดแย้งอย่างชัดเจนระหว่างนโยบายและมาตรการของรัฐกับชาวบ้าน ประกอบกับในช่วงปี พ.ศ. 2540 ได้เกิดวิกฤติการณ์ปัญหาภัยแล้งที่นับว่ารุนแรงมากครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ตั้งแต่มีการตั้งถิ่นฐานมา จึงนำไปสู่ขนวนความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านในพื้นที่ราบกับชาวบ้านบนพื้นที่สูง โดยมีการกล่าวหากันไปมา คนพื้นราบได้กล่าวโทษชุมชนบนพื้นที่สูงว่าเพราะมีการขยายพื้นที่ทำกินบุกรุกทำลายป่าต้นน้ำเพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจมากขึ้นจึงทำให้ขาดแคลนน้ำ ในขณะที่คนบน

พื้นที่สูงก็กล่าวอ้างว่าคนพื้นราบเองก็มีความต้องการใช้น้ำมากเกินจำเป็นเนื่องจากการขยายตัวของพืชเศรษฐกิจที่ต้องใช้น้ำมากอย่างสวนลำไย เป็นต้น

(2) ระบบฐานข้อมูลการใช้ประโยชน์จากที่ดิน สู่เทศบาลัญญัติเทศบาลตำบลบ้านหลวง

จากวิกฤติการณ์ความขัดแย้งที่ถูกสะสมมา ได้กลายเป็นแรงจูงใจสำคัญทำให้ชุมชนบนพื้นที่สูงต้องลุกขึ้นมาต่อสู้ด้วยการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในเรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้ปรากฏความชัดเจนขึ้น โดยการจำแนกขอบเขตที่อยู่อาศัยที่ทำกินให้มีความชัดเจนในแต่หมู่บ้าน มีการจัดทำระบบข้อมูลแสดงขอบเขตที่ดินให้ชัดเจน เพื่อเป็นการพิสูจน์ตนเอง ในขณะเดียวกันก็มีความพยายามพัฒนาความร่วมมือและสร้างความเข้าใจกับหน่วยงานรัฐและชุมชนพื้นราบ ในระยะต่อมา การแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพจำเป็นจะต้องมีระบบฐานข้อมูลที่ชัดเจน เพื่อที่จะสามารถควบคุมดูแลจัดการการใช้ที่ดินได้อย่างเห็นผลประเด็นสำคัญของการริเริ่มจัดทำข้อมูลในยุคเริ่มแรกคือ การพยายามพิสูจน์ตนเอง สร้างความชัดเจนและความเข้าใจกับหน่วยงานรัฐและชุมชนอื่นๆ ภายในลุ่มน้ำเดียวกันมีการริเริ่มกระบวนการจัดทำฐานข้อมูลการจัดการที่ดินโดยใช้ระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์เป็นเครื่องมือในการทำงาน โดยมีองค์กรพัฒนาเอกชนหลายหน่วยงานเข้ามาร่วมดำเนินงานสนับสนุน อย่างไรก็ตาม แม้มีความพยายามอย่างมากของชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชน แต่ก็ยังไม่สามารถสร้างการยอมรับให้กับเจ้าหน้าที่รัฐและคนข้างล่างได้เพราะการขาดการมีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดทำข้อมูลรวมทั้งการจัดทำระเบียบกติกาการใช้ประโยชน์ในที่ดินก็เป็นการจัดทำเฉพาะชุมชนแต่ละชุมชนซึ่งทำขึ้นโดยหน่วยงานรัฐ หน่วยงานท้องถิ่นและชุมชนภายนอกไม่มีส่วนร่วมรับรู้และตัดสินใจยากที่จะสร้างการยอมรับร่วมได้

จากสภาพปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินการ ขบวนการองค์กรชุมชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภาคประชาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้สรุปบทเรียนถึงข้อจำกัดปัญหาอุปสรรค จนนำไปสู่การสร้างแนวทางการสำรวจจัดทำข้อมูลแนวเขตที่ดินโดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคฝ่าย โดยมีความพยายามในการยกระดับความร่วมมือและการจัดการร่วมที่ให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาคราชการและตัวแทนชุมชนที่ครอบคลุมทั้งชุมชนที่สูงและชุมชนพื้นราบเข้าเป็นคณะทำงาน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือเทศบาลตำบลบ้านหลวงเข้ามาเป็นเจ้าภาพและทำหน้าที่ในการสนับสนุน เชื่อมโยงประสานภาคส่วนต่างๆ ให้เข้ามามีพื้นที่ในการวางแผนและออกแบบที่เน้นความยั่งยืนและการบริหารจัดการร่วมกันในพื้นที่ โดยเริ่มจากการเชื่อมโยงฐานข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมาอยู่ในระบบเดียวกัน และเมื่อหลายฝ่ายได้ศึกษาข้อมูลดังกล่าวร่วมกันจึงกำหนดแผนในการปรับข้อมูลให้ตรงตามความเป็นจริงและเกิดการยอมรับของทุกฝ่าย

ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2554-2557 หน่วยงานรับผิดชอบต่างๆ ในพื้นที่ตำบลบ้านหลวง ได้ร่วมกันพัฒนาความร่วมมือไปสู่การจัดทำ “แผนแม่บทการใช้ประโยชน์ที่ดิน” จัดทำฐานข้อมูลการใช้ประโยชน์รายแปลง และรวบรวมข้อมูลหลักฐานแสดงการครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินให้ชัดเจนมากขึ้น โดยเชื่อมโยงหน่วยงานที่มีอำนาจในการอนุญาตพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมภายใต้กรอบกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ ทั้งนี้ ประกอบกับอยู่ในช่วงดำเนินการพัฒนากลไกความร่วมมือและพัฒนาภาคีการร่วมกันภายใต้เทศบัญญัติเทศบาลตำบลบ้านหลวง ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตำบลบ้านหลวง อย่างมีส่วนร่วมที่เชื่อมโยงหลักสิทธิชุมชนกับแนวคิดการจัดการร่วม มาทำงานร่วมกันกับหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นขบวนองค์กรชุมชน หน่วยงานภาคเอกชนและหน่วยงานราชการ โดยอาศัย มาตรา 66 และ 67 แห่งรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 มารองรับกลไกการทำงานของคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับหมู่บ้านและระดับเครือข่ายลุ่มน้ำ (ข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นกฎ กติกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยถูกตราขึ้นเพื่อวางหลักเกณฑ์และวิธีการของการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้แก่ ประเภทของข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอได้ ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ทุกประเภท โดยกระบวนการใช้สิทธิและการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ สามารถเข้าชื่อกันยื่นคำร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น)

การขับเคลื่อนเทศบัญญัติเทศบาลตำบลบ้านหลวง ได้อาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติเทศบาล ที่ทางเทศบาลตำบลบ้านหลวงมีอำนาจหน้าที่ โดยใช้ในการเชื่อมการทำงานร่วมกับภาคประชาชน องค์กรชาวบ้าน ภาคประชาสังคม รวมไปถึงหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ โดยถือว่าเป็นอีกหนึ่งแนวทางของกระบวนการจัดการแก้ไขปัญหาที่ “ท้องถิ่น” สามารถออกเป็นกฎหมายในระดับท้องถิ่นได้ ทั้งนี้ ในพื้นที่ตำบลบ้านหลวงได้ใช้ฐานความรู้ระบบข้อมูลที่เกิดขึ้นจากกระบวนการมีส่วนร่วม การจัดการร่วมในทุกกระบวนการ ตั้งแต่การจัดทำแนวเขต แผนที่ที่ดินและการจัดการทรัพยากรนำไปสู่การสร้างระเบียบกติกาคือ ข้อตกลงร่วมในการจัดการทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่น โดยเปิดเวทีให้ชุมชนในพื้นที่ได้ร่วมแลกเปลี่ยนเพิ่มเติมความคิดเห็น ผ่านกระบวนการประชาคมในระดับชุมชนและตำบล เพื่อนำไปสู่การออกเทศบัญญัติเทศบาลตำบล ที่จะนำไปสู่การรองรับกติกาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมกัน

กระบวนการในการพัฒนาเทศบัญญัติเทศบาลตำบลบ้านหลวงในขณะนั้น (ช่วงเดือน เมษายน พ.ศ. 2557) เป็นจังหวะที่กำลังมีการเตรียมพัฒนาข้อมูลและเนื้อหาเพื่อเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของชุมชน ภายใต้ขั้นตอนกระบวนการจัดทำเทศบัญญัติ

เทศบาลตำบลบ้านหลวง ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลบ้านหลวง เพื่อที่นำเข้าไปบรรจุวาระพิจารณาตามระบบการประชุมสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2550 แต่ในช่วงที่มีการเสนอร่างเทศบัญญัติเพื่อสภาเทศบาลตำบลบ้านหลวงได้นำเข้าสภาเพื่อเข้าสู่การพิจารณาได้มีการทำรัฐประหารในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557 และมียกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จึงทำให้กระบวนการในสภาท้องถิ่นชะงักและเป็นสัญญาภาคมาประมาณ 1 ปี กระนั้นเองหลังการทำรัฐประหาร การทำงานขององค์กรชาวบ้าน เครือข่ายทรัพยากรฯ ในพื้นที่ก็ไม่ได้หยุดการทำงานเสียเลยทีเดียว กระบวนการทำงานของ ขบวนการองค์กรชาวบ้าน เครือข่ายลุ่มน้ำในพื้นที่ตำบลบ้านหลวงก็ยังมีการทำงานอย่างต่อเนื่อง

ภายหลังการคืนอำนาจบางส่วนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2557 ทางคณะกรรมการเครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเทศบาลตำบลบ้านหลวง จึงได้ร่วมกันออกแบบการขับเคลื่อนและผลักดันร่างเทศบัญญัติเทศบาลตำบลบ้านหลวง ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลบ้านหลวง อย่างมีส่วนร่วม พ.ศ. 2558 โดยเชื่อมโยงกับการใช้อำนาจของท้องถิ่น ผ่านพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 มาตรา 50 (2) (3) (7) (8) ประกอบกับเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ตำบลบ้านหลวง อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเสนอเทศบัญญัติดังกล่าว ได้รับความเห็นชอบจากการประชุมสภาเทศบาลตำบลบ้านหลวง และมีการตั้งกรรมการแปรญัตติและขอความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆ เพื่อเอามาประกอบการทำงานในอนาคตต่อไป

กระนั้นเอง ภายหลังจากผ่านร่างเทศบัญญัติเทศบาลตำบลบ้านหลวงว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลบ้านหลวงอย่างมีส่วนร่วม พ.ศ. 2558 จะต้องเสนอให้ทางผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ เป็นผู้ลงนามเห็นชอบตามระเบียบกฎหมาย แต่ด้วยข้อจำกัดของระบบราชการส่วนภูมิภาค และความเข้าใจต่อเจตนารมณ์ของการพัฒนาความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ ที่จะเข้ามาดูแล อนุรักษ์และออกแบบการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากฐานทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ในวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ปี พ.ศ. 2558 ทำให้ทางจังหวัดเชียงใหม่ มีจดหมายตอบกลับและขอทำจดหมายเพื่อขอความเห็นจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน โดยไม่สามารถให้ความเห็นชอบได้ซึ่งจะต้องส่งจดหมายหารือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ต่อไป

### รูปภาพที่ 1 หนังสือตอบกลับจากจังหวัดเชียงใหม่ ในกรณีเทศบาลตำบลบ้านหลวงขอความเห็นชอบเสนอร่างเทศบัญญัติการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตำบลบ้านหลวง

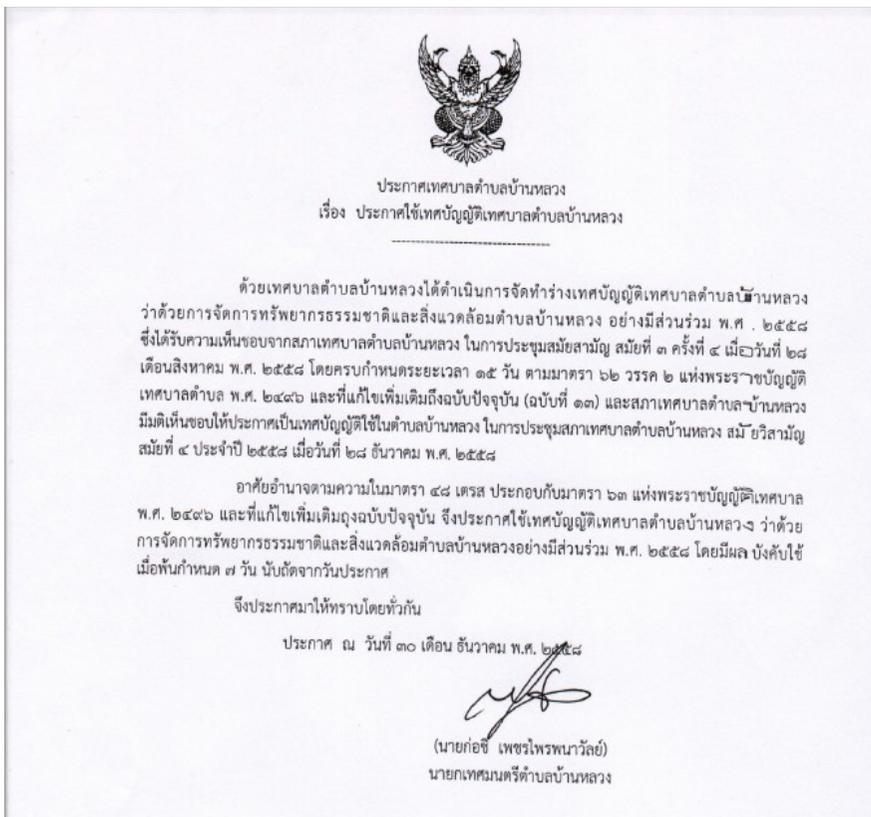


ที่มา: เทศบาลตำบลบ้านหลวง (2558)

“ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ พิจารณาแล้วเห็นว่าร่างเทศบัญญัติดังกล่าวอาศัยอำนาจในการตราตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2550 ซึ่งถูกยกเลิกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 แล้ว รวมถึงร่างเทศบัญญัติดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องตามมาตรา 50 (7) (8) (9) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และเมื่อพิจารณาตามร่างเทศบัญญัติดังกล่าวแล้ว อาจไม่เป็นไปตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ขณะนี้ทางจังหวัดเชียงใหม่ ได้หารือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผลเป็นประการใดจะแจ้งให้ทราบต่อไป”

ภายหลังจากที่ทางเทศบาลตำบลบ้านหลวงได้รับจดหมายชี้แจงจากทางจังหวัดเชียงใหม่แล้ว จึงได้มีการประชุมหารือกับทางเครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงประชุมร่วมกับชาวบ้านและผู้เฝ้าในตำบลบ้านหลวงเพื่อขอรับฟังความคิดเห็นและแนวทางในการผลักดันเทศบัญญัติตำบลบ้านหลวง โดยการประชุมในคราวนั้นนำไปสู่มติการยืนยันการประกาศใช้เทศบัญญัติเทศบาลตำบลบ้านหลวง และนำเรื่องเข้าประชุมสภาเทศบาลตำบลบ้านหลวง เพื่อให้สมาชิกสภาได้ยืนยันร่างเทศบัญญัติ เพื่อให้นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ้านหลวง ประกาศใช้ต่อไป

