

PSPA J

ปีที่ 12 ฉบับเพิ่มเติม 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2564)

Vol.12 SUPPLEMENTAL ISSUE 2 (JULY-DECEMBER 2021)

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

POLITICAL SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION JOURNAL

ISSN 2630-0435 | E-ISSN 2630-0699

THE GULF STATES'
AUTHORITARIAN REGIME



MYANMAR
POLITICAL PROTEST



THAI-STYLE
JUDICIALIZATION



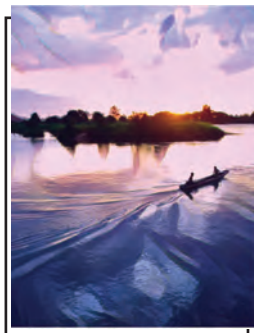
POLITICAL
COMPETITION OF
PAO



CONSTITUTION OF
INDIA



THE MEKONG
SUB-REGION
UNDER SDGs



คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University



วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
Political Science and Public Administration Journal

ปีที่ 12 • ฉบับเพิ่มเติม 2 • กรกฎาคม-ธันวาคม 2564
Volume 12 • Supplemental Issue 2 • July-December 2021
ISSN 2630-0435 (Print) • ISSN 2630-0699 (Online)

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
Political Science and Public Administration Journal

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

1. วัตถุประสงค์

- (1) เพื่อเป็นแหล่งเผยแพร่ผลงานทางวิชาการของคณาจารย์ นักวิชาการ นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา และผู้สนใจทั่วไป
- (2) เพื่อส่งเสริมและกระตุ้นให้เกิดการวิจัย พัฒนาและเผยแพร่องค์ความรู้ด้านรัฐศาสตร์ในสาขาวิชาการเมือง การปกครอง การระหว่างประเทศ และรัฐประศาสนศาสตร์

2. ขอบเขตเนื้อหา

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ รับพิจารณาบทความวิชาการ บทความวิจัย และบทความปริทัศน์ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับสาขาวิชาการเมือง การปกครอง การระหว่างประเทศ และรัฐประศาสนศาสตร์

3. กำหนดออกตีพิมพ์เผยแพร่

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นวารสารวิชาการ ซึ่งตีพิมพ์บทความวิชาการและบทความวิจัยจากบุคคลทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย จัดพิมพ์รายปี ปีละ 2 ฉบับ

ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม-มิถุนายน

ฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม-ธันวาคม

4. เจ้าของ

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

5. สำนักงานกองบรรณาธิการ

กองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200

โทรศัพท์: 0-5394-2995

โทรสาร: 0-5394-2988

อีเมล: polscicmujournal@gmail.com

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

6. การพิจารณาบทความ

(1) กองบรรณาธิการพิจารณาก่อนการรับบทความในเบื้องต้น โดยพิจารณาจากความสอดคล้องของเนื้อหาของบทความกับขอบเขตเนื้อหาของวารสาร ความน่าสนใจ การนำเสนอองค์ความรู้ใหม่ และความครบถ้วนตามมาตรฐานวิชาการ และจะพิจารณาความซ้ำซ้อนของบทความโดยการนำบทความเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบการคัดลอกผลงานการเขียนทางวิชาการผ่านโปรแกรม Turnitin

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

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

(4) ในกรณีที่จำเป็นต้องมีการแก้ไข หรือปรับปรุงบทความ ให้ผู้เขียนแก้ไขบทความ และนำเสนอกองบรรณาธิการภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับการพิจารณา

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

(6) กองบรรณาธิการจะนำบทความที่ผ่านการพิจารณาและแก้ไขแล้ว เข้าสู่กระบวนการเรียงพิมพ์ และการตีพิมพ์เผยแพร่ โดยกองบรรณาธิการจะแจ้งกำหนดการตีพิมพ์เผยแพร่เบื้องต้นให้ผู้เขียนทราบ

(7) ผู้เขียนจะได้รับวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 2 เล่ม เป็นการตอบแทน โดยกองบรรณาธิการจะจัดส่งวารสารให้แก่ผู้เขียนภายใน 1 เดือนนับตั้งแต่วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ได้รับการเผยแพร่

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

กองบรรณาธิการ

ที่ปรึกษา

ผศ.ดร.ไพฑิณท์ ภู่อินาพันธุ์

คณบดีคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ทรงคุณวุฒิประจำกองบรรณาธิการ

ศ.เกียรติคุณ ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ศ.ดร.กิตติ ประเสริฐสุข

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บรรณาธิการ

ผศ.ดร.นฤตม์ เจริญศรี

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

กองบรรณาธิการ

รศ.ดร.ภิญญาพันธุ์ พจนะลาวัณย์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง

รศ.ดร.ธวัชธร ตู้อองคำ

สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ผศ.ดร.บัณฑิต จันทน์โรจนกิจ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผศ.ดร.พฤดี หุ่ยตระกูล

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อ.ดร.กมลพร กัญชนะ

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อ.ดร.ไกรวุฒิ ใจคำปัน

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อ.ดร.ณัฐกร วิทิตานนท์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

อ.ดร.ณัฐพล ตันตระกูลทรัพย์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อ.ชาลินี สนพลาย

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Assoc. Prof. Dr. Ron Bridget Vilog

International Studies Department, De La Salle University

Asst. Prof. Dr. Lee Kian Cheng

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Dr. Guo Hai

Institute of Public Policy, South China University of Technology

Dr. Khang Nguyen Tran

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

Mrs. Maki Aoki-Okabe

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

เลขานุการกองบรรณาธิการ

น.ส.สิริมา ชินสมุทร

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ (ฉบับเพิ่มเติม) นี้ถือเป็นมูทิตาจิตนุสรณ์แก่ผู้ช่วยศาสตราจารย์โณทัย วัฒนาพร ที่ครบรอบเกษียณอายุราชการ 60 ปี ในวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2564 ผู้ช่วยศาสตราจารย์โณทัยเริ่มรับราชการเป็นอาจารย์ที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่เมื่อ พ.ศ. 2536* จวบจนถึงปัจจุบัน เป็นเวลา 35 ปี คุณูปการที่อาจารย์ได้ทำคุณประโยชน์ให้กับคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์เริ่มต้นตั้งแต่เมื่อครั้งเป็นภาควิชาหนึ่งในคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และได้ปฏิบัติงานต่อเนื่องเรื่อยมาในคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ปัจจุบัน ความเชี่ยวชาญด้านการสอนของอาจารย์ได้สร้างความแข็งแกร่งด้านวิชาการให้กับศิษยานุศิษย์หลายต่อหลายรุ่นกว่า 3 ทศวรรษ ความเชี่ยวชาญของอาจารย์เกิดจากการสอนในวิชาที่ถือได้ว่าเป็น “แก่น” หรือ “ฐานราก” ที่สำคัญของรัฐศาสตร์การเมือง การปกครอง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์โณทัยสนใจศึกษา สอน วิจัยและเขียนบทความ ในเรื่องต่างๆ เหล่านี้

1) ทฤษฎีการเมืองสมัยใหม่เชิงประจักษ์ (Empirical Political Theory) เช่น ทฤษฎีด้านการเมืองเปรียบเทียบ 2) การเมืองการปกครองไทยทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น โดยเน้น 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน ดังปรากฏในหนังสือ ดังนี้

- หนังสือรวมบทความทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ (2526)
- การเมืองไทยยุคใหม่ (2527)
- นักการเมืองท้องถิ่นจังหวัดลำปาง (2558)

นอกจากนี้ ยังมีบทความจำนวนหนึ่งที่ตีพิมพ์ในวารสารวิชาการต่างๆ อาทิ วารสารธรรมศาสตร์, รัฐศาสตร์สาร, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, วารสารรัฐศาสตร์ปริทัศน์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และวารสารพระปกเกล้า เช่น

- โณทัย วัฒนาพร. (2548). การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของภาคเหนือตอนบนในรอบ 3 ทศวรรษ (2518-2548). *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 3(1), 51-66.

* ในปี พ.ศ. 2529 อาจารย์ได้เข้ารับราชการในตำแหน่งอาจารย์ในคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ก่อนย้ายมาประจำที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

- อโณทัย วัฒนาพร. (2550). พรรคการเมืองกับเขตเลือกตั้ง: การศึกษาเปรียบเทียบ พรรคไทยรักไทยกับพรรคประชาธิปัตย์ ในจังหวัดเชียงใหม่. *วารสารรัฐศาสตร์สาร*, 28 (ฉบับพิเศษ), 235-259.

- อโณทัย วัฒนาพร และพินสุดา วงศ์อนันต์. (2560). การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, 15(2), 25-56.

นอกจากการสอนและบรรยายความรู้และแนวคิดทฤษฎี อาจารย์ได้ขยายผลต่อยอดความรู้ด้วยการศึกษาค้นคว้าวิจัยในประเด็นปัญหาสำคัญๆ ทางการเมืองการปกครองไทยในแต่ละช่วงอย่างต่อเนื่อง อาทิเช่น

- ความขัดแย้งทางการเมืองและการพัฒนาประชาธิปไตยไทย: มุมมองด้านชนชั้นนำ (2557)

- การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร (2560)

- การศึกษาเปรียบเทียบการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 กับการรัฐประหาร 23 พฤษภาคม 2557 (2564)

เนื่องในโอกาสที่ครบรอบเกษียณอายุราชการของอาจารย์ วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ (ฉบับเพิ่มเติม) ฉบับนี้ ได้รับการอนุเคราะห์บทความหนึ่งจากศิษยานุศิษย์ของอาจารย์กับอีกส่วนหนึ่งจากนักวิชาการที่สนใจในประเด็นที่ใกล้เคียงกับงานที่อาจารย์เคยศึกษา บางบทความได้ขยายความรู้ต่อยอดจากสิ่งที่อาจารย์สนใจ และบางบทความได้สนทนต่อยอดประเด็นที่ใกล้เคียงกัน แต่ที่สำคัญที่สุดและต้องขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี เจนวิทย์การ เป็นอย่างสูงที่กรุณาเรียบเรียงงานเขียนเชิงวิชาการ “ว่าด้วยการเนรเทศและการลี้ภัยทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองไทย พ.ศ. 2475 - ปัจจุบัน” ที่ชี้ประเด็นปัญหาการเมืองไทยในเรื่องการเนรเทศและการลี้ภัยทางการเมืองที่เป็นปัญหาการเมืองร่วมสมัย แต่ในความเป็นจริงทางประวัติศาสตร์กลับพบว่าเป็นปัญหาที่ “เรื้อรัง” และต่อเนื่องตั้งแต่เริ่มเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เป็นต้นมา

ภายในเล่มมีบทความที่เกี่ยวข้องกับการเมืองไทยอยู่อีก 2 บทความ คือ “*Deformed Constitutionalism: Thai-style Judicialization and the Problem of Parliamentary Supremacy*” ของ บัณฑิต จันทรโรจนกิจ ที่กล่าวถึงแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่ทุพพลภาพผ่านการศึกษาบทบาทของ “ศาลรัฐธรรมนูญ” ภายหลังการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ภายในบทความได้ทบทวนผลการพิจารณาคดีทางการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญในระยะเวลา

15 ปีที่ผ่านมา โดยชี้ให้เห็นถึงเพดานการพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมไทยได้เป็นอย่างดี ส่วน ญัฐกร วิทิตานนท์ นำเสนอความคิดที่ต่อยอดจากงานศึกษาของอาจารย์อโณทัยในเรื่อง การเลือกตั้งท้องถิ่นที่สัมพันธ์กับพรรคการเมืองระดับชาติกรณีศึกษา “การแข่งขันทางการเมือง ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ใน 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบนในรอบทศวรรษ (พ.ศ. 2554-2563)” ผลการศึกษาของเขาได้อธิบายและขยายรายละเอียดจากงานศึกษาของอาจารย์ อโณทัยและให้ภาพที่ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

นอกจากการเมืองไทยแล้ว ประเด็นปัญหาในต่างประเทศก็เป็นสิ่งที่เปิดมุมมอง ในเชิงเปรียบเทียบได้ดี บทความที่เหลือ 4 บทความ ล้วนแต่เปิดประเด็นปัญหาสำคัญร่วมสมัย ในประเทศต่างๆ ได้ดี เริ่มจากบทความของ ญัฐพล ตันตระกุลทรัพย์ “การประทุงกับ อัตลักษณ์ร่วมทางการเมือง: กรณีศึกษาพลวัตของ “อัตลักษณ์ประชาธิปไตย” ผ่านการประทุง ในบริบทการเมืองพม่า” บทความวิจัยนี้ศึกษาการก่อตัวของอัตลักษณ์ร่วมทางการเมืองผ่าน การประทุงที่ดูเสมือนว่าอัตลักษณ์นี้จะเป็นการต่อสู้ทางการเมืองในอีกรูปแบบหนึ่งด้วย บทความ “การพัฒนากรอบแนวคิดในการศึกษาการปรับตัวของระบอบอำนาจนิยมรัฐริมาว หลังอาหรับสปริง” ของอาทิตย์ ทองอินทร์ ศึกษาการรักษาความเป็นอำนาจนิยมของรัฐริมาว ไว้อย่างน่าสนใจ ส่วน สุพิชฌาย์ ปัญญา สนใจ “รัฐกับการพัฒนาในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงภายใต้ เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน ตั้งแต่ ค.ศ. 2015-2020” ที่ชี้ให้เห็นว่าแนวทางการพัฒนา ประเทศอย่างยั่งยืนได้ทำให้ประเทศในแถบลุ่มแม่น้ำโขงกลายเป็นสนามแข่งขันทางอำนาจ ระหว่างสหรัฐฯ และจีน ส่งท้ายด้วยบทความของ อาติลัน อูสม่า “สิทธิขั้นพื้นฐานในรัฐธรรมนูญ อินเดีย: บทสำรวจเบื้องต้น” ความน่าสนใจอยู่ที่รัฐธรรมนูญอินเดียหลังได้รับเอกราชเข้ามา จัดการโครงสร้างทางสังคมที่ยึดถือปฏิบัติในเรื่องวรรณะมาอย่างยาวนานผ่านการเสนอแนวคิด ในเรื่องสิทธิพื้นฐานและความเท่าเทียมกันทางกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างไร

ลำดับต่อไปจะเป็นงานเขียนเชิงวิชาการที่รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี จะได้เขียนถึง ผู้ช่วยศาสตราจารย์อโณทัยไว้ดังต่อไปนี้

ว่าด้วยการเนรเทศและการลี้ภัยทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองไทย

พ.ศ. 2475 - ปัจจุบัน

รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี เจนวิทย์การ

บทความนี้เขียนขึ้นเพื่อเป็นเกียรติแก่ผู้ช่วยศาสตราจารย์ โณทัย วัฒนาพร เนื่องในโอกาสเกษียณอายุราชการจากคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2564 ระหว่างที่ผู้เขียนกำลังหาหัวเรื่องอันเหมาะสมที่จะเขียนเป็นบทความอยู่นั้น เผอิญได้อ่านหนังสือและบทความทางวิชาการจำนวนหนึ่งเกี่ยวกับการเนรเทศหรือการลี้ภัยทางการเมืองในยุโรป ลาตินอเมริกา เอเชียกลาง และตะวันออก รวมทั้งตะวันออกกลาง จึงเกิดความคิดถึงประวัติศาสตร์การเมืองไทย นับตั้งแต่ปฏิวัติเมื่อ พ.ศ. 2475 มาจนถึงปัจจุบัน ที่ก็มีการเนรเทศหรือการลี้ภัยของนักการเมืองในระดับหัวหน้ารัฐบาลหรือหัวหน้าผู้ก่อการกบฏอยู่ในหลายเหตุการณ์ด้วยกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาดูแล้วน่าจะมีการศึกษา ดูปรากฏการณ์หรือวิธีการปฏิบัติการทางการเมืองดังกล่าว ชี้ให้เห็นลักษณะและพัฒนาการทางการเมือง ตลอดจนวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยในช่วงที่พยายามสร้างระบอบประชาธิปไตยอย่างไรบ้าง

การเนรเทศและการลี้ภัยทางการเมืองของไทยมีปรากฏอยู่ประปรายในหนังสือและเอกสารประวัติศาสตร์ไทยตามสถานการณ์ แต่ยังไม่มีการรวบรวมเขียนเป็นเรื่องเดียวกันเป็นการเฉพาะ หรือเป็นลักษณะของทฤษฎี ประการสำคัญคือยังมิได้มีการนำแนวความคิดหรือทฤษฎีทางรัฐศาสตร์มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ ซึ่งน่าจะทำให้เกิดความเข้าใจที่ลึกซึ้ง หากแค่เป็นเพียงการกล่าวถึงในฐานะส่วนหนึ่งของเหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญเท่านั้น บทความนี้จึงถือเป็นความพยายามที่จะใช้กรอบการวิเคราะห์ทางทฤษฎีอธิบายเรื่องการเนรเทศหรือการลี้ภัยทางการเมืองของไทยที่ผู้เขียนเชื่อว่าจะน่าจะเป็นประโยชน์ในการศึกษาเรื่องนี้พอสมควร

การเนรเทศหรือการลี้ภัยทางการเมืองเป็นปรากฏการณ์ (Phenomenon) หรือวิธีการปฏิบัติทางการเมือง (Political Practice) ที่พบเห็นได้ทั้งในทั้งประเทศที่มีการปกครองในระบอบอำนาจนิยม (Authoritarian) และในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ยังไม่สมบูรณ์ สถาบันหลักทางการเมืองที่สร้างขึ้นมานั้น เช่น รัฐธรรมนูญ ระบบรัฐสภา ระบบศาล หลักนิติธรรม และกติกาที่เป็นหลักของการแข่งขันทางการเมืองยังไม่เข้มแข็ง แทนที่จะป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิดของผู้นำ และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

การสร้าง ความมั่นคงและระเบียบทางการเมืองยังต้องอาศัยการใช้กำลังจัดการกับฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาล ซึ่งมีตั้งแต่การสังหาร จับกุม คุมขัง การคุกคามเอาชีวิต การทรมาน การทำให้หายไป (Disappearance) และการใช้กระบวนการทางศาลที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่รู้ว่าจะผลการตัดสินคดีจะออกเป็นอย่างไร

การเนรเทศและการลี้ภัยเป็นอีกมาตรการหนึ่งในการขจัดศัตรูของรัฐบาลในประเทศอำนาจนิยม ดังที่ Thomas C. Wright และ Rody Oñate Zúñiga (1998) กล่าวเกี่ยวกับการลี้ภัยของชาวชิลี ในช่วง ค.ศ. 1973 - 1988 ว่า “Exile is a political phenomenon theory, unlock key aspect of dictatorship.” ในหนังสือเรื่อง Flight from Chile: Voices of Exile **ความหมายของการเนรเทศหรือการลี้ภัย**

ในภาษาอังกฤษมีคำที่มีความหมายเดียวกับคำว่า “Exile” อยู่หลายคำด้วยกัน ซึ่งหมายถึงการถูกบังคับ (Forced Away) ให้ออกไปจากถิ่นที่อยู่อาศัย ไม่ว่าจะเป็นหมู่บ้าน เมือง นครรัฐ มลรัฐ จังหวัด เขตแดน หรือประเทศ Exile ยังหมายถึงการลี้ภัยโดยสมัครใจ (Contrary หรือ Self-Imposed Exile) แต่ไม่ว่าจะใช้ในความหมายว่าเนรเทศหรือลี้ภัยก็ตาม ความเข้าใจที่เหมือนกันคือ ผู้ถูกเนรเทศหรือผู้ลี้ภัยต่างก็ไม่มีความเต็มใจจะออกจากถิ่นที่อยู่อาศัยไปพำนักในต่างแดนที่ห่างไกล

คำอื่นๆ ที่ใช้ในความหมายเดียวกับคำว่า Exile ได้แก่ banishment ซึ่งหมายถึงการบังคับให้ออกจากเมืองและไม่ให้กลับมาอีก ในสมัยกรีกโบราณถือเป็นการลงโทษที่ร้ายแรง และเลวร้ายกว่าความตาย ในกฎหมายโรมันมีคำว่า Exsilium หรือ Exilium หมายถึง การนิเทศตัวเองโดยสมัครใจ

นอกจากนี้ ยังมีคำว่า Diaspora หมายถึง การลี้ภัยหรือถูกเนรเทศเป็นกลุ่มออกจากประเทศใดประเทศหนึ่ง ส่วนมากเป็นคนเชื้อชาติเดียวกัน เช่น ชาวยิวในยุโรป ในประเทศเมียนมาปัจจุบันก็มีชาวโรฮิงญา (Rohinya) ที่ถูกเนรเทศหรือลี้ภัยไปอยู่ในบังกลาเทศและอยู่รวมกันเป็นชุมชน มีการสร้างวัฒนธรรมเป็นของตนเองต่างจากคนของประเทศที่ลี้ภัยไปอยู่ Diaspora ยังหมายถึงการกระจายตัวของคนเชื้อชาติเดียวกันไปทั่วทุกมุมโลก เช่น ชาวจีน เป็นต้น

Deportation หมายถึง การเนรเทศ คนที่ถูกเนรเทศมักเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับสัญชาติของประเทศที่อยู่อาศัยมาก่อน การถูกขับไล่ออกไปทำให้สูญเสียสัญชาติความเป็นพลเมืองและอาจถูกยึดทรัพย์สินด้วย นอกจากนี้ ยังมีคำว่า Expatriation หรือ Relegation ซึ่งมีความหมายคล้ายคลึงกับคำว่า Deportation

Political Refugee หมายถึง ผู้ถูกเนรเทศหรือผู้อพยพลี้ภัยเป็นจำนวนมากภายหลังเหตุการณ์ปราบปรามหรือการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่รุนแรง บรรยากาศทางการเมืองมีอันตรายน่ากลัว (งานเขียนที่เกี่ยวกับการเนรเทศหรือการลี้ภัยทางการเมืองส่วนใหญ่จะสนใจศึกษาเกี่ยวกับการอพยพลี้ภัยหรือถูกเนรเทศนับเป็นจำนวนมากเป็นแสนหรือเป็นล้าน) ประเทศไทยไม่มีการเนรเทศหรือการลี้ภัยของผู้คนอพยพออกจากนอกประเทศเป็นเรือนแสน เรือนล้าน เช่น ในลาตินอเมริกา

Go into Exile หมายถึง การที่ผู้นำของรัฐที่ถูกโค่นล้มได้รับอนุญาตให้ลี้ภัยหลังจากการปฏิวัติหรือการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เพื่อมิให้มีปัญหาในการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง หรือหลีกเลี่ยงการถูกนำตัวขึ้นศาลเพื่อพิพากษาหรือถูกจำคุก

Government in Exile หมายถึง รัฐบาลซึ่งจัดตั้งขึ้นในต่างประเทศโดยอ้างความชอบธรรมในการเป็นรัฐบาลอยู่ เช่น ในกรณีที่ประเทศถูกยึดโดยผู้รุกราน หรือกรณีรัฐบาลถูกขับออกนอกประเทศจากผลของการแย่งชิงอำนาจ

Voluntary Exile เป็นรูปแบบของการลี้ภัยของคนที่ประจักษ์ไม่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาลโดยการเดินทางออกนอกประเทศ หรือหลีกเลี่ยงการกวาดล้างหรือการดำเนินคดีหรือเกิดความอับอายจากพฤติกรรมส่วนตัวที่กลายเป็นเรื่องอื้อฉาวในสื่อสาธารณะ

การเนรเทศกับการเมือง จึงหมายถึงการบังคับคนที่ถูกกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดทางการเมืองให้ไปอยู่ในที่ห่างไกลเป็นการชั่วคราวหรือถาวร หรืออาจบังคับให้ไปตั้งรกรากในดินแดนที่ถูกเนรเทศไปอยู่ รวมทั้งอาจถูกบังคับใช้แรงงานหนักตามคำพิพากษาศาลหรือคำสั่งทางการบริหาร เช่น ในประเทศรัสเซีย

สำหรับประเทศประชาธิปไตยไม่มีกฎหมายลงโทษคนในลักษณะเช่นนี้

Orit Gazit ให้ความหมายของคำว่า ผู้ลี้ภัยทางการเมือง (Political Exile) หมายถึง ผู้ที่ลี้ภัยจากการจับกุมคุมขังทรมานหรือถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงผู้ลี้ภัยเป็นบุคคลที่รัฐสงสัยว่าดำเนินกิจกรรมทางการเมือง (Political Activity) ที่เป็นการท้าทายหรือเป็นภัยต่อรัฐบาลและการวิพากษ์ออกนอกประเทศเพราะเกรงภัยอันตราย (Gazit, 2019)

กล่าวโดยสรุป การเนรเทศหรือการลี้ภัยทางการเมือง โดยเฉพาะในระดับผู้นำประเทศส่วนใหญ่เกิดขึ้นหลังจากการปฏิวัติ รัฐประหาร หรือการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เพื่อให้ การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองเป็นไปโดยสันติ หรือเพื่อจัดศัตรูทางการเมืองโดยไม่ใช้การกระทำอย่างอื่นที่รุนแรงกว่า เช่น การสังหาร การทำให้หาย การจำคุกหรือการทำทารุณ การเนรเทศจึงเป็นการทั้งบังคับและโน้มน้าว (Forced and Induced) ให้ออกนอกประเทศเพื่อจัดศัตรูหรือป้องกันการท้าทายต่ออำนาจของผู้ชนะทางการเมือง

ในภาษาไทยพจนานุกรมฉบับมติชน (2547) อธิบายคำว่าเนรเทศ แผลงมาจากคำว่า นีรเทศ (นิร+เทศ) หรือคำว่าเนียรเทศ แปลว่า การขับออกไปนอกประเทศหรือจากถิ่นที่อยู่ บางครั้งหมายถึงการออกไปโดยความสมัครใจ เช่น เนรเทศตัวเอง ส่วนคำว่าลี้ภัยทางการเมือง หมายถึงหลบภัย

กรอบการวิเคราะห์

การอธิบายการเนรเทศหรือการลี้ภัยทางการเมือง ในกรณีของประเทศไทยจะใช้กรอบแนวความคิด 2 กรอบ คือ กรอบความคิดว่าด้วยประเทศปกติ (A Normal Country) และกรอบแนวคิดว่าการเมืองแบบกีดกัน (Exclusive Politics) เป็นกรอบในการวิเคราะห์ ดังนี้

1) กรอบแนวคิดว่าด้วย “ประเทศปกติ” (A Normal Country)

ศาสตราจารย์ William Zimmerman (2014) ผู้เชี่ยวชาญการเมืองรัสเซียได้เสนอแนวคิดในการวิเคราะห์การปกครองของรัสเซียว่าต้องมองรัสเซียว่าไม่ใช่ประเทศปกติ (A Normal Country) แต่เป็น Midlevel developing Country กล่าวคือ รัสเซียไม่ได้มีระบบการปกครองเป็นประชาธิปไตยอย่างประเทศตะวันตก การเนรเทศเป็นวิธีกำจัดฝ่ายค้านวิธีหนึ่งของระบบ รัสเซียไม่มีสถาบันการเมืองหลักที่จะป้องกันมิให้ผู้ใช้อำนาจในทางที่ผิด ไม่มีหลักนิติธรรม ไม่มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่ การเลือกตั้งไม่มีความเสมอภาคระหว่างผู้แข่งขันโดย William Zimmerman เปรียบเทียบประเทศที่เป็นปกติกับประเทศอำนาจนิยม 3 รูปแบบ คือ ประเทศที่เป็นอำนาจนิยมที่มีการแข่งขัน (Competitive authoritarianism) ประเทศอำนาจนิยมเต็มรูปแบบ (Full Authoritarian) และประเทศเผด็จการเบ็ดเสร็จ (Totalitarian or Mobilizational) ในระบบอำนาจนิยมที่มีการแข่งขันแม้จะอนุญาตให้มีพรรคฝ่ายค้านแต่ก็เสียเปรียบฝ่ายรัฐบาลในแง่กฎหมาย และอื่นๆ รัฐบาลสามารถบิดเบือนการใช้อำนาจได้ ส่วนอีก 2 ระบบนั้นจะไม่อนุญาตให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และมีการใช้การเนรเทศจัดการกับฝ่ายค้าน ซึ่งในกรณีเผด็จการเบ็ดเสร็จ ฝ่ายค้านนอกจากจะลี้ภัยแล้วอาจจะหลบหนีลงใต้ดินด้วย

ในประวัติศาสตร์รัสเซียมีกฎหมายเกี่ยวกับการเนรเทศทางการเมืองมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1582 โดยที่การเนรเทศทางการเมืองมีมาก่อนหน้านั้น ในปี ค.ศ. 1845 มีประมวลกฎหมายว่าด้วยการลงโทษ (The Code of Punishment) ที่บัญญัติให้การเนรเทศเป็นมาตรการที่สำคัญ มาตรการหนึ่งที่ใช้ในการลงโทษทางนักโทษทางการเมืองและนักโทษที่กระทำความผิดทางอาญา

มีการใช้ “Imperial Order” หรือคำสั่งของพระเจ้าซาร์จัดการเนรเทศบุคคลที่ไม่พึงปรารถนา แม้กระทั่งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นก็ยังมีอำนาจออกคำสั่งทางการปกครองเนรเทศคนได้ด้วยเหตุผลทางการเมือง ในระบบต่อมาก็มีคำสั่งทางการปกครองและกฎหมายที่ให้อำนาจตำรวจคอยสอดส่องความเคลื่อนไหวของผู้เป็นภัยออกมาเป็นระยะๆ

ทั้งนี้ ผู้ที่ถูกเนรเทศและพ้นโทษแล้วไม่สามารถเข้ารับราชการ เป็นทนายความหรือครูสอนหนังสือได้ ในช่วงศตวรรษที่ 20 มีผู้ถูกเนรเทศเกือบ 3 แสนคน ไปไซบีเรีย โดยคำสั่งทางการปกครองหลังการปฏิวัติ 1917 มาจนถึงปัจจุบัน การใช้ในประเทศเป็นเครื่องมือทางสถาบัน (Institutional Mechanism) ในการจัดการกับฝ่ายตรงข้ามยังมีอย่างต่อเนื่องในรัสเซีย แล้วยังมีการคุกคามตามคนที่ลี้ภัยไปอยู่ต่างประเทศด้วย

ในเอเชียกลาง (Central Asia) ซึ่งประกอบด้วย Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan และ Uzbekistan ประเทศเหล่านี้มีการปกครองในระบอบอำนาจนิยม การเนรเทศหรือการลี้ภัยทางการเมืองมิได้มีแต่เฉพาะนักการเมืองฝ่ายค้านหรือผู้เคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลเท่านั้น ผู้ที่เคยอยู่ง่วนในฝ่ายรัฐบาลมาก่อนรวมทั้งสมาชิกของครอบครัว ผู้นำศาสนาที่ต้องห้าม พวกหัวรุนแรงทางศาสนา นักหนังสือพิมพ์อิสระ ผู้นำองค์กรเอกชน และนักธุรกิจก็ถูกเนรเทศหรือลี้ภัยเป็นจำนวนมาก ที่น่าสังเกตคือผู้ลี้ภัยเหล่านี้มักไม่ค่อยไปพำนักอยู่ในประเทศยุโรปตะวันตกเพราะปรับตัวยาก ส่วนรัฐบาลนั้นนอกจากปราบปรามฝ่ายค้านแล้วยังส่งคนไปคุกคามผู้ลี้ภัยในต่างประเทศด้วย ปัจจุบันรัฐบาลรัสเซียส่งคนไปคุกคามผู้ลี้ภัยเช่นเดียวกัน เช่น ส่งสไปยาไปวางยาพิษ สังหาร หรือคุกคามสมาชิกครอบครัวผู้ลี้ภัย ประเทศจีนก็ดำเนินวิธีเดียวกันโดยเฉพาะชาวมุสลิมในซินเจียง หลายครั้ง Interpol (องค์กรตำรวจสากล) ก็ร่วมมือด้วย ประเทศจีนยังใช้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจหรืออำนาจทางการค้าเป็นเครื่องมือบังคับให้ประเทศอื่นส่งตัวผู้ลี้ภัยมาลงโทษ เป็นวิธีที่เรียกว่า Transitional Repression ประเทศเหล่านี้รวมเป็นประเทศไม่ปกติตามกรอบความคิดของ William Zimmerman ทั้งสิ้น

2) กรอบแนวคิดว่าด้วยการเมืองแบบกีดกัน (Exclusive Politics)

Mario Sznajder และ Luis Roniger (2009) ได้เสนอทฤษฎีการเนรเทศหรือการลี้ภัยทางการเมืองไว้ในหนังสือชื่อ The Politics of Exile in Latin America กล่าวว่า การเนรเทศหรือการลี้ภัย (Exile) เป็น regulatory mechanism หรืออีกนัยหนึ่งเป็นกลไกควบคุมกำกับทางการเมืองในระบบที่ไม่สามารถสร้างรูปแบบ (Modals) การปกครองที่ยอมรับความหลากหลาย (Pluraritic) และยอมให้ทุกฝ่ายที่เห็นด้วยเข้าร่วมให้อำนาจได้ (Inclusive) ซึ่งอาจจะเป็นทั้งในระดับผู้นำ (Elite) หรือระดับมวลชน (Mass) ในประเทศที่มีรัฐบาลอำนาจนิยม

Sznajder และ Roniger (2009, p. 11) ได้ให้นิยามคำว่า “Political Exile” ไว้ดังนี้

“Political Exile (is defined) as a mechanism of institutional exclusion-not the only one-by which a person involved in politics and public life, or by which a person involved in politics and public life, or perceived by power holders as such, is forced or pressed to leave his

or her home country or place of residence, unable to return until a change in political circumstances takes place."

ตามคำนิยามนี้นักวิชาการทั้งสองมองว่าการเนรเทศเป็นกลไกอย่างหนึ่งของระบบการปกครองที่กีดกันผู้อื่นอย่างเป็นระบบ (Institutional Exclusion) ไม่ให้มีคู่แข่ง ซึ่งเป็นระบบการเมืองในลาตินอเมริกาที่เน้นวัฒนธรรมพวกพ้อง (Clientelism) เป็นเครื่องมือของชนชั้นอภิสิทธิ์ (Elitist Political) และมีการแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่าย (Political Factionalism) ชนชั้นนายทุนและเจ้าของที่ดินรายใหญ่ฝ่ายขวามีอิทธิพลเหนือกรรมกรและชาวไร่ชาวนา

Sznajder และ Roniger ยังให้ความเห็นว่าการใช้การเนรเทศเป็นเครื่องมือทางการเมืองมีอยู่ในรัฐบาลทุกรูปแบบในภูมิภาคแถบนี้ เพื่อจัดการกับพลเมืองของตนที่มีความเห็นต่างทางการเมือง การเนรเทศมีทั้งระดับผู้นำสูงสุดคือประธานาธิบดี (Presidential Exile) และคนระดับล่างลงไป การเนรเทศเป็นเครื่องมือกำกับทางการเมืองที่ใช้ควบคู่กันไปกับการห้ามดำเนินกิจกรรมทางการเมือง การกวาดล้าง และการเคลื่อนย้ายคน การเนรเทศทางการเมืองเป็นวิธีปฏิบัติทางการเมืองเพื่อจัดการกับฝ่ายค้าน ด้วยเหตุที่การเมืองขาดกติกา การต่อสู้ในทางประชาธิปไตยระบบศาลยังไม่น่าเชื่อถือ ขาดหลักนิติธรรมและฝ่ายค้านถูกกีดกันมิให้มีพื้นที่ทางการเมืองระหว่างการแข่งขันเลือกตั้ง พรรคการเมืองขาดกฎเกณฑ์ที่เป็นพื้นฐานในการต่อสู้ เป็นเกมส์ที่ไม่มีที่ยืนให้กับผู้แพ้ จึงเป็นเหตุให้เกิดการลุกฮือการประท้วงเรียกร้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการเข้าถึงอำนาจและทรัพยากรทางการเมือง เพราะพื้นที่ทางการเมืองถูกบีบให้แคบหมุนเวียนอยู่แต่เฉพาะชนชั้นอภิสิทธิ์ (Narrow Cycles of Elites) จึงต้องมีการจัดการกับฝ่ายค้าน ด้วยเหตุนี้การเนรเทศหรือการลี้ภัยจึงสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะที่จำกัดของเวทีการเมืองที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งต่างจากระบบประชาธิปไตยที่พัฒนาจนสมบูรณ์ที่ฝ่ายค้านหรือฝ่ายต่อต้านสามารถมีที่ยืนในประเทศต่อหลังการเลือกตั้งโดยไม่ต้องถูกเนรเทศหรือถูกบีบบังคับให้ลี้ภัยออกนอกประเทศ ผู้นำที่สูญเสียอำนาจไม่จำเป็นต้องหลบหนีออกนอกประเทศเพราะเกรงภัย

โดยสรุป การเนรเทศทางการเมืองเป็นวิธีปฏิบัติทางการเมืองอย่างหนึ่งที่มีการใช้ตลอดเวลาในศตวรรษที่ 19 และ 20 ในลาตินอเมริกาที่เป็นทั้งรูปแบบ (Forms) และสไตล์ (Styles) ทางการเมืองที่มีความสำคัญมากในช่วงที่การเมืองปกครองโดยรัฐบาลอำนาจนิยม การเนรเทศเป็นมาตรการปกติทางการเมือง (Normative Political Tool) ส่วนในช่วงที่รัฐบาลเป็นประชาธิปไตยที่ยังไม่สมบูรณ์ ผู้นำก็อาจต้องลี้ภัยโดยสมัครใจเพื่อมิให้มีการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองมีปัญหา

ในการนำกรอบการวิเคราะห์ทั้งสองมาประยุกต์ใช้ในการอธิบายการเมืองของประเทศไทย ผู้เขียนขอเสนอเป็นแนวความคิดไว้ ดังนี้

ประเทศไทยนับแต่มีการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 จนปัจจุบัน มีระบบการปกครองในช่วงแรกระหว่างปี พ.ศ. 2475 ถึงปี พ.ศ. 2516 ที่เป็นอำนาจนิยมแบบกีดกันการเมือง เป็นเรื่องของชนชั้นอภิสิทธิ์และหมุนเวียนอยู่ในวงแคบ แม้ว่าการเมืองหลังปี พ.ศ. 2516 (เว้นบางช่วง) จะเป็นการเมืองที่เปิดโอกาสให้ผู้ต้องการมีบทบาททางการเมืองและต้องการเข้าถึงอำนาจทางการเมืองและทรัพยากรได้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น แต่การเมืองประชาธิปไตยแบบไทยก็ยังไม่สมบูรณ์ยังแฝงไว้ด้วยลักษณะอำนาจนิยมทหารอยู่มาก การเนรเทศหรือการลี้ภัยจึงเป็นวิธีการปฏิบัติอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ที่ไม่สามารถปรองดองกันได้

การเมืองไทยกับการเนรเทศและการลี้ภัย

การปฏิวัติสยามเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เป็นปฏิบัติการที่ชนชั้นปกครองใหม่ในนาม “คณะราษฎร” ล้มระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของชนชั้นอภิสิทธิ์เก่า เมื่อฝ่ายกษัตริย์และขุนนางเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ ผู้นำหลักของระบบเก่าถูกบีบบังคับทั้งทางตรงและทางอ้อมให้ต้องลี้ภัยออกไปต่างประเทศเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่อาจจะบานปลายเป็นสงครามกลางเมืองได้ หลังจากที่ถูกกลุ่มผู้นำที่สนับสนุนระบบเก่าพยายามยึดอำนาจคืนแต่ประสบความล้มเหลว

ผู้นำหลักในระบบเก่าที่ลี้ภัยทางการเมือง

1) พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7

กล่าวได้ว่าพระองค์เป็นผู้นำสูงสุดในระบบเก่าที่ต้องนิราศไปประทับยังต่างประเทศด้วยทรงตระหนักว่าพระองค์มีอาจมีบทบาทที่มีศักดิ์ศรีในระบบการเมืองใหม่หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งพระองค์ไม่มีพื้นที่ทางการเมืองที่ให้อยิน พระองค์ถูกกลืนรอนอำนาจในทุกด้าน ในท้ายที่สุดทรงตัดสินใจเสด็จออกจากประเทศ โดยอ้างเหตุผลเพื่อไปรักษาสุขภาพและพระเนตร และพักผ่อน พระองค์เสด็จพร้อมสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณีพระบรมราชินี มีพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการบริพารจำนวนหนึ่งตามเสด็จ เมื่อวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2477 หลังจากการเสด็จไปเยือนประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส ฮังการี และเบลเยียม พระองค์เสด็จไปประทับพักผ่อนในเขตชนบทนอกกรุงลอนดอน ต่อมาในวันที่ 2 มีนาคม ปี พ.ศ. 2477 ได้ประทานพระราชหัตถ์เลขาถึงรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนาประกาศราชบัลลังก์โดยเด็ดขาด หลังจากนั้นพระองค์ทรงประทับอยู่ในอังกฤษไม่กลับประเทศไทยจนเสด็จสวรรคตเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2484 ในสมัยรัชกาลที่ 9 ได้อัญเชิญพระศพกลับกรุงเทพฯ เพื่อทำพิธีถวายพระเพลิงตามพระราชพิธี

(เป็นที่น่าสนใจว่าก่อนประกาศสละราชบัลลังก์รัชกาลที่ 7 ทรงมีพระบันทึกลงถึงพระยาพหลพลพยุหเสนา เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2477 ขอให้รัฐบาลพิจารณาลดโทษ

แก่นักโทษการเมืองที่ถูกจับกุมหลังรัฐบาลปราบกบฏบวรเดช โดยที่ถูกคำพิพากษาให้ประหารชีวิตไปอยู่ในที่จำกักตามแต่จะกำหนด เป็นเวลา 10 ปี โดยให้นำครอบครัวไปอยู่ด้วย ส่วนนักโทษที่จำคุกตลอดชีวิตให้เนรเทศเป็นเวลา 5 ปี แต่รัฐบาลไม่ได้ตอบสนองพระราชดำรินี้ แต่ประการใด)

2) จอมพลสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต

ทรงเป็นเจ้านายที่ทรงอำนาจมากทั้งในวงการเมืองและการทหาร ทรงเป็นผู้รักษาการพระนคร ประธานองคมนตรี เสนาบดีกระทรวงกลาโหม เสนาบดีกรมทหารเรือ และเคยดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาการกรมทหารราบที่ 1 รักษาพระองค์ เป็นต้น

หลังจากถูกทหารฝ่ายคณะราษฎรจับกุมตัวในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ไว้ที่ตำหนักราชฤทธิ พระที่นั่งอนันตสมาคม เป็นเวลา 9 วัน คณะราษฎรได้ทูลเชิญพระองค์เสด็จกลับไปประทับ ณ วังบางขุนพรหมเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2475 ในวันต่อมา คณะราษฎรได้อัญเชิญให้เสด็จไปยังต่างประเทศเพื่อ “เปลี่ยนพระอิริยาบถ” พระองค์เสด็จไปพำนักที่เมืองบันดุง ฮาวา เป็นเวลา 12 ปี จนสิ้นพระชนม์เมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2487 พระศพฝังอยู่ที่นั่นจนกระทั่งรัชกาลที่ 9 ทรงอัญเชิญพระศพกลับมายังพระนครเพื่อพระราชทานเพลิงตามพระราชประเพณี เมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2491 ระหว่างประทับอยู่ที่เมืองบันดุง พระองค์ไม่สนพระทัยในเหตุการณ์ทางเมืองไทยแต่อย่างใด

3) พลเอกสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

พระองค์เป็นเจ้านายที่เป็นนักประวัติศาสตร์และโบราณคดีที่มีชื่อเสียงแต่ไม่ได้ทรงมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการเมืองโดยตรงผู้คุมตัวไว้ ณ พระที่นั่งอนันตสมาคมร่วมกับเจ้านายชั้นสูงผู้ใหญ่อื่นๆ ทรงได้รับความทรงได้รับความกระทบกระเทือนพระทัย หลังจากการยึดอำนาจและน้อยใจที่ถูกตัดทอนงบประมาณในวัง ทำให้ประชวรจึงทรงตัดสินใจเสด็จไปพำนักที่ปีนัง เมื่ออายุ 71 ปี ภายหลังรัฐบาลได้อนุญาตให้เสด็จกลับประเทศไทยในปี พ.ศ. 2485 ทรงสะท้อนพระทัยที่เห็นทหารญี่ปุ่นเคลื่อนไหวยุ่เต็มพระนคร พระองค์สิ้นพระชนม์หลังจากกลับไปกับประเทศได้ 1 ปี เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2486 พระชันษา 81 ปี

ผลงานนิพนธ์ที่เป็นที่รู้จักกันดีระหว่างค่านับอยู่ที่ปีนังของพระองค์คือ “สาส์นสมเด็จพระที่นั่งนิพนธ์” ร่วมกับสมเด็จพระยานริศรานุวัดติวงศ์

4) พลเอกพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าบวรเดช

อดีตเสนาธิการกระทรวงกลาโหมได้รวบรวมสมัครพรรคพวก เชื้อพระวงศ์ ขุนนาง นายทหาร ก่อการกบฏหวังจะรื้อฟื้นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยเริ่มเตรียมการตั้งแต่

วันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2476 โดยระดมกองกำลังหัวเมืองเคลื่อนเข้าปฏิบัติการในพระนครตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2476 มีการปะทะกันอย่างดุเดือดที่บริเวณย่านบางเขน แต่ในท้ายที่สุดรัฐบาลปราบปรามได้สำเร็จ

พระองค์เจ้าบรมเดช หัวหน้ากบฏ และหม่อมเจ้าผจรงจิตร กฤดากร พระชายา ขึ้นเครื่องบินหนีไปยังไชน่ฮั่น ประเทศเวียดนาม วันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2476 และเดินทางต่อไปพำนักอยู่ที่ประเทศกัมพูชา ต้องต่อสู้ชีวิตอยู่ต่างแดนอย่างขมขื่นถึง 15 ปี 6 เดือน ก่อนกลับประเทศในปี พ.ศ. 2491 ทหารกบฏถูกจับกุมทั้งสิ้น 425 คน ฝ่ายรัฐบาลมีทหารเสียชีวิต 17 คน บาดเจ็บ 49 คน หลังเหตุการณ์นี้ รัฐบาลจับกุมผู้ต้องสงสัยถึง 1,000 คน ส่งฟ้องศาลพิเศษ 346 คน ถูกพิพากษาลงโทษ 250 คน ถูกปลดออกจากราชการ 47 คน

การเนรเทศและการลี้ภัยของผู้นำหลักในระบบใหม่ที่ลี้ภัยหลังการปฏิวัติ 2475

อาจกล่าวได้ว่าในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 - 2516 การเมืองของไทยยังเป็นการเมืองของกลุ่มอภิสิทธิ์ชน (Elitist Political) มีการต่อสู้แย่งชิงอำนาจกับกลุ่มทหารนำไปสู่การรัฐประหารและการก่อการกบฏหลายครั้งการในประเทศหรือการลี้ภัยเป็นวิธีปฏิบัติอย่างหนึ่งนอกเหนือจากการจับกุม คุณสมบัติเพื่อใช้จัดการกับฝ่ายตรงข้ามที่ไม่มีที่ยืนในพื้นที่ทางการเมือง การเนรเทศหรือการลี้ภัยอาจเป็นการชั่วคราวหรือถาวรแล้วแต่สถานการณ์

ในประวัติศาสตร์การเมืองไทยนับแต่ พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา มีนายกรัฐมนตรีรวม 7 คนที่ต้องถูกเนรเทศหรือต้องลี้ภัยทางการเมืองไปอยู่ต่างประเทศ ดังนี้

1) พระยามโนปกรณนิติธาดา (ก้อน หุตะสิงห์)

เป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกของประเทศไทย หลังจากถูกบีบบังคับให้ลาออกจากตำแหน่งโดยกลุ่มนายทหารที่นำโดยพระยาพหลพลพยุหเสนา เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476 ถูกบรรยาอากาศทางการเมือง “กดดัน” จนต้องลี้ภัยออกจากประเทศไปพำนักอยู่ที่ปารีสเป็นเวลา 15 ปี และถึงแก่อนิจกรรมที่นั่นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2491 อายุ 64 ปี

พระยามโนปกรณเป็นนายกรัฐมนตรีสามสมัย สมัยสุดท้ายระหว่างวันที่ 11 เมษายน ถึงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476 เป็นผู้ผลักดันให้นายปรีดีพนมยงค์ หัวหน้าก่อการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ฝ่ายพลเรือนต้องลี้ภัยไปต่างประเทศช่วงหนึ่ง จากการถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ฝึกฝึในลัทธิคอมมิวนิสต์ (ดูรายละเอียดในกรณีการลี้ภัยของนายปรีดี พนมยงค์)

2) จอมพล ป. พิบูลสงคราม

เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 3 ของประเทศระหว่างปี พ.ศ. 2481 - 2487 และปี พ.ศ. 2490 - 2500 ถูกรัฐประหารโดยคณะทหารที่นำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาเนื่องจากเกิดความแตกแยกในกลุ่มทหารด้วยกัน การรัฐประหารเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 16 กันยายน

พ.ศ. 2500 ในช่วงเย็น จอมพล ป. ซึ่งรู้ล่วงหน้าว่าจะถูกรัฐประหารไม่นาน จึงตัดสินใจหลบหนีการต่อสู้ เดินทางไปกับผู้ติดตาม 3 คน สู่จังหวัดตราดแล้วขึ้นเรือประมงไปที่เกาะกง กัมพูชา จอมพล ป. พำนักอยู่ที่กัมพูชา เป็นเวลา 3 เดือน จึงเดินทางไปบวชที่วัดไทยที่พุทธคยา อินเดีย และลี้ภัยไปพำนักอยู่ที่ญี่ปุ่น ใช้ชีวิตเงียบๆ ไม่สนใจการเมือง จนถึงแก่อนิจกรรมในวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2507 อายุ 67 ปี

เมื่อพูดถึงการลี้ภัยของจอมพลป. พิบูลสงคราม เห็นควรต้องพูดถึงการเนรเทศพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ลูกน้องคนสนิทไปอยู่ที่สวิตเซอร์แลนด์ในคราวเดียวกันด้วย เป็นการที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้สอบถามความสมัครใจของพลตำรวจเอกเผ่าที่ได้เข้ารายงานตัวกับจอมพลสฤษดิ์ ซึ่งเป็นเพื่อนและคู่ปรับกันมา ในช่วงหลังการรัฐประหาร 2490 พลตำรวจเอกเผ่าอาศัยอยู่อย่างเงียบๆ ในต่างประเทศจนถึงแก่อนิจกรรมด้วยโรคหัวใจเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2503 อายุ 53 ปี

3) นายปรีดี พนมยงค์ หลวงประดิษฐมนูธรรม

เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 7 ของประเทศ ดำรงตำแหน่งอยู่ 3 สมัย ครึ่งสุดท้าย ระหว่างวันที่ 24 มีนาคม ถึง สิงหาคม พ.ศ. 2489 ในสมัยรัฐบาลพระยามโนปกรณวงศ์ต้องลี้ภัยออกนอกประเทศเป็นระยะสั้นๆ ประมาณ 3 เดือน เหตุการณ์เกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลพระยามโนปกรณวงศ์ได้ออกพระราชกฤษฎีกาปิดสมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎร จากนั้นได้เตรียมออกพระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์พุทธศักราช 2476 กำหนดประกาศใช้ในวันที่ 13 เมษายน พ.ศ. 2476 พวกฟ้องและลูกศิษย์นายปรีดีจึงแนะนำให้ท่านออกนอกประเทศไปก่อน โดยหลวงพิบูลสงครามรับรองว่าจะหาทางช่วยเหลือให้กลับมา ด้านนายปรีดีเองก็ตระหนักถึงภัยและเพื่อหลีกเลี่ยงการนองเลือดที่อาจจะเกิดขึ้น จึงตกลงเดินทางออกนอกประเทศไทยไปอยู่ประเทศฝรั่งเศส ในตอนเย็นวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2476 อย่างไรก็ดีตาม ได้มีการประนีประนอมกันโดยรัฐบาลพระยามโนปกรณวงศ์เสนอให้การเดินทางครั้งนี้เป็นการไปดูกิจการภาคปฏิบัติในต่างประเทศ โดยจ่ายค่าเลี้ยงชีพให้ระหว่างอยู่ที่ประเทศฝรั่งเศส ปีละ 1,000 ปอนด์ (คิดเป็นเงินไทยประมาณ 11,000 บาทเวลานั้น) ต่อมาในวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476 รัฐบาลพระยามโนปกรณวงศ์ถูกคณะราษฎรนำโดยพระยาพหลพลพยุหเสนายึดอำนาจคืน โดยยื่นคำขาดให้ลาออกเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476 และนายนายปรีดีกลับประเทศ

เมื่อเกิดรัฐประหารในวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 โดยคณะทหารที่นำโดยพลโทผิน ชุณหะวัณ นายปรีดีได้หลบหนีการจับกุมและลี้ภัยไปอยู่ที่สิงคโปร์จนถึงปลายเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2491 จึงเดินทางต่อไปยังสาธารณรัฐประชาชนจีน

ในปี พ.ศ. 2492 นายปรีดีเดินทางกลับมายังประเทศไทยเพื่อก่อการยึดอำนาจคืน ในเหตุการณ์ที่เรียกว่า “ขบวนการประชาธิปไตย 26 กุมภาพันธ์” เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2492 แต่ไม่สำเร็จ จึงได้ลี้ภัยกลับไปพำนักยังประเทศจีนอีกครั้ง ภายหลังได้รับอนุญาตจาก ประธานาธิบดีชาร์ล เดอ โกล ให้พำนักอยู่ในฝรั่งเศส ใช้ชีวิตบั้นปลายอย่างสันติสุข ถึงแก่กรรม เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2526 รวมเวลาลี้ภัยเป็นเวลา 35 ปี ตลอดเวลาต้องต่อสู้กับ ข้อกล่าวหาว่าอยู่เบื้องหลังการสวรรคตของรัชกาลที่ 8 แม้ว่าจะฟ้องชนะคดีผู้ที่กล่าวหาในทุกคดี ก็ตาม

4) จอมพลถนอม กิตติขจร

นายกรัฐมนตรีคนที่ 10 ลาออกจากตำแหน่งหลังเกิดเหตุการณ์ชุมนุมประท้วงของ นิสิตนักศึกษาและประชาชนเรียกร้องรัฐธรรมนูญ ซึ่งนำไปสู่การปะทะกันระหว่างประชาชน กับเจ้าหน้าที่เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เหตุการณ์ครั้งนั้นที่เรียกว่า “วันมหาวิปโยค” ตามตัวเลขที่มีการเปิดเผย มีผู้เสียชีวิต 176 คน และบาดเจ็บอีกเป็นจำนวนมาก หลังจาก จอมพลถนอมลาออกจากตำแหน่ง มีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินของจอมพล ถนอมจนนำไปสู่การออกพระราชบัญญัติยึดทรัพย์สินที่ได้มาจากโดยการทุจริตจำนวนมาก

จอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร รองนายกรัฐมนตรี และพันเอก ณรงค์ กิตติขจร ได้ออกเดินทางไปพำนักอยู่ที่สหรัฐอเมริการะยะหนึ่ง แล้วย้ายมาอยู่ที่สิงคโปร์ จนต่อมาในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2519 จอมพลถนอมได้บรรพชาเป็นสามเณรที่สิงคโปร์ แล้วเดินทางกลับเข้าประเทศไทยพร้อมทั้งครอบครัว เข้าพิธีบรรพชาเป็นพระภิกษุที่วัดบวร นิเวศ มีฉายาว่า “สุกิตติขจรโร” จอมพลถนอมได้กล่าวปราศรัยว่าการกลับเข้ามาครั้งนี้ไม่มี เจตนาหรือความมุ่งหมายทางการเมือง แต่ก็ป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สถานการณ์ขัดแย้งที่ยัง ปะทุอยู่ขณะนั้นเพิ่มความรุนแรงขึ้นถึงขั้นใช้อาวุธร้ายแรงเข้าต่อสู้กัน นำไปสู่โศกนาฏกรรม 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 มีตัวเลขที่เปิดเผยว่ามีคนตาย 39 คน บาดเจ็บ 172 คน และถูกจับกุมอีก 3,049 คน เจ้าหน้าที่ตำรวจบาดเจ็บ 23 คน ตาย 2 คน มีนักศึกษาปัญญาชนจำนวนหนึ่ง หลบหนีเข้าป่าเพื่อไปร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์ไทยต่อสู้กับรัฐบาล

ส่วนจอมพลประภาส จารุเสถียร เคยหลบหนีเข้าประเทศครั้งหนึ่งในระยะเวลาสั้นๆ เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2519 อ้างว่าเพื่อเข้ามารักษาโรคแล้วกลับออกไป มีการ ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาสอบสวนหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 คณะกรรมการ ลงความเห็นว่าไม่มีความผิด จึงสามารถเดินทางกลับเข้าประเทศ เมื่อวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2520 จอมพลประภาส ได้ให้สัมภาษณ์ในวันที่ 24 มกราคม ว่าไม่มีความประสงค์ที่จะเล่นการเมืองอีก

ต่อมารัฐบาลเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ หลังปี พ.ศ. 2520 ได้ออกพระราชบัญญัติ นิรโทษกรรมให้แก่นักศึกษาที่ถูกจำคุกจากเหตุการณ์ชุมนุม 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 “เพื่อความปรองดองของประเทศ” ทำให้นักศึกษาที่ถูกจำคุกได้รับการปล่อยตัว ส่วนผู้ลี้ภัยหลบหนีเข้าป่า ก็ได้กลับมาสู่เมืองอีกครั้งในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ตามนโยบาย 66/2

มีบุคคลสำคัญอีกหนึ่งคนซึ่งน่าจะกล่าวถึง ที่ต้องลี้ภัยทางการเมืองจากประเทศไทย หลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2516 คือศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ดร.ป๋วย ลี้ภัยไปพำนักอยู่ที่ประเทศอังกฤษ กลับมาเยือนประเทศไทยเป็นครั้งแรก และถึงแก่อนิจกรรม เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2542 อายุ 83 ปี

5) พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

นายกรัฐมนตรีคนที่ 18 ของประเทศไทย เป็นบุตรชายของพลโทผิน ชุณหะวัณ หัวหน้าคณะรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 พลเอกชาติชายได้เข้าร่วมในการทำรัฐประหาร ขณะมีศรัยเอก หลังจากการทำรัฐประหารเมื่อ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 ถูกจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เนรเทศออกไปเป็นเจ้าหน้าที่ทูตที่กรุงบัวโนสไอเรส ประเทศอาร์เจนตินา ต่อมาเป็นเอกอัครราชทูตวิสามัญ ประจำสาธารณรัฐอาร์เจนตินา ย้ายไปเป็นทูตออสเตรีย ตรุกี ในปี 2510 และมาอยู่ที่สมาพันธรัฐสวิส ก่อนกลับประเทศไทยปี พ.ศ. 2515 และดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการเมืองกระทรวงต่างประเทศ ได้เลื่อนยศเป็นพลเอกสมัยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ถูกยึดอำนาจโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 หลังจากถูกรัฐประหาร แม้ไม่เป็นภัยต่อคณะรัฐประหาร แต่ก็ได้หลบไปพำนักยังประเทศอังกฤษประมาณ 2 ปี แล้วกลับมาเล่นการเมืองโดยตั้งพรรคชาติพัฒนา และเป็นหัวหน้าพรรค เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2539 เสียชีวิตระหว่างผ่าตัดที่ประเทศอังกฤษ เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2541 อายุ 78 ปี

พลเอกชาติชายเป็นนักการเมืองที่ไม่มีศัตรูมาก ในระหว่างถูกคุมตัวได้รับการปฏิบัติอย่างดี และได้รับการปล่อยตัวกลับบ้านหลังจากคณะรสช. แต่งตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี การลี้ภัยออกนอกประเทศเป็นความสนใจของพลเอกชาติชายที่ไม่ต้องการเป็นอุปสรรคทางการเมืองหลังการรัฐประหาร

มีนักการเมืองอีกคนหนึ่งในระดับรัฐมนตรีที่ลี้ภัยจากการรัฐประหารคือร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง ที่หลบหนีไปพำนักอยู่ที่ประเทศเดนมาร์กประมาณ 1 ปี ก่อนเจรจาขอกลับประเทศ

ในปี พ.ศ. 2535 ในสมัยที่พลเอกสุจินดา คราประยูร หนึ่งในผู้ก่อการรัฐประหาร รสช. ได้เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 29 ของประเทศ มีการชุมนุมประท้วงต่อสู้กันด้วยอาวุธ

และการปราบปรามที่รุนแรง ระหว่างวันที่ 17-19 พฤษภาคม มีผู้เสียชีวิตตามที่เปิดเผย 52 คน บาดเจ็บ 669 คน และสูญหายอีก 175 คน (ตามเอกสารขององค์กรนิรโทษกรรมสากล, 1992) รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมระหว่างวันที่ 17-19 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ในวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 เพื่อยุติการนองเลือด ก่อนหน้าการออกพระราชกำหนดมีข่าวว่าพลเอกสุจินดา คราประยูร มีแผนที่จะเดินทางออกนอกประเทศแต่ก็ถูกปฏิเสธอย่างแข็งขัน

6) พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร

เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 23 ของประเทศไทย ถูกทหารคณะ คมช. ยึดอำนาจเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ขณะประชุมสหประชาชาติที่นครนิวยอร์ก ถูกดำเนินการพิพากษาให้ยึดทรัพย์ในคดีที่ร่ำรวยผิดปกติ 4.6 หมื่นล้านบาท หลังจากถูกรัฐประหาร ทักษิณคิดจะตั้งรัฐบาลพลัดถิ่น (Government of exile) แต่กลับเลิกความคิด ลี้ภัยไปอยู่ประเทศอังกฤษ ทักษิณลี้ภัยไปประมาณ 17 เดือน เดินทางกลับมายังประเทศอีกครั้งเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 ท่ามกลางการต้อนรับของผู้สนับสนุนอย่างล้นหลามที่สนามบินสุวรรณภูมิ ฉากสำคัญคือการที่ทักษิณคุกเข่าลงกราบแผ่นดินด้วยน้ำตาคลอเบ้า ต่อมาก่อนศาลนัดฟังคำพิพากษาคดีทุจริตในการซื้อขายที่ดินถนนรัชดาภิเษกจำนวน 33 ไร่ มูลค่า 772 ล้านบาทเศษ ทักษิณและภริยาคุณหญิงพจมาน ได้ออกเดินทางไปลอนดอน ศาลตัดสินจำคุกทักษิณเป็นเวลา 2 ปี ยกฟ้องคุณหญิงพจมาน ทักษิณลี้ภัยไปพำนักอยู่ที่นครดูไบมาจนทุกวันนี้ ระหว่างหนีคดียังมีคำพิพากษาลงโทษจำคุกอีกหลายคดี ซึ่งอาจทำให้ทักษิณต้องลี้ภัยอยู่ต่างประเทศเป็นการถาวร ในระหว่างลี้ภัย นายทักษิณยังเคลื่อนไหวทางการเมืองตลอดเวลา ทักษิณโจมตีกระบวนการยุติธรรมไทยว่าไม่มีกติกา ไม่มีความยุติธรรม ไม่ยึดหลักนิติธรรม ไม่เคารพสิทธิมนุษยชน ไม่ใช้กระบวนการยุติธรรมอย่างตรงไปตรงมา

7) นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรีคนที่ 28 ของประเทศไทย และเป็นนายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกของประเทศ อยู่ในตำแหน่ง 2 ปี 9 เดือนกว่า ระหว่างเป็นนายกรัฐมนตรี สภาผู้แทนโดยพรรครัฐบาลเสียงข้างมากพยายามตราพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมนักการเมือง “อย่างสุดขอย” ที่ครอบคลุมไปถึงนายทักษิณ ชินวัตร พี่ชาย จึงถูกมวลมหาประชาชนในนามของขบวนการที่เรียกชื่ออย่างว่า กปปส. นำโดยนายสุเทพ เทือกสุบรรณ ชุมนุมประท้วงและลามเป็นขบวนการขับไล่รัฐบาลเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2556 จนถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557 มีผู้ชุมนุมถูกลอบทำร้ายเสียชีวิตกว่า 20 คน ก่อนการรัฐประหารวันที่ 22 พฤษภาคม

นอกจากจะมีคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ให้นางสาวยิ่งลักษณ์สิ้นสุดสภาพการเป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม แล้ว นางสาวยิ่งลักษณ์ยังถูกฟ้องศาลว่ากระทำความผิดกฎหมายตามมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญาในข้อหาละเลย ไม่ดำเนินการยับยั้งมิให้เกิดความเสียหายในโครงการรับจำนำข้าว และระบายข้าว แต่ก่อนที่ศาลจะฎีกาจะมีคำพิพากษาในวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2560 นางสาวยิ่งลักษณ์ได้หลบหนีออกจากประเทศ ข้ามชายแดนที่จังหวัดสระแก้วไปยังประเทศ กัมพูชา และเดินทางต่อไปพำนักอยู่กับพี่ชายที่นครดูไบ เช่นเดียวกับนายทักษิณ ชินวัตร นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรยังมีกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง แต่รัฐบาลก็ไม่ได้ส่งคน ไปคุกคามแต่ประการใด

หัวหน้าผู้นำฝ่ายกบฏ

นอกจากนายกรัฐมนตรีทั้ง 7 คนที่กล่าวมาแล้ว ยังมีหัวหน้าผู้ก่อการกบฏอีกหลายคน ที่ล้มเหลวในการช่วงชิงอำนาจต้องถูกเนรเทศหรือต้องลี้ภัยหนีออกนอกประเทศ ซึ่งในบทความนี้จะกล่าวถึงเพียงบางคนที่สำคัญเท่านั้น ดังนี้

1) พันเอกพระยาทรงสุรเดช

1 ใน 4 ทหารเสือ ผู้ก่อการปฏิวัติ 2475 ถูกกล่าวหาจากฝ่ายจอมพล ป. พิบูลสงคราม ว่าเข้าร่วมกับฝ่ายกบฏและต่อต้านผู้นำประเทศ พระยาทรงสุรเดชถูกถอดยศให้ออกจากราชการ โดยไม่มีเบี้ยหวัด และถูกเนรเทศไปอยู่ที่ไซ่ง่อนและกลับมาอยู่ที่กัมพูชา เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2481 มีรายงานว่ามีความเป็นอยู่แร้นแค้นและถึงแก่อนิจกรรมอย่างยากจน ไร้ญาติมิตร แม้แต่เงินจะซื้อโลงศพก็ไม่มี แต่บางรายงานกล่าวว่าได้กลับมายังประเทศไทย หลังจากจอมพลป.เสียชีวิต พำนักอยู่ที่จังหวัดสุรินทร์ จนถึงแก่อนิจกรรมเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม มิถุนายน พ.ศ. 2516 ด้วยวัย 80 ปี

2) พันเอกพระยาฤทธิอัคเนย์

ถูกจอมพล ป. พิบูลสงครามอ้างว่าตำรวจมีหลักฐานว่าเกี่ยวข้องกับกบฏบวรเดช จอมพล ป. ยื่นคำขาดว่าจะลาออกจากราชการแล้วเดินทางออกนอกประเทศ หรือจะขึ้นศาล พิเศษที่จัดตั้งขึ้น เพื่อพิจารณาความผิด พระยาฤทธิอัคเนย์เลือกการลี้ภัยไปจีนและประทับอยู่ที่สิงคโปร์ ไม่มีรายงานว่ามี การเคลื่อนไหวทางการเมืองระหว่างลี้ภัย

3) พันเอกพระประศาสน์พิทยายุทธ

ถูกตั้งข้อสงสัยเดียวกับพระยาฤทธิอัคเนย์ ถูกส่งไปเป็นเอกอัครราชทูตที่ประเทศ เยอรมนี ไปเยี่ยมพระยาฤทธิอัคเนย์ที่สิงคโปร์ระหว่างการเดินทางไปรับตำแหน่ง

หัวหน้ากบฏหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2516

1) พลเอกฉลาด หิรัญศิริ

เป็นหัวหน้ากบฏที่ต่อต้านรัฐบาลนายธานินทร์กรัย วิเชียร หลังยึดอำนาจไม่สำเร็จ มีการต่อรองกับฝ่ายรัฐบาล ซึ่งตกลงยอมผ่อนผันให้บุคคลขึ้นหัวหน้ากบฏ 5 คน ลี้ภัยไปยังไต้หวันได้ แต่รัฐบาลไต้หวันกลับไม่ยอมรับผู้ลี้ภัยการเมืองกลุ่มนี้ พลเอกฉลาดถูกคำสั่งถอดยศและประหารชีวิตเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2520 ส่วนผู้ถูกจับกุมอื่นได้รับการนิรโทษกรรมในเดือนธันวาคมปีเดียวกัน

2) พันเอกมณูญ รูปขจร

เป็นหัวหน้ากบฏร่วมกับ พันเอกประจักษ์ สว่างจิตร์ และนายทหารระดับนายพันอีกจำนวนหนึ่งเรียกว่า “กบฏยังเติร์ก” หรือ “กบฏเมษาฮาวาย” พยายามโค่นล้มรัฐบาลเปรม ติณสูลานนท์ เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2524 ฝ่ายกบฏแต่งตั้งให้พลเอกสัณฑ์ จิตปฐิมา เป็นหัวหน้าคณะปฏิรูป เมื่อพ่ายแพ้ พลเอกสัณฑ์ขึ้นเฮลิคอปเตอร์หนีไปอยู่พม่าเป็นเวลา 5 ปี ส่วนพันเอกมณูญ รูปขจรหนีไปอยู่สิงคโปร์ ต่อมาได้รับการนิรโทษกรรมกลับประเทศ

ครั้งต่อมาในวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2528 พันเอกมณูญ รูปขจร ได้เข้าร่วมกับนายพลทหารนอกราชการกลุ่มหนึ่ง นำโดยพลเอกเสริม ณ นคร ทำการรัฐประหารพลเอกเปรมอีกครั้ง กบฏครั้งนี้เชื่อว่าผู้เป็นหัวหน้าจริงๆ คือพลเอก ยศ เทพหัสดิน ณ อยุธยา มีการเจรจาเลิกแล้วต่อกัน ไม่ให้มีการจับกุมคน ส่วนพันเอกมณูญ รูปขจร ถูกเนรเทศไปอยู่ประเทศเยอรมันและได้รับนิรโทษกรรมอีกครั้งในภายหลัง

ในการกบฏที่กล่าวมา ผู้เป็นหัวหน้าเป็นนายทหารในกองทัพบก อย่างไรก็ตาม ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามช่วงหลังมีการกบฏของทหารเรือครั้งหนึ่ง ซึ่งหัวหน้ากบฏต้องลี้ภัยไปต่างประเทศเช่นกัน กบฏครั้งนั้นเรียกว่า “กบฏแมนฮัตตัน” เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 ทำให้ความเสียหายให้แก่กองทัพเรืออย่างมาก หลังจากพ่ายแพ้ หัวหน้ากบฏ นาวาเอกอานนท์ ปุณฺทริกกาภา (ร.น.) ได้หลบหนีไปอยู่กับกลุ่มกบฏมอญในพม่าเป็นเวลา 8 ปี มีภรรยาเป็นชาวมอญ ได้รับนิรโทษกรรมกลับมาอยู่ในประเทศไทยพร้อมกับภรรยาชาวมอญ ทำงานเป็นกัปตันเรือเดินทะเลถึงแก่กรรมเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2528

ผู้ร่วมปฏิบัติการกับ นาวาเอกอานนท์คือ นาวาตรีมนัส จารุภา ซึ่งเป็นผู้ใช้ปืนจี้จอมพล ป. พิบูลสงคราม ผู้เป็นประธานในพิธีรับมอบเรือชุดแมนฮัตตันจากเจ้าหน้าที่สถานทูตอเมริกันในวันนั้น โดยบังคับให้จอมพล ป. ขึ้นไปอยู่บนเรือหลวงศรีอยุธยา ซึ่งจอดอยู่หน้าวัดราชาธิวาส กองทัพอากาศได้ส่งเครื่องบินมาโจมตีจนเรือรบจมลง นาวาตรีมนัส หลบหนีไปอยู่พม่าประมาณ 1 ปี ลอบเข้าประเทศและถูกจับกุมเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2495

และในปี พ.ศ. 2500 ได้รับนิรโทษกรรม ถึงแก่กรรมจากอุบัติเหตุจากการถูกรถชนเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2516

จากการนำเสนอข้างต้นจะเห็นได้ชัดว่า เหตุการณ์ทั้งหมดล้วนเกี่ยวพันกับการใช้ความรุนแรงในการต่อสู้ทางการเมืองทั้งสิ้น ซึ่งก็เป็นไปตามกรอบความคิดทั้งสองนี้ได้ใช้อธิบายไว้ คือประเทศไทยมิใช่เป็นประเทศที่ปกติ และการเมืองเป็นเรื่องของกลุ่มอภิสิทธิ์ชนที่ผลักดันหมุนเวียนกันยึดครองอำนาจ มีการกีดกันมิให้ฝ่ายเห็นต่างได้เข้ามามีส่วนร่วมตามกติกาประชาธิปไตย แม้ในช่วงที่การเมืองมีลักษณะเปิด กลุ่มทหารก็ยังหาเหตุผลที่จะทำการรัฐประหารและกำหนดกติกาใหม่ที่ยังคงลักษณะการเมืองแบบอำนาจนิยมอยู่ ดังเช่นปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2560 หลังรัฐประหาร 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557

อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีการใช้การเนรเทศหรือการบังคับลี้ภัยเป็นวิธีการในการกำจัดศัตรูของฝ่ายชนะก็ตาม รัฐบาลยังสามารถใช้วิธีปรองดองกับผู้ที่ถูกเนรเทศหรือผู้ลี้ภัย รวมถึงผู้ที่ถูกจับกุมคุมขังได้ โดยการออกกฎหมายนิรโทษกรรม ซึ่งได้กล่าวถึงข้างแล้วในกรณีต่างๆ อีกทั้งประเทศไทยไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรพุทธศักราช 2560 ยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 39 ว่า “การเนรเทศบุคคลสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักรไทย หรือห้ามมิให้ผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักรไทยจะกระทำมิได้ การถอนสัญชาติไทยของบุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยกำเนิดจะกระทำมิได้” ซึ่งสอดคล้องกับ Article No.9 ของ Universal Declaration of Human Rights ที่บัญญัติว่า “No one shall be subjected to arbitrary arrest, detention or exile.” ด้วยเหตุนี้ การลงโทษผู้กระทำความผิดทางการเมืองอย่างรุนแรง โดยการเนรเทศหรือการบังคับลี้ภัยจึงไม่น่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ส่วนการหนีโทษอาญาของนักการเมืองที่ถูกศาลพิพากษาจำคุกเป็นคนละเรื่อง

มีอีกวิธีหนึ่งที่สร้างความหวังแก่ผู้ถูกเนรเทศหรือผู้ลี้ภัยที่จะมีโอกาสกลับประเทศ คือการใช้วิธีการทูตซึ่งในสมัยกรีกโบราณมีการใช้โทษอยู่ 3 ทางด้วยกัน คือ

- 1) ส่งตัวแทนหรือหนังสือไปให้กลุ่มสนับสนุนในประเทศ หรือรับข่าวสารจากเพื่อนฝูงและญาติเพื่อติดต่อความเคลื่อนไหวในประเทศ
- 2) ส่งตัวแทนหรือกลุ่มเล็กๆ ไปพบผู้นำที่มีอำนาจในประเทศเพื่อขอร้องให้ช่วยเหลือกลับประเทศ
- 3) ส่งผู้แทนไปขอให้ประเทศที่เป็นมิตรช่วยเหลือ เรียกร้อง หรือกดดันทางการทหารหรือเศรษฐกิจ เพื่อช่วยเหลือให้กับประเทศโดยไม่มีคามผิดตามมา (Loddo, 2019)

วิธีการทูตดังกล่าวยังมีใช้อยู่ในปัจจุบันในรูปแบบต่างๆ กันไป โดยเฉพาะในแอฟริกา ลาตินอเมริกา และตะวันออกกลาง ผู้ลี้ภัยการเมืองของไทยก็น่าจะเคยใช้วิธีดังกล่าว แต่ประสบความสำเร็จเพียงใดขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองแต่ละกรณีไป

บทความนี้เป็นความพยายามที่จะเสนอข้อคิดจากปรากฏการณ์การเนรเทศและการลี้ภัยเพื่อชี้ให้เห็นการพัฒนาการเมืองของไทยให้เป็นประเทศประชาธิปไตยที่ “ปกติ” จำเป็นจะต้องมีสถาบันทางการเมืองหลักที่เข้มแข็งพอที่จะปกป้องกันการใช้อำนาจทางที่ผิด มีหลักนิติธรรม มีกติกาพื้นฐานของการต่อสู้ที่ทุกฝ่ายยอมรับ และประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ผู้พ่ายแพ้ทางการเมืองต้องมีโอกาสที่จะกลับมาสู้อีกครั้ง มีที่ยืนในพื้นที่ทางการเมือง ไม่ต้องหวั่นเกรงว่าจะต้องถูกลงโทษโดยการเนรเทศหรือถูกบีบบังคับให้ต้องลี้ภัยไปอยู่ต่างแดนเพราะกระบวนการยุติธรรมที่ไม่น่าเชื่อถือและกฎหมายที่ล้าสมัยอีกต่อไป ดังที่ปรากฏในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา

หมายเหตุ

ผู้เขียนต้องขอขอบคุณ ดร.ปิ่นหยั หนูนวล แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ช่วยค้นหาเอกสารส่วนหนึ่งให้จากอินเทอร์เน็ตในช่วงที่ใช้หวัด Covid-19 กำลังระบาด ช่วยให้ผู้เขียนสามารถทำความเข้าใจเรื่องการเนรเทศและการลี้ภัยทางการเมืองได้ดียิ่งขึ้น

ในบทความนี้ผู้เขียนใช้ข้อมูลจากหนังสือประวัติศาสตร์การเมืองไทยหลายเล่มด้วยกัน ซึ่งขอขอบคุณผู้เขียนทุกคนที่ไม่ได้เอ่ยนามไว้ในที่นี้ ต้องขอบคุณเพลิง ภูผา ผู้เขียนหนังสือผู้ก่อการ...ประชาธิปไตย วีรบุรุษหรือ กบฏ? (เพลิง ภูผา, 2553) กบฏบวรเดช (เพลิง ภูผา, 2556) การเมืองสงครามกลางเมืองกบฏแมนฮัตตัน (เพลิง ภูผา, 2558) และเล่มอื่นๆ สำหรับข้อมูลหลักที่ได้ใช้ในการเขียนและหนังสือชื่อ ลี ก ล้วง ลับ 28 นายกรัฐมนตรีไทย สงคราม หรือการเปลี่ยนแปลง (กองบรรณาธิการฝ่ายการเมือง สำนักพิมพ์บีคส์ ทู ยู, 2556) สำหรับข้อมูลอ้างอิงเกี่ยวกับประวัตินายกรัฐมนตรีตั้งแต่พระยามโนปกรณนิติธาดาจนถึงนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

กองบรรณาธิการฝ่ายการเมือง สำนักพิมพ์บีคส์ ทู ยู. (2556). *ลี ก ล้วง ลับ 28 นายกรัฐมนตรีไทย*

สงคราม หรือ การเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ: บีคส์ ทู ยู, สนพ.

เพลิง ภูผา. (2553). *ผู้ก่อการ...ประชาธิปไตย วีรบุรุษหรือ กบฏ?*. กรุงเทพฯ: สยามความรู้.

เพลิง ภูผา. (2556). *กบฏบวรเดช*. กรุงเทพฯ: สยามความรู้.

เพลิง ภูผา. (2558). *การเมืองสงครามกลางเมืองกบฏแมนฮัตตัน*. กรุงเทพฯ: สยามความรู้.

ในส่วนเอกสารภาษาอังกฤษผู้เขียนได้อ้างไว้บ้างแล้วในบทความ บางส่วนยังไม่ได้ลงรายละเอียดหรือกล่าวถึงจึงนำเสนอไว้ในที่นี้ รวมทั้งหนังสือเล่มอื่นๆ ที่เขียน ได้แก่

- Aguirre, B. (2006). *Political Exile, Transnationality, and the Racialized Cuban*. In Annual Proceedings, The Association for the Study of the Cuban Economy.
- Brice, C. (2020). *Exile and the Circulation of Political Practices*. N.P.: Cambridge Scholars Publishing.
- Camurri, R. (2021). The Exile Experience Reconsidered: A Comparative Perspective in European Cultural Migration during the Interwar Period. *Transatlantica*, 1, 1-16.
- Gazit, O. (2019). Political Exile and Identity Construction: The Case of Political Exiles from Latin America to Israel, 1970-2004. In *Collective Identities, States and Globalization: Essays in Honour of S. N. Eisenstadt* (pp. 203-230). N.P.: Magnes Press.
- Loddo, L. (2019). Political Exiles and Their Use of Diplomacy in Classical Greece. *KTÈMA*, 44, 7-21
- Sznajder, M., & Roniger, L. (2009). *The Politics of Exile in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Watmough, S. P., & Öztürk, A. E. (2018). The Future of the Gülen Movement in Transnational Political Exile: Introduction to the Special Issue. *Political, Religion and Ideology*, 19(1), 1-10.
- Wright, T. C., & Oñate, R. (1998). *Flight from Chile: Voices of Exile*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Zimmerman, W. (2014). *Ruling Russia: Authoritarianism from the Revolution to Putin*. New Jersey: Princeton University Press.

ก่อนที่จะจบบทบรรณาธิการฉบับนี้ คงจะไม่มีสิ่งใดที่มีค่าพอที่จะมอบเป็นเกียรติให้แก่ผู้ช่วยศาสตราจารย์อโณทัย วัฒนาพร ในโอกาสนี้ได้ดีเท่ากับงานเขียนเชิงวิชาการของรองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี เจนวิทย์การ ที่ตั้งคำถามผ่านงานเขียนเชิงวิชาการที่ชวนคิดวิเคราะห์กันต่อว่า สรุปลแล้วสังคมไทยต้องการ “ผู้นำ” ลักษณะใด และผลักไส “ผู้นำ” แบบใดออกไปจากสังคมไทย

มาลินี คุ่มสุภา
บรรณาธิการประจำฉบับ

Deformed Constitutionalism: Thai-style Judicialization and the Problem of Parliamentary Supremacy	
<i>Pandit Chanrochanakit</i>	1-18
การประท้วงกับอัตลักษณ์ร่วมทางการเมือง: กรณีศึกษาพลวัตของ “อัตลักษณ์ประชาธิปไตย” ผ่านการประท้วงในบริบทการเมืองพม่า	
<i>ณัฐพล ตันตระกุลทรัพย์</i>	19-38
การพัฒนากรอบแนวคิดในการศึกษาการปรับตัวของระบอบอำนาจนิยมรัฐธรมิอ่าวหลังอาหรับสปริง	
<i>อาทิตย์ ทองอินทร์</i>	39-74
การแข่งขันทางการเมืองขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดใน 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบนในระบอบทศวรรษ (พ.ศ. 2554-2563)	
<i>ณัฐกร วิทิตานนท์</i>	75-116
รัฐกับการพัฒนาในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงภายใต้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนตั้งแต่ ค.ศ. 2015-2020	
<i>สุพิชฌาย์ ปัญญา</i>	117-138
สิทธิขั้นพื้นฐานในรัฐธรรมนูญอินเดีย: บทสำรวจเบื้องต้น	
<i>อาทิตย์ อัสมา</i>	139-158
แนวทางการจัดทำต้นฉบับบทความ เพื่อส่งขอรับการพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์	

Deformed Constitutionalism: Thai-style Judicialization and the Problem of Parliamentary Supremacy¹

Pandit Chanrochanakit²

Received: March 28, 2021

Revised: July 29, 2021

Accepted: August 3, 2021

Abstract

This article traces practices of Thai Constitutional Court in order to understand how such practices effect the principles of parliamentary supremacy in Thai politics through the constitutional Court rulings from 2006 to 2021. This research suggests that the Thai-style judicialization can be divided into four waves. The first wave starts from court ruling over the April 2006 general election, the removal of the Election Commission from office, and the dissolution of the Thai Rak Thai party. The second wave comes in September 2008, in which the court disqualified Samak Sundaravej and follow with the dissolution of ruling parties in December 2008. The third wave comprises of the ruling over the constitution amendment case in April 2013 and the removal of Yingluck Shinawatra from office in May 2014. The last wave starts right after the 2019 general election. The four waves significantly contribute to the deformation of Thai politics as well as the intervention through the principle of parliamentary supremacy.

Keywords Constitutionalism, Parliament Supremacy, Thai-style judicialization, Deformed Constitutionalism

¹ The Rachadapiseksompoj Fund of Chulalongkorn University generously supports my research project “Politics of Political Institutions in Thai Politics from 2006-2016, A Decade of Deformed Constitutionalism: Thai-style Judicialization and the Problem of Parliamentary Supremacy (contract number DNS 60-042-24-002-1, March 2, 2017) including a trip to attend the International Studies Association Conference, Hong Kong, 2017. The first draft of this paper was developed while I was a visiting researcher at the Research Institute for Languages and Cultures of Asia and Africa (ILCAA), Tokyo University of Foreign Studies (TUFS) back in 2015. I thank Prof. Ryoko Nishii for being my mentor at ILCAA.

² Assistant Professor, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok 10330. E-mail: panditc@gmail.com

รัฐธรรมนูญนิยมที่บิดผัน: ตุลาการวิวัฒน์แบบไทยกับปัญหา ของสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้มีอำนาจสูงสุด

บัณฑิต จันทรโรจนกิจ³

บทคัดย่อ

บทความนี้พินิจปฏิบัติการของศาลรัฐธรรมนูญไทยเพื่อทำความเข้าใจปฏิบัติการและคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญส่งผลต่อหลักการอำนาจสูงสุดของสภาผู้แทนราษฎรอย่างไร ผ่านคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญระหว่าง พ.ศ. 2549 ถึง 2564 งานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่าเราสามารถแบ่งบทบาทของตุลาการวิวัฒน์แบบไทยได้เป็นคลื่นสี่ลูก คลื่นลูกที่หนึ่งเริ่มจากการตัดสินให้การเลือกตั้งเมษายน 2549 เป็นโมฆะ การปลดคณะกรรมการการเลือกตั้งและการยุบพรรคไทยรักไทย คลื่นลูกที่สองมาถึงในเดือนกันยายน 2551 ที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งตัดสินว่านายสมัคร สุนทรเวช ขาดคุณสมบัติเป็นนายกรัฐมนตรีและการยุบพรรคร่วมรัฐบาลในเดือนธันวาคมปีเดียวกัน ตามมาด้วยคลื่นลูกที่สามที่ประกอบด้วยคำตัดสินที่ให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจากฝ่ายนิติบัญญัติไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและการถอดถอนนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีย้อนหลัง และคลื่นลูกสุดท้าย เริ่มหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเดือนมีนาคม 2562 คลื่นของตุลาการวิวัฒน์ทั้งสี่คลื่นส่งผลสะท้อนต่อการบิดผันผิวดรูปของการเมืองไทยและเป็นการแทรกแซงหลักการอำนาจสูงสุดของสภาผู้แทนราษฎรอย่างมีนัยสำคัญ

คำสำคัญ รัฐธรรมนูญนิยม, หลักการอำนาจสูงสุดของสภาผู้แทนราษฎร, ตุลาการวิวัฒน์แบบไทย, การบิดผันผิวดรูปของการเมืองไทย

³ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ 10330 อีเมล: panditc@gmail.com

I. A Deforming Decade of Thai Politics: Overthrowing Thaksin at all costs

It is more than a decade since Thai politics drastically changed after Thaksin Shinawatra was ousted by the 2006 coup d'état. Many experts pointed out that the country's politics would only retreat to military rule for a short time (Ockey, 2007, pp. 133-140). Some even remarked that the 2006 coup would be short, and a new general election would soon restore the prospects of electoral democracy (Pasuk & Baker, 2013, p. 607). However, the act of coup in 2006 was 'almost unimaginable' because 'the unpopular government could be defeated democratically at a general election and it was evident that developed countries would not recognize a military government. Nevertheless, the military staged a successful coup on September 19, 2006'. And in many ways, according to Tamada's remark, the coup was 'a crucial step in a series of attempts to topple the Thaksin administration' (Tamada, 2008, pp. 260-261)

After dissolving the parliament and calling for a general election in 2006, the judicial processes of toppling Thaksin began, charging him for criminal acts and for violation of ethical code of conduct. The TRT Party was also targeted, for it was charged with hiring a smaller party to have its members compete with TRT in some constituencies in order to avoid a 20% vote rule. The case proceeded in the Constitutional Court. The court ruled that TRT administrative committees were guilty, as a result its 111 executive members were banned from participating in politics for 5 years.

Despite military intervention to 're-order' Thai politics, People's Power Party or PPP-Thaksin's reincarnated Party, won the December 23, 2007 general election and Samak Sundaravej became the Prime Minister. However, Samak was disqualified by the Constitutional Court for receiving a small amount of honorarium from a television cooking show.

Somchai Wongsawat, Thaksin Shinawatra's brother-in-law, succeeded Samak despite a strong campaign against him. The People's Alliance for Democracy (PAD, aka Yellow Shirt movement) demonstrators condemned Somchai as Thaksin's nominee, surrounded the Parliament building blocking his new cabinet

members from entering a joint sitting of the National Assembly. As the encounter was at its height, the police force cracked down on demonstrators leaving two dead and more than 200 injured.

The Constitutional Court ruled that Somchai and PPP executive members were guilty of hiring a small political party to avoid the minimum 20 percent voter's rule. The PPP was dissolved and its executive members were banned from politics for 5 years. Somchai had to step down. Besides this, the Constitutional Court dissolved the Matchimathippatai Party and Chart Thai Party. The board members of the two parties were banned from politics for 5 years. Then, Abhisit Vejjajiva was chosen from the rest of the parliament members to become the 27th Prime Minister of Thailand.

However, the political situation become more critical after Thaksin's supporters and their alliances organized the United Front Against Dictatorship, challenging Abhisit's legitimacy. It later changed its name to United Front for Democracy against Dictatorship (UDD, aka Red Shirt movement) and rallied against Abhisit's government for months on Rajdamnern Avenue and at Rajadamri junction. At the height of the conflict, Abhisit's government deployed the army to 'reclaim the area' from the UDD protestors leading to crackdowns on April 10th and May 19th, 2010, in which more than 100 people died and some 2000 others were injured.

In late 2010 Abhisit dissolved parliament and set a date for a general election on July 3, 2011. The former PPP reincarnate under the new title 'Pheu Thai Party' (PTP) won the election. Yingluck Shinawatra, a younger sister of ousted former Prime Minister Thaksin Shinawatra, gained the majority vote and became the 28th Prime Minister of Thailand.

Even though Yingluck was under heavy pressure from various camps, her government had survived until the submission of a draft of an Amnesty Bill in November 2013. The draft created tensions and lead to mass protests from scholars, PAD supporters, Thaksin haters and even some Red Shirt supporters. The PAD and its alliance from the Democrat Party finally launched a new organization calling themselves the People's Democratic Reformation Commission (PDRC) and promised to overthrow Thaksin and Yingluck. The PDRC started camping at

governmental facilities and attempted to shut down ministries in opposition to Yingluck's government. Yingluck finally stepped down on December 9, 2013 and called for a general election on February 2, 2014.

However, the PDRC's agenda had gone further than calling for a general election. They created a new motto 'Reform before Election', which signified that they demanded a royally appointed government and a halt to elections until they could 'completely reform' the whole country. During such time, there were clashes between demonstrators and passers-by, including with red shirt supporters.

The PDRC tried many ways to block the February 2, 2014 general election, by for example, camping in front of the ballot stations, forcing the ballot station committee to shut down and by seizing ballot boxes. Similar PDRC acts spread to some other provinces, especially in those southern provinces that were known Democrat strongholds. Protesters were only able to shut down less than half of the ballot stations, however.

At that time, there were constitutional cases that had been brought to the Constitutional Court. The series of judicial interventions ended shortly before the May 22, 2014 coup staged by the National Council for Peace and Order (NCPO). The Constitutional Court removed Yingluck Shinawatra from her position as 'interim PM' over alleged irregularities in the appointment of a security adviser.

In short, Thailand has retreated to military rule twice from 2000 to 2020. Since the 2015 draft constitution was abolished, the National Assembly has appointed a new constitution drafting committee, which intends to stay in power for another 20 months (from September 2015). Although interim Prime Minister Gen. Prayuth Chan-o-cha promised the Japanese Prime Minister that he would let a general election be held in 2015. The National Reform Assembly appointed Bowornsak Uwanno and other 36 constituent committees to draft a constitution. However, the draft did not pass majority vote from the NRA on September 6, 2015. Besides, the NRA's term had ended. The NCPO announced its second roadmap and expected to hold a general election in March 2017. Meechai Reuchupan was appointed by NCPO to lead a new constituent committee and they would take

another 20 months to complete. The draft was taken to referendum in August 2016. However, King Bhumibhol passed away on October 13, 2016.

The promulgation of the new constitution has been postponed without a certain timeline. Finally, King Rama X unexpectedly promulgated the 20th constitution on April 6, 2017. The date of general election was set on March 22, 2019. The analysts expected that Junta would withdraw from politics and return to a civilian rule. The role of Constitutional Court would be a guardian of the new constitution. On the one hand, there is no sign of trust in politicians and people. The drafting committee is seeking a better solution to exclude Thaksin's political party at all costs, as well as the NCPO's attempts to stop critiques from the opposition and welcome only PDRC wing critiques. It can be said that division in Thai society is still at large.

This paper highlights the judicial interventions and points out that such interventions created friction zones which are unhealthy conditions for the establishment of parliamentary supremacy. Besides, evaluating the performance of the Constitutional Court shows that it has invented new characters of Thai-style judicialization.

II. The Idea of Judicialization from Different Roots

Being the world's oldest written constitution, the American constitution has challenged the ways in which people interpret and enforce the constitution upon the administration, legislation, and judiciary. While the American system is based on the separation of power, scholars suggest that it is implausible because there are many cases where the Supreme Court decisions changed the course of American politics. The judicial interpretation of the constitution or judicial review also generates dispute over cases that lead to debates over judicial independence, popular accountability and the separation of politics and law.

The notion of judicial supremacy in the American system was developed during the first century of the republic. The court ruled the constitutional interpretation that binds the administrative branch to comply with. However, the executive branch condemned the fact that the court interfered with its authority,

which is the authority of ‘the people’. The judges and their supporters argued that they were just doing their job and enforced the ‘fundamental law’. At some point, President Roosevelt tried to curb the judicial power by appointing ‘sympathetic judges’ in 1937.

After Roosevelt’s attempt, the constitutional law changed rapidly. By the 1970s and 1980s there was interpretative theory that was ‘designed to keep judges within the bounds of law and out of politics’. However, there was more acceptance that politics and law are related (Friedman, 2005, pp. 264-269). In many ways the court pushed forward some constitutional limitations to a new boundary in the matter of civil rights.

According to a study by Wenzel, there are at least three different styles of judicial reviews in terms of constitutional maintenance: the American system of judicial review, the Commonwealth or Westminster model of parliamentary sovereignty; and the Kelsen compromise between the two (Wenzel, 2013, pp. 591-598). The American style of judicial review relies largely on the courts. The constitution is the highest law of the land that the government has to behold to. However, all citizens can make their way up to the Supreme Court to contest a constitutional violation (Wenzel, 2013, pp. 594). The Westminster system usually limits the role of the judiciary to an advisory role, while the final interpretation of the constitution and law is held by Parliament. To reconcile both systems, the Kelsen compromise suggests that constitutional councils should be able to review and nullify acts of Parliament or the Executive. Thus, the review bodies have limited power and are institutionally connected to other branches of government. The countries that represent the Kelsen model are France, post-Soviet Russia and most of Central and Eastern Europe (Wenzel, 2013, p. 592).

Thailand has always boasted a constitutional monarchy since the revolution of 1932; the new regime follows the Westminster model. Throughout the history of modern Thai politics, it has been switching back and forth between military governments and civil governments. The military interventions in the last forty years have all ended with violence. One of the latest coups was on February 23, 1991 and ended with an uprising against the military regime, and was

consequently followed by the 1997 political reformation, whereby an elected body drafted the 1997 constitution. The 1997 constitution proclaims a Westminster model but is equipped with new independent agencies including the Constitutional Court.

In general, the theories of judicialization are varied and based on its regime and historical background. For example, in the British system it should respect parliamentary sovereignty and limit its constituency by not making a new law or introducing a new practice (Van Der Schyff, 2010). However, in the Kelsen model it could be used to nullify or correct unconstitutional practice. In this regard, some judicial review could be considered a progressive act, i.e. empowering the rights of the people, reinforcing the mechanism of government, and reducing conflict from constitutional interpretation. On the contrary, the judicial review could be also considered a conservative act in the ways in which it does not protect civil rights or supports illegitimate acts.

Besides, the review bodies in the Westminster model should represent the will of the people and be legitimized by popular participation.

III. History of the Constitutional Court in Thailand

Prior to 1997 Thailand lacked the need for constitutional interpretation. Historically the first conflict of constitutional interpretation could be traced back to after World War II after the parliament passed the War Crimes Act of 1945. When the war crimes cases went to the Supreme Court, which at the time was acting as a War Crimes Court, it was ruled that those who were charged with war crime acts were not guilty because of the principle of ‘Nullum crimen, nulla poena sine praevia lege poenali’.⁴ There are three reasons that the Supreme Court insisted that they had jurisdiction over the case and it could overrule the unconstitutional act. First, the court had jurisdiction over interpretation of the law and its implementation; as a result, it held the power to consider the legality of law.

⁴ “No crime (can be committed,) no punishment (can be imposed) without (having been prescribed by) a previous penal code.”

Second, according to the separation of power and the principle of checks and balance of power, the court had to identify any unconstitutional bill drafted by parliament.

Third, according to the legal supremacy of the constitution, parliament should not decide whether the bill is constitutional or not; it is rather the Supreme Court's role.

The parliament, then, appointed an Ad hoc Committee to find a resolution.⁵ However, it was during the drafting process of the 1946 constitution, that inspired by that conflict, the drafting committee included a section on Constitutional Tribunal for the first time in Thai history (Saengkanokkul, 2009, pp. 14-16).

The Constitutional Tribunal in the 1946 Constitution consisted of 15 members appointed by the National Assembly. The qualification of constitutional tribunal judges was not stated. The 1946 Constitution was later torn up following the 1947 coup; the Constitutional Tribunal was established during the existence of a permanent constitution, however, there was no case taken to the Constitutional Tribunal.

The need for a Constitutional Court seemed to be less significant until the political reformation in the 1990s. After a series of coups and drafting of new constitutions, activists and political elites have come to agree that the reformation is needed. The 1997 constitution was drafted and put high hopes on its new political architecture, including sets of independent agencies to monitor and to regulate politicians and high-ranking officials. The Constitutional Court was expected as a part of this new mechanism to provide oversight of politicians.⁶ They hoped that the Constitutional Court would adjudicate on problematic issues of constitutionality of law (aka 'constitutional cases'). The objectives were to protect

⁵ The ad hoc committee comprises of 7 members from a former Minister of Justice, a former Supreme Court judge, and 5 legal experts. They concluded that the final judgment on constitutional interpretation should be the parliament's constituency.

⁶ The Constitutional Court has been established together with other independent agencies such as Election Commission, National Commission of Human Rights, National Anti-corruption Commission and so on to fight against corrupted politicians and high-rank officials.

the principle of the constitution as the supreme law and to recognize and protect rights and liberties of the people by exercising its power.

The Constitutional Court was established in the 1997 constitution and had 15 members consisting of five judges selected by a plenum of Supreme Court judges through secret ballot, two judges from a plenum of Supreme Administrative Court through secret ballot, five experts in law approved by the Senate after having been selected by a special panel⁷, and three experts in political science approved by the Senate after having been selected by the same panel.

During the 2006 coup, constitutional cases were transferred to a junta-appointed Constitutional Tribunal. The Tribunal consisted of 9 members as follows: the President of Supreme Court as its President, the Chief of Administrative Court as the Vice President, five judges selected by a plenum of Supreme Court judge through a secret ballot, and two judges from a plenum of Administrative Court through a secret ballot.

After the promulgation of the 2007 Constitution, the new structure of the Constitutional Court was designed after the 1997 Constitutional Court, but its members were reduced to 9 as follows: three judges selected by a plenum of Supreme Court judge through a secret ballot, two judges from a plenum of Supreme Administrative Court through a secret ballot, two experts in law approved by the Senate after having been selected by a special panel,⁸ and two experts in political science approved by the Senate after having been selected by the same panel.

The Constitutional Court had jurisdiction to determine whether the provisions of any law, rule or regulation are contrary to or inconsistent with the

⁷ The panel members are Supreme Court Judge as the president, four deans of law, four deans of political science, and four representatives of the political parties whose members are representatives.

⁸ The panel members are Supreme Court Judge president, the SAC president, the president of the House of Representatives, the opposition leader, and one of the chiefs of the constitutional independent agencies (Chief Ombudsman, President of the Election Commission, President of the National Anti-corruption Commission or the President of the State Audit Commission). This panel has no representative from political party.

Constitution. Decisions of the Constitutional Court were not subject to appeal by any other court. According to the 2007 Constitution, the jurisdiction of the Constitutional Court covered twenty areas.

It also states in Section 126 that ‘The decision of the Constitutional Court shall be deemed final and binding on the National Assembly, Council of Ministers, Courts and other State organizations’, which is not included in section 268 of the 1997 Constitution.

The Constitutional Court was redesigned in the 2017 Constitution that its members comprise of three judges selected by a plenum of Supreme Court judge through a secret ballot, two judges from a plenum of Supreme Administrative Court through a secret ballot, one expert in law approved by the Senate after having been selected by a special panel, and one expert in political science approved by the Senate after having been selected by the same panel. The 2017 Constitution introduces two new members from experienced civil servant. To compare with the 2007 Constitution, the two seats from experts in political science and law were taken into the hand of bureaucrats. The selection of Constitutional Court members after 2017 Constitution relies heavily on the Senate. Without the Senate’s approval, the candidates will be immediately ruled out (iLaw, 2020).

In this regard, the Constitutional Court has accumulated power and rules binding other institutions and agencies including courts after the 2006 coup d’état. Many scholars have suggested that the Constitutional Court has become the ‘Fourth Power of Sovereignty’ (Trisuwan, 2020).

IV. Four waves of Thai style Judicialization

The beginning of Thailand’s political crisis started even before Thaksin Shinawatra dissolved the parliament on February 24, 2006 following the call for a general election scheduled on April 2nd. The Thaksin government was under heavy pressure from various groups, and thus, the Democrat Party boycotted the general election. Abhisit Vejjajiva, the leader of the Democrat Party joined the PAD’s call for the monarch’s appointed PM citing Section 7 of the 1997 Constitution. In response to the PAD and the Democrat leader’s call, His Majesty the King delivered

a famous speech on April 25, 2006, stating that he could not violate the constitution. It is possible that the courts should find the solution.

The royal speech generated discussions among judges, scholars, and political analysts both in support and opposition to the king's opinion. Scholars point out that the Constitutional Court's judicial intervention is 'surely inspired at least in part by the king's 2006 speech' and 'the junta's appointment of sympathetic justices' (Nardi Jr., 2010).

Thirayuth Boonmee, a renowned anti-Thaksin scholar, wrote an article endorsing the judicial intervention by citing the king's speech. Theerayuth blames the Thai parliamentary system as the cause of the crisis. He cited the 1997 economic crisis as a product of a corrupted political system. Due to the lack of checks and balance mechanism, Thailand's corrupted political system always leads to crisis.

Thirayuth also condemned the fact that a capitalist system takes an absolute control of the Thai state creating conflicts of interest, for instance, with the privatization of state-owned enterprises, double standards, lack of internal and external auditing in policy making, and so on.

According to Thirayuth, when Thaksin is out of politics, Thai society gets back to normalcy. It has become an agenda to uproot Thaksin at all costs for those who believe that when Thaksin is out from politics, Thailand will return to be a peaceful society.

Thirayuth interpreted the king's speech in the ways in which a righteous one would do anything for his country, urging the judges to exercise their power in more advanced ways. He insists that the judicial branch has an indirect and soft power. He claimed that there was a gap in the checking and balance mechanism, which caused 'conflicts of interest' and 'corruption' of politicians. In other words, he suggested that the judicial branch should fill the gap by using its judicial power in a broader sense and practice. He also urged other quasi-judicial organizations, for instance, the Election Commission, National Anti-Corruption Commission, and so on to engage in check and balance mechanisms. He defines judicial intervention as 'tulakarnpiwat' or 'Judicialization of Politics' (Boonmee, 2006, pp. 12-19).

Despite a rough interpretation of the speech, Thirayuth gained recognition as having a way to break through a political deadlock. Instead of breaking state power into three branches, he suggests that the current Thai state has been divided into two sectors as follows: The first sector is state power comprising government, bureaucrats, and politicians. The second half is civil society including mass media and members of the general public. He urges that the judicial branch should support civil society. In this sense, Thirayuth puts a high expectation on the shoulders of the judicial branch. Rather than limiting its role towards the law, the courts can make law by more advanced rules and verdicts. Even a modern state relies on the principles of separation of power; he also claims that there is no clear distinction between the branches of power. Hence, it is possible that the court could cross the boundary to make laws (Boonmee, 2006, pp. 20-28).

McCargo highlights 6 cases of judicialization in action as follows: the nullification of the April 2006 general election, the banning of TRT, the removal of Samak Sundaravej from office, the Ratchadapisek land verdict in October 2006, the confiscation of Thaksin Shinawatra's assets in February 2010, and the removal of Yingluck Shinawatra from office in May 2014 (McCargo, 2014, pp. 417-441).

This research suggests that in order to understand Thai-style judicialization we have to consider its practices as four waves. I use the term 'wave' as a metaphor signifying that the constitutional court verdicts washed Thai politics away from principles of constitutional monarchy. The first wave comprises the nullification of the April 2006 general election, the removal of the Election Commission from office, and the dissolution of the TRT party in May 2007. The second wave consists of the disqualification of Samak Sundaravej in September 2008, the dissolution of PPP, Matchimathippatai Party and Chart Thai Party in December 2008. The third wave comprises of the blocking of a constitution amendment in April 2013 and the removal of Yingluck Shinawatra from office in May 2014. The last wave starts right after the 2019 general election.

Each wave represents the significant moves of the Constitutional Court and independent agencies. The first wave represents the attempt of courts and independent agencies to further push Thai politics by their interpretation of the king's

speech. The judicial activism is the first action and is welcomed and enabled the political deadlock to be broken. It should be noted that Thaksin's asset confiscation was made under the Constitutional Tribunal appointed by the junta. The case had proceeded until the Supreme Court ruled that Thaksin's wealth was unusual, as a result the court confiscated 46 billion Thai Baht (approx. 1.32 billion USD).

The second wave represents a more obscured use of judicial interpretation; the ways in which the Constitutional Court ruled that Samak Sundaravej's status as a TV moderator was unconstitutional. The dissolution of PPP and its supporters for the election fraud enabled the unpopular Abhisit Vejjajiva to become the 27th Prime Minister of Thailand.

The third wave represents an almost deformed style of politics since the attempt of Yingluck's government to amend the section on the Senate from being a half-elected body to a fully elected body. The Constitutional Court ruled that the amendment would lead to a change of structure of the state. As a result, the court invalidated the amendment.

The last wave washes the opposition party right after the 2019 general election. The Constitutional Court suspends Thanathorn Juangroongruangkit, the leader of Future Forward Party and a PM candidate, to stop performing his duty as a representative in the first parliament session (Online Reporters, 2019). He was later disqualified from MP in May 2019 (Post Reporters, 2019). Later on, the Future Forward Party and its executive members are disqualified and banned from politics (Online Reporters, 2020). The constitutional Court also rules over the 2017 constitution amendment during the third reading of parliament and suggests that the constitution amendment must be taken to referendum both before and after the draft finish (Sattaburuth, 2021a). The Court ruling comes out during the parliament's third reading surges an opportunity that the ruling party would vote for constitutional amendment. Besides, members of both oppositions and ruling parties hesitate to vote for they are afraid of violation of court ruling (Sattaburuth, 2021b).

The court's interpretation became an intervention in the realms of parliamentary jurisdiction. It violated the fundamental rules of the Westminster

model—the parliament supremacy. Not to mention that the court itself had no connection to principles of popular sovereignty and legitimacy.

There is also an exercise of people’s right to protect the constitution and democratic regime, according to Article 68,⁹ whereby one has to submit an appeal to the Attorney General and then the Attorney General will file the case to the Constitutional Court. The court ruled that it can accept it has jurisdiction over the case because it is an emergency (Head, 2015).

The waves of intervention represent a higher degree of judicial intervention in parliamentary constituency even though Thailand claims itself to be fashioned on the Westminster model. One can observe that the parliament is overruled by the attempt to amend the 2007 constitution. Such activism calls attention from scholars to criticize that this action is considered a Judicial Coup (McCargo, 2014, p. 434), political conservatism (Hewison, 2015), or ‘a coup d’état in the disguise of a court ruling’ (Nardi Jr., 2010).

Such critiques are based on relevant facts that the Constitutional Court and other courts do not connect to the people. It has no direct link to the rule of

⁹ “Section 68. No person shall exercise the rights and liberties prescribed in the Constitution to overthrow the democratic regime of government with the King as Head of the State under this Constitution or to acquire the power to rule the country by any means which is not in accordance with the modes provided in this Constitution.

In the case where a person or a political party has committed the act under paragraph one, the person knowing of such act shall have the right to request the Prosecutor General to investigate its facts and submit a motion to the Constitutional Court for ordering cessation of such act without, however, prejudice to the institution of a criminal action against such person. In the case where the Constitutional Court makes a decision compelling the political party to cease to commit the act under paragraph two, the Constitutional Court may order the dissolution of such political party.

In the case where the Constitutional Court issues an order dissolving the political party under paragraph three, the right to vote of the dissolved political party’s leader and executive committee members at the time of the commission of the offence under paragraph one shall be suspended for the period of five years as from the date of such order of the Constitutional Court.”

people's sovereignty. The source of the Constitutional Court relies on the Senate, a half-elected body, together with representatives from courts. The acts of judicial intervention create a new convention on the appealing process of Section 68. Besides, the Constitutional Court power is increasing without a checks and balance mechanism. Its rule is unable to be challenged and is unappealable.

V. Results of Thai-style Judicialization: Entering the Age of Uncertainty

The Constitutional Court has since accumulated its power and influence in the wake of the 2006 military coup and the post-coup 2007 constitution. Its climax is the 2013 ruling that Parliament could not amend the constitution. In May 2014, the Constitutional Court ruled that the Thai prime minister and nine other cabinet ministers had to resign because of malfeasance. Many questions have been raised not only over the court's increasing power in this matter, but also why the Supreme Court, which apparently has jurisdiction in such cases, did not adjudicate. There have been repeated calls for reform or outright elimination of the Court because of its politicization (Chirakiti, 2009).

However, there is a positive view on Judicial Intervention such as the dissolution of political parties. It has become a new rule that forces political party executive members to monitor party members and ensure that they do not buy votes or commit election fraud, which are a violation of the Election Act and risk the party being dissolved. A supporter of the Constitutional Court strongly believes that the dissolution of a political party for such violation advances Thai political development because 'whenever there are political problems, there is always a coup d'état, and then when the coup has occurred, a group usually drafts the laws which they believe will solve the problems' (Chirakiti, 2009).

To conclude, this research has explored changes in Thai politics and Constitutional Court's practices. It reveals that Thailand's political system has arrived at the point that it can no longer claim itself a democratic and constitutional monarchy. The Constitutional Court has extended its judicial power and has entered the domain that was formerly belongs to the people, according to principles of parliament supremacy. It also marks the time of uncertainty generating

by the deviated course of Thai politics from a constitutional monarchy to a deformed Thai-style judicialization, a regime that the Constitutional Court is becoming the fourth branch of sovereignty.

References

- Boonmee, T. (2006). *Tulakampiwat* [Judicialization of Politics]. Bangkok: Winyuchon.
- Chirakiti, P. (2009). *Phonkrathop Khoṅg Kham Winitchai Saṅ Ratthammanuṅ Koṅaṇī Kaṅ Yup Phakkaṇmuāṅg Thī Mī tō Kaṅphatthanaṅ Kaṇmuāṅg* [The Effects of the Constitutional Court Decision: Study on Political Party Dissolved and Politic Development]. A personal academic document submitted in partial fulfillment of the requirements for the programme of Senior Executives on Criminal Justice Administration, National Justice Academy, Office of Judiciary.
- Friedman, B. (2005). The Politics of Judicial Review. *Texas Law Review*, 84(2), 264-269.
- Head, J. (2014, 10 February). *No Grand Bargain Amid of Thai Political Crisis*. Retrieved November 5, 2015, from <http://www.bbc.com/news/world-asia-26083347>
- Hewison, K. (2014). *Judicial Politicization as Political Conservatism*. Retrieved November 5, 2015, from <https://culanth.org/fieldsights/judicial-politicization-as-political-conservatism>.
- iLaw. (2020). *Sarup Ratthathammanoon 2560: Perd Thi Ma Sam Ratthathammanoon Nai Rob 20 Pee Lod Jamnuan Tulakam Pherm Kharachakam* [Conclude 2017 Constitution: Unfold the Source of Constitutional Court Members throughout 20 years, Decrease Judge from Academic but Increase Civil Servant]. Retrieved July 2, 2021, from <https://www.ilaw.or.th/node/5655>
- McCargo, D. (2014). Competing Notions of Judicialization in Thailand. *Contemporary Southeast Asia*, 36(3), 417-441
- Nardi Jr., & Dominic J. (2010). *Thai Institutions: Constitutional Court*. Retrieved November 5, 2015, from <http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2010/08/10/thai-institutions-constitutional-court/>

- Online Reporters. (2019, 23 May). *Court Suspends Thanathorn from MP*. Retrieved November 5, 2015, from <https://www.bangkokpost.com/thailand/politics/1682696/court-suspends-thanathorn-from-mp>
- Online Reporters. (2020, 20 February). *FFP Dissolved, Executives Banned for 10 Years*. Retrieved November 5, 2015, from <https://www.bangkokpost.com/thailand/politics/1862769/ffp-dissolved-executives-banned-for-10-years>
- Post Reporters. (2019, 20 November). *Thanathorn Disqualified as MP*. Retrieved November 5, 2015, from <https://www.bangkokpost.com/thailand/politics/1798414/thanathorn-disqualified-as-mp>
- Saengkanokkul, P. (2009). *Nai Phra Paramapitai Prachatippatai Lae Udomkarn* [In the Name of the King, Democracy and Judicuaricracy]. Bangkok: Openbooks.
- Sattaburuth, A. (2021a, 4 March). *Bill Can Proceed If Court Rejects Constitution Drafting Council*. Retrieved November 5, 2015, from <https://www.bangkokpost.com/thailand/politics/2077887/bill-can-still-proceed-if-court-rejects-constitution-drafting-assembly>
- Sattaburuth, A. (2021b, 18 March). *Joint Sitting Rejects Charter Change Bill*. Retrieved November 5, 2015, from <https://www.bangkokpost.com/thailand/politics/2085719/joint-sitting-rejects-charter-change-bill>
- Tamada, Y. (2008). *Myths and Realities: The Democratization of Thai Politics*. Melbourne, Australia: Kyoto University Press and Trans Pacific Press.
- Trisuwan, H. (2020). *'Ratthathammanoon 2560: Kammathikarn Rumwijarn Sarn Ratthathammanoon Pen "Amnart Thi Si" Rai Karn Truajsob* [2017 Constitution: Committees Criticize Constitutional Court as "the Fourth Power of Sovereignty" without Accountability']. Retrieved July 22, 2021, from <https://www.bbc.com/thai/thailand-51830580>
- Van Der Schyff, G. (2010). *Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of United Kingdom, the Netherlands and South Africa*. New York: Springer.
- Wenzel, N. G. (2013). Judicial Review and Constitutional Maintenance: John Marshall, Hans Kelsen, and the Popular Will. *PS: Political Science and Politics*, 46(3), 591-598.

การประจักษ์กับอัตลักษณ์ร่วมทางการเมือง: กรณีศึกษาพลวัตของ “อัตลักษณ์ประชาธิปไตย” ผ่านการประจักษ์ในบริบทการเมืองพม่า¹

ณัฐพล ตันตระกูลทรัพย์²

Received: March 10, 2021

Revised: July 18, 2021

Accepted: July 20, 2021

บทคัดย่อ

พม่าเป็นหนึ่งในประเทศที่ต้องเผชิญกับวิกฤตอัตลักษณ์ ที่ผู้คนแบ่งแยกออกจากกัน บนฐานของอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ บทความนี้เสนอว่า การประจักษ์ที่เกิดขึ้นในพม่านั้นนับแต่การได้รับเอกราชได้นำไปสู่การก่อตัวของอัตลักษณ์ร่วมทางการเมืองของคนในสังคม นั่นคือ อัตลักษณ์ “ประชาธิปไตย” ที่กลายเป็นอัตลักษณ์ทางสังคมอย่างสมบูรณ์เมื่อรัฐร่วมใช้ อัตลักษณ์ดังกล่าวหลังการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2010 อย่างไรก็ตาม การแสดงตนในฐานะรัฐบาล ประชาธิปไตยของรัฐบาลประธานาธิบดีเต็งเส่ง ได้มีส่วนสำคัญในการนิยามความหมายของ ประชาธิปไตยใหม่ นิยามใหม่ที่เกิดขึ้นกลับแสดงให้เห็นอิทธิพลของกองทัพที่ยังคงอยู่ในการเมืองพม่า ข้อเสนอดังกล่าววางอยู่บนฐานข้อมูลจากการวิจัยเอกสารและการวิจัยภาคสนาม โดยเน้นศึกษาชุดเอกสารและการสัมภาษณ์ตัวแสดงทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการประจักษ์ในปี ค.ศ. 1974, 1988 และ 2007 และการประจักษ์จำนวนมากในรัฐบาลประธานาธิบดีเต็งเส่ง ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพผ่านกรอบแนวคิด “อัตลักษณ์ร่วมทางการเมือง” ซึ่งพิจารณากระบวนการสร้างอัตลักษณ์เป็นเสมือนการต่อสู้ทางการเมืองรูปแบบหนึ่ง เพื่อสร้างความคิดรวบยอดเกี่ยวกับนัยยะของการประจักษ์และการเมืองพม่าในปัจจุบัน

คำสำคัญ พม่า, การประจักษ์, วิกฤตอัตลักษณ์, อัตลักษณ์ร่วมทางการเมือง

¹ บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองกับการปรับเปลี่ยนทางวัฒนธรรมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภาคพื้นทวีปหลังสงครามเย็น ได้รับทุนสนับสนุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ในปี พ.ศ. 2560

² อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200
nattapon.t@cmu.ac.th

Protest and Politicized Collective Identity: A Case Study of "Democratic Identity" Dynamics through Protests in Myanmar

Nattapon Tantrakoonsab³

Abstract

Myanmar is one of the countries facing an identity crisis that people are divided on the basis of ethnic identity. This article argues that the protests that have been taking place in Myanmar since independence have led to the formation of a common political identity. This "democratic" identity became completely social identity when the state shared after the 2010 elections. However, President Thein Sein's government has played an important role in redefining "democracy". The new definition, however, shows the influence of the military remains in Myanmar's politics. This argument is based on both documentary and field research focusing on documents and interviews with people involved in the 1974, 1988 and 2007 protests, as well as those during President Thein Sein's rule. Qualitative data analysis was conducted through a framework of "politicized collective identity", which considers the process of identity building as a form of political struggle to create conceptual ideas on the implications of protest and the current Myanmar politics.

Keywords Myanmar, Protest, Identity Crisis, Politicized Collective Identity

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

1. บทนำ

อัตลักษณ์ร่วมบางประการที่เชื่อมโยงกับการสร้างความรู้สึกเป็นหนึ่งเดียวกันของผู้คนในชุมชนทางการเมืองหนึ่งหรือรัฐหนึ่ง มักเป็นฐานสำคัญของการสร้างให้เกิดรัฐชาติที่ประชาชนรู้สึกถึงการอยู่ในชุมชนทางวัฒนธรรมเดียวกัน และพร้อมกันนั้นก็สร้างเส้นแบ่งความเป็นอื่นให้กับชุมชนภายนอก แต่หากพิจารณาในกรณีของประเทศพม่ากลับพบว่า พม่าเป็นประเทศที่มีความหลากหลายของอัตลักษณ์ทางสังคมอย่างยิ่ง โดยมีความแตกต่างทางชาติพันธุ์เป็นพื้นฐานสำคัญของการสร้างอัตลักษณ์จำนวนมาก อันนำมาซึ่งการต่อสู้ทางการเมืองในนามกลุ่มชาติพันธุ์มาโดยตลอด แม้ในบางช่วงระยะเวลา รัฐบาลจะสามารถสร้างอัตลักษณ์บางประการเพื่อหลอมกลืนคนจำนวนมากเข้าด้วยกัน แต่ไม่สามารถหลอมรวมผู้คนในรัฐได้อย่างครอบคลุม การสร้างอัตลักษณ์ร่วมของพม่าจึงไม่เคยประสบผลสำเร็จอย่างแท้จริงมาก่อน หรืออาจกล่าวได้ว่า พม่าไม่เคยประสบความสำเร็จในการสร้างให้เกิดความเป็น “รัฐชาติ” (Steinberg, 2012) ที่สามารถหลอมรวมเอาผู้คนหลากหลายเข้ามาเป็นหนึ่งภายใต้อัตลักษณ์ร่วมเดียวกันได้เลย นี่คือลักษณะพื้นฐานของสังคมการเมืองพม่าตั้งแต่ได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1948

อย่างไรก็ดี ปรากฏการณ์การประท้วงต่อต้านรัฐบาลของภาคประชาชนที่เกิดขึ้นในพม่าตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1970 ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอัตลักษณ์ร่วมทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากเป็นความขัดแย้งทางการเมืองรูปแบบใหม่ที่ไม่ได้มีฐานมาจากการเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งเป็นฐานสำคัญของอัตลักษณ์ทางสังคมแบบเดิม จะเห็นได้ว่าแม้การประท้วงดังกล่าวจะขับเคลื่อนโดยกลุ่มชาติพันธุ์พม่า (Burman) เป็นสำคัญ แต่ก็พบกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการประท้วงด้วยมากขึ้นตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าการขับเคลื่อนทางการเมืองโดยอัตลักษณ์ความเป็นชาติพันธุ์ อาจไม่ได้เป็นลักษณะทางการเมืองของประเทศพม่าลักษณะเดียวอีกต่อไป อีกทั้งยังพบว่าการประท้วงของภาคประชาชนที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้งเป็นการประท้วงขนาดใหญ่ มีคนเข้าร่วมเป็นจำนวนมาก อยู่ในการรับรู้ของคนจำนวนมากในสังคม และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบางประการ โดยเหตุการณ์ที่ส่งผลในวงกว้างต่อสังคมดังกล่าวนี้ สามารถพิจารณาในฐานะปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาอัตลักษณ์แห่งชาติ (National Identity) ซึ่งไม่ได้ผูกติดอยู่เฉพาะกับกลุ่มทางชาติพันธุ์หรือกลุ่มอัตลักษณ์ใด แต่ผูกติดอยู่กับฐานคติเรื่องดินแดนของรัฐและความเชื่อเกี่ยวกับสิทธิในการใช้อำนาจทางการเมืองเหนือดินแดน (Barrington, 2012, p. 99)

ดังนั้น ปรากฏการณ์การประท้วงที่เกิดขึ้นจึงเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงอัตลักษณ์ทางสังคม ซึ่งหมายถึงการเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคมด้วยสะท้อนพลวัตการเมืองพม่าโดยมีการประท้วงเป็นรูปแบบการต่อรองทางการเมืองที่โดดเด่น

บทควมขั้ันนี้ผู้วิจัยจ้งมุงวิเคราะห้พัฒนาการของอตัลคณัร่ใหม่ของสั้คมพม่าที่เกิด้ขั้ันจาก การประทุ้ง โดยศึษาผ่านลัคคณัระต้งๆ ที่สั้คัญของการประทุ้ง อาทิ สาเหตุพ้ันฐานของ การประทุ้ง ขนวนเหตุ ข้อเรยักร้องของผู้ประทุ้ง พ้ันที่ที่เกิด้การประทุ้ง กลุ่มทงสั้คม ที่เข้าร่วม ยุทธวธิิการประทุ้ง บทบาทของสื่อ และปฏึกรึยาของร้ฐ เป็นต้ง โดยมุงศึษาเฉพาะ เหตุการณ์การประทุ้งขนาดใหญ่ ครอบคลุ้มระยะเวลายาวนานต้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1970 จนถึงปี ค.ศ. 2015

ข้อมูลเกยักับการประทุ้งในอดีตผู้วิจัยเก้บรวบรวมจากจากเอกสารขั้ันร่องเป็นสั้คัญ โดยเฉพาะจากหนังสือประมวลเหตุการณ์ บทควมข่าว และบทควมวืชาการที่เกยัข้อง ส่วนข้อมูลเกยักับการประทุ้งในสมัยของประธานาธิบดีเต็งเส่ง นอกจากเอกสารขั้ันร่อง ที่กล่าวมาแล้ว ผู้เขียนสามารถแสวงหาได้จากแหล่งที่หลากหลายมากขึ้น ทั้งจากสื่อประเภท ต้งๆ ตลอดจนการสั้ภาษณ์เชิงลึคผู้ที่เกยัข้องโดยตรง อยั่างไรก็ต้ง หากพึจณาในแง่ของ ควมสมบุรณ์และรอบด้านของข้อมูลแล้ว งานวิจัยขั้ันนี้ยังถึอว่าไม่ครบถ้วนัก ทั้งจากปัญหา ด้านเวลาและทรัพยากรต้งๆ ตลอดจนควมสามารถของผู้วิจัยเองในการเข้าถึถึงแหล่งข้อมูล ซึ่งถึอเป็นข้อจำกัดของงานศึษา กระนั้นก็ต้ง ผู้วิจัยยังเชือมั่นว่างานขั้ันนี้สามารถให้ภาพ ควมเปลยัแปลงของสั้คมพม่าได้อย่างเป็นรูปธรรมและสามารถสร้างแง่มุมที่สามารถถึถึยง และเป็นแนวทงในการศึษาวิจัยลงลึคต่อไปได้

2. การประทุ้งกับอตัลคณัร่วมทงการเมือง

การก่อตัวของอตัลคณัเป็นประเด้นสั้คัญในการวิเคราะห้การประทุ้งรวมไปถึ ขบวนการเคลือ่ไหวทงสั้คมที่วืชาการในปัจจุบันให้ควมสนใจมากขึ้นเรยัๆ (Edwards, 2014, p. 10) โดย Klandermans (2014) เห็นว่ากระบวนการสร้างอตัลคณัสั้พันธ์อยั่าง ยกไม่ออกจากการประทุ้งทงการเมือง โดยเป็นทั้งกระบวนการที่เกิด้ขั้ันก่อน เป็นกระบวนการ ที่เป็นสื่อกลาง เป็นกระบวนการขับเคลื่อนการประทุ้ง รวมถึงเป็นผลจากการประทุ้งด้วย โดยอตัลคณัที่เกยัเนื่องกับการประทุ้งมีลัคคณัระสั้คัญประการหนึ่ง นั่นคือ มีทั้งลัคคณัระส่วน บุคคลและลัคคณัระรวมไปพร้อมๆ กัน ซึ่งสะท้อนถึควมเชือมโยงในลัคคณัระการแบ่งปันร่วมกัน (Sharing) ระหวั่างผู้คนในการประทุ้ง ในขณะที่การแข่งขั้นระหวั่างอตัลคณัระของกลุ่มต้งๆ ในสั้คมอาจแสดงออกในรูปแบบการประทุ้งได้เช่นกัน โดยเฉพาะเมืออตัลคณัระหนึ่งพยายาม ที่จะเข้าครอบงั้และกลืนกลายอื่กอตัลคณัระหนึ่ง ซึ่ง Klandermans เรยักว่าเป็นลัคคณัระ “ทวิลัคคณั” (Dual Identity) กรณัที่เห็นได้โดยทั่วไปมักเกิด้จากความขัดแย้งระหวั่างอตัลคณัระ กลุ่มย่อยกับอตัลคณัระแห่งชาติ ซึ่งต้งผู้คนสู่การประทุ้งที่สร้างขั้วตรงข้ามขั้ันระหวั่างกลุ่มย่อย

ในสังคมกับรัฐ ในกรณีเช่นนี้หากรัฐไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ประท้วง ข้างยังแสดงตนในฐานะฝ่ายตรงข้าม อัตลักษณ์ของการประท้วงอาจพัฒนาไปเป็นลักษณะที่เน้นความสุดโต่ง (Radical) มากขึ้น (Klandermans, 2014)

หากพิจารณาอัตลักษณ์กลุ่มอันเกิดจากการประท้วงดังกล่าวในแง่ของภาคปฏิบัติทางการเมืองจะพบว่า กระบวนการสร้างอัตลักษณ์เปรียบเสมือนการต่อสู้ทางการเมืองรูปแบบหนึ่ง โดย Simon and Klandermans (2001) ใช้จุดตั้งต้นดังกล่าวในการเสนอแนวคิดเกี่ยวกับ “อัตลักษณ์ร่วมทางการเมือง” (Politicized Collective Identity) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ใช้ในการอธิบายปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่ม (Intergroup Behavior) ในระดับโครงสร้างสังคม โดยอธิบายว่ากระบวนการสร้างอัตลักษณ์ของแต่ละกลุ่มไม่ได้เกิดขึ้นเดี่ยวๆ แต่แฝงฝังอยู่ในเครือข่ายสังคมและยังสะท้อนถึงการต่อสู้และแสวงหาอำนาจของกลุ่มต่างๆ ในสังคม และเนื่องจากอำนาจมีลักษณะสัมพัทธ์ เมื่อกลุ่มหนึ่งมีอำนาจเพิ่มขึ้นก็เท่ากับกลุ่มอื่นๆ มีอำนาจลดลง ดังนั้น พฤติกรรมกลุ่มจึงนำไปสู่การเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจในสังคมด้วยในท้ายที่สุด โดย Simon และ Klandermans ได้ชี้ให้เห็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการสร้างอัตลักษณ์ร่วมทางการเมือง ดังนี้

(1) การสร้างอัตลักษณ์ร่วม (Collective Identity) อัตลักษณ์ร่วมในที่นี้หมายถึง อัตลักษณ์ของบุคคลในฐานะการเป็นสมาชิกกลุ่ม เป็นความรู้สึกร่วมผ่านการแบ่งปันแหล่งที่มาของตัวตนของบุคคลกับกลุ่มและแบ่งปันร่วมกับบุคคลอื่นๆ ตามมา หรือกล่าวได้ว่าอัตลักษณ์ร่วมเป็นการนิยามตัวตนที่ขยายกว้างครอบคลุมตัวตนอื่นๆ ที่เป็นสมาชิกร่วมในกลุ่ม ผ่านกระบวนการทางจิตวิทยาสังคมที่เป็นสื่อกลางหลายอย่าง เช่น การสร้างแบบแผน (Stereotyping) การยอมตามกัน (Conformity) การสร้างอคติ (Prejudice) และการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) โดยอัตลักษณ์ร่วมจะทำหน้าที่ทางจิตวิทยาที่สำคัญสำหรับบุคคลคือการสร้างความพึงพอใจซึ่งมาจากการบรรลุผลสำเร็จของความต้องการทางจิตวิทยาขั้นพื้นฐาน อาทิ การเป็นส่วนหนึ่ง (Belongingness) ความโดดเด่น (Distinctiveness) ความเคารพ (Respect) ความเข้าใจ (Understanding) และการเป็นตัวแสดง (Agency) กระบวนการทางจิตวิทยาสังคมหลายอย่างดำเนินไปบนบทบาทหน้าที่ของอัตลักษณ์ร่วมเหล่านี้ ซึ่งในที่สุดเป็นการสร้างความหมายให้กับการดำรงอยู่ของสังคมโดยรวม (Simon & Klandermans, 2001) จะเห็นได้ว่าในแง่นี้การสร้างอัตลักษณ์ร่วมจึงเป็นกระบวนการสร้างความเป็นกลุ่มให้เกิดขึ้น

Simon and Klandermans (2001) เสนอว่า อัตลักษณ์ร่วมที่เกิดขึ้นจะนำไปสู่กระบวนการก่อรูป “อัตลักษณ์ร่วมทางการเมือง” โดยเกิดขึ้นจากจุดเริ่มต้นที่สมาชิกร่วมอัตลักษณ์รับรู้ถึงความคับข้องใจร่วมกัน อัตลักษณ์ร่วมจะถูกทำให้เป็นการเมืองได้ต่อเมื่อความคับข้องใจของผู้คนจะต้องมีประสบการณ์ร่วมกันอย่างกว้างขวางในหมู่มวลชนสมาชิก

อัตลักษณ์ร่วมจึงกลายเป็นปัจจัยส่งเสริมให้เกิดการเป็นเนื้อเดียวกัน นำไปสู่การเหมาแบ่งจำพวกที่จะเปลี่ยนประสบการณ์ "ของคุณ" และ "ของฉัน" ให้กลายเป็นประสบการณ์ "ของเรา" อัตลักษณ์ร่วมจึงเพิ่มความตระหนักรู้เรื่องความคับข้องใจ ในทางกลับกันความคับข้องใจร่วมกันยังเสริมสร้างอัตลักษณ์ร่วมผ่านการปฏิบัติต่อกันเป็นพิเศษของสมาชิกกลุ่มแต่ไม่ใช่กลุ่มอื่นๆ ซึ่งยิ่งตอกย้ำให้เกิดความแตกต่างระหว่าง "เขา" กับ "เรา" (Simon & Klandermans, 2001) ดังนั้น การตระหนักถึงความคับข้องใจร่วมกันจึงเป็นจุดเริ่มต้นของการก่อรูปอัตลักษณ์ร่วมทางการเมือง

(2) การต่อสู้เพื่ออำนาจ (The Struggle for Power) กลุ่มที่มีอัตลักษณ์ร่วมดังกล่าวไม่ได้ก่อตัวในสุญญากาศ หากแต่ถูกล้อมรอบโดยบริบทสังคม ซึ่งหมายถึงกลุ่มจะถูกฝังอยู่ในความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มหรือระบบของความสัมพันธ์ในสังคมที่เป็นพลวัต ถูกผลักดันผ่านความสมมาตรของโครงสร้างอำนาจของกลุ่มต่างๆ ในสังคม จากมุมมองทางจิตวิทยาสังคมอำนาจถูกมองว่าเป็นโครงสร้างเชิงสัมพัทธ์ที่อธิบายถึงความสัมพันธ์ที่ฝ่ายหนึ่งมีหรือรับรู้ว่ามีความสามารถในการกำหนดเจตจำนงของตนต่ออีกฝ่ายหนึ่งเพื่อให้บรรลุผลลัพธ์ที่ต้องการ ซึ่งแสดงให้เห็นความสมมาตรในระบบความสัมพันธ์โดยมีที่มาจากปัจจัยที่หลากหลาย อาทิ ขนาดของกลุ่ม หรือสถานะทางสังคมของกลุ่ม เป็นต้น อสมมาตรของอำนาจจึงมักเป็นแหล่งที่มาของความขัดแย้งระหว่างกลุ่มในสังคม ทั้งหมดนี้ไม่ได้บอกว่าการต่อสู้เพื่ออำนาจนั้นไม่รวมถึงความเป็นไปได้ของความร่วมมือระหว่างกลุ่ม ในทางตรงกันข้ามฝ่ายตรงข้ามอาจตระหนักว่าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่แข็งแกร่งพอที่จะเอาชนะฝ่ายตรงข้ามและนำไปสู่ข้อตกลงการแบ่งปันอำนาจและสร้างความร่วมมือในท้ายที่สุด (Simon & Klandermans, 2001) ในแง่นี้ การต่อสู้ระหว่างอัตลักษณ์ร่วมของกลุ่มหรือก็คือความเป็นการเมืองที่เกิดขึ้น จึงเริ่มต้นจากการอ้างเหตุผลเพื่อชี้ให้เห็นความเป็นปฏิปักษ์ของฝ่ายตรงข้ามภายนอก (External Opponent) พร้อมๆ กันนั้นก็ได้สร้างความรับผิดชอบในการต่อสู้ และโกรธในสิ่งที่ "พวกเขา" กำลังทำกับ "พวกเรา" เปรียบเสมือนการอ้างเหตุผลเชิงรุกเพื่อจัดการกับความคับข้องใจนั้น

(3) บริบทสังคม (The Societal Context) กลุ่มในสังคมจึงเกี่ยวข้องกับการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจ เพื่อพยายามสร้างความเปลี่ยนแปลงหรือปกป้องโครงสร้างอำนาจเดิมของสังคม ดังนั้น การต่อสู้เพื่ออำนาจดังกล่าวย่อมกระทบต่อโครงสร้างอำนาจโดยรวมของบริบททางสังคมที่ครอบคลุมมากขึ้น ไม่ใช่เป็นเพียงแต่ความขัดแย้งระหว่างสองกลุ่มที่เป็นปฏิปักษ์ แต่ยังมีกลุ่มที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมได้รับผลกระทบจากการต่อสู้ด้วยเช่นกัน สิ่งนี้เรียกร่องให้การต่อสู้ของกลุ่มต้องคำนึงถึงการยอมรับจากกลุ่มอื่นๆ ในสังคมด้วย หรือเรียกได้ว่าการต่อสู้เพื่ออำนาจจะต้องเผชิญการตรวจสอบแบบสามเส้า (Triangulation) ทั้งจากกลุ่มที่เป็นปฏิปักษ์โดยตรงและกลุ่มอื่นๆ ในสังคม ดังนั้น อัตลักษณ์ร่วมทางการเมืองจึงหมายถึงการต่อสู้ระหว่างกลุ่มเพื่อ

อำนาจในสังคม ซึ่งเป็นลักษณะของกิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ผู้มีส่วนร่วมเป็นกลุ่ม ไม่ใช่ปัจเจกบุคคล ดังนั้น "อัตลักษณ์ร่วมทางการเมือง" จึงเป็นรูปแบบของอัตลักษณ์ร่วมที่รองรับแรงจูงใจที่ชัดเจนของสมาชิกกลุ่มที่ต้องเผชิญกับการตรวจสอบจากสังคมวงกว้างหรือปฏิกิริยาที่เกิดจากสังคมซึ่งในท้ายที่สุดแล้วจะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนการยอมรับและเกิดเป็นอัตลักษณ์ร่วมทางการเมืองที่สมบูรณ์ ซึ่งถูกยอมรับและเปิดทางจากสังคมในฐานะกลุ่มที่ต่อสู้อย่างเต็มที่อำนาจในสังคม (Simon & Klandermans, 2001)

3. การก่อตัวของ “อัตลักษณ์ประชาธิปไตย” ในสังคมการเมืองพม่า

3.1 วิฤตอัตลักษณ์ทางการเมืองหลังได้รับเอกราช

กระบวนการเอกราชของประเทศพม่าเกิดขึ้นพร้อมๆ กับการวางแผนทางการเมืองสร้างรัฐใหม่โดยนายพลอองซาน ที่มีนโยบายการสร้างชาติตั้งอยู่บนฐานของความเท่าเทียมระหว่างชนชาติและหลักการเอกภาพของความหลากหลาย (Unity in Diversity) ที่คุณค่าทางการเมือง (Political Value) ไม่ได้มีฐานมาจากวัฒนธรรมและศาสนา แต่มาจากความเท่าเทียมของพลเมือง และสิทธิในการเลือกอนาคตของชนชาติ ดังนั้น อีสรภาพที่กลุ่มชนชาติต่างๆ เข้าใจจึงเป็นอีสรภาพที่ปราศจากข้อผูกมัดในการต้องถูกหลอมกลืนสู่สังคมพม่า เป็นการตกลงภายใต้เป้าหมายและความเข้าใจร่วมกันในการสร้างรัฐในแบบของสหภาพ (Union) ไม่ใช่การสร้างความเป็นชาติ (Nation) (Sakhong, 2010, pp. 23-25) โดยเป้าหมายแรกสุดหลังจากขับไล่ญี่ปุ่นไปแล้วคือไม่ต้องการจะกลับไปอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษอีก กลายเป็นกระแสชาตินิยมที่ก่อตัวขึ้นบนความเสมอภาคและประโยชน์ของทุกชนชาติในพม่า อันเป็นการอ้างอิงผลประโยชน์ร่วมกัน ไม่ใช่ในนามของกลุ่มศาสนาหรือกลุ่มชาติพันธุ์ใดเป็นการเฉพาะ (โรเบิร์ต เอช เทย์เลอร์, 2550, น. 389-390) ความตั้งใจนี้สะท้อนให้เห็นแนวทางการสร้างรัฐที่ต้องการลดความเป็นการเมือง (Depoliticizing) ในประเด็นเรื่องความต่างทางชาติพันธุ์ ในขณะที่มุ่งเน้นความรู้สึกร่วมกันบนฐานแนวคิดเอกราชและอธิปไตยที่แท้จริง

ภายหลังจากนายพลอองซานถูกลอบสังหาร อู๋นซุ่นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นโยบายการสร้างสหภาพถูกแทนที่ด้วยนโยบายการบูรณาการชาติ ผ่านการผลักดันให้พุทธศาสนากลายเป็นอัตลักษณ์ของชาติ และหลอมรวมอัตลักษณ์อื่นๆ ให้เป็นหนึ่งเดียว มีการจัดตั้งกลไกของรัฐเพื่อการดังกล่าว ที่สำคัญคือการตั้งกระทรวงศาสนาและวัฒนธรรมขึ้นในปี ค.ศ. 1953 และได้ประกาศให้พุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติในปี ค.ศ. 1961 นโยบายดังกล่าวมีความเข้มข้นขึ้นภายหลังจากการขึ้นสู่อำนาจของนายพลเนวิน ซึ่งได้มีการจำกัดสิทธิของการนับถือศาสนาของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ มีการสถาปนาภาษาพม่าให้เป็นภาษาประจำชาติ/ภาษาราชการ รวมทั้งใช้ใน

ระบบการศึกษาของรัฐทุกระดับ (Sakhong, 2010, pp. 25-26) ซึ่งดำเนินการควบคู่ไปกับนโยบายการทำสงครามเพื่อจำกัดอิทธิพลทางการเมืองของกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ ร่วมกับการสร้างกลไกรัฐแบบรวมศูนย์อำนาจโดยพรรคการเมืองเดียวที่ควบคุมโดยกองทัพ (พรพิมล ตรีโชติ, 2542, น. 45-48)

แน่นอนว่าแนวทางใหม่ของอนุและเนวินถูกต้องด้านจากกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ที่เห็นได้ชัดคือการปะทุของสงครามกลางเมืองที่เกิดขึ้นทั่วไประหว่างกองทัพพม่ากับกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์พร้อมๆ กันนั้นก็เกิดการปฏิเสธความเป็นพม่าและสร้างความโดดเด่นแปลกแยกระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ผ่านกระบวนการต่างๆ อาทิ การสร้างประวัติศาสตร์ชนชาติของตนเอง การส่งเสริมการศึกษาภาษาของกลุ่มชาติพันธุ์ การสร้างลักษณะการแต่งกายที่เป็นแบบแผนตลอดจนการสร้างสัญลักษณ์ร่วมต่างๆ อย่างธงสัญลักษณ์ เป็นต้น (Gravers, 2007) การทำสงครามและการสถาปนาอตัลลัษณ์ของแต่ละชาติพันธุ์ให้เข้มแข็งมากขึ้นนี้ ได้สร้างความแตกต่างของสำนึกร่วม โดยมีอตัลลัษณ์ชาติพันธุ์เป็นแก่นแกนในการแบ่งแยกสังคมในมิติต่างๆ นับแต่นั้นมา

กล่าวได้ว่าการสร้างอตัลลัษณ์ทางสังคมของประเทศพม่ามักเกิดขึ้นบนฐานความแตกต่างทางชาติพันธุ์ ความต่างนี้เองได้พัฒนาจนกลายเป็นฐานของความขัดแย้งทางการเมืองนับตั้งแต่ได้รับเอกราชเป็นต้นมา โดยประเด็นความแตกต่างทางชาติพันธุ์ได้ขยายตัวกลายเป็นอตัลลัษณ์ที่เด่นชัดสำหรับการต่อสู้ทางการเมืองผ่านการจับอาวุธ และข้อเรียกร้องการแบ่งแยกดินแดนหรือการยึดครองอำนาจรัฐ (Gravers, 2007) ลักษณะดังกล่าวมักเป็นประสบการณ์ร่วมของประเทศเกิดใหม่ที่มีพื้นฐานของความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นการเกิดขึ้นของวิกฤติอตัลลัษณ์ (Identity Crisis) และวิกฤติความผูกพันของคนในชาติ (Pye, 1966, pp. 62-63) ดังนั้น สมรภูมิรบในพม่าที่เกิดขึ้นหลังได้รับเอกราชจึงไม่ได้มีเพียงสงครามในรูปแบบระหว่างกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มต่างๆ เท่านั้น หากแต่ยังเป็นสมรภูมิรบของอตัลลัษณ์ทางสังคมที่ถูกสถาปนาผ่านความแตกต่างทางชาติพันธุ์ในฐานะกระแสนั้นการหลอมกลืนสู่ความเป็นพม่า (Burmanization)

3.2 การก่อตัวของอตัลลัษณ์ประชาธิปไตยผ่านการประทุง

ท่ามกลางวิกฤติอตัลลัษณ์ในสังคม การเมืองพม่าในมิติอื่นๆ ก็เต็มไปด้วยการต่อสู้ โดยเฉพาะการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อต่อต้านรัฐบาล โดยปรากฏการณ์ดังกล่าวเริ่มเกิดขึ้นในช่วงกลางทศวรรษ 1970 และเกิดขึ้นอีกอย่างต่อเนื่องในหลายวาระจนกลายเป็นลักษณะสำคัญหนึ่งของการเมืองพม่าในช่วงหลังสงครามเย็น ปรากฏการณ์นี้ชี้ให้เห็นว่าอตัลลัษณ์ที่สร้างโดยรัฐบาลพม่าซึ่งเคยประสบความสำเร็จในการปกครองประชาชนชาติพันธุ์พม่ามาโดยตลอด

ได้ถูกสั่นคลอนลง พร้อมๆ กันกับเปิดพื้นที่ของการสร้างอัตลักษณ์ทางการเมืองใหม่ที่ไม่ได้อิงอยู่กับฐานคิดชาติพันธุ์ดังที่เคยเป็นมาในอดีต หากแต่เป็นอัตลักษณ์ที่ผูกโยงอยู่กับการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมมากขึ้น ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก่อรูปและแสดงออกผ่านการประท้วงในวาระสำคัญอย่างน้อย 3 วาระ ได้แก่ 1) การประท้วงนำโดยคนงานในปี ค.ศ. 1974 2) การประท้วงใหญ่ที่นำโดยนักศึกษาในปี ค.ศ. 1988 3) การประท้วงนำโดยพระสงฆ์ในปี ค.ศ. 2007 โดยการประท้วงรัฐบาลของภาคประชาชนทั้งสามวาระนี้ถือเป็นการขับเคลื่อนของประชาชนที่สำคัญที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองพม่าหลังยุคอาณานิคม และยังถือเป็นส่วนสำคัญในพัฒนาการของอัตลักษณ์แห่งชาติในเวลาต่อมา

การประท้วงใหญ่ครั้งแรกคือกรณีการประท้วงของคนงานในปี ค.ศ. 1974 (Labor Strike) มีสาเหตุมาจากความขาดแคลนข้าวและสิ่งจำเป็นในชีวิตประจำวันอื่นๆ รวมถึงปัญหาค่าแรงไม่เพียงพอต่อค่าครองชีพเนื่องมาจากอัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การประท้วงครั้งนี้แสดงออกถึงประเด็นการขับเคลื่อนที่มุ่งไปที่ประเด็นปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาปากท้องและนโยบายเศรษฐกิจที่ผิดพลาดของรัฐอย่างชัดเจน (Boudreau, 2009, p. 242) อีกทั้งการประท้วงในครั้งนั้นมีผู้เข้าร่วมจากอย่างกว้างและฉับพลันเลย จำนวนราว 5 แสนคน ก่อนที่จะขยายไปในเขตพื้นที่อุตสาหกรรมต่างๆ ทั่วประเทศ โดยกระแสการประท้วงเริ่มต้นจากกลุ่มแรงงานในโรงงานรางรถไฟ และขยายตัวโดยมีกลุ่มแรงงานทั่วประเทศเข้าร่วม หลังจากนั้นขบวนการนักเรียนนักศึกษาและกลุ่มพระสงฆ์ ก็ได้เข้าร่วมการประท้วงในครั้งนี้อย่างเป็นเครือข่าย พันธมิตรที่เข้มแข็ง และในท้ายที่สุดก็ขยายวงสู่พนักงานในหน่วยงานภาครัฐทั้งหมด และถือได้ว่าเป็นการประท้วงใหญ่เป็นครั้งแรกของพม่า ที่มีการเรียกร้องให้รัฐบาลให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของประชาชน (Seekins, 2005) อย่างไรก็ดี การเรียกร้องครั้งนี้แม้จะขยายวงกว้าง หากแต่รัฐก็ปฏิเสธข้อเรียกร้องทุกข้อ และไม่ลังเลที่จะเข้าควบคุมสถานการณ์โดยใช้ความรุนแรง ในแง่นี้ปัญหาปากท้องจึงกลายเป็นประเด็นที่รัฐบาลถูกเรียกร้องให้ตอบสนองต่อสังคม กลายเป็นฐานทางความชอบธรรมทางการเมืองที่ถูกเรียกร้องเพิ่มมากขึ้น

ฐานต่อความชอบธรรมทางอำนาจนี้ได้แสดงให้เห็นอีกครั้งในการประท้วงใหญ่ในปี ค.ศ. 1988 โดยข้อเรียกร้องในเรื่องปัญหาปากท้องยังคงกลับมาปรากฏอีกครั้ง หากแต่ได้พัฒนาประเด็นการขับเคลื่อนการประท้วงที่ซับซ้อนมากขึ้น ผู้ประท้วงไม่เพียงแต่แสดงความไม่พอใจต่อนโยบายของรัฐเท่านั้น หากแต่ยังแสดงความไม่พอใจต่อระบอบสังคมนิยมที่ล้มเหลว สุดท้ายได้พัฒนาต่อเนื่องเป็นประเด็นการโค่นล้มระบอบเผด็จการ การเรียกร้องประชาธิปไตย และการปกครองที่มีหลายพรรค การประท้วงในปี ค.ศ. 1988 ยังได้แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงอัตลักษณ์ทางสังคมที่สำคัญประการหนึ่ง คือเป็นการขับเคลื่อนทางสังคมที่ก้าวพ้นความเป็นชาติพันธุ์ เนื่องจากการเดินขบวนที่เกิดขึ้นทั่วทั้งประเทศนี้ไม่เพียงแต่ขับเคลื่อนโดย

ชาวพม่า แต่มีการเข้าร่วมด้วยของกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มศาสนาต่างๆ ตลอดจนกลุ่มคนในทุกช่วงอายุตั้งแต่เด็กนักเรียน แรงงาน และผู้สูงอายุ (Tucker, 2001, p. 228) อีกทั้งการเดินขบวนก็ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในเมืองย่างกุ้งและมันตะเลย์ซึ่งเป็นศูนย์กลางชุมชนของชาวพม่าเท่านั้น หากแต่ยังเกิดขึ้นในเขตพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ อีกด้วย ทั้งที่เมาะลำไยเมืองหลวงของรัฐมอญ มิตจีนาเมืองหลวงรัฐคะฉิ่น ตองยีเมืองหลวงของรัฐฉานและพื้นที่ห่างไกลอื่นๆ (Fink, 2001, p. 58) แสดงให้เห็นว่าการประท้วงไม่ได้เป็นเพียงเฉพาะวาระของชาวพม่าแต่เป็นวาระของกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ ด้วย อัตลักษณ์ใหม่ซึ่งก่อเกิดขึ้นจากการประท้วงจึงเป็นอัตลักษณ์ร่วมของภาคส่วนต่างๆ ที่สามารถก้าวพ้นความเป็นชาติพันธุ์

อัตลักษณ์ที่เริ่มก่อตัวดังกล่าวถูกทำให้ตกผลึกโดยการปาฐกถาของอองซานซูจี บุตรของนายพลอองซาน วีรบุรุษของชาวพม่า ณ เจดีย์ชเวดากอง ในวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1988 ซึ่งเป็นวันนัดประท้วงใหญ่ มีประชาชนเข้าร่วมฟังกว่า 5 แสนคน ที่กล่าวถึงหลักการและเป้าหมายของแนวทางการขับเคลื่อนมวลชน โดยกล่าวว่า “ประชาธิปไตยเป็นอุดมการณ์เดียวที่สอดคล้องกับเสรีภาพ และยังเป็นอุดมการณ์เดียวที่สร้างความเข้มแข็งให้กับสันติภาพ ดังนั้นประชาธิปไตยจึงเป็นอุดมการณ์เดียวที่เราควรยึดเป็นเป้าหมาย” (Aung & Aris, 1991, p. 200) ซึ่งทำให้อองซานซูจี กลายเป็นผู้นำของฝ่ายต่อต้าน และเป็นสัญลักษณ์สำคัญของการขับเคลื่อนและการเรียกร้องประชาธิปไตยในทันที ปาฐกถาดังกล่าวจึงนับได้ว่าเป็นหมุดหมายทางความคิดในการขับเคลื่อนมวลชนและเป็นส่วนสำคัญในการประกอบสร้างอัตลักษณ์แห่งชาติให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ดังนั้น การประท้วงในปี ค.ศ. 1988 จึงเกิดผลสำคัญหนึ่งในสังคมคือการก่อตัวของอัตลักษณ์ประชาธิปไตย และมวลชนที่เคลื่อนไหวก็กลายเป็นกลุ่มผู้ประท้วงเพื่อประชาธิปไตย (Pro-Democracy Protest) (Smith, 2007, pp. 39-40)

อัตลักษณ์ประชาธิปไตยที่ได้ก่อตัวขึ้นได้กลายเป็นกรอบให้กับการกำหนดเป้าหมายเพื่อขับเคลื่อนการประท้วง กลายเป็นต้นทุนที่สำคัญในการระดมมวลชนเพื่อต่อต้านรัฐบาลในเวลาต่อมา เห็นได้จากการประท้วงของพระสงฆ์ในปี ค.ศ. 2007 โดยมีเป้าหมายของการประท้วงในครั้งแรกที่ต้องการเรียกร้องให้ลดราคาน้ำมันและก๊าซหุงต้ม หากแต่การปราบปรามอย่างรุนแรงทำให้เกิดกระแสความไม่พอใจของประชาชนทั่วไปและลูกหลานบานปลายกลายเป็นการประท้วงขนาดใหญ่ โดยมีพระสงฆ์เป็นมวลชนสำคัญในการเดินขบวนประท้วงหลายหมื่นรูป ก่อให้เกิด “กองทัพอธรรม” ที่มีจำนวนกว่า 100,000 คน (Lintner, 2009, pp. 63-69) ประเด็นเรื่องราคาพลังงานจึงได้ลุกลามกลายเป็นความไม่พอใจต่อรัฐบาล โดยเฉพาะเรื่องที่รัฐบาลทหารเคยปราบปรามประชาชนชาวพม่าและกลุ่มชาติพันธุ์ การจับกุมคุมขังผู้นำนักศึกษา นักการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย และนางอองซานซูจี รวมถึงปัญหาทางเศรษฐกิจที่ส่งสมมาเป็นระยะเวลานานจนเกิดการขับเคลื่อนมวลชนจำนวนมาก

ในกรณีของการประท้วงของพระสงฆ์ครั้งนี้ จะเห็นได้ว่าพุทธศาสนาในฐานะที่เป็นฐานความชอบธรรมเดิมยังคงมีบทบาทอยู่ไม่น้อย ซึ่งฐานความชอบธรรมเดิมที่อิงอยู่กับศาสนานี้ทำให้พระสงฆ์ในพม่ามีบทบาทสำคัญในทางการเมืองมาตลอดระยะเวลาประวัติศาสตร์ของประเทศ บทบาทดังกล่าวมีทั้งในการสนับสนุนและสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐ และในทางกลับกันคือการเป็นแกนนำประชาชนในการต่อต้านรัฐ รวมถึงเป็นองค์กรขับเคลื่อนแนวคิดทางการเมืองเพื่อต่อสู้กับแนวคิดหรือกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้าม (Lintner, 2009, pp. 27-38) เช่น การเป็นแกนนำการสร้างแนวคิดแห่งชาติเกี่ยวกับการเป็นรัฐพุทธขึ้น ตามแนวนโยบายการสร้างชาติของนายกรัฐมนตรีนุ (1948-1962) พร้อมๆ กับการต่อสู้กับแนวคิดของพรรคคอมมิวนิสต์พม่า ซึ่งเป็นขั้วการเมืองฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาล เป็นต้น (Cheesman, 2003) บทบาทของพระสงฆ์ดังกล่าวยังแสดงออกชัดเจนในการเป็นกลุ่มนำการต่อต้านระบอบเผด็จการโดยเป็นแนวร่วมสำคัญในการประท้วงครั้งใหญ่อย่างการประท้วงในปี ค.ศ. 1988 และโดยเฉพาะการเป็นศูนย์กลางหลักของการประท้วงในปี ค.ศ. 2007 นี้ (Hlaing, 2008) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ความชอบธรรมตามจารีตได้ผสานเข้าเป็นส่วนหนึ่งของอัตลักษณ์และความชอบธรรมแบบใหม่ในการต่อสู้กับอำนาจรัฐ

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาผลของการประท้วงต่อเสถียรภาพของรัฐบาลกลับพบว่าไม่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมนัก เหตุผลสำคัญประการหนึ่งก็คือนักกิจกรรมที่ดำเนินการประท้วงในที่ต่างๆ ทั่วประเทศไม่สามารถสร้างองค์กรและการขับเคลื่อนการนำได้ ทำให้ไม่สามารถรักษาแรงเหวี่ยงและขยายผล (Fink, 2001, p. 44) หากแต่การขับเคลื่อนการประท้วงเหล่านี้ก็ได้ทำให้เกิดอัตลักษณ์ทางสังคมการเมืองใหม่ที่สามารถหลอมกลืนอัตลักษณ์ความเป็นกลุ่มชาติพันธุ์และอัตลักษณ์พุทธในสังคมการเมืองพม่า แม้อัตลักษณ์หลักทางการเมืองของพม่ายังคงมีลักษณะของการแบ่งแยกอยู่พอสมควร แต่อัตลักษณ์ทางการเมืองใหม่ก็ทำให้อัตลักษณ์ทางการเมืองของพม่าที่เคยแบ่งแยกได้ค่อยๆ หลอมรวม กลืนกลาย ภายใต้อุดมการณ์ทางการเมืองแบบเดียวกันอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน โดยมีเป้าหมายร่วมคือการโค่นล้มกองทัพหรือรัฐบาลและเรียกร้องการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้ แม้อัตลักษณ์ร่วมดังกล่าวอาจไม่ได้หมายถึงการนำมาซึ่งฉันทามติในชุมชนทางการเมือง แต่ก็ได้สร้างให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมการเมืองของประเทศพม่าได้อย่างน่าสนใจ

4. อัตลักษณ์ “ประชาธิปไตย” กับการสร้างความชอบธรรมและการช่วงชิงอำนาจ

การเกิดขึ้นและการพัฒนาของอัตลักษณ์ใหม่นี้ไม่ได้เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างราบรื่น แต่เป็นกระบวนการของการต่อสู้ต่อรองเพื่อช่วงชิงอำนาจและแสวงหาประโยชน์จาก

ฝ่ายต่างๆ อยู่ตลอดเวลา โดยใช้การช่วงชิงอำนาจในการสร้างความหมาย ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการสร้างความชอบธรรมหรือครองอำนาจนำในสังคมในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง อีกทั้งยังส่งผลให้เกิดการรับรู้ถึงตัวตนใหม่ในพื้นที่ทางการเมือง คือตัวตนของความเป็นพลเมืองของรัฐที่ข้ามพ้นตัวตนทางชาติพันธุ์ไปได้ในระดับหนึ่ง กระบวนการดังกล่าวแสดงให้เห็นเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนภายใต้รัฐบาลพลเรือนที่เกิดขึ้นหลังการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2010 ที่แสดงให้เห็นบทบาทนำของรัฐในการนิยามความหมายของประชาธิปไตย ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในพัฒนาการของอัตลักษณ์ทางสังคม บทบาทนำของรัฐดังกล่าวเกิดขึ้นได้จากเงื่อนไขที่การขับเคลื่อนในภาคประชาสังคมอ่อนกำลังลง รัฐจึงมีบทบาทครอบงำสังคมมากขึ้น อัตลักษณ์ทางสังคมที่ก่อตัวขึ้นจึงไม่ได้เป็นเครื่องมือของภาคประชาสังคมเพื่อต่อต้านรัฐอีกต่อไป แต่กลับสะท้อนการสร้าง ความชอบธรรมทางการเมืองให้กับชนชั้นนำในระบอบใหม่ ซึ่งก็คือชนชั้นนำเดิมโดยเฉพาะ กองทัพนั่นเอง โดยพัฒนาการดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขและความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่

4.1 การขับเคลื่อนในภาคประชาสังคมที่อ่อนกำลัง

การขับเคลื่อนทางการเมืองผ่านการประท้วงนี้ได้เปลี่ยนรูปแบบ วิธีการ และผล ในทางการเมืองอย่างมีพลวัตตามบริบทการเมืองที่เปลี่ยนไป โดยเฉพาะการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2010 ที่ได้เปิดให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่เข้มข้นมากขึ้น ในหลายรูปแบบ โดยเฉพาะการประท้วงซึ่งขยายตัวอย่างมาก ทั้งในแง่ผู้เข้าร่วมและพื้นที่การประท้วง หากแต่การประท้วงที่เกิดขึ้นเหล่านี้ไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อโจมตีความชอบธรรมของระบอบการปกครองอีกต่อไป การประท้วงส่วนใหญ่นั้นกลับมีบทบาทสำคัญต่อการจำกัดการขยายตัวของทุนนิยมในพม่ามากกว่า อีกทั้งการขับเคลื่อนประเด็นการต่อต้านรัฐบาลทหารร่วมกันซึ่งเป็นจุดแข็งของการประท้วงในอดีตกลับอ่อนตัวลงกลายเป็นประเด็นการประท้วงที่มีความหลากหลายมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการประท้วงเนื่องจากได้รับผลกระทบจากโครงการลงทุนขนาดใหญ่ การนัดประท้วงหยุดงานเพื่อเรียกร้องสวัสดิการและค่าแรงของแรงงานโรงงาน หรือการประท้วงนโยบายบางประการของรัฐ (ญัฐพล ตันตระกุลทรัพย์, 2557) การประท้วงที่เกิดขึ้นหลังปี ค.ศ. 2010 จึงส่งผลในทางการเมืองและการก่อรูปของอัตลักษณ์ที่ต่างไปจากอดีต

นอกจากนี้ การประท้วงที่เกิดขึ้นยังมีความหลากหลายในเชิงพื้นที่มากกว่า จากเดิมพื้นที่การประท้วงมักกระจุกตัวอยู่เฉพาะเมืองใหญ่อย่างเมืองย่างกุ้งและมัณฑะเลย์ซึ่งเป็นเมืองใหญ่สองอันดับแรกของประเทศ ประเด็นและวาระที่ถูกใช้ในการขับเคลื่อนการประท้วงจึงเป็นวาระที่ส่งอิทธิพลและครอบงำการขับเคลื่อนอื่นๆ ในประเทศไปโดยปริยาย หากแต่การประท้วงในช่วงรัฐบาลประธานาธิบดีเต็งเส่ง กลับเกิดกระจายตัวตามพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ

หรือเกี่ยวข้องกับประเด็นการประท้วงซึ่งมีความหลากหลาย และยังเกิดในพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ที่แตกต่างด้วย อาทิ การประท้วงเพื่อต่อต้านการสร้างเขื่อนมิตซอน (Myitsone) ในรัฐคะฉิ่น การประท้วงการทำเหมืองทองแดง Letpadaung ในรัฐสะกาย หรือการประท้วงของแรงงานในย่างกุ้ง เป็นต้น จากการเก็บรวบรวมข้อมูลของงานวิจัยชิ้นนี้ พบว่ามีเมืองที่เกิดการประท้วงทั้งหมดราว 36 เมือง ในจำนวนนี้อยู่ในพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่ใช่พม่าถึง 17 เมือง ยิ่งไปกว่านั้นยังพบว่าแกนนำการประท้วงมีลักษณะหลากหลาย โดยชาวบ้านหรือผู้นำชุมชนมีบทบาทสำคัญ ซึ่งต่างจากการประท้วงในอดีตที่แกนนำมักเป็นตัวแทนจากพลังทางสังคมที่สำคัญ อาทิ พระสงฆ์ นักศึกษา หรือผู้นำสหภาพแรงงาน

ในแง่หนึ่งความแพร่หลายของการประท้วงทั้งในแง่ของพื้นที่การประท้วงที่ครอบคลุมไม่เฉพาะในเขตเมืองหากแต่ยังรวมถึงเขตชนบทที่ห่างไกลโดยเฉพาะในพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์ รวมถึงความหลากหลายของกลุ่มทางสังคมซึ่งเป็นตัวแทนผลประโยชน์ในสังคมที่หลากหลาย ครอบคลุม ทำให้ดูเหมือนว่าการประท้วงได้กลายเป็นกลไกการก่อเกิดอัตลักษณ์ทางสังคมที่มีพลังมากขึ้นเมื่อเทียบกับการประท้วงที่เกิดขึ้นในอดีต หากแต่ความหลากหลายของประเด็นการประท้วงที่เกิดขึ้นกลับทำให้สังคมที่ซับซ้อนและพร้อมจะเกิดการรับรู้ร่วมกันต่ออัตลักษณ์ใหม่ๆ นี้ไม่สามารถสร้างอัตลักษณ์ร่วมกันได้อย่างแท้จริง ต่างจากการประท้วงในอดีตที่แม้จะถูกจำกัดให้เกิดการมีส่วนร่วมในวงแคบมากกว่า หากแต่มีประเด็นและทิศทางขับเคลื่อนที่ชัดเจน คือต่อต้านรัฐบาลทหารและเรียกร้องประชาธิปไตย ซึ่งทำให้เกิดการสร้างอัตลักษณ์ร่วมทางสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า ประเด็นการประท้วงที่หลากหลายหลังการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2010 นี้จึงนำไปสู่การสร้างอัตลักษณ์ที่พร่าเลือนและไม่สามารถนำไปสู่การสร้างอัตลักษณ์ร่วมที่จะขับเคลื่อนสังคมได้อย่างแท้จริง ภาคประชาสังคมจึงสูญเสียความสามารถในการกำหนดนิยามและก่อรูปอัตลักษณ์ประชาธิปไตยไป

เมื่อการขับเคลื่อนสังคมโดยใช้อัตลักษณ์ทางสังคมที่เคยเป็นเครื่องมือที่โดดเด่นของภาคประชาชนในการต่อต้านรัฐบาลในอดีตนั้นอ่อนกำลังลง ปฏิกริยาของภาครัฐจึงมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดอัตลักษณ์และความชอบธรรมของตนมากขึ้น โดยการประท้วงที่เกิดขึ้นหลังการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2010 พบว่าปฏิกริยาจากรัฐต่อการประท้วงก็เกิดขึ้นในหลายลักษณะ ไม่ได้มุ่งเน้นการปราบปรามเช่นในอดีตอีกต่อไป รัฐกลับเลือกตอบสนองอย่างแตกต่างต่อการแสดงออกของภาคประชาสังคมที่แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ปฏิเสธรัฐ และกลุ่มที่ไม่ปฏิเสธรัฐ โดยกลุ่มที่ปฏิเสธรัฐ หมายถึงกลุ่มที่มองว่าต้นตอของปัญหาคือรัฐ รัฐจึงเป็นฝ่ายตรงข้ามที่ต้องต่อสู้ด้วย และมุ่งที่จะเผยให้เห็นความไม่ชอบธรรมของรัฐบาล โดยวิธีต่างๆ นอกเหนือช่องทางที่รัฐเปิดให้เพื่อเกิดอิสระอย่างแท้จริงและเป็นการพิสูจน์ให้เห็นว่ามีการเปลี่ยนแปลง (แกนนำ Generation Wave, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15 กันยายน 2558) ซึ่งโดยทั่วไปแล้วรัฐ

มักจะใช้การตอบโต้อย่างรุนแรงกับกลุ่มที่ต่อต้านนี้ ใช้การบังคับใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ โดยเฉพาะข้อหาการฝ่าฝืนกฎหมายการชุมนุมอย่างสงบ อาทิ กรณีการประท้วงกฎหมายการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ที่แม้รัฐบาลจะใช้แนวทางการเจรจาและประนีประนอมในช่วงต้น หากแต่ไม่ประสบความสำเร็จ จนในท้ายที่สุดรัฐใช้วิธีบุกจับแกนนำและสามารถสลายการชุมนุมประท้วงในที่สุด (BBC News, 2015)

นอกจากนี้ รัฐยังเลือกใช้ยุทธวิธีในการทำให้การประท้วงนั้นอ่อนกำลังโดยสร้างช่องทางในการเรียกร้องและต่อรองผลประโยชน์ที่มีลักษณะเป็นทางการ อาทิ กรณีการประท้วงหยุดงานของกลุ่มแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อเรียกร้องค่าแรงและสวัสดิการเพิ่มของกลุ่มแรงงาน โดยรัฐบาลได้ประกาศใช้กฎหมายให้แรงงานสามารถจัดตั้งสมาคมแรงงานขึ้นมาได้ในปี ค.ศ. 2011 หรือที่เรียกว่า กฎหมายองค์กรแรงงาน (Labor Organization Law) เป็นกฎหมายที่ระบุเกี่ยวกับสิทธิของแรงงานในการจัดตั้งรวมตัวกันในรูปแบบของสมาคม ทั้งนี้ เพื่อเป็นกลไกในการปกป้องสิทธิของตนจากการถูกละเมิด และให้สหภาพดังกล่าวมีสถานะตัวแทนของแรงงานเพื่อเข้าเจรจากับนายจ้างโดยมีรัฐเป็นตัวกลาง การรวมตัวตามกฎหมายและใช้การเจรจาในการแก้ปัญหาจึงกลายเป็นทางเลือกที่มีต้นทุนต่ำกว่าในการต่อสู้ของแรงงาน และทำให้การขับเคลื่อนแรงงานหันมาใช้ช่องทางนี้มากขึ้นเรื่อยๆ (แกนนำ CCTU, การสื่อสารส่วนบุคคล, 21 พฤษภาคม 2560)

ในขณะเดียวกัน รัฐปฏิบัติต่อกลุ่มที่ไม่ปฏิเสธรัฐแตกต่างออกไป โดยกลุ่มนี้หมายถึงกลุ่มที่ตระหนักถึงบทบาทและความสำคัญของรัฐต่อการแก้ไขปัญหาต่างๆ กลุ่มเหล่านี้จึงเน้นการแสดงความต้องการในการช่วยเหลือจากรัฐและทำงานร่วมกับรัฐ (ผู้อำนวยการ, LRC Myanmar, การสื่อสารส่วนบุคคล, 14 กันยายน 2560) รัฐมักใช้วิธีเปิดพื้นที่ให้กับกลุ่มที่พร้อมจะเข้าสู่กระบวนการนโยบายภายใต้การกำกับของรัฐ การทำงานจึงร่วมมือกับรัฐภายใต้ทิศทางที่รัฐยอมรับได้ สามารถมีสถานะถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งทำให้สามารถเข้าถึงแหล่งทุนและการช่วยเหลือทางเทคนิคจากต่างประเทศ ทำให้สามารถขยายกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ท้องที่ที่รัฐไม่ไว้วางใจและเป็นปฏิปักษ์กับรัฐจะไม่สามารถเข้าถึงสถานะและทรัพยากรดังกล่าว ทำให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความยากลำบากและค่อยๆ ลดบทบาทลงในที่สุดสำหรับรัฐเองแล้วการขยายขอบข่ายความร่วมมือกับภาคประชาสังคม ก็เป็นการสร้างการยอมรับในหมู่กลุ่มองค์กรประชาสังคมและสังคมโดยรวมด้วยเช่นกัน ซึ่งได้พัฒนากลายเป็นฐานความชอบธรรมหนึ่งที่สำคัญของรัฐบาล

ดังนั้น ยุทธวิธีของรัฐในการรับมือกับกลุ่มผู้ประท้วงกลุ่มต่างๆ ทั้งการปราบปรามและการประนีประนอมที่เกิดขึ้น ทำให้กลุ่มที่เลือกใช้วิธีแข็งกร้าวและต่อต้านรัฐประสบความยากลำบากมากขึ้น ในขณะเดียวกัน ก็เป็นการสลายพันธมิตรของกลุ่มเหล่านี้ โดยการสร้าง

ช่องทางการเจรจาต่อรอง ให้เป็นทางเลือกสำหรับการขับเคลื่อนประเด็นต่างๆ ผลักดันให้ผู้เดือดร้อนรวมถึงนักกิจกรรมทางสังคมหันไปเลือกแนวทางประนีประนอมและทำงานร่วมกับรัฐมากขึ้นเรื่อยๆ ในปัจจุบัน สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลสะท้อนต่อการก่อรูปอัตลักษณ์ทางสังคมและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสถานะนำในการกำหนดอัตลักษณ์และฐานความชอบธรรมของรัฐไปโดยปริยาย โดยรัฐสามารถเข้ามาแทรกแซงทั้งทางตรงและทางอ้อม จนสามารถกำกับและขึ้นำการขับเคลื่อนสังคมได้อย่างมีนัยสำคัญ

4.2 อัตลักษณ์ประชาธิปไตยภายใต้การนิยามโดยรัฐ

การกล่าวอ้างความเป็น “ประชาธิปไตย” ในฐานะความชอบธรรมในปฏิบัติการทางการเมืองต่างๆ ไม่เพียงเป็นยุทธวิธีในภาคประชาสังคมเท่านั้น หากแต่รัฐพม่าภายหลังการเปลี่ยนผ่านในปี ค.ศ. 2011 ก็เข้าร่วมใช้ประชาธิปไตยเป็นฐานอ้างอิงความชอบธรรมเช่นกัน ซึ่งลักษณะดังกล่าวของรัฐแท้จริงแล้วได้เริ่มเกิดขึ้นมาตั้งแต่ทศวรรษ 1990 โดยรัฐบาลทหารพม่าได้ประกาศ “เป้าหมายแห่งชาติ” ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยใช้เป็นทิศทางการพัฒนาตลอดช่วง 2 ทศวรรษ (ค.ศ. 1988-2008) ได้แก่ “การดำเนินการสร้างความปรองดองภายในชาติ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในทุกด้าน และการปรุ่่งแต่งประชาธิปไตยในวิถีพม่าทั้งนี้ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่จะนำประเทศไปสู่ความรุ่งเรืองและยั่งยืนอย่างแท้จริง” (วิรัช นิยมธรรม, 2555) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าภายใต้การก่อตัวของอัตลักษณ์ใหม่ทางการเมืองในพม่านี้ รัฐบาลก็พยายามเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการช่วงชิงพื้นที่ของการกำหนดนิยามอัตลักษณ์ใหม่นี้เช่นกัน ซึ่งบทบาทดังกล่าวแสดงให้เห็นอย่างเป็นทางการจากการที่รัฐบาลจัดให้มีรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง รวมถึงการมีรัฐบาลพลเรือนในปี ค.ศ. 2011

นอกจากนี้ รัฐบาลประธานาธิบดีเต็งเส่ง ซึ่งกล่าวอ้างการเป็นรัฐบาลประชาธิปไตยยังสนับสนุนให้เกิดการขยายเสรีภาพในภาคประชาสังคมในหลายกรณี อาทิ การให้เสรีภาพกับการทำงานของสื่อมากขึ้นให้สามารถวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลได้ ยกเลิกการตรวจสอบการเสนอข่าวของสื่อที่เคยดำเนินการอย่างเข้มงวดในอดีต การผ่านกฎหมายการชุมนุมโดยสงบหรือที่เรียกว่า The Right to Peaceful Assembly and Peaceful Procession Law ซึ่งเป็นกฎหมายที่อนุญาตให้จัดการประท้วงได้ในประเด็นต่างๆ อย่างถูกกฎหมาย โดยมีข้อกำหนดและขั้นตอนต่างๆ ในการจัดการประท้วง เพื่อรับประกันสิทธิของพลเมืองในการแสดงออก ในขณะเดียวกันก็กำหนดหน้าที่รับผิดชอบให้กับสิทธิดังกล่าว เป็นต้น ในขณะเดียวกันรัฐบาลและกองทัพก็ได้ปรับใช้อัตลักษณ์ดังกล่าวในการควบคุมประชาชนและกิจกรรมต่างๆ ของประเทศในหลายวาระเช่นกัน อาทิ การอ้างความชอบธรรมของการใช้อำนาจจากเสียงของประชาชน กรณีการปกป้อง

แรงขับเคลื่อนในการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ลดอำนาจของกองทัพ โดยกองทัพได้อ้างว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีที่มาจากประชาชน (เนื่องจากการลงประชามติรับร่างในปี ค.ศ. 2008) และเป็นหน้าที่ของรัฐบาลและกองทัพที่จะต้องปกป้อง หรือการกล่าวถึงบทบาทในการพัฒนาประชาธิปไตย เป็นต้น ดังสุนทรพจน์ของพลเอกอาวุโส Min Aung Hlaing ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ที่มักจะกล่าวในการสวนสนามเนื่องในวันกองทัพที่จัดขึ้นทุกปี (The Irrawaddy, 2018)

นอกจากความสัมพันธ์ระหว่างภาคประชาชนกับรัฐบาลแล้ว ในพื้นที่อัตลักษณ์ประชาธิปไตยนี้กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ก็ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการช่วงชิงหรือการต่อสู้ต่อรองทางอำนาจภายใต้ปริณิณของการอัตลักษณ์ใหม่ดังกล่าวเช่นเดียวกัน โดยรูปธรรมที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนคือความก้าวหน้าในกระบวนการสันติภาพ โดยเฉพาะบรรลู่ข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลกับกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่คาดหวังว่าข้อตกลงดังกล่าวจะเป็นช่องทางในการกลับเข้าสู่อำนาจทางการเมืองในระดับชาติอีกครั้ง โดยการลงนามหยุดยิงไม่ได้หมายถึงการยอมแพ้หรือการสิ้นสุดความชอบธรรมในการอ้างสิทธิของกลุ่มตน แต่แกนนำของกลุ่มต่างๆ ได้ตระหนักว่าลำพังเพียงการมีสายสัมพันธ์กับพรรคการเมืองในระบบการเลือกตั้งเช่นในอดีตอาจไม่เพียงพอต่อความสามารถที่จะเข้าไปมีส่วนในการเลือกตั้งด้วยตนเอง ในขณะที่การทำข้อตกลงหยุดยิงร่วมกับกองทัพ และจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อเข้าสู่การเลือกตั้ง อาจเป็นหนทางที่ทำให้กลุ่มตนมีผู้แทนที่สามารถสะท้อนผลประโยชน์ของกลุ่มได้อย่างแท้จริงในระบบการเมือง (South, 2008, pp. 40-41) อาจกล่าวได้ว่า กลุ่มต่างๆ ที่เข้ามาร่วมลงนามในข้อตกลงหยุดยิงดังกล่าว มองเห็นวาระของการปกครองแบบประชาธิปไตยจะเป็นช่องทางสำคัญที่ทำให้เข้าถึงอำนาจทางการเมืองได้อีกครั้ง โดยการเข้ามามีส่วนร่วมในอำนาจรัฐผ่านการเลือกตั้งและการมีผู้แทนของกลุ่มตนเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองระดับชาติ ในแง่นี้ก็เป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับความชอบธรรมของรัฐบาลพม่า อีกทั้งยังแสดงให้เห็นว่าการขับเคลื่อนของกลุ่มชาติพันธุ์โดยใช้อัตลักษณ์ของความเป็นชาติพันธุ์ดังที่เคยใช้มาตลอดในอดีตนั้นได้เริ่มอ่อนตัวลง และได้หันมาใช้อัตลักษณ์ประชาธิปไตยในการแสวงหาประโยชน์ของกลุ่มมากขึ้นในปัจจุบัน

ดังนั้น อัตลักษณ์ประชาธิปไตยที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อต่อต้านรัฐบาลโดยภาคประชาชนผ่านการประท้วงรัฐบาลในอดีตนั้น กลับถูกนำมาขยายพื้นที่และปรับใช้ให้กลายเป็นฐานความชอบธรรมใหม่ของรัฐบาลหลังการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2010 โดยรัฐกลายเป็นผู้มีสถานะนำในการนิยามอัตลักษณ์ดังกล่าวผ่านการแสดงออกในหลายวาระ ทั้งการกล่าวอ้างในสุนทรพจน์ในโอกาสต่างๆ ตลอดจนรวมถึงการออกกฎหมายและนโยบายที่สอดคล้องกับค่านิยมประชาธิปไตย ซึ่งได้กลายเป็นฐานความชอบธรรมใหม่ของรัฐบาลพม่า ทั้งต่อประชาชนในประเทศและชุมชนระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน

การก่อตัวของอัตลักษณ์ประชาธิปไตยในลักษณะดังกล่าว ยังสะท้อนลักษณะการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของพม่าในปัจจุบันอีกด้วย เนื่องจากหากเรามองการเมืองพม่าในช่วงปี ค.ศ. 2010-2011 ภายใต้กรอบการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย (Democratic Transition) จะพบว่า การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เป็นการเปลี่ยนผ่านภายใต้การจัดการและวางแผนของกองทัพ ซึ่ง Valenzuela (1990) ชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนผ่านในลักษณะนี้มักจะเกิด “พื้นที่สงวน” (reserved domains) หมายถึงพื้นที่ผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจเดิมซึ่งสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยที่มีกลไกบางอย่างคุ้มครองไว้ (Valenzuela, 1990) ซึ่งกลไกเชิงสถาบันที่ปรากฏให้เห็น อาทิ บทบัญญัติบางมาตราของรัฐธรรมนูญฉบับ 2008 ที่คงบทบาทอย่างเป็นทางการของกองทัพในทางการเมืองไว้ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวถูกทำให้ชอบธรรมผ่านการให้นิยาม “ประชาธิปไตย” ของกองทัพเอง ว่าจะเป็นการที่นิยามตนเองว่าเป็นผู้มอบ พัฒนา และรักษาประชาธิปไตยในพม่า ดังคำกล่าวของพลเอกอาวุโสหมินอองหลาย ในพิธีสวนสนามในวันกองทัพพม่า ปี ค.ศ. 2015 ที่ว่า “กองทัพพม่าได้จัดการอย่างเป็นระบบเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่มีเสถียรภาพและสันติไปสู่ประเทศประชาธิปไตยใหม่ที่มีระเบียบวินัย วางรากฐานและยกเลิกระบบการปกครองแบบพรรคเดียวที่ประชาชนไม่ต้องการอีกต่อไป เพื่อสร้างชาติประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้วให้มีความมั่นคงและสันติ” (Global New Light of Myanmar, 2015) ดังนั้น การคงบทบาทของกองทัพในทางการเมืองจึงเกี่ยวพันอย่างแยกไม่ออกจากการกำหนดนิยามของ “ประชาธิปไตย” บทบาทของรัฐที่กลายเป็นผู้ชี้นำสังคมภายใต้อัตลักษณ์ประชาธิปไตย จึงกลายเป็นช่องทางในการสร้างความชอบธรรมให้กองทัพที่จะมีบทบาททางการเมืองอย่างเป็นทางการต่อไป

5. บทสรุป

อัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ เป็นพื้นที่ในการต่อสู้ทางการเมืองที่สำคัญในพม่ามาโดยตลอด และเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้พม่าไม่สามารถก่อเกิดอัตลักษณ์ร่วมในสังคมหรือสามารถสร้างความเป็นชาติขึ้นมาได้ อย่างไรก็ดี การประท้วงในบริบทการเมืองพม่ามีนัยสำคัญในการก่อรูปอัตลักษณ์ทางสังคมชนิดใหม่ โดยการประท้วงต่อต้านรัฐบาลทหารในหลายวาระนับตั้งแต่ทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา ได้ก่อรูปอัตลักษณ์ “ประชาธิปไตย” ขึ้น ซึ่งผู้คนในพม่าไม่ว่าจะเป็นชาติพันธุ์ใด ต่างก็มีเป้าหมายร่วมกันเพื่อต่อต้านรัฐบาลทหารและเรียกร้องระบอบการเมืองที่เสรียิ่งขึ้น การต่อสู้ของภาคประชาชนที่เป็นเอกภาพภายใต้ระบอบอำนาจนิยมที่กดขี่ ทำให้อัตลักษณ์ประชาธิปไตยเติบโตอย่างเข้มแข็งและกลายเป็นอัตลักษณ์ร่วมที่โดดเด่นในสังคมพม่ามากขึ้นเรื่อยๆ

อย่างไรก็ดี การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองในปี ค.ศ. 2011 ได้ทำให้ภาคประชาสังคมพม่าที่เคยขับเคลื่อนอย่างเป็นเอกภาพและมีเป้าหมายร่วมกันเพื่อต่อต้านรัฐบาลทหารกลับอ่อนกำลังลง บริบททางการเมืองที่เปลี่ยนไปทำให้การขับเคลื่อนสูญเสียเป้าหมายร่วมในอดีต หากแต่เลือกตอบสนองต่อปัญหาเฉพาะหน้าของแต่ละกลุ่ม และเป้าหมายของการต่อสู้ก็ไม่ใช่รัฐอีกต่อไป ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวรัฐบาลจึงเลือกตอบสนองอย่างแตกต่างต่อภาคประชาสังคมแต่ละกลุ่ม การใช้ยุทธศาสตร์สุดโต่งในการขับเคลื่อนของภาคประชาสังคมกลายเป็นความไม่สมเหตุสมผลและขาดความชอบธรรมลง ในขณะเดียวกันก็เป็นการเพิ่มความชอบธรรมให้กับฝ่ายรัฐในการปราบปรามมากขึ้น ดังนั้น การเปิดเสรีทางการเมืองหลังปี ค.ศ. 2010 จึงทำให้กลุ่มเคลื่อนไหวอย่างสุดโต่งจำต้องหันมาดำเนินยุทธศาสตร์สายกลางมากขึ้น ซึ่งก็คือยุทธศาสตร์และวาระที่รัฐยอมรับได้ เท่ากับอัตลักษณ์ประชาธิปไตยที่เคยเข้มแข็งและเคยใช้ในการต่อต้านรัฐกลับอ่อนกำลังลงและในที่สุดก็ถูกครอบงำโดยรัฐ

เมื่อรัฐบาลและกองทัพเข้ามาครอบงำการขับเคลื่อนในภาคประชาสังคมเช่นนี้แล้ว อัตลักษณ์ประชาธิปไตยที่สังคมยึดถือจึงถูกชี้้นำโดยรัฐผ่านการกำหนดนิยามของประชาธิปไตยในวาระต่างๆ โดยเฉพาะการกำหนดนิยามความเป็นประชาธิปไตยที่เชื่อมโยงกับบทบาทเชิงบวกของกองทัพ ทำให้อัตลักษณ์ประชาธิปไตยที่เริ่มก่อรูปและกลายมาเป็นอัตลักษณ์หลักในสังคมกลับถูกใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการคงบทบาททางการเมืองของกองทัพต่อไป

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- ญัฐพล ตันตระกุลทรัพย์. (2557). ทุนนิยมกับการพัฒนาประชาธิปไตยในพม่า ใน วิทยา สุจริตธนาธิราช (บก.). *การเมืองและความมั่นคงใหม่ในเอเชีย* (น. 25-56). กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พรพิมล ตรีโชติ. (2542). *ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- โรเบิร์ต เอช เทย์เลอร์. (2550). *รัฐในพม่า* (พรรณงาม เก้าธรรมสาร, สดใส ชันติวรพงศ์, และ ศศิธร รัชนิ ญ อยุธยา, ผู้แปล.). กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- วิรัช นิยมธรรม (2555). มโนทัศน์ทางการเมืองของรัฐทหารพม่า. *จุลสารความมั่นคงศึกษา*, 113, 1-40

ภาษาอังกฤษ

- Aung, S., & Aris, M. (1991). *Freedom from Fear and Other Writings*. London: Penguin Books.
- Barrington, L. (2012). *Comparative Politics: Structures and Choices*. Boston, MA: Cengage Learning.
- BBC News. (2015, March 5). *Myanmar Police Arrest Demonstrators Against New Education Bill*. Retrieved March 10, 2021 from <https://www.bbc.com/news/world-asia-31754504>
- Boudreau, V. (2009). *Resisting Dictatorship: Repression and Protest in Southeast Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cheesman, N. (2003). School, State and Sangha in Burma. *Comparative Education*, 39(1), 45-63.
- Edwards, G. (2014). *Social Movements and Protest*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fink, C. (2001). *Living Silence: Burma Under Military Rule*. London: Zed Books.
- Global New Light of Myanmar. (2015, March 27). *Speech Delivered by Commander-in-Chief of Defense Services, Senior General Thayaysithu Min Aung Hlaing at the Parade of the 70th Armed Forces Day Held on 27th March, 2015*. Retrieved March 10, 2021 from www.gnlm.com.mm/speech-delivered-by-commander-in-chief-of-defence-services-senior-general-thayaysithu-min-aung-hlaing-at-the-parade-of-the-70th-armed-forces-day-held-on-27th-march-2015/
- Gravers, M. (2007). *Exploring Ethnic Diversity in Burma*. Copenhagen: NIAS Press.
- Hlaing, K. Y. (2008). Challenging the Authoritarian State: Buddhist Monks and Peaceful Protests in Burma. *Fletcher Forum of World Affairs*, 32(1), 125-144.
- Klandermans, P. G. (2014). Identity Politics and Politicized Identities: Identity Processes and the Dynamics of Protest. *Political Psychology*, 35(1), 1-22.
- Lintner, B. (2009). *The Resistance of the Monks: Buddhism and Activism in Burma*. New York: Human Rights Watch.
- Pye, L. W. (1966). *Aspects of Political Development*. Boston: Little, Brown.

- Sakhong, L. H. (2010). *In Defense of Identity: The Ethnic Nationalities' Struggle for Democracy, Human Rights, and Federalism in Burma: A Collection of Writings and Speeches, 2001-2010*. Bangkok: Orchid Press.
- Seekins, D. M. (2005). *The State and the City: 1988 and the Transformation of Rangoon*. *Pacific Affairs*, 78(2), 257-275.
- Simon, B., & Klandermans, B. (2001). *Politicized Collective Identity: A Social Psychological Analysis*. *American Psychologist*, 56(4), 319-331.
- Smith, M. (2007). *State of Strife: The Dynamics of Ethnic Conflict in Burma*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- South, A. (2008). *Ethnic Politics in Burma: States of Conflict*. New York: Routledge.
- Steinberg, D. I. (2012). The Problem of Democracy in the Republic of the Union of Myanmar: Neither Nation-State nor State-Nation? *Southeast Asian Affairs 2012*, 220-237.
- The Irrawaddy. (2018, 26 March). *Snr-Gen Min Aung Hlaing's Armed Forces Day Speeches*. *The Irrawaddy*. Retrieved March 10, 2021 from <https://www.irrawaddy.com/news/burma/snr-gen-min-aung-hlaings-armed-forces-day-speeches.html>
- Tucker, S. (2001). *Burma: Curse of Independence*. London: Pluto Press.
- Valenzuela, J. S. (1990). *Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions (Vol. 150)*. Notre Dame, IN: Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.