**รูปภาพที่ 2 ประกาศเทศบาลตำบลบ้านหลวง เรื่องประกาศใช้เทศบัญญัติเทศบาลตำบลบ้านหลวง ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลบ้านหลวง อย่างมีส่วนร่วม พ.ศ. 2558 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2558**



ที่มา: เทศบาลตำบลบ้านหลวง (2558)

(3) บทเรียนจากการใช้อำนาจท้องถิ่นผ่านการประกาศใช้เทศบัญญัติเทศบาลตำบล ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลบ้านหลวงอย่างมีส่วนร่วม พ.ศ. 2558

จากประเด็นที่กล่าวมาข้างต้นนั้นจะพบว่าเงื่อนไขและปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อกระบวนการพัฒนาการจัดการจัดทำเทศบัญญัติตำบลบ้านหลวงว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตำบลบ้านหลวง ในฐานะของการใช้อำนาจท้องถิ่นในการสถาปนากลไกเชิงสถาบันเพื่อเข้ามาบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นประเด็น 3 ส่วนกว้างๆ ได้แก่

ส่วนที่ 1 เจตนารมณ์ที่มุ่งมั่น โดยมีเจตนารมณ์เพื่อสร้างความตระหนักให้ชุมชนเกิดสำนึกในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่เน้นการบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากร รวมถึงกระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งผ่านการพัฒนาศักยภาพชาวบ้านในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับตำบล เจตนารมณ์ดังกล่าวมาจากบทเรียนการแก้ปัญหาทางนโยบายที่ไม่สามารถแก้ปัญหาคือความไม่มีความชัดเจนในทางปฏิบัติ แม้ว่าการต่อสู้เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมในทางนโยบาย จะมีผลต่อกระแสทางสังคมที่เห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจและสิทธิชุมชนด้านการจัดการทรัพยากรฯ ตลอดจนมีมติกรมในการแก้ไขปัญหา แต่ความรู้สึกลังเลของชุมชนยังคงมีอยู่ ดังนั้น แนวทางการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่เครือข่ายองค์กรชุมชน องค์กรปกครองท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และนักวิชาการ เห็นว่าจะเป็นแนวทางในการกระจายอำนาจ และเกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในมิติใหม่ๆ ได้อย่างมีพลัง

ส่วนที่ 2 การมีกลไกเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่น ที่มีความสามารถในการบริหารจัดการฐานทรัพยากร โดยมีการยกระดับกลไกคณะกรรมการทรัพยากรในระดับหมู่บ้านและในระดับตำบลไปสู่การรับรองสถานะให้กลไกดังกล่าวมีบทบาท อำนาจหน้าที่ ตามเทศบัญญัติฯ โดยหัวใจในการปฏิบัติการอยู่ในกลไกของคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน ในการบริหารจัดการ ดูแลรักษาทรัพยากร การประสานจัดทำแผนการจัดการทรัพยากรในระดับชุมชน และที่สำคัญคือการจัดทำแนวเขตป่าชุมชน และแบ่งพื้นที่จัดการป่าชุมชน จัดทำข้อมูลรายแปลงที่ดินทำกิน ข้อมูลแหล่งน้ำชุมชน ของแต่ละหมู่บ้านให้ชัดเจน รวมไปถึงการพิจารณากำหนดระเบียบการใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ และฟื้นฟู รวมไปถึงการรองรับระเบียบกติกาในการใช้ประโยชน์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยการรับรองสถานะให้กฎระเบียบของชุมชน รวมถึงการกำหนดกรอบกติกาการใช้ที่ดินในเขตป่า หรือระบบเกษตรที่ส่งเสริมให้มีการเพาะปลูกที่ยั่งยืน ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมและสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน รวมทั้งร่วมกันป้องกันการบุกรุกขยายพื้นที่ ป้องกันการซื้อขายที่ดิน/การเปลี่ยนมือ และการ

รองรับสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินทำกิน ในช่วงที่รัฐยังไม่สามารถหาแนวทางระบบในการรองรับการจัดการที่ดินของชุมชนในเขตป่าได้

ส่วนที่ 3 การยืนยันหลักการของการกระจายอำนาจจากรัฐส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ที่ปรากฏให้เห็นในมาตรา 46 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 290 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และในมาตรา 43 มาตรา 57 และมาตรา 250 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เป็นปัจจัยสำคัญหนึ่ง ที่ทำให้เกิดการยอมรับและสร้างพลังความมั่นใจในกระบวนการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ประกอบกับการตื่นตัวของภาคประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงบทบาทองค์กรพัฒนาเอกชน และบทบาทของภาควิชาการ สถาบันการศึกษาในดำเนินการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในรูปแบบที่หลากหลาย โดยเฉพาะหลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน (Sovereignty) ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยเองในกิจการทั้งปวงโดยตรง หรืออาจจัดการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยโดยอ้อมคือให้ประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นทำการแทนตน จะเห็นได้ว่าในพื้นที่ตำบลท้องถิ่นต่างๆ ได้ทำการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นของตนเองขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการทำงานในระดับท้องถิ่น/ตำบล

#### 4. สรุป

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ในอดีตที่ผ่านมา หรือใน พ.ศ. 2560) และพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องต่างๆ จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (บ้างในบางประเด็น) หากแต่ประเด็นที่ทำทลายภายใต้กระบวนการกระจายอำนาจ คือการตีความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใด ในเมื่อทรัพยากรแต่ละประเภทไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรป่าไม้ ที่ดิน แร่และทรัพยากรทางทะเล ล้วนอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามพระราชบัญญัติในเรื่องนั้นๆ อยู่แล้ว นอกจากนี้ ยังมีประเด็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตนหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นมาจากการมีส่วนร่วมของชุมชนในท้องถิ่นที่ต้องการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรนั้นอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะไม่มีความชัดเจนของกฎหมาย หรือแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเพื่อกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่าง

ชัดเจน ก็ปรากฏให้เห็นถึงความพยายามในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นมีการทำงานเชื่อมโยงกับองค์กรภาคประชาชน องค์กรชุมชน ได้ร่วมกันเขียนข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงปัญหาอื่นๆ ของท้องถิ่นด้วย

ท้ายที่สุด โดยหัวใจที่แท้จริงแล้วในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นรวมไปถึงกระบวนการพัฒนาอำนาจท้องถิ่นที่เกิดขึ้นมาในช่วงเกือบ 10 ปีนั้น ตัวข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นเพียงผลพลอยได้ประการหนึ่งเท่านั้น แต่ที่สำคัญกว่าคือกระบวนการของการเปลี่ยนความคิดและการเปลี่ยนแปลงตนเองของชุมชนท้องถิ่น ที่เคยตกอยู่ในระบบการปกครองแบบรวมศูนย์ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ภายใต้ความไม่รู้และความกลัว สิ่งเหล่านี้จะเป็นการเปลี่ยนแปลงจากภายใน และมีพลังภาคส่วนต่างๆ เข้ามาสนับสนุน โดยผลของการเปลี่ยนแปลงนี้หากยิ่งขยายไปสู่คนกลุ่มต่างๆ ในชุมชน / ท้องถิ่นมากขึ้นเท่าไร ก็เท่ากับเกิดการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น และนั่นเองการสถาปนาอำนาจของท้องถิ่น จึงเป็นเสมือนกระบวนการปลดแอกทางความคิดที่ทำให้มั่นใจในสิทธิ มั่นใจในความรู้และข้อมูลที่ทุกฝ่ายต่างๆ ได้ร่วมกันสืบค้น ศึกษา ปฏิบัติการ ในการแปรความคิดความจริง มาสู่ลายลักษณ์อักษรที่ยอมรับร่วมกัน

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

- โกวิทย์ พวงงาม. (2552). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมติใหม่ในอนาคต*. กรุงเทพฯ: วิทยุชุมชน.
- ชลทิศ ตั้งเจริญ. (ม.ป.ป.). *แนวคิดประชาสังคม (ทางตะวันตก): กลุ่มความหมายและองค์ประกอบ. โครงการวิจัยเรื่อง มาตรการกฎหมายในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมไทย. นนทบุรี: สถาบันวิจัยสิ่งแวดล้อมไทย.*
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2550). *การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.
- นันทวัฒน์ บรมนันท์. (2549). *การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิทยุชุมชน.
- พฤทธิสาน ชุมพล, ม.ร.ว. (2537). *วารสารสังคมศาสตร์ ฉบับการจรรโลงประชาธิปไตย ประชาสังคม องค์กรสิทธิมนุษยชนและองค์กรชาวบ้าน ปีที่ 29 ฉบับที่ 1*.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2552). *ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2545). *การปกครองท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.

- \_\_\_\_\_. (2555). *การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมืองและประชาชน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สร้อยศรี อ่องสกุล. (2553). *ประวัติศาสตร์ล้านนา*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์, และมรุต วันทนากร. (2547). *คำอธิบายศัพท์การปกครองท้องถิ่น*. นนทบุรี: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- เสกสรร ประเสริฐกุล. (2553). *การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิภาษา.

### ภาษาอังกฤษ

- Cheema, S. G., & Rondinelli, D. A. (2007). *Decentralizing Governance Emerging Concept and Practices*. Washington: ASH Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Ockey, J. (2004). *Making Democracy: Leadership, Class, Gender, and Political Participation in Thailand*. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Forsyth, T., & Walker, A. (2008). *Forest Guardians, Forest Destroyers the Politic of Environmental Knowledge in Northern Thailand*. Washington: University of Washington.

## รัฐชาติสมัยใหม่ อำนาจทุนนิยม การพนันชายแดน ในพื้นที่แม่สอด-เมียวดี<sup>1</sup>

วสันต์ ปวนปิ่นวงศ์<sup>2</sup>

Received: October 23, 2020

Revised: February 4, 2021

Accepted: March 10, 2021

### บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งอธิบายถึงรัฐชาติสมัยใหม่ (Nation-state) ที่ให้ความสำคัญกับเส้นเขตแดนหรืออาณาเขตของรัฐ แต่บริบทการเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ภายใต้ความเป็นโลกาภิวัตน์ (Globalization) ในมิติเศรษฐกิจ เส้นเขตแดนดังกล่าวถูกทำให้พร่าเลือนไป ประกอบกับรัฐเองก็ได้ให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ การพนันชายแดนการสถาปนาอำนาจทุนเหนือเส้นเขตแดนรัฐ ผู้เขียนต้องการชี้ชวนให้เห็นภาพของการลงทุนบ่อนคาสิโนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษได้รับการเอื้อประโยชน์จากเงื่อนไขพิเศษที่ได้จากการสัมปทาน การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการขนส่งระหว่างประเทศ ทั้งหมดนี้ได้รับการผลักดันเชิงนโยบายระดับรัฐและองค์กรข้ามชาติที่เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ว่าเรื่องเขตแดนของรัฐถูกลดความสำคัญลง การเอื้อประโยชน์ให้แก่ธุรกิจคาสิโนในพื้นที่ชายแดนเป็นการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาและเติบโตด้านเศรษฐกิจ การค้า ทำให้เกิดชุมชนเมือง รวมไปถึงการขยายตัวของเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้สำหรับพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนแม่สอด-เมียวดีมีการลงทุนบ่อนการพนันสะท้อนให้เห็นกระบวนการสร้างพื้นที่ขึ้นมาเพื่อดึงทุนเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการเพื่อให้เกิดการสะสมทุน ด้วยบริบทดังกล่าวเส้นเขตแดนของรัฐจึงไม่ใช่ภูมิภายาที่แข็งแกร่งที่เต็มไปด้วยอำนาจของรัฐอีกต่อไป แต่ในทางกลับกันเส้นเขตแดนของรัฐถูกเจือด้วยอำนาจเศรษฐกิจที่อำนาจของทุนกลายเป็นผู้สั่งการทำให้อำนาจรัฐถูกลดทอนลงหากมองตามความหมายของรัฐชาติสมัยใหม่

**คำสำคัญ** รัฐชาติสมัยใหม่, อำนาจทุนนิยม, การพนัน, ชายแดนแม่สอด-เมียวดี

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง มาตรการและแนวทางการป้องกันปัญหาการเล่นพนันของเยาวชนไทยในพื้นที่ชายแดนแม่สอด-เมียวดี สนับสนุนโดยศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

<sup>2</sup> อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ วิทยาลัยการจัดการและพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม จังหวัดพิษณุโลก 65000 อีเมล: reddevil\_small@hotmail.com

## Nation-State, Power of Capitalism and Gambling on the Mae Sod-Myawaddy Border

Wasan Pounpunwong<sup>3</sup>

### Abstract

This article focuses on the explanation for a nation-state that places importance on border lines or the territory of the state. According to the context of the emergence of a nation-state under globalisation in the economic dimension, border lines have been indistinct. Moreover, the state has given priority to economic drive, cross-border gambling and the establishment of capital power over state border lines. The author aims to point out the overall images of casino investment in the special economic zone, promotion in terms of the special conditions obtained from concessions, and infrastructure investment. All of these components have received governmental and multinational policy advocacy. This empirical evidence represents the issues of depreciating the importance of state border lines and promoting the casino business in border areas. The situation has led to economic development and trade growth. Also, it has resulted in the creation of urban communities as well as the expansion of the city. For the special economic zone on the Mae Sod-Myawaddy border, casino investment reflects the process of area creation in order to draw funds, take part in management and create capital accumulation. In that context, the state border is no longer a physical matter solely under state power. To the contrary, the state border is mingled with economic influence directed by the power of investment and assets. This causes the diminishment of power by the state if considered from the explanation of a nation-state.