การพัฒนารอบแนวคิดในการศึกษา การปรับตัวของระบอบอำนาจนิยมรัฐมอว์ หลังอาหรับสปริง¹

อาทิตย์ ทองอินทร์²

Received: March 3, 2021

Revised: July 16, 2021

Accepted: July 20, 2021

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้มุ่งพัฒนารอบแนวคิดในการศึกษาการปรับตัวของระบอบอำนาจนิยมรัฐมอว์หลังอาหรับสปริงในเชิงของการศึกษาเปรียบเทียบ โดยอาศัยการวิจัยเอกสารทำการทดลองพัฒนารอบแนวคิดนี้ขึ้นมา ผลการศึกษาสะท้อนว่า การจะทำความเข้าใจประเด็นดังกล่าว จำเป็นต้องวางกรอบการพิจารณาหลักการเรียนรู้ ของระบอบอำนาจนิยมรัฐมอว์ต่อประสบการณ์ บทเรียน และยุทธศาสตร์ของรัฐต่างๆ ทั้งในและนอกภูมิภาค ทั้งการเรียนรู้เชิงบวกจากกรณีตัวอย่างที่ดีและการเรียนรู้เชิงลบจากกรณีตัวอย่างที่ล้มเหลว เพื่อประเมินทางเลือกในการตอบสนองแรงท้าทายที่ตนเผชิญ และเป็นบทเรียนนำไปสู่การออกแบบยุทธศาสตร์การปฏิรูปปรับโครงสร้างการบริหารปกครองของตนไปสู่ระบอบอำนาจนิยมยกระดับความสามารถ อันมีองค์ประกอบสำคัญ 5 มิติ คือ (1) การควบคุมจำกัดและใช้ประโยชน์ภาคประชาสังคม (2) การจัดการการต่อสู้แข่งขันทางการเมือง (3) การแสวงประโยชน์จากการปฏิรูปเศรษฐกิจอย่างเฉพาะเจาะจง (4) การควบคุมเทคโนโลยีการสื่อสารรูปแบบใหม่ และ (5) การสร้างความหลากหลายให้กับการเกี่ยวพันระหว่างประเทศ โดยทั้งหมดนี้ ถูกจัดวางไว้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาความยืดหยุ่นของระบอบอำนาจนิยมและการตั้งมั่นคงทนของระบอบอำนาจนิยม

คำสำคัญ กลไกการเรียนรู้ของระบอบอำนาจนิยม, ระบอบอำนาจนิยมยกระดับความสามารถ, ความยืดหยุ่นของระบอบอำนาจนิยม, การตั้งมั่นของระบอบอำนาจนิยม, รัฐมอว์

¹ บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาหัวข้อวิจัยเรื่อง การปรับตัวของระบอบอำนาจนิยมรัฐมอว์หลังอาหรับสปริง ค.ศ. 2011-2021: เปรียบเทียบระหว่างซาอุดีอาระเบีย บาห์เรน และกาตาร์

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช จังหวัดนนทบุรี 11120
อีเมล: arthit.tho@gmail.com

The Conceptual Framework Development for Studying the Adaptation of the Gulf States' Authoritarian Regime After Arab Spring

Arthit Thongin³

Abstract

This paper focuses on developing a conceptual framework for studying the adaptation of the Gulf States after the Arab Spring in a comparative sense. Results of the study reflect the conceptual framework for understanding the Gulf States' Authoritarian Regimes and include three elements. First, the developmental framework catches up with the authoritarian learning mechanism. It derives from the Gulf States' Authoritarian Regimes having their own mechanism for learning from experiences, lessons, and strategies of various authoritarian regimes, both inside and outside of the Middle East. Furthermore, the Gulf States' Authoritarian Regimes use those lessons learned to assess options for responding to the challenges they face. This process leads to the design of reform strategies and adjustments of their governance structure and which could be summarized as the Upgrading Authoritarianism concept. This concept consists of 5 dimensional fabrics: (1) appropriating and containing civil societies; (2) managing political contestation; (3) capturing the benefits of selective economic reforms; (4) controlling new communications technologies; and (5) diversifying international linkages. Finally, the functional process of developing a conceptual framework is set up as a subset of the examination of authoritarian resilience and authoritarian consolidation.

Keywords Authoritarian Learning, Upgrading Authoritarianism, Authoritarian Resilience, Authoritarian Consolidation, the Gulf States

³ Assistant Professor, School of Political Science, Sukhothai Thammathirat Open University, Nonthaburi 11120. E-mail: arthit.tho@gmail.com

1. บทนำ

บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาหัวข้อวิจัยเรื่อง การปรับตัวของระบอบอำนาจนิยมรัฐริมาวหลังอาหรับสปริง ค.ศ. 2011-2021: เปรียบเทียบระหว่างซาอุดีอาระเบีย บาห์เรน และกาตาร์ อันเริ่มต้นจากความสนใจส่วนตัวของผู้วิจัยต่อความเป็นไปทางการเมืองในตะวันออกกลางจากผลลัพธ์ของปรากฏการณ์อาหรับสปริงและการปรับตัวของระบอบอำนาจนิยมในตะวันออกกลางหลังจากนั้นมา

อาหรับสปริง (Arab Spring) หรือที่เรียกอีกชื่อว่าการตื่นตัวของชาวอาหรับ (Arab Awakening) เป็นปรากฏการณ์ลุกฮือของประชาชนในแอฟริกาเหนือและตะวันออกกลางเพื่อโค่นล้มต่อระบอบการปกครองที่ส่วนใหญ่แล้วดำรงอยู่อย่างยาวนานและผูกขาด ปรากฏการณ์นี้เริ่มต้นขึ้นในตูนิเซีย เมื่อธันวาคม ค.ศ. 2010 และส่งต่อแรงบันดาลใจแพร่กระจายออกไปเป็นทอดๆ (Domino Effect) จนทั่วทั้งภูมิภาค ผ่านช่องทางสำคัญและเทคโนโลยีการสื่อสารสมัยใหม่ ระยะแรกของปรากฏการณ์นี้จึงถูกมองจากหลายคนว่าเป็นขั้นตอนของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย (จริญ มะลูลิม, 2557, น. 51-57) กระนั้น “...แม้ว่า Arab Spring จะนำเอาความเปลี่ยนแปลงที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นเข้ามาในภูมิภาค ... แต่ Arab Spring ก็นำเอาความตกต่ำ ความป่วยไข้ และความเสื่อมโทรมมาให้เช่นกัน...” (จริญ มะลูลิม, 2557, น. 38)

ผลลัพธ์จากปรากฏการณ์อาหรับสปริงจึงปรากฏออกมาอย่างหลากหลายแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ภายใต้แกนเรื่องภาพรวมของทั้งภูมิภาคคือ ภาวะของรัฐล้มเหลว รัฐเปราะบาง รัฐอ่อนแอและถูกแทรกซึมง่ายภายใต้สภาพแวดล้อมแห่งการแพร่กระจายขยายตัวของกลุ่มตัวแสดงที่มีใช้รัฐ การฟื้นคืนกลับขึ้นมาใหม่ของระบอบอำนาจนิยม รวมเลยไปจนถึงภาวะที่ระบอบอำนาจนิยมของบางรัฐกลับมิได้ล่มสลายลงไปแต่อย่างใด หน้าซีกกลับยกระดับตนเองขึ้นคุมคนได้อย่างฉกาจขึ้น (ศราวดี อารี, 2563, น. 15-16, 41-60) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบอบอำนาจนิยมในกลุ่มรัฐริมาวที่ยังคงตั้งมั่นต้านทานการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุนี้แล้ว การทำความเข้าใจความเป็นไปทางการเมืองในตะวันออกกลางในภาพรวม และความเป็นไปทางการเมืองในกลุ่มรัฐริมาวเป็นการเฉพาะนั้น เรียกต้องการพัฒนารอบมมองที่ต่างออกไปจากกระแสธารการศึกษาการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย บทความชิ้นนี้จึงมุ่งคลี่คลายมมองเชิงทฤษฎีเป็นเบื้องต้นในท่าทีดังกล่าวภายใต้คำถามหลักว่า เราควรใช้หรือพัฒนารอบความเข้าใจต่อความเป็นไปดังกล่าวอย่างไร จึงจะให้ภาพที่สอดคล้อง

กับความเป็นจริงของกรณีศึกษาและวิเคราะห์แบบแผน ตลอดจนแนวโน้มพลวัตของระบอบอำนาจนิยมในตะวันออกกลาง โดยเฉพาะกลุ่มรัฐริมาวได้อย่างมีพลัง

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อพัฒนารอบแนวคิดในการศึกษาระบอบอำนาจนิยมรัฐริมาวหลังอาหรับสปริง

3. ระเบียบวิธีวิจัย

บทความวิจัยชิ้นนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาเอกสารเพื่อพัฒนารอบแนวคิดอันเหมาะสมสำหรับการวิจัยในระยะต่อไปอันถูกออกแบบให้เป็นไปในเชิงเปรียบเทียบบางรัฐจากกลุ่มรัฐที่เป็นจุดสนใจในการศึกษา (Comparing Few Countries) เพื่อมุ่งระบุความเหมือนและจำแนกความแตกต่างหลักๆ ระหว่างแต่ละรูปแบบภายในระบอบอำนาจนิยมรัฐริมาว โดยสามารถอาศัยกรอบแนวคิดและสร้างข้อสรุปที่มีระดับความเป็นนามธรรมปานกลางได้ (Middle Level of Conceptual Abstraction) อันจะช่วยกุมความชอบธรรมเกี่ยวกับบริบทเฉพาะของรัฐที่ถูกวิจัยเปรียบเทียบเอาไว้ในข้อสรุปได้ด้วย (Landman & Cavalho, 2017, pp. 5-8, 30-34)

4. ผลการศึกษา

บทความชิ้นนี้วางตัวเป็นเสมือนภาพสังเขป 3 บทแรกของโครงการวิจัยที่ผู้วิจัยกำลังพัฒนาหัวข้อ โดยเนื้อหาจะลำดับการนำเสนอจากบทสำรวจเบื้องต้นต่อภาพรวมของภูมิทัศน์ทางการเมืองตะวันออกกลางหลังอาหรับสปริง การทดลองกำหนดตัวอย่างกรณีศึกษาเปรียบเทียบที่คาดว่าจะสะท้อนความเข้าใจการปรับตัวของระบอบอำนาจนิยมรัฐริมาวหลังอาหรับสปริง และการทดลองพัฒนารอบแนวคิด/การทำความเข้าใจที่จะใช้สำหรับการศึกษาเปรียบเทียบตามโจทย์วิจัยหลักที่จะพัฒนาต่อในระยะต่อไป ดังนี้

4.1 สำนวณภูมิทัศน์ทางการเมืองตะวันออกกลางหลังอาหรับสปริงเบื้องต้น

แม้ปรากฏการณ์อาหรับสปริงส่งผลให้ผู้นำหลายประเทศถูกโค่นล้มลงจากอำนาจได้แก่ เบน อาลี ของตูนิเซีย ฮุสไน มุบารัคของอียิปต์ และมูอัมมาร์ กัดดาฟีของลิเบีย (Rózsa et al., 2012, pp. 3-8) แต่กระนั้น ระบอบอำนาจนิยมในภูมิภาคก็มิได้ล่มสลายไปจากการลุกฮือของประชาชน รวมถึงระบอบที่ถูกโค่นล้มอย่างในตูนิเซีย แม้จะถูกมองจากนักวิชาการส่วนใหญ่ว่ามีการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยหลังอาหรับสปริงได้ แต่รากของปัญหา

หลายประการของสังคมการเมืองยังคงฝังลึก ทั้งคอร์รัปชันอย่างรุนแรงและเงื่อนไขความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ชุดของปัจจัยเหล่านี้วางเป็นเงื่อนไขอันพร้อมสำหรับทั้งกีดกันระบอบประชาธิปไตยให้อาจเดินไปสู่ภาวะขาดดุล (Democratic Deficit) และพร้อมสำหรับการออกจากความเป็นประชาธิปไตย (De-Democratization) หรือการย้อนกลับของระบอบอำนาจนิยม (Authoritarian Reversal) โดยที่รัฐบาลตูนิเซียเองก็กำลังกดปราบประชาชนผู้ชุมนุมอยู่ในปัจจุบัน (มกราคม 2021) การขนานนามนายกรัฐมนตรีริเชม เมซีชีว่า “the new Ben Ali” สะท้อนเป็นอย่างดีว่า 10 ปี ให้หลังอาหรับสปริง ประชาชนยังต้องต่อสู้อีกยาวไกล (Aljazeera, 2021) เพราะระบอบหลังปรากฏการณ์ลุกฮือของประชาชนยังเต็มไปด้วยปัจจัยเงื่อนไขขัดขวางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เต็มไปด้วยปัจจัยเงื่อนไขหนุนเสริมการตั้งมั่นของระบอบอำนาจนิยมในรัฐต่างๆ ของตะวันออกกลาง

หากเราพิจารณาเปรียบเทียบผลลัพธ์ของอาหรับสปริงต่อระบอบการเมืองภาพรวมทั้งภูมิภาคอย่างรวดเร็วแล้ว จะพบแง่มุมที่น่าสนใจประการหนึ่งคือ ระบอบอำนาจนิยมที่ถูกบั่นทอนทำลาย หรือถูกทำให้เผชิญปัญหาเสถียรภาพล้วนเป็นระบอบอำนาจนิยมแบบสาธารณรัฐนิยม (Republicanism) ทั้งสิ้น ได้แก่ ตูนิเซีย อียิปต์ ลิเบีย เยเมน อิรัก และซีเรีย (Dodge, 2012, pp. 5-7) กลุ่มรัฐลักษณะนี้ในตะวันออกกลางล้วนเดินทางผ่านประวัติศาสตร์พัฒนาการเมืองในยุครัฐสมัยใหม่คล้ายกันประการหนึ่ง คือ การกระจุกตัวของอำนาจ ซึ่งสืบทอดอุปถัมภ์กันในคนกลุ่มเล็กและเครือญาติ มิตรสหายราวกับรัฐเป็นสมบัติส่วนตัวของพวกเขา โดยที่แบบแผนดังกล่าวถูกวางหลักประกันเอาไว้ว่าเป็นสถาบันตั้งมั่นในโครงสร้างหลักของรัฐ เช่น รัฐธรรมนูญ ส่งผลให้รัฐซึ่งตามปรัชญาพื้นฐานที่ประกาศควรเป็นสาธารณะสมบัติอันประกอบสร้างพันธะทางการเมืองขึ้นระหว่างผู้คนด้วยกันและระหว่างผู้คนกับรัฐชาติปิตัย (พิศาล มุกตารัตน์, 2558ก, น. 3-1 - 3-56ข, 2558ข, น. 8-30 - 8-54) กลับกลายเป็นรัฐราชสมบัติสมัยใหม่ (Neo-Patrimonialism) (Eisenstadt, 1973; Pawelka, 1985 as cited in Baumgarten, 2002) ซึ่งกิจกรรมทางการเมืองขับเคลื่อนด้วยกลไกและในแบบแผนวาสิฏเฐาะฮ์ (واسطة)⁴ คล้ายกับรัฐระบอบอำนาจนิยมแบบกษัตริย์นิยมในภูมิภาค (Cunningham &

⁴ วาสิฏเฐาะฮ์ (واسطة) มีรากศัพท์มาจากอักษร 3 ตัว คือ (ط س و) อันหมายถึง mediator, agency, agent ดังนั้น โดยพื้นฐานความหมายแล้ว วาสิฏเฐาะฮ์ มีความหมายเป็นกลาง สื่อถึงการเป็นสื่อกลาง ขั้วต่อ สะพาน เชื่อม หรือผู้ทำหน้าที่เป็นสื่อกลาง ขั้วต่อ ตัวเชื่อม ในความสัมพันธ์ทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง รวมถึงแง่มุมความหมายสื่อถึงคนกลางที่ได้รับการยอมรับ ไว้วางใจ เชื่อมั่น ในการทำหน้าที่ไกลเกลี่ย ตรวจสอบ และตัดสินความขัดแย้งระหว่างคู่กรณี

แม้โดยทั่วไปแล้ว วาสิฏเฐาะฮ์เป็นมโนทัศน์ (Concept) พื้นฐานที่ถูกใช้อธิบายแบบแผนการดำเนินธุรกิจของโลกอาหรับว่ายึดโยงอยู่กับการอาศัยเส้นสาย การอุปถัมภ์ การสนองประโยชน์บนฐานของความคุ้นเคย

Sarayrah, 1993) นอกจากนี้ ยังกดทับปิดกั้นลักษณะพหุนิยมทางการเมืองจนระบอบขาดความสามารถในการออกแบบรวบรวมความหลากหลายภายในเอาไว้ได้หมด (ผู้วิจัย สทนนาต่อจากทรรศนะบางส่วนของแลร์รี ไดมอนด์ ที่กล่าวถึงชุดของปัจจัย เงื่อนไขตั้งต้น และ

สนิทชิดชอบ การเล่นพรรคเล่นพวก (Favoritism) ในเครือข่ายสายสัมพันธ์ส่วนตัว (Loewe, Blume, Schönleber, Seibert, Speer, & Voss, 2007) โดยมีการเปรียบเทียบว่าคล้ายกับระบบบลิ๊ท (Blat; Favors) ของรัสเซีย และระบบกวนซี (Guanxi) ของจีน (Hutchings & Weir, 2006; Berger, Herstein, & Mitki, 2013) แต่กระนั้น วาสิญะฮ์ก็ยังเป็นโมโนทัศน์พื้นฐานสำคัญประการหนึ่งสำหรับการทำความเข้าใจแบบแผนกิจกรรมของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งมีทั้งมุมมองด้านบวกและลบ (Mohamed & Hamdy, 2008, p. 1; Barnett, Yandle, & Naufal, 2013; Ramady, 2016) ตลอดจนระบบสังคมการเมืองอาหรับด้วยเช่นกัน การทำงานของวาสิญะฮ์ก่อตัวขึ้นจากฐานของระบบชนเผ่า สายตระกูล ครอบครัวยึดมั่นสังคมนิยมให้มีลักษณะความสัมพันธ์แบบพึ่งพิงและผูกขาดไปพร้อมๆ กับรังสรรค์สำนึกที่ค่อนข้างเป็นรูปธรรมเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของสังคมการเมืองของคนในเครือข่ายต่างๆ และเป็นช่องทางตอบสนองประโยชน์ส่วนตัวได้กว้างและง่ายให้กับคนตัวเล็กตัวน้อยในระบบการเมือง แต่การทำงานทั้งหมดนั้นยึดโยงกับหลักการหัวใจ คือ “know who” อันหมายถึงการเข้าถึง คำนวณ และได้รับความเมตตาอุปถัมภ์จากผู้นำ/ผู้อาวุโสในสังคม (ชัยค; Sheikh) วาสิญะฮ์จึงเป็นหนึ่งในคุณค่าแกนกลางของวัฒนธรรมทางการเมืองในตะวันออกกลางที่นักวิชาการบางท่านเรียกว่า “เบคูธิปไตย” (Bedoucracy) อันมาจากคำว่า “เบคูอิน” เพื่อใช้สื่อความถึงวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีรากเหง้าความคิดแบบชนเผ่าสายตระกูล (Abdel-Khaleq, 1984) อนึ่ง มิติประวัติศาสตร์เกี่ยวกับพัฒนาการทางความคิดของชุดคุณค่าวาสิญะฮ์ ได้ถูกเขียนแบ่งช่วงเวลาเอาไว้อย่างกุมใจความได้กระชับในงานของ Barnett et al. (2013, pp. 8-12)

แบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนที่นี่เรียกว่า วาสิญะฮ์นี้ เป็นพลังแฝงเร้นขับเคลื่อนเบื้องหลังหลายๆ การตัดสินใจทางการเมืองในตะวันออกกลาง ซึ่งมีความหมายได้ทั้งบวกและลบขึ้นอยู่กับบริบทของการนำคำนี้ไปใช้ แม้จะเป็นคุณค่าที่ขัดกับมาตรฐานตะวันตก แต่วาสิญะฮ์ก็เป็นชุดคุณค่าที่ปรากฏโดยทั่วไปในชีวิตประจำวันของผู้คน (Bellow, 2013) เมื่อพิจารณาเฉพาะในแง่มุมมองทางการเมือง สำหรับหลายกรณีของหลายประเทศในตะวันออกกลาง แบบแผนของวาสิญะฮ์จึงปรากฏขึ้นโดยมีความหมายเชิงลบค่อนข้างมาก ในฐานะที่ถูกมองเป็นรูปแบบสำคัญของคอร์รัปชันในตะวันออกกลาง ในลักษณะของการใช้เส้นสายอิทธิพลอุปถัมภ์ การเลือกปฏิบัติ ซึ่งฝังรากเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเล่นพรรคเล่นพวก (Nepotism) และเน้นเรื่องเครือญาติสายตระกูล (Kinship Politics) (Sidani & Thornberry, 2013; Weiner, 2016) อันแผ่ซ่านไปในระดับต่างๆ ของสังคมอย่างกว้างขวาง และเป็นตัวแปรบ่อนทำลายระบบสังคมการเมืองในภาพรวม (Cunningham & Sarayrah, 1993; Fershtman, Gneezy, & Verboven, 2005) งานสองชิ้นของดักลาส โจนส์ ซึ่งให้ภาพกรณีศึกษาของการเมืองจอร์แดนค่อนข้างชัด คือ ดุษฎีนิพนธ์ของเขาในปี ค.ศ. 2016 และบทความในปี ค.ศ. 2019 (Jones, 2016, 2019)

กระบวนการที่จะสร้างความเป็นไปได้ให้กับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในโลกอาหรับใน Shao (2011)

4.2 การทดลองกำหนดตัวอย่างกรณีศึกษาเปรียบเทียบ: ซาอุดีอาระเบีย บาห์เรน และกาตาร์

ผลลัพธ์จากอาหรับสปริงเกิดอย่างแตกต่างออกไปต่อระบอบอำนาจนิยมอีกประเภทในภูมิภาคตะวันออกกลาง คือ ระบอบอำนาจนิยมแบบกษัตริย์นิยม (Monarchism) ประกอบด้วย บรรดารัฐริมอ่าว (the Gulf States) และจอร์แดน ซึ่งหากยกเว้นบาห์เรนเพียงรัฐเดียวที่เผชิญแรงต้านรุนแรงมากกว่าในเชิงเปรียบเทียบกับรัฐกษัตริย์ริมอ่าวรัฐอื่นแล้ว รัฐที่เหลือเหล่านั้นก็ล้วนนับได้ว่ายังคงมีเสถียรภาพตั้งมั่นต่อออกมาได้ถึงปัจจุบัน สะท้อนความสามารถของระบอบอำนาจนิยมแบบกษัตริย์นิยมในเชิงความยืดหยุ่น ทนทาน และตอบสนองแรงกระแทกเสียดทานจากการต่อต้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Authoritarian Resilience) ซึ่งเป็นโจทย์ที่ผู้วิจัยสนใจทำการสำรวจตรวจสอบคุณลักษณะเนื้อหาของประเด็นนี้ในการวิจัยระยะต่อไป

ตารางที่ 1 ระดับประชาธิปไตย (DI) และระดับสันติภาพ (PI) ของรัฐริมอ่าว ค.ศ. 2011-2018**

	2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	DI	PI	DI	PI	DI	PI	DI	PI	DI	PI	DI	PI	DI	PI	DI	PI
บาห์เรน*	2.92	2.40	2.53	2.25	2.87	2.11	2.87	2.22	2.79	2.14	2.79	2.39	2.71	2.40	2.71	2.43
คูเวต	3.74	1.67	3.78	1.79	3.78	1.71	3.78	1.67	3.85	1.62	3.85	1.84	3.85	1.90	3.85	1.79
โอมาน	3.26	1.74	3.26	1.89	3.26	1.81	3.15	1.88	3.04	1.94	3.04	2.01	3.04	1.98	3.04	1.98
กาตาร์*	3.18	1.40	3.18	1.40	3.18	1.48	3.18	1.49	3.18	1.56	3.18	1.71	3.19	1.66	3.19	1.86
ซาอุดี*	1.77	2.19	1.71	2.18	1.82	2.12	1.82	2.00	1.93	2.04	1.93	2.33	1.93	2.47	1.93	2.41
ยูเออี	2.58	1.69	2.58	1.79	2.52	1.68	2.64	1.74	2.75	1.80	2.75	1.93	2.69	1.94	2.76	1.82

* กลุ่มตัวอย่างที่กำหนดเลือกทำการศึกษา: ซาอุดีอาระเบีย บาห์เรน และกาตาร์

** ดัชนีประชาธิปไตยมีพิสัย 0-10 คะแนน โดยที่คะแนนยิ่งสูง ยิ่งบ่งชี้ว่ามีระดับประชาธิปไตยสูง ส่วนดัชนีสันติภาพโลกมีพิสัย 1-5 คะแนน โดยที่คะแนนยิ่งสูง ยิ่งบ่งชี้ว่ามีระดับสันติภาพต่ำ

ที่มา: The Economist Intelligence Unit (2018) และ Institute for Economics and Peace (2018)

รัฐริมอ่าว (the Gulf States) หมายถึง กลุ่มของรัฐซึ่งตั้งอยู่บริเวณคาบสมุทรอาหรับ และมีระบบการปกครองคล้ายกันคือ ระบบกษัตริย์ จำนวน 6 รัฐ ได้แก่ บาห์เรน คูเวต โอมาน กาตาร์ ซาอุดีอาระเบีย และสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ทุกรัฐในกลุ่มรัฐนี้ล้วนใช้ระบอบการปกครองแบบอำนาจนิยม (Authoritarian Regime) แม้ว่าพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ระดับการพัฒนาทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ และมีทิศทางสังคมวัฒนธรรมของแต่ละรัฐจะมีความแตกต่างกัน ในรายละเอียดพอสมควร แต่ทั้งนี้ เนื่องด้วยในส่วนของพัฒนาโครงการวิจัยในภาพใหญ่ ผู้วิจัยตั้งเป้าหมายที่มุ่งให้ได้มาซึ่งข้อสรุปที่มีระดับความเป็นนามธรรมปานกลาง อันส่งผลตามมายังกลยุทธ์การวิจัยที่เป็นการเปรียบเทียบแบบเจาะจง (Focused Comparison) (Hague et al., 1992 as cited in Landman & Cavalho, 2017, p. 34) พร้อมกับวางแผนกำหนดขอบเขตการวิจัยที่ใช้ระยะเวลาสั้น จึงทำให้จำเป็นต้องทดลองกำหนดเลือกกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยโดยอาศัยการพิจารณาจากฐานความรู้ประสบการณ์เดิมของตน (Intentional Selection) ประกอบกับสถิติข้อมูลดัชนีประชาธิปไตย (Democracy Index: DI) ดัชนีสันติภาพโลก (Global Peace Index: GPI) และขนาดของการชุมนุมในช่วงอาหรับสปริงจากงานของ Howard & Hussain (2013)

ในส่วนของดัชนีประชาธิปไตยนั้นเป็นกรอบเกณฑ์หลักของการพิจารณากำหนดกลุ่มตัวอย่าง ทั้งนี้ เพราะการพิจารณารายหมวดหมู่ตัวแปรที่ใช้ชี้วัดลักษณะของระบอบการเมืองนั้นสามารถจำแนกให้เห็นถึงคุณลักษณะภายในที่แตกต่างกันของแต่ละรัฐที่ถูกจัดประเภทอยู่ในระบอบการเมืองแบบเดียวกันได้อย่างเป็นรูปธรรม

ตารางที่ 2 หมวดหมู่ของกลุ่มตัวแปรในดัชนีประชาธิปไตย (Democracy Index: DI)

ลำดับ	หมวดหมู่ของประชาธิปไตย	ตัวอย่างตัวแปร
1	กระบวนการเลือกตั้งและความเป็นพหุนิยม	การเลือกตั้งที่มีการแข่งขันเป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม
2	เสรีภาพของพลเมือง	การปกป้องหลักสิทธิมนุษยชนตามที่ปรากฏในเอกสารลายลักษณ์อักษรของกฎบัตรสหประชาชาติและข้อตกลงระหว่างประเทศ
3	การทำงานของรัฐบาล	การมีระบบถ่วงดุลและคานอำนาจที่มีประสิทธิภาพ
4	การมีส่วนร่วมทางการเมือง	การมีส่วนร่วมของพลเมืองในการเข้าร่วมพรรคการเมือง
5	วัฒนธรรมทางการเมือง	การที่ฝ่ายแพ้การเลือกตั้งยอมรับในผลการออกเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ที่มา: ณิชภัทร์ กิจเจริญ และอาทิตย์ ทองอินทร์ (2563)

แม้ว่าดัชนีชี้วัดดังกล่าวจะมีชื่อเรียกที่บ่งชี้ไปถึงการวัดระดับความเป็นประชาธิปไตย กระนั้น ชุดตัวแปรแต่ละหมวดหมู่ก็ถูกนำมาประมวลวิเคราะห์เพื่อจำแนกระบบการเมืองประเภทต่างๆ ในโลกที่ครอบคลุมระบอบอันมิใช่ประชาธิปไตยด้วยเช่นกัน ดังตารางที่ 3 ที่แสดงนิยามของระบอบการเมืองแต่ละประเภทซึ่งดัชนีประชาธิปไตยทำการจัดจำแนก และแผนภาพที่ 1 ในลำดับต่อมา ซึ่งแสดงถึงขั้นตอนการทำงานและการกำหนดแบบแผนความสัมพันธ์อย่างง่ายในการวัดค่าระดับและจัดจำแนกระบบการเมืองของตัวดัชนีประชาธิปไตย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเล็งเห็นคุณประโยชน์ที่จะอาศัยระดับคะแนนอันถูกวัดจากดัชนีดังกล่าวเป็นกรอบเกณฑ์หลักในการจัดจำแนกและคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย ประกอบกับ 2 กรอบเกณฑ์ที่กล่าวถึงไว้แล้วข้างต้น ดังจะอธิบายต่อไป

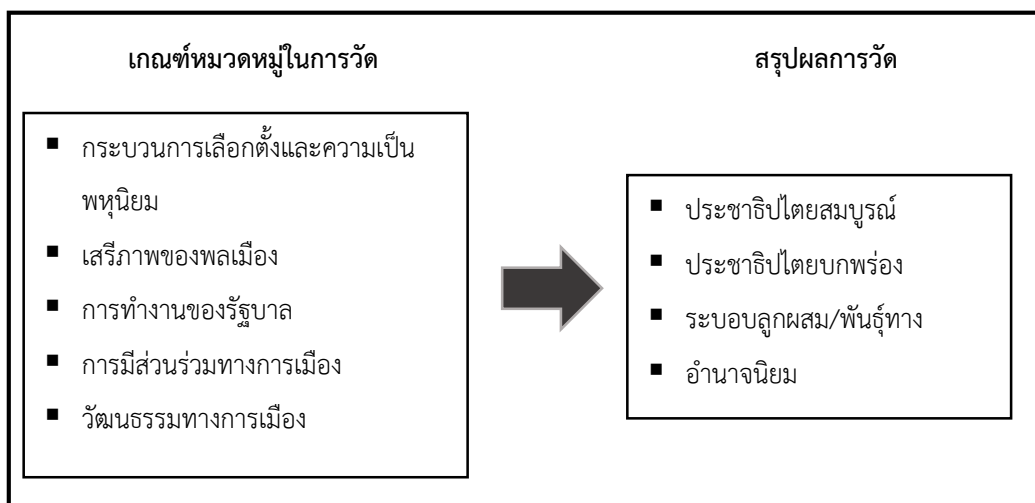
ตารางที่ 3 นิยามของระบอบการเมืองแต่ละประเภทซึ่งดัชนีประชาธิปไตยทำการจัดจำแนก

ลำดับ	ระบอบการเมือง	นิยาม
1	ประชาธิปไตยสมบูรณ์	ประเทศที่มีการเคารพในหลักเสรีภาพพลเมืองและเสรีภาพทางการเมืองขั้นพื้นฐาน โดยมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่หนุนเสริมประชาธิปไตย การทำงานของรัฐบาลเป็นไปอย่างน่าพึงพอใจ สื่อมวลชนมีอิสระและมีความหลากหลายระบบตรวจสอบและถ่วงดุลมีประสิทธิภาพ ฝ่ายตุลาการมีอิสระและผลการตัดสินได้รับการบังคับในทางคดี
2	ประชาธิปไตยที่บกพร่อง	ประเทศที่มีการเลือกตั้งที่เสรีและเป็นธรรม แม้มีปัญหาบางประการ เช่นเรื่องเสรีภาพของสื่อ เสรีภาพของพลเมืองได้รับการเคารพ แต่ยังปรากฏความอ่อนแออย่างมีนัยสำคัญในมิติอื่นๆ ของความเป็นประชาธิปไตย อันรวมถึงปัญหาในการบริหารปกครอง วัฒนธรรมทางการเมืองที่ไม่พัฒนา และการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับต่ำ
3	ระบอบลูกผสมพันธุ์ทาง	ประเทศที่มีการเลือกตั้งแต่เป็นไปอย่างไม่ปกติ รัฐบาลทำการกดดันฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองเป็นการปกติ รวมทั้งมีความอ่อนแอกว่าระบอบประชาธิปไตยที่บกพร่อง ทั้งในเชิงวัฒนธรรมทางการเมือง การทำงานของรัฐบาล และการมีส่วนร่วมทางการเมือง หลักนิติรัฐอ่อนแอและการคอร์รัปชันกระจายตัวในวงกว้าง ภาคประชาสังคมอ่อนแอ มักปรากฏการดูหมิ่นและกดดันสื่อมวลชน และฝ่ายตุลาการขาดความเป็นอิสระ

ลำดับ	ระบอบการเมือง	นิยาม
4	อำนาจนิยม	ประเทศที่ไม่มีความเป็นพหุนิยมทางการเมือง หลายประเทศในกลุ่มนี้ปกครองในระบอบเผด็จการโดยสมบูรณ์อย่างชัดเจน สถาบันทางประชาธิปไตยที่เป็นทางการบางสถาบันดำรงอยู่แต่มีสลักสำคัญต่ำ และแม้การเลือกตั้งอาจปรากฏให้เห็นแต่ก็มิได้เป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม ประเทศในกลุ่มนี้เพิกเฉยต่อการละเมิดเสรีภาพพลเมือง สื่อมวลชนเป็นของรัฐหรือถูกควบคุมโดยกลุ่มซึ่งมีความเชื่อมโยงอยู่กับระบอบที่ทำการปกครอง มีการกดทับปิดกั้นการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลและทำการสอดส่องจับจ้อง รวมทั้งปราศจากซึ่งฝ่ายตุลาการที่เป็นอิสระ

ที่มา: นิษภัทร์ กิจเจริญ และอาทิตย์ ทองอินทร์ (2563)

แผนภาพที่ 1 แบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างตัวชี้วัดกับการจัดจำแนกระบอบการเมืองของดัชนีประชาธิปไตย



ที่มา: นิษภัทร์ กิจเจริญ และอาทิตย์ ทองอินทร์ (2563)

ต่อมา ผู้วิจัยได้นำผลการพิจารณาจากเกณฑ์กำหนดกลุ่มตัวอย่างข้างต้นไปหารือกับผู้เชี่ยวชาญตะวันออกกลางศึกษา คือ ดร.รุสตั้ม หวันสู จนกระทั่งได้ข้อสรุปที่เห็นพ้องต้องกันต่อเกณฑ์การกำหนดกลุ่มตัวอย่างที่ได้มา 3 รัฐ เนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่า การศึกษา

เปรียบเทียบการปรับตัวของระบอบอำนาจนิยม 3 รัฐนี้ เป็นตัวแทนสะท้อนความเข้าใจการทำงานของระบอบอำนาจนิยมรัฐริมาวหลังอาหรับสปริงในภาพรวมได้ค่อนข้างชัดเจน การแจกแจงเหตุผลสนับสนุนการกำหนดแต่ละรัฐดังกล่าวเป็นกลุ่มตัวอย่างและรายละเอียดเบื้องต้นที่เกี่ยวข้อง ปรากฏดังนี้

4.2.1 ชาอุดีอาระเบีย: ในฐานะรัฐมหาอำนาจระดับภูมิภาค (Regional Power) หรือรัฐศูนย์กลาง (Pivotal State) โดยมีขนาดอำนาจใหญ่ที่สุดเมื่อเทียบกับรัฐริมาวที่เหลือ (อาทิตย์ ทองอินทร์, 2562, น. 5-8) พร้อมกันนั้น ก็เป็นรัฐที่มีระดับความเป็นประชาธิปไตยน้อยที่สุดในบรรดารัฐริมาวทั้งหมด หากวัดจากดัชนีประชาธิปไตย ค.ศ. 2011-2018 แต่กระนั้นกลับมีขนาดการลุกฮือระดับปานกลางเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐริมาวอื่นโดยประเมินจากข้อมูล ค.ศ. 2012 ผู้ชุมนุมบนท้องถนนประมาณการณ์ได้มากกว่า 4,000 คน ทำกิจกรรมประท้วงในโลกออนไลน์มากกว่า 25,000 คน มีจำนวนผู้บาดเจ็บในระดับต่ำไม่เกิน 50 คน ถูกจับกุมมากกว่า 150 คน (Howard & Hussain, 2013, p. 8)

4.2.2 บาห์เรน: หากพิจารณาเปรียบเทียบดัชนีประชาธิปไตยของบรรดารัฐริมาวแล้ว บาห์เรนจัดได้ว่าอยู่ในกลุ่มที่มีระดับความเป็นประชาธิปไตยต่ำปานกลางร่วมกับสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ (ค่าเฉลี่ยระหว่าง ค.ศ. 2011-2018 ของบาห์เรนอยู่ที่คะแนน 2.77 ส่วนสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์อยู่ที่คะแนน 2.65) แตกต่างจากกลุ่มของคูเวต โอมาน และกาตาร์ ที่จัดได้ว่ามีระดับความเป็นประชาธิปไตยต่ำเมื่อเทียบกับโลกภายนอกแต่ถือว่าสูงแล้วเมื่อเปรียบเทียบกับตนเองภายในกลุ่มรัฐริมาว (ค่าเฉลี่ยระหว่าง ค.ศ. 2011-2018 ของคูเวต โอมาน กาตาร์อยู่ที่คะแนน 3.81, 3.13, 3.18 ตามลำดับ) และแตกต่างจากชาอุดีอาระเบียที่นับได้ว่ามีระดับความเป็นประชาธิปไตยต่ำมาก (ค่าเฉลี่ยระหว่าง ค.ศ. 2011-2018 อยู่ที่คะแนน 1.85) แม้ระดับความเป็นประชาธิปไตยบาห์เรนต่ำปานกลาง แต่กลับเป็นรัฐริมาวที่เผชิญแรงต้านท้าทายจากปรากฏการณ์อาหรับสปริงหนักที่สุดยิ่งกว่าชาอุดีอาระเบียหรือสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ หากอนุมานจากดัชนีสันติภาพโลก ค.ศ. 2011-2018 ทั้งคะแนนภาพรวม และเฉพาะหมวดความขัดแย้งภายในกับหมวดความมั่นคงปลอดภัยทางสังคม จากข้อมูล ค.ศ. 2012 มีจำนวนผู้ชุมนุมในบาห์เรนสูงถึงมากกว่า 200,000 คน และมีจำนวนผู้บาดเจ็บในช่วง 50-100 คน ผู้คนหลายพันได้รับผลกระทบถูกเลิกจ้างจากงาน ถูกจับกุม และบางส่วนถูกซ้อมทรมาน (Howard & Hussain, 2013, p. 8)

4.2.3 กาตาร์: เป็นรัฐริมาวที่เผชิญแรงท้าทายภายในประเทศในปรากฏการณ์อาหรับสปริงน้อยที่สุดและจัดได้ว่ามีระดับประชาธิปไตยค่อนข้างสูง หากอนุมานจากดัชนีสันติภาพโลก และวัดจากดัชนีประชาธิปไตยตามแบบอย่างข้อ (1) และ (2) โดยหากประเมิน

จากข้อมูล ค.ศ. 2012 แล้ว กาตาร์เป็นรัฐเดียวในบรรดารัฐริมาวที่ไม่ปรากฏการชุมนุมที่มีนัยสำคัญขึ้นเลย (Howard & Hussain, 2013, p. 7) นอกจากนี้ กาตาร์ยังมีนัยสำคัญจากการเป็นที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของสำนักข่าวอัลจาซีเราะฮ์ที่มีบทบาทสูงต่อความเป็นไปของสถานการณ์อาหรับสปริงในภูมิภาคอีกด้วย (อาทิตย์ ทองอินทร์, 2562, น. 18-19)

จากการดำเนินการดังได้นำเสนอมาข้างต้นนี้สะท้อนนัยต่อการกำหนดคำถามให้กับหัวข้อวิจัยต่อไปอีกว่า คำถามผิวเผินที่น่าสนใจคือ เพราะเหตุใดความแตกต่างของชุดปัจจัยเฉพาะเหล่านี้ไม่ได้ทำให้ผลลัพธ์ของแต่ละรัฐแตกต่างกัน คือ ระบอบอำนาจนิยมของทุกรัฐต่างยังคงตั้งมั่นได้อย่างค่อนข้างมั่นคง ขณะเดียวกัน คำถามนี้อาจพัฒนาต่อเชิงลงรายละเอียดเพื่อให้เกิดความกระจ่างเพิ่มขึ้นได้อีกแบบว่า ความแตกต่างของชุดปัจจัยเฉพาะยังผลให้ระบอบอำนาจนิยมของแต่ละรัฐขับเคลื่อนกระบวนการปรับตัวเพื่อตอบสนองแรงเสียดทานทางการเมืองอย่างแตกต่างกันในรายละเอียดหรือไม่ อย่างไร การปรับคำถามดังกล่าวข้างต้นนี้จะพาเราขยายโจทย์จากปัจจัยที่มีอิทธิพลไปครอบคลุมรวมคำถามเชิงกระบวนการเอาไว้ด้วย และการสำรวจตรวจสอบเชิงเปรียบเทียบในแง่มุมนี้จะช่วยให้เข้าใจชัดเจนขึ้นเกี่ยวกับรูปแบบการปรับตัวหลากหลายมิติและลักษณะของระบอบอำนาจนิยมรัฐริมาว เพื่อตั้งมั่น (Consolidate) เป็น “กติกาเดียวของสังคมการเมืองที่ซึ่งทุกคนปฏิเสธมิได้” (The only game in town) (Linz & Stepan, 1997)

4.3 การพัฒนากรอบแนวคิดในการศึกษาระบอบอำนาจนิยมรัฐริมาว หลังอาหรับสปริง

บทความวิจัยนี้ตั้งต้นเดินทางออกจากขบวนของการศึกษาการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง (Political Transition) กระแสความคิดหลักในขบวนนี้อยู่ใต้อิทธิพลของแนวคิดการเปลี่ยนสู่ประชาธิปไตย (Democratization) มาตั้งแต่ราวทศวรรษที่ 1970 โดยมีงานของรัสเทอร์ (Rustow, 1970) และงานชุด 4 ชิ้นซึ่งโอดอนเนลล์ ชมิเตอร์ และไวท์เฮดเป็นบรรณาธิการร่วมกัน (O'Donnell, Schmitter, & Whitehead, 1986) เป็นงานชิ้นสำคัญหัวขบวน ก่อนที่งานของฮันติงตัน (Huntington, 1991) จะชวนพิจารณาภาพประวัติศาสตร์ระยะยาวเพื่อทำความเข้าใจระลอกคลื่นแห่งการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของกลุ่มรัฐต่างๆ ในแต่ละยุค อันมีลักษณะหลากหลายแตกต่างภายในกลุ่มรัฐของระลอกคลื่นนั้นๆ ที่ทั้งเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยและทั้งอาจปรากฏว่าหมุนย้อนกลับไปสู่เผด็จการได้เช่นกัน เมื่อนับมาจนถึงปีที่เขาเผยแพร่งาน ระลอกคลื่นดังกล่าวก็นับได้เป็นคลื่นลูกที่สามแล้วอันเริ่มต้นตั้งแต่ ค.ศ. 1974 ที่โปรตุเกสเป็นต้นมา กระทั่งเมื่อสหภาพโซเวียตล่มสลายอันเป็นเงื่อนไขที่คาดการณ์ได้ถึง การเพิ่มจำนวนของรัฐประชาธิปไตยบนแผนที่โลก

อย่างไรก็ดี นักวิชาการอีกจำนวนไม่น้อยอาจมองภาพระยะยาวของการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองเชิงเปรียบเทียบแตกต่างออกไปจากฮันติงตัน ยกตัวอย่างเช่นงานของแม็คฟาว (McFaul, 2002) ทำการสำรวจตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงของระบอบหลังคอมมิวนิสต์ก่อนที่จะตัดสินใจว่าต้องแยกกลุ่มรัฐเหล่านี้ออกจากระลอกคลื่นลูกที่สามในการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของฮันติงตัน แล้วจัดจำแนกเป็นหมวดใหม่ว่าคลื่นลูกที่สี่ของการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมือง เพราะเห็นว่า ผลลัพธ์ของกระบวนการเปลี่ยนผ่านนั้นปรากฏระบอบการเมืองออกมาให้เห็นทั้งที่เป็นประชาธิปไตยและเป็นเผด็จการ ส่วนงานของเอล-ซัยยิด (El-Sayyid, 1994) เสนอว่า สำหรับโลกอาหรับแล้วเป็นพื้นที่ที่มีประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์เฉพาะตัวจนมีอาจจัดรวมเล่าอยู่ในโทนเรื่องเดียวกับภาพใหญ่ที่เรียกว่าคลื่นแห่งการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของฮันติงตันได้ เพราะแม้หากวางอยู่ในโครงเรื่องคลื่นลูกที่สามตามอย่างฮันติงตัน แต่เรื่องราวเนื้อในคลื่นลูกที่สามของโลกอาหรับก็ดูจะเป็นเหมือนโลกคู่ขนานเรื่องเล่าของฮันติงตันเสียมากกว่า โดยนับตั้งแต่ช่วงหลังสงครามอาหรับ-อิสราเอล (รัฐเดือนโซอนิสต์-ผู้วิจัย) เมื่อ ค.ศ. 1973 มานั้น ระบอบอำนาจนิยมของรัฐอาหรับหลายแห่งปรับเปลี่ยนตนเองไปในกระแสที่เอล-ซัยยิดเรียกว่าคลื่นของการเปิดเสรีทางการเมือง (Political Liberalization)

ข้อน่าสนใจประการหนึ่งก็คือ ทั้งหมดที่เอลซัยยิดยกมานี้ล้วนมีลักษณะร่วมเป็นการปฏิรูปจากบนลงล่าง (Top-Down Reform) ทั้งสิ้น หรือกล่าวได้ว่าเป็นการปฏิรูปของระบอบอำนาจนิยม โดยระบอบอำนาจนิยม เพื่อระบอบอำนาจนิยมที่ดั่งมั่นได้มากกว่าเดิม กุมความสามารถตอบสนองปัจจัยท้าทายทั้งภายในและภายนอกได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ด้วยเหตุแห่งบริบทเฉพาะเช่นนี้ อาหรับสปริงจึงเป็นจุดเริ่มต้นระลอกคลื่นของการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองในภูมิภาคที่ยากคาดเดาผลลัพธ์ปลายทาง อันไม่รับประกันถึงระบอบประชาธิปไตย (Diamond, 2011) เนื่องจากอุดมไปด้วยชุดปัจจัยอันหลากหลายที่ขัดขวางทางเดินสู่ปลายทางนั้น จนกระทั่งระบอบอำนาจนิยมในภูมิภาคดำรงอยู่ด้านทานพลังเปลี่ยนแปลงได้อย่างคงทน (persistent authoritarianism) (การทำงานของชุดปัจจัยแห่งความล้มเหลวของการปฏิวัติประชาชนและชุดปัจจัยขัดขวางทางเดินสู่ประชาธิปไตยในภูมิภาคหลังอาหรับสปริงถูกนำเสนอผ่านงานหลายชิ้นสำคัญ เช่น, Hudson, 2014, pp. 31-32; Abushouk, 2016; Alduhaim, 2019, pp. 633-634)

แบบแผนทางเดินการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองที่แตกต่างเฉพาะพื้นที่ดั่งยกมาข้างต้นเรียกร่องการทำงานทางความคิดอย่างใกล้ชิดกับอีกกระแสหนึ่งเพื่อคลี่คลายโจทย์ของบทความวิจัย คือ กระแสนวนคิดเกี่ยวกับระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย (Non-Democracy Regimes) รูปแบบต่างๆ ซึ่งถูกจัดออกสำคัญสำหรับระบอบในการดำรงอยู่อย่างดั่งมั่น คือ ความสามารถของระบอบเองในการปรับตัวและวิวัฒน์ตัวเองด้วยแนวทาง ยุทธศาสตร์ และเครื่องมือต่างๆ

กระทั่งกุมความชอบธรรมและการควบคุมเหนือสมาชิกของสังคมการเมืองเอาไว้ได้ (Brooker, 2014) ในขณะที่แบบแผนการกระทำเช่นนั้นของระบอบอำนาจนิยมหลายแห่งปรากฏให้เห็นได้มากในลักษณะของการพรางตนเองเข้าไปในอาภรณ์ของประชาธิปไตยและซ่อนการใช้อำนาจเผด็จการไว้เบื้องหลังเครื่องมือทางกฎหมาย (Varol, 2015) กระนั้น สำหรับการปรับและวิวัฒนาการตัวของระบอบอำนาจนิยมรัฐริมาอ่าวแล้ว ดูจะสะท้อนแบบแผนอีกลักษณะที่น่าสำรวจตรวจสอบมากกว่า คือ แบบแผนของระบอบอำนาจนิยมยกระดับความสามารถ (Upgrading Authoritarianism) ซึ่งเป็นแนวคิดที่สเตเฟ่น เฮเดอร์มันน์ใช้อธิบายยุทธศาสตร์การปรับตัวของระบอบอำนาจนิยมตะวันออกกลางอันปรากฏให้เห็นมาตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1980 และ 1990 แล้ว ซึ่งในระลอกยุคสมัยนั้น มีแนวทางปฏิรูปเศรษฐกิจอย่างจำกัด (Limited Economic Reforms) เป็นสูตรสำเร็จหลัก (Heydemann, 2007) ทำให้กล่าวในเชิงเปรียบเทียบกับงานของฮันติงตันเมื่อ ค.ศ. 1991 ได้ว่า การทำความเข้าใจการเมืองของรัฐริมาอ่าวหลังอาหรับสปริงในแง่หนึ่งแล้ว ก็คือ การมุ่งสำรวจตรวจสอบคลื่นระลอกใหม่ของการยกระดับตนเองของระบอบอำนาจนิยมเพื่อกุมความชอบธรรมและความสามารถขัดฟันการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองเพื่อดำรงอยู่อย่างตั้งมั่นนั่นเอง

ระบอบอำนาจนิยมยกระดับความสามารถ (Upgrading Authoritarianism) ตามข้อเสนอของเฮเดอร์มันน์ หมายถึง การออกแบบปรับแต่งกรอบโครงของการบริหารปกครองแบบอำนาจนิยมเสียใหม่ (Reconfiguring) เพื่อบริหารจัดการและรองรับเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเป้าหมายใจกลางอยู่ที่การแสวงหาแนวทางดำรงตัวระบอบอำนาจนิยมเอาไว้ให้คงอยู่ตั้งมั่นต่อไปได้ผ่านการพัฒนาระบอบให้มีความยืดหยุ่นขึ้น เปิดกว้างมากขึ้น และชำนาญยิ่งขึ้นในการเผชิญข้อเรียกร้องจากกระแสโลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย และการปฏิรูปไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด โดยที่เครื่องมือของการกดปราบข่มขู่บังคับ ก็ยังคงเป็นส่วนสำคัญของระบอบที่ยกระดับความสามารถแล้ว (Heydemann, 2007, pp. 1-2)

แม้ว่าการยกระดับความสามารถของระบอบอำนาจนิยมจะดำเนินไปในรูปแบบแนวทางที่แตกต่างหลากหลายกันไปตามเงื่อนไขและแรงตึงเครียดเฉพาะที่เข้าปะทะระบอบของแต่ละรัฐ กระทั่งไม่อาจสรุปเป็นสูตรสำเร็จหรือตัวแบบตายตัวที่จะอธิบายการยกระดับของระบอบอำนาจนิยมในกลุ่มรัฐอาหรับได้ในสมการเดียว แต่กระบวนการยกระดับความสามารถในรัฐเหล่านั้นไม่มากนัก้อยล้วนเป็นผลจากการทำงานของกลไกการเรียนรู้ของระบอบอำนาจนิยมรัฐเหล่านั้นเอง (Authoritarian Learning) ต่อประสบการณ์ บทเรียน และยุทธศาสตร์ของรัฐต่างๆ ทั้งในและนอกภูมิภาค ทั้งการเรียนรู้เชิงบวกจากกรณีตัวอย่างที่ดีและการเรียนรู้เชิงลบจากกรณีตัวอย่างที่ล้มเหลว เพื่อประเมินทางเลือกในการตอบสนองแรงท้าทายที่

ตนเผชิญ และเป็นบทเรียนในการยกระดับยุทธศาสตร์ของระบอบในการบริหารปกครอง (Heydemann & Leenders, 2011; Heydemann & Leenders, 2014; Hall & Ambrosio, 2017; Diamond, Tsuda, & YoungSmith, 2006)

ระบอบอำนาจนิยมยกระดับความสามารถ (Upgrading Authoritarianism) จึงกุมความหมายสื่อถึงระบอบอำนาจนิยมของรัฐในตะวันออกกลางที่ตื่นรับแสวงหาแนวทางอยู่รอดและตั้งมั่นโดยคงแนวทางดั้งเดิมที่เคยใช้ทั้งการข่มขู่ สอดส่องจับจ้อง การอุปถัมภ์ คอรัปชัน และลัทธิบูชาตัวบุคคล พร้อมกับเรียนรู้ถอดบทเรียนเพื่อจะพัฒนานวัตกรรมใหม่ๆ ตอบสนองข้อท้าทายจากภัยหลัก 3 ประการ คือ โลกาภิวัตน์ ระบบเศรษฐกิจตลาด และกระบวนการประชาธิปไตย (Heydemann, 2007, p. 3) งานของเฮเดอมันน์ทำการสำรวจตรวจสอบกระบวนการยกระดับนี้ของระบอบอำนาจนิยมอัลจีเรีย อียิปต์ จอร์แดน โมร็อกโก ซีเรีย ตูนิเซีย และเยเมน ภายใต้กรอบการอธิบาย 5 องค์ประกอบหลัก ซึ่งในบทความวิจัยนี้ ผู้วิจัยจะนำกรอบ 5 องค์ประกอบหลักแห่งการยกระดับความสามารถของระบอบอำนาจนิยมมาประยุกต์ใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยหลักสำหรับสำรวจตรวจสอบกระบวนการในกลุ่มของรัฐริมอ่าวหลังอาหรับสปริง อนึ่ง องค์ประกอบทั้ง 5 ประการดังกล่าว ได้แก่

(1) การควบคุมจำกัดและใช้ประโยชน์ภาคประชาสังคม

หัวใจในการยกระดับความสามารถของระบอบอำนาจนิยมมิได้วางอยู่ที่การต่อต้านขัดผืนแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม หากแต่อยู่ที่การแสวงหาเก็บเกี่ยวใช้ประโยชน์จากมันไปในทางที่จำกัดควบคุมเพื่อลดพลังท้าทายและเป็นฐานผลิตสร้างทรัพยากรทางการเมืองที่จะค้ำจุนการถือครองอำนาจของระบอบ ยุทธศาสตร์ความสัมพันธ์ของรัฐต่อภาคประชาสังคมจึงซับซ้อนผสมผสานหลายมาตรการทั้งในส่วนของ การกดปราบ การข่มขู่คุกคามและทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียง และในส่วนของ การประสานร่วมมือ การใช้ประโยชน์จากกลไกการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคม รวมทั้งการปฏิรูปกรอบกฎหมาย และใช้เครื่องมือทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของรัฐบาลในการควบคุม กำกับทิศ แทรกแซงและขัดขวางการทำงานของภาคประชาสังคม เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กร/สมาคมวิชาชีพต่างๆ ได้ตามต้องการ กระบวนทัศน์ครอบคลุมาถึงกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสื่อ และปรากฏในรูปกฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านการก่อการร้ายด้วยเช่นกัน ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนมีผลทำให้องค์กรภาคประชาสังคมมีอิสระในการทำงานลดลง อ่อนแอลง และมีศักยภาพที่จำกัดในการจะทำทนายนโยบายและการบริหารปกครองของรัฐบาล

โดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้วก็คือ การปฏิรูปกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของภาคประชาสังคมมักบังเกิดผลกระทบสำคัญในสองทิศทาง คือ การจำกัดตัวของแหล่งที่มา

งบประมาณขององค์กรจากภายนอกประเทศ อันทำให้หลายองค์กรต้องพึ่งพิงอยู่กับแหล่งทุนระดับท้องถิ่นและภายในประเทศซึ่งรวมถึงภาครัฐเอง และการถืออำนาจหน้าที่ของรัฐในการกำหนดสถานะที่ถูกหรือผิดกฎหมายขององค์กรภาคประชาสังคม อันสร้างสถานะความไม่แน่นอนคลุมเครือให้กับกิจกรรมรายวันขององค์กรเหล่านั้นว่าจะถูกหรือผิดกฎหมายหรือไม่ กระบวนการที่ลักษณะนี้ดูเป็นวัฏกรรมของระบอบอำนาจนิยมในตะวันออกกลางที่เข้ามาหนุนเสริมมาตรการการกดปราบตรงไปตรงมา ซึ่งอาจมีต้นทุนที่ต้องจ่ายสูงเกินไปสำหรับระบอบ

นอกจากยุทธศาสตร์การควบคุมใหม่ๆ โดยเฉพาะผ่านการปฏิรูปกรอบกฎหมายแล้วนั้น ระบอบอำนาจนิยมในตะวันออกกลางยังอาศัยกรอบการทำงานและไวยากรณ์แบบภาคประชาสังคมในการผลิตสร้างทรัพยากรทางการเมือง กุมความได้เปรียบ และใช้ประโยชน์ในการอ้างระบอบอำนาจนิยมเอาไว้อีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทชนชั้นนำของระบอบในการเป็นผู้ก่อตั้ง และผู้บริจาค/สนับสนุนอย่างเปิดเผยต่อองค์กรภาคประชาสังคมแบบกึ่งทางการหลายแห่ง กลุ่มมิตีประเด็นหลากหลายที่มีใช้การเมืองโดยตรง อาทิ องค์กรที่ทำงานด้านเยาวชน การศึกษา กีฬา ฯลฯ โดยในทางกลับกัน องค์กรภาคประชาสังคมเหล่านี้ก็เสพสมประสงค์อิมิตีพียกับการได้มาซึ่งสถานะพิเศษแห่งการคุ้มครองอุปถัมภ์ ผลประโยชน์ที่ติดตามมาจากความสัมพันธ์แบบอภิสัทธาภิบาลกับเหล่าชนชั้นนำอันเป็นตัวแสดงทางการเมืองที่มีอิทธิพลสูงโดยไม่มีหยัหรือกล่าวให้เบาห้อยคือ อาจไม่มีทางเลือกนักกับการต้องแลกด้วยการขาดพร่องอิสรภาพในการทำงาน

แม้ด้านหนึ่ง การดำรงอยู่ ขยายตัว และทำงานขององค์กรภาคประชาสังคมกึ่งทางการหรือเรียกได้อีกชื่อว่าองค์กรภาคประชาสังคมอภิสัทธาภิบาล จะช่วยอย่างมากในการจัดบริการสาธารณะสำคัญๆ หลายรูปแบบไปยังประชาชน ช่วยเชิงรณรงค์ให้สังคมทั้งภายในและระหว่างประเทศตระหนักถึงสาเหตุแห่งปัญหาทางสังคมของผู้คน และด้วยสถานะที่ได้รับค้ำยันจากชนชั้นนำทำให้พวกเขาเคลื่อนไหวได้เข้มแข็ง เสถียรมากกว่าองค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นอิสระจากรัฐ แต่กระนั้น องค์กรภาคประชาสังคมพึ่งพิงระบอบเหล่านี้ ก็ขาดความสามารถในการเป็นกลไกตรวจสอบความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และการใช้อำนาจของรัฐยิ่งกว่านั้น ยังมอบโอกาสให้ระบอบอำนาจนิยมได้ชุบตัวแสดงภาพลักษณ์เป็นผู้สนับสนุนภาคประชาสังคมอีกด้วย

กรณีของบาห์เรนสะท้อนตัวอย่างที่น่าสนใจจะสำรวจตรวจสอบให้ลึกซึ้งยิ่งขึ้นสำหรับชั้นการเก็บรวบรวมข้อมูลของโครงการวิจัยนี้ กระทรวงพัฒนาสังคมของบาห์เรนในปัจจุบันทำการขึ้นทะเบียนองค์กรภาคประชาสังคมอย่างเคร่งครัด และจำกัดจำนวนมิให้มากเกินไปผ่านมาตรการที่แยบยล คือ การกำหนดระเบียบว่าด้วยการปฏิเสธรับขึ้นทะเบียนให้กับองค์กรภาคประชาสังคมที่มีภารกิจคล้ายกับองค์กรที่เคยขึ้นทะเบียนไว้ก่อนหน้านี้แล้ว พร้อมกันนั้น

กระทรวงดังกล่าวก็ยังคงถือเครื่องมือเดิมโดยยึดกฎหมายพระราชกฤษฎีกาเมื่อ ค.ศ. 1989 และแก้ไขปรับปรุงใน ค.ศ. 2002 คงอำนาจในการจำคุกหรือปรับบุคคลที่ทำงานในนามขององค์กรที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับรัฐ ในอีกทางหนึ่ง กระทรวงยุติธรรมและกระทรวงมหาดไทยก็ทำหน้าที่ตรวจสอบอย่างเข้มงวดในเรื่องการสนับสนุนทางการเงินที่มาจากแหล่งทุนต่างชาติให้กับองค์กรภาคประชาสังคม เงื่อนไขเหล่านี้เปิดทางให้กับการปรากฏขึ้นของรูปแบบภาคประชาสังคมที่มีลักษณะเฉพาะ คือ การเกิดขึ้นของบรรดาองค์กรพัฒนาเอกชนในกำกับของรัฐ หรือในภาษาอังกฤษเรียกว่า “GONGOs” อันหมายถึง “government-organized non-governmental organization” ทำให้รัฐบาลบาห์เรนทั้งสามสามารถกำกับควบคุม และทั้งแทรกซึมบงการการเคลื่อนไหวในภาคประชาสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น (Abdelaziz, 2017)

กระบวนการสุดท้ายที่ปรากฏในระบอบอำนาจนิยมหลายแห่งในภูมิภาค คือ ระบอบสร้างกลไกเข้าไปแสดงบทบาทในวาระประเด็นข้อถกเถียงสำคัญทางการเมืองของภาคประชาสังคมเสียเองโดยตรง ซึ่งก็มักจะเป็นวาระประเด็นที่ระบอบอำนาจนิยมแถบนั้นเปราะบางอ่อนไหวสูงต่อกระแสวิพากษ์วิจารณ์ คือ สิทธิมนุษยชน

ผลจากการยกระดับความสามารถในมิตินี้ของระบอบอำนาจนิยมสะท้อนในรูปของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมที่รัฐมิได้ควบคุมสั่งการอย่างเข้มงวดแบบอำนาจนิยมดั้งเดิม แต่เปลี่ยนมากดปราบโดยเลือกเฟ้นมากขึ้น และปิดบังตนเองด้วยโวหารของสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย พร้อมกับเปิดพื้นที่ที่กว้างขึ้นให้กับการจัดองค์กรทางสังคมรูปแบบต่างๆ ของพลเมือง แต่กระนั้นก็ดำเนินไปภายใต้ขอบเขตเพดานอันถูกจำกัด ควบคุม และโอบล้อมของระบอบด้วยมาตรการหลากหลายผสมผสานอันมุ่งรักษาระดับกิจกรรมของพลเมืองให้ต่ำ กระเพาะให้องค์กรภาคประชาสังคมแตกกระจาย และบั่นทอนบ่อนทำลายภาคประชาสังคมให้อ่อนแอ เพื่อธำรงระบอบอำนาจนิยมเอาไว้ให้ตั้งมั่น

(2) การจัดการการต่อสู้แข่งขันทางการเมือง

ระบอบอำนาจนิยมหลายแห่งในตะวันออกกลางรับมือกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกในด้านการเปลี่ยนสู่ประชาธิปไตย ด้วยการปรับโครงสร้างของระบอบให้รองรับการแข่งขันทางการเมืองที่เพิ่มมากขึ้น ปรากฏออกมาในหลายรูปแบบของการปฏิรูปการเลือกตั้งเปิดเสรีกว้างขึ้น เช่น การยกระดับการมีส่วนร่วมของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การผ่อนคลายข้อจำกัดในการแข่งขันทางการเมือง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี โดยสารัตถะแล้ว แนวทางการปฏิรูปการเลือกตั้งดังกล่าวนั้นก็มิได้มีส่วนต่อการผลักดันการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยมากเท่ากับการทำให้การเลือกตั้งเป็นระบบที่ปลอดภัยสำหรับระบอบอำนาจนิยมของตนเอง การสำรวจตรวจสอบกระบวนการดังกล่าวช่วยสะท้อนตรรกะอีกด้านว่าด้วยการยกระดับความสามารถ

ของระบอบอำนาจนิยม ด้วยการทำให้ระบบการเลือกตั้งยังคงกุมความสามารถดูดซับ (Absorb) คู่แข่งชั้นทางการเมืองเข้าในระบบการเมืองที่ผลลัพธ์จากการเลือกตั้งยังคงประโยชน์ให้เกิดแก่ระบอบอำนาจนิยมอยู่ดี ผ่านการใช้กลไกต่างๆ เช่น การออกแบบกติกาและคงข้อจำกัดบางประการที่รับประกันให้ชนชั้นนำเดิมยังคงครอบงำควบคุมผลจากการเลือกตั้งเอาไว้ได้

จากการสำรวจเบื้องต้นพบว่าแง่มุมองค์ประกอบนี้ปรากฏในหลากหลายรูปแบบที่แตกต่างกันไป ในขณะที่กาดาร์ตะวันออกซึ่งประกาศจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติซึ่งเคยถูกเลื่อนมาอย่างยาวนาน เพื่อลดแรงกระแทกทางการเมือง ส่วนซาอุดีอาระเบียก็ได้ประกาศกฎเกี่ยวกับการเลือกตั้งใหม่โดยขยายสิทธิในการเลือกตั้งและการลงสมัครแข่งขันให้กับผู้หญิง อันมีผลเป็นครั้งแรกในการเลือกตั้งท้องถิ่น ค.ศ. 2015 ทั้งนี้ เพื่อมุ่งตอบสนองข้อเรียกร้องของขบวนการสิทธิสตรีอันเป็นหนึ่งในหลากหลายกลุ่มซึ่งลุกฮือขึ้นในเหตุการณ์อาหรับสปริงในซาอุดีอาระเบีย (Al-Rasheed, 2013)

แม้ในภาพรวมของทุกรัฐกลุ่มตัวอย่างดูจะมีแนวทางคล้ายกัน คือ การให้ความสำคัญกับมาตรการทางเศรษฐกิจปิดปากประชาชน และใช้มาตรการปฏิรูปทางการเมืองเพียงเล็กน้อยให้พอที่จะตอบสนองข้อเรียกร้องของฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองบางกลุ่มได้ แต่ความแตกต่างในรายละเอียดซึ่งจะถูกขยายความมากขึ้นในโครงการวิจัยนั้น นักวิชาการบางท่านได้ตั้งข้อสังเกตว่าเป็นผลมาจากลักษณะเศรษฐกิจการเมืองและโครงสร้างประชากรของรัฐกลุ่มนี้ที่มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ซาอุดีอาระเบียถูกจัดว่าเป็นรัฐร่ำรวยจากฐานของน้ำมันและมีประชากรมาก กาดาร์เป็นรัฐที่มีแหล่งก๊าซธรรมชาติสำรองสูงและมีประชากรน้อย ส่วนบาห์เรนนั้นเป็นรัฐที่มีความเปราะบางทางเศรษฐกิจ (Abouzzohour, 2021) ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างความแตกต่างดังกล่าวกับความเป็นไปได้ในการเลือกใช้มาตรการในการปรับตัวและยกระดับความสามารถของระบอบอย่างแตกต่างกันเป็นอีกแง่มุมที่ถูกสนทนาในโครงการวิจัยระยะต่อไป

เครื่องมือที่ระบอบอำนาจนิยมใช้เพื่อมุ่งเป้าหมายดังกล่าวข้างต้นโดยสาร์ตและแล้วคล้ายคลึงกับเครื่องมือ มาตรการที่พวกเขาใช้จัดการภาคประชาสังคม กล่าวคือ สำหรับผู้นำพรรค และนักกิจกรรมทางการเมืองฝ่ายตรงข้ามกับระบอบยังคงตกเป็นเป้าของการถูกข่มขู่คุกคาม กดปราบและกระทำความรุนแรงจากระบอบ โดยสำหรับบางกรณีของบางรัฐ เช่น อัลจีเรีย อียิปต์ และซีเรีย กระทำการผ่านกฎหมายความมั่นคงในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Security Law) ควบคู่กันไปด้วย คือ การใช้กรอบของกฎหมายสร้างความแตกกระจายและปั่นป่วนระส่ำระสายให้กับฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง เช่น มาตรการกำกับตามอำเภอใจ มาตรการขัดขวางการจัดตั้งและระดมเงินสนับสนุนพรรคการเมือง มาตรการจำกัดเสรีปฏิบัติฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองจากการเข้าถึงสื่อขณะที่ตนเองมีเสรีในการใช้สื่อรณรงค์ชวนภาพความเป็นผู้ร้ายให้กับฝ่ายตรงข้ามได้ ขณะเดียวกันก็อาศัยกลไกของรัฐใช้อำนาจในทางที่ผิดระหว่างการเลือกตั้ง

เช่น การสร้างแรงกดดันต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตั้งแต่การนำกำลังทหาร ตำรวจรายล้อมศูนย์เลือกตั้ง การสร้างสิ่งขัดขวางการจะไปเลือกตั้ง กระทั่งการใช้กำลังจู่โจมผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่างๆ รวมทั้งยังมีการทุจริตหลายรูปแบบอย่างเข้มข้น ในกระบวนการจัดการเลือกตั้ง ยิ่งไปกว่านั้น พฤติกรรมที่แพร่หลายของกลไกรัฐและพรรคการเมืองที่ครองอำนาจในระบอบอำนาจนิยม คือ การใช้ศักยภาพจากตำแหน่งหน้าที่ของตนในระบอบแสงประโยชน์และความได้เปรียบ ทั้งโดยถูกและไม่ถูกกฎหมาย เพื่อเอาชนะฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง ควบคุมกระบวนการของการเลือกตั้งและการกำกับตรวจสอบการเลือกตั้ง

ทั้งหมดนี้สะท้อนสภาพความเป็นจริงว่า ระบอบอำนาจนิยมในภูมิภาคไม่ได้มุ่งที่จะตอบสนองแรงกดดันทางการเมืองด้วยการออกแบบกติกาและโครงสร้างใหม่ แต่ด้วยการปรับเปลี่ยนรายละเอียดภายในในรูปของยุทธศาสตร์ควบคุมแบบบนลงล่างสำหรับการจะจัดการการแข่งขันทางการเมือง อันทำให้ระบอบอำนาจนิยมมีความจำเป็นในการใช้เครื่องมือแข็งกร้าวน้อยลง สามารถลดแรงเสียดทานจากกระแสวิพากษ์ วิเคราะห์จากภายนอกได้ ยิ่งกว่านั้น กระบวนการทางการเมืองในระบบการเลือกตั้งที่ถูกควบคุมแทรกแซงยังทำให้ระบบเลือกตั้งเองทำหน้าที่ในการจัดสรรกระจายอำนาจทางการเมืองไปยังคนกลุ่มต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพน้อย กระทั่งความเชื่อมั่นและแรงสนับสนุนของสาธารณะต่อการเมืองในระบบการเลือกตั้งถดถอยลง

(3) การแสวงประโยชน์จากการปฏิรูปเศรษฐกิจอย่างเฉพาะเจาะจง

ช่วงกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา ระบบตลาดมีอิทธิพลต่อทิศทางการเศรษฐกิจการเมืองของแทบทุกรัฐในภูมิภาคอย่างมาก ทั้งที่ปรากฏในรูปของการสนับสนุนบทบาทภาคเอกชนในเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น การเปิดรับการค้าและการลงทุนกับต่างชาติ การส่งเสริมการส่งออก การเพิ่มความยืดหยุ่นในตลาดแรงงาน และการผูกพันตนเองเข้าในสถาบันระหว่างประเทศทั้งด้านการค้าและการเงิน ตลอดจนระบบตลาดโลก การเคลื่อนตัวของนโยบายรัฐไปในทิศทางของระบบตลาดมากขึ้น เห็นผลอย่างชัดเจนในชีวิตประจำวันของคนทั่วไปที่มีค่านิยมวิถีการบริโภคและการใช้พื้นที่สาธารณะที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นตะวันตกมากขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่เมืองของแต่ละรัฐ

ภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ระบอบอำนาจนิยมในภูมิภาคเลือกใช้ยุทธศาสตร์เปิดเสรีทางเศรษฐกิจบางภาคส่วน โดยมุ่งให้กระบวนการที่เฉพาะเจาะจงนี้ช่วยขยายโอกาสทางเศรษฐกิจให้กับกลุ่มผู้สนับสนุนระบอบ อันมีผลไปในทางเพิ่มพลังอำนาจต่อรองให้กับฐานทางสังคมของระบอบพร้อมกับลดแรงกดดันต่อกระแสเรียกร้องการปฏิรูปทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรอบด้าน ขณะเดียวกันก็ดำเนินแนวทางควบคุมและออกมาตรการกำกับการทำงานของตลาดในลักษณะต่างๆ ดังนั้น ผลลัพธ์ข้อสำคัญที่ติดตามมาจาก

กระบวนการปฏิรูปเศรษฐกิจอย่างเฉพาะเจาะจงนี้ ก็คือ แบบแผนเชิงเศรษฐกิจการเมืองที่ความสัมพันธ์ของผู้คนถูกบีบให้วางอยู่ในเครือข่ายอุปถัมภ์ (Patronage Network) อย่างเข้มข้นขึ้น โดยที่กลุ่มทุนทางอุตสาหกรรม-กองทัพพัฒนาตัวกลายเป็นผู้เล่นทางเศรษฐกิจรายใหญ่ขึ้นกว่าเดิม ยุทธศาสตร์ที่ระบอบอำนาจนิยมในตะวันออกกลางเลือกใช้เช่นนี้หนุนเสริมให้กลุ่มนักธุรกิจที่มีสายสัมพันธ์ทางการเมืองและตัวแสดงทางการเมืองในเครือข่ายของพวกเขาในระบบราชการ/ราชการ สามารถยกระดับฐานะตนเองร่ำรวยมั่งคั่งขึ้นมาได้ กลับกันยุทธศาสตร์นี้ก็มิได้เกื้อกูลให้เกิดความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ตลอดจนกระบวนการประชาธิปไตยที่แท้จริงในการเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจ

แนวทางการปฏิรูปเศรษฐกิจอย่างเฉพาะเจาะจงดังกล่าวปรากฏออกมาให้เห็นในหลายรูปแบบด้วยกัน ที่เด่นชัดคือ การแปรรูปกิจการของรัฐที่ให้ผลตอบแทนสูงและเติบโตเร็วไปอยู่ในมือของเอกชนที่มีสายสัมพันธ์กับชนชั้นนำของระบอบ เช่นใน ซิเรีย จอร์แดน และอิรัก เป็นต้น การปฏิรูปมาตรการกำกับทางภาษี การคลัง และการค้า เพื่อเปิดโอกาสให้ชนชั้นนำและเจ้าหน้าที่รัฐของระบอบอำนาจนิยมกับชนชั้นนำทางธุรกิจเจรจาตกลงกันใหม่ต่อกรอบแนวทางการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent-Seeking) เช่น การใช้อำนาจหน้าที่โดยอำเภอใจในการยกเว้นการชำระภาษีและธรรมเนียมศุลกากร และการให้สิทธิพิเศษบางลักษณะอันทำให้ชนชั้นนำทางธุรกิจและเครือข่ายชนชั้นนำทางการเมืองสามารถแสวงประโยชน์ได้จากการก่อกวนความเหินห่างกลุ่มธุรกิจรายอื่นในตลาดแข่งขันเสรีจำแลง (พร้อมๆ กับใช้แนวทางนี้ให้โทษต่อฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองและกลุ่มทุน/กลุ่มธุรกิจที่ไม่สวามิภักดิ์) แนวทางการปฏิรูปลักษณะนี้จึงยิ่งรื้อรัดความเป็นพันธมิตรแนวร่วมระหว่างชนชั้นนำทางธุรกิจหลักๆ กับระบอบอำนาจนิยมมัดเข้าด้วยกันอย่างกระชับมากขึ้น พร้อมๆ กับร่วมกันอาศัยอภิสิทธิ์สถานะทางการเมืองฉวยเกี่ยวผลประโยชน์อันเกิดขึ้นจากการเปิดกว้างมากขึ้นทางเศรษฐกิจได้อย่างเป็นกอบเป็นกำกึ่งผูกขาด ยิ่งไปกว่านั้น แนวทางนี้ยังเชื่อมโยงแนวร่วมชนชั้นนำของระบอบเข้ากับเครือข่ายเศรษฐกิจระหว่างประเทศและตลาดโลก เปิดที่ทางให้ชนชั้นนำสามารถอาศัยอภิสิทธิ์สถานะเข้าถึงทั้งทรัพยากร ผู้เชี่ยวชาญ และสถาบันระหว่างประเทศต่างๆ ได้อย่างกว้างขวางเท่าๆ กับการขยายขยายขอบเขตอิทธิพลและทัศนวิสัยการดำเนินงานของแนวร่วมชนชั้นนำของระบอบในเวทีระหว่างประเทศตามไปด้วย

ตัวอย่างที่ชัดเจนในองค์ประกอบนี้อันเป็นหน่วยที่น่าสนใจสำหรับตรวจสอบอย่างละเอียดยิ่ง คือ “วิสัยทัศน์ 2030 ของซาอุดีอาระเบีย” (Saudi Vision 2030) เพื่อตอบสนองกับสภาวะราคาน้ำมันตกต่ำและความไม่แน่นอนที่จะพึ่งพาพลังงานเศรษฐกิจจากน้ำมันในการหล่อเลี้ยงรักษาตุลอำนาจทางการเมืองภายในประเทศได้ในอนาคต มาตรการอันเป็นส่วนประกอบในวิสัยทัศน์ดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจอยู่หลายมาตรการ

อาทิ การแปรรูปอุตสาหกรรมบางประเภทให้อยู่ในการถือครองของเอกชน เป็นต้น มาตรการเหล่านี้เป็นการเชื่อมโยงรายนามขึ้นนำทางการเมืองที่เคยถือครองทุนในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ อยู่เดิมเข้ากับทุนในระดับระหว่างประเทศ โดยอาศัยความได้เปรียบ 3 ประการของตนเองเป็น ต้นทุนสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจการเมือง นั่นคือ (1) บทบาทความเป็น ศูนย์กลางของโลกอาหรับและโลกมุสลิมในฐานะที่ตั้งของนครอันศักดิ์สิทธิ์ คือ มakkah และ มะดีนะฮ์ (2) ความเข้มแข็งทางการเงินในฐานะแหล่งผลิตพลังงานที่มีศักยภาพการลงทุนสูง และ (3) ตำแหน่งที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ซึ่งเชื่อมร้อยสามคาบสมุทรเข้าด้วยกัน (Grand & Wolff, 2020)

แนวทางปฏิรูปเศรษฐกิจอย่างเฉพาะเจาะจงนั้นนอกจากจัดวางเครือข่ายการอุปถัมภ์และ ถักทอแนวร่วมชนชั้นนำของระบอบผ่านเครื่องมือของการกระจายทรัพยากรเสียใหม่แล้วยังทำงานกับมวลชนในวงกว้างอันมีบทบาทต่อแรงสนับสนุนหรือต้านทานทางการเมือง เช่น ในกรณีอาหรับสปริง อีกด้วย สำหรับเซเตอร์มันและข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามหน้าข่าวสื่อต่างๆ มิติการทำงานกับมวลชนของแนวทางปฏิรูปเศรษฐกิจอย่างเฉพาะเจาะจงเป็นมิติที่น่าสนใจ ตรวจสอบในระยะของการดำเนินการวิจัยจริงเพราะผู้วิจัยมองว่าอาจเป็นชุดปัจจัยสำคัญแห่ง ความแตกต่างในรายละเอียดระหว่างระบอบอำนาจนิยมแต่ละแห่งในกลุ่มรัฐริมาว กล่าวคือ แนวทางปฏิรูปเศรษฐกิจอย่างเฉพาะเจาะจงในแง่หนึ่งก็มุ่งอุดหนุนรักษาระดับทางเศรษฐกิจ ของมวลชนกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะแรงงาน ผ่านการลดอัตราการทำงานด้วยเครื่องมือต่างๆ บวกกับการให้บริการสวัสดิการสังคมบางลักษณะ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน กระนั้น ผลลัพธ์ที่ปรากฏก็ยังคงนำมาซึ่งข้อวิพากษ์วิจารณ์อยู่มากในเรื่องการพัฒนาอย่างไม่เท่าเทียม และความไม่ยุติธรรมในการกระจายทรัพยากรและบริการสาธารณะ ซึ่งจัดเป็นความเสี่ยง ทางการเมืองของระบอบ

(4) การควบคุมเทคโนโลยีการสื่อสารรูปแบบใหม่

ในยุคสมัยปัจจุบัน การขยายตัวของการใช้อินเทอร์เน็ตในตะวันออกกลางเป็นไปอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ในทิศทางเดียวกันกับสื่อมวลชน โทรคมนาคมและการใช้สมาร์ทโฟน อันเป็นความเปลี่ยนแปลงระดับพื้นฐานที่ต่างออกไปอย่างสิ้นเชิงจาก 1-2 ทศวรรษก่อนหน้า ส่งผลสำคัญให้ผู้ที่อ่านออกเขียนได้ในภูมิภาคนี้เชื่อมโยงตนเองเข้ากับข้อมูล ผู้คนและ ความคิดทางสังคมการเมืองอันหลากหลาย

สำหรับระบอบอำนาจนิยมในภูมิภาค แม้ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวในแง่หนึ่งแล้ว จะก่อประโยชน์ทางการเมืองโดยการแสดงตัวว่าเป็นผู้ส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีให้ทันสมัย และเปิดกว้าง พาสังคมไปสู่ความก้าวหน้าและยอมรับเสรีภาพในการสื่อสารแสดงออก แต่ กระนั้น ความเปลี่ยนแปลงนี้ก็ทำลายและสร้างความเสี่ยงให้กับระบอบอย่างมีนัยสำคัญ เพราะ

เทคโนโลยีการสื่อสารรูปแบบใหม่ก่อกำเนิดภาพในการบันทึกและเก็บข้อมูลของรัฐเหนือข้อมูลข่าวสารและช่องทาง/พื้นที่สื่อสาร เปิดโอกาสให้ฝ่ายตรงข้ามของระบอบสามารถระดมรวมหมู่อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้นแล้ว เพื่อรักษาสมดุลระหว่างประโยชน์กับความเสียหายต่อระบอบอำนาจนิยมของตนจากเทคโนโลยีการสื่อสารรูปแบบใหม่ ระบอบอำนาจนิยมในตะวันออกกลางจึงโน้มเอียงไปในทางที่จะใช้ยุทธศาสตร์ควบคุมและจัดการการเข้าถึงของสังคมสาธารณะต่อเทคโนโลยีการสื่อสารสมัยใหม่อย่างเฉพาะ กล่าวคือ ขนชั้นนำทางการเมืองของระบอบหลายแห่งมักผูกโยงตนเองเข้ากับภาพของการเป็นผู้ส่งเสริมวัฒนธรรมและเทคโนโลยีสมัยใหม่พร้อมกันนั้น ก็ตระหนักถึงประโยชน์เทคโนโลยีการสื่อสารรูปแบบใหม่ในฐานะช่องทางระบายออกความไม่พอใจของผู้คนอันจัดเป็นเครื่องมือลดแรงกดดันทางสังคมต่อระบอบ แต่ขณะเดียวกัน ขนชั้นนำเหล่านั้นก็สร้างระบบของมาตรการกำกับที่ใหญ่โตเข้มข้นกว้างขวางต่อการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวของผู้คน เพื่อรองรับการสอดส่องจับจ้อง เผื่อระวัง และข่มขู่คุกคาม อันนับว่าเป็นการจำกัดเขตแดนของอิสรภาพและความเป็นส่วนตัวของผู้ใช้เทคโนโลยีการสื่อสารรูปแบบใหม่รายต่างๆ

โดยทั่วไปแล้ว ยุทธศาสตร์ดังกล่าวมักเริ่มต้นด้วยการควบคุมอย่างรวมศูนย์ต่อการเข้าถึงเว็บไซต์อินเทอร์เน็ต โดยให้น้ำหนักเป็นพิเศษไปยังเว็บไซต์ที่มีเนื้อหาการเมือง เว็บไซต์โป๊ และเว็บอื่นใด ที่ระบอบมองว่าไม่สอดคล้องกับคุณค่าทางศีลธรรม การเมือง ศาสนา วัฒนธรรมของชาติ นอกจากนี้ ยังมักประกอบไปด้วยมาตรการกำกับให้การเปิดอินเทอร์เน็ตคาเฟ่ต้องขอการอนุมัติจากรัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย รวมทั้งมาตรการที่บังคับผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตจะต้องรายงานชื่อและข้อมูลของผู้ใช้งานแก่หน่วยงานของรัฐบาล ซึ่งสุดท้ายมักถูกควบคุมอย่างหนักขึ้นหรือกระทั่งเบ็ดเสร็จโดยรัฐ เช่น ในตูนิเซีย หรือซีเรีย และระบบกำกับให้ปัจเจกบุคคลผู้ใช้งานอินเทอร์เน็ตต้องลงทะเบียนเพื่อขออนุญาตสร้างบัญชีการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของตน เป็นต้น ระบบควบคุมและจัดการดังกล่าวนี้จะถูกใช้คล้ายๆ กันในรัฐระบอบอำนาจนิยมแห่งต่างๆ แตกต่างเพียงรายละเอียดมาตรการที่อาจหลากหลายกันไปเท่านั้น เช่น ในซีเรียนั้น การลงทะเบียนขอใช้งานอินเทอร์เน็ตจากผู้ให้บริการเครือข่ายรายใดก็ตาม ผู้ขอใช้งานไม่เพียงต้องกรอกแบบฟอร์มระบุชื่อและข้อมูลส่วนตัวอันยาวเหยียดเท่านั้น หากแต่ยังต้องระบุแจ้ง username และ password การใช้งานบัญชีของตนเองอีกด้วย

จากข้อมูลและประสบการณ์เดิมที่มี ผู้วิจัยมองว่าซาอุดีอาระเบียเป็นประเทศที่น่าสนใจทำการสำรวจตรวจสอบการยกระดับความสามารถในแง่มนี่มากที่สุด เพราะเป็นรัฐเดียวในบรรดากลุ่มตัวอย่าง รวมถึงเป็นรัฐเดียวในกลุ่มของรัฐระบอบอำนาจนิยมแบบกษัตริย์นิยม

ที่รัฐธรรมนูญมิได้มีเนื้อหาปกป้องคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงออก ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญนี้ ชาวคูเวตได้ประกาศบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการพิมพ์และสิ่งพิมพ์ขึ้นใน ค.ศ. 2003 เพื่อควบคุมการสื่อสารสาธารณะ และกฎหมายว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมไซเบอร์ ค.ศ. 2007 เพื่อขยายการควบคุมดังกล่าวไปครอบคลุมถึงการกระทำที่เกิดขึ้นบนพื้นที่ออนไลน์ด้วย ต่อมาใน ค.ศ. 2011 ชาวคูเวตได้ออกพระราชกฤษฎีกาขึ้นมาขยายมาตรการกำกับควบคุมดังกล่าวให้เข้มงวดยิ่งขึ้น ดังนั้น สารรวมของเครื่องมือกฎหมายเหล่านี้ที่มีการพัฒนาระดับอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่หัวก่อนหน้าอาหรับสปริง เป็นไปในทิศทางที่รัฐบาลชาวคูเวตจะประสงค์จะใช้ควบคุมปิดกั้นเนื้อหาการสื่อสารใดใดอันจะก่อให้เกิดผลเชิงลบต่อระบอบการเมืองของตน และใช้จำกัดควบคุมการออกใบอนุญาตให้กับผู้ผลิตสื่อประเภทต่างๆ ซึ่งกฎหมายใน ค.ศ. 2011 นั้นทำการขยายให้ครอบคลุมถึงสื่อหนังสือพิมพ์ออนไลน์และบล็อกเกอร์ด้วย โดยมีการเพิ่มบทลงโทษต่อการกระทำความผิดที่รุนแรงขึ้นตามลำดับ (Freedom House, 2016; Human Right Watch, 2017; The U.S. Department of State, 2017) กรณีเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนี้อันที่คนทั่วไปคงรับทราบกันอย่างกว้างขวางทั่วโลก คือ กรณีการสังหารญามาล อะฮ์มัด คาซอกกี สื่อมวลชนชาวชาวคูเวตเสียชีวิตคนหนึ่ง เมื่อ ค.ศ. 2018 (Afify, 2018; Rugman, 2019)

แต่ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลชาวคูเวตในปัจจุบันก็แสดงออกถึงการเป็นผู้ส่งเสริมนวัตกรรมเทคโนโลยีอันก้าวหน้าทางอินเทอร์เน็ต ดังจะพบได้ว่าวิสัยทัศน์ 2030 ของพวกเขาบรรจุประเด็นยุทธศาสตร์หลักประการหนึ่งไว้เป็นเรื่องของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านดิจิทัล และการพัฒนาระบบเศรษฐกิจดิจิทัล อันมีรายละเอียดครอบคลุมถึงการพัฒนาแพลตฟอร์มทางธุรกิจต่างๆ และการหนุนเสริมผู้ประกอบการหลากหลายระดับในการใช้อินเทอร์เน็ตเป็นพื้นที่ของการติดต่อสื่อสารเชื่อมโยงกับ (กลุ่มธุรกิจ) โลกภายนอก นอกจากนี้ รัฐบาลชาวคูเวตยังได้ใช้พื้นที่สังคมออนไลน์ในการสื่อสารและขับเคลื่อนวาระของวิสัยทัศน์ 2030 อย่างกว้างขวาง ทั้งทวีตเตอร์ อินตาแกรม เฟสบุ๊ค และยูทูบ รวมทั้งสร้างแพลตฟอร์มดิจิทัลเฉพาะไว้สำหรับการดำเนินการแต่ละประเด็นย่อยของยุทธศาสตร์ข้างต้น อาทิ โครงการเมืองนีโอม (NEOM Project) ซึ่งสรุปภาพอย่างง่ายได้ว่ามีลักษณะเป็นโครงการพัฒนาเมืองนีโอมซึ่งตั้งอยู่บริเวณชายแดนตะวันตกเฉียงเหนือของชาวคูเวตให้เป็เมืองอัจฉริยะ (Smart City) พร้อมกับเป็นเมืองสถานที่ท่องเที่ยว (Government of Saudi Arabia, 2021)

บนฐานของระบบควบคุมจัดการอย่างแน่นหนา ระบอบอำนาจนิยมในตะวันออกกลางดำเนินการกดปราบ ใช้ความรุนแรง จับกุมคุมขังผู้คนจำนวนมากไม่น้อยภายใต้ข้อหาละเมิดกฎหมายเกี่ยวกับการใช้งานอินเทอร์เน็ตและสื่อประเภทอื่น ดังนั้น ในภาพรวมจึงสะท้อนว่าระบอบอำนาจนิยมในตะวันออกกลางมิได้ปิดกั้นกันตนเองออกจากเทคโนโลยีการสื่อสาร

รูปแบบใหม่ หากแต่จัดทำยุทธศาสตร์วางระบบของการควบคุมและจัดการให้เด็ดขาด ซ้ำร้ายไปกว่านั้น พวกเขาฉวยใช้ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีนี้ทั้งเพื่อสร้างภาพตนเองในฐานะผู้ตอบรับความก้าวหน้า ส่งเสริมนวัตกรรม และเปิดกว้างให้การสื่อสารเสรี และเพื่อใช้เทคโนโลยีการสื่อสารรูปแบบใหม่ในด้านกลับ กล่าวคือ เป็นเครื่องมือยกระดับความสามารถของระบอบในการควบคุมปกครองผู้คนของตนเองได้อย่างกระชับแน่นยิ่งขึ้น และกอบปรด้วยหลายระดับขั้นของการกำกับยิ่งขึ้นเสียกว่าเก่า ความน่าสนใจมากกว่านั้น ก็คือ ยุทธศาสตร์และเทคนิคอันเป็นนวัตกรรมของการควบคุมปกครองนี้ไม่มากนักน้อยเกิดขึ้นจากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างระบอบอำนาจนิยมรัฐต่างๆ ทั้งในภูมิภาคและกับภายนอก เช่น ในรูปแบบการประชุม สัมมนา แลกเปลี่ยน ฝึกซ้อม ฝึกอบรมร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ ของระบอบอำนาจนิยมในภูมิภาคด้วยกันหรือกับภายนอกภูมิภาค ซึ่งบางครั้งเวทีเหล่านี้เกิดขึ้นภายใต้การสนับสนุนขององค์การส่งเสริมประชาธิปไตยจากสหรัฐอเมริกา

(5) การสร้างความหลากหลายให้การเกี่ยวพันระหว่างประเทศ

ระบอบอำนาจนิยมในตะวันออกกลางปรับตัวด้วยการยกระดับความสามารถของตนไม่เพียงแต่ในการบริหารปกครองภายในรัฐ หากแต่ยังดำเนินการในมิติต่างประเทศอีกด้วย โดยสร้างความหลากหลายให้กับความสัมพันธ์ทางการทูต การค้า และการลงทุนระหว่างประเทศเพื่อดำเนินงานแรงกดดันทางการเมืองจากตะวันตกและสถาบันระหว่างประเทศต่างๆ ที่ส่งเสริมสนับสนุนการปฏิรูปทางเศรษฐกิจและการเมืองในภูมิภาคผ่านการควบคุมวาระการทำงานร่วมกันกับระบอบอำนาจนิยมในตะวันออกกลาง

การปรับตัวยกระดับความสามารถลักษณะนี้พบได้ทั่วไปทั้งกับระบอบอำนาจนิยมสาธารณรัฐนิยมและระบอบอำนาจนิยมกษัตริย์นิยม พวกเขาต่างมุ่งมั่นกระจายความสัมพันธ์ไปกับหลากหลายประเทศในเอเชียมากขึ้น โดยเฉพาะในมิติเศรษฐกิจ เพื่อถักทอแนวร่วมระหว่างประเทศลดทอนอิทธิพลของตะวันตกในตะวันออกกลาง อันสะท้อนภาพนี้ได้ชัดในเวทีระหว่างประเทศต่างๆ รวมถึงเวทีสหประชาชาติ กระบวนท่าการยกระดับความสามารถองค์ประกอบนี้จึงสะท้อนการดิ้นรนปรับตัวของระบอบอำนาจนิยมในตะวันออกกลางในภาพรวมที่จะดำรงอยู่อย่างคงทนในระบบระหว่างประเทศซึ่งดูเหมือนจะถูกครอบงำด้วยวิธีคิดแบบตะวันตก

สำหรับระบอบอำนาจนิยมกษัตริย์นิยมของกลุ่มรัฐริมาว พวกเขาอาศัยน้ำมันเป็นจุดศูนย์กลางในการวางยุทธศาสตร์เชื่อมโยงระหว่างตนในฐานะผู้ส่งออกกับบรรดาผู้นำเข้าน้ำมันจากบรรดาชาติต่างๆ ที่มีใช้ตะวันตก เพื่อกระชับแน่นความสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับจีน ซึ่งดูได้จากการเดินทางเยือนกันและกันของผู้นำระดับสูง และการพัฒนากรอบความร่วมมือระหว่างประเทศต่อกันในหลากหลายมิติประเด็นความร่วมมือ ทั้งกรอบระดับทวิภาคี และระดับพหุภาคี อันสะท้อนว่า การกระชับความสัมพันธ์กับมหาอำนาจอย่างจีนผ่าน

มิติความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจเป็นสารตั้งต้นนั้น กลายเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของระบอบอำนาจนิยมรัฐริมาวในการได้มาซึ่งแรงสนับสนุนและปกป้องทางการเมืองจากต่างประเทศรวมถึงแหล่งที่มาของแรงสนับสนุนทางเศรษฐกิจ เช่น บทบาทด้านสถาบันทางการเงินของจีน ในภูมิภาค ธนาการเพื่อการนำเข้าและส่งออก การที่จีนเป็นผู้สนับสนุนเงินกู้ยืมและบริจาคต่อหลายรัฐในภูมิภาค ฯลฯ เพื่อการตั้งมั่นคงทนของระบอบตนเองในยุคสมัยปัจจุบัน

หลักฐานสำคัญอันแสดงถึงการกระชับความสัมพันธ์อันแนบแน่นยิ่งขึ้นหลังอาหรับสปริงระหว่างรัฐในกลุ่มตัวอย่าง อย่างกรณีของซาอุดีอาระเบีย คือ การที่ซาอุดีอาระเบียกับจีนสามารถบรรลุข้อตกลงความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์อย่างรอบด้าน (Comprehensive Strategic Partnership Agreement) ระหว่างกันในระหว่างการประชุมสุดยอดของประธานาธิบดีสี จิ้นผิงของจีน เมื่อ ค.ศ. 2016 ข้อตกลงดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นลำดับสูงสุดสำหรับความสัมพันธ์ทางการทูตของจีนต่อประเทศอื่น (Fulton, 2020) นอกจากนี้ การที่ซาอุดีอาระเบียเป็นแหล่งนำเข้าน้ำมันรายสำคัญของจีน มาตั้งแต่ช่วง ค.ศ. 2005 เป็นอย่างน้อย เป็นต้นมา และเพิ่มปริมาณขึ้นอย่างก้าวกระโดดในช่วง 5 ปี หลังเหตุการณ์อาหรับสปริง รวมไปถึงการที่เสถียรภาพทางการเมืองของบรรดารัฐริมาวสำคัญอย่างมากต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของจีนที่มีอยู่ในตะวันออกกลางและในเส้นทางการค้าทางทะเล ทำให้เหตุการณ์ดังเช่นอาหรับสปริงเป็นตัวแปรอันส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของจีนในตะวันออกกลาง เจื่อนไข่นี้เป็นหนึ่งในหลายสาเหตุที่ผลักดันให้จีนแสดงบทบาทที่สูงขึ้นและกระชับแน่นขึ้นกับซาอุดีอาระเบียและรัฐในกลุ่มตัวอย่างเพื่อดำเนินการเชิงรุกยิ่งขึ้นในการปกป้องผลประโยชน์ของพวกเขาในต่างแดน (Calabrese, 2013, 18)

พร้อมกันนั้น จีนก็เป็นตัวแบบของการพัฒนาที่ประสบความสำเร็จในสายตาของระบอบอำนาจนิยมในตะวันออกกลาง ที่บรรลุถึงประสิทธิภาพด้านเศรษฐกิจพร้อมกับเสถียรภาพทางการเมืองบนฐานของความไม่ต้องเป็นประชาธิปไตย แนวทางบริหารปกครองแบบบนลงล่าง การปฏิรูปเศรษฐกิจโดยปราศจากการปฏิรูปการเมือง ศักยภาพในการควบคุมเทคโนโลยีการสื่อสารรูปแบบใหม่ ฯลฯ การถอดบทเรียนการเรียนรู้ที่แตกต่างไปจากที่พวกเขามองไปยังรัสเซียซึ่งถูกพิจารณาว่าการปฏิรูปในช่วงทศวรรษที่ 1990 นำมาซึ่งการบั่นทอนเสถียรภาพทางการเมืองลงอย่างหยั่งรากลึก ดังนั้น จีนจึงเป็นตัวอย่างสำหรับการยกระดับความสามารถในหลายมิติของระบอบอำนาจนิยมตะวันออกกลางในภาพรวม ไม่เพียงแต่ระบอบอำนาจนิยมรัฐริมาวเท่านั้น การสำรวจตรวจสอบกลไก-กระบวนการเรียนรู้ของระบอบอำนาจนิยมรัฐริมาว (Authoritarian Learning) จากตัวอย่างจีนในรายละเอียดจึงเป็นเนื้อหาการวิจัยส่วนที่จะเติมต่อภาพให้ครบถ้วนต่อไปในอนาคต

นอกจากจีนซึ่งถือว่ามีนัยสำคัญที่สูงแล้ว รองลงมาจากนั้นก็ยังคงประกอบไปด้วยรัฐอย่าง รัสเซีย อินเดีย มาเลเซีย สิงคโปร์ และเวียดนาม ที่เป็นมหาสำคัญในยุทธศาสตร์การยกระดับความสามารถของระบอบอำนาจนิยมรัฐริมอ่าวบนกระดานอำนาจระหว่างประเทศอีกด้วย ผ่านเครื่องมือลักษณะเดียวกัน คือ การเชื่อมโยงด้านการค้า การลงทุน รวมถึงเครื่องมือทางสังคมวัฒนธรรม เช่น การแลกเปลี่ยนนักเรียน นักศึกษา ตลอดจนความร่วมมือด้านวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม การศึกษา และวัฒนธรรม

การเปลี่ยนแปลงที่ปรากฏมาตั้งแต่ก่อนหน้าอาหรับสปริง โดยอาจกำหนดขอบเขตเวลาคร่าวๆ ว่า นับตั้งแต่เข้าสู่ศตวรรษที่ 21 มาแล้ว ยังมีอีกลักษณะที่น่าสนใจ คือ การกระชับความสัมพันธ์ภายในภูมิภาคด้วยตนเอง ระหว่างระบอบอำนาจนิยมสาธารณรัฐนิยมกับระบอบอำนาจนิยมกษัตริย์นิยม โดยแบบแผนความสัมพันธ์ที่เห็นได้ชัดจะออกมาในรูปที่กลุ่มแรกมองกลุ่มหลังว่าเป็นช่องทางสำคัญในการได้มาซึ่งแหล่งทางเลือกของการลงทุนสำหรับการพัฒนา การค้า และแรงสนับสนุนทางการเมืองซึ่งกันและกัน ส่วนกลุ่มหลังก็คาดหวังที่จะปรับดุลอำนาจในภูมิภาคให้พึ่งพาอาศัยกันเชิงยุทธศาสตร์กับรัฐที่มีระบอบอำนาจนิยมเช่นกันมากขึ้น ลดแรงเสียดทานทั้งจากกระแสเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองภายในแต่ละประเทศ และจากแรงกดดันจากโลกตะวันตกเกี่ยวกับความไม่เป็นประชาธิปไตยและการละเมิดสิทธิมนุษยชนของรัฐพวกเขา พร้อมๆ ไปกับแสวงประโยชน์จากโอกาสในภูมิรัฐศาสตร์ของภูมิภาคร่วมกันกับกลุ่มรัฐระบอบอำนาจนิยมสาธารณรัฐนิยมบางรัฐ

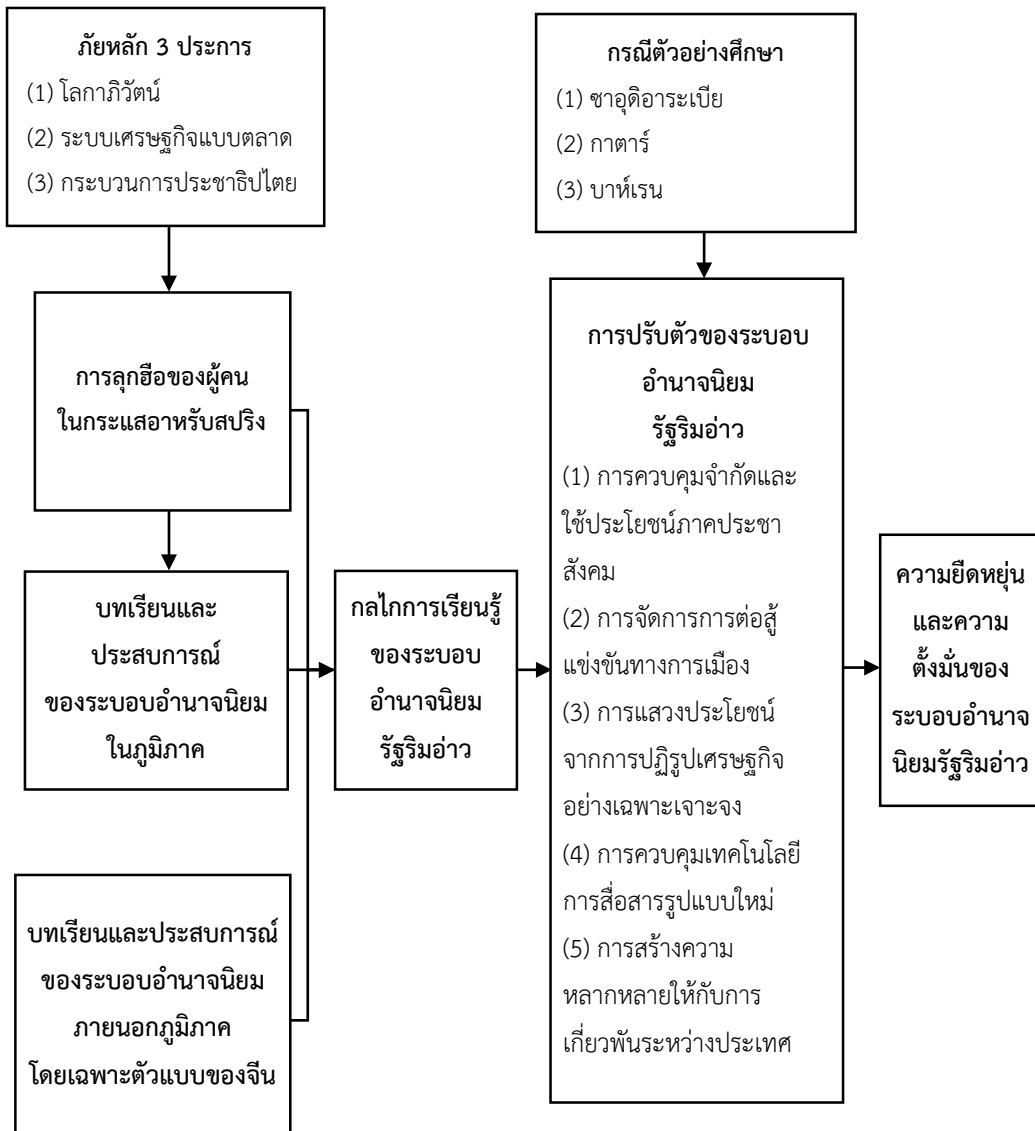
ดังความสัมพันธ์ระหว่างซาอุดีอาระเบียกับอียิปต์ซึ่งแสดงตัวอย่างของการพึ่งพาอาศัยกันเชิงยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้อย่างชัดเจนในกรณีน้ำมันน้ำทะเลแดง กล่าวคือ ภายใต้วิสัยทัศน์ 2030 หนึ่งในโครงการสำคัญของการเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจของซาอุดีอาระเบีย คือ โครงการพัฒนาเศรษฐกิจย่านทะเลแดง (Red Sea Project) (Government of Saudi Arabia, 2021) แน่นอนว่า อียิปต์เข้าไปแบ่งปันผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการจ้างงานที่จะเกิดขึ้นรองรับแรงงานของชาติตนเอง ส่วนซาอุดีอาระเบียก็คาดหวังให้อียิปต์อาศัยกำลังทหารที่มีขนาดใหญ่แสดงบทบาทรักษาน้ำมันน้ำทะเลแดงอันเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญ ปกป้องผลประโยชน์ร่วมกันเอาไว้ นอกจากนี้ ทั้งสองรัฐยังมีผลประโยชน์และภัยคุกคามด้านการเมืองร่วมกันอย่างหลีกเลี่ยงการร่วมมือกันได้ยากในยุคหลังอาหรับสปริง ที่สำคัญคือ การที่ทั้งคู่ต่างต้องต้านทานกระแสการเรียกร้องให้เปิดเสรีทางการเมืองมากขึ้น และบทบาทของกลุ่มต่อต้านรัฐบาลที่บางกลุ่มมีสายสัมพันธ์ข้ามชาติอยู่ในทั้งสองรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ ขบวนการภราดรภาพมุสลิม หรืออิกวานมุสลิมูน (Muslim Brotherhoods) (Aftandilian, 2021) กรณีตัวอย่างข้างต้นนี้ บ่งชี้ถึงแนวโน้มบางแง่มุมของตะวันออกกลางยุคหลังอาหรับสปริงว่ามีการก่อตัวขึ้นของบริบทระหว่างประเทศใหม่ที่ระบอบอำนาจนิยมในภูมิภาคอาจจะสามารถยกระดับ

ความเป็นอิสระและขีดอำนาจของตนเองในการต้านทานแรงกดดันให้ปฏิรูปจากตะวันตกได้ดียิ่งขึ้น

นอกจากแบบแผนความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนไประหว่างรัฐกับรัฐดังกล่าวข้างต้นแล้ว งานบางชิ้นยังชี้ทิศทางให้กับโครงการวิจัยในระยะต่อไปว่า สามารถพิจารณาการคืนชนปรับตัวและยกระดับความสามารถของรัฐกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยได้ในอีกพื้นที่หนึ่ง ได้แก่ กรอบขององค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่รัฐระบอบอำนาจนิยมกษัตริย์นิยมร่วมกันก่อตั้งขึ้นมาตั้งแต่ ค.ศ. 1981 นั่นคือ สภาความร่วมมือแห่งอ่าว (the Gulf Cooperation Council: GCC) ทั้งนี้ เพราะการลุกฮือของผู้คนในเหตุการณ์อาหรับสปริงนั้นถือได้ว่าเป็นสถานการณ์ที่ทำลายต่อทุกรัฐสมาชิกอย่างถ้วนหน้า ในระดับความรุนแรงที่อาจจะหนักเบาแตกต่างกันออกไป และทำลายต่อวัตถุประสงค์หัวใจของการดำเนินงานของ GCC คือ การสนับสนุนกลุ่มของรัฐระบอบกษัตริย์เหล่านี้รักษาราชบัลลังก์ของตนเอาไว้ (Colombo, 2012) ดังนั้นแล้ว บทบาทของ GCC ยุคหลังอาหรับสปริงจึงโดดเด่นขึ้นและมีนัยสำคัญมากขึ้นต่อความเป็นไปของไม่เพียงคาบสมุทรอาหรับ แต่ยังรวมถึงตะวันออกกลางในภาพรวม (Akkaya, 2018) ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในกรอบของ GCC จึงเป็นอีกพื้นที่วิเคราะห์หนึ่งที่โครงการวิจัยจะได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลต่อไปด้วยคาดหวังว่าจะสะท้อนแง่มุมที่รัฐสมาชิก GCC ทั้งใช้องค์การดังกล่าวเป็นพื้นที่และช่องทาง รวมทั้งอาศัยเครื่องมือด้านเศรษฐกิจ การทูต และความมั่นคงขององค์การไปเพื่อหนุนเสริมการยกระดับความสามารถของระบอบตนเอง ตลอดจนปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นภายในกรอบดังกล่าว แง่มุมนี้จะช่วยเติมต่อภาพกรอบการวิเคราะห์ไม่เพียงในองค์ประกอบที่ 5 นี้เท่านั้น แต่คาดว่าจะสามารถให้รายละเอียดที่มีมิติรอบด้านขึ้นในการวิเคราะห์ตามองค์ประกอบประการอื่นอีกด้วย

จากที่กล่าวมานี้สะท้อนว่า การปรับตัวของระบอบอำนาจนิยมรัฐริมอ่าวสัมพันธ์กับความสามารถของระบอบในการเรียนรู้จากปัจจัยแวดล้อม รับแรงกระแทกและกระแสการเปลี่ยนแปลงจากทั้งภายในและภายนอกในบริบทโลกาภิวัตน์ กระบวนการเชิงยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้สัมพันธ์ในเชิงสาเหตุส่งผลกับความสามารถด้านความยืดหยุ่นและการตั้งมั่นของระบอบ ดังแสดงตามแผนภาพด้านล่าง

แผนภาพที่ 2 กรอบแนวคิดในการศึกษาระบอบอำนาจนิยมรัฐริมอ่าวหลังอาหรับสปริง



5. ข้อสรุปและข้อสังเกตเพื่อการดำเนินการระยะต่อไป

การทำความเข้าใจกระบวนการที่ระบอบอำนาจนิยมแต่ละแห่งใช้ยกระดับความสามารถในการบริหารปกครอง อารงระเบียบทางการเมือง และกุมความชอบธรรมเหนือสังคมการเมืองเอาไว้ดังที่กล่าวมาแล้ว จะพบว่า เป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับการศึกษาความยืดหยุ่นของระบอบอำนาจนิยม (Authoritarian Resilience) ในการรับแรงกระแทกเสียดทานจากปัจจัยท้าทาย

ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งระบอบอำนาจนิยมแต่ละแห่งต่างวางยุทธศาสตร์ดำเนินการเรื่องนี้แตกต่างกันไปตามบริบทและปัจจัยเฉพาะของตน ทำให้ความหมายของ “ความยืดหยุ่น” ในที่นี้มีลักษณะองค์ประกอบที่อาจแตกต่างกันไป หรือกล่าวอีกแบบหนึ่งได้ว่า การศึกษากระบวนการปรับตัวของระบอบเป็นส่วนหนึ่งที่ลงภาพรายละเอียดการดำเนินการของระบอบในการจะกุมความยืดหยุ่นและตั้งมั่นนั่นเอง

กระบวนการดังกล่าวของระบอบอำนาจนิยมสะท้อนให้เห็นได้ในหลายๆ กรณีศึกษา อาทิ กรณีของจีนโปรดดูการเสนอข้อถกเถียงที่ทำนายทฤษฎีระบอบได้ในงานของนาธาน (Nathan, 2003) และการขยายพรมแดนไปต่อทางความคิดในงานของเสี่ยวจุน (Xiaojun, 2011) กรณีเมียนมาซึ่งเพิ่งมีการทำรัฐประหารไปเมื่อกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2021 ก็น่าสนใจสนทนากับงานใน ค.ศ. 2019 ที่ผ่านมานี้เองของรัสซาและคณะ (Ruzza, Gabusi, และ Pellegrino, 2019) ซึ่งเสนอไว้อย่างมาก่อนกาลว่า เป็นไปได้ที่เราไม่ควรพิจารณาการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของเมียนมาตั้งแต่ ค.ศ. 1988 เป็นต้นมาในภาพของกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย แต่เราอาจจะเข้าใจเรื่องราวการเมืองเมียนมาได้ถ่องแท้ชัดเจนกว่าหากพิจารณาในภาพกระบวนการปรับเปลี่ยนยืดหยุ่นตัวเองของระบอบอำนาจนิยม สำหรับตะวันออกกลาง งานหลายชิ้นวางประกอบช่วยเราทำความเข้าใจภาพใหญ่และระยะยาวของเรื่องราวการดำรงอยู่อย่างยืดหยุ่นปรับตัว วิวัฒน์ และยกระดับความสามารถ เพื่อการตั้งมั่นของระบอบอำนาจนิยมในภูมิภาคได้อย่างน่าสนใจ เช่น งานของโพซุสเนย์ (Posusney, 2004) และเบลลิน (Bellin, 2004) ใน Comparative Politics ฉบับเดียวกัน ซึ่งต่างชี้ว่า นอกจากการขาดเงื่อนไขตั้งต้นของประชาธิปไตย (Prerequisites) ยังมีบรรดาปัจจัยอีกจำนวนมากที่ทำให้ชนชั้นนำของระบอบอำนาจนิยมกุมความได้เปรียบในการปกครอง คุม และกระทั่งกดปราบประชาชนอย่างเด็ดขาด ซึ่งปัจจัยภายนอกคือบทบาทและจุดยืนของตะวันตกโดยเฉพาะในมิติความมั่นคงนั้นก็มีส่วนสำคัญเลยทีเดียวต่อการหนุนระบอบอำนาจนิยมในตะวันออกกลาง โดยเฉพาะรัฐริอ่าวให้ดำรงอยู่ได้อย่างตั้งมั่น กระทั่งภูมิภาคนี้กลายเป็นพื้นที่สภาวะยกเว้นอยู่นอกเหนือกระแสคลื่นของการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยดังที่หลายแห่งในโลกประสบพบพาน

ตะวันออกกลางภายใต้และหลังกระแสอาหรับสปริง สามารถพิจารณาอีกแบบแทนที่การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยได้ว่าเป็นช่วงตอนทางประวัติศาสตร์ของการเมืองแห่งการต่อสู้ขัดแย้ง (Contentious Politics) ที่ซึ่งระบอบอำนาจนิยมแสวงหาแนวทางยกระดับความสามารถตนเองเพื่อตอบสนองแรงท้าทายอันร้ายล้อม (Durac, & Cavatorta, 2015, pp. 11-31) ในฉากทัศน์นี้ การเรียกร้องลูกฮือของประชาชนเพื่อไปสู่ประชาธิปไตยนั้นก็สามารถมองได้อีกแบบว่าเป็นสภาวะแวดล้อมใหม่โดยเฉพาะสภาวะแวดล้อมในด้านสื่อและข้อมูลข่าวสารสำหรับการทบทวนและกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อตอบสนองของระบอบอำนาจนิยม (Lynch, 2011,

pp. 307-308) ที่ซึ่งชนชั้นนำของระบอบเรียนรู้และปรับตัวแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ เช่น บางรัฐริมาวระยะแรกของการตระหนักถึงกระแสลูกฮือของประชาชน คือ ตั้งแต่ช่วงต้น ค.ศ. 2011 ก็ได้ชิงออกมาตรการทางเศรษฐกิจเอาใจประชาชนเสียแต่เนิ่นๆ (Heydemann, & Leenders, 2011) โดยจะเห็นว่า รัฐริมาวหรือเรียกอีกแบบว่า รัฐระบอบอำนาจนิยมแบบ กษัตริย์นิยมคงทนแข็งแรงต่อต้านได้มากกว่ารัฐระบอบอำนาจนิยมแบบสาธารณรัฐนิยม ในภูมิภาคเดียวกัน อันเป็นผลจากหลากปัจจัยทั้งในเชิงสถาบัน วัฒนธรรม และทางเลือก การดำเนินยุทธศาสตร์ของชนชั้นนำ ที่สำคัญคือ ความสามารถในการระดมรวมหมู่ชนชั้นนำ บริเวณริมาวข้ามรัฐเข้าเป็นแนวร่วมเดียวกัน ความมั่งคั่งบนฐานเศรษฐกิจไฮโดรคาร์บอน และ บทบาทของตะวันตกในการให้การอุปถัมภ์ค้ำชูราชบัลลังก์ (Yom, & Gause, 2012)

ดังนั้น ภายใต้การทำงานของหลากปัจจัยดังได้กล่าวไป การสำรวจตรวจสอบ กระบวนการพัฒนาระดับความสามารถตนเองของระบอบอำนาจนิยมเพื่อเผชิญรับมือ กับสภาพแวดล้อมใหม่จากกระแสอาหรับสปริงจึงเป็นโจทย์วิจัยที่น่าสนใจ โดยในการดำเนินการ ระยะต่อไปนั้น ผู้วิจัยจะทำการพิจารณาข้อมูลผ่านมุมมองของตัวแบบองค์ประกอบการ ยกระดับความสามารถของระบอบอำนาจนิยม ซึ่งเฮเตอร์มันน์เสนอไว้เป็นพื้นฐานทางความคิด หลักของงาน โดยเพิ่มมิติสะท้อนถึงความสามารถในการเรียนรู้และความสามารถในการยืดหยุ่น และการตั้งมั่นของระบอบอำนาจนิยมรัฐริมาว นำมาสนทนากับบรรณกรรมที่ทบทวนมา ดังได้กล่าวไว้แล้วบางส่วน และงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง เพื่อถกทอความเข้าใจเชิงเปรียบเทียบ ต่อกลุ่มตัวอย่างของโครงการวิจัยต่อไป

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- จรัญ มะลูลีม. (2557). *Arab Spring: การลุกฮือที่เปลี่ยนโฉมหน้าของโลกอาหรับ*. กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์.
- ณิภัทร กิจเจริญ, และอาทิตย์ ทองอินทร์. (2563). หน่วยที่ 9 ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ: การเก็บรวบรวมข้อมูลทางรัฐศาสตร์ ใน *เอกสารการสอนชุดวิชา หลักเบื้องต้นของการวิจัยทางรัฐศาสตร์ หน่วยที่ 8-15 (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1)*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- พิศาล มุกดาธรรมี. (2558ก). หน่วยที่ 3 แนวคิดสาธารณรัฐในปรัชญาการเมือง. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชา ปรัชญาการเมือง หน่วยที่ 1-5*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- _____. (2558ข). หน่วยที่ 8 พันธะทางการเมือง. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชา ปรัชญาการเมือง หน่วยที่ 6-10*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ศราวดี อารีย์. (2563). ระเบียบตะวันออกกลางในรอบ 1 ทศวรรษ: จากอาหรับสปริงถึงโควิด-19. สมุทรปราการ: ศรีบุรณคอมพิวเตอร์-การพิมพ์.
- อาทิตย์ ทองอินทร์. (2562). การต่างประเทศของซาอุดีอาระเบีย ในรัชสมัยของกษัตริย์ ซัลมาน อิบน์ อับดุล อะซีซ: มุมมองระดับภูมิภาค. *เอเชียปริทัศน์*, 39(2), 1-35. สืบค้นเมื่อ 25 กุมภาพันธ์ 2564.

ภาษาอังกฤษ

- Abdelaziz, M. (2017). *The Hard Reality of Civil Society in the Arab World*. Retrieve May 25, 2021, from <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/hard-reality-civil-society-arab-world>
- Abdel-Khalik, N. (1984). Environmental Dimensions of Bureaucracy in Kuwait. *Studies in the Gulf and Arabia*, 10(38), 13-65.
- Abouzzohour, Y. (2021). *Heavy Lies the Crown: The Survival of Arab Monarchies, 10 Years After the Arab Spring*. Retrieved May 25, 2021, from <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/03/08/heavy-lies-the-crown-the-survival-of-arab-monarchies-10-years-after-the-arab-spring/>

- Abushouk, A. (2016). The Arab Spring: A Fourth Wave of Democratization? *Digest of Middle East Studies*, 25(1), 52-69.
- Afifi, N. (2018). *Jamal Khashoggi: The Saudi Mystery*. IL: Independently Published.
- Aftandilian, G. (2021). *Egyptian-Saudi Relations: Strategic Ties with Some Political Strains*. Retrieved May 25, 2021, from http://arabcenterdc.org/policy_analyses/egyptian-saudi-relations-strategic-ties-with-some-political-strains/
- Akkaya, G. N. (2018). How the Gulf Cooperation Council Responded to the Arab Spring? In Cakmak, C., & Ozcelik, A. O. (Eds.). *The World Community and the Arab Spring* (pp. 117-139). Retrieved February 1, 2021, from <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-60985-0>
- Alduhaim, A. (2019). The Enigma of the Arab Spring and its Autumn. *Journal of Social and Political Sciences*, 2(3), 630-635.
- Aljazeera. (2021). 'Police Everywhere, Justice Nowhere': Hundreds Protest in Tunisia. Retrieved February 1, 2021, from <https://www.aljazeera.com/news/2021/1/30/police-everywhere-justice-nowhere-hundreds-protest-in-tunisia>
- Al-Rasheed, M. (2013). *Saudi Arabia: Women in an Authoritarian State*. Retrieved May 25, 2021, from https://www.alpbach.org/wp-content/uploads/2015/06/SEM_06_Madawi-al-Rasheed-Orient-pdf.pdf
- Barnett, A., Yandle, B., & Naufal, G. (2013). Regulation, Trust, and Cronyism in Middle Eastern Societies: The Simple Economics of "Wasta". *The Journal of Socio-Economics*, 44, 41-46.
- Bellin, E. (2004). The Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective. *Comparative Politics*, 36(2), 139-157.
- Bellow, A. (2003). *In Praise of Nepotism: A Natural History*. MD: Doubleday Publishing.
- Berger, R., Herstein, R., & Mitki, Y. (2013). Guanxi: The Evolutionary Process of Management in China. *International Journal Strategic Change Management*, 5(1), 30-40.
- Brooker, P. (2014). *Non-Democratic Regimes*. NY: Palgrave MacMillan.

- Buamgarten, H. (2002). Neopatrimonial Leaders Facing Uncertain Transitions. In Heacock, R. (Ed.). *Political Transitions in the Arab World Part Three: Contemporary Paradigms and Cases* (pp. 45-86). Birzeit, Palestine: Birzeit University.
- Calabrese, J. (2013). China and the Arab Awakening: The Cost of Doing Business. *China Report*, 49(1), 5-23.
- Colombo, S. (2012). *Unpacking the GCC's Response to the Arab Spring*. Retrieved May 25, 2021, http://www.iai.it/sites/default/files/Sharaka_C_01.pdf
- Cunningham, R., & Sarayrah, Y. (1993). *Wasta: The Hidden Force in Middle Eastern Society*. London: Praeger Publishers.
- Diamond, L. (2011). *A Fourth Wave or False Start?: Democracy After the Arab Spring*. Retrieved February 4, 2021, from <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2011-05-22/fourth-wave-or-false-start>
- Diamond, L., Tsuda, K., & YoungSmith, B. (2006). Authoritarian Learning: Lessons from the Colored Revolutions. *The Brown Journal of World Affairs*, 12(2), 215-222.
- Dodge, T. (2012). From the 'Arab Awakening' to the Arab Spring; the Post-Colonial State in the Middle East. In Kitchen, N. (Ed.). *After Arab Spring: Power Shift in the Middle East* (pp. 5-11). London: LSE Ideas.
- Durac, V., & Cavatorta, F. (2015). *Politics and Governance in the Middle East*. NY: Palgrave.
- Eisenstadt, S. (1973). *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism*. Beverly Hills, London: Sage.
- El-Sayyid, M. (1994). The Third Wave of Democratization in the Arab World. In Tschirgi, D. (Ed.). *The Arab World Today* (pp. 179-189). London: Lynne Rienner.
- Fershtman, C., Gneezy, U., & Verboven, F. (2005). Discrimination and Nepotism: The Efficiency of the Anonymity Rule. *The Journal of Legal Studies*, 34(2), 371-396.
- Freedom House. (2016). *Saudi Arabia 2016 Report*. Retrieved May 25, 2021, from <https://www.justice.gov/eoir/page/file/916396/download>.

- Fulton, J. (2020). *Strangers to Strategic Partners: Thirty Years of Sino-Saudi Relations*. Washington, D.C.: Atlantic Council.
- Government of Saudi Arabia. (2021). *National Transformation Programs*. Retrieved May 25, 2021, from <https://www.vision2030.gov.sa/v2030/vrps/ntp/>
- Grand, S. and Wolff, K. (2020). Assessing Saudi Vision 2030: A 2020 Review. Washington, D.C.: Rafik Hariri Center for the Middle East, Atlantic Council.
- Hall, S., & Ambrosio T. (2017). Authoritarian Learning: A Conceptual Overview. *East European Politics*, 33(2), 143-161.
- Heydemann, S. (2007). *Upgrading Authoritarianism in the Arab World (Saban Center Analysis Paper Series)*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Heydemann, S., & Leenders, R. (2011). Authoritarian Learning and Authoritarian Resilience: Regime Responses to the 'Arab Awakening'. *Globalization*, 8(5), 647-653.
- _____. (2014). Authoritarian Learning and Counterrevolution. In Lynch, M. (Ed.). *The Arab Uprisings Explained: New Contentious Politics in the Middle East* (pp. 75-92). Columbia Studies in Middle East Politics.
- Howard, P., & Hussain, M. (2013). *Democracy's Fourth Wave?: Digital Media and the Arab Spring*. Oxford: Oxford University Press.
- Hudson, M. (2014). Arab Politics After the Uprisings: Still Searching for Legitimacy. In Sadiki, L. (Ed.). *Routledge Handbook of the Arab Spring: Rethinking Democratization*. NY: Routledge.
- Human Rights Watch. (2017). *Saudi Arabia: Event 2016*. Retrieved May 25, 2021, from <https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/saudi-arabia#>.
- Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- Hutchings, K., & Weir, D. (2006). Guanxi and Wasta: A Comparison. *Thunderbird International Business Review*, 48(1), 141-156.
- Institute for Economics and Peace. (2018). *Global Peace Index 2018*. Retrieved May 25, 2021, from <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Global-Peace-Index-2018-2.pdf>

- Jones, D. (2016). *Vitamin or Poison?: Wasta and Politics in Jordan* (Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy), Graduate Program in Political Science, The State University of New Jersey.
- _____. (2019). Talking About Wasta: Attitudes Toward Informal Politics in Jordan. *Confluences Méditerranée*, 110(3), 87-98.
- Landman, T., & Carvalho, E. (2017). *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*. NY: Routledge.
- Linz, J. and Stepan, A. (1997). Toward Consolidated Democracy. In Diamond, L., Chu, Y., & Tien, H. (Eds.), *Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives*. London: the Johns Hopkins University Press.
- Loewe, M., Blume, J., Schönleber, V., Seibert, S., Speer, J., & Voss, C. (2007). The Impact of Favoritism on the Business Climate: A Study on Wasta in Jordan. *German Development Institute*. May 25, 2021, from <https://www.die-gdi.de/en/studies/article/the-impact-of-favouritism-on-the-business-climate-a-study-on-wasta-in-jordan/>
- Lynch, M. (2011). After Egypt: The Limits and Promise of Online Challenges to the Authoritarian Arab State. *Perspective on Politics*, 9(2), 301-310.
- McFaul, M. (2002). The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Non-Cooperative Transitions in the post-Communist World. *World Politics*, 54(2), 212-244.
- Mohamed, A., & Hamdy, H. (2008). The Stigma of Wasta: The Effect of Wasta on Perceived Competence and Morality. Retrieved May 25, 2021, from <https://ideas.repec.org/p/guc/wpaper/5.html>
- Nathan, A. (2003). Authoritarian Resilience. *Journal of Democracy*, 14(1), 6-17.
- O'Donnell, G., Schmitter, P., & Whitehead, L. (Eds.). (1986). *Transitions from Authoritarian Rule (Vol.1-4)*. Baltimore: the Johns Hopkins University Press.
- Posusney, M. (2004). Enduring Authoritarianism: Middle East Lessons for Comparative Theory. *Comparative Politics*, 36(2), 127-138.
- Ramady, M. (ed.). (2016). *The Political Economy of Wasta: Use and Abuse of Social Capital Networking*. NY: Springer International Publishing.