**Keywords** Nation-State, Power of Capitalism, Gambling, Mae Sod-Myawaddy Border

---

<sup>3</sup> Lecturer, Political Science, College of Local Management and Development, Pibulsongkram Rajabhat University, Phitsanulok 65000. E-mail: reddevil\_small@hotmail.com

## 1. รัฐชาติสมัยใหม่

รัฐชาติสมัยใหม่ (Nation-State) หรือรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ในการนิยามความหมาย หมายถึง ชุมชนที่มนุษย์อาศัยอยู่ร่วมกันภายใต้องค์ประกอบทั้ง 4 ได้แก่ 1) เขตแดน (Territory) ที่มีความแน่นอนชัดเจน 2) ประชากร (Population) ซึ่งมีจำนวนมากพอในการดำรงกิจกรรมของรัฐและมีการตั้งถิ่นฐานอย่างเป็นหลักแหล่ง 3) อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) คือ อำนาจอันสูงสุดในการบังคับใช้ภายในรัฐ และ 4) รัฐบาล (Government) หมายถึง คณะบุคคลที่ใช้อำนาจในการปกครองรัฐให้ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ จุดเริ่มต้นของการนิยามองค์ประกอบทั้ง 4 กำเนิดจากความขัดแย้งทางประวัติศาสตร์ว่าด้วยความเชื่อทางศาสนาผสมกับความต้องการปกป้องคุ้มครองศาสนาจึงทำให้เกิดการขยายตัวแนวคิดนี้ นำมาสู่การเกิดสงครามระหว่างรัฐที่ศรัทธายึดมั่นศาสนาจักรของคริสตนิกายโรมันคาทอลิก (Roman Catholic Church) กับฝ่ายต่อต้านคือ โปรเตสแตนต์ (Protestantism) ความขัดแย้งดังกล่าวก่อให้เกิดสงคราม 30 ปี (Thirty Years War, 1618-1648) และจบลงด้วยการลงนามสัญญาสันติภาพเวสต์ฟาเลีย (Peace of Westphalia) ในปี ค.ศ. 1648 ซึ่งเป็นหมุดหมายของการเกิดรัฐชาติสมัยใหม่ หรือรัฐสมัยใหม่ (Horachio, 2554) จากความหมายนี้จะเห็นได้ว่าขอบเขตของการอธิบายความหมายของคำว่า รัฐชาติสมัยใหม่ จะถูกอธิบายผ่านองค์ประกอบทั้ง 4 ซึ่งมีพลังเป็นอย่างมากต่อการศึกษาด้านการเมืองและการปกครองในปัจจุบัน (เสนห์ จามริก, 2530, น. 74) แต่อย่างไรนั้น การอธิบายความหมายของรัฐชาติสมัยใหม่ก็ได้มีการถูกตั้งคำถามอย่างลุ่มลึกลงไปเพื่อหาคำอธิบายให้เกิดความเข้าใจมากยิ่งขึ้นไปกว่าจะอธิบายแบบข้างต้น ซึ่ง ธเนศ วงศ์ยานาวา ได้ตั้งคำถามว่า อะไรคือชาติ? อะไรคือรัฐ ในบทความ เมื่อตาบอดคลำ “Nation” ตะวันตก โดยอธิบายให้เห็นภาพว่าสิ่งที่เรียกว่าชาติ (Nation) มีความไม่สมบูรณ์อยู่ในตัวมันเอง มันมีความซับซ้อนผสมปนเปทั้งเรื่องของชาตินิยม ศาสนา ชาติพันธุ์ ท้ายที่สุดแล้วรัฐชาติสมัยใหม่ได้มีการศึกษาอยู่ในปัจจุบันยังคงเป็นองค์ความรู้ที่แปลกปลอมที่ถูกพัฒนาขึ้นมาและยังคงขยายการนิยามออกไปพร้อมกับโลกาภิวัตน์ (ธเนศ วงศ์ยานาวา, 2562, น. 77) นอกจากนี้ แดเนียล คอนแวร์ซี ได้นำเสนอความคิดเกี่ยวกับรัฐชาติสมัยใหม่ผ่านกรอบคิดของชาตินิยมที่อาศัยการอธิบายผ่านเรื่องอัตลักษณ์ของชาติพันธุ์ในบทความเรื่อง การทำแผนที่ทางสนาม ทฤษฎีชาตินิยมและแนวทางศึกษาแบบชาติพันธุ์เชิงสัญลักษณ์ โดยสะท้อนองค์ความรู้เกี่ยวกับรัฐชาติสมัยใหม่ว่าเป็นเรื่องซับซ้อนที่ต้องทำความเข้าใจแนวทาง จำเป็นจะต้องศึกษาเรื่องรัฐสมัยใหม่ที่เข้าใจความจริงมากที่สุดก็คือการศึกษาโดยใช้ทฤษฎีทางชาติพันธุ์เชิง

สัญลักษณ์ สำหรับประเทศไทยการก้าวสู่ความเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ หรือรัฐสมัยใหม่<sup>4</sup> ผ่านการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองโดยการสถาปนาอำนาจระบบราชการสมัยใหม่ที่ตั้งเป็นกลไกอำนาจที่ทรงประสิทธิภาพในการจรรโลงอำนาจรัฐของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนกลายเป็นว่ากลไกระบบราชการสมัยใหม่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้ทรยศต่อตัวเองก่อให้เกิดความไม่พอใจต่อระบบราชการแบบเดิม ท้ายสุดนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในกาลต่อมา (กุลลดา เกษบุญชู มีด, 2562, น. 77-89)

บริบทของรัฐชาติสมัยใหม่หรือรัฐสมัยใหม่ข้างต้น ผู้เขียนได้หยิบยกขึ้นมาเป็นตัวอย่างให้เห็นถึงการถกเถียงประเด็นเรื่องเกี่ยวกับการให้ความหมายและการทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องรัฐชาติสมัยใหม่ให้ไปไกลกว่าขอบเขตที่เป็นกระแสหลักที่ให้ความสำคัญเฉพาะเรื่องดินแดนประชากร อำนาจอธิปไตย และรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการทำให้เห็นภาพว่าแล้วความเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ ยังได้มีการศึกษาและถกเถียงกันในบริบทของโลกาภิวัตน์และระบบทุนนิยมในระหว่างประเทศ ฉะนั้น ความหมายขององค์ประกอบของรัฐชาติสมัยใหม่ที่กล่าวข้างต้นอาจจะต้องถูกอธิบายให้ไปไกลมากกว่าเดิมโดยเฉพาะการถูกลดทอนความสำคัญลงในการศึกษาโดยเฉพาะเรื่องเขตแดนของรัฐซึ่งนำไปสู่การบังคับใช้อำนาจอธิปไตย การตีตราความหมายเรื่องเขตแดน การไหลบ่าเคลื่อนย้ายของผู้คน การพัฒนาประชาธิปไตยของการได้มาซึ่งรัฐบาล ประเด็นเหล่านี้ต้องถูกนำมาถกเถียงเพื่อให้สอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์ของระบบทุนนิยมโลก (Globalized Capitalism) โดยยกตัวอย่างงานของ Strange ที่นำเสนอการถดถอยของอำนาจรัฐที่ถูกแทนที่ด้วยความสำคัญของตลาด โดยเฉพาะพัฒนาด้านเศรษฐกิจซึ่งปรากฏในงาน The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy สิ่งที่ Strange ประกาศจุดยืนก็คือ บทบาทของรัฐชาติสมัยใหม่ได้ทำการเปลี่ยนแปลงตัวเองและเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมจนมีลักษณะคล้ายกับรัฐเป็นนายทุนผ่านการเจรจาการค้าระหว่างรัฐหรือกนโยบายการค้าในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเฉพาะชายแดน (Strange, 1996, pp. 1-22) ซึ่งบริบทการย้อนกลับไปให้ความสำคัญกับตัวแสดงที่เป็นตลาดมากกว่ารัฐปรากฏเป็นเชิงประจักษ์ คือ ประเทศอังกฤษในสมัย Margaret Thatcher ได้ดำเนินนโยบายของรัฐโดยใช้แนวคิดสังคมนิยมใหม่ (Neoliberal) ซึ่งยอมรับในอำนาจทางด้านเศรษฐกิจเหนือกว่าอำนาจของรัฐ (วสันต์ ปวนปันวงศ์, 2563, น. 228)

<sup>4</sup> อ่านเพิ่มเติมใน บทที่ 2 ปฐมบทของการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ ในหนังสือเรื่อง ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์: วิวฒนาการรัฐไทย ของ กุลลดา เกษบุญชู มีด

จากการอาร์มภทเกี่ยวกับรัฐชาติสมัยใหม่นำมาสู่กรอบคิดในบทความฉบับนี้ที่เชื่อมโยงให้เห็นปรากฏการณ์ที่องค์ความรู้เรื่องรัฐชาติสมัยใหม่ถูกท้าทายโดยอำนาจด้านเศรษฐกิจผ่านการพัฒนาธุรกิจการพนันหรือบ่อนคาสีโนในพื้นที่ชายแดนของรัฐ ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนไม่ได้จะอาจหาญในการตีตราเหมารวมว่าบริบทของอำนาจรัฐได้ถูกอำนาจเศรษฐกิจและนายทุนได้ครอบงำทั้งหมด แต่ผู้เขียนแค่เพียงแต่จะยกตัวอย่างปรากฏการณ์ในการถกเถียงเรื่องอำนาจรัฐที่มีปฏิกริยาต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการลงทุนของนายทุนในพื้นที่ชายแดน ซึ่งนำมาสู่หัวข้อของการนำเสนอว่าด้วยรัฐชาติสมัยใหม่ อำนาจทุนนิยม การพนันชายแดนในพื้นที่แม่สอด-เมียวดี

## 2. รัฐชาติสมัยใหม่กับการพนันชายแดน

แม้จะกล่าวว่ารัฐชาติสมัยใหม่ให้ความสำคัญกับเส้นเขตแดนหรืออาณาเขตของรัฐ แต่บริบทการเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ภายใต้ความเป็นโลกาภิวัตน์ ในความหมายของเขตแดนหรือดินแดนของรัฐที่เป็นแผนที่ในการตรึงอำนาจอธิปไตย ซึ่ง จักรกริช สังขมณี ได้อธิบายให้เห็นภาพว่า สาระสำคัญของเส้นเขตแดน (Borderline) ไม่ใช่เป็นเพียงกฎเกณฑ์หรือระเบียบของอาณาบริเวณและอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของรัฐชาติหากแต่ยังเกี่ยวพันและส่งผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และอัตลักษณ์ ตลอดจนกระบวนการสร้างความเป็นคนในและคนนอก (จักรกริช สังขมณี, 2561, น. 13-25) ฉะนั้น ผู้เขียนได้สังเคราะห์จากการให้ความหมายดังกล่าวของเรื่องเขตแดนรัฐและเชื่อมโยงให้เห็นว่าเส้นเขตแดนดังกล่าวถูกทำให้พร่าเลือนโดยกิจกรรมทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ เส้นเขตแดนเป็นสิ่งที่ถูกลดทอนความสำคัญ ในมิติเศรษฐกิจ กล่าวได้ว่าในมิติเศรษฐกิจ การปกครองในรูปแบบรัฐสมัยใหม่และโลกาภิวัตน์ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายทุนอุตสาหกรรมการพนันจากประเทศโลกที่หนึ่งมายังประเทศโลกที่สาม เช่น ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2013 การขยายตัวของบ่อนการพนันมีลักษณะการทำเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่โดยอุตสาหกรรมดังกล่าว กำลังมีการเปลี่ยนผ่านจากประเทศที่ทำอุตสาหกรรมในทวีปอเมริกาและทวีปยุโรป กำลังเกิดการเคลื่อนย้ายทุนและอุตสาหกรรมการพนันเข้าสู่เอเชีย ฉะนั้น จะเห็นว่าในพื้นที่ชายแดนแถบเอเชียมักเต็มไปด้วยการพัฒนาธุรกิจการพนันอย่างแพร่หลาย (De Koninck, & Rousseau, 2012) ทั้งนี้ ยังมีนักลงทุนจีนเข้าไปลงทุนทำบ่อนการพนันในพื้นที่ชายแดนในกลุ่มประเทศภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ เมืองลาในรัฐฉาน และเมียวดีในรัฐกะเหรี่ยง ประเทศเมียนมา บ่อเต็นในประเทศลาว เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ตัวอย่างดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงการเคลื่อนย้ายอุตสาหกรรมการพนันเข้าสู่ในประเทศ

กำลังพัฒนาอย่างต่อเนื่อง แต่ทั้งนี้ในบางช่วงเวลาเงินเองก็ไม่ได้ประสบความสำเร็จในการลงทุน ในอุตสาหกรรมการพนันในทุกๆ ที่เสมอไป (นักรบ เถียรอำ, 2560)

จากบริบทการเติบโตขึ้นของอุตสาหกรรมบ่อนการพนันข้างต้น ดังนั้น การให้ความสำคัญเรื่องความเป็นรัฐชาติในพื้นที่ชายแดนจึงพร่าเลือนไป การกำหนดเขตแดนของรัฐสมัยใหม่ไม่มีผลกับการเปิดบ่อนการพนันในพื้นที่ชายแดน เนื่องจากเป้าหมายการผลักดันเรื่องบ่อนการพนันเป็นเป้าหมายทางเศรษฐกิจ ซึ่งไม่ได้สนใจความสำคัญในความหมายของอาณาเขตหรือภูมิภาคของประเทศ อำนาจทางการเมืองของรัฐในบริบทรัฐชาติสมัยใหม่ ถูกกลบด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ เมื่อกล่าวอย่างถึงที่สุดจะเห็นได้ว่า ภายใต้สภาวะยืดหยุ่น และสภาวะยกเว้นในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ เส้นเขตแดนในรัฐชาติสมัยใหม่เป็นสิ่งไม่จำเป็น รัฐได้ปรับความหมายอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนให้คล้อยตามเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจ และพลิกบทบาทจากการเป็นผู้ปกครองมาเป็นตัวแสดงทางเศรษฐกิจ หรือตามค่านิยมของรัฐตลาด (Market State) ในโลกของเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) ดังนั้น รัฐจึงมีปฏิบัติการปกป้องผลประโยชน์ของนายทุนมากกว่าผลประโยชน์ของพลเรือน ด้วยการเป็นตัวกลางในการผลักดันให้ธุรกิจคาสิโนเติบโตขึ้นเรื่อยๆ ในพื้นที่ชายแดน

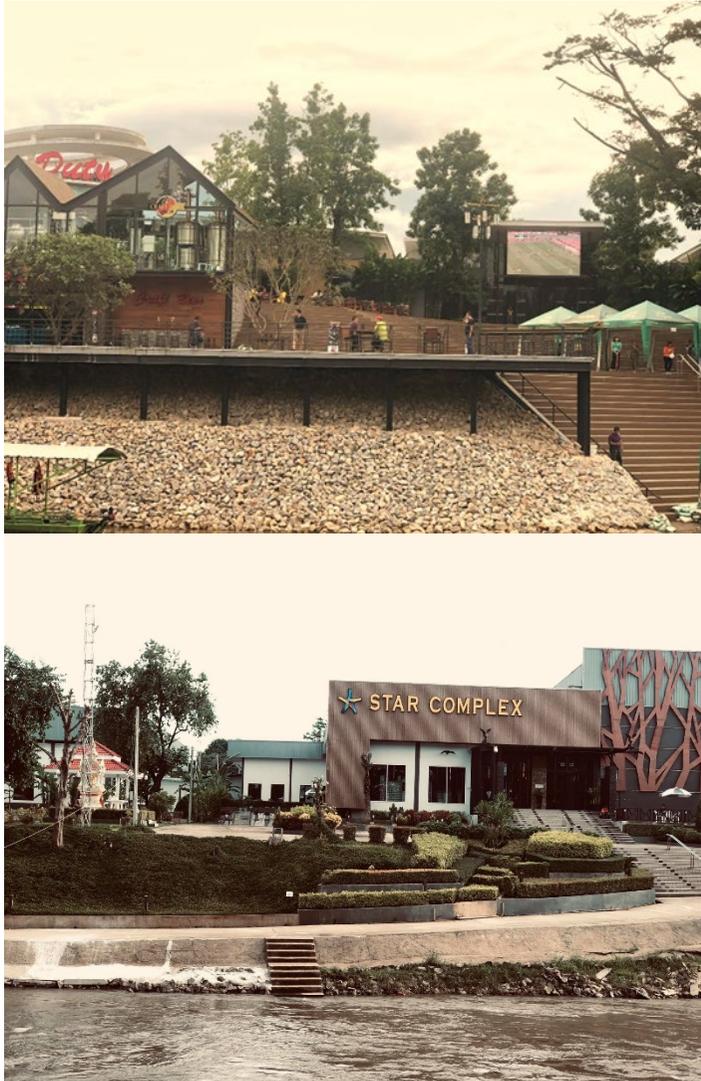
ในประเด็นเรื่อง “รัฐชาติสมัยใหม่กับการพนันชายแดน” ผู้เขียนต้องการชี้ชวนให้เห็นภาพของการทบทวนความสำคัญเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐซึ่งกำลังถูกท้าทายจากปรากฏการณ์ทุนนิยมการพนันหรือคาสิโน กล่าวคือ การลงทุนบ่อนคาสิโนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษได้รับการเอื้อประโยชน์จากเงื่อนไขพิเศษที่ได้จากการสัมปทาน การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการขนส่งระหว่างประเทศ เช่น การสร้างสนามบิน การสร้างถนนเชื่อมต่อกับประเทศใกล้เคียง เป็นต้น ทั้งหมดนี้ได้รับการผลักดันเชิงนโยบายระดับรัฐและองค์กรข้ามชาติที่เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ว่าเรื่องเขตแดนของรัฐถูกลดความสำคัญลง การเอื้อประโยชน์ให้แก่ธุรกิจคาสิโนในพื้นที่ชายแดนเป็นการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาและเติบโตด้านเศรษฐกิจ การค้าทำให้เกิดชุมชนเมือง รวมไปถึงการขยายตัวของเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผลพวงจากการผลักดันและการพัฒนาดังกล่าว คือ การเคลื่อนย้ายของทุน สินค้า ข้อมูลและผู้คน (วสันต์ ปัญญาแก้ว, 2561ก, น. 11-22) ดังนั้น นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐจึงเป็นการจัดระเบียบคาสิโนชายแดนของรัฐ เพื่อนำกฎหมายพิเศษเข้ามาควบคุมและจัดการในการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้แก่ชายทุน

สำหรับพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนแม่สอด-เมียวดีเป็นการพัฒนาพื้นที่ชายแดนในด้านเศรษฐกิจระหว่างรัฐไทยกับเมียนมาทำให้เอื้อต่อการเติบโตของบ่อนการพนัน อย่างไรก็ตาม บ่อนคาสิโนในความหมายนี้ หมายถึง บ่อนคาสิโนในพื้นที่จังหวัดเมียวดีของเมียนมาที่ปกครองและดูแลผลประโยชน์โดยกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธประชาธิปไตย

(Democratic Karen Benevolent Army: DKBA) ลักษณะพิเศษที่ส่งผลให้ธุรกิจคาสีโนขยายตัวอย่างรวดเร็วในพื้นที่นี้ คือ การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษภายใต้กฎหมายการลงทุน ส่งผลให้บ่อนการพนันและคาสีโนตลอดแนวชายแดนไทย-เมียนมา มีการอนุญาตให้ตั้งบ่อนอย่างครบวงจรโดยมีกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธประชาธิปไตยเป็นผู้ดูแล ปัจจัยประการหนึ่งที่ทำให้คาสีโนบริเวณ ชายแดนไทย-เมียนมาเติบโต คือ กองกำลังกะเหรี่ยงพุทธประชาธิปไตยสนับสนุนให้เกิดการสัมปทานของนายทุนต่างชาติ อาทิ ไทย จีน และออสเตรเลีย นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มคนที่หลากหลาย เช่น ข้าราชการ ผู้มีอิทธิพล และนักการเมือง เข้าไปลงทุนร่วมกับกลุ่มทุนดังกล่าว ทั้งนี้ กลุ่มนักลงทุนธุรกิจคาสีโนในฝั่งเมียวดีเป็นกลุ่มผู้มีอิทธิพลที่มีเครือข่ายระดับชาติและมีประสบการณ์ในการทำบ่อนจากชายแดนอื่นๆ ซึ่งเป็นกลุ่มเครือข่ายที่มีความสัมพันธ์ทางอำนาจกับรัฐบาลเมียนมาและกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธประชาธิปไตยตั้งแต่ก่อนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดและเมียวดี ภายหลังการเกิดขึ้นของระบบสัมปทานและการขยายตัวของคาสีโนในพื้นที่เมียวดีทำให้ฝั่งไทยได้รับประโยชน์ในการพัฒนาพื้นที่ การรองรับนักท่องเที่ยวที่ข้ามไปเล่นการพนัน ซึ่งเท่ากับว่าความเป็นคาสีโนในเมียวดีทำให้พื้นที่แม่สอดมีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจตามมาจากการดึงดูดนักท่องเที่ยวและนักพนัน (วศิณ ปัญญาวุฒตระกูล, 2561, น. 79-100)

ภายหลังการประกาศจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดและเมียวดี รัฐบาลเมียนมาได้นำกฎระเบียบด้านการลงทุนมาใช้เป็นเครื่องมือสำหรับเปิดโอกาสให้นักธุรกิจและนักลงทุนจากต่างชาติเข้ามาลงทุนในลักษณะสัมปทานในธุรกิจต่างๆ ถึง 42 โครงการเพื่อเอื้อให้เกิดการดึงดูดนักลงทุนมาใช้บริการคาสีโน เช่น ธุรกิจโรงแรมและธุรกิจบริการอย่างเป็นทางการ โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความสมบูรณ์แบบให้แก่คาสีโนในรูปแบบสถานบริการครบวงจรหรือคอมเพล็กซ์ (Complex) ที่มุ่งเน้นความสะดวกสบายให้แก่ผู้ใช้บริการ จากสถานการณ์นี้ชี้ให้เห็นถึงการสนับสนุนธุรกิจคาสีโนของรัฐโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ ปัจจุบันในพื้นที่เขตเศรษฐกิจแม่สอด-เมียวดี มีบ่อนคาสีโนหลักๆ ได้แก่ เมียวดีคอมเพล็กซ์และสตาร์คอมเพล็กซ์ ซึ่งเป็นคาสีโนครบวงจร ตั้งอยู่บริเวณริบแม่น้ำเมย อย่างไรก็ตาม ยังมีคาสีโนเปิดเพิ่มขึ้นมาอีก 6 แห่ง ได้แก่ กาแล็กซี่, วินซ์, โลออนคอมเพล็กซ์, ซันซิตี, แจ็คดราก้อนไนท์ และสตาร์คอมเพล็กซ์ ซึ่งตั้งอยู่ในย่านที่มีกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธประชาธิปไตยควบคุมดูแล (รัตพงษ์ สอนสุภาพ, 2561, น. 11-52) กล่าวได้ว่า การขยายตัวของบ่อนคาสีโนในเมียวดีเกิดจากการสนับสนุนและผลักดันโดยกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธประชาธิปไตยที่ร่วมมือกับทุนต่างชาติ เช่น ไทย จีน และออสเตรเลีย อย่างเป็นทางการ (วสันต์ ปวนปิ่นวงศ์, 2562ก, น. 122, 2563ก)

รูปภาพที่ 1 ตัวอย่างพื้นที่การพัฒนาเศรษฐกิจในรูปแบบของบ่อนการพนันที่ตั้งอยู่ในเมียวดี



ที่มา: ผู้เขียน ถ่ายเมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2562

ประเด็นที่น่าสนใจ คือ บทบาทของเรื่องรัฐกะเหรี่ยงเกี่ยวกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจ นำสู่การพัฒนาพื้นที่ธุรกิจการพนัน กล่าวคือ การพัฒนาของทุนจีนในพื้นที่เมียวดีนักลงทุน จะต้องสร้างการต่อรองในเรื่องผลประโยชน์ต่อกลุ่มกองกำลังกะเหรี่ยง ซึ่งประกอบด้วยกลุ่ม กองกำลังกะเหรี่ยงพุทธประชาธิปไตยและกลุ่มกองกำลังกองทัพปลดปล่อยแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Liberation Army: KNLA) โดยบริบทความขัดแย้งภายในของรัฐกะเหรี่ยงจะ เห็นได้ว่าในพื้นที่เมียวดี ทุนจีนหรือนักลงทุนจีนได้รับการสนับสนุนให้ลงทุนธุรกิจการพนันโดย

แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในการเก็บภาษีและเม็ดเงินอื่นจากการสร้างคาสีโนแบบครบวงจร ซึ่งปัจจุบันผู้ที่ดูแลพื้นที่เมียวดีเป็นกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธประชาธิปไตย (ประชาไท, 2563) ในกรณีฝั่งเมียวดีประเทศเมียนมาถือว่าการพนันเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย ซึ่งดูแลโดยกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธประชาธิปไตย แต่สำหรับพื้นที่ประเทศไทยในพื้นที่อำเภอแม่สอดจังหวัดตาก ยังคงมีมาตรการของรัฐในการป้องกันไม่ให้เกิดการที่เยาวชนข้ามฝั่งไปเล่นในบ่อนการพนันดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐไทยยังไม่สามารถก้าวล่วงไปยังฝั่งเมียวดีได้เนื่องจากเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐกะเหรี่ยง ฉะนั้น สิ่งที่รัฐไทยทำได้ก็คือการเฝ้าระวังตามหลักความมั่นคง เช่น การมีตรวจตราการข้าม การกำหนดเวลาการเข้าออกเขตแดน การติดป้ายห้ามเตือน เป็นต้น

## รูปภาพที่ 2 ป้ายเตือนของรัฐไทยตรงท่าข้ามเรือแม่สอด-เมียวดี



ที่มา: ผู้เขียน ถ่ายเมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2562

กล่าวโดยสรุป การพนันชายแดนได้เข้ามามีบทบาทในการเกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐยึดโยงกับพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งเป็นเครื่องมือและกลไกการจัดการของรัฐ เพื่อขับเคลื่อนให้เกิดการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ ในแง่นี้ เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นสภาวะยกเว้นที่รัฐเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุน ด้วยกระบวนการสร้างพื้นที่ขึ้นมาเพื่อดึงทุนเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการเพื่อ

ทำให้เกิดการสะสมทุน ด้วยบริบทดังกล่าวเส้นเขตแดนของรัฐจึงไม่ใช่ภูมิภายาที่แข็งกระด้างเต็มไปด้วยอำนาจของรัฐอีกต่อไป แต่ในทางกลับกันเส้นเขตแดนของรัฐถูกเจือด้วยอำนาจเศรษฐกิจที่อำนาจของทุนกลายเป็นผู้สั่งการทำให้อำนาจรัฐถูกลดทอนลง หากมองตามความหมายของรัฐชาติสมัยใหม่ตามที่ถูกกล่าวอ้างในสนธิสัญญาสันติภาพเวสต์ฟาเลีย

### 3. เสี่ยงโชค ผูกมัด และการขดใช้ ในแบบอำนาจทุนนิยมผ่านการดำรงอยู่ของการพนันพื้นที่ชายแดน

ในโลกแห่งความเป็นจริงความคาดหวังที่จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าเดิมของมนุษย์กลายเป็นเรื่องที่สับสนทอพันกันมาจากรุ่นสู่รุ่น โดยมนุษย์มองถึงความสำเร็จ ความมั่งคั่ง ความอยู่ดีกินดีของตนเองบนฐานของความเป็นอนาคต ฉะนั้นแล้วมนุษย์เองในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม (Capitalism) ที่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจ คือ การแบ่งงานกันทำ การสะสมความมั่งคั่ง การลงทุน การแสวงกำไร ทุกอย่างล้วนแล้วแต่เป็นกิจกรรมที่ทำให้มนุษย์นั้นแปลกแยกต่อความเป็นมนุษย์มากขึ้น แต่อย่างไรนั้นมนุษย์ในความเป็นธรรมชาตียังคงความเป็นมนุษย์อยู่ คือ การปลอบประโลมความรู้สึกตนเองให้ดำรงอยู่ในสถานการณ์ความกระหายถึงความอยู่ดีกินดี ความมั่งคั่ง และทรัพย์สินเงินตรา โดยการปลอบประโลมดังกล่าว มนุษย์มักสร้างกิจกรรมของตนเองขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวหรือเป็นเครื่องมือในการแสวงหาความสำเร็จ และความอยู่ดีกินดีของตนเอง การพนันเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่ามนุษย์ประกอบสร้างขึ้นมาเพื่อจรรโลงความคาดหวังของตนเองที่จะได้เงินตรา ความมั่งคั่ง หรือทรัพย์สินในรูปแบบอื่นๆ โดยวิธีการที่รวดเร็วกว่าเดิมและใช้แรงงานตนเองน้อยกว่าที่กระทำการอยู่ ซึ่งการดำรงอยู่ของการพนันผู้เขียนมีทรรศนะว่าเป็นพื้นที่ของการเสี่ยงโชค การผูกมัด และการขดใช้ ความหมายของการดำรงอยู่และการผูกมัดในเรื่องการเล่นการพนัน จี๊ด เศรษฐบุตร ให้คำนิยามว่า การพนันเป็นลักษณะการทำสัญญาอย่างหนึ่ง มีคู่ทำสัญญากันสองฝ่าย มีการกล่าวอ้างคำสัญญาระหว่างกัน โดยสัญญานั้นอาจเป็นการจ่ายเงินหรือทรัพย์สินอื่นๆ ก็ได้ ซึ่งลักษณะของสัญญาที่ว่าเป็นสัญญาไม่อาจทราบล่วงหน้าได้ว่าการทำสัญญาดังกล่าวจะไปในทิศทางใด ฉะนั้น ไม่ว่าจะการทำสัญญาดังกล่าวจะส่งผลอย่างไรคู่สัญญาย่อมต้องจ่ายเงินหรือทรัพย์สินอื่นๆ ตามที่ได้ตกลงในสัญญานั้น ซึ่งปกติผู้ที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สินนั้นไปจะถูกเรียกว่าผู้ชนะ (จี๊ด เศรษฐบุตร, 2540, น. 18-32) ส่วนรุ่งโรจน์ รื่นเรืองวงศ์ ได้กล่าวถึงต้นทุนและความเสี่ยงที่สะท้อนว่าการพนันไม่ได้หมายความว่า จะได้ผลลัพธ์ที่เป็นทางบวกจากการเล่นการพนัน โดยนิยามว่าการพนันเป็นข้อสัญญาที่ทำให้เกิดการเสียทรัพย์สินหรือเงิน ซึ่งการทำสัญญามักจะอ้างถึงความเป็นไปได้ในอนาคตซึ่งผู้ทำสัญญาไม่สามารถคาดเดาได้ โดยที่ผู้ร่วมทำสัญญาไม่มีส่วนร่วมในการทำนาย

ดังกล่าว (รุ่งโรจน์ รื่นเรืองวงศ์, 2554, น. 75-93) ในด้านกฎหมายการพนันของ กิตติธัช อินทเกษตร อธิบายเพิ่มเติมว่าการพนันเวลาผู้เล่นเล่นเสร็จแล้วจะต้องมีการชดใช้โดยการเสียเงินหรือเสียทรัพย์สินซึ่งมองว่านั่นคือการเสี่ยง (กิตติธัช อินทเกษตร, 2553, น. 40)

**การดำรงอยู่ของการพนันที่เสี่ยงโชค** บนฐานของการมีชีวิตอยู่ของมนุษย์โดยมีความหลากหลายของความเห็นและข้อพิสูจน์จากงานวิจัยในสาเหตุการเข้าสู่วงจรของการเล่นการพนัน สมาคมจิตแพทย์อเมริกัน อธิบายถึงสาเหตุของการเล่นการพนัน อธิบายถึงปัญหาการเล่นการพนันที่เป็นกรณีผู้ป่วยที่ติดการพนัน ซึ่งผู้ป่วยเหล่านั้นจะมีการเล่นซ้ำๆ และต่อเนื่องจนในที่สุดไม่สามารถหยุดเล่นได้ (American Psychiatric Association, 2007) แต่ศุภศักดิ์ ตระการรัตน์กุล มองว่าการการเล่นการพนันเป็นพฤติกรรมที่มนุษย์มีโดยธรรมชาติ ทั้งความภูมิใจ ความอยากลอง เป็นต้น (ศุภศักดิ์ ตระการรัตน์กุล, 2550, น. 14) หากมองอีกในมิติจะเห็นว่าการเล่นการพนันอาจเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมอื่นๆ โดย จรรยา กล่าวสุนทร ยกตัวอย่างการศึกษาที่อธิบายพฤติกรรมการเล่นการพนันของเยาวชนที่มีอายุ 7-16 ปี พบว่า มีพฤติกรรมในการเล่นการพนันและนำไปสู่พฤติกรรมอื่นๆ ตามมา เช่น สูบบุหรี่ และดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ด้วยเหตุนี้ จรรยา กล่าวสุนทรจึงเชื่อมโยงให้เห็นภาพว่าการพนันก็เป็นกิจกรรมการเข้ากลุ่มอย่างหนึ่งซึ่งระหว่างเล่นก็มักมีพฤติกรรมอย่างอื่นไปด้วย (จรรยา กล่าวสุนทร, 2540, น. 15) อย่างไรก็ตาม ในงานของ เสริน ปุณณะหิตานนท์ ได้อธิบายให้เห็นภาพของการดำรงอยู่ของการพนันโดยแยกส่วนให้เห็นถึงเพศสภาพว่าการพนันมีการแบ่งค่านิยมของความเป็นชายและหญิงผ่านการศึกษาวิจัย “แนวความคิดและพฤติกรรมเกี่ยวกับการพนันของเด็กและเยาวชน” โดยชี้ให้เห็นว่าการเล่นการพนันส่วนใหญ่พบว่า ผู้ชายจะมีจำนวนมากกว่าผู้หญิง (เสริน ปุณณะหิตานนท์, 2527, น. 17-18) ทั้งนี้ สังคีต พิริยะรังสรรค์ ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า การสื่อสารมีความสำคัญและเป็นปัจจัยให้รูปแบบการพนันมีความเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายซึ่งส่งผลให้เกิดความสะดวกสบายต่อการเข้าถึงการพนันของนักพนัน (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2539, น. 18-22)

**การผูกมัด และการชดใช้** คือ ผลที่เกิดจากการเข้าสู่วงจรของการพนัน ชูพงศ์ จารุดำรงศักดิ์ ได้อธิบายไว้ว่า การพนันเป็นรูปแบบอาชญากรรมอย่างหนึ่งซึ่งนำมาสู่การทะเลาะวิวาทและการทำร้ายร่างกาย สาเหตุดังกล่าวมาจากการแข่งขันเพื่อเอาชนะ ด้วยเหตุนี้การพนันจึงส่งผลอย่างยิ่งต่อสถาบันครอบครัวทั้งทางตรงและทางอ้อม ผู้ที่เล่นการพนันส่วนใหญ่จะอยู่ในวังวนของการเล่นพนันเพื่อแก้ตัว ไม่ใช่การเล่นเพื่อสะสมทรัพย์ นอกจากนี้ ชูพงศ์ จารุดำรงศักดิ์ ยังกล่าวเพิ่มเติมอีกว่าถ้าผู้ปกครองเล่นการพนัน ก็ย่อมส่งผลต่อบุตรหลานที่มีโอกาสสูงในการเข้าสู่วงจรการพนัน (ชูพงษ์ จารุดำรงศักดิ์, 2545, น. 20) จากคำกล่าวของสายสุรี จุติกุล ที่ได้สรุปผลเสียของการพนันไว้ว่า บุคคลที่ติดการพนันหรืออยู่ในวัฏจักรของ

การพนันส่วนมากจะขาดความรับผิดชอบเรื่องตัวเอง ครอบครัว และสังคม จนในที่สุดนำไปสู่ปัญหาในวงกว้างซึ่งถือว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาในระดับประเทศ (สายสุรี จุติกุล, 2531, น. 227) ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยขององค์การอนามัยโลกที่ชี้ให้เห็นว่าประเด็นเรื่องผลกระทบจากการเล่นการพนันเป็นเรื่องที่เกิดจากความผิดปกติทางจิต ซึ่งผู้ที่ติดการพนันจะเกิดความทุกข์จากการเล่นการพนันแต่ไม่สามารถห้ามตนเองได้ ผลกระทบดังกล่าวนำไปสู่การละเลยความรับผิดชอบต่อในมิติต่างๆ ทั้งส่วนตนและส่วนรวม (สถาบันสุขภาพจิตเด็กและวัยรุ่นราชนครินทร์, 2559)

จากประเด็นเรื่องการดำรงอยู่ของการพนันพื้นที่เสี่ยงโชค ผูกมัด และการชดใช้ผู้เขียนนำกรอบคิดว่าด้วยเรื่องระบบทุนนิยมชายแดนและโลกาภิวัตน์เข้ามาอธิบายเพิ่มเติม นอกเหนือจากผลการวิจัยและข้อคิดเห็นเชิงวิชาการข้างต้น โดยผู้เขียนต้องการสะท้อนให้เห็นว่านอกจากพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลจะก่อให้เกิดการเล่นการพนันแล้ว ปัจจัยสิ่งแวดล้อมทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจ ยังมีส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดการขยายตัวของบ่อนการพนันเมื่อมีการขยายตัวก่อสร้างพื้นที่ให้เกิดการเล่นการพนันมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะปรากฏการณ์ว่าด้วยเรื่องการเล่นการพนันในพื้นที่ชายแดนเริ่มเห็นภาพขึ้นมาอย่างชัดเจนภายใต้ระบบทุนนิยมชายแดนและกระแสโลกในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่ง วสันต์ ปวนปันวงศ์ ชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ทำให้การเล่นการพนันถูกนิยามและตีความความหมายใหม่ ซึ่งเป็นลักษณะของกิจกรรมที่มีเคลื่อนไหวของทุน แรงงาน เงินตรา และความบันเทิง ดังนั้น การเล่นการพนันจึงไม่ใช่เป็นกิจกรรมที่หยุดนิ่งอยู่กับที่ แต่เป็นถือว่าเป็นกิจกรรมหนึ่งมีความเป็นพลวัต (Dynamic) สูงและพร้อมที่จะสั่นไหวไปในกระแสของโลกาภิวัตน์ภายใต้การบังคับบัญชาของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีทุนนิยม ผลของการนิยามการเล่นการพนันในยุคโลกาภิวัตน์นี้ ส่งผลให้การพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษนี้กลายเป็นพื้นที่ที่มีความทันสมัยครบเครื่องไปด้วยกิจกรรมเพื่อความบันเทิงและความผ่อนคลายนอกเหนือจากการเล่นการพนัน อาทิ โรงแรม รีสอร์ท ผับ ร้านค้าปลอดภาษี และร้านอาหารเป็นต้น สำหรับในประเด็นเรื่องสถานการณ์การเล่นพนันของเยาวชนในพื้นที่ชายแดนแม่สอด-เมียวดี กำลังจะสะท้อนให้เห็นภาพว่าพื้นที่ชายแดนถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในการทำให้บ่อนการพนันขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว (วสันต์ ปวนปันวงศ์, 2562, น. 42-45) ทั้งนี้ วสันต์ ปัญญาแก้ว ได้ชี้ให้เห็นว่า พื้นที่ชายแดนเป็นพื้นที่ของมิติทางด้านเศรษฐกิจสีเทาและสีดำ ประกอบไปด้วย การค้าสินค้าหนีภาษี การค้ายาเสพติด การค้ำมนุษย์ การค้าประเวณี และการค้าของผิดกฎหมายต่างๆ การเกิดขึ้นของบ่อนการพนันเป็นผลทำให้กิจกรรมเหล่านี้สามารถสอดแทรกได้อย่างสะดวกและง่ายมากขึ้น (วสันต์ ปัญญาแก้ว, 2561ก, น. 7)

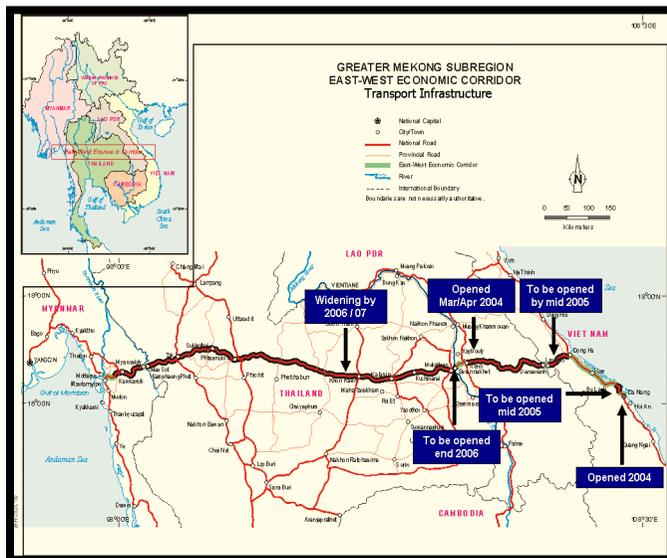
#### 4. พื้นที่ชายแดนแม่สอด-เมียวดีกับสถานการณ์การขยายตัวของบ่อนการพนัน

สิ่งที่บทความนี้ให้ความสนใจคือ ลักษณะของการเล่นการพนันมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไรบ้างในพื้นที่ชายแดน ดังนั้น การตั้งคำถามของผู้เขียนเพื่อที่จะร้อยเรียงเกี่ยวกับหมุดหมายของประเด็นเรื่องพื้นที่ชายแดนบนฐานการขยายตัวของบ่อนการพนัน กล่าวคือ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วยอุตสาหกรรมการใช้แรงงานอย่างเข้มข้นและหลากหลาย ทั้งนี้ ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษมักพ่วงมากับกฎหมายพิเศษ หรือการปกครองพิเศษ อันส่งผลต่อการเป็นเมืองชายแดน และเป็นพื้นที่ตั้งของบ่อนการพนันชายแดน ทั้งนี้ อำเภอแม่สอดมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ด้วยเป็นอำเภอชายแดนมีศักยภาพของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ซึ่งเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศไทย อยู่บนเส้นทางสำคัญ 2 เส้นทาง ได้แก่ เส้นทางเชื่อมเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก หรือระเบียงเศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) และเส้นทางหลวงสายเอเชียสาย 1 (Asian Highway: AH1) ซึ่งการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน (ประชาชาติธุรกิจ, 2560) ทั้งนี้ ยังมีการขยายระบบขนส่งระหว่างประเทศ ทั้งโครงข่ายถนน สะพานมิตรภาพไทย-เมียนมา แห่งที่ 2 การปรับปรุงขยายสนามบินด่านศุลกากรแห่งที่ 2 ระบบไฟฟ้า น้ำประปา อินเทอร์เน็ต เป็นต้น ซึ่งการวางระบบโครงสร้างพื้นฐานจะพร้อมสมบูรณ์ภายในปี พ.ศ. 2562 ทั้งนี้ ลักษณะด้านการปกครองแบ่งออกเป็น 10 ตำบล ได้แก่ 1) ตำบลแม่กุ 2) ตำบลแม่กาษา 3) ตำบลท่าสายลวด 4) ตำบลมหาวัน 5) ตำบลแม่ปะ 6) ตำบลแม่ตาว 7) ตำบลพระธาตุผาแดง 8) ตำบลด่านแม่ละเมา 9) ตำบลพระวอ และ 10) ตำบลแม่สอด (วสันต์ ปวนปิ่นวงศ์, 2563ก, น. 49)

ทั้งนี้ ลักษณะพื้นที่ทางกายภาพของอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ตั้งอยู่ตรงข้ามกับจังหวัดเมียวดีของรัฐกระเหรี่ยง สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา มีแม่น้ำเมยเป็นด่านพรมแดนธรรมชาติคั่นกลาง การเดินทางข้ามไปมาระหว่างสองรัฐของผู้คนสองฝั่งสามารถทำได้สองวิธีการ คือ การข้ามด้วยด่านทางการ หรือสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมา และการข้ามด้วยด่านประเพณี ทั้งสองรัฐมีความร่วมมือทางด้านการค้ากันมาอย่างยาวนานนับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 (เกิดฉวา บุญปรากฏ, เจตสกลฤษฏี สังขพันธ์, ชุตติมา หวังเบ็ญหมัด, เบญจพร ดีขุนทด และกมลวรรณ ชื่นชูใจ, 2556, น. 1-23) นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เริ่มมีผู้คนข้ามแดนจากสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาสู่ประเทศไทย กระทั่งกลางทศวรรษที่ 1990 จนกระทั่งกลางทศวรรษที่ 1990 ยังไม่มีช่องทางอย่างเป็นทางการเพื่อเดินทางเข้าสู่ประเทศไทยอย่างถูกกฎหมาย กรอบกักขังยังไม่มี การขึ้นทะเบียนและการออกใบอนุญาตทำงานอย่างถูกกฎหมาย แต่ในช่วงทศวรรษดังกล่าวประเทศไทยมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมาก

แต่ขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ กลุ่มทุนและกลุ่มธุรกิจต่างๆ จึงพากันนำแรงงานข้ามชาติจากสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา เข้ามาทำงานกันอย่างแพร่หลาย ส่งผลให้แม่สอดเป็นเมืองแห่งการใช้แรงงานมนุษย์อย่างเข้มข้นในอุตสาหกรรมต่างๆ (Stephen, 2018, p. 13) ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนแม่สอดอย่างเป็นทางการ

รูปภาพที่ 3 เส้นทางเชื่อมโยงจังหวัดตากสู่จังหวัดเมียวดี



ที่มา: ทอการค้ำจังหวัดตาก ปี พ.ศ. 2558

กล่าวได้ว่า พัฒนาการของพื้นที่เขตเศรษฐกิจแม่สอดนับตั้งแต่อดีต เริ่มต้นจากเป้าหมายเพื่อการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจจวบจนปัจจุบัน รัฐได้จัดการกำกับควบคุมทั้งพื้นที่และธุรกิจต่างๆ ที่เข้ามาในแม่สอดจึงทำให้ให้กลุ่มธุรกิจที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจในพื้นที่ ซึ่งคาสีโนเป็นหนึ่งในธุรกิจที่มีมูลค่าการลงทุนและผลกำไรมหาศาล ดังนั้น การก่อตั้งพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษอันมีเป้าหมายในการสร้างพื้นที่พิเศษในแม่สอด ซึ่งมีนัยยะถึงการมีกฎหมายพิเศษ จึงเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่นายทุนบ่อนคาสีโนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยได้รับการเอื้อประโยชน์จากเงื่อนไขพิเศษที่ได้จากการสัมปทานโดยมีกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธประชาธิปไตยดูแลพื้นที่ จากการสถาปนารัฐกิจคาสีโนดังกล่าวได้พิสูจน์ให้เห็นความเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจผ่านพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษอันนำมาซึ่ง การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการขนส่งระหว่างประเทศ เช่น การสร้างสนามบิน การสร้างถนนเชื่อมต่อกับประเทศใกล้เคียง เป็นต้น ทั้งหมดนี้ได้รับการผลักดันเชิงนโยบายระดับรัฐและองค์กรข้ามชาติ การเอื้อประโยชน์ให้แก่ธุรกิจคาสีโนในพื้นที่ชายแดนเป็นการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาและเติบโตด้านเศรษฐกิจการค้า ทำให้เกิดชุมชนเมือง รวมไปถึงการขยายตัวของเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผลพวงจากการผลักดันและการพัฒนาดังกล่าว คือ การเคลื่อนย้ายของทุน สินค้า ข้อมูลและผู้คน (วสันต์ ปัญญาแก้ว, 2561ก, น. 12-22) ดังนั้น นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐจึงเป็นการจัดระเบียบคาสีโนชายแดนของรัฐ เพื่อนำกฎหมายพิเศษเข้ามาควบคุมและจัดการในการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้แก่ชายทุน