- Rózsa, E. N., Al-Wahishi, A., Bahgat, G., Baskin, G., Berger, L., Güney, N. A., et al. (2012). *The Arab Spring: Its Impact on the Region and on the Middle East Conference. Report*. Retrieved May 25, 2021, from <https://ideas.repec.org/p/guc/wpaper/5.html>
- Rugman, J. (2019). *The Killing in the Consulate: The Life and Death of Jamal Khashoggi*. London: Simon & Schuster.
- Rustow, D. (1970). Transitions to Democracy: Toward Dynamic Model. *Comparative Politics*, 2(3), 337-363.
- Ruzza, S., Gabusi, G., & Pellegrino, D. (2019). Authoritarian Resilience Through Top-Down Transformation: Making Sense of Myanmar's Incomplete Transition. *Italian Political Science Review*, 49, 193-209.
- Shao, M. (2011). *Larry Diamond: Democracy is Not Assured by Arab Uprisings*. Retrieved February 1, 2021, from <https://www.gsb.stanford.edu/insights/larry-diamond-democracy-not-assured-arab-uprisings>
- Sidani, Y., & Thornberry, J. (2013). Nepotism in the Arab World: An Institutional Theory Perspective. *Business Ethics Quarterly*, 23(1), 69-96.
- The Economist Intelligence Unit. (2019) *Democracy Index 2018: Me too? Political Participation, Protest and Democracy*. Retrieved May 25, 2021, from http://enperspectiva.uy/wp-content/uploads/2019/01/Democracy_Index_2018.pdf
- The U.S. Department of State. (2017). *Saudi Arabia 2017 Human Rights Report*. Retrieved May 25, 2021, from <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/01/Saudi-Arabia.pdf>
- Varol, O. (2015). Stealth Authoritarianism. *Iowa Law Review*, 100(4), 1673-1742.
- Weiner, S. (2016). *Kinship Politics in the Gulf Arab States*. Washington DC: The Arab Gulf States Institute in Washington.
- Xiaojun, Y. (2011). Regime Inclusion and the Resilience of Authoritarianism: The Local People's Political Consultative Conference in post-Mao Chinese Politics. *The China Journal*, 66, 53-75.
- Yom, S., & Gause, F. (2012). Resilient Royals: How Arab Monarchies Hang On. *Journal of Democracy*, 23(4), 74-88.

การแข่งขันทางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ใน 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบนในรอบทศวรรษ (พ.ศ. 2554-2563)¹

ณัฐกร วิทิตานนท์²

Received: March 1, 2021

Revised: May 13, 2021

Accepted: July 7, 2021

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้เป็นบทความวิชาการที่มุ่งศึกษาสภาพการแข่งขันในการเลือกตั้ง และการผูกขาดตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ใน 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน ตลอดจนวิเคราะห์ถึงความเกี่ยวโยงระหว่างนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับพรรคการเมืองระดับชาติ โดยเปรียบเทียบผลการเลือกตั้งระหว่างช่วงก่อนและหลังการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ผลการศึกษาพบว่าในการเลือกตั้งนายก อบจ. มีการแข่งขันไม่สูงมากนัก พิจารณาทั้งจากจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งและผลต่างระหว่างคะแนนผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้งกับผู้สมัครที่ได้คะแนนในลำดับรองลงมา การผูกขาดทางการเมืองตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยรวมยังอยู่ในระดับปานกลาง นั่นหมายความว่า ทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งจะมีนายกฯ คนใหม่มากกว่าคนเดิมด้วยสัดส่วนเพียงเล็กน้อย แตกต่างกับตำแหน่งสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เห็นความเปลี่ยนแปลงในแง่ตัวบุคคลสูง แนวโน้มที่สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนเดิมจะสามารถรักษาตำแหน่งไว้ได้ลดน้อยลงเป็นลำดับ ขณะที่ความเชื่อมโยงกับพรรคการเมืองนั้นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์ีดีโยกับพรรคไทยรักไทยเดิมหรือในชื่อเรียกอื่นๆ ในเวลาต่อมาแทบทั้งสิ้น การรัฐประหารส่งผลกระทบน้อยมากต่อการเข้าสู่หรือรักษาอำนาจของผู้สมัครในนามพรรคเพื่อไทย พิจารณาจากผลการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดในวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2563

คำสำคัญ การเลือกตั้งท้องถิ่น, องค์การบริหารส่วนจังหวัด, พรรคการเมือง

¹ บทความนี้เขียนขึ้นเพื่อแสดงความมุทิตาจิตให้แก่ผู้ช่วยศาสตราจารย์โณทัย วัฒนาวร ผู้เป็นอาจารย์ของผู้เขียนขณะศึกษาในชั้นปริญญาตรี ด้วยเจตนาให้เป็นงานภาคต่อจาก “การแข่งขันทางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใน 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน” ที่อาจารย์เคยเขียนไว้ เมื่อปี พ.ศ. 2553 อันเป็นบทความที่ผู้เขียนอ้างอิงถึงเสมอมา

² อาจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50300
อีเมล: vititanon@hotmail.com, nuttakorn_vit@cmru.ac.th, nuttakorn_vit@g.cmru.ac.th

The Political Competition of Provincial Administration Organization in Thailand's Eight Upper-North Provinces in Past Decade (2011-2020)

Nuttakorn Vititanon³

Abstract

This academic article focused on the circumstance of election competition and the monopoly on the position of Provincial Administration Organization (PAO)'s president and council members. The article also analyzed the relationship between president of PAO and political party by comparing the outcome of the election before and after the May 22, 2014 coup. The researcher found that the election competition of PAO's president was not high considering by the low number of candidates and small difference of voting scores received among the candidates. The political monopoly on PAO's president position was moderate. To clarify, there were infrequencies changes the president of PAO in each election. On the other hand, the old PAO's council members were less likely reelected to the position after the new election was held. For the relationship to the political party, mostly PAO's presidents had connections with Thai Rak Thai party (or in other names called later). The 2014 military coup caused a little effect on either the access or maintenance political power of the candidates who nominated by the Phue Thai party in 2020 PAO election.

Keywords Local Election, Provincial Administration Organization, Political Party

³ Lecturer, Faculty of Humanities and Social Sciences, Chiang Mai Rajabhat University, Chaing Mai, 50300. E-mail: vititanon@hotmail.com, nuttakorn_vit@cmru.ac.th, nuttakorn_vit@g.cmru.ac.th

1. บทนำ

ย้อนกลับไปในปี พ.ศ. 2553 โอนทัย วัฒนาพรดีพิมพ์เผยแพร่บทความวิชาการชิ้นหนึ่งใช้ชื่อว่า “การแข่งขันทางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ใน 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน” โดยให้ความใส่ใจต่อการศึกษการเมืองท้องถิ่นโดยมุ่งเป้าด้านตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง (Candidates) มากกว่าจะเป็นผู้ลงคะแนนเสียง (Voters) ในฐานะแนวทางที่เป็นที่นิยมกันในหมู่นักวิชาการไทยกระแสหลัก ซึ่งได้กำหนดขอบเขตเชิงพื้นที่ประกอบด้วยเชียงราย พะเยา แพร่ น่าน ลำปาง ลำพูน เชียงใหม่ และแม่ฮ่องสอน ขอบเขตในทางเนื้อหาเน้นศึกษาปุมหลัง ความต่อเนื่องและการเปลี่ยนแปลงของนายก อบจ.และสมาชิกสภา อบจ. (ส.อบจ.) ที่ได้รับการเลือกตั้งแต่ละครั้ง โดยที่มีขอบเขตด้านเวลาเป็นช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2547-2551 จากงานข้างต้น โอนทัย วัฒนาพร (2553, น. 17-40) ค้นพบว่า

(1) ผู้สมัครรับเลือกตั้งนายก อบจ.ของแต่ละจังหวัดมักจำกัดอยู่ในแวดวงของชนชั้นนำของจังหวัดนั้น ผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้งมักเป็นคนเดิมหรือเป็นตัวแทนของคนกลุ่มตระกูลเดิมที่มีความพร้อมด้านเงินทุน กอปรกับมีเครือข่ายอุปถัมภ์ที่กว้างขวาง ขณะที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภา อบจ.เป็นชนชั้นกลางของแต่ละอำเภอที่มีความใกล้ชิดกับมวลชนสูง ชาวบ้านรู้จักคุ้นเคยมากยิ่งขึ้นกว่าตัวผู้สมัครนายกฯ

(2) นายก อบจ.จากการเลือกตั้งโดยตรงสมัยแรกยังคงได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาอีกเป็นสมัยที่สอง จำนวน 4 คน คิดเป็นร้อยละ 50 สะท้อนสภาพของผูกขาดทางการเมืองได้อยู่พอสมควร ทว่าก็แตกต่างกับการเลือกตั้ง ส.อบจ.ที่ได้ ส.อบจ.รายใหม่เพิ่มมากขึ้นในแต่ละสมัยในทุกพื้นที่จังหวัด พบการเปลี่ยนแปลงเป็นคนใหม่โดยเฉลี่ยแล้วอยู่ที่ประมาณร้อยละ 55 (คิดคำนวณรวมทั้ง 8 จังหวัด) จังหวัดที่มีสัดส่วนมากที่สุดคือ เชียงใหม่ ร้อยละ 80.96 และน้อยที่สุดคือ ลำปาง ร้อยละ 33.34

(3) ในส่วนของสมาชิกสภา อบจ. ผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้งคนใหม่จำนวนมากยังคงดำรงอยู่ภายใต้เครือข่ายของผู้อุปถัมภ์รายใหญ่หรือนายก อบจ.คนเดิม ช่วยให้เห็นถึงระบบการเกื้อหนุนระหว่างการเมืองระดับชาติและท้องถิ่น ตลอดจนการใช้ฐานคะแนนเสียงร่วมกันในหลายพื้นที่

(4) พรรคการเมืองเป็นอีกปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการเลือกตั้ง อบจ. โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีนายก อบจ. พุดได้ว่า นายก อบจ.ของแทบทุกจังหวัดทางภาคเหนือตอนบนล้วนลงนามในนามพรรคไทยรักไทยเดิมหรือมีความยึดโยงกับพรรคนี้ทั้งสิ้น ยกเว้น อบจ.เชียงรายกับ อบจ.ลำพูน อบจ.เชียงรายในการเลือกตั้งสมัยที่สอง เชื่อว่านางรัตนา จงสุทธานามณีได้รับการสนับสนุนจากพรรคภูมิใจไทย ในแง่หนึ่งมีความเป็นไปได้ว่าผู้ลงคะแนนเสียงอาจแยก

การเมืองระดับท้องถิ่นนอกจากการเมืองระดับชาติ นั่นคือ การเมืองท้องถิ่นให้น้ำหนักที่ตัวบุคคลมากกว่าพรรค กลับกันกับการเมืองระดับชาติ ขณะที่ อบจ.ลำพูนในการเลือกตั้งสมัยแรก นายสมาน ชมพูเทพก็มีได้สังกัดหรืออ้างอิงพรรคการเมืองใดๆ

บทความวิชาการเรื่องนี้มุ่งหมายที่จะนำเสนอประเด็นเดียวกันมาวิเคราะห์อีกครั้ง โดยศึกษาการเลือกตั้ง อบจ.ที่มีขึ้นหลังจากนั้นทั้งหมด นับแต่ปี พ.ศ. 2554 จวบจนถึงการเลือกตั้งครั้งหลังสุดปลายปี พ.ศ. 2563 เพื่อให้เห็นพลวัตของการเมืองท้องถิ่นระดับ อบจ.ในภาคเหนือตอนบน และพิสูจน์ข้อเสนอจากการศึกษาเมื่อหนึ่งทศวรรษก่อน ไล่เรียงลำดับการนำเสนอตั้งแต่สถานการณ์การเมืองการปกครองท้องถิ่นไทยก่อนและหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ทั้งในภาพใหญ่ และภาพย่อยที่ชี้ให้เห็นผลพวงจากการรัฐประหารที่ส่งผลมายัง อบจ.แต่ละจังหวัดทางภาคเหนือตอนบน จากนั้นจึงเป็นกรณีศึกษารายจังหวัด ประกอบด้วยผลการเลือกตั้ง อบจ.ในสองหนหลัง (ยกเว้นเชียงรายที่มีสามครั้ง) พร้อมบทวิเคราะห์ ตั้งข้อสังเกต และบทสรุปโดยรวมรายประเด็น

2. วัตถุประสงค์

- (1) ศึกษาสภาพการแข่งขันในการเลือกตั้งกับการผูกขาดตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดของ 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน
- (2) วิเคราะห์ความเกี่ยวโยงระหว่างนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง 8 แห่งในภาคเหนือตอนบนกับพรรคการเมืองระดับชาติ

3. สถานการณ์การเมืองการปกครองท้องถิ่นไทยก่อนและหลังการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557

หลังจากที่นโยบายการกระจายอำนาจได้ผ่านยุคเฟื่องฟูในช่วงของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จากนั้นก็เริ่มทรงตัว หยุดชะงัก และถดถอยโดยปัจจัยสำคัญที่เป็นอุปสรรคขัดขวางย่อมแยกไม่ออกจากวิกฤตการณ์การเมืองในระดับชาติ เนื่องจากการต่อสู้แย่งชิงอำนาจระหว่างสองขั้ว นำไปสู่การเกิดรัฐประหารขึ้นถึง 2 ครั้ง ทั้งระยะห่างกันแค่เพียงราว 7-8 ปี

ในแง่บริบทการเมือง นับแต่พรรคไทยรักไทยที่ก่อตั้งโดยทักษิณ ชินวัตร ผู้มีพื้นเพเป็นคนเชียงใหม่ ถือกำเนิดในช่วงต้นทศวรรษ 2540 การเมืองในกลุ่มจังหวัดล้านนาที่ไม่เหมือนเดิมอีกต่อไป กล่าวคือ มีลักษณะเป็นพรรคเด่นพรรคเดียวอย่างเห็นได้ชัด พรรคไทยรักไทยเดิมหรือในชื่อเรียกอื่น (พรรคพลังประชาชน, พรรคเพื่อไทย) ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้ง

จนสามารถ ‘ผูกขาด’ ตำแหน่งการเมืองทั้งในระดับชาติ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ ส.ส.) และท้องถิ่นที่สำคัญ นายก อบจ.ในบรรดาจังหวัดเหล่านี้เกือบทั้งหมดล้วนแต่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับพรรค ไม่ว่าจะเกิดความเปลี่ยนแปลงใหญ่ทางการเมืองเพียงใดก็ไม่ส่งผลถึง แม้แต่รัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ในเวลานั้น การสนับสนุนพรรคไทยรักไทยจึงเป็นทางเลือกที่มีความเสี่ยงน้อยทั้งในแง่ชัยชนะและการลงทุนในการเลือกตั้ง (Ockey, 2017 อ้างถึงใน ศุทธิกานต์ มีจัน, 2561, น. 128)

แม้หลังการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2548 พรรคไทยรักไทยสามารถยึดกุมจำนวนที่นั่ง ส.ส. ได้อย่างเบ็ดเสร็จทั้งหมด โอลิ๊ยก วัฒนาพร (2548) วิเคราะห์ว่าลักษณะความผูกพันกับพรรคไทยรักไทยของผู้คนในภาคเหนือตอนบนขณะนั้นยังไม่ถึงขั้นเรียกว่าเป็น การถือตัวเป็นคนของพรรค (Party Identification) ที่มีความผูกพันอย่างเข้มข้น (Deep Preference) ซึ่งมีลักษณะคล้ายๆ กับการที่คนผูกตนเองเข้ากับศาสนาใดศาสนาหนึ่ง หากแต่เป็นไปตามกระแส ทั้งจากกระแสนายกคนเมือง (นายกรัฐมนตรีชาวภาคเหนือ) นโยบายประชานิยม ประกอบกับทรัพยากรทางการเมืองส่วนบุคคลของผู้สมัครที่สังกัดพรรค แต่ก็ถือเป็นจุดเริ่มต้น เมื่อทอดเวลาออกไปอาจแปรเป็นความรู้สึกผูกพันลึกซึ้งได้

ถึงกระนั้น แม้พวหลังเหตุรุนแรงช่วงเดือนเมษายน-พฤษภาคมในปี พ.ศ. 2553 ประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจสามารถขยับขึ้นไปได้ไกลมากๆ เช่นมีข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปให้ “ยกเลิกส่วนภูมิภาค” เกิดกลุ่มเคลื่อนไหว “จังหวัดจัดการตนเอง” ขึ้นในหลายจังหวัด มีร่างกฎหมายเพื่อจัดตั้งเขตปกครองพิเศษรูปแบบใหม่คือ “เชียงใหม่มหานคร” ทว่าทั้งหมดต้องมีอันต้องชะงักงันเมื่อเกิดรัฐประหารขึ้นในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มุ่งใช้มาตรการต่างๆ พยายามดึงอำนาจกลับไปให้ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเอาระบบแต่งตั้งมาใช้นั้นคือ ท้องถิ่นแห่งใดหากครบวาระ กรณีสมาชิกสภาให้ใช้วิธีสรรหาในการคัดเลือก ส่วนผู้บริหารให้ปลัดปฏิบัติหน้าที่แทน โดยให้มีผลกับ อบท.ทุกรูปแบบที่เป็นรูปแบบทั่วไป แต่ก็ทำได้อยู่นาน ท้ายที่สุดก็เหลือเพียงสั่งงดไม่ให้มีการเลือกตั้ง และให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ครบวาระไปแล้วสามารถอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้อย่างไม่มีกำหนด⁴

แต่ทว่าหัวหน้า คสช.ก็ยังใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 ออกคำสั่งให้ผู้บริหาร ตลอดจนสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

⁴ แตกต่างกับกรณีของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอย่างกรุงเทพมหานครกับเมืองพัทยา ซึ่งให้มีสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งจนกลายเป็นสภาท้องถิ่นถูกยึดกุมด้วยข้าราชการแบบเต็มรูป รวมไปถึงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับนายกเมืองพัทยาที่มาจากการแต่งตั้งโดยหัวหน้า คสช.

ระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่เป็นการชั่วคราวนับสิบครั้งรวมแล้วหลายร้อยคน ในส่วนของ อบจ.นั้น มีเฉพาะตำแหน่งนายกฯ จำนวน 11 คน ภาคเหนือตอนบนมี 2 คน ได้แก่ นางสาวสุนี สมมี นายก อบจ.ลำปาง (3 สมัย) กับนายบุญเลิศ บุรณุปกรณ์ นายก อบจ.เชียงใหม่ (2 สมัย) ยังมีพักเอื่อยถึงกรณีอื่นที่ทำให้นายกฯ มีอันต้องพ้นไปจากตำแหน่ง ได้แก่ การสั่งให้มีการเลือกตั้งนายก อบจ.เชียงรายใหม่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คำสั่งให้นายก อบจ.พะเยาหยุดปฏิบัติหน้าที่โดยผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.)

ข้างต้นเป็นผลให้ อบจ.ปราศจากการเลือกตั้งเป็นระยะเวลา 6-7 ปีเป็นอย่างน้อย พร้อมกับการทำงานที่ดูเฉื่อยชาอันเนื่องมาจากไร้ซึ่งบรรยากาศของการแข่งขัน อีกทั้งกว่ากึ่งหนึ่งของจังหวัดภาคเหนือตอนบนก็ไม่ได้มีนายกฯ ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีหน้าซ้ำในช่วงแรกๆ ของยุค คสช. ยังมีข้อเสนอให้ยุบเลิก อบจ. หลุดออกมาอีกด้วย เพราะเห็นว่าสิ้นเปลืองงบประมาณ ไม่มีพื้นที่ของตนเอง อบจ.รับผิดชอบพื้นที่ซ้ำซ้อนกับ อบต.อื่น ทำให้รัฐบาลถึงกับต้องปฏิเสธว่าไม่มีแนวความคิดเช่นนี้ (ธีรกร วิฑิตานนท์, 2561, น. 304-310) จวบจนปลายปี พ.ศ. 2563 รัฐบาลเริ่มแสดงท่าทีผ่อนคลาย กำหนดให้มีการเลือกตั้ง อบจ. ขึ้นพร้อมกันทั่วประเทศรวม 76 แห่ง ในวันอาทิตย์ที่ 20 ธันวาคม

4. การแข่งขันทางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใน 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน รายจังหวัด⁵

4.1 จังหวัดเชียงราย

4.1.1 นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย

ก่อน พ.ศ. 2555 การเมืองเชียงรายมีลักษณะสองชั่วที่มีการแข่งขันเข้มข้นระหว่างคนในนามสกุลจางสุทธนามณีกับติยะไพรัช ไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดครองอำนาจได้อย่างเด็ดขาด การเมืองระดับชาติเป็นของฝั่งหลัง การเมืองท้องถิ่นเป็นของฝ่ายแรก โดยเฉพาะ อบจ. ฝั่งหลังไม่เคยเอาชนะได้เลยแม้แต่ครั้งเดียว ทั้งที่อยู่กับพรรคไทยรักไทยที่ได้ที่นั่ง ส.ส.แบบกลุ่มหลายยกจังหวัดมาตลอด ดูราวกับชาวเชียงรายมีพฤติกรรมทางการเมืองที่แยกแยะได้ว่าการเมืองระดับชาติกับท้องถิ่นเป็นคนละเรื่องกัน จึงมีฐานคิดในการตัดสินใจคนละแบบ

⁵ การเรียงลำดับจังหวัดในการนำเสนอครั้งนี้ยึดลำดับก่อน-หลังอิงตามบทความ “การแข่งขันทางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ใน 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน” ของโณทัย วัฒนาพร (2553) ขณะที่การเรียงลำดับอำเภอเป็นไปตามลำดับก่อน-หลังที่ปรากฏในประกาศผลการเลือกตั้งของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นๆ แล้วแต่กรณี

กระทั่งมีการเลือกตั้งนายก อบจ.เมื่อปี พ.ศ. 2555 การเมืองเชียงรายถึงเริ่มกลายเป็นชั่วเดียวเช่นหลายจังหวัดทางภาคเหนือตอนบน นับแต่นางสลักจฤดี ดิยะไพรัช ภรรยาของ นายยงยุทธ ดิยะไพรัช อดีตประธานสภาผู้แทนราษฎร อดีตรัฐมนตรี และอดีต ส.ส.เชียงราย หลายสมัย สามารถโค่นนางรัตนา จงสุทธนามณีลงได้ ซึ่งนางรัตนาเป็นอดีตนายก อบจ. 2 สมัย อดีต ส.ส. และภรรยานายวันชัย จงสุทธนามณี นายกเทศมนตรีนครเชียงรายผู้ที่ดำรงตำแหน่งมาอย่างยาวนาน (ไทยรัฐออนไลน์, 2555) ประกอบด้วยหลายปัจจัย ทั้งจากขบวนการเคลื่อนไหวเรียกร้องประชาธิปไตยของกลุ่มคนเสื้อแดง ความนิยมต่อนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีที่ถึงกับต้องขึ้นเหนือมาช่วยหาเสียงให้ ประกอบกับกระแสความคลั่งไคล้ทีมฟุตบอลเชียงรายยูไนเต็ดที่มีนายमितติ ดิยะไพรัช บุตรชายของนายยงยุทธกับนางสลักจฤดี รับบทบาทเป็นประธานสโมสร (Sampurna, 2020) เป็นอาทิ

ทว่านางสลักจฤดีอยู่บริหาร อบจ.ได้เพียง 2 ปีก็มีอันต้องพ้นจากตำแหน่ง เพราะมีคำพิพากษาศาลฎีกาถึงที่สุดให้จำคุก และเพิกถอนสิทธิทางการเมือง เป็นคดีเก่าสืบเนื่องจากการเลือกตั้งนายก อบจ.โดยตรงครั้งแรกในปี พ.ศ. 2547 ซึ่งนางรัตนาเป็นโจทก์ยื่นฟ้องนางสลักจฤดีที่สร้างเรื่องกล่าวหาตนต่อ กกต.ว่ากระทำการซื้อเสียงด้วยการแจกสิ่งของให้กับชุมชน (โพสต์ทูเดย์, 2557) ทำให้ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งในครั้งนี้นี้ยังคงเป็นการแข่งขันระหว่างสองตระกูลการเมืองดังกล่าวข้างต้น โดยมีนางบุศรินธน์ วรพัฒนานันท์ พี่สาวของนายยงยุทธแข่งกับนางรัตนา การเลือกตั้งมีขึ้นในวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 หรือเพียงแค่ 10 กว่าวันก่อนเกิดรัฐประหาร ซึ่งผลลัพธ์ก็คือเช่นเดิม เป็นชัยชนะอีกครั้งของคนในครอบครัว ดิยะไพรัช (ไทยรัฐออนไลน์, 2557) และมีเรื่องมีราวตามมา จากการที่ กกต.สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือแจกใบเหลืองในภาษาของสื่อมวลชน เพราะสืบทราบว่ามี การจัดประชุมผู้นำท้องถิ่นที่มีนายอำเภอเป็นประธาน แต่กลับเชิญนายยงยุทธ ดิยะไพรัชเข้ามาช่วยหาเสียงให้แก่ นางบุศรินธน์ เข้าข่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่กระทำการใดๆ เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัคร (ไทยรัฐออนไลน์, 2558) แต่เนื่องด้วยนโยบายของทาง คสช.ไม่ยอมให้จัดการเลือกตั้งท้องถิ่น อบจ.เชียงรายจึงปราศจากนายก อบจ.ตัวจริงนับแต่นั้น โดยรองปลัด อบจ.ปฏิบัติหน้าที่แทนเรื่อยมา

จวบจนมีการเลือกตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2563 อบจ.เชียงรายจึงได้นายก อบจ.คนใหม่ ได้แก่ นางอติมาตร วันไชยธนวงศ์ บุตรสาวนายสมบุรณ์ วันไชยธนวงศ์ อดีต ส.ส. เชียงรายหลายสมัย ที่สามารถเอาชนะนางสาววิสาระดี เตชะธีราวัฒน์ บุตรสาวนายวิสาร เตชะธีราวัฒน์ อดีตรัฐมนตรี ปัจจุบัน ส.ส.เชียงราย เขต 3 และภรรยานายจุลพันธ์ อมรวิวัฒน์ ส.ส.เชียงใหม่ เขต 6 บุตรชายนายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ หัวหน้าพรรคเพื่อไทย ส.ส.เชียงใหม่ เขต 5 ครั้งนี้ จึงถือเป็นการแข่งขันในชั่วเดียวกันเอง ผู้สมัครทั้งสองล้วนมีความเกี่ยวข้องกับ

พรรคเพื่อไทย เพียงแต่ครั้งนี้พรรคมีนโยบายส่งผู้สมัครนายก อบจ.อย่างเป็นทางการเพียงคนเดียว (ทั่วประเทศรวม 25 จังหวัด) ซึ่งทางพรรคเลือกนางสาววิสาระดี มีใช้นางอติธาร

เอกลักษณะสำคัญของนายก อบจ.เชียงรายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เรื่อยมาก็คือ เป็นผู้หญิง มาโดยตลอด (อีกจังหวัดของทั้งประเทศที่เป็นเช่นนี้คือ ลำปาง) จนถึงขณะนี้มารวมแล้ว 4 คน นางอติธารเป็นคนปัจจุบัน

ตารางที่ 1 ผลคะแนนการเลือกตั้งนายก อบจ.เชียงราย พ.ศ. 2555, พ.ศ. 2557 และ พ.ศ. 2563

27 พฤษภาคม 2555			11 พฤษภาคม 2557			20 ธันวาคม 2563		
ลำดับ	ชื่อผู้สมัคร	คะแนน	ลำดับ	ชื่อผู้สมัคร	คะแนน	ลำดับ	ชื่อผู้สมัคร	คะแนน
1	นางสถักจตุรดี ดิยะไพรัช	341,995	1	นางบุษริณธัญ วรพัฒนานันท์	289,463	1	นางอติธาร วันไชยธนวงศ์	239,622
2	นางรัตนา จงสุทธนามณี*	175,688	2	นางรัตนา จงสุทธนามณี	176,052	2	นางสาว วิสาระดี เตชะธีราวัฒน์	211,956
3	นายสฤษฏ์ อึ้งอภินันท์	9,050	3	นางสาวยุรพันธ์ เจนพิทักษ์พงศ์	4,233	3	นายมงคลชัย ดวงแสงทอง	81,251
4	นางสาวพนิดา มะโนธรรม	3,220	4	นายชนาธิป เจริญศักดิ์สารักษ์	3,577			

ที่มา: ผลคะแนนการเลือกตั้งนายก อบจ.ของทุกจังหวัด ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2557 ที่ปรากฏอยู่ในบทความนี้มาจากข่าวที่ค้นหาเจอใน google ร่วมกับกฤตภาคข่าวออนไลน์ www.iqnewsclip.com/ โดยพยายามอ้างอิงแทรกอยู่ในหัวข้อที่เป็นเนื้อหาของแต่ละจังหวัด

ผลคะแนนเลือกตั้งนายก อบจ. ปี พ.ศ. 2563 ยึดประกาศผลการเลือกตั้งอย่างไม่เป็นทางการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่รายงานผ่านสื่อในช่องทางต่างๆ อาทิ เฟซบุ๊ก เว็บไซต์ เนื่องจากประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต. กลาง) แบบที่เป็นทางการระบุเพียงชื่อตัว-ชื่อสกุลของผู้ได้รับเลือกตั้ง ไม่ปรากฏข้อมูลอื่นที่จำเป็น เช่น หมายเลข คะแนน ชื่อผู้สมัครรายอื่น

หมายเหตุ: *หลังชื่อ หมายถึงอดีตนายก อบจ.เฉพาะที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาในครั้งก่อนหน้านั้นเท่านั้น
ชื่อตัวเน้น หมายถึงผู้สมัครที่สามารถเอาชนะผู้สมัครที่ครองตำแหน่งนายก อบจ. ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งในครั้งนี้ ไม่ได้สืบทอดไปไกลกว่านั้นแต่อย่างใด

4.1.2 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย

การผูกขาดตำแหน่งสมาชิกสภา อบจ.เชียงรายพบค่อนข้างน้อย ปี พ.ศ. 2555 พบเพียง 8 เขตเลือกตั้งเท่านั้นที่มี ส.อบจ.เป็นคนเดิม ปี พ.ศ. 2563 พบเพิ่มเป็น 12 เขต ซึ่ง ส.อบจ.คนเดิมได้กลับเข้ามาเป็นอีกวาระหนึ่ง ข้อสังเกตคือ จาก ส.อบจ.หน้าใหม่ 24 คน มีมากถึง 15 คนที่สามารถเอาชนะ ส.อบจ.คนเดิมลงได้ เป็นตัวเลขที่สูงมากยิ่งกว่าจังหวัดไหน

ตารางที่ 2 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบจ.เชียงราย พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2563

อำเภอ	เขตเลือกตั้ง	7 ตุลาคม 2555	20 ธันวาคม 2563
		ชื่อสมาชิกสภา อบจ.	ชื่อสมาชิกสภา อบจ.
เมือง	1	นายอัมรินทร์ มณีรัตน์*	นายอัมรินทร์ มณีรัตน์*
	2	นางทรงศรี คมขำ	นายไกรทอง ผามั่ง
	3	นายสะอาด ปัญญาดี	นายเฉลิมชัย สุภาวรรณ
	4	นายวัชรพงศ์ ปิโย	นายสะอาด ปัญญาดี*
	5	นายสิทธิการ หวันแก้ว	นายกิตติชัย อินสุวรรณ*
	6	นายสมนึก ใจจักร	นายอำนาจ ทาจินา
	7	นายกิตติชัย อินสุวรรณ	นางทานตะวัน แสนพิช
พาน	1	นายอำพล เวียงสีมา	ว่าที่ ร.ต.ปภาวิน ปวงใจ
	2	นายสวัสดิ์ แสงบุญ*	นายทศพงษ์ สุวรรณมงคล
	3	นายจิรายุ ผ่องกา	นายจิรายุ ผ่องกา*
	4	นางอิสรา อุดม	
แม่สาย	1	นายชัยนนต์ ศรีสมุทร	นายอนุชา ยอดเชียงคำ
	2	นายบัณฑิต สุรินเปา	นายชาญชัย แสนรัตน์
	3	นายอนุภาส ปฏิเสน	นายอนุภาส ปฏิเสน*
แม่จัน	1	นายประเสริฐ ชุ่มเมืองเย็น	นายประเสริฐ ชุ่มเมืองเย็น*
	2	นายเสน่ห์ ปัญญาดี*	นายเสน่ห์ ปัญญาดี*
	3	ส.ต.ต.ชมชาติ กัปปะพะ*	ส.ต.ต.ชมชาติ กัปปะพะ*
แม่สรวย	1	ว่าที่ ร.ต.จรัสศักดิ์ จูเปาะ	นายสรายุทธ พ่วงศ์
	2	นางสาวอัญรัตน์ จอมวุฒิ	นายสมักร กันจันะ
เวียงป่าเป้า	1	นายสมเพชร วงษา	นางรัชนิกร วงษา
	2	นายพิเชษฐ์ สุหอม	นายจรัญ สิทธิวงศ์

อำเภอ	เขตเลือกตั้ง	7 ตุลาคม 2555		20 ธันวาคม 2563	
		ชื่อสมาชิกสภา อบจ.		ชื่อสมาชิกสภา อบจ.	
เทิง	1	นายบุญตัน แสนคำ		นายบุญตัน แสนคำ*	
	2	นางอทิธาทร์ วันไชยธนวงศ์		นายเกษม หาญกล้า	
เชียงของ	1	นายวุฒ พล จตุรคเชนทร์เดชา*		นายวุฒ พล จตุรคเชนทร์เดชา*	
	2	นายพงษ์พร ชยาตุลชาติ		นายวรารุณ ไขวรงค์	
เชียงแสน	1	นายสุวัฒน์ ตระกูลโรจน์*		นายสุวิน เครือสีมา	
	2			นายอนุรักษ ทองเสรี	
แม่ฟ้าหลวง	1	นายฉัตรชัย อภิสุนทรกุล		นางสาวสุชาดา ขจรทวีไพศาล	
	2	นางสาวอมรรัตน์ รัตนชัย		นายธรรณิษฐ์ เบ็ญชา	
เวียงชัย	1	นายสุธีระพงษ์ วันไชยธนวงศ์*		นายสุธีระพงษ์ วันไชยธนวงศ์*	
ป่าแดด	1	นายประสิทธิ์ ท้าวชัยมูล		นายชัยวัฒน์ อุดชา	
พญาเม็งราย	1	นายจิตติ วันไชยธนวงศ์*		นายนิคม ยะปือก	
เวียงแก่น	1	ร.ต.อ.ดอน สมควร		นางนิตยา ยาละ	
ขุนตาล	1	นายทราวุธ กันทะเขียว		นายทราวุธ กันทะเขียว*	
แม่ลาว	1	นายสมชาติ ขวัญชัย		นายจิรากร แก้วเชื่อน	
เวียงเชียงรุ้ง	1	นายปธาน นัยติบ		นายปธาน นัยติบ*	
ดอยหลวง	1	นายคณิศร จันทราพูน		นายสมเกียรติ กันธิพันธ์	
สัดส่วนความเปลี่ยนแปลง		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
คนเดิม		8	22.22	13	36.11
คนใหม่		28	77.77	23 (ชนะคนเดิม 15)	63.88

ที่มา: รายชื่อสมาชิกสภา อบจ.ของทุกจังหวัดก่อนหน้าการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2563 ยึดรายนามตามที่ถูกบันทึกในรายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เผยแพร่ในเว็บไซต์ทางการของ อบจ. นั้นๆ เป็นหลัก

รายชื่อสมาชิกสภา อบจ.ของทุกจังหวัดในปี พ.ศ. 2563 มาจากประกาศผลการเลือกตั้งอย่างไม่เป็นทางการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้ถูกเผยแพร่ช่องทางต่างๆ อาทิ เพจเฟซบุ๊ก เว็บไซต์ เนื่องจากประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.กลาง) แบบที่เป็นทางการระบุเพียงชื่อตัว-ชื่อสกุลของผู้ได้รับเลือกตั้ง ไม่ปรากฏข้อมูลอื่นที่จำเป็น เช่น หมายเลข คะแนน ชื่อผู้สมัครรายอื่น

หมายเหตุ: *หลังชื่อ หมายถึงอดีต ส.อบจ.เฉพาะที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาในครั้งก่อนหน้านั้นเท่านั้น
ชื่อตัวเน้น หมายถึงผู้สมัครที่สามารถเอาชนะ ส.อบจ.คนเดิมลงได้

อนึ่ง เรื่องที่พบทั่วไป (มิใช่แต่ที่เชียงราย) ประการที่หนึ่ง บางเขตที่ ส.อบจ. คนเดิมตัดสินใจไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งก็ได้ส่งคนใกล้ชิดในครอบครัวลงแทน เช่น การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2555 นายธีรพงษ์ จิรายุ ส.อบจ. เขต 3 อำเภอกวน ให้นายจิรายุ เฒ่ากา น้องชายลงแทนตัวเอง หรือที่เขต 1 อ.เวียงป่าเป้า ในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2563 แต่ก็เชื่อว่าประสพชัยชนะเสมอไป (ดังกรณีตัวอย่างในจังหวัดอื่นที่ได้กล่าวถึงต่อไป) ประการที่สอง การแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ ทำให้บางเขตต้องมีการแข่งขันกันเองระหว่างอดีต อบจ. (อ.เมือง) หรือไม่ก็ส่งผลต่อจำนวน ส.อบจ. ของบางอำเภอซึ่งลดลง (อ.พาน) และบางอำเภอเพิ่มขึ้น (อ.เชียงแสน)

4.2 จังหวัดพะเยา

4.2.1 นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา

นับแต่ยกเลิกการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดใน อบจ. ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ตำแหน่งนายก อบจ. พะเยาตกเป็นของนายไพรัตน์ ต้นบวรจมาติดต่อกันหลายสมัย ทั้งที่มาจากการผ่านความเห็นชอบของสภาฯ และมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง

ตระกูลต้นบวรจถือเป็นหนึ่งในตระกูลการเมืองสำคัญที่มีตำแหน่งแห่งที่ในการเมืองพะเยามาเนิ่นนาน จวบจนในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2554 นายไพรัตน์ได้พ่ายแพ้ให้กับนายวรวิทย์ บุรณศิริ น้องชายนายวิทยา บุรณศิริ ส.ส. อยุธยา และรัฐมนตรีในรัฐบาลยิ่งลักษณ์ (สนกตอทคอม, 2554) เป็นที่ทราบกันดีว่านายวรวิทย์ได้รับการสนับสนุนจากพรรคเพื่อไทย โดยเปิดเผย โดยเฉพาะจากร้อยเอกธรรมนัส พรหมเผ่า ซึ่งต่อมาน้องชายร้อยเอกธรรมนัส นายอัศรา พรหมเผ่าได้รับการแต่งตั้งเป็นรองนายก อบจ. ขณะที่นายไพรัตน์ถูกมองว่าเริ่มหันไปสนับสนุนพรรคภูมิใจไทย

เหตุการณ์ที่คงต้องขบถถึงคือ การที่คนเสื้อแดงบางกลุ่มในพะเยาได้ออกมาประท้วงขับไล่แกนนำแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ หรือ นปช. อย่างนายจตุพร พรหมพันธุ์ และนายก่อแก้ว พิกุลทองที่เดินทางมาช่วยนายวรวิทย์หาเสียง โดยมองว่า นปช. ไม่ควรลงมายุง การสนับสนุนผู้ใดอย่างออกหน้าออกตาจะทำให้เกิดความแตกแยกในหมู่คนเสื้อแดง เพราะทั้งนายไพรัตน์กับนายวรวิทย์ต่างก็ให้การสนับสนุนคนเสื้อแดงมาก่อน (ผู้จัดการออนไลน์, 2554)

ผลพวงภายหลังการรัฐประหาร ร้อยเอกธรรมนัสตัดสินใจย้ายไปอยู่กับพรรคพลังประชารัฐ ทำให้นายอัศราถูกปลดออกจากตำแหน่งโดยทันที (มติชนออนไลน์, 2561) ขณะที่นายวรวิทย์ต่อมาได้ถูกผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยาสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจาก ป.ป.ช. จังหวัดพะเยาชี้มูลว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (ข่าวไทยพีบีเอส, 2562)

การเมืองพะเยามาพลิกผันเอาจริง ๆ ก็ตอนที่มีการเลือกตั้ง ส.ส. เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562 ซึ่งพรรคพลังประชารัฐภายใต้การนำของร้อยเอกธรรมนัสสามารถชนะเลือกตั้งใน จ.พะเยา ได้ ส.ส.ไปถึง 2 จาก 3 ที่นั่ง ถือเป็นครั้งแรกนับแต่มีพรรคไทยรักไทยมาที่ ส.ส.พรรคอื่นสามารถสอดแทรกเข้าไปได้ กลยุทธ์หาเสียงที่ร้อยเอกธรรมนัสนำมาใช้คือ **สำนึกจังหวัดนิยม** (Provincial Identity)⁶ แบบที่นายบรรหาร ศิลปอาชาประสบความสำเร็จกับจังหวัดสุพรรณบุรี (Nishizaki, 2011) หรือนายเนวิน ชิดชอบกำลังผลักดันให้บุรีรัมย์เป็น **แน่นอนว่าผลการเลือกตั้ง** ส.ส.ย่อมส่งผลมาถึงการเลือกตั้งนายก อบจ.ครั้งล่าสุดด้วย ซึ่งร้อยเอกธรรมนัสที่ต่อมาได้เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่งนายอัคราลงสมัครนายก อบจ.ใช้ชื่อกลุ่ม อักพะเยา โดยมีชัยเหนือคู่แข่งจากคณะก้าวหน้าไปได้ขาดลอย คราวนี้พรรคเพื่อไทยไม่ส่งผู้สมัคร ลงแข่ง พะเยาจึงเป็นเพียง 1 ใน 2 จังหวัดในบรรดา 8 จังหวัดที่พรรคเพื่อไทยไม่มีผู้สมัคร ของตนเอง (อีกจังหวัดคือ แม่ฮ่องสอน)

ตารางที่ 3 ผลคะแนนการเลือกตั้งนายก อบจ.พะเยา พ.ศ. 2554 และ พ.ศ. 2563

6 พฤศจิกายน 2554			20 ธันวาคม 2563		
ลำดับ	ชื่อผู้สมัคร	คะแนน	ลำดับ	ชื่อผู้สมัคร	คะแนน
1	นายวรวิทย์ บุรณศิริ	136,480	1	นายอัครา พรหมเผ่า	143,247
2	นายไพรัตน์ ต้นบวรจ*	80,909	2	นายชัยประพันธ์ สิงห์ชัย	68,967
3	นายจิรโรจน์ กิรติศักดิ์วรกุล	3,711	3	นายณรงค์ นามวงศ์	9,593
			4	นายสันติชัย ชุ่มมงคล	7,167

4.2.2 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา

ในอดีตสมาชิกสภา อบจ.พะเยามีความเปลี่ยนแปลงน้อย (หากเทียบกับจังหวัดอื่น) ซึ่งในการเลือกตั้งสองครั้งหลังสัดส่วนนี้ค่อยๆ ลดลงเรื่อยๆ จากในปี พ.ศ. 2551 ส.อบจ.รายเดิม ยังคงรักษาพื้นที่ของตนไว้อย่างเหนียวแน่นถึงร้อยละ 62.5 ปี พ.ศ. 2555 คิดเป็นร้อยละ 54.16 จนเหลือเพียงร้อยละ 45.83 ในปีล่าสุด ซึ่งก็พบเห็นการตัดสินใจเปลี่ยนเขตลงสมัครของ ส.อบจ.ท่านเดิม และส่งเครือญาติลงแทนอยู่บ้าง

⁶ แนวคิดนี้เชื่อว่าการผูกขาดอำนาจทางการเมืองในจังหวัดเป็นผลจากกระบวนการสร้างความเป็นจังหวัดนิยม ผ่านโครงการพัฒนาต่างๆ ที่มีขึ้นในพื้นที่ ทั้งจากการใช้เงินบริจาคส่วนตัว และดึงเอางบประมาณแผ่นดิน มาลง เพื่อให้ผู้เลือกตั้งภาคภูมิใจในจังหวัดของตนเอง เปลี่ยนภาพลักษณ์จังหวัดที่ล้าหลัง และเคยถูกรัฐส่วนกลางทอดทิ้งในอดีตให้เป็นที่น่าจดจำยิ่งขึ้น

กรณีที่น่าสนใจคือ นายบุญสิงห์ วรินทร์รักษ์ ผู้เป็นประธานสภา อบจ.พะเยามาตั้งแต่ พ.ศ. 2543 จนถึงปี พ.ศ. 2562 ตัดสินใจลาออกเพื่อไปลงสมัคร ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อของ พรรคพลังประชารัฐ ซึ่งก็ได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส.ในที่สุด ส.อบจ.ที่ได้เป็นแทนเขาก็ไม่ใช่ใครอื่น หากแต่เป็นลูกชาย นายบุญศักดิ์ วรินทร์รักษ์

ตารางที่ 4 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบจ.พะเยา พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2563

อำเภอ	เขตเลือกตั้ง	8 กันยายน 2555	20 ธันวาคม 2563
		ชื่อสมาชิกสภา อบจ.	ชื่อสมาชิกสภา อบจ.
เมือง	1	นายอินเต้า ปัญจันต์*	นายอินเต้า ปัญจันต์*
	2	นายแก้ว ทำดี	นายมงคล หลักฐาน
	3	นายอนุวัฒน์ ใจบุญ*	นายอนุวัฒน์ ใจบุญ*
	4	นายมนตรีย์ ใจวัง	นายพิสมัย ใจวัง
	5	นางชุดิภาญจน์ พัวศิริ	นายบุญชี จิตนารี
	6	นายทวีศักดิ์ คำวงษา	นายเดชศรี ธิวงค์
จุน	1	นายบุญสืบ บัวตุม	นายมานพ ศูนย์กลาง
	2	นายชำนาญ บัวแดง	นายชำนาญ บัวแดง*
ดอกคำใต้	1	นายนิคม ศรีวิราช*	นายนิคม ศรีวิราช*
	2	นายวิเชษฐ์ วงศ์ประสิทธิ์*	นายวิเชษฐ์ วงศ์ประสิทธิ์*
	3	ส.อ.บุญเดช อินต๊ะสาร*	ส.อ.บุญเดช อินต๊ะสาร*
ภูซาง	1	นายสมาน ห้วนนา	นายเข้ม อัคราช
	2	นายวีระพล อินัน	นายประทีป อินธิมา
เชียงม่วน	1	นางนฤมล บัวชุม*	นางนฤมล บัวชุม*
เชียงคำ	1	นายต่วน ใจสุข*	นายฐิติพันธ์ จางศิริสกุลชัย
	2	นายธวัชชัย ใจดี	นายอะดิเรก กองมงคล
	3	นายบุญสินธุ์ มั่งคลาด*	นายบุญสินธุ์ มั่งคลาด*
	4	นายศรเชษฐ์ พัวพันธ์รักษกุล*	นายธนกร ใจกล้า
แม่ใจ	1	นายภูเบศ วิสูตรสุวรรณ*	นายภูเบศ วิสูตรสุวรรณ*
	2	นายสมเนตร มุสิกะ*	นายกมล หทัยดำรงวิทยา
ปง	1	นายธวัช สุทรวงค์*	นายบูรณาการ ตาคำ
	2	นายบุญสิงห์ วรินทร์รักษ์*	นายบุญศักดิ์ วรินทร์รักษ์

อำเภอ	เขตเลือกตั้ง	8 กันยายน 2555		20 ธันวาคม 2563	
		ชื่อสมาชิกสภา อบจ.		ชื่อสมาชิกสภา อบจ.	
	3	นายเสวียน มะโนชัย		นายเสวียน มะโนชัย*	
ภูกามยาว	1	นายอภิเชษฐ์ แสงเมือง		นายอภิเชษฐ์ แสงเมือง*	
สัดส่วนความเปลี่ยนแปลง		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
คนเดิม		13	54.16	11	45.83
คนใหม่		11	45.83	13 (ชนะคนเดิม 5)	54.16

4.3 จังหวัดลำปาง

4.3.1 นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง

ลำปางถือเป็นจังหวัดเดียวทางภาคเหนือตอนบนที่ ส.ส.ของพรรคไทยรักไทยเดิมได้รับเลือกตั้งแบบยกจังหวัดมาโดยตลอด (ก่อนการเลือกตั้งซ่อม ส.ส.ลำปาง เขต 4 ในวันที่ 20 มิถุนายน 2563) แม้ ส.ส.สังกัดพรรคเดียวกัน แต่ก็ไม่เคยเป็นเนื้อเดียวกัน ที่ลำปางจึงไม่ได้มี “บ้านใหญ่” หลังเดียว แต่ประกอบด้วยบ้านเล็กสองหลัง ซึ่งอิงตามพื้นที่ภูมิศาสตร์แบ่งออกเป็นสายเหนือกับสายใต้ สายเหนือคือพื้นที่ของกลุ่มบ้านสวนของนายไพโรจน์ โล่ห์สุนทร อดีตรัฐมนตรี และ ส.ส.หลายสมัย ขณะที่สายใต้เป็นพื้นที่ของกลุ่มดอยเงินของนายพินิจ จันทรสุรินทร์ อดีตรัฐมนตรี และอดีต ส.ส.หลายสมัยเช่นเดียวกัน (อโณทัย วัฒนาพร และ พินสุดา วงศ์อนันต์, 2561)

การเลือกตั้งระดับ อบจ.ที่ผ่านมาจึงเป็นการแข่งขันระหว่าง 2 กลุ่มนี้เป็นหลัก โดยนายไพโรจน์ให้การสนับสนุนกลุ่มแม่วังของนางสุนี สมมี ผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นนายก อบจ.ลำปางอย่างต่อเนื่องถึง 3 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2547, 2551 และ 2555 ตามลำดับ (โพสต์ทูเดย์, 2555ข) แต่ด้วยโอกาสก้าวหน้าทางการเมืองในบทบาทที่สูงขึ้นไปถูกปิดตาย นางสุนีจึงแยกตัวออกไปลงสมัคร ส.ส.ในสังกัดพรรคภูมิใจไทย แต่ไม่ประสบความสำเร็จ การเลือกตั้งครั้งหลังจึงได้เห็นนางสาวดวงรัตน์ โล่ห์สุนทร อดีต ส.ส.ลำปางหลายสมัย บุตรสาวของนายไพโรจน์ หนีจากการเมืองระดับชาติลงสู่เส้นทางการเมืองท้องถิ่นเต็มตัว

ตารางที่ 5 ผลคะแนนการเลือกตั้งนายก อบจ.ลำปาง พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2563

8 กรกฎาคม 2555			20 ธันวาคม 2563		
ลำดับ	ชื่อผู้สมัคร	คะแนน	ลำดับ	ชื่อผู้สมัคร	คะแนน
1	นางสุนี สมมี*	135,157	1	นางสาวดวงรัตน์ โล่ห์สุนทร	220,284
2	นายดาชัย อุชุกศลการ	111,448	2	นายดาชัย เอกปฐพี	43,874
3	นายชุมกิจ จันทรสุรินทร์	97,634	3	นายประยูร แก้วเดียว	36,618
			4	นายจันฉัตร ถาคำฟู	33,060
			5	นายบุญประสงค์ มิ่งเชื้อ	16,104
			6	นายศุภภัทร มานะทัศน์	7,822

4.3.2 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง

จากงานศึกษาของอโณทัยในปี พ.ศ. 2553 ลำปางเป็นจังหวัดที่มีการผูกขาดในตำแหน่ง ส.อบจ.สูงที่สุด โดยสมาชิกเดิมในปี พ.ศ. 2547 ยังคงได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามาในตำแหน่งเดิมถึง 20 เขตเลือกตั้ง และถึงต่อให้เป็น ส.อบจ.หน้าใหม่จำนวนไม่น้อยก็ต่างเป็นบุคคลที่มีสายสัมพันธ์หรือได้รับการสนับสนุนจากนักการเมืองท้องถิ่นและนักการเมืองระดับชาติ รวมทั้งได้รับแรงสนับสนุนจากความนิยมของพรรค ทว่าในการเลือกตั้งสองครั้งที่ผ่านมา ลักษณะดังกล่าวมีแนวโน้มลดลงอย่างเห็นได้ชัด ปี พ.ศ. 2555 เหลือ 16 เขต ปี พ.ศ. 2563 เหลือ 13 เขต

ในรายละเอียดพบว่าอดีต ส.อบจ.บางคนเปลี่ยนชื่อ บางคนก็เปลี่ยนไปลงเลือกตั้งในตำแหน่งผู้บริหาร อบท.ขนาดเล็กคือ นายก อบต.หรือนายกเทศมนตรีตำบล บางคนก็วางมือและส่งบุตรหรือภรรยาลงสมัคร ส.อบจ.แทน ซึ่งก็มีทั้งที่ชนะ (อ.เมืองปาน) และแพ้ (อ.เมืองเขต 5, อ.เกาะคา เขต 1, อ.แม่เมาะ เขต 1) ปะปนกัน โดยเขต อ.เมืองปานน่าสนใจในแง่ที่ช่วยให้เห็นความเปลี่ยนแปลงเชิงตัวบุคคลในทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง โดยเป็น ส.อบจ.ใหม่ที่มีนามสกุลเดียวกันกับ ส.อบจ.เดิมคือ นามสกุลประสาน แต่ไม่ซ้ำกันเลยจากผลการเลือกตั้งทั้งสิ้น 4 ครั้ง

ตารางที่ 6 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบจ.ลำปาง พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2563

อำเภอ	เขตเลือกตั้ง	8 กันยายน 2555	20 ธันวาคม 2563
		ชื่อสมาชิกสภา อบจ.	ชื่อสมาชิกสภา อบจ.
เมือง	1	นางสาวมนชยา ชรากร*	นายบุญฤทธิ์ ธนะสุวัตร
	2	นายอำนาจ วรรณกุล	นายอำนาจ วรรณกุล*
	3	นายวสันต์ อุณหเลขจิตร*	นายวสันต์ อุณหเลขจิตร*
	4	นายถาวร บุพาเจริญ*	นายถาวร บุพาเจริญ*
	5	นายณรงค์ พินิจสีบ*	นายภูมิสิทธิ์ อัครธรรมศิลป์
	6	นายจิณณ์ ถาคำฟู	นางสายฝน โนบิง
	7	นายประสิทธิ์ เตชะปลูก*	นายประสิทธิ์ เตชะปลูก*
	8	นายวิเชียร เรืองบุญมา*	ร.ต.ท.วิลาศ จันทร์ทา
	9	นายนิกร ธรรมลังกา	นายนิกร ธรรมลังกา*
เกาะคา	1	นายวัฒนา สิทธิวัง*	นายธรรมรักษ์ เชียงพรหม
	2	นายพิเชฐ ทินอยู่	นายพิเชฐ ทินอยู่*
	3	นายมิตร ธรรมวงศ์	นายมิตร ธรรมวงศ์*
งาว	1	นายธีรพล ศรีวงษ์	นายธีรพล ศรีวงษ์*
	2	นายนิพนธ์ นันทะสี*	นายสมคิด จิตปลื้ม
แจ้ห่ม	1	นายสมบูรณ์ รูปสะอาด*	นายธนาวุฒิ เป็งขวัญ
	2	นายจรัญ รูปสะอาด*	นายพงษ์พันธ์ กุญชร
เถิน	1	นายนิรันดร์ ปัญญาสิทธิ์	นางศุภรณันท์ เชื้อจิว
	2	นายทวี ศรีวิชัย	ร.ต.อ.เพชร ไชยวงศ์
แม่ทะ	1	นายบุญเลิศ แสนเทพ	นายบุญเลิศ แสนเทพ*
	2	นายคมสัน จิตรมัน*	นายชาญณรงค์ มาเรียน
แม่เมะ	1	นายจิรพัฒน์ วงศ์เปี้ย	นางธยานี ศรีโรจนกุล
	2	นายธรรมการ ชุมศรี*	นายธรรมการ ชุมศรี*
วังเหนือ	1	นางสุปราณี เกิดมูล	นางสุปราณี เกิดมูล*
	2	นายรัตนชัย สมมี*	นายชาติรี พิทยาจารย์
ห้างฉัตร	1	นายมนัส พิจอมบุตร	นายประหยัด แลสันกลาง
	2	นายบุญเขต พรหมศรี*	นายบุญเนตร เตชะอุ่น
แม่พริก	1	พ.ต.ท.พิมล คงทอง	พ.ต.ท.พิมล คงทอง*

อำเภอ	เขตเลือกตั้ง	8 กันยายน 2555		20 ธันวาคม 2563	
		ชื่อสมาชิกสภา อบจ.		ชื่อสมาชิกสภา อบจ.	
เมืองปาน	1	นายพิษณุพล ประสาน		นายกฤษณ์วัตร ประสาน	
สบปราบ	1	นายปิลันธน์ รัตนวรารณ์*		นายปิลันธน์ รัตนวรารณ์*	
เสริมงาม	1	นายเชน ปานสังข์*		นายเชน ปานสังข์*	
สัดส่วนความเปลี่ยนแปลง		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
คนเดิม		16	53.33	14	46.66
คนใหม่		14	46.66	16	53.33 (ชนะคนเดิม 6)

4.4 จังหวัดน่าน

4.4.1 นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน

สำหรับน่านแล้วต้องนับว่ามีการผูกขาดตำแหน่งผู้บริหาร อบจ.ยาวนานที่สุดร่วม 20 ปี นั่นคือ นายนรินทร์ เหล่าอารยะครองตำแหน่งนี้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เป็นนายกฯ ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงคนแรกเมื่อปี พ.ศ. 2547 ตอนนั้นยังมีฐานะเป็นสมาชิกพรรคไทยรักไทย ในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2555 ได้ดำรงตำแหน่งนี้อีกหนึ่งวาระ ซึ่งเป็นสมัยที่ยาวนานที่สุดร่วม 8 ปี รวมทั้งสิ้น 4 สมัยซ้อน ซึ่งบางครั้งชนะแบบไร้คู่แข่ง (พ.ศ. 2551) แต่บางครั้งก็ชนะแบบสูสี (พ.ศ. 2555) (โพสต์ทูเดย์, 2555ก) อนึ่ง ในครั้งล่าสุด นายนรินทร์ตัดสินใจไม่ลงเลือกตั้งอีก จึงเป็นโอกาสของนายณพรัตน์ ถาวงศ์ ส.อบจ.คนสำคัญแห่ง อ.ท่าวังผา ประธานสภา อบจ. ช่วงที่นายนรินทร์เป็นนายกฯ ในสมัยสุดท้าย นายณพรัตน์ถือเป็นนายก อบจ.อีกคนในภาคเหนือ ตอนบนที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคเพื่อไทยเป็นพิเศษ ดูได้จากการที่แกนนำพรรคเพื่อไทย เดินสายช่วยหาเสียงให้

ตารางที่ 7 ผลคะแนนการเลือกตั้งนายก อบจ.น่าน พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2563

10 มีนาคม 2555			20 ธันวาคม 2563		
ลำดับ	ชื่อผู้สมัคร	คะแนน	ลำดับ	ชื่อผู้สมัคร	คะแนน
1	นายณรินทร์ เหล่าอารยะ*	114,821	1	นายณพรัตน์ ถาวงศ์	89,698
2	นายพิชิต โมกศรี	107,687	2	นายพิชิต โมกศรี	65,752
			3	นายสันติภาพ อินทรพัฒน์	41,210
			4	นายโสภณ ศรีมาเหล็ก	28,709
			5	นายธนโชติ ยังชยุตพงศ์	1,524

4.4.2 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน

ผลการเลือกตั้งบ่งชี้ว่ามีความเปลี่ยนแปลงในตำแหน่ง ส.อบจ.สูง แต่ครั้งมี ส.อบจ.รายใหม่ได้รับเลือกตั้งมากประมาณร้อยละ 70-80 เลยทีเดียว แต่ก็เป็นที่คนใหม่สามารถเอาชนะคนเดิมได้น้อยมากเช่นกัน โดยพบเพียงแค่ 2 รายเท่านั้น (อ.เมือง เขต 4 กับ อ.สองแคว เขต 1) ซึ่งการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบจ.อำเภอเมือง เขตที่ 1 ในวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2555 ตกเป็นข่าวฮือฮาระดับประเทศ เมื่อนายเกริกก้อง สวณยศ หรือนก ยลลดา นายกสมาคมสตรีข้ามเพศแห่งประเทศไทยลงสมัครและได้รับการเลือกตั้งด้วย (สนุกดอทคอม, 2555) เรียกว่าเป็น ส.อบจ.จากกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศที่เปิดเผยตัวตนคนแรกของประเทศก็ว่าได้ ซึ่งน่านเองก็มีปรากฏการณ์ไม่ต่างไปจากที่อื่น ผู้ได้รับเลือกตั้งให้เป็น ส.อบจ.หลายคนถูกวางตัวโดย ส.อบจ.คนเดิมภายใต้ความเกี่ยวดองกันทางเครือญาติ โดยเฉพาะกับการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2555

ตารางที่ 8 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบจ.น่าน พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2563

อำเภอ	เขตเลือกตั้ง	27 พฤษภาคม 2555	20 ธันวาคม 2563
		ชื่อสมาชิกสภา อบจ.	ชื่อสมาชิกสภา อบจ.
เมือง	1	นายยลลดา เกริกก้อง สวณยศ	นายเอกชัย อินทะนันท์
	2	นายกิตติศักดิ์ วรรณสกุลเจริญ*	นายชัยยุทธ วงศ์สายญาติ
	3	นายสมเกียรติ ยะกับ*	นายสมเกียรติ ยะกับ*
	4	นายบันทูน ครองดี	นายกิจจา ทองสุข
ปัว	1	นายวีระชัย เอื้ออารีราษฎร์	ร.ต.พนม เนตรทิพย์
	2	นายแดน จิตอารี	นางสาวทิชากร ไชยชนะ
	3	ร.อ.อดุลย์ อานุกาพบรรเจิด	นายวิรุฬ คำพานิช
เวียงสา	1	นายเฉลิมเกียรติ ประสิทธิ์วุฒิศักดิ์*	นายเฉลิมเกียรติ ประสิทธิ์วุฒิศักดิ์*
	2	นายธีระ ปัญญาอินทร์	นายธีระ ปัญญาอินทร์*
	3	นายสนม นวะสิทธิ์	นายสนม นวะสิทธิ์*
ท่าวังผา	1	นายพนรัตน์ ถาวงศ์	นายณัฐพงษ์ ไบยา*
	2	นายณัฐพงษ์ ไบยา	นายบัณฑิต สวงาม
ภูเพียง	1	นายบุญมี ผัดผล	นางพวงแก้ว พรหมมี
	2	นายเรวัตี พรหมอารีย์	นายเรวัตี พรหมอารีย์*
เชียงกลาง	1	นายณัฐชัย เต็มวาณิช	นายดำรง รุ่งเรือง