จากบริบทข้างต้นทำให้พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนแม่สอด-เมียวดีเป็นพื้นที่เอื้อต่อการเติบโตและขยายตัวของบ่อนการพนัน เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวมีลักษณะพิเศษ คือ เป็นพื้นที่ผ่อนปรนและการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษภายใต้กฎหมายการลงทุนส่งผลให้บ่อนการพนันและคาสีโนตลอดแนวชายแดนไทย-เมียนมากลายเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย และอนุญาตให้เกิดการตั้งบ่อนอย่างครบวงจร ปัจจัยประการหนึ่งที่ทำให้คาสีโนบริเวณชายแดนไทย-เมียนมาเติบโต คือ รัฐสนับสนุนให้เกิดการสัมปทานเพื่อให้คาสีโนเป็นเป้าหมายในการดึงดูดนักท่องเที่ยว เครือข่ายผู้ประกอบการธุรกิจคาสีโนมีทั้งชาวเมียนมา ไทย และออสเตรเลีย และมีกลุ่มคนที่หลากหลาย เช่น ข้าราชการ ผู้มีอิทธิพล และนักการเมือง เนื่องจากผลประโยชน์และการขยายตัวอย่างรวดเร็วของธุรกิจเป็นสิ่งที่ดึงดูดและจูงใจให้กลุ่มคนต่างๆ เกิดความอยากเข้ามามีบทบาทในธุรกิจดังกล่าว ทั้งนี้ กลุ่มนักลงทุนในธุรกิจคาสีโนฝั่งเมียวดี บริเวณแม่น้ำเมย เป็นกลุ่มผู้มีอิทธิพลที่มีเครือข่ายระดับชาติและมีประสบการณ์ในการทำบ่อนจากชายแดนอื่นๆ ซึ่งเป็นกลุ่มเครือข่ายที่มีความสัมพันธ์ทางอำนาจกับรัฐบาลตั้งแต่ก่อนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดและเมียวดี (วศิน ปัญญาวุฒระกุล, 2561, น. 79-100) ภายหลังจากประกาศจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดและเมียวดี รัฐบาลเมียนมาได้นำกฎระเบียบด้านการลงทุน

มาใช้เป็นเครื่องมือสำหรับเปิดโอกาสให้นักธุรกิจและนักลงทุนจากต่างชาติเข้ามาลงทุน ในลักษณะสัมปทานในธุรกิจต่างๆ ถึง 42 โครงการเพื่อเอื้อให้เกิดการดึงดูดนักลงทุนมาใช้ บริการคาสิโน

ประเด็นที่น่าสนใจ คือ ในเรื่องพื้นที่ชายแดนแม่สอด-เมียวดีกับสภาวะการณ์การ ขยายตัวของบ่อนการพนัน ปฏิเสธไม่ได้ว่าจะต้องคำนึงถึงตัวแสดงหลักที่เกี่ยวข้องกับการ สถาปนาอำนาจทางพื้นที่เขตเศรษฐกิจนี้ซึ่งพื้นที่ได้กล่าวได้สะท้อนให้เห็นว่าปัจจุบันกองกำลัง กะเหรี่ยงพุทธประชาธิปไตยยังคงมีอำนาจในดูแลพื้นที่เมียวดี<sup>5</sup> กล่าวโดยสรุป พื้นที่เขต เศรษฐกิจพิเศษเป็นเครื่องมือและกลไกการจัดการของรัฐ เพื่อขับเคลื่อนให้เกิดการสร้างมูลค่า ทางเศรษฐกิจ ในแง่นี้ เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นสภาวะยกเว้นที่รัฐเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุน ด้วยกระบวนการสร้างพื้นที่ขึ้นมาเพื่อดึงทุนเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการเพื่อทำให้เกิดการ สะสมทุน

## 5. ปฏิบัติการความเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ที่มีต่อการขยายตัวของอำนาจทุนนิยมในรูปแบบ การพนันในพื้นที่ชายแดนแม่สอด-เมียวดี

ภายใต้บริบทการปกครองของรัฐชาติสมัยใหม่ซึ่งให้ความสำคัญกับการกำหนดเส้น เขตแดนหรืออธิปไตยของรัฐ อย่างไรก็ตาม ในพื้นที่ชายแดนแม่สอด-เมียวดีมีบริบทที่เฉพาะใน มิติเศรษฐกิจที่เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษทำให้เขตแดนดังกล่าวถูกทำให้พร่าเลือนไป เช่น ส่งผลให้ เกิดการเคลื่อนย้ายทุนอุตสาหกรรมพนันจากประเทศที่มีความเจริญด้านเศรษฐกิจไปสู่ ประเทศที่กำลังพัฒนา อาทิ การเข้ามาลงทุนบ่อนการพนันในพื้นที่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ของทุนจีน ได้แก่ เมียนมา ลาว และกัมพูชา เป็นต้น (Sims, 2017, pp. 675-699)

ฉะนั้น เมื่อก้าวถึงรัฐชาติในเรื่องพื้นที่การลงทุนพัฒนาบ่อนการพนันจึงเชื่อมโยงไปถึง พื้นที่ชายแดนซึ่งพร่าเลือนไปการกำหนดเขตแดนของรัฐสมัยใหม่ไม่มีผลกับการเปิดบ่อน การพนันในพื้นที่ชายแดน เนื่องจากเป้าหมายการผลักดันเรื่องบ่อนการพนันเป็นเป้าหมาย ทางเศรษฐกิจ ซึ่งไม่ได้สนใจความสำคัญในความหมายของอาณาเขตหรือภูมิกายาของประเทศ อำนาจทางการเมืองของรัฐในบริบทรัฐชาติสมัยใหม่ถูกกลบด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ เมื่อก้าว อย่างถึงที่สุดจะเห็นได้ว่า ภายใต้สภาวะยืดหยุ่น และสภาวะยกเว้นในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ เส้นเขตแดนในรัฐชาติสมัยใหม่เป็นสิ่งไม่จำเป็น รัฐได้ปรับความหมายอำนาจอธิปไตย เหนือดินแดนให้คล้อยตามเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจ และพลิกบทบาทจากการเป็น

<sup>5</sup> อ่านเพิ่มเติมใน แกะรอยสันติภาพพม่า (ตอนจบ) รัฐกะเหรี่ยงและสหพันธรัฐที่ยังสร้างไม่เสร็จ ของ พงษ์พันธุ์ ชุ่มใจ จาก <https://prachatai.com/journal/2019/02/81124>

ผู้ปกครองมาเป็นตัวแสดงทางเศรษฐกิจ ดังนั้น รัฐจึงมีแนวโน้มที่จะปกป้องผลประโยชน์ของนายทุนมากกว่าผลประโยชน์ของพลเรือน ด้วยการเป็นตัวกลางในการผลักดันให้ธุรกิจคาสีโนเติบโตขึ้นเรื่อยๆ ในพื้นที่ชายแดน

เพื่ออธิบายบริบทข้างต้น จากการศึกษาทฤษฎีพื้นที่ชายแดนและการพนันในพื้นที่ชายแดนพื้นที่ชายแดนของยศ สันติสมบัติ อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐและพื้นที่ชายแดน พบว่า พื้นที่ชายแดนเป็นพื้นที่ที่ไม่ได้มองว่ารัฐให้ความสนใจในความเป็นเขตแดนหรือเน้นเรื่องของรัฐชาติ แต่เป็นการที่รัฐได้ขยายอำนาจเข้าไปมีส่วนร่วมกับกิจกรรมในชายแดนซึ่งอำนาจของรัฐที่เข้าไปนั้น รัฐเองไม่ได้มีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดไปทั้งหมดเพราะฉะนั้น ความเป็นพื้นที่ชายแดนซึ่งเป็นพื้นที่ที่เราไม่เพียงแต่เห็นอำนาจและข้อจำกัด และการเปลี่ยนแปลงไปของของประเทศไทย (ยศ สันติสมบัติ, 2551, น. 36) แต่เรายังเห็นความสัมพันธ์ความขัดแย้ง และการอำนวยความสะดวกในฐานะเป็นอาณาบริเวณที่เต็มไปด้วยปฏิบัติการทางวัฒนธรรมของผู้คนจำนวนมากที่มี ประวัติของการย้ายถิ่น พลัดถิ่น ข้ามรัฐชาติ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะที่สะท้อนให้เห็นถึงมิติทางวัฒนธรรม การเมือง เศรษฐกิจในลักษณะที่มีความทับซ้อนกันอยู่ ไม่ได้แบ่งแยกอย่างชัดเจน (Pounpunwong, 2015, pp. 107-120) ซึ่งจะเห็นได้ว่าความหมายของพื้นที่ชายแดน มีการเลื่อนไหลไปตามระยะเวลา อำนาจ สังคม บริบท แวดล้อมและความเคลื่อนไหว ของผู้คนที่เกี่ยวข้อง ผ่านอำนาจ การต่อสู้ต่อรอง กิจกรรมต่างๆ ในวิถีชีวิตของผู้คนในสังคม (เดชา ตั้งสีฟ้า, 2551, น. 49-68)

ประกอบกับกระแสโลกาภิวัตน์ ที่ขับเคลื่อนด้วยบริษัทข้ามชาติ (TNCs) ซึ่งในที่นี้หมายถึงบ่อนการพนันของนายทุนต่างๆ อันจะส่งผลถึงเศรษฐกิจซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ทำให้รัฐไม่สามารถบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนอย่างเข้มงวดได้ เนื่องจากรัฐเองก็เป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากพื้นที่นี้ Andrew Walker กล่าวว่า ในพื้นที่ชายแดนจะพบการควบคุมพื้นที่โดยอำนาจของรัฐผ่านกลไกหรือสถาบันต่างๆ เช่น การตรวจคนเข้าเมือง การตรวจบัตรประจำตัว หรือพิธีการทางศุลกากร แต่ถึงแม้ว่ารัฐจะพยายามขยายอำนาจอธิปไตยของตน เพื่อปกป้องอธิปไตย และความมั่นคงของรัฐบาลมากเพียงใดก็ตาม ในความเป็นจริงรัฐเองก็ไม่สามารถควบคุมพื้นที่และผู้คนในพื้นที่ชายแดนได้อย่างเบ็ดเสร็จ กล่าวคือ ผู้คนในพื้นที่ชายแดนไม่ได้มีความสัมพันธ์เพียงสถาบันที่อยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจรัฐที่ตนอาศัยอยู่เท่านั้น แต่ยังมีความสัมพันธ์กับสถาบันที่ข้ามพ้นจากขอบเขตพรมแดนของรัฐด้วย (Walker, 1999, p. 45)

จากประเด็น “ปฏิกริยาความเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ที่มีต่อการขยายตัวของอำนาจทุนนิยมในรูปแบบการพนันในพื้นที่ชายแดนแม่สอด-เมียวดี” ทำให้ผู้เขียนเห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและพื้นที่ชายแดนที่สะท้อนออกมาทั้งในมิติทางเศรษฐกิจและทางการ

เมือง ซึ่งปฏิเสธไม่ได้เลยว่า พื้นที่ที่เปิดบ่อนตามแนวชายแดนกับไทยมักจะเป็นพื้นที่พิเศษที่ต้องใช้อำนาจพิเศษควบคุมโดยตรงจากผู้มีอำนาจทางการเมืองแบบเบ็ดเสร็จ โดยพบว่า เจ้าของบ่อนการพนันในพื้นที่ดังกล่าวล้วนแล้วแต่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความสัมพันธ์ต่อรัฐ ไม่ว่าจะเป็นนักธุรกิจ นักการเมือง และผู้มีอิทธิพล ซึ่งมีความสัมพันธ์อันดีกับผู้นำทางการเมืองทั้งฝั่งไทยและผู้นำของประเทศเพื่อนบ้าน พื้นที่นี้จึงกลายเป็นพื้นที่ที่มาตรการของรัฐมีความอะลุ่มอล่วยหย่อนประสิทธิภาพในการควบคุมกฎเกณฑ์ให้เป็นไปตามที่ตั้งไว้ จากลักษณะของพื้นที่ชายแดนที่มีลักษณะเฉพาะ คือ มีลักษณะเป็นพื้นที่เปิด แทรกซึมได้ และบางครั้งอำนาจของรัฐไม่สามารถจัดการและควบคุมผู้คนภายใต้พื้นที่ชายแดนได้ทั้งหมด ผู้เขียนเห็นว่าพฤติกรรมของรัฐในลักษณะดังกล่าวเป็น “การแบ่งรับแบ่งสู้” ในการบริหารจัดการมากกว่าที่จะตรึงมาตรการอย่างเข้มงวด เพราะถ้าหากเข้มงวดมากเกินไป ก็อาจทำให้รัฐสูญเสียผลประโยชน์ และส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ในพื้นที่ซึ่งไม่ได้จำกัดเพียงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐเท่านั้น แต่ยังเชื่อมโยงไปในทุกมิติ ซึ่งรัฐต้องคำนึงถึงความสำคัญในประเด็นดังกล่าวเป็นอย่างมาก หากวิเคราะห์อำนาจของรัฐโดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับตัวแสดงภาครัฐและตัวแสดงอื่นๆ ภายในรัฐ สามารถศึกษาโดยใช้แนวทางการเปรียบเทียบระหว่างระดับของความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการใช้อำนาจ ของรัฐกับศักยภาพ (Capacity) ในการใช้อำนาจของรัฐ ความเป็นอิสระในการใช้อำนาจของรัฐคือความสามารถในการบังคับใช้อำนาจของรัฐโดยปราศจากการครอบงำของตัวแสดงใดๆ ทั้งภายในประเทศและ ระหว่างประเทศ ส่วนศักยภาพในการใช้อำนาจของรัฐคือความสามารถของรัฐในการใช้อำนาจที่รัฐมีอยู่ เช่น การใช้อำนาจในการรักษาความมั่นคง อำนาจในการปกป้องสิทธิ เสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ ปฏิกริยาความเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ที่มีต่อการขยายตัวของอำนาจทุนนิยมในรูปแบบการพนันในพื้นที่ชายแดนแม่สอด-เมียวดี อาจกล่าวได้ว่า ไม่มีรัฐประเภทใดที่สมบูรณ์แบบในการบังคับใช้อำนาจ แม้ว่ารัฐจะสามารถกำหนดการใช้อำนาจพื้นฐานที่รัฐมีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นอิสระจากการครอบงำใดๆ สามารถบริหารจัดการสังคมได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพก็จริง แต่การที่รัฐสามารถใช้อำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพเกินไปอาจส่งผลกระทบต่อเสรีภาพของปัจเจกบุคคลในการเข้าไปกำกับ ตรวจสอบ หรือมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจของรัฐ เช่นเดียวกับรัฐที่มีความสามารถในการใช้อำนาจพื้นฐานที่รัฐมีอยู่แต่การใช้อำนาจนั้นถูกครอบงำโดยอิทธิพลของตัวแสดงภายในประเทศหรือต่างประเทศบางกลุ่ม อาจส่งผลต่อการกำหนดนโยบายที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งผลประโยชน์อาจจะตกอยู่ในมือของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากกว่าประชาชนในภาพรวม