อำเภอ	เขตเลือกตั้ง	27 พฤษภาคม 2555		20 ธันวาคม 2563	
		ชื่อสมาชิกสภา อบจ.		ชื่อสมาชิกสภา อบจ.	
ทุ่งช้าง	1	นายสัญญา อินทะรังษี		นายบุญแทน ประการ	
น่าน้อย	1	นายโชติพัฒน์ โพธิ์พิสิทธิ์		ด.ต.สันติ ต้นเกียง	
นาหมื่น	1	นายพ่าย สารเลื่อนแก้ว		นายธนวัฒน์ อุดแดง	
บ่อเกลือ	1	นายเจริญ คงธนวิชย์		นางสาวเพชรภรณ์ ช่างเงิน	
บ้านหลวง	1	นายสงกรานต์ อายุยืน		นายสงกรานต์ อายุยืน*	
แม่จริม	1	นายเกียรติชัย ชัยนนถิ		นายมานพ กันใจมา	
สองแคว	1	นายสุรชัย ดวงใจ*		นายจรัส ขาวริม	
สันติสุข	1	นายหยุน ปรางค์สันติกุล		นายเจริญ สุทธเขต	
เฉลิมพระเกียรติ	1	นายเยี่ยมศักดิ์ เครือทิพย์		นายเยี่ยมศักดิ์ เครือทิพย์*	
สัดส่วนความเปลี่ยนแปลง		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
คนเดิม		4	16.66	8	33.33
คนใหม่		20	83.33	16 (ชนะคนเดิม 2)	66.66

4.5 จังหวัดแพร่

4.5.1 นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่

บริบทของการเมืองแพร่ในภาพใหญ่ประกอบด้วยหลายชั่ว ปัจจุบันมี 3 ตระกูลโดดเด่น ได้แก่ ตระกูลศุภศิริ ตระกูลวงศ์วรรณ และตระกูลเอื้ออภิญญกุล การเมืองในระดับ อบจ. การลอบสังหารนายแพทย์ชาญชัย ศิลปอวยชัยช่วงปลายปี พ.ศ. 2550 ทำให้เกิดจุดเปลี่ยนสำคัญ นายอนุวัธ วงศ์วรรณ อดีต ส.ส.พรรคไทยรักไทยต้องตัดสินใจลงสมัครนายก อบจ. ในนามกลุ่มฮักเมืองแบ่ที่ก่อตั้งโดยนายแพทย์ชาญชัยแทน และได้รับชัยชนะไปท่วมท้น สืบเนื่องจากอารมณ์ความรู้สึกโกรธของชาวแพร่ เหตุการณ์ครั้งนั้นทำให้ตระกูลศุภศิริที่ยืนอยู่ข้างฝั่งพรรคประชาธิปัตย์ถูกลดบทบาทลงมากทั้งในการเมืองระดับชาติและท้องถิ่น (Vititanon, 2017)

จากที่ได้อธิบายอาจชี้ให้เห็นเส้นขีดแบ่งบทบาททางการเมืองระหว่างตระกูลวงศ์วรรณกับตระกูลเอื้ออภิญญกุลซึ่งอยู่ปีกเดียวกันในฝั่งของพรรคเพื่อไทยว่าการเมืองระดับชาติเป็นของเอื้ออภิญญกุล ส่วนการเมืองท้องถิ่นนั้นเป็นของวงศ์วรรณ จนกระทั่งเกิดการแข่งขันกันเองในการเลือกตั้งนายก อบจ. ช่วงปลายปี พ.ศ. 2554 ระหว่างนายอนุวัธกับ

นางวรรณชนันท์ พงศ์สุรางค์ ที่ได้รับการสนับสนุนจากนายวรวัจน์ เอื้ออภิญญกุล รัฐมนตรีในรัฐบาลยิ่งลักษณ์ และ ส.ส.แพร่หลายต่อหลายสมัย ผลปรากฏว่า นายอนุวัธชนะได้เป็นนายก อบจ.สมัยที่ 2 และได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาอีกครั้งเป็นสมัยที่ 3 ในปี พ.ศ. 2563 ซึ่งครั้งนี้ถือเป็นครั้งแรกที่นายอนุวัธประกาศอย่างตรงไปตรงมาว่าลงสมัครในนามพรรคเพื่อไทย และเอาชนะผู้สมัครในนามคณะก้าวหน้าด้วยคะแนนแบบทิ้งห่าง นายสุภวัฒน์ ศุภศิริ อดีต ส.อบจ.อ.เมือง เขต 3 ซึ่งมีศักดิ์เป็นหลานชายของนางศิริวรรณ ปราศจากศัตรู และลูกชาย นายสาโรจน์ ศุภศิริ อดีตประธานสภา อบจ.แพร่

ตารางที่ 9 ผลคะแนนการเลือกตั้งนายก อบจ.แพร่ พ.ศ. 2554 และ พ.ศ. 2563

6 พฤศจิกายน 2554			20 ธันวาคม 2563		
ลำดับ	ชื่อผู้สมัคร	คะแนน	ลำดับ	ชื่อผู้สมัคร	คะแนน
1	นายอนุวัธ วงศ์วรรณ*	133,919	1	นายอนุวัธ วงศ์วรรณ*	140,133
2	นางวรรณชนันท์ พงศ์สุรางค์	94,730	2	นายสุภวัฒน์ ศุภศิริ	48,571
			3	นายประสงค์ ชุ่มเขย	26,843

4.5.2 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่

กรณีของแพร่มีความน่าสนใจในแง่ที่ว่าจากสถิติแล้วปรากฏแนวโน้มที่ ส.อบจ.คนเดิมจะได้กลับเข้ามาเป็นอีกสมัยน้อยลงไปเรื่อยๆ เหมือนกับอีกหลายจังหวัด แต่มีลักษณะขื่นๆ ลงๆ จากการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2551 ที่มีคนใหม่เกือบร้อยละ 60 ปี พ.ศ. 2555 ตกลงเหลือร้อยละ 40 ก่อนที่จะพุ่งขึ้นไปเกือบๆ ร้อยละ 70 ในการเลือกตั้งหนล่าสุด เหตุผลมาจากทั้ง ส.อบจ.คนเดิมหลายคนอายุเริ่มมากได้ตัดสินใจไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งอีก ขณะที่ก็มีบางส่วนตัดสินใจเปลี่ยนไปลงสนามเลือกตั้งที่มีขนาดเล็กกว่าแต่ในตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น มิใช่สมาชิกสภาที่มีอำนาจและแสดงบทบาทได้ค่อนข้างจำกัดเหมือนการทำหน้าที่ที่ผ่านมา

นอกจากนี้ ผลจากการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ในเขตอำเภอเดิมทำให้ ส.อบจ.บางคนต้องเปลี่ยนเขตลงรับสมัคร เช่น อ.เด่นชัย, อ.วังชิ้น แต่ก็ยังได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในพื้นที่ให้เป็น ส.อบจ.อีกวาระ

กรณีของนายสุภวัฒน์ ศุภศิริที่ไปลงสมัครในตำแหน่งนายก อบจ.นั้น ปรากฏชื่อนายพารวย ศุภศิริ น้องชายลงแทนในตำแหน่ง ส.อบจ. เขตเลือกตั้งที่ 3 ของ อ.เมือง แต่ไม่ประสบความสำเร็จ

ตารางที่ 10 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบจ.แพร่ พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2563

อำเภอ	เขตเลือกตั้ง	23 กันยายน 2555	20 ธันวาคม 2563		
		ชื่อสมาชิกสภา อบจ.	ชื่อสมาชิกสภา อบจ.		
เมือง	1	นายสุริยา อินตะนอน*	พิรศักดิ์ บุญนิธิพันธุ์		
	2	นายพิภพ ถานะวุฒิพงศ์*	นายวุฒิพงศ์ กาซ้อง		
	3	นายสุภวัจน์ ศุภศิริ	นางสาวมยุรี แก้วโมรา		
	4	นายหน่อน พุ่งพรวงษ์	นายยุทธพันธ์ บันลือ		
	5	นายศิริมงคล ทนชัย*	นายผิน สิงห์เทพ		
	6	นายสุนทร หอมขจร*	นายปัญญาพัฒน์ สิริกรวัฒนกุล		
สูงเม่น	1	นายวิฑิต แสงสุพรรณ*	นายวิฑิต แสงสุพรรณ*		
	2	นางสาววดี วังคำ	นางสาววดี วังคำ*		
	3	นายสมัย เนื่ออ่อน*	นายทศนาถ สำเนียง		
	4	นายเจริญ สมปาน	นายเจริญ สมปาน*		
ร้องกวาง	1	นายพิพัฒน์ ชื้อทรงธรรม*	นายชนาธิป ศุภศิริ		
	2	นางสาวธณัชชา ธาตจารีกสกุล	นายธีรยุทธ เอกจิตต์		
	3	นายโชคชัย พันศิริวรรณ*	นายโชคชัย พันศิริวรรณ*		
ลอง	1	นางสาวกรรณิการ์ ภาภูมิ	นายแสงสว่าง เสือขำ		
	2	นายนิคม อินทรโกศล	นายบุญโชติ ยานสกุล		
	3	นางสาวปอรัลย์ มุตเจริญ	นางสาวพยอม ขุนชุ่ม		
สอง	1	นายณนพณ์ ศรีใจลม*	นายสนธิ เวียงนาค		
	2	นายภิญโญ ชมภูมิ่ง	นายภิญโญ ชมภูมิ่ง*		
	3	นายศฤงคาร นันตา*	นายอรรถพล คำมีสว่าง		
เด่นชัย	1	นายวังสาคร หมั่นชิต*	นายอนันต์ กาศสมบุรณ์		
	2	นางสุภารัตน์ การะเกตุ*	นายวังสาคร หมั่นชิต*		
วังชิ้น	1	นายทวี มัดจิต*	นางกุลชา บัญสว่าง*		
	2	นางกุลชา บัญสว่าง	นายปฏิพล จอมดวง		
หนองม่วงไข่	1	นางธนินจิตรา ศุภศิริ*	นางธนินจิตรา ศุภศิริ*		
สัดส่วนความเปลี่ยนแปลง		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
คนเดิม		14	58.33	8	33.33
คนใหม่		10	41.66	16 (ชนะคนเดิม 3)	66.66

4.6 จังหวัดลำพูน

4.6.1 นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน

ลำพูนเป็นจังหวัดเดียวที่มีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหาร อบจ. ในทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งจากนายสมาน ชมพูเทพ (พ.ศ. 2547) นายทรงชัย วงศ์สวัสดิ์ (พ.ศ. 2551) นายนิรันดร์ ด่านไพบูลย์ (พ.ศ. 2555) (อินลำพูน, 2555) และนายอนุสรณ์ วงศ์วรรณ (พ.ศ. 2563) โดยใน 3 ครั้งแรกเป็นการที่คนใหม่สามารถเอาชนะคนเดิมได้ทั้งสิ้น ส่วนครั้งสุดท้าย นายก อบจ. ท่านเดิมเลือกที่จะเว้นวรรคเพราะถูก ปปช. ชี้มูลความผิดกรณีจัดซื้อชุดของใช้ประจำวันให้กับผู้สูงอายุในช่วงโควิด-19 (คมชัดลึก, 2563)

ก่อนหน้านี้ภาพความเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองยังไม่แจ่มชัดนัก จวบจนมาถึงการเลือกตั้งครั้งนี้ พรรคเพื่อไทยได้ส่งนายอนุสรณ์ อดิรัฐมนตรี และ ส.ส. ลำพูนหลายสมัยลงในสังกัดพรรค เอาชนะ พล.ต.ต. กริช กิตลือ อดีตผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดเชียงใหม่ และลำพูนซึ่งเป็นคนสนิทของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรคนทั้งชาติเป็นเท่าตัว

ตารางที่ 11 ผลคะแนนการเลือกตั้งนายก อบจ. ลำพูน พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2563

11 สิงหาคม 2555			20 ธันวาคม 2563		
ลำดับ	ชื่อผู้สมัคร	คะแนน	ลำดับ	ชื่อผู้สมัคร	คะแนน
1	นายนิรันดร์ ด่านไพบูลย์	102,412	1	นายอนุสรณ์ วงศ์วรรณ	102,260
2	นายทรงชัย วงศ์สวัสดิ์*	95,273	2	พล.ต.ต.กริช กิตลือ	50,788
3	นายประเสริฐ ภูพิสิฐ	19,273	3	นายชยัน วิพรหมชัย	42,196
			4	นางสาวชรินทร์ พุทธพาน	21,924
			5	นายสุสันต์ จันทร์ตาธรรม	8,262

4.6.2 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน

ในส่วนของสมาชิกสภา อบจ. นั้น มีอัตราความต่อเนื่องตำแหน่งหรือแนวโน้มที่ตำแหน่งจะถูกผูกขาดน้อยนั่นเอง ปี พ.ศ. 2555 คนเดิมได้รับเลือกตั้งอีกร้อยละ 33.33 ปี พ.ศ. 2563 ลดลงอยู่ที่ร้อยละ 29.16 เท่านั้น ปัจจัยที่เป็นเหตุผลเฉพาะพื้นที่ย่อมเกี่ยวกับการที่จังหวัดลำพูนมีประชาชนออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งมากที่สุดของประเทศมาเกือบจะโดยตลอด ครั้งนี้ก็เช่นเดียวกัน มีสถิติจำนวนผู้มาใช้สิทธิคิดเป็นร้อยละ 77.86 เป็นลำดับสอง (รองจากจังหวัดพัทลุง) (ประชาชาติธุรกิจ, 2563) ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ยากที่จะเกิดการผูกขาดตำแหน่งของ ส.อบจ. รวมทั้งนายก อบจ. อนึ่ง ในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดมีการเพิ่มจำนวน ส.อบจ. ของ

อ.เมือง จาก 8 คนเป็น 9 คน (มากที่สุด ใน 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน เท่ากับ อ.เมืองลำปาง) และลด ส.อบจ.ของ อ.ป่าซาง จาก 4 คนลงเหลือ 3 คน

ตารางที่ 12 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบจ.ลำพูน พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2563

อำเภอ	เขตเลือกตั้ง	18 พฤศจิกายน 2555	20 ธันวาคม 2563
		ชื่อสมาชิกสภา อบจ.	ชื่อสมาชิกสภา อบจ.
เมือง	1	นายกล้าป์ สะคำปัน*	นายกล้าป์ สะคำปัน*
	2	นายวัชร เทพวรรณ	นายธนารักษ์ วงศ์ษา
	3	นายสุทิพย์ ศรีพงษ์	นายพัฒนเดช สมบูรณ์ชัย
	4	นายกิตติพัฒน์ ธนินิธินันท์	นายปวิณวัชร ศรีพงษ์
	5	นายชัยณรงค์ ภูพิสิฐ	นายชัยณรงค์ ภูพิสิฐ*
	6	นายสรเดช พยัคฆ์ศักดิ์	นายเข้มเพชร สมณศักดิ์
	7	นายสอน อินแก้ว*	จ.ส.อ.ธีระศักดิ์ อุปะละสกุล
	8	นายยศ ศรีวิชัย*	นายสืบสวรรค์ เก่งสาริกรณ์
	9	นายเขมชาติ สุนันธวงศ์	นายเขมชาติ สุนันธวงศ์*
ลี้	1	นายประวิณ อุประโจ	นายสุริยัน ปัญญา
	2	พ.ต.ท.สกล สีบานชื่น	นายศิริศักดิ์ ทองยอด
	3	ว่าที่ ร.ต.วิศรุต อุดโพธิ์	จ.ส.อ.บุญทวี อินตาชัย
	4	นายอดุลย์ มโนรมย์ชื่น*	นายอดุลย์ มโนรมย์ชื่น*
ป่าซาง	1	นายทรงศักดิ์ วงศ์ยง	นายสุพจน์ ปันสุรัตน์
	2	นายเอกพงศ์ ทุนอินทร์	นายศราวุฒิ ณ ลำพูน
	3	นายบุญเลิศ อินบุรี*	นายบุญเลิศ อินบุรี*
บ้านโฮ้ง	1	นายเจริญ มณีทอง*	นายสุรัชย์ ขัติปัญญา
	2	นายสุรสิทธิ์ วงศ์การณ	นายถนอม เมืองสุวรรณ
	3	นายชุมพร ยะสินธุ์	นายสุรสิทธิ์ วงศ์การณ*
แม่ทา	1	นายเทิดธง เตจ๊ะพิงค์	นายนิวัต เพียรพนัสลัก
	2	นายบัญญัติ กิตติกา*	นายณัฏฐวัฒน์ เศวตศิริพงศ์
บ้านธิ	1	นายธนวัฒน์ สิทธิใหญ่	นายหิรัญ ชัยนุ
ทุ่งหัวช้าง	1	นายสิทธิชัย มูลทา*	นายสิทธิชัย มูลทา*
เวียงหนองล่อง	1	นายคำ กันทาตง	นายสุวรรณ หอยแก้ว

อำเภอ	เขต เลือกตั้ง	18 พฤศจิกายน 2555		20 ธันวาคม 2563	
		ชื่อสมาชิกสภา อบจ.		ชื่อสมาชิกสภา อบจ.	
สัดส่วนความเปลี่ยนแปลง		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
คนเดิม		8	33.33	7	29.16
คนใหม่		16	66.66	17 (ชนะคนเดิม 2)	70.83

4.7 จังหวัดเชียงใหม่

4.7.1 นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

อบจ.เชียงใหม่เป็น อบจ.ที่มีการแข่งขันสูง เนื่องจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายก อบจ.หลายคนเคยมีตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญมาก่อน และมีศักยภาพการแข่งขันใกล้เคียงกันทุกครั้ง นายบุญเลิศ บุรณุปกรณ์เป็นนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่มาก่อน นางกิงกาญจน์ ณ เชียงใหม่ เป็นอดีต ส.ส.หลายสมัย นายถาวร เกียรติไชยากรกับนายพิชัย เลิศพงศ์อดิศร เป็นอดีตสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ที่มาจากการเลือกตั้ง โดยนายพิชัยยังเคยมีประสบการณ์ทำสโมสรฟุตบอลทั้งเชียงใหม่ เอฟซีและเชียงใหม่ ยูไนเต็ดมาก่อนอีกด้วย

ปัจจัยเรื่องพรรคการเมืองมีส่วนต่อผลการเลือกตั้งนายก อบจ.เชียงใหม่อย่างยิ่งยวด ยกตัวอย่างนายธวัชวงศ์ ณ เชียงใหม่ อดีต ส.ส.เชียงใหม่ 4 สมัยที่หันเหแนวทางสู่การเมืองท้องถิ่น ได้เป็นนายก อบจ.เชียงใหม่สมัยแรก ครั้งนั้นก็สังกัดพรรคไทยรักไทย (พ.ศ. 2547) แต่ครั้งที่สอง ตัดสินใจแยกตัวออกมาลงเอยในกลุ่มคนเชียงใหม่ ผลคือสอบตก พ่ายแพ้ให้แก่ นายบุญเลิศที่ลงสมัครในนามกลุ่มพลังประชาชนเชียงใหม่ที่จงใจตั้งชื่อให้ล้อกับพรรคพลังประชาชน (พ.ศ. 2551) เช่นเดียวกันเมื่อนายบุญเลิศต้องนำกลุ่มเชียงใหม่คุณธรรมของตนเองลงชนกับนายพิชัยที่พรรคเพื่อไทยส่งลงอย่างเป็นทางการเพียงรายเดียว นายบุญเลิศก็ต้องประสพกับความพ่ายแพ้เหมือนกัน (พ.ศ. 2563)

สะท้อนให้เห็นว่าการเมืองท้องถิ่นระดับจังหวัดของเชียงใหม่เป็นการเมืองแบบชั่วคราว ภายใต้การชี้นำของพรรคไทยรักไทยเดิม (อีกนัยหมายถึงสายสัมพันธ์ที่ดีกับคนสำคัญในตระกูลชินวัตร โดยเฉพาะนางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์) มิใช่ยึดติดกับตัวบุคคลเหมือนที่พบในหลายจังหวัด ซึ่งที่ผ่านมากระบวนการของพรรคเป็นแบบปิด และยังคงค่อนข้างพรมัวในเรื่องการคัดสรรและส่งผู้สมัครลงเลือกตั้ง (พินสุตา วงศ์อนันต์, 2563)

ถึงกระนั้น มีบางครั้งที่ทางพรรคก็ยอมให้เกิดการแข่งขันกันเองอยู่บ้างเพื่อเลี่ยงความขัดแย้งภายใน เพราะ ส.ส.ของพรรคในพื้นที่ไม่ได้เห็นพ้องต้องกันทั้งหมด ดังเช่น

การเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2555 ที่นายบุญเลิศในชื่อกลุ่มเพื่อไทยคุณธรรมลงแข่งกับนายถาวรจากกลุ่มเพื่อไทยเชียงใหม่ ทั้งนี้ นายถาวรคือน้องชายนายสุรพล เกียรติไชยากร ส.ส.เชียงใหม่หลายสมัย ครั้งนี้นายบุญเลิศสามารถเอาชนะนายถาวรไปได้ด้วยคะแนนถล่มทลายที่สุด (ผู้จัดการออนไลน์, 2555)

ตารางที่ 13 ผลคะแนนการเลือกตั้งนายก อบจ.เชียงใหม่ พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2563

23 มิถุนายน 2555			20 ธันวาคม 2563		
ลำดับ	ชื่อผู้สมัคร	คะแนน	ลำดับ	ชื่อผู้สมัคร	คะแนน
1	นายบุญเลิศ บุรณุปกรณ์*	400,584	1	นายพิชัย เลิศพงศ์อดิศร	421,679
2	นายถาวร เกียรติไชยากร	148,613	2	นายบุญเลิศ บุรณุปกรณ์*	353,189
3	นางกิงกาญจน์ ณ เชียงใหม่	95,368	3	นายบดินทร์ กิณาวังศ์	20,420
4	นายขวัญชัย สกุลทอง	41,983	4	นายวินิจ จินใจ	19,460
			5	นายเฉลิมศักดิ์ สุรนันท์	4,798
			6	นายวันต์ วัชรพงษ์	4,534

4.7.2 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

ในส่วนของสมาชิกสภา อบจ.เชียงใหม่มีการผลัดเปลี่ยนการเข้าสู่อำนาจอยู่ในระดับปานกลาง กล่าวคือ จากจำนวน ส.อบจ.ทั้งหมด 42 คน ในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2555 มีคนใหม่เข้ามาได้ 17 คน ในปี พ.ศ. 2563 เพิ่มขึ้นเป็น 22 คน เฉลี่ยแล้วอยู่ที่ร้อยละ 46.42 แตกต่างกับการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2551 ที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างมาก คราวนั้นมี ส.อบจ.จำนวนเพียง 8 คน หรือร้อยละ 19.06 เท่านั้นที่สามารถครองตำแหน่งเดิมได้เป็นสมัยที่สอง

จุดที่น่าสนใจคือ บางอำเภอได้ ส.อบจ.หน้าใหม่ทั้งหมด เช่น อ.เมืองที่ผู้สมัคร ส.อบจ.ในนามพรรคเพื่อไทยเข้าป้ายยกทีมครบทั้ง 5 เขตเลือกตั้ง ขณะที่บางอำเภอก็เป็น ส.อบจ.คนเก่าทั้งสิ้น เช่น อ.ฝางที่ ส.อบจ.ทั้ง 3 คนสังกัดกลุ่มเชียงใหม่คุณธรรม พอใช้สะท้อนลักษณะสองนคราประชาธิปไตยระหว่างเมืองกับชนบทได้อยู่บ้าง (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2538)

ตารางที่ 14 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบจ.เชียงใหม่ พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2563

อำเภอ	เขตเลือกตั้ง	24 มิถุนายน 2555	20 ธันวาคม 2563
		ชื่อสมาชิกสภา อบจ.	ชื่อสมาชิกสภา อบจ.
เมือง	1	พ.ต.ท.ณรงค์ บุญยะประกาศ*	นายสมบูรณ์ บุญเรือง
	2	นายพงษ์เดช เขาว์นประยูร*	นางสาวธิดารัตน์ ศิริวิทยาการ
	3	นายพจนารถ ศรียารัตน	นางจิรภัทร เตชะหาร
	4	นายเทิดศักดิ์ แซ่เตียว	นายโกวิท พิริยะอานันต์
	5	นายภฤทธิ กาญจนเกตุ	นายพิรุณ พลฤทธิ์
	6	นางสาวสกาเดือน เวชสัมพันธ์*	
ฝาง	1	นางนงลักษณ์ ไห้วพงศ์	นางสาวนงลักษณ์ เตียตระกูล (คนเดิม)*
	2	นายอดุลย์ บุญใส*	นายอดุลย์ บุญใส*
	3	นายจำนงค์ วงศ์เครา	นายจำนงค์ วงศ์เครา*
สันทราย	1	นายสุพจน์ กองเงิน*	นายสุพจน์ กองเงิน*
	2	นายสุพล ณ วิชัย*	นายศรีณัฐ ใจคำ
	3	นายการุณ คุณยศยิ่ง*	นางมยุรา ตุ่นแก้ว
เชียงดาว	1	นายพิพัฒน์พงศ์ เดชา	นายพิพัฒน์พงศ์ เดชา*
	2	นายเหรียญ ก้อนพันธ์*	นายสัญญา ไวยเนตร
ดอยสะเก็ด	1	นายสุรศักดิ์ โอสธิตยพร*	นายเสฏฐวัจน์ เสธะยะ
	2		นายฉลอง เครื่องนันทา
แม่แตง	1	นางอารีย์ ชัยขัน*	นายชาติชาย พานิช
	2	นายณรงค์ จักรแก้ว*	นายอินคำ พองสมุทร
แมริม	1	นายจิรเดช จีแดง*	นายปฏิญญา ยาสมุทร
	2	นายสมชิต กันธะยา	นายสมชิต กันธะยา*
แม่สาย	1	นายนิพนธ์ ใจวงศ์*	นายนิพนธ์ ใจวงศ์*
	2	นายวัฒนา สุวรรณ*	นายวัฒนา สุวรรณ*
สันกำแพง	1	นางสาวอนรรฆวี จำรัสภูมิกุล	นางสาวอนรรฆวี จำรัสภูมิกุล*
	2	นางสาวธัญญ์ศรม์ วิริยทวิสุข	นางสาวณัฐกฤตา พ่วงตรง
สันป่าตอง	1	นายสุริยนต์ ปันทะนะ*	นายสุริยนต์ ปันทะนะ*
	2	นายนิเวศน์ เสาร์แก้ว*	นายพนพล ทรายมูล

อำเภอ	เขตเลือกตั้ง	24 มิถุนายน 2555		20 ธันวาคม 2563	
		ชื่อสมาชิกสภา อบจ.		ชื่อสมาชิกสภา อบจ.	
สารภี	1	นางศุภกานต์ สุประการ*		นางศุภกานต์ สุประการ*	
	2	บุญธรรม บุญหมื่น*		นายชูเดช เกตุชูรัตน์	
หางดง	1	นางวิทย์ลักษณ์ สามใจ*		นางวิทย์ลักษณ์ สามใจ*	
	2	นางฉาณานันท์ สุริยา*		นายกมลศิษฐ์ โรจน์ธวัช	
กัลยาณิวัฒนา	1	นายบุญนงค์ สุริยะชัยพันธ์* (อดีต ส.อบจ.อำเภอแม่แจ่ม เขตเลือกตั้งที่ 2)		นายบุญนงค์ สุริยะชัยพันธ์*	
จอมทอง	1	นายยงยุทธ ยาวิชัย		นายยงยุทธ ยาวิชัย*	
ไชยปราการ	1	นายชยดล พรหมมะจักร		นายวิชาญ จันทร์พุด	
ดอยเต่า	1	นายทนต์ศักดิ์ วีระ		นายทนต์ศักดิ์ วีระ*	
ดอยหล่อ	1	นายประเสริฐ ทรงคำ		นายประเสริฐ ทรงคำ*	
พร้าว	1	นายจำเริญ ย่างไพบูลย์*		นายจำเริญ ย่างไพบูลย์*	
แม่แจ่ม	1	นายประทีป ลิโก		นายวิเชียร โมตาลี	
แม่วาง	1	นางสาวศรินวล บุญลือ		นายวัลลภ แก้วมา	
แม่ฮอน	1	นายประเสริฐ ศรีสวัสดิ์*		นางวรรณฯ สุภาพะ	
สะเมิง	1	นายประสิทธิ์ แสงจันทร์*		นายประสิทธิ์ แสงจันทร์*	
เวียงแหง	1	นายสุรัชย์ อินเพย		นายสุรัชย์ อินเพย*	
อมก๋อย	1	นายลอยพอ สุริยบุปผา		นายณัฐวุฒิ มารุ่งเรือง	
ฮอด	1	นายสงบ กันทะแก้ว*		นายสงบ กันทะแก้ว*	
สัดส่วนความเปลี่ยนแปลง		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
คนเดิม		25	59.52	20	47.61
คนใหม่		17	40.47	22 (ขณะคนเดิม 9)	52.38

4.8 จังหวัดแม่ฮ่องสอน

4.8.1 นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน

แม่ฮ่องสอนคืออีกจังหวัดที่มีความเปลี่ยนแปลงน้อยมากในด้านตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนายก อบจ. ซึ่งในการเลือกตั้งสามครั้งหลัง ผู้สมัครที่ได้รับความนิยมไว้วางใจจากประชาชน

มาตลอดได้แก่ นายอัครเดช วันไชยธนวงศ์ ในปี พ.ศ. 2549 พ.ศ. 2554 และ พ.ศ. 2563 แม้ในแต่ละครั้งมีผู้ลงสมัครหลายรายแข่งขันกัน แต่นายอัครเดชก็สามารถได้คะแนนทั้งขาดผู้สมัครรายอื่นในระดับหลายหมื่นคะแนนเสมอมา ทั้งที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ถึงหลักแสนคนด้วยซ้ำ เช่นในปี พ.ศ. 2554 ทั่วทั้งไป 22,179 คะแนน (ไทยวาระ สิ้นตรสมุท, 2554)

ข้อสังเกตที่น่าสนใจ นักการเมืองในตำแหน่งสำคัญๆ ของแม่ฮ่องสอน โดยเฉพาะกับนายก อบจ. ด้วยแล้ว มักไม่ใช่ผู้ที่พื้นเพถิ่นกำเนิดอยู่ในแม่ฮ่องสอน แต่เป็นสมาชิกของตระกูลการเมืองเก่าแก่ในจังหวัดอื่นที่ได้เข้าไปทำงานอยู่ในพื้นที่แม่ฮ่องสอน เช่น ตรีทอง (จ.ลำปาง), วันไชยธนวงศ์ (จ.เชียงราย)

ตารางที่ 15 ผลคะแนนการเลือกตั้งนายก อบจ.แม่ฮ่องสอน พ.ศ. 2554 และ พ.ศ. 2563

30 มกราคม 2554			20 ธันวาคม 2563		
ลำดับ	ชื่อผู้สมัคร	คะแนน	ลำดับ	ชื่อผู้สมัคร	คะแนน
1	นายอัครเดช วันไชยธนวงศ์*	54,293	1	นายอัครเดช วันไชยธนวงศ์*	73,108
2	นายชัยเพชร กิ่งแก้วเพชร	22,179	2	นายอำนาจ แสงสกาย	9,001
3	นายทวีวิทย์ ดิบบ่อ	4,859	3	นายพยุศักดิ์ วงศ์วานิชย์	3,311
			4	นายสิทธิชัย บุญระชัยสวรรค์	2,691

4.8.2 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน

มองย้อนกลับไปในการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบจ. ปี พ.ศ. 2551 แม่ฮ่องสอนถือเป็นจังหวัดที่มีความเปลี่ยนแปลงในแง่ตัวบุคคลสูงเป็นลำดับต้นๆ ของทั้งภาค สัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 29.13 ต่อ 70.83 (คนเดิม:คนใหม่) แต่หลังจากครั้งนั้นแล้วก็เข้าไปแบบไม่แน่นอน ปี พ.ศ. 2555 คนเดิม ร้อยละ 45.83 คนใหม่ ร้อยละ 54.16 ปี พ.ศ. 2563 คนเดิม ร้อยละ 41.66 คนใหม่ ร้อยละ 58.33

การแบ่งเขตใหม่ในการเลือกตั้งหนหลังสุดทำให้ผู้สมัคร ส.อบจ.บางคนที่ย้ายเขตลงจากเดิมไม่สามารถรักษาที่นั่งของตนเอาไว้ได้ และพบถึงขั้นที่ผู้สมัครบางรายตัดสินใจเปลี่ยนเขตแบบข้ามอำเภอด้วยคือ นายวิเชียร บุญระชัยสวรรค์ จาก ส.อบจ. อ.แม่ลาน้อย เขต 2 เปลี่ยนเป็น อ.ขุนยวม เขต 1 ซึ่งทั้งสองอำเภอมียพื้นที่ติดกัน ทำให้นางสาวศิวพร มานะจิต ส.อบจ. อ.แม่ลาน้อย เขต 1 เปลี่ยนไปลงในเขต 2 แทน ที่สุดก็แพ้ให้แก่นายอุทิศ ชาววงศ์ที่เป็นผู้สมัครหน้าใหม่

อ.สพเมย เขต 1 เป็นพื้นที่ที่มีความน่าสนใจ เนื่องจากมีผู้สมัครหลายรายได้คะแนนสูสีใกล้เคียงกัน ผู้ชนะการเลือกตั้งอย่างนายภาดา บุชบาลวยจึงมีคะแนนเพียง 832 คะแนน ถือเป็นผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้งที่ได้คะแนนน้อยที่สุดในการเลือกตั้งครั้งนี้ของทั้ง 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน

ตารางที่ 16 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบจ.แม่ฮ่องสอน พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2563

อำเภอ	เขตเลือกตั้ง	25 พฤศจิกายน 2555	20 ธันวาคม 2563
		ชื่อสมาชิกสภา อบจ.	ชื่อสมาชิกสภา อบจ.
เมือง	1	นายสนธยา มานะจิตต์	นายยงยศ มัธยัสสิน
	2	นายพิริยะ ดวงลาภทวีกิจ*	นายพิริยะ ดวงลาภทวีกิจ*
	3	นางถนอม ณ มาตคำ*	นางสาวศรอนงค์ เซาว์พิกุล
	4	นายสุรเดช พร้อมเพิ่มพูน	นายสุรเดช พร้อมเพิ่มพูน*
	5	นายแสงทอง ชยันดี*	นายสมภพ คงความเชื้อ
ปาย	1	นายสุวชาติ แก้วกระจ่าง	นายสุวชาติ แก้วกระจ่าง*
	2	นายดนุภัทร เชียงชุม*	นายดนุภัทร เชียงชุม*
	3	นายเสถียร บุญมาลา*	นายสุริยันต์ จีวงศ์
ปางมะผ้า	1	นายไพโรจน์ ไพโรจน์ธรรม	นายศรธรรมยุทธ์ ยุธนานนท์
	2	นายนิยม ชุ่มธิ*	นายนิยม ชุ่มธิ*
ขุนยวม	1	นายบุญสม ชูสวรรค์*	นายวิเชียร บุญระชัยสวรรค์*
	2	นายเดช พรรณบุตร	นายวุฒิ ริยะนา
แม่ลาน้อย	1	นางสาวศิวพร มานะจิต*	นายคำปัน ประทีปพจน์*
	2	นายวิเชียร บุญระชัยสวรรค์*	นายอุทิศ ขาววงศ์
	3	นายไพศาล ดีเลิศคุณิกร	นายช่วยดี ดวงฤทธิโชคสกุล
	4	นายคำปัน ประทีปพจน์	
แม่สะเรียง	1	นายสัญญาชัย สนิววิทย์	นายณรงเดช คำนึ่งพนาตอน
	2	นายปรีชา เปรมเจริญจิตร*	นายจิรพงศ์ พวงทอง
	3	นายวงษ์ ตาบัง	นายสุพัฒน์ ตาสึงห์
	4	นายคำปัน คำประวัน*	นายคำปัน คำประวัน*
	5	นายเจริญ อุดมมหาไพร	นายเจริญ อุดมมหาไพร*
สบเมย	1	นายพนา หุ่นทองไร่	นายภาดา บุชบาลวย

อำเภอ	เขตเลือกตั้ง	25 พฤศจิกายน 2555		20 ธันวาคม 2563	
		ชื่อสมาชิกสภา อบจ.		ชื่อสมาชิกสภา อบจ.	
	2	นายพงษ์เพชร จันทร์อ้าย		นายธนากร พรหมเลิศ	
	3	นายบุญเลิศ ธิยะ		นายพงษ์เพชร จันทร์อ้าย*	
	4			นายณัฐกร มาลีสกุลทอง	
สัดส่วนความเปลี่ยนแปลง		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
คนเดิม		11	45.83	10	41.66
คนใหม่		13	54.16	14	58.33
		(ชนะคนเดิม 7)			

5. การแข่งขันทางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใน 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน ในภาพรวม

ตามที่ได้เสนอข้อมูลโดยสรุปและจุดที่น่าสนใจเป็นรายจังหวัดไปแล้ว โดยเฉพาะในส่วนของผลการแข่งขันทางการเมืองในตำแหน่งนายก อบจ. และ ส.อบจ. ผู้เขียนมีประเด็นที่จะได้วิเคราะห์ปรากฏการณ์ดังกล่าวในภาพรวมใน 2 หัวข้อใหญ่ต่อไปนี้

5.1 การผูกขาดตำแหน่งทางการเมือง

5.1.1 นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การแข่งขันกันในตำแหน่งนายก อบจ. ไม่ได้มากนัก หากพิจารณาจากจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดในแต่ละครั้ง และผลต่างคะแนนระหว่างผู้สมัครที่ได้รับคะแนนมาเป็นอันดับ 1 กับอันดับ 2 สอดคล้องกับผลการวิจัยของ จันทรานิช มหากาญจนะ (2561, น. 27) ศึกษาการเลือกตั้งท้องถิ่นทั่วประเทศช่วงปี พ.ศ. 2555-2557 พบว่ายิ่งสภาพของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นเมืองใหญ่มากเท่าใด ระดับความเข้มข้นในการแข่งขันเพื่อชิงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นยิ่งมีน้อยลงเท่านั้น หมายความว่า อบต., เทศบาลตำบล มีการแข่งขันสูงกว่า (ผู้สมัครเยอะ) และสู้ดีกว่า (ผลต่างคะแนนต่ำ) เทศบาลเมือง, นคร โดย อบจ. มีระดับความเข้มข้นในการแข่งขันน้อยที่สุดในบรรดาหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท

ตารางที่ 17 จำนวนผู้สมัครนายก อบจ.กับผลต่างคะแนน เปรียบเทียบระหว่างการเลือกตั้ง
ช่วงปี พ.ศ. 2554-2555 และ พ.ศ. 2563

จังหวัด	ช่วงปี 2554-2555		ปี 2563		ค่าเฉลี่ย (รายจังหวัด)	
	จำนวน ผู้สมัคร	ผลต่าง คะแนน	จำนวน ผู้สมัคร	ผลต่าง คะแนน	จำนวน ผู้สมัคร	ผลต่าง คะแนน
เชียงราย	4	166,307	3	27,666	3.5	96,986
พะเยา	3	55,571	4	74,280	3.5	64,925
ลำปาง	3	23,709	6	176,410	4.5	100,059
น่าน	2	7,134	5	23,946	3.5	15,540
แพร่	2	39,189	3	91,562	2.5	65,375
ลำพูน	3	7,139	5	51,472	4	29,305
เชียงใหม่	4	251,971	6	68,490	5	160,230
แม่ฮ่องสอน	3	32,114	4	64,107	3.5	48,110
ค่าเฉลี่ย (ระดับภาค)	3	72,891	4.5	72,241	3.75	72,566

จากตารางที่ 17 เห็นได้ว่าจำนวนผู้สมัครมากที่สุดคือ 6 คน จากการเลือกตั้ง อบจ. ลำปางกับเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2563 และจังหวัดที่มีผู้สมัครน้อยที่สุด จำนวน 2 คน พบในการเลือกตั้ง อบจ.แพร่ และน่าน เมื่อปี พ.ศ. 2554-2555 ตามลำดับ ในการเลือกตั้งสองครั้งหลังยังไม่ปรากฏว่ามี อบจ.แห่งใดที่มีนายกฯ ลงสมัครคนเดียวไร้คู่แข่ง มีค่าเฉลี่ยจำนวนผู้สมัครประมาณ 3.75 คน เมื่อคิดคำนวณรวมทั้งภาค และผลต่างคะแนนน้อยที่สุดคือ 7,134 คะแนนที่น่าน และเชียงใหม่เป็นจังหวัดที่มีผลต่างคะแนนมากที่สุด 251,971 คะแนน จากการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2555 เหมือนกัน ผลต่างคะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ราว 70,000 กว่าคะแนน

เมื่อเปรียบเทียบแล้ว การเลือกตั้งครั้งหลังมีความคึกคักกว่า อย่างน้อยก็ในแง่ของจำนวนผู้สมัคร อาจด้วยเพราะเว้นว่างมานาน ประกอบกับเป็นการเลือกตั้งนายก อบจ. และสมาชิกสภา อบจ.พร้อมกันในคราวเดียว และให้ทุกจังหวัดจัดการเลือกตั้งวันเดียวกันทั่วประเทศ

ตารางที่ 18 รายนามนายก อบจ.ของ 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2563

จังหวัด	ปี 2547	ปี 2551	ปี 2555		ปี 2563		
เชียงราย	รัตนา จงสุทธานามณี	รัตนา จงสุทธานามณี*	สลักจฤตติยะไพรัช	บุศรินทร์ญ์ วรพัฒนานันน์ (2557)	อติตาธรร วันไชยธนวงศ์		
พะเยา	ไพรัตน์ ต้นบวรจง	ไพรัตน์ ต้นบวรจง*	วรวิทย์ บุรณศิริ		อัครา พรหมเผ่า		
ลำปาง	สุนี สมมี	สุนี สมมี*	สุนี สมมี*		ดวงรัตน์ โล่ห์สุนทร		
น่าน	นรินทร์ เหล่าอารยะ	นรินทร์ เหล่าอารยะ*	นรินทร์ เหล่าอารยะ*		นพรัตน์ ถาวงศ์		
แพร่	ชาญชัย ศิลปอวยชัย	อนุวัธ วงศ์วรรณ (2550)	อนุวัธ วงศ์วรรณ* (2554)		อนุวัธ วงศ์วรรณ*		
ลำพูน	สมาน ชมพูเทพ	ทรงชัย วงศ์สวัสดิ์	นิรันดร์ ด่านไพบูลย์		อนุสรณ์ วงศ์วรรณ		
เชียงใหม่	ธวัชวงศ์ ณ เชียงใหม่	บุญเลิศ บุรณปกรณ์	บุญเลิศ บุรณปกรณ์*		พิชัย เลิศพงศ์อดิศร		
แม่ฮ่องสอน	สุรสิทธิ์ ตรีทอง	อัครเดช วันไชยธนวงศ์ (2549)	อัครเดช วันไชยธนวงศ์* (2554)		อัครเดช วันไชยธนวงศ์*		
สัดส่วนความเปลี่ยนแปลง		คนเดิม	คนใหม่	คนเดิม	คนใหม่	คนเดิม	คนใหม่
		4	4	5	3	2	6
		50%	50%	62.5%	37.5%	25%	75%
		ค่าเฉลี่ย (รวมสามครั้ง)				45.83%	54.16%

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บหมายถึงปี พ.ศ.ที่มีการเลือกตั้งซึ่งแตกต่างไปจาก อบจ.ส่วนใหญ่

ในด้านการผูกขาดตำแหน่ง ค่าเฉลี่ยจากผลการเลือกตั้งของ 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบนตลอดทั้ง 3 ครั้ง (ไม่รวมการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2557 ที่เชียงราย) ค่าความต่อเนื่องหรือคนเดิมได้รับเลือกตั้งอีกอยู่ที่ร้อยละ 45.83 ค่าความเปลี่ยนแปลงหรือคนใหม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาอยู่ที่ร้อยละ 54.16 อาจพอสรุปได้ว่าการผูกขาดตำแหน่งมีอยู่ในระดับปานกลาง⁷ โดย

⁷ ช่วงค่าร้อยละที่ใช้ในการประเมินระดับการผูกขาดตำแหน่ง นั่นคือ ระหว่าง 0-20% ถือว่าน้อยมาก 21-40% ถือว่าน้อย 41-60% จัดว่าปานกลาง 61-80% นับว่าสูง และ 81-100% นับว่าสูงมาก

จังหวัดที่พบความเปลี่ยนแปลงในตัวยาก อบจ.น้อยที่สุดคือ แม่ฮ่องสอน แพร่ น่าน และ ลำปาง เพราะมีนายก อบจ.ได้ดำรงตำแหน่งนี้ถึง 3 สมัยเท่ากัน ขณะที่ลำพูนเป็นจังหวัดที่พบความเปลี่ยนแปลงมากที่สุด นั่นคือ มีเลือกตั้ง 4 ครั้งพร้อมกับตัวยาก อบจ.ไม่ซ้ำกันเลย 4 คน (ดูตารางที่ 18)

อย่างไรก็ตาม จากการเลือกตั้งหนล่าสุด เริ่มเห็นทิศทางใหม่ นั่นคือ มีนายกฯ รายใหม่ ที่เพิ่งได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นครั้งแรกมากถึง 6 คน ทว่าทุกคนล้วนมีพื้นฐานทางการเมืองผ่านประสบการณ์ในตำแหน่งอื่นมาแล้วทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรี ส.ว. ส.ส. รองนายก อบจ. ประธานสภา อบจ. ส.อบจ. และมาจากคนในตระกูลการเมืองสำคัญของจังหวัดนั้นๆ เป็นส่วนใหญ่ อาทิ วันไชยธนวงศ์ วงศ์วรรณ โล่ห์สุนทร พรหมเผ่า และเชียงใหม่เป็นแห่งเดียวที่นายกฯ คนเดิมลงแล้วพบกับความพ่ายแพ้ ขณะที่อีกสองแห่งที่นายกฯ คนเดิมลงสมัครอีกแล้วแต่ได้รับชัยชนะ

ข้อสังเกตเกี่ยวกับนายก อบจ.ใน 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน อาทิ มีนายก อบจ.ที่เป็นพี่น้องกัน 2 คู่ 4 จังหวัด นายอนุสรณ์ นายก อบจ.ลำพูนเป็นพี่ชายของนายอนุวัช นายก อบจ.แพร่ นายอัครเดช นายก อบจ.แม่ฮ่องสอนมีศักดิ์เป็นน้องชายนางอติธาร นาย อบจ. เชียงรายที่ได้รับการเลือกตั้งหนนี้ด้วยเช่นกัน (77 ข่าวเด็ด, 2564) และเชียงรายกับลำปาง เป็นจังหวัดที่มีนายกฯ เป็นสุภาพสตรีมาโดยตลอด นับแต่มีการเลือกตั้งโดยตรงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา

5.1.2 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ส่วนการแข่งขันในตำแหน่ง ส.อบจ.นั้น จากตารางข้างท้ายนี้ โดยภาพรวมแล้ว มีแนวโน้มที่คนเดิมจะกลับมามีตำแหน่งอีกสมัยลดน้อยลงเป็นลำดับ ปี พ.ศ. 2551 ค่าเฉลี่ยรวมทุกจังหวัดอยู่ที่ 44.58 ปี พ.ศ. 2554-2555 และปี พ.ศ. 2563 ลดลงเหลือ 42.92 และ 39.21 ตามลำดับ ในรายละเอียด จังหวัดที่มีการผูกขาดมากที่สุดคือ จังหวัดลำปาง ค่าเฉลี่ยคือ 55.55 ขณะที่จังหวัดเชียงรายมีความเปลี่ยนแปลงตัวสมาชิกสภา อบจ.มากที่สุด ค่าเฉลี่ย 69.24 กล่าวโดยสรุป สัดส่วนของ ส.อบจ.คนเดิมกับคนใหม่มีอยู่ที่ราวร้อยละ 42 กับร้อยละ 58

ตารางที่ 19 สัดส่วนความเปลี่ยนแปลงของ ส.อบจ.ใน 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน

จังหวัด	2551		2554-2555		2563		ค่าเฉลี่ย (รายจังหวัด)	
	คนเดิม	คนใหม่	คนเดิม	คนใหม่	คนเดิม	คนใหม่	คนเดิม	คนใหม่
เชียงราย	12 คน	24 คน	8 คน	28 คน	13 คน	23 คน	30.55%	69.24%
	33.33%	66.67%	22.22%	77.77%	36.11%	63.88%		
พะเยา	15 คน	9 คน	13 คน	11 คน	11 คน	13 คน	54.16%	45.83%
	62.5%	37.5%	54.16%	45.83%	45.83%	54.16%		
ลำปาง	20 คน	10 คน	16 คน	14 คน	14 คน	16 คน	55.55%	44.44%
	66.66%	33.34%	53.33%	46.66%	46.66%	53.33%		
น่าน	14 คน	10 คน	4 คน	20 คน	8 คน	16 คน	36.10%	63.88%
	58.33%	41.67%	16.66%	83.33%	33.33%	66.66%		
แพร่	10 คน	14 คน	14 คน	10 คน	8 คน	16 คน	44.44%	55.55%
	41.67%	58.33%	58.33%	41.66%	33.33%	66.66%		
ลำพูน	11 คน	13 คน	8 คน	16 คน	7 คน	17 คน	36.1%	63.83%
	46%	54%	33.33%	66.66%	29.16%	70.83%		
เชียงใหม่	8 คน	34 คน	29 คน	17 คน	20 คน	22 คน	42.05%	57.93%
	19.04%	80.96%	59.52%	40.47%	47.61%	52.38%		
แม่ฮ่องสอน	7 คน	17 คน	11 คน	13 คน	10 คน	14 คน	38.87%	61.10%
	29.13%	70.83%	45.83%	54.16%	41.66%	58.33%		
ค่าเฉลี่ย (ระดับภาค)	44.58%	55.41%	42.92%	57.06%	39.21%	60.77%	42.2	57.7

ที่มา: ข้อมูลของปี พ.ศ. 2551 นำมาจากอโณทัย วัฒนพร (2553, น. 34-35) นอกนั้นเป็นการประมวลของผู้เขียนเอง

กล่าวโดยรวบรัดก็คือ ในทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง เรามักได้ตัวแทนในสภาซึ่งเป็นนักการเมืองหน้าใหม่มากถึงเกือบ 2 ใน 3 ของที่นั่งทั้งสภาเสมอ ประเด็นนี้สามารถหยิบยกนำไปใช้ถกเถียง/สนทนากับฝ่ายที่วิพากษ์วิจารณ์การเมืองท้องถิ่นในแง่ลบมาตลอดว่าเต็มไปด้วยอิทธิพลผูกขาดได้เป็นอย่างดี

5.2 ความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับพรรคการเมือง

โคลิน โคปส์ เคยศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับพรรคการเมืองเน้นบริบทของอังกฤษ พบว่าพรรคการเมืองมีบทบาททั้งภายนอกและภายในสภาท้องถิ่น ไม่ว่าเรื่องของการบริหารจัดการ การตัดสินใจเชิงนโยบาย การพัฒนาเมือง ฯลฯ เขาถึงขนาดเปรียบเทียบว่าพรรคการเมืองก็คือเครื่องยนต์ (Motor) ของระบบการเมืองท้องถิ่น ทว่าเป็นบทบาทที่หลบซ่อนอยู่หลังฉาก โดยมีหลายปัจจัยดึงเอาพรรคการเมืองให้มีส่วนเข้าไปข้องเกี่ยวกับการเมืองระดับท้องถิ่น ขณะที่สมาชิกสภาท้องถิ่นจำนวนมากก็รู้สึกถึงความเป็นตัวแทนของพรรคการเมือง ซึ่งส่งผลต่อพฤติกรรมการเลือกตั้ง และวิถีคิดของประชาชน (Copus, 2004)

ในกรณีศึกษาของบทความชิ้นนี้ ผลการเลือกตั้งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นับแต่มีการแก้ไขกฎหมายกำหนดให้นายก อบจ.มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงบ่งชี้กระแสการเมืองระดับชาติในพื้นที่กลุ่มจังหวัดล้านนาได้เป็นอย่างดี ซึ่งปัจจัยสำคัญข้อหนึ่งขึ้นอยู่กับ “พรรคที่สังกัด” (หรืออีกนัยคือสื่อเลื้อยทางอุดมการณ์ที่สวมใส่) แม้ในการเลือกตั้งก่อนหน้านี้ปี พ.ศ. 2563 ยังไม่ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองใดที่ประกาศส่งผู้สมัครลงนายก อบจ.อย่างเป็นทางการ แต่เราสามารถประเมินได้ไม่ยาก⁸

จากข้อมูลในตารางที่ 20 เห็นได้ชัดว่านายก อบจ.ส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์กับพรรคไทยรักไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2547 พรรคพลังประชาชนในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2551 และพรรคเพื่อไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2554-2555 และปี พ.ศ. 2563 รวมแล้วมากถึง 24 คน (นับซ้ำคนเดิมจากการเลือกตั้ง 33 ครั้ง) ซึ่งมีหลายจังหวัดที่เรียกว่าเข้าขั้นผูกขาดโดยพรรคการเมืองนี้เพียงพรรคเดียว ได้แก่ ลำปาง น่าน และเชียงใหม่ โดยพบการใช้กลยุทธ์ที่คล้ายคลึงในหมู่ผู้ที่ชนะการเลือกตั้งช่วงปี พ.ศ. 2554-2555 คือ นอกจากจะนำแกนพรรคมาช่วยหาเสียงให้แล้ว ยังมีการดึงเอาแกนนำ นปช.ขึ้นมาช่วยปราศรัยหาเสียงให้อีกด้วย ซึ่งทำได้ยากขึ้นมากในการเลือกตั้งครั้งหลังเนื่องจากสุมเสี่ยงต่อการทำผิดกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่น

⁸ การพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างผู้สมัครนายก อบจ.กับพรรคการเมือง สำหรับการเลือกตั้งโดยตรงครั้งแรกในปี พ.ศ. 2547 อาศัยฐานข้อมูลที่สรุปโดยสถาบันพระปกเกล้า ดู ธีรพรรณ ไจมัน และภาสกร อินแถลง (2547) ขณะที่ปี พ.ศ. 2563 อ้างอิงจากข้อมูลของ Rocket Media Lab บริษัททำงานด้านข้อมูลเพื่อการสื่อสารมวลชน (The Momentum, 2563) อนึ่ง การเลือกตั้งนอกเหนือจาก 2 ครั้งนี้เป็นการประเมินของผู้เขียนเอง โดยมีข้อพิจารณาหลายประการ เช่น การใช้สัญลักษณ์ของพรรคบนป้ายหาเสียง การตั้งชื่อกลุ่มให้ล้อกับชื่อพรรค การช่วยปราศรัยหาเสียงโดยแกนนำพรรค ความเป็นเครือญาติกันระหว่างผู้สมัครกับ ส.ส.เจ้าของพื้นที่

ฉบับใหม่ที่ห้ามข้าราชการการเมือง ตลอดจน ส.ส.กระทำการใดๆ ที่เป็นคุณหรือโทษต่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ปัจจัยประการหนึ่งที่ทำให้ 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบนมีลักษณะเช่นนี้เนื่องจากการได้มีการสร้างฐานเสียงของพรรคขึ้นมาจนเกิดความเป็นภูมิภาคนิยม (Regionalism) ขึ้น (ไวยวิทย์ ลีนานุไชย, ธนาสุภภูมิ สตะเวทิน และสัณห์ณัฐ จักรภัทรวงศ์, 2563)

ตารางที่ 20 ความสัมพันธ์ระหว่างนายก อบจ.กับพรรคการเมือง จำแนกรายจังหวัด

จังหวัด	พรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน พรรคเพื่อไทย	พรรคการเมืองอื่น ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคภูมิใจไทย พรรคพลังประชารัฐ	ผู้สมัครอิสระ
เชียงราย	4	1	-
พะเยา	3	1	-
ลำปาง	4	-	-
น่าน	4	-	-
แพร่	3	-	1
ลำพูน	2	2	-
เชียงใหม่	4	-	-
แม่ฮ่องสอน	-	1	3
รวม	24	5	4

ข้อสังเกตคือ ในการเลือกตั้งนายก อบจ.แทบทุกครั้งที่ผ่านมาเกิดขึ้นขณะที่พรรคไทยรักไทยเดิมกำลังเป็นรัฐบาลอยู่มาโดยตลอด (แตกต่างกับการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2563 ที่พรรคพลังประชารัฐได้เป็นแกนนำรัฐบาล) อีกเหตุผลหนึ่งที่ผู้สมัครหลายคนพยายามผูกโยงตัวเองเข้ากับพรรคไทยรักไทย หรือในชื่อพรรคอื่น เพราะนั่นหมายถึงศักยภาพในอันที่จะดึงเอางบประมาณหรือโครงการพัฒนาต่างๆ จากส่วนกลางมาลงในพื้นที่จังหวัดตน แลกกับการเป็นฐานคะแนนเสียงขนาดใหญ่ให้แก่พรรค ขณะที่แม่ฮ่องสอนเป็นจังหวัดเดียวที่ทิ้งระยะห่างทางความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองมากที่สุด เช่นที่นายอัศรเดช นาย อบจ.แม่ฮ่องสอน 3 สมัยซ้อนต้องชี้แจงเหตุผลที่ทำให้เขาต้องลงสมัครแบบอิสระว่าเป็นเพราะ อบจ.แม่ฮ่องสอนมีงบประมาณน้อยเกือบจะที่สุดของประเทศ (มากกว่าระนองแค่จังหวัดเดียว) เพราะเราจัดเก็บ

ภาษีได้น้อย เงินที่ใช้ในการพัฒนาจึงมาจากการจัดสรรให้ของรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ หากเลือกพรรคผิด แม้ฮ้องสอนก็จะลำบาก ประกอบกับผลพวงของการรัฐประหารบีบให้นายก อบจ.ของหลายจังหวัดต้องเปลี่ยนชั่วคราวทางการเมือง ซึ่งไม่มีความเกี่ยวข้องกับพรรคเพื่อไทยอีกต่อไป กระทั่งต้องตัดขาดออกจากการเมืองไปเลยก็มี

เกี่ยวเนื่องกับประเด็นเดียวกันนี้ เจมส์ โอคกี (Ockey, 2017 อ้างถึงใน ศุทธิกานต์ มีจัน, 2561) ศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองในฐานะการเมืองระดับชาติกับนักการเมืองท้องถิ่นภายใต้บริบทการเมืองไทยที่เปลี่ยนแปลงไปหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 สรุปว่ามีลักษณะ การทำงานเป็นทีม (Team Work) พรรคการเมืองไม่ได้เข้าไปมีบทบาทโดยตรงในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นหรือเข้าแทรกแซงการจัดการงบประมาณมากนัก หากแต่ความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการต่างหากซึ่งกลับเติบโตขึ้นอย่างแข็งแกร่ง เขาตั้งข้อสังเกตว่านักการเมืองท้องถิ่นสามารถเปลี่ยนข้างในระหว่างการดำรงตำแหน่งหรือแม้แต่เข้ากับหลายฝักฝ่ายเพื่อประโยชน์เฉพาะหน้าทางการเมืองได้เสมอ ลักษณะเช่นนี้ทำให้ไม่สามารถยืนยันได้ว่านักการเมืองท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาจะสนับสนุนพรรคนั้นๆ ไปตลอดวาระของการดำรงตำแหน่งได้

ในส่วนของการเลือกตั้งระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น กลุ่มที่ประสบความสำเร็จมักมีความเชื่อมโยงกับพรรคการเมืองทั้งในแง่ของกลุ่มหรือผ่านหัวหน้ากลุ่มที่มีสายสัมพันธ์กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอำนาจ หรืออาจมีความเชื่อมโยงกับสมาชิกพรรคที่มีหน้าที่รับผิดชอบในพื้นที่เขตเลือกตั้ง โอคกีเสนอว่าเขตเลือกตั้งในชนบทที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ มีงบประมาณและมีผู้ใช้สิทธิ์เลือกตั้งในการเลือกตั้งระดับชาติจำนวนมากนั้น สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบอุปถัมภ์และการพัฒนาเครือข่ายของหัวหน้าคณะ นี่คือการเชื่อมโยงสำคัญที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกันมากขึ้น ซึ่งในหลายกรณีสมาชิกของตระกูลการเมืองมักจะเข้าไปมีบทบาทสำคัญในการเมืองทั้งสองระดับ ซึ่งในกรณีนี้ไม่ใช่เพียงตระกูลการเมืองที่ได้ประโยชน์จากสายสัมพันธ์ที่มีต่อพรรคการเมืองและนักการเมืองระดับชาติเท่านั้น แต่ในทางกลับกันพรรคยังสามารถสร้างความนิยมจากผู้ลงคะแนนเสียงได้จากความสัมพันธ์ที่มีต่อกลุ่มการเมืองในจังหวัดและตระกูลการเมืองท้องถิ่นได้อีกด้วย (Ockey, 2017 อ้างถึงใน ศุทธิกานต์ มีจัน, 2561, น. 130-131)

6. บทสรุป

การเมืองใน อบจ. มีพลวัตสูง ความเปลี่ยนแปลงตัวผู้เล่นเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ในทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งทั้งกับตำแหน่งนายก อบจ. และ ส.อบจ. ไม่มี อบจ. แห่งใดใน 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบนที่มีนายกฯ เพียงคนเดียวตลอด 20 กว่าปีมานี้ บางแห่งถ้ามีการเลือกตั้งใหม่ นายกฯ ต้องเปลี่ยนหน้าทุกครั้งไป ยิ่งเป็น ส.อบจ. ยิ่งพบการผูกขาดตำแหน่งน้อยกว่าอย่างเห็นได้ชัด

ถึงกระนั้น การเมืองของ อบจ. ก็ทำให้เป็นอิสระจากการเมืองระดับชาติ ผลการเลือกตั้งนายก อบจ. ในปี พ.ศ. 2563 กับผลการเลือก ส.ส. เมื่อปี พ.ศ. 2562 มีความสอดคล้องกันเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ ในการเลือกตั้ง ส.ส. พรรคเพื่อไทยได้ไป 24 ที่นั่งจากทั้งหมด 31 ที่นั่งไม่ได้ ส.ส. ยกจังหวัดที่พะเยา เชียงราย แพร่ และแม่ฮ่องสอน ผลการเลือกตั้งนายก อบจ. ก็ออกมาใกล้เคียงกัน เพื่อไทยชนะ 5 จังหวัดจาก 8 จังหวัด โดยที่ 3 จังหวัดที่ไม่มีนายก อบจ. เป็นคนในสังกัดพรรคเพื่อไทย ได้แก่ เชียงราย (ผู้ชนะเป็นสมาชิกพรรคที่ไม่ถูกพรรคเลือกส่งสมัคร) พะเยา และแม่ฮ่องสอน ส่วนใหญ่ก็คือจังหวัดที่พรรคเพื่อไทยพ่ายแพ้ในการเลือกตั้ง ส.ส. นั่นเอง เมื่อลองเทียบเป็นอัตราส่วนระหว่างจำนวน ส.ส. กับนายก อบจ. ก็ใกล้เคียงมาก พรรคเพื่อไทยอยู่ที่ร้อยละ 76 กับ 77 พรรคพลังประชารัฐอยู่ที่ร้อยละ 9 กับ 11 การเมืองใหญ่จึงช่วยสะท้อนภาพการเมืองเล็กได้อย่างดี

อย่างไรก็ตาม แม้พรรคที่สังกัดเป็นปัจจัยสำคัญที่ประชาชนใช้ตัดสินใจ (Loyalty to a Political Party) ในการเลือกนายก อบจ. ดูได้จากการย้ายขั้วทางการเมืองของอดีตนายก อบจ. บางคนแล้วมีผลให้ต้องพ่ายแพ้ ทั้งที่ตระกูลการเมือง (Political Dynasty) ของเขามีความเข้มแข็งมาก ทว่าก็ใช้ไม่ได้เสมอไปกับกรณีสมาชิกสภา อบจ. ซึ่งพื้นฐานส่วนบุคคลของผู้สมัครเอง (Personal Background) มีความสำคัญกว่าพรรคมาก การที่คะแนนในหลายอำเภอของอดีตนายก อบจ. ที่เป็นหัวหน้ากลุ่มแพ้ แต่ ส.อบจ. ที่ลงในนามกลุ่มนั้นกลับชนะได้ใช้พิสูจน์สมมติฐานเรื่องนี้ และแน่นอนว่า นโยบายยังไม่ใช่เรื่องสำคัญอะไรสำหรับการเลือกตั้งระดับ อบจ.