## 6. บทสรุป

สาระสำคัญในบทความฉบับนี้ที่ผู้เขียนต้องการนำเสนอ กล่าวคือ จากข้อบทความว่าด้วยเรื่อง “รัฐชาติสมัยใหม่ อำนาจทุนนิยม การพนันชายแดน ในพื้นที่แม่สอด-เมียวดี” ผู้เขียนได้ทำการวางหมุดหมายในการอธิบายปรากฏการณ์การดำรงอยู่ของธุรกิจบ่อนการพนันหรือบ่อนคาสีโน โดยลักษณะของบ่อนการพนันหรือบ่อนคาสีโนตามความหมายของผู้เขียนไม่ได้เป็นสถานที่ในการเล่นการพนันเพื่อการเสี่ยงโชค การหาเลี้ยงปากท้อง หรือแม้กระทั่งเล่นเพื่อความบันเทิงอยากรู้อยากลอง แต่ในทรรศนะของผู้เขียนพินิจว่าธุรกิจบ่อนการพนันหรือบ่อนคาสีโนมาพร้อมกับเรื่องโครงสร้างของอำนาจรัฐและบริบทแวดล้อมระหว่างประเทศ ได้แก่ ระบบทุนนิยม และโลกาภิวัตน์ เป็นต้น หากจะกล่าวแบบนี้บทความฉบับนี้ก็ย่อมถูกตั้งคำถามเนื่องจากเป็นอันทราบกันดีอยู่แล้วว่า ณ ห้วงเวลาปัจจุบันคำว่าทุนนิยมและโลกาภิวัตน์กลายเป็นคำที่ถูกทำให้รับรู้ในแง่ของสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมือง ที่มีการรับรู้อย่างแพร่หลายอยู่แล้ว ฉะนั้น จากการอธิบายข้างต้นบทความฉบับนี้ก็ย่อมไม่สามารถอธิบายอะไรได้มากไปกว่านั้นนอกเหนือจากการรับรู้โดยทั่วไปตามหลักการดังกล่าวได้ ด้วยเหตุนี้การอธิบายเรื่องของธุรกิจบ่อนการพนันหรือบ่อนคาสีโนในบทความฉบับนี้ผู้เขียนจึงวางกรอบคิดในการอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าว โดยพยายามอธิบายและทำการถกเถียง รวมทั้งหาความเชื่อมโยงระหว่างการดำรงอยู่ซึ่งบทบาทอำนาจของรัฐชาติสมัยใหม่ อำนาจทุนนิยม และพื้นที่ชายแดน

สิ่งที่น่าสนใจในการอธิบาย เริ่มต้นด้วยการกล่าวถึงพลังอำนาจของรัฐชาติสมัยใหม่ที่ถูกท้าทายด้วยอำนาจทางเศรษฐกิจ (Strange, 1996, p. 4) โดยเฉพาะเรื่องอำนาจอธิปไตยและเขตแดนของรัฐ อำนาจของระบบทุนนิยมที่ไหลบ่าเข้ามาทำให้รัฐสมัยใหม่ที่มีความแข็งแกร่งกลับมามีชีวิตอีกครั้ง โดยเกิดการต่อรอง การแบ่งรับแบ่งสู้ในการใช้อำนาจ โดยแทนที่จะชิงตรึงอำนาจตนเองไว้แต่ในบางกรณีกลับกลายเป็นการโอนอ่อนผ่อนปรนอำนาจตนเองไปตามกระแสของระบบทุนนิยมและโลกาภิวัตน์ สาเหตุของการที่รัฐชาติสมัยใหม่ยอมให้อำนาจทางเศรษฐกิจมีอำนาจเข้ามาลดทอนความเป็นอธิปไตยของตนเองก็เนื่องจากรัฐชาติสมัยใหม่ในสังคมแบบโลกาภิวัตน์ได้เล็งเห็นว่าประโยชน์ของรัฐไม่ใช่การตรึงอำนาจไว้เพียงแต่กรอบความมั่นคงด้านดินแดนและการทหารอีกต่อไป แต่รัฐชาติสมัยใหม่ได้ทำการประกอบสร้างอุดมการณ์รัฐโดยใช้แนวคิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจผ่านการลงทุนระหว่างประเทศและความร่วมมือระหว่างประเทศ ฉะนั้น แผนที่และเขตแดนรัฐในรูปแบบเดิมที่มีความเข้มข้นในการใช้อำนาจป้องกันและสั่งการจึงถูกทำให้พร่าเลือนและถูกนิยามคำอธิบายใหม่ว่าด้วยเรื่องของความร่วมมือและการพัฒนาเศรษฐกิจ ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างเป็นรูปธรรมในข้อสมมุติฐานนี้คือ การ

พัฒนาพื้นที่ชายแดนเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ให้อำนาจกฎหมายพิเศษสั่งการ กรณีของธุรกิจ บ่อนการพนันหรือบ่อนคาสีโนในพื้นที่ชายแดนแม่สอด-เมียวดี มีนัยเชิงพื้นที่ของอำนาจรัฐคอย กำกับดูแล ถึงแม้จะได้ผลบ้างหรือไม่ได้ผลบ้างแต่ก็ยังถือว่าเกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐในการข้ามเขตแดน

แต่อย่างไรนั้น เนื่องด้วยธรรมชาติของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เป็นนโยบายของรัฐในการ สนับสนุนระบบการค้าแบบทุนนิยมที่สร้างโอกาสให้เกิดการสั่นไหวทางด้านทุน ทรัพยากร สินค้า และผู้คน ด้วยเหตุนี้บริบทของอำนาจเศรษฐกิจแบบทุนนิยมร่วมกับบริบทรัฐชาติ สมัยใหม่ได้ส่งเสริมให้การเล่นการพนันในพื้นที่ชายแดนเพิ่มมากขึ้น จากจำนวนบ่อนคาสีโน ที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ สะท้อนถึงความต้องการของผู้คนต่อการเล่นการพนันในบ่อนคาสีโน และ สะท้อนให้เห็นว่าการเข้ามาของระบบทุนนิยมและโลกาภิวัตน์ทำให้เกิดช่องทางการแสวงหา ผลประโยชน์ที่รัฐเอื้อเพื่อให้แก่ทุนการพนัน หรืออีกกรณีหนึ่งรัฐเลือกที่จะคงความมั่นคงและ ความสำคัญของรัฐชาติบางอย่างไว้และปรับบางเงื่อนไขเพื่อให้ได้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ฉะนั้น รัฐอาจไม่ได้คุมอำนาจเบ็ดเสร็จเหมือนแต่ก่อน แต่ในกรณีนี้รัฐอาจยอมให้อำนาจของทุน ในรูปแบบการพนันเข้ามามีอิทธิพล มีส่วนในการกำหนดกฎระเบียบตามแนวชายแดน เพื่อให้ อำนาจรัฐเอื้ออำนวยต่อกลุ่มทุนบางกลุ่มที่มีผลประโยชน์ร่วมกันกับรัฐหรือผู้มีอำนาจ (นักการเมือง, กลุ่มทุน) ในขณะที่บางกลุ่ม เช่น ชาวบ้านถูกกีดกันออกไปจากผลประโยชน์นี้

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

- Horachio, N. (2554). *ชาตินิยม พลโลก*. สืบค้นเมื่อ 17 ธันวาคม 2563, จาก <https://prachatai.com/journal/2011/07/36089>
- กิตติธัช อินทเกษร. (2553). พฤติกรรมการเล่นพินันฟุตบอล: กรณีศึกษานักศึกษาระดับอุดมศึกษาแห่งหนึ่งในภาคตะวันออก. ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ, มหาวิทยาลัยบูรพา.
- กุลลดา เกษบุญชู มีดี. (2562). *ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์: วิวัฒนาการรัฐไทย*. กรุงเทพฯ : ฟ้ามืดเดียวกัน.
- เกีตลภา บุญปรากฏ, เจตสภฤกษ์ สังข์พันธ์, ชุติมา หวังเบญจหมัด, เบญจพร ดีขุนทด, และกมลวรรณ ชื่นชูใจ. (2556). ชายแดน ชาติพันธุ์ ด้านประเพณี: กับภาวะลวดรัฐในพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า. *วารสารศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่*, 5(1), 1-23.
- จรรยา กล่าวสุนทร. (2540). *การศึกษาตัวแปรและพฤติกรรมการเล่นการพินันของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ตามทฤษฎีการกระทำด้วยเหตุผล*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร.
- จักรกริช สังข์มณี. (2561). *Limology ชายแดนศึกษา กับเขต-ชั้นรั้ววิทยาของพื้นที่ใน/ระหว่าง*. กรุงเทพฯ: ศยาม.
- จิต เศรษฐบุต. (2540). *หลักกฎหมายแห่งลักษณะหนี้*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชูพงษ์ จารุดำรงศักดิ์. (2545). ผลกระทบที่มีต่อสังคมและครอบครัวจากการเล่นพินันฟุตบอล. ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาวิชานโยบายสาธารณะ, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยบูรพา.
- เดชา ตั้งสีฟ้า. (2551). *คู่มือราชการ เขียนพื้นที่วัฒนธรรม: วาทกรรม วัฒนธรรมของรัฐไทย กับพื้นที่ในระหว่างไทย-มาเลเซีย*. กรุงเทพฯ : ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร.
- ธเนศ วงศ์ยานนาวา. (2562). *เมื่อใดจึงเป็นชาติ (When is a nation?)*. กรุงเทพฯ: ILLUMINATIONS.

- นักรบ เถียรอำ. (2560). บ่อนคาลิโนชายแดนภาคตะวันออก ไทย-กัมพูชา: ผลกระทบและ  
การจัดการของชุมชนชายแดน. *วารสารร่วมพฤษ มหาวิทยาลัยเกริก*, 35(2), 163-188.  
สืบค้นเมื่อ 19 ธันวาคม 2563, จาก [https://so05.tci-thaijo.org/index.php/  
romphruekj/article/view/111398](https://so05.tci-thaijo.org/index.php/romphruekj/article/view/111398)
- ประชาชาติธุรกิจ. (2560). *ส่องเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด-เมียวดี เร่งโครงสร้างพื้นฐาน  
รับลงทุนเต็มสูบ*. สืบค้นเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2562, จาก [www.prachachat.net/local-  
economy/news-118593](http://www.prachachat.net/local-economy/news-118593)
- ประชาไท. (2563). *เผยกลุ่มอิทธิพลจีนเข้าไปตั้งบ่อนในรัฐกะเหรี่ยง ท่ามกลางสถานการณ์  
สันติภาพที่ประหลาด*. สืบค้นเมื่อ 19 ธันวาคม 2563, จาก [https://prachatai.com/  
journal/2020/04/87374](https://prachatai.com/journal/2020/04/87374)
- ยศ สันตสมบัติ. (2551). *อำนาจ พื้นที่และอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์การเมืองวัฒนธรรมของรัฐ  
ชาติในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน).
- รัตพงษ์ สอนสุภาพ. (2561). *รัฐและทุนคาลิโน: การลงทุนในพื้นที่ชายแดนไทยและเพื่อนบ้าน  
(รายงานวิจัย)*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนันคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย.
- รุ่งโรจน์ รื่นเรืองวงศ์. (2554). การพนัน. *วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์*, 2, 75-93.
- วศิน ปัญญาอุตรตระกูล. (2561). *คาลิโนและเครือข่ายธุรกิจ ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ แม่สอด-  
เมียวดี (รายงานวิจัย)*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนันคณะเศรษฐศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วสันต์ ปวนปันวังค์. (2562). *มาตรการป้องกันปัญหาการเล่นพนันของเยาวชนไทยในพื้นที่  
ชายแดนแม่สอด-เมียวดี (รายงานวิจัย)*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน คณะ  
เศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- \_\_\_\_\_. (2563ก). *มาตรการและแนวทางการป้องกันปัญหาการเล่นพนันของเยาวชนไทยใน  
พื้นที่ชายแดนแม่สอด-เมียวดี*. *วารสารการบริหารปกครอง มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์*,  
9(1), 170.
- \_\_\_\_\_. (2563ข). *รัฐตลาด: มุมมองความคิดผ่านทุนนิยมชายแดน. การประชุมวิชาการ  
ระดับชาติด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์: ศิลปศาสตร์วิชาการครั้งที่ 1  
(น. 220-230)*. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยแม่โจ้.
- วสันต์ ปัญญาแก้ว. (2561ก). *คาลิโนชายแดน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

- ศุภศักดิ์ ตระการรัตน์กุล. (2550). *การเสนอเนื้อหาเรื่องฟุตบอลต่างประเทศในหนังสือพิมพ์กีฬา กับปัญหาการพนันฟุตบอล*. (สารนิพนธ์วารสารศาสตรบัณฑิต), สาขาวารสารศาสตร์ และสื่อสารมวลชน, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สถาบันสุขภาพจิตเด็กและวัยรุ่นราชนครินทร์. (2559). *การพนันส่งผลกระทบต่อพฤติกรรม และพัฒนาการของเด็กและเยาวชนโดยเฉพาะด้านสมองเด็ก*. สืบค้นเมื่อ 14 สิงหาคม 2561, จาก [http://www.smartteen.net/main/index.php?mode=maincontent &group=90&id=698&date\\_start=&date\\_end=](http://www.smartteen.net/main/index.php?mode=maincontent&group=90&id=698&date_start=&date_end=)
- สังคีต พิริยะรังสรรค์. (2539). *เศรษฐกิจนอกกฎหมายและนโยบายสาธารณะในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์การศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.
- สายสุรี จุติกุล. (2531). *การศึกษาแนวความคิดและพฤติกรรมเกี่ยวกับพนันของเด็กและเยาวชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี.
- เสน่ห์ จามริก. (2530). *อยู่เมืองไทย: รวบรวมบทความทางสังคมการเมือง เพื่อเป็นเกียรติ แต่ ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก ในโอกาสอายุครบ 60 ปี*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เสริน ปุณณะหิตานนท์. (2527). *การกระทำผิดในสังคม: สังคมวิทยาอาชญาและพฤติกรรม เบี่ยงเบน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

### ภาษาอังกฤษ

- American Psychiatric Association. (2007). *What Is Gambling Disorder?*. Retrieved August 14, 2018, from <https://www.psychiatry.org/>
- De Koninck, R., & Rousseau, J. F. (2012). *Gambling with the Land: The Contemporary Evolution of Southeast Asian Agriculture*. Retrieved December 19, 2020, from <https://econpapers.repec.org/bookchap/ucpbkecon/9789971695538.htm>
- Pounpunwong, W. (2015). Social Change of Farmers in Contract Farming Agriculture under ACMECS in Myawaddy Province, Republic of the Union of Myanmar. In *Greater Mekong Sub Region Studies Center Chiang Mai University* (107-120). Chiang Mai: Faculty of Political Science and Public Administration Chiang Mai University.

- Sims, K. (2017). *Gambling on the future: Casino Enclaves, Development, and Poverty Alleviation in Laos*. *Pacific Affairs*, 90(4), 675-699.
- Stephen, C. (2018). *Border Capitalism, Disrupted Precarity and Struggle in a Southeast Asian Industrial Zone*. Ithaca: Cornell University.
- Strange, S. (1996). *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge university press.
- Walker, A. (1999). *The Legend of the Golden Boat: Regulation, Trade and Traders in the Borderlands of Laos, Thailand, China, and Burma*. Honolulu: University of Hawaii Press.

## แนวทางการจัดทำต้นฉบับบทความ เพื่อส่งขอรับการพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

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

### 1. ประเภทของบทความ และขอบเขตเนื้อหาของบทความที่รับตีพิมพ์

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เปิดรับบทความทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษประเภทต่างๆ ดังนี้

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

ซึ่งมีเนื้อหาทางด้านรัฐศาสตร์ การเมืองการปกครอง การระหว่างประเทศ และรัฐประศาสนศาสตร์

### 2. คุณลักษณะของบทความที่รับตีพิมพ์

- 1) บทความที่มีความยาวประมาณ 15-20 หน้า กระดาษ A4 ไม่รวมรูปภาพและตาราง และสำหรับบทความประเภท บทความปริทัศน์ หรือบทวิจารณ์หนังสือ ควรมีความยาวประมาณ 5-10 หน้า กระดาษ A4 (โดยมีระยะขอบของกระดาษ (Margins) ดังนี้ ขอบบนและขอบซ้าย 1.25 นิ้ว ขอบล่างและขอบขวา 1 นิ้ว และระยะห่างระหว่างบรรทัดเท่ากับ 1 (single space))
- 2) จะต้องเป็นบทความที่เขียนขึ้นมาใหม่ (Original article) ไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ที่ไหนมาก่อน (Redundant publication) หากเป็นบทความที่เคยนำเสนอในที่ประชุมวิชาการ หรืองานสัมมนาวิชาการที่เคยตีพิมพ์มาก่อน 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 ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน 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) (แสดงในรูปแบบ footnote)	14	ธรรมดา	ชิดซ้าย	14	Regular	Justify
หัวข้อบทคัดย่อ / Abstract Title	16	หนา	ตรงกลาง	16	Bold	Center
เนื้อหาบทคัดย่อ / Abstract	16	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	16	Regular	Justify
คำสำคัญ / Keywords	16	หนา	ชิดซ้าย	16	Bold	Left Alignment
หัวข้อเรื่อง / Heading	16	หนา	ชิดซ้าย	16	Bold	Left Alignment
หัวข้อย่อย / Sub headings	16	หนา+ เอน	ชิดซ้าย	16	Bold+Italic	Left Alignment
เนื้อหา / Content	16	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	16	Regular	Justify
ชื่อตารางและชื่อรูปภาพ / Table or Figure title	16	หนา	ชิดซ้าย	16	Bold	Left Alignment
หัวตาราง / Heading row	14	หนา	กลาง	14	Bold	Left Alignment
ข้อความในตาราง หรือภาพ / text in the table or figure	14	ธรรมดา	ชิดซ้ายหรือขวา	14	Regular	Left or Right Alignment
เชิงอรรถ / footnote	14	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	14	Regular	Justify
หัวข้อเอกสารอ้างอิง / References Title	16	หนา	กลาง	14	Bold	Left Alignment
เอกสารอ้างอิง / References	16	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	16	Regular	Justify

## 4.2 องค์ประกอบของบทความ

รายการ	คำอธิบาย
ชื่อเรื่อง / Title	ระบุชื่อเรื่องทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ ชื่อเรื่องไม่ควรยาวเกินไป และครอบคลุมสาระของบทความ และมีความสอดคล้องกันระหว่างภาษาไทยและภาษาอังกฤษ หมายเหตุ: หากผู้เขียนประสงค์ระบุชื่อแหล่งทุนได้ให้การสนับสนุนการทำวิจัย สามารถระบุได้โดยการเพิ่มเชิงอรรถไว้ที่ท้ายชื่อเรื่อง
ชื่อผู้เขียน / Author (s)	<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 และควรเขียนคำภาษาอังกฤษกำกับครั้งแรกเพียงครั้งเดียวครั้งต่อๆ ไปไม่จำเป็นต้องเขียนภาษาอังกฤษกำกับอีก 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	ใช้รูปแบบการอ้างอิงในเนื้อหา (In-text citation) แบบนามปี (Name-and-year system) ในระบบ American Psychological Association 6 <sup>th</sup> edition (APA6) (ดูรายละเอียดในหัวข้อ การอ้างอิงในเนื้อหาและการลงรายการเอกสารอ้างอิง)
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
  - อ้างอิงโดยชื่อผู้แต่งอยู่ในเนื้อความ เช่น เก่ง เขียนดี (2559, น. 1) ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ..., Smith (2016) defines public policy as...,
  - อ้างอิงโดยลงรายการชื่อผู้แต่ง, ปี, เลขหน้าในเครื่องหมายวงเล็บ เช่น (เก่ง เขียนดี, 2559, น. 1), (Smith, 2016, p. 1)
- (2) กรณีผู้แต่ง 1 คน ผู้แต่งที่เป็นชาวไทยให้ใส่ทั้งชื่อ และนามสกุล หากผู้แต่งเป็นชาวต่างประเทศ ให้ใส่เฉพาะนามสกุล อาทิ (เก่ง เขียนดี, 2559, น. 1), (Smith, 2016, p. 1)
- (3) กรณีผู้แต่ง 2 คน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่งทั้งสองคนทุกครั้งที่ยัง อ้างอิง โดยผู้แต่งชาวไทย ให้คั่นระหว่างชื่อด้วยคำว่า “และ” เช่น (เก่ง เขียนดี และชยัน อุดทน, 2559) และผู้แต่งชาวต่างประเทศ ให้คั่นระหว่างชื่อด้วย “and” เช่น Smith and Adam (2016) แต่ถ้าชื่อผู้แต่งอยู่ในวงเล็บ ใส่เครื่องหมาย “&” แทนคำว่า “and” เช่น (Smith & Adam, 2016)
- (4) กรณีผู้แต่ง 3-6 คน ครั้งแรกให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่งทุกคน โดยคั่นระหว่างชื่อด้วยเครื่องหมาย “,” และครั้งต่อไปให้ลงเฉพาะชื่อคนแรก และตามด้วยคำว่า “และคณะ” สำหรับผู้แต่งภาษาไทย และ “et al.” สำหรับผู้แต่งชาวต่างชาติ เช่น ครั้งแรก (เก่ง เขียนดี, ชยัน อุดทน, 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 ในเครื่องหมายอัฒประกาศ เช่น (“นโยบายสาธารณะ”, 2559) หากเป็นสิ่งพิมพ์ประเภทหนังสือให้ใส่ชื่อหนังสือโดยใช้ตัวเอน เช่น (มาตรฐานการเผยแพร่ผลงานวิจัยและผลงานทางวิชาการ, 2555)
- (11) กรณีการอ้างถึงสิ่งพิมพ์ที่ปรากฏในเอกสารอื่น ให้ลงรายการโดยภาษาไทยใช้คำว่า “อ้างถึงใน” และภาษาต่างประเทศใช้ “as cited in” เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555 อ้างถึงใน มานะ พยายาม, 2559), (Smith, 2015 as cited in Adam, 2016) ในกรณีนี้ให้ผู้เขียนแสดงรายการเอกสารอ้างอิงท้ายบทความเฉพาะรายการที่ตนเองอ่านมาโดยตรง เช่น จากตัวอย่างรายการเอกสารอ้างอิงท้ายบทความจะมีเฉพาะรายการของ “มานะ พยายาม, 2559” เท่านั้น ไม่ต้องแสดงรายการของ “เก่ง เขียนดี, 2555”
- (12) การอ้างถึงข้อมูลจากการสัมภาษณ์ การติดต่อทางโทรศัพท์ หรือทางช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ เช่น อีเมล เว็บบอร์ด ให้ใส่ตำแหน่งงานหรือสถานะของผู้ให้ข้อมูลหรือกลุ่มผู้ให้ข้อมูลตามที่น่าเสนอไว้ในการศึกษาวิจัย เช่น ประชาชน/ข้าราชการตามด้วยคำว่า “การสื่อสารส่วนบุคคล” สำหรับชาวไทย และ “personal communication” สำหรับชาวต่างประเทศ เช่น (ผู้บริหารคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 กันยายน 2559), (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 แนะนำให้ใช้โปรแกรมแปลงสาส์นที่พัฒนาโดย NECTEC เว็บไซต์ <http://164.115.23.167/plangsarn/index.php> เช่น

Kaewthep, K. (2006). *Thritsadi læ næothāng kānsuksa sūsānīmūanchon* [Theory and approach of mass communication. Bangkok: Brand Age.

#### 4.3.2 การลงรายการบรรณานุกรม ในระบบ APA

- รายการเอกสารที่ปรากฏใน เอกสารอ้างอิง (Reference) ทำยบทความ จะต้องเป็นรายการเอกสารที่มีการอ้างอิงในเนื้อหาบทความ (Citation in text) เท่านั้น
- การลงรายการบรรณานุกรมสำหรับสิ่งพิมพ์แต่ละประเภท มีรายละเอียดดังนี้

ประเภทสิ่งพิมพ์	รูปแบบการลงรายการบรรณานุกรม
หนังสือ / ตำรา	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ ชื่อเรื่อง./ สถานที่พิมพ์./ ชื่อสำนักพิมพ์.
หนังสือรวมบทความ	ชื่อผู้แต่ง (บก.)./ (ปีที่พิมพ์)./ ชื่อเรื่อง./ สถานที่พิมพ์./ ชื่อสำนักพิมพ์. Author(s) (Ed. ถ้ามีหลายคนใช้ Eds)./ (year of publication)./ <i>Book title</i> ./ Place:/ Publisher.
บทความในหนังสือรวมบทความ	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ ชื่อบทความ./ ใน/ ชื่อบรรณาธิการ./ (บก.)./ ชื่อหนังสือ./ (น./ เลขหน้า-เลขหน้า)./ สถานที่พิมพ์./ ชื่อสำนักพิมพ์. Author(s)./ (year of publication)./ Article title./ In/ Editor/(Ed. ถ้ามีหลายคนใช้ Eds)./ <i>Book title</i> ./ (p. ถ้ามีหลายหน้าใช้ pp./ page number-page number)./ Place:/ Publisher.
บทความในวารสาร	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ ชื่อบทความ./ ชื่อวารสาร./ ปีที่/(ฉบับที่)./ เลขหน้าที่ปรากฏบทความ-เลขหน้า. Author(s)./ (year of publication)./ Article title. / <i>Journal</i> , / Vol/( No), / page number-page number.
รายงานการวิจัย	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ ชื่อเรื่อง./ (รายงานการวิจัย)./ สถานที่พิมพ์./ ชื่อสำนักพิมพ์. Author(s)./ (year of publication)./ <i>title</i> ./ (Research report)./ Place:/ Publisher.
เอกสารการประชุมทางวิชาการ	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ ชื่อบทความ./ ใน/ ชื่อการประชุมหรือการสัมมนา./ (น./ เลขหน้า-เลขหน้า)./ สถานที่พิมพ์./ ชื่อสำนักพิมพ์. Author(s)./ (year of publication)./ Article title./ In/ Title of Conference./ (pp./ page number-page number)./ Place:/ Publisher.
ผลงานนำเสนอในงานประชุมวิชาการ	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่นำเสนอ./ เดือนที่นำเสนอ)./ ชื่อผลงาน./ การนำเสนอในชื่อการประชุมหรือการสัมมนา./ สถานที่จัดการประชุม. Author(s)./ (year of publication./ month)./ <i>title</i> ./ In/ Title of Conference./ Place.
หนังสือแปล	ชื่อผู้แต่งหนังสือต้นฉบับที่แปลเป็นภาษาไทยแล้ว./ (ปีที่พิมพ์หนังสือแปล)./ ชื่อหนังสือที่แปลแล้ว./ [ชื่อหนังสือต้นฉบับ]/ (ชื่อผู้แปล./ ผู้แปล)./ สถานที่พิมพ์หนังสือแปล./ สำนักพิมพ์./ (ต้นฉบับพิมพ์/ ปี/ ค.ศ. หรือ พ.ศ. ที่พิมพ์ต้นฉบับ)

ประเภทสิ่งพิมพ์	รูปแบบการลงรายการบรรณานุกรม
วิทยานิพนธ์ และ ปริญญาานิพนธ์	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ชื่อวิทยานิพนธ์หรือปริญญาานิพนธ์./ (วิทยานิพนธ์ชื่อ ปริญญา)/ชื่อสถาบันการศึกษา. Author./ (year of published)./ <i>Doctoral dissertation or Master's thesis</i> <i>Title</i> ./ (Doctoral dissertation or Master's thesis),/Institute.
บทความจาก หนังสือพิมพ์	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์,/วัน/เดือน)./ชื่อบทความ./ชื่อหนังสือพิมพ์, น./เลขหน้า. Author./ (year of published, /mm/ dd)./ Article title./ <i>Newspaper Title</i> , p./page number.
กฎหมาย	ชื่อกฎหมาย./ (ปี,/วัน/เดือน)./ราชกิจจานุเบกษา./เล่ม/เลขเล่ม/ตอน/เลขตอน./ หน้า/เลขหน้า-เลขหน้า.
เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ หรือเอกสารจาก ฐานข้อมูล	ชื่อผู้แต่ง./ (ปี)./ชื่อเอกสาร./สืบค้นเมื่อ/วันที่/เดือน/ปี./จาก/URL (แบบย่อ*) หรือ ชื่อฐานข้อมูล Author./ (year of published)./Title./Retrieved/mm/dd,/year,/from/URL or name of database

- การระบุชื่อผู้แต่ง มีรายละเอียดดังนี้
  - (1) ผู้แต่งชาวไทย และผู้แต่งชาวต่างประเทศ ลงรายการด้วยนามสกุล และตามด้วยชื่อ  
แรกและชื่อกลางซึ่งใช้อักษรย่อ
  - (2) ผู้แต่ง 2 คน ให้ลงชื่อผู้แต่งทุกคน โดยใช้คำว่า “และ” (สำหรับคนไทย) และ “&”  
(สำหรับชาวต่างประเทศ) คั่นระหว่างชื่อ
  - (3) ผู้แต่ง 3-6 คน ในครั้งแรกให้ลงชื่อผู้แต่งทุกคน คั่นระหว่างชื่อด้วยเครื่องหมาย “,”  
และคั่นก่อนชื่อคนสุดท้ายด้วย “, และ” ในภาษาไทย และ “, &” ในภาษาอังกฤษ ใน  
การอ้างอิงซ้ำครั้งต่อไป ลงเฉพาะชื่อผู้แต่งคนแรก ตามด้วยคำว่า “, และคณะ” สำหรับ  
งานเขียนภาษาไทย หรือ “, et al.” สำหรับงานเขียนภาษาต่างประเทศ
  - (4) ผู้แต่ง 7 คนขึ้นไป ให้ลงชื่อผู้แต่งคนแรก ถึงคนที่ 6 และตามด้วย “, และคณะ” หรือ  
“, et al.”
  - (5) สิ่งพิมพ์ที่ไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง ให้ใส่ชื่อสิ่งพิมพ์ (หนังสือ หรือวารสาร) ด้วยตัวเอนแทน  
และตามด้วยปีที่พิมพ์ เช่น ชื่อหนังสือ./ (ปีที่พิมพ์)./สถานที่พิมพ์./สำนักพิมพ์.

■ คำย่อสำหรับการลงรายการเอกสารอ้างอิง

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

- สิ่งพิมพ์ที่อยู่ระหว่างรอพิมพ์ ให้ใช้ข้อความ “(อยู่ระหว่างรอพิมพ์)” สำหรับภาษาไทย และ “(in press)” สำหรับภาษาอังกฤษ
- (1) การอ้างอิงในเนื้อหา (In-text citation)
    - จากการทบทวนงานวิจัย (ชื่อผู้แต่ง, อยู่ระหว่างรอพิมพ์) พบว่า.....
    - จากการทบทวนงานวิจัย (Author, forthcoming) พบว่า.....
  - (2) การอ้างอิงในรายการเอกสารอ้างอิง (References)
    - ชื่อผู้แต่ง. (อยู่ระหว่างรอพิมพ์). ชื่อบทความ. *ชื่อวารสาร*.
    - Author. (forthcoming). Article title. *Journal*.

### เอกสารอ้างอิง

- สำนักหอสมุด มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2556). *คู่มือการพิมพ์วิทยานิพนธ์*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- American Psychological Association. (2010). *Publication Manual of the American Psychological Association*. Retrieved October 11, 2018, from [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 ด.กัวยกแก้ว ด.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**