ข้อค้นพบของบทความชิ้นนี้ดังกล่าวข้างต้นยังคงยืนยันสิ่งที่โอโณทัย วัฒนาพร เคยเสนอเอาไว้แทบทุกประการ แสดงให้เห็นว่าการเมืองท้องถิ่นมีพลวัตสูง ความเปลี่ยนแปลงตัวผู้เล่นเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ในทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง ทั้งกรณีผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น หากมีการเลือกตั้งเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ การผูกขาดตำแหน่งย่อมไม่ใช่เรื่องง่าย

อย่างไรก็ดี ข้างต้นเป็นภาพสะท้อนของการเมืองท้องถิ่นภาคเหนือโดยเฉพาะ การขยายผลโดยเจาะจงศึกษาในพื้นที่ภูมิภาคอื่นอาจให้ภาพที่ผิดแผกออกไป ภายใต้สมมติฐานซึ่งแตกต่างกัน เป็นต้นว่าภาคกลางอาจพบการผูกขาดตำแหน่งในระดับสูง ขณะที่ภาคอีสาน

พบการผูกขาดตำแหน่งในระดับต่ำ ยิ่งจะช่วยให้เข้าใจสภาพการเมืองท้องถิ่นไทยแบบที่เป็นอยู่จริงซึ่งเต็มไปด้วยความหลากหลายได้อย่างถ่องแท้

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- 77ข่าวเด็ด. (2564, 4 กุมภาพันธ์). นางอติธาร วัณไชยธนวงศ์ นายก อบจ.เชียงราย คนใหม่ที่ทาง กกต.ได้รับรองผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 3. สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://www.77kaoded.com/news/big/2068706>
- The Momentum. (2563, 4 ธันวาคม). เปิดข้อมูลการเลือกตั้งนายกและสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด. สืบค้นเมื่อ 5 ธันวาคม 2563, จาก <https://themomentum.co/elections-provincial-administration-organisation/>
- ข่าวไทยพีบีเอส. (2562, 4 มีนาคม). ผู้ว่าฯ นครศรีธรรมราช ชี้แจงกรณีสั่งพักงาน นายก อบจ.พะเยา. สืบค้นเมื่อ 18 มกราคม 2564, จาก <https://news.thaipbs.or.th/content/278125>
- คมชัดลึก. (2563, 2 ตุลาคม). ป.ป.ช.ชี้มูลกรรณารุด นายก อบจ.ลำพูน-พวกคดียึดซื้อ แคร่เซตช่วงโควิดฯแพงเกินจริง. สืบค้นเมื่อ 26 มกราคม 2564, จาก www.komchadluek.net/news/regional/445059
- จันทร์นุช มหากาญจนะ. (2561). บทเรียนจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นในประเทศไทย ภายหลังการกระจายอำนาจ. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, 16(1), 5-44.
- ณัฐกร วิทิตานนท์. (2561). การปกครองท้องถิ่นไทยภายใต้ระบอบ คสช.. ใน *ตุลาการธิปไตย ศาล และการรัฐประหาร* (น. 268-320). กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน.
- ไทยรัฐออนไลน์. (2555, 27 พฤษภาคม). เพื่อไทยชนะขาดลอย ชิงนายกอบจ.เชียงราย. สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2564, จาก www.thairath.co.th/content/263804
- _____. (2557, 11 พฤษภาคม). พี่สาว 'ยงยุทธ ดิยะไพรัช' ชิว นายก อบจ.เชียงราย. สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2564, จาก www.thairath.co.th/content/422151
- _____. (2558, 10 มีนาคม). กกต.แจกใบแดงน้องเทพไท พันนายก อบจ.เมืองคอน พี่โดนอาญาด้วย. สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2564, จาก www.thairath.co.th/content/486121

- ไทรยรรษ สีสันตรสมุท. (2554, 27 มิถุนายน). *เจาะฐานการเมืองท้องถิ่นผ่านชื่อนายกอบจ. ภาคเหนือ*. สืบค้นเมื่อ 8 กุมภาพันธ์ 2564, จาก https://www.bloggang.com/viewdiary.php?id=spiral&month=12-2008&date=23&group=34&gblog=2&fbclid=IwAR0C1InzKJoiz2xHdE2LgY9TWSwfOif3huy7B_r7tZb7tLRQIXX-e51h8xg
- ธีรพรรณ ใจมั่น และภาสกร อินแถลง. (2547). *ฐานข้อมูลการเลือกตั้งนายก อบจ.. นนทบุรี: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า*.
- ประชาชาติธุรกิจ. (2563, 25 ธันวาคม). *เช็คผลเลือกตั้ง นายก อบจ. 76 จังหวัด กกต. ประกาศแล้ว*. สืบค้นเมื่อ 26 มกราคม 2564, จาก <https://www.prachachat.net/politics/news-582009>
- ผู้จัดการออนไลน์. (2554, 31 ตุลาคม). *แดง อ.ปง รู้ชิงธาตุแท้ “จตุพร-ก่อแก้ว” ฮือเผาเสื้อแดงไล่*. สืบค้นเมื่อ 18 มกราคม 2564, จาก <https://mgronline.com/politics/detail/9540000138380>
- _____. (2555, 24 มิถุนายน). *“บุญเลิศ-เพื่อไทยคุณธรรม” คว่ำชัยเลือกตั้ง อบจ.เชียงใหม่*. สืบค้นเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://mgronline.com/local/detail/9550000077305>
- พินสุตา วงศ์อนันต์. (2563). *พรรคการเมืองกับการเมืองท้องถิ่น: ข้อค้นพบเบื้องต้นเฉพาะกรณี กรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัด. วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, 11(ฉบับเพิ่มเติม), 121-158*.
- โพสต์ทูเดย์. (2555ก, 11 มีนาคม). *นรินทร์ครองเก้าอี้นายกอบจ.น่านสมัย 4*. สืบค้นเมื่อ 26 มกราคม 2564, จาก <https://www.posttoday.com/social/local/142381>
- _____. (2555ข, 8 กรกฎาคม). *สุนีแฮมปีเก่าคว่านายกอบจ.ลำปาง*. สืบค้นเมื่อ 13 มกราคม 2564, จาก <https://www.posttoday.com/social/local/164205>
- _____. (2557, 12 มีนาคม 2557). *คุก2ปี6เดือน-ตัดสิทธิ์10ปี"เมียยงยุทธ"นายกอบจ. เชียงราย*. สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://www.posttoday.com/politic/news/283066>
- มติชนออนไลน์. (2561, 5 กันยายน). *“อัครา” น้องชาย “ธรรมนัส” ประกาศชัดไม่ยึดตำแหน่ง หลังลือสะพัดถูกปลด!*. สืบค้นเมื่อ 18 มกราคม 2564, จาก www.matichon.co.th/region/news_1117698

- ไวยวิทย์ สีนานุไชย, ธนาสฤษฎ์ สตะเวทิน, และสัณห์ณัฐ จักรภัทรวงศ์. (2563). ภูมิภาคนิยมในการเมืองไทยของพรรคไทยรักไทยและพรรคเพื่อไทยในภาคเหนือ. *วารสารรัชต์ภาคย์*, 14(33), 13-31.
- ศุทธิกานต์ มีจั่น. (2561). บทความปริทัศน์: Team Work: Shifting Patterns and Relationships in Local and National Politics in Thailand. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 16(2), 125-135.
- สนุกดอศอม. (2554, 7 พฤศจิกายน). 'วรวิทย์' นั่งเก้าอี้นายกอบจ. พะเยาคนใหม่. สืบค้นเมื่อ 18 มกราคม 2564, จาก <https://www.sanook.com/news/1069813/>
- _____. (2555, 27 พฤษภาคม). เฮ! นก ยลลดา ชนะเลือกตั้งส.อบจ. น่าน. สืบค้นเมื่อ 26 มกราคม 2564, จาก <https://www.sanook.com/news/1120149/>
- อโณทัย วัฒนาพร, และพินสุตา วงศ์อนันต์. (2561). การวางเครือข่ายทางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง: การสำรวจเบื้องต้น. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 16(1), 73-95.
- อโณทัย วัฒนาพร. (2548). การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของภาคเหนือตอนบนในรอบ 3 ทศวรรษ (2518-2548): การสำรวจเบื้องต้น. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 3(1), 1-21.
- _____. (2553). การแข่งขันทางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 8(3), 17-40.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2538). *สองนคราประชาธิปไตย แนวทางการปฏิรูปทางการเมือง เศรษฐกิจเพื่อประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- อินลำพูน. (2555, 11 สิงหาคม). ผลคะแนนอย่างไม่เป็นทางการ เลือกตั้งนายกอบจ.ลำพูนครบทุกเขต. สืบค้นเมื่อ 28 มกราคม 2564, จาก https://inlamphun.blogspot.com/2012/08/blog-post_11.html?m=1

ภาษาอังกฤษ

- Copus, C. (2004). *Party Politics and Local Government*. Manchester: Manchester University Press.
- Nishizaki, Y. (2011). *Political Authority and Provincial Identity in Thailand: The Making of Baharn-buri*. Ithaca: Cornell Southeast Asia Program Publications.

Ockey, J. (2017). Team Work: Shifting Patterns and Relationships in Local and National Politics in Thailand. *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia*, 32(3), 562-600.

Sampurna, B. P. (2020). *Chiang Rai United Football Club: Provincial Identity in the Making*. (Theses), Chiang Mai University.

Vititanon, N. (2017). *Assassination in Thai Local Politics: A Decade of Decentralization (2000-2009)*. Retrieved February 14, 2021, from <https://kyotoreview.org/issue-21/assassination-thai-local-politics/>

รัฐกับการพัฒนาในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ภายใต้เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน ตั้งแต่ ค.ศ. 2015-2020

สุพิชฌาย์ ปัญญา¹

Received: February 15, 2021

Revised: May 9, 2021

Accepted: July 7, 2021

บทคัดย่อ

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์อำนาจรัฐกับการนำเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนไปใช้ในการกำหนดนโยบายภายในประเทศและการพัฒนาในประเทศอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศแม่น้ำโขงตอนล่าง อาทิเช่น สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กัมพูชา เวียดนามและเมียนมา หรือที่รู้จักในนามประเทศ CLMV โดยมีการสร้างเงื่อนไขในแม่น้ำโขงเป็นกรณีศึกษาเพื่อวิเคราะห์อำนาจรัฐกับการพัฒนา บทความนี้เก็บข้อมูลจากการทบทวนเอกสาร งานวิจัย นโยบาย แผนยุทธศาสตร์และข่าวที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ผลการศึกษาพบว่าเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนสามารถปรับเปลี่ยนนโยบายภายในประเทศที่มีการมุ่งเน้นเรื่องเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและหลักธรรมาภิบาลมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ก็ไม่สามารถจำกัดอำนาจรัฐในการสร้างเขื่อนพลังงานไฟฟ้าบนแม่น้ำโขง

คำสำคัญ เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน, อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง, เขื่อนพลังงานไฟฟ้า, รัฐกับการพัฒนา

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

State and Development in the Mekong Sub-region under the Sustainable Development Goals from 2015-2020

Supitcha Punya²

Abstract

This paper aims to analyze state power in implementing Sustainable Development Goals in national development policies and the Mekong river development. This research focuses on the development policies shaped by the governments in the lower Mekong countries (Laos, Cambodia, Vietnam and Myanmar or the CLMV countries), while selecting the hydropower dams in the Mekong river as a case study to analyze state power in the river development. Data is collected from a review of relevant literature and research, policies, strategic plans and news. The review confirmed that the Sustainable Development Goals can shape the countries' national development policies by placing more emphasis on economic, environmental, social aspects and good governance. However, the goals cannot constrain state power in terms of the Mekong's hydropower dam development.

Keywords Sustainable Development Goals, Mekong Sub-region, Hydropower Dam, State and Development

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

1. บทนำ

การพัฒนาในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา ได้สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างตัวแสดงระดับรัฐในประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ประเทศมหาอำนาจ องค์การระหว่างประเทศและประชาสังคมข้ามพรมแดน (ยศ สันตสมบัติ, ชูศักดิ์ วิทยารักษ์ และร่มเย็น โกไศยกานนท์, 2556) ที่ต่างฝ่ายต่างมีนิยามและบรรทัดฐานการพัฒนาที่แตกต่างกัน จนนำไปสู่การต่อรองเชิงอำนาจระหว่างตัวแสดงเหล่านี้ผ่านช่องทางต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายการพัฒนา ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างรัฐในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ตลอดจนการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมที่ต้องการหยุดยั้งโครงการพัฒนาโดยรัฐผ่านช่องทางต่างๆ (กนกวรรณ มโนรมย์, 2555) เนื่องจากแม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำนานาชาติ ดังนั้น การพัฒนาที่เกิดขึ้นในประเทศหนึ่งหรือในแม่น้ำโขงสายหลัก สามารถส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ความแตกต่างของบรรทัดฐานการพัฒนาระหว่างรัฐกับประชาสังคมจึงยากที่จะหาข้อสรุปเกี่ยวกับการพัฒนาในแม่น้ำโขงได้อย่างลงตัว

จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2015 เป็นต้นมา การลดความยากจนผ่านการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการบรรเทาปัญหาสิ่งแวดล้อม ความครอบคลุมทางสังคมและหลักธรรมาภิบาลกลายเป็นบรรทัดฐานการพัฒนาระหว่างประเทศที่ปรากฏในเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals) ที่ได้รับการสนับสนุนโดยองค์การสหประชาชาติ (United Nations) เป้าหมายนี้กลายเป็นเป้าหมายการพัฒนาสำคัญที่แต่ละประเทศต้องการบรรลุเป้าหมายนี้ รวมถึงกลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง อย่างไรก็ตาม แนวคิดว่าด้วยความยั่งยืน (Sustainability) เป็นแนวคิดที่เป็นนามธรรมและสามารถตีความได้อย่างหลากหลาย แต่ผลของการนำไปใช้มักจะปรากฏอยู่ในรูปแบบของนโยบาย แผนยุทธศาสตร์และความร่วมมือระหว่างประเทศ

ในบทความชิ้นนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การนำเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนไปปฏิบัติในการพัฒนาแม่น้ำโขงของประเทศแม่น้ำโขงตอนล่าง โดยบทความนี้เลือกวิเคราะห์กลุ่มประเทศ CLMV อันประกอบด้วย สปป.ลาว กัมพูชา เวียดนามและเมียนมา เนื่องจากประเทศเหล่านี้ยังคงเป็นประเทศที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาที่มีศักยภาพในการลงทุนและดึงดูดการลงทุนและความช่วยเหลือจากต่างประเทศ (อรนุช พฤติพิบูลธรรม, 2561; ณิชพล จรูญพิพัฒน์กุล, 2562) โดยผู้เขียนได้ตั้งคำถามว่าเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนอันเป็นเป้าหมายระดับโลก ถูกนำมาแปรรูปเป็นนโยบายระดับรัฐ (Localization) และการพัฒนาในแม่น้ำโขงอย่างไร และเป้าหมายนี้สามารถจำกัดอำนาจรัฐในการพัฒนาในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

ได้หรือไม่ เพื่อตอบคำถามดังกล่าว ผู้เขียนได้วิเคราะห์ผ่านกรณีศึกษาคือการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขง เนื่องจากการสร้างเขื่อนแม่น้ำโขงได้สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและภาคประชาสังคม บทความนี้เก็บรวบรวมข้อมูลผ่านเอกสาร งานวิจัยและข่าวที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน นโยบายและแผนยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวกับการพัฒนาในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงของประเทศแม่น้ำโขงตอนล่างและข่าวเกี่ยวกับการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขง ผลจากการรวบรวมข้อมูล พบว่า เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีผลต่อการกำหนดนโยบายพัฒนาภายในประเทศ CLMV โดยแต่ละประเทศต่างนิยามความหมายของคำว่า “ยั่งยืน” (Sustainability) ที่แตกต่างกัน เช่น กัมพูชานิยามความยั่งยืนแบบไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง สปป.ลาวนิยามความยั่งยืนเพื่อหลุดพ้นจากสถานะด้อยพัฒนา ในขณะที่เวียดนามนิยามความยั่งยืนโดยมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางและเมียนมานิยามความยั่งยืนควบคู่ไปกับการสร้างเสถียรภาพทางการเมือง

2. เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals) จากแนวคิดสู่การปฏิบัติ

แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development) ได้รับการกล่าวถึงในรายงาน Our Common Future หรือบรันด์ท์แลนด์ (Brundtland report) ที่ได้รับเผยแพร่ในปี ค.ศ. 1987 โดยคณะกรรมการโลกด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development: WCED) ที่ได้รับการสนับสนุนโดยองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ในรายงานดังกล่าว ได้กล่าวถึงสิ่งท้าทายใหม่ของโลกที่ควรได้รับการแก้ไข เช่น ความยากจน ความหิวโหย ความเหลื่อมล้ำและที่สำคัญคือปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังนั้น แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงเกิดขึ้นบนฐานที่ว่ามนุษย์มีความสามารถในการพัฒนาที่มีความยั่งยืนเพื่อ “ตอบสนองต่อคนยุคปัจจุบัน โดยที่ไม่ลดทอนความสามารถในการตอบสนองความต้องการของคนรุ่นหลัง” (จณัญญา ไพทจันทร์, 2561, น. 58) หลังจากนั้นในปี ค.ศ. 1992 แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนกลายเป็นหลักการสำคัญในการประชุมขององค์การสหประชาชาติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development: UNCED) หรือ The Earth Summit ผลที่ได้รับจากการประชุมนี้คือแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ที่เกิดขึ้นเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืนผ่านนโยบายการพัฒนาของประเทศต่างๆ

อย่างไรก็ตาม คำว่า “ความยั่งยืน” นั้นสามารถตีความได้หลายแบบและถูกนำไปปฏิบัติใช้ในรูปแบบที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีคำตอบตายตัวเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ดังที่ Norgaard (1988 as cited in Faucheux, O'connor & Straaten, 1988, p. 4) ตั้งข้อสังเกตว่า “นักสิ่งแวดล้อมต่างต้องการให้ระบบสิ่งแวดล้อมยั่งยืน ในขณะที่ผู้บริโภคต้องการความยั่งยืนเกี่ยวกับการบริโภค คนทำงานต้องการงานที่มีความยั่งยืน ระบบทุนนิยมและสังคมนิยมต่างต้องการให้เรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นหนึ่งในลัทธิของพวกเขา...ดังนั้น ความยั่งยืนนั้นถูกนิยามในหลากหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับมุมมองของแต่ละคน” ในขณะที่ Johnson, Everal, M., Santillo, D., และ Robert (2007, pp. 60-62) ได้กล่าวว่า การนิยามความหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้นมีเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังมีความคลุมเครือและขัดแย้งในตัวของมันเอง (Self-contradictory) แต่ส่วนใหญ่แล้วแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมักจะยึดโยงอยู่กับประเด็นสิ่งแวดล้อมและบ่อยครั้งที่ถูกนำมาใช้เป็นวาระซ่อนเร้นเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าการคำนึงเรื่องสิ่งแวดล้อม สุดท้ายแล้วพวกเขาเสนอว่า ความยั่งยืน ควรถูกอธิบายผ่านมุมมองทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและสังคม นอกจากนี้ พวกเขายังตั้งคำถามเกี่ยวกับการนำเอาแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในการสร้างกรอบแนวทางปฏิบัติให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง เช่นเดียวกับ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2542, น. 276-291) วิเคราะห์การพัฒนาอย่างยั่งยืนในฐานะวาทกรรม พบว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นวาทกรรมของระบบทุนนิยม ประเทศมหาอำนาจและบริษัทข้ามชาติในการสร้างความชอบธรรมเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาสีเขียวสิ่งแวดล้อมมากกว่าที่จะวิพากษ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการพัฒนาอย่างแท้จริงและเปิดโอกาสให้ประเทศโลกที่ 3 มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

จนกระทั่งปี ค.ศ. 2015 แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนถูกนำไปใช้อย่างเป็นรูปธรรมผ่านวาระการพัฒนาอย่างยั่งยืน ค.ศ. 2030 (The 2030 Agenda for the Sustainable Development) โดยสมาชิกขององค์การสหประชาชาติได้ให้การรับรองกับการพัฒนานี้ เป้าหมายสำคัญของวาระการพัฒนาอย่างยั่งยืนคือการแบ่งปันแนวทางเพื่อสันติภาพและความเจริญรุ่งเรืองของประชาชนและโลกใบนี้ ด้วยเหตุนี้เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals) ที่ประกอบด้วย 17 เป้าหมาย³ ที่สืบเนื่องมาจากเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs) จึงเกิดขึ้นเรียกร้องให้ประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาสร้างนโยบายเพื่อลดความยากจนและความหิวโหย การปรับปรุง

³ เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้ง 17 เป้าหมาย ประกอบด้วย ขจัดความยากจน ขจัดความหิวโหย การมีสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี การศึกษาเท่าเทียม ความเท่าเทียมทางเพศ การจัดการน้ำและสุขาภิบาล พลังงานสะอาดที่ทุกคนเข้าถึงได้ การจ้างงานที่มีคุณค่าและการเติบโตทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม นวัตกรรม โครงสร้างพื้นฐาน ลดความเหลื่อมล้ำ เมืองและถิ่นฐานมนุษย์อย่างยั่งยืน แผนการบริโภค การรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การใช้ประโยชน์จากมหาสมุทร การใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศทางบก สังคมสงบสุข ยุติธรรม ไม่แบ่งแยกและความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

คุณภาพชีวิตและการศึกษา การลดความเหลื่อมล้ำและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ พร้อมไปกับการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการรักษาสีเขียว (United Nations, n.d.) เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงกลายเป็นบรรทัดฐานการพัฒนาของประเทศที่ตั้งแต่ ค.ศ. 2015-2030

Sachs (2014) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการเครือข่ายการแก้ปัญหาเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Solution Network: SDSN) ได้กล่าวถึงจุดเริ่มต้นของเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน ไว้ว่า

เศรษฐกิจระดับโลกนอกจากจะสร้างความเหลื่อมล้ำอย่างเห็นได้ชัดแล้ว... ยังก่อให้เกิดวิกฤตด้านสิ่งแวดล้อมอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน สิ่งนี้ถือเป็นภัยคุกคามสำหรับมนุษย์กว่าพันล้านคนและสิ่งมีชีวิตกว่าล้านชนิดที่อยู่บนโลกใบนี้ ดังนั้น เราจึงมาถึงยุคของการพัฒนาอย่างยั่งยืน... ที่ต้องการความครอบคลุมทางสังคมและการเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีความยั่งยืนทางด้านสิ่งแวดล้อม (Sachs, 2014)

ดังนั้น Sachs จึงมีข้อเสนอเกี่ยวกับเสาหลักสี่ด้านเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเพื่อการสร้างสังคมที่น่าอยู่ ได้แก่ ความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ ความครอบคลุมและความสามัคคีทางสังคม ความยั่งยืนทางด้านสิ่งแวดล้อมและหลักธรรมาภิบาล ผ่านตัวแสดงทางสังคมที่สำคัญ เช่น รัฐบาล ภาคธุรกิจและภาคประชาสังคม

ภายหลังจากที่เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้รับการนำไปใช้ในการพัฒนาหลายประเทศ พบว่ายังไม่มีประเทศใดที่สามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ ด้วยเหตุนี้ Sachs และนักวิชาการจากหลากหลายมหาวิทยาลัย จึงนำเสนอบทความ “การเปลี่ยนแปลงหกด้านเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน” โดยมีเป้าหมายเพื่อแนะนำแนวทางแก่รัฐบาล หน่วยงานเกี่ยวกับการพัฒนาและภาคประชาสังคมในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง ผ่านการจัดกลุ่มเป้าหมายทั้ง 17 ออกเป็น 6 หลักการเปลี่ยนแปลง อันประกอบด้วย 1) การศึกษา เพศและความเหลื่อมล้ำ 2) สุขภาพ ชีวิตความเป็นอยู่และประชากรศาสตร์ 3) การลดปริมาณคาร์บอนในพลังงานและอุตสาหกรรมอย่างยั่งยืน 4) อาหารที่ยั่งยืน ผืนแผ่นดิน สายน้ำและมหาสมุทร 5) เมืองยั่งยืนและชุมชน และ 6) การปฏิวัติดิจิทัลเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Maddox, 2019)

สุดท้ายนี้แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนยังคงเป็นสิ่งท้าทายสำหรับการพัฒนาในหลายประเทศ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา ยกตัวอย่างงานศึกษาของ Khalid, Sharma และ Dubey (2020) กล่าวว่า ประเทศเหล่านี้ยังคงต้องการความช่วยเหลือจากองค์กรระหว่างประเทศ เช่น องค์กรสหประชาชาติ เพราะ

ประเทศเหล่านี้ยังขาดสมรรถนะในการพัฒนาประเทศเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เช่นเดียวกับประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงที่หลายประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงส่วนใหญ่ยังจัดอยู่ในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาที่มีความยากจน เช่น สปป.ลาว ที่การเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจไปสู่ระบบทุนนิยมได้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจ (Rigg, 2005; Rehbein, 2018)

ด้วยเหตุนี้บรรทัดฐานการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงส่งผลต่อการกำหนดนโยบายในแต่ละรัฐผ่านความช่วยเหลือระหว่างประเทศ เพราะฉะนั้นในบทความชิ้นนี้จะเริ่มต้นสำรวจแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เกิดขึ้นในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงภายใต้ข้อตกลงแม่น้ำโขง พร้อมทั้งข้อจำกัดของข้อตกลงดังกล่าว เพื่อให้ผู้อ่านสามารถเปรียบเทียบแนวคิดและการตีความเกี่ยวกับพัฒนาที่ยั่งยืนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงก่อนและหลังการประกาศใช้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

3. ความยั่งยืนที่ไม่ยั่งยืน: ทบทวนแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในข้อตกลงแม่น้ำโขง

แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในโครงการความร่วมมือในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง สามารถสังเกตได้จากข้อตกลงแม่น้ำโขงในปี ค.ศ. 1995 โดยรัฐบาลทั้ง 4 ประเทศของแม่น้ำโขงตอนล่าง (Mekong River Basin) ได้แก่ ไทย สปป.ลาว เวียดนามและกัมพูชา ในฐานะรัฐภาคีของคณะกรรมการแม่น้ำโขง สำหรับวัตถุประสงค์ของข้อตกลงแม่น้ำโขง รวมทั้งขอบเขตความร่วมมือนั้น ในมาตราที่ 1 กล่าวว่า “เพื่อสร้างความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน อรรถประโยชน์และการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำและทรัพยากรอื่นๆ ของแม่น้ำโขงตอนล่าง...เพื่อการนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดและผลประโยชน์ร่วมกันของรัฐร่วมชายฝั่งและลดผลกระทบที่เป็นภัยต่อธรรมชาติ” (Mekong Agreement, 1995, p. 3) นอกจากนี้ในข้อตกลงแม่น้ำโขงยังกล่าวถึงการรักษาสีงแวดล้อมและการสร้างสมดุลแก่ระบบนิเวศวิทยา รวมทั้งการใช้น้ำในแต่ละฤดูเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ด้วยเหตุนี้การลงนามของรัฐบาลทั้ง 4 ประเทศ เปรียบเสมือนกับพันธกรณีในการใช้ประโยชน์ของแม่น้ำโขงเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และรับผิดชอบหากเกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรในแม่น้ำโขง โดยมีกระบวนการแจ้งปรึกษาหารือล่วงหน้าและข้อตกลง (Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement: PNPCA) ในการที่รัฐสมาชิกแจ้งให้ทราบล่วงหน้าแก่คณะกรรมการเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรในแม่น้ำโขงและการประเมินผลกระทบจากการใช้ทรัพยากรดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ผลจากการพัฒนาโดยรัฐกว่าหนึ่งทศวรรษหลังจากการลงนามในข้อตกลงแม่น้ำโขงได้นำไปสู่การตั้งคำถามของภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนเกี่ยวกับคณะกรรมการ

แม่น้ำโขงและกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า ที่พวกเขาต่างวิพากษ์ว่าเป็นเพียงตรายางรับรองการพัฒนาที่เป็นบ่อนทำลายสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ ดังเช่น การสร้างเขื่อนพลังงานไฟฟ้าบนแม่น้ำโขง (สำนักข่าวชายขอบ, 2020) จากข้อมูลของศูนย์ Stimson ในปี ค.ศ. 2020 พบว่าพื้นที่แม่น้ำโขงตอนล่าง มีเขื่อนพลังงานไฟฟ้ามากกว่า 200 เขื่อน ที่อยู่ในระหว่างการวางแผน การสร้างและเขื่อนที่สร้างเสร็จแล้ว (Stimson Center, 2020) ปัจจุบันเขื่อนสองแห่งที่สร้างอยู่บนแม่น้ำโขงสายหลัก คือ เขื่อนไซยะบุรีและเขื่อนดอนสะโฮงที่สปป.ลาว ทั้งสองเขื่อนเป็นผลมาจากนโยบายหม้อไฟแห่งเอเชีย (Battery of Asia) เพื่อส่งออกกระแสไฟฟ้าและใช้ในการบริโภคภายในประเทศ ผลจากการสร้างเขื่อนทั้งสองแห่งได้ส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงสีของแม่น้ำโขงจากสีน้ำตาลกลายเป็นสีฟ้าคราม ที่เป็นผลของจำนวนตะกอนในแม่น้ำที่ลดลงหรือที่เรียกว่า ปรากฏการณ์น้ำหิว (Hungry water effect) (Green News, 2020)

จากผลกระทบจากการสร้างเขื่อนพลังงานไฟฟ้าที่กล่าวถึงในข้างต้น ได้นำไปสู่การศึกษาการพัฒนาอย่างยั่งยืนภายใต้ข้อตกลงแม่น้ำโขง เช่น งานศึกษาของ Ho (2014) วิพากษ์การพัฒนาอย่างยั่งยืนว่า แท้จริงแล้วเป็นการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน (Unsustainable development) อันสืบเนื่องมาจากการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงและลำน้ำสาขาที่นับวันยังมีจำนวนเพิ่มขึ้นและกระบวนการต่างๆ ล้วนแต่เป็นการตัดสินใจโดยหน่วยงานภาครัฐ ธนากร และบรรษัทข้ามชาติ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจนี้จึงทำให้ประชาชนในชุมชนริมฝั่งโขงขาดการมีส่วนร่วมและถูกผลักให้กลายเป็นคนชายขอบโดยปริยาย ในทำนองเดียวกัน Sneddon และ Fox (2006) กล่าวถึงการตีความของแม่น้ำโขงผ่านข้อตกลงแม่น้ำโขง ที่มองแม่น้ำโขงเป็นเพียงสายน้ำ (Watercourse) จนนำไปสู่การพัฒนามิติเดียวที่ขาดการเชื่อมโยงกับระบบนิเวศวิทยาของแม่น้ำโขงและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน จนนำไปสู่ความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากร ดังที่พวกเขากล่าวถึงกระบวนการมีส่วนร่วมที่เป็นทางการโดยรัฐ ได้กีดกันการมีส่วนร่วมของชุมชนและผู้มีส่วนได้เสีย ในขณะที่การมีส่วนร่วมที่ไม่เป็นทางการมักจะปรากฏออกมาในรูปแบบของการประท้วง การต่อต้านการพัฒนา ที่นำไปสู่การต่อรองอำนาจระหว่างภาคประชาสังคม รัฐและคณะกรรมการแม่น้ำโขง ดังที่ กนกวรรณ มโนรมย์ (2555) อธิบายการต่อต้านการสร้างเขื่อนไซยะบุรีในสปป.ลาวของเครือข่ายภาคประชาสังคมประเทศไทย ผ่านการยื่นหนังสือแก่องค์กรราชการในการตรวจสอบความโปร่งใสของการสร้างเขื่อนท้ายที่สุดแล้ว แนวทางการสร้างเขื่อนที่จะสามารถนำไปสู่ความยั่งยืนปรากฏอยู่ในงานของ Moran, Lopez, Moore, Müller and Hyndman (2018, p. 2) พวกเขาศึกษาการสร้างเขื่อนอย่างยั่งยืนในศตวรรษที่ 21 ในประเทศกำลังพัฒนาที่ส่งผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม จนนำไปสู่ความไม่ยั่งยืน พวกเขาจึงเสนอแนะว่า “การมุ่งสู่ความยั่งยืน การพัฒนาเขื่อนไฟฟ้า

พลังน้ำต้องให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่อาจส่งผลกระทบต่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า และต้องมีความพยายามอย่างมากในการลดต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมและสังคมแก่ผู้คนที่อยู่ใกล้กับเขื่อน”

4. เป้าหมายพัฒนาอย่างยั่งยืนในการกำหนดนโยบายการพัฒนาแม่น้ำโขงของประเทศแม่น้ำโขงตอนล่าง

จากข้อมูลที่กำลังถึงในข้างต้น ได้แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดและข้อวิพากษ์เกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนในข้อตกลงแม่น้ำโขง แต่ภายหลังจากการประกาศใช้เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน การสร้างความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศได้กลายเป็นเป้าหมายสำคัญในการพัฒนาของประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง แต่ด้วยข้อจำกัดเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและปัญหาความยากจนในแต่ละประเทศ การบรรลุเป้าหมายนี้จึงต้องอาศัยความร่วมมือและการสนับสนุนของประเทมหาอำนาจและองค์การระหว่างประเทศผ่านกรอบความร่วมมือต่างๆ จนทำให้แม่น้ำโขงกลายเป็นสนามแข่งขันทางอำนาจระหว่างสหรัฐและจีน (Yoshimatsu, 2015) ทั้งสองประเทศต่างมีการสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนให้กับกลุ่มประเทศแม่น้ำโขงตอนล่าง ดังเช่นกรอบความร่วมมือล้านช้าง-แม่น้ำโขง (Lancang-Mekong Cooperation) อันเป็นกรอบความร่วมมือที่ทุกประเทศที่ใช้ทรัพยากรจากแม่น้ำโขงเข้าร่วมเป็นภาคี ย้อนกลับไปเมื่อปี ค.ศ. 2012 รัฐบาลไทยได้เสนอข้อริเริ่มความร่วมมืออย่างยั่งยืนของกลุ่มแม่น้ำโขง-ล้านช้าง หลังจากนั้นในปี ค.ศ. 2014 ลี เค่อเฉียง (Li Keqiang) นายกรัฐมนตรีจีนเสนอให้มีการก่อตั้งความร่วมมือล้านช้าง-แม่น้ำโขง โดยความร่วมมือนี้ให้ความสำคัญกับหลักปฏิบัตินิยม ประสิทธิภาพสูงสุดและการให้ความสำคัญกับโครงการการพัฒนาที่เป็นรูปธรรม ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญคือการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับอนุภูมิภาค การเสริมสร้างชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น การลดช่องว่างการพัฒนาระหว่างประเทศในภูมิภาค การสนับสนุนประชาคมอาเซียนและการสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Lancang-Mekong Cooperation, 2017)

การนิยามความยั่งยืนในมิติของประเทมหาอำนาจอย่างจีนผ่านกรอบความร่วมมือล้านช้าง-แม่น้ำโขงได้มุ่งเน้นการพัฒนาที่ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น ผ่านการลดความยากจน การให้เงินทุนเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงและการสร้างความร่วมมือเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ การรักษาสิ่งแวดล้อม การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค ตลอดจนการแบ่งปันข้อมูลเกี่ยวกับแม่น้ำโขงและการส่งเสริมการเติบโตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง หลังจากนั้นไม่นานนัก รัฐบาลจีนได้เปิดเผย

ข้อมูลเกี่ยวกับการกักเก็บน้ำในเขื่อนแม่น้ำโขงตอนบนกับคณะกรรมการแม่น้ำโขง ให้นำข้อมูลเหล่านี้ไปใช้ในการพิจารณาเกี่ยวกับอุทกภัยและภัยแล้ง (Mekong River Commission, n.d.) อย่างไรก็ตาม การเปิดเผยข้อมูลของจีนได้รับการวิพากษ์โดยโครงการ Mekong Dam Monitor อันเป็นความร่วมมือที่ได้รับการสนับสนุนจาก Stimson Center โดยกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ และบริษัทวิจัยและที่ปรึกษาด้านน้ำของสหรัฐฯ อันมีนามว่า Eyes On Earth ที่วิพากษ์สาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมของแม่น้ำโขงมาจากการกักเก็บน้ำในเขื่อนแม่น้ำโขงตอนบน แต่รัฐบาลจีนก็โต้แย้งว่าสิ่งที่สหรัฐฯกล่าวหาว่าไม่เป็นความจริงแต่อย่างใด (Post Today, 2563)

ด้วยเหตุนี้สหรัฐฯจึงสนับสนุนกรอบความร่วมมือหุ้นส่วนลุ่มน้ำโขง - สหรัฐฯ (Mekong-U.S. Partnership) ที่ยกระดับจากความร่วมมือซอร์ริเริ่มลุ่มน้ำโขงตอนล่าง (Lower Mekong Initiative: LMI) ที่ก่อตั้งเมื่อปี ค.ศ. 2009 หนึ่งในเป้าหมายสำคัญของกรอบความร่วมมือหุ้นส่วนลุ่มน้ำโขง - สหรัฐฯ คือการปรับปรุงความโปร่งใส หลักธรรมาภิบาล การเชื่อมโยงและการพัฒนาอย่างยั่งยืน ผ่านกิจกรรมการส่งเสริมสมรรถภาพในระดับอนุภูมิภาค รวมทั้งการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการพัฒนา ความช่วยเหลือของรัฐบาลสหรัฐฯ ปรากฏผ่านองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong-U.S. Partnership, n.d.) การเข้ามาของสหรัฐฯในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงได้นำไปสู่ข้อถกเถียงเกี่ยวกับการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสหรัฐฯและจีนในแม่น้ำโขงที่ต่างฝ่ายต่างมีบรรทัดฐานการพัฒนาที่แตกต่างกัน โดยสหรัฐฯจะมุ่งเน้นหลักอุดมคตินิยม (Ideal-oriented diplomacy) ที่มุ่งเน้นหลักธรรมาภิบาลและสิทธิมนุษยชนในการพัฒนา ในขณะที่จีนเน้นหลักปฏิบัตินิยมที่ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์จากการพัฒนามากกว่าหลักการ (Pragmatism-oriented diplomacy) (Yoshimatsu, 2015) หากกล่าวถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงตอนล่างพบว่าแต่ละประเทศมีการปรับใช้เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในนโยบายการพัฒนาประเทศโดยมุ่งเน้นในมิติที่แตกต่างกัน ดังที่จะกล่าวถึง ดังต่อไปนี้

(1) ความยั่งยืนที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังของรัฐบาลกัมพูชา

ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2015 รัฐบาลกัมพูชาประกาศใช้กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาอย่างยั่งยืน ปี ค.ศ. 2016-2020 (Cambodian Sustainable Development Goals Framework) เพื่อเป็นกรอบยุทธศาสตร์ร่วมกับยุทธศาสตร์สี่เหลี่ยม (Rectangular strategies)⁴

⁴ ยุทธศาสตร์สี่เหลี่ยม ให้ความสำคัญกับการเติบโต การจ้างงาน ความเท่าเทียมและประสิทธิภาพ ที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการเกษตร การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาภาคส่วนเอกชน การจ้างงานและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2557)

ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแห่งชาติ 2019-2023 (National Strategic Development Plan) ส่วนแนวคิดที่ยั่งยืนที่ปรากฏอยู่ในกรอบยุทธศาสตร์เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของกัมพูชา คือ หลักการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (Leave no one behind) อันเป็นค่านิยมระดับโลกที่ปรากฏอยู่ในวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2030 (United Nations Sustainable Development Group, n.d.) ในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจร่วมกันที่สามารถนำไปสู่ความยั่งยืน กล่าวคือ การพัฒนาที่รักษาทุนธรรมชาติสำหรับประชาชนในปัจจุบันและอนาคต นอกจากนี้ รัฐบาลกัมพูชายังให้คำมั่นสัญญาเกี่ยวกับการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศอีกด้วย (Royal Government of Cambodia, 2018)

สำหรับการพัฒนาแม่น้ำโขงภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแห่งชาติที่ผ่านมาของกัมพูชานั้น พบว่า รัฐบาลกัมพูชาปฏิบัติตามกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งปันข้อมูลเกี่ยวกับการใช้แม่น้ำโขงทั้งกับประเทศสมาชิกในคณะกรรมการแม่น้ำโขง จีนและเมียนมา รวมถึงการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการและการพัฒนาที่ยั่งยืนในแม่น้ำโขงและการศึกษาผลกระทบจากการสร้างเขื่อนในแม่น้ำโขง อย่างไรก็ตาม การพัฒนาที่ยั่งยืนยังมีข้อจำกัดในเรื่องของประสิทธิภาพของความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาค เพื่อเสริมสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนในแม่น้ำโขงตอนล่าง รัฐบาลกัมพูชาจึงจัดตั้ง คณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติ (The Cambodia National Mekong Committee) ที่ทำหน้าที่ร่วมกับคณะกรรมการแม่น้ำโขงเพื่อรับประกันการพัฒนาที่ยั่งยืน การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและประสิทธิภาพของข้อตกลงเกี่ยวกับความร่วมมือในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง การป้องกันเหตุการณ์อุทกภัยและภัยแล้งอย่างร้ายแรงและการรักษาสิ่งแวดล้อมและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชน (Royal Government of Cambodia, 2019)

(2) ความยั่งยืนเพื่อการหลุดพ้นจากสถานะประเทศด้อยพัฒนาภายใต้หลักเศรษฐกิจตลาดแบบสังคมนิยมในสปป.ลาว

สปป.ลาวเป็นอีกหนึ่งประเทศที่มีการพึ่งพิงความช่วยเหลือระหว่างประเทศมาเป็นระยะเวลายาวนาน อาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาในสปป.ลาวเป็นการพัฒนาที่แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของประชาคมระหว่างประเทศผ่านการประชุมโต๊ะกลมระดับสูง (High-Level Round Table Meeting) ที่จัดขึ้นทุกๆ 5 ปี ตั้งแต่ ค.ศ. 1986 รูปแบบการประชุมโต๊ะกลมเป็นการประชุมระหว่างกระทรวงแผนการและการลงทุน ร่วมกับ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) ประเทศมหาอำนาจและหุ้นส่วนการพัฒนา (Development partners) ที่เกี่ยวข้อง การประชุมนี้มีความสำคัญในฐานะที่เป็นการประชุมเพื่อออกแบบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 5 ปี ของสปป.ลาว

ในปี ค.ศ. 2015 การประชุมโต๊ะกลมในสปป.ลาวได้ระบุให้เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ โดยมีแถลงการณ์เวียนจันทน์ว่าด้วยการเป็นคู่ร่วมเพื่อการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ 2016-2025 (Vientiane Partnership Declaration on Effective Development Cooperation 2016-2025) เป็นกรอบในการให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการพัฒนาระหว่างรัฐบาลลาวและหุ้นส่วนการพัฒนา ที่มีเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นเป้าหมายหลักในการพัฒนาประเทศของสปป.ลาว (Lao PDR, 2015) ผลจากแถลงการณ์เวียนจันทน์นี้ รัฐบาลลาวได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 5 ปี ค.ศ. 2016-2020 (The Five-Year National Socio-Economic Plan 2016-2020) โดยมีเป้าหมายเพื่อบูรณาการการพัฒนาที่ครอบคลุมและมีความยั่งยืน อันประกอบด้วยเป้าหมายที่ยังไม่บรรลุในเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษและการหลุดพ้นจากสถานะประเทศด้อยพัฒนา รวมทั้งการประกาศใช้เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนภายในประเทศ สำหรับเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในสปป.ลาวนั้นประกอบด้วย 18 เป้าหมาย โดยมีเป้าหมายเพิ่มเติมคือ ชีวิตที่ปลอดภัยจากกับระเบิด (Life saves from UXOs)

ยิ่งไปกว่านั้นรัฐบาลลาวยังจัดทำวิสัยทัศน์ 2030 (Vision 2030) และยุทธศาสตร์การพัฒนา 10 ปี ค.ศ. 2016-2025 (Ten-year Socio-economic Development Strategy) ในฐานะที่เป็นแผนการพัฒนาระยะยาว โดยมีเป้าหมายสำคัญคือการหลุดพ้นจากสถานะด้อยพัฒนาด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจแบบยั่งยืนและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับกับการพัฒนาอุตสาหกรรมตามหลักเศรษฐกิจตลาดแบบสังคมนิยม (Socialist market economy) อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับความยุติธรรมทางสังคม ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน การให้บริการแก่ประชาชน การรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเพื่อรับประกันความยั่งยืน การสร้างเสถียรภาพและความเข้มแข็งทางการเมืองและการบูรณาการร่วมกับความร่วมมือระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค ส่วนการพัฒนาในแม่น้ำโขง พบว่า รัฐบาลลาวยังคงให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานและการรักษาสิ่งแวดล้อมในเวลาเดียวกัน (Ministry of Planning, 2016)

(3) การพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางในเวียดนาม

สำหรับในประเทศเวียดนาม แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนปรากฏขึ้นในปี ค.ศ. 2011 ผ่านยุทธศาสตร์การพัฒนาอย่างยั่งยืนในเวียดนาม 2011-2020 (Vietnam Sustainable Development Strategy 2011-2020) โดยการพัฒนาอย่างยั่งยืนหมายถึงการพัฒนาที่มีมนุษย์เป็นศูนย์กลางด้วยการส่งเสริมบทบาทของประชาชนในการพัฒนาอย่างยั่งยืนเพื่อสร้างประเทศให้มีความมั่นคงและแข็งแรง รวมถึงการสร้างหลักเศรษฐกิจแบบพึ่งพาตนเองและ

การบูรณาการกับนานาชาติเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน เป้าหมายของยุทธศาสตร์นี้จึงเป็นการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพพร้อมไปกับการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางสังคมและความเท่าเทียม การรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การสร้างเสถียรภาพทางการเมืองและการรักษาอำนาจอธิปไตยและความเป็นอันหนึ่งเดียวกันภายในประเทศ (VIET NAM GOVERNMENT PORTAL., n.d.)

นอกจากนี้ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 5 ปี ค.ศ. 2016-2020 ของเวียดนามยังคงมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศ ควบคู่ไปกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ พร้อมทั้งส่งเสริมความยั่งยืนทางด้านวัฒนธรรม สังคม สุขภาพ การลดความเหลื่อมล้ำ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของมนุษย์ ในด้านสิ่งแวดล้อม รัฐบาลเวียดนามได้ให้ความสำคัญกับการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ รวมทั้งการส่งเสริมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการรักษาสิ่งแวดล้อม การต่อต้านการคอร์รัปชัน การส่งเสริมประสิทธิภาพของการบริหารสาธารณะและการรับประกันอิสรภาพและหลักการประชาธิปไตยของประชาชนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ส่วนการพัฒนาแม่น้ำโขงภายใต้เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของเวียดนาม พบว่า รัฐบาลเวียดนามให้ความสำคัญกับการรักษาทรัพยากรน้ำให้เพียงพอต่อการผลิตและการบริโภคภายในประเทศ รวมถึงการส่งเสริมการลงทุนเพื่อจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพระบบนิเวศวิทยา เช่น การป้องกันภัยแล้งในบริเวณสามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขง รวมถึงการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติในการจัดการและใช้แม่น้ำโขงให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีความยั่งยืนในทางเศรษฐกิจ รัฐบาลเวียดนามยังคงให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐานกับประเทศอื่นๆ ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงและการประเมินผลกระทบจากการสร้างเขื่อนในแม่น้ำโขงที่ส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในบริเวณสามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขง (Socialist Republic of Vietnam, 2016)

(4) ความยั่งยืนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองในเมียนมา

ภายหลังจากการปฏิรูปการเมืองในปี ค.ศ. 2011 รัฐบาลเมียนมาพยายามผลักดันการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเพื่อสร้างความเป็นประชาธิปไตยภายในประเทศ ตลอดจนการเปิดการค้า การลงทุนและการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับประเทศตะวันตก (ดุษฎีภาค ปรีชารัช, 2563) ด้วยเหตุนี้รัฐบาลเมียนมาจึงเปิดรับเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในการพัฒนาประเทศผ่านแผนการพัฒนาอย่างยั่งยืนในเมียนมา 2018-2030 (Myanmar Sustainable Development Plan 2018-2030) ในฐานะที่เป็นแผนระยะยาวในการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคมและประชาธิปไตยภายในประเทศ รวมทั้งการ

สร้างนโยบายและสถาบันให้มีความเป็นอันหนึ่งเดียวกันเพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน ร่วมกับหน่วยงานการพัฒนาระหว่างประเทศ องค์กรไม่แสวงหากำไร ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม นอกจากนี้ รัฐบาลเมียนมามีมุ่งมั่นในความยั่งยืนทางด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับประชาชนในรุ่นถัดไป ดังนั้น รัฐบาลเมียนมาจึงมุ่งมั่นที่จะสร้างสมดุลทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อก่อให้เกิดความยั่งยืนในทุกๆ รูปแบบ อย่างไรก็ตาม เมียนมามีประเทศที่มีความขัดแย้งทางกลุ่มชาติพันธุ์ภายในประเทศ (ติณณภพจ์ สันสมบุรณ์ทอง และพวงทอง ภาวครพันธุ์, 2557) ในแผนพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงให้ความสำคัญกับการจัดการความขัดแย้ง การสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมุ่งมั่นหลักการประชาธิปไตยในการสนับสนุนเสรีภาพและสิทธิของปัจเจกบุคคล จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่าเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในเมียนมามี 3 เสาหลัก คือ 1) สันติภาพและเสถียรภาพ 2) ความเจริญและความร่วมมือ และ 3) ประชาชนและโลก (Ministry of Planning and Finance, Government of Myanmar, 2018)

ส่วนการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับแม่น้ำโขงของเมียนมานั้น พบว่า เมียนมาไม่ได้ร่วมลงนามในข้อตกลงแม่น้ำโขงและเป็นผู้สังเกตการณ์ในคณะกรรมการแม่น้ำโขง แต่รัฐบาลเมียนมาเข้าร่วมเป็นสมาชิกในความร่วมมือล้านช้าง-แม่โขง ที่ก่อตั้งโดยรัฐบาลจีน นอกจากนี้ เมียนมายังได้รับผลประโยชน์จากโครงการระเบียงเศรษฐกิจจากโครงการความร่วมมือในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง เช่น โครงการสร้างท่าเรือน้ำลึกทวายร่วมกับบริษัทของไทย แต่ภายหลังโครงการพัฒนานี้พบกับอุปสรรคต่างๆ ทั้งเรื่องความล่าช้าของโครงการ เงินทุนและการต่อต้านของชาวเมียนมาและกลุ่มภาคประชาสังคม ในปี ค.ศ. 2021 รัฐบาลเมียนมาจึงประกาศยกเลิกสัญญาบริษัทของไทยในโครงการสร้างเรือน้ำลึกทวาย (Muranatsu & Nitta, 2021)

ข้อมูลทั้งหมดแสดงให้เห็นถึงการนำเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนไปใช้ในการพัฒนาประเทศ ของกลุ่มประเทศแม่น้ำโขงตอนล่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศ CLMV ที่สามารถสรุปได้ว่าเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศของประเทศเหล่านี้และนำไปสู่การพัฒนาแม่น้ำโขงที่สอดคล้องกับความยั่งยืนผ่านการตีความของรัฐบาลในแต่ละประเทศ สำหรับรัฐบาลกัมพูชาและเวียดนามพบว่าความยั่งยืนเกิดขึ้นได้จากการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง กล่าวคือ หลักการพัฒนาโดยมีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง ในขณะที่รัฐบาลลาวมุ่งมั่นเรื่องการเติบโตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อหลุดพ้นจากสภาวะด้อยพัฒนาและเมียนมาให้ความสำคัญกับเสถียรภาพทางการเมืองและการจัดการความขัดแย้งภายในประเทศ

ในหัวข้อถัดจากนี้จะเป็นการวิเคราะห์เพิ่มเติมเกี่ยวกับอำนาจรัฐภายใต้เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยผู้เขียนมีข้อถกเถียงว่าเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีอิทธิพลต่อ

อำนาจรัฐในการกำหนดนโยบาย แต่สุดท้ายแล้วการตีความและการนำนโยบายไปใช้ รวมทั้งการสร้างความชอบธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม ความครอบคลุมทางสังคมและหลักธรรมาภิบาลในการพัฒนาแม่น้ำโขงนั้นขึ้นอยู่กับอำนาจรัฐ เพื่อให้เห็นภาพของการพัฒนาในมิติของอำนาจรัฐ ผู้เขียนจะหยิบยกประเด็นเรื่องของการสร้างเขื่อนในแม่น้ำโขงในสปป.ลาวและกัมพูชาเป็นกรณีศึกษา

5. การเมืองเรื่องการสร้างเขื่อนพลังงานไฟฟ้าและความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการพัฒนาในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

ประเด็นการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขง ถือเป็นประเด็นที่สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐและภาคประชาสังคม เนื่องจากแม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำนานาชาติที่การสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงในประเทศหนึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศวิทยา สิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ภายใต้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจ การรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อม ความครอบคลุมทางสังคมและหลักธรรมาภิบาล ได้ส่งผลกระทบต่อนโยบายของแต่ละรัฐในแม่น้ำโขงตอนล่างที่มีเป้าหมายเดียวกันคือการสร้างความยั่งยืนให้เกิดขึ้นภายในประเทศ แต่ความยั่งยืนต่างถูกตีความเพื่อบ่มเน้นผลประโยชน์ภายในประเทศในรูปแบบที่แตกต่างกัน ในหัวข้อนี้จึงจะวิเคราะห์การใช้อำนาจรัฐผ่านการสร้างเขื่อนพลังงานไฟฟ้าในแม่น้ำโขงภายใต้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

ปัจจุบันมีเขื่อนจำนวนมากที่ตั้งอยู่บนแม่น้ำโขง ในบริเวณแม่น้ำโขงตอนบนในพรมแดนจีนมีเขื่อน จำนวน 11 แห่ง (ธัญพร บัวทอง, 2563) ในขณะที่เขื่อนในบริเวณแม่น้ำโขงตอนล่างที่ก่อตั้งและปฏิบัติการมีจำนวน 2 แห่ง คือ เขื่อนไซยะบุรีและเขื่อนดอนสะโฮง ที่สปป.ลาว ตามนโยบายหม้อไฟแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยรัฐบาลลาว ทั้งสองเขื่อนได้รับการวิพากษ์จากภาคประชาสังคมและรัฐบาลในประเทศท้ายน้ำอย่างกัมพูชาและเวียดนามจนรัฐบาลลาวต้องยุติการสร้างเขื่อนชั่วคราว แต่สุดท้ายรัฐบาลลาวสามารถสร้างเขื่อนดังกล่าวจนเสร็จสิ้น มีหน้าข้าราชการลาวยังประกาศโครงการสร้างเขื่อนพลังงานไฟฟ้าบนแม่น้ำโขงสายหลักเพิ่ม คือ เขื่อนसानะคาม เขื่อนปากแบง เขื่อนปากลายและเขื่อนหลวงพระบาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขื่อนหลวงพระบาง ที่จะดำเนินการก่อสร้างใกล้กับพื้นที่มรดกโลกที่ได้รับการขึ้นทะเบียนโดยองค์การ UNESCO

การสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงได้ส่งผลกระทบต่อด้านของกลุ่มภาคประชาสังคมและประชาชนทั้งในฝั่งลาวและไทย ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2019 เครือข่ายประชาชนไทย 8 จังหวัดลุ่มน้ำโขงได้ยื่นหนังสือต่อเลขาธิการสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติเพื่อแสดงความเห็นเกี่ยวกับ

กระบวนการแจ้งล่วงหน้า ปรีกษาหารือและการตกลงที่ทางเครือข่ายเห็นว่าเป็นเพียงแค่ตรายาง เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐบาลในการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขง (เครือข่ายประชาชนลุ่มน้ำโขง, 2563) ในขณะที่ประชาชนในฝั่งลาวต่างแสดงความกังวลเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน และการย้ายถิ่นฐาน ด้วยเหตุนี้ภาคประชาสังคมในประเทศไทยต่างรวมกลุ่มกันเพื่อเรียกร้องให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยยกเลิกการซื้อไฟฟ้าจากรัฐบาลลาว รวมทั้งใช้ช่องทางต่างๆ ในการนำเสนอข้อมูลอีกด้านเกี่ยวกับการสร้างเขื่อนพลังงานไฟฟ้าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ แต่รัฐบาลลาวยังยืนยันกรานที่จะเดินหน้ากระบวนการศึกษาเพื่อประเมินผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมในการสร้างเขื่อน (Radio Free Asia, 2020)

กรณีการสร้างเขื่อนในลาว แสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจรัฐในการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขง เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อการหลุดพ้นจากสถานะด้อยพัฒนายังคงเป็นเป้าหมายสำคัญของรัฐบาลลาว ในขณะที่ประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมและความครอบคลุมทางสังคม กลับพบว่าคณะกรรมการแม่น้ำโขงกลายเป็นตัวแทนในการรับฟังความเห็นเกี่ยวกับการสร้างเขื่อนหลวงพระบาง ผ่านเวทีรับฟังความคิดเห็น ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2020 โดยมีตัวแทน 200 คนที่มาจากภาคประชาสังคม นักวิชาการ ภาคส่วนเอกชน และรัฐบาลจากประเทศแม่น้ำโขง ตัวแทนเหล่านี้ต่างมีความคิดเห็นคล้ายคลึงกันเกี่ยวกับการขยายเวลาศึกษาผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม สังคม เศรษฐกิจทั้งภายในประเทศและข้ามพรมแดน รวมทั้งการสำรวจ ติดตามและเก็บข้อมูลอย่างเหมาะสมก่อนที่จะเสนอให้มีการสร้างเขื่อน (Mekong River Commission, 2020) อย่างไรก็ตาม หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของคณะกรรมการแม่น้ำโขง ยังคงแสดงให้เห็นถึงอำนาจรัฐในการตัดสินใจเกี่ยวกับการพัฒนาในแม่น้ำโขง

ในขณะที่กัมพูชา ก็เป็นอีกหนึ่งประเทศที่มีการประกาศสร้างเขื่อนสมโบร์ (Sombor Dam) ร่วมกับจีน ที่จังหวัดกระเจะ (Kratie province) ที่เป็นจุดชมปลาโลมาอิรวดีที่เหลือน้อยอยู่เต็มที แน่นอนว่าการสร้างเขื่อนสมโบร์ได้นำไปสู่ข้อวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก เพราะการสร้างเขื่อนดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อปริมาณน้ำและปลาในโตนเลสาบ ซึ่งเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญของประชาชนชาวกัมพูชา และถ้าหากชาวกัมพูชาขาดแหล่งอาหารนี้แล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมเกี่ยวกับหลักการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังของรัฐบาลกัมพูชา ด้วยเหตุนี้รัฐบาลกัมพูชาจึงชะลอโครงการสร้างเขื่อนเป็นระยะเวลา 10 ปี และเดินทางไปศึกษาเกี่ยวกับพลังงานทางเลือกเพื่อทดแทนกับการขาดแคลนไฟฟ้าภายในประเทศ (The Guardian, 2020) สุดท้ายนี้ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า แม้ว่าทั้งสองประเทศให้ความสำคัญกับการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเหมือนกัน แต่แนวคิดความยั่งยืนที่รัฐบาลทั้งสองประเทศตีความได้ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงและท่าทีของแต่ละ

รัฐบาลในการตอบสนองต่อคณะกรรมการแม่น้ำโขง ประชาสังคมและประชาชนที่แตกต่างกัน จึงกล่าวได้ว่าตราบใดที่แม่น้ำโขงยังเป็นสายน้ำที่มีศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาแม่น้ำโขงยังคงอยู่ในเงื้อมมือของอำนาจรัฐมากกว่าประชาชน การพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้น ก็จะกลายเป็นเพียงแค่ข้ออ้างในการสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐบาลมากกว่าการสร้างความยั่งยืนให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนในชุมชนอย่างแท้จริง

6. บทสรุป

เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนสามารถปรับเปลี่ยนนโยบายในประเทศที่มีการมุ่งเน้นเรื่องเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและธรรมาภิบาลมากขึ้น แต่ไม่สามารถจำกัดอำนาจรัฐในการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำบนแม่น้ำโขงได้ ดังเช่น 4 ประเทศ ในแม่น้ำโขงตอนล่าง คือ สปป.ลาว กัมพูชา เวียดนาม และเมียนมา ทั้ง 4 ประเทศเป็นประเทศด้อยพัฒนาและยังคงพึ่งพิงความช่วยเหลือระหว่างประเทศ จากองค์การระหว่างประเทศและประเทศมหาอำนาจ ดังนั้น ประเทศเหล่านี้จึงนำเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนใช้ในการพัฒนาประเทศ ดังที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนของแต่ละประเทศ แม้ว่าจะเป็นเป้าหมายระดับนานาชาติ แต่การนำไปใช้ขึ้นอยู่กับอำนาจรัฐ รวมทั้งการพัฒนาในแม่น้ำโขงนั้นหลายรัฐยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศและยังคงยึดถือหลักการยั่งยืนที่แต่ละประเทศตีความไว้ มากกว่าความยั่งยืนภายใต้เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่มุ่งเน้นการรักษาสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชนในเวลาเดียวกัน ดังที่ในบทความนี้ยกตัวอย่าง การสร้างเขื่อนพลังงานไฟฟ้าในสปป.ลาว ที่รัฐบาลลาวยังคงเดินหน้านักศึกษาผลกระทบเกี่ยวกับการสร้างเขื่อนหลวงพระบาง แม้ว่าจะได้รับการคัดค้านจากกลุ่มภาคประชาสังคมและประชาชนในพื้นที่ เพราะการพัฒนาเศรษฐกิจและการหลุดพ้นจากสถานะด้อยพัฒนา ถือเป็นความสำคัญลำดับแรกของรัฐบาลลาวที่ต้องการบรรลุเป้าหมายนี้ ในขณะเดียวกันรัฐบาลกัมพูชาประกาศสร้างเขื่อนสมโบร์ ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับผลกระทบจากการสร้างเขื่อน เนื่องจากการสร้างเขื่อนจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและปลาในบริเวณโตนเลสาบ ซึ่งเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญของประชาชนชาวกัมพูชา ดังนั้น รัฐบาลกัมพูชาจึงชะลอการสร้างเขื่อนไปอีก 10 ปี เพื่อค้นหาพลังงานทางเลือกในการพัฒนาประเทศ จึงเห็นได้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจยังเป็นเรื่องสำคัญสำหรับรัฐบาลกัมพูชา แต่ความมั่นคงทางอาหารสำหรับประชาชนภายในประเทศและหลักการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังก็เป็นเรื่องสำคัญไม่แพ้กัน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- Green News. (2020). ผู้เชี่ยวชาญชี้แม่น้ำโขงสีครามส่งสัญญาณเตือนไทยเสียดินแดน. สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2564, จาก <https://greennews.agency/?p=19806>
- Post Today. (2563). เมื่อสหรัฐไม่ไว้ใจจีนจึงต้องลงมาคุมแม่น้ำโขงด้วยตัวเอง. สืบค้นเมื่อ 8 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://www.posttoday.com/world/640427>
- กนกวรรณ มโนรมย์. (2555). หลังการพัฒนาสู่การเคลื่อนไหวทางสังคมผ่านพื้นที่ความรู้การจัดการทรัพยากรในภูมิภาคแม่โขง. วารสารสังคมลุ่มน้ำโขง, 8(3), 69-102.
- เครือข่ายประชาชนลุ่มน้ำโขง. (2563). คัดค้านโครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนหลวงพระบาง และส่งข้อคิดเห็นต่อกระบวนการปรึกษาหารือ ล่วงหน้า (PNPCA) และโครงการเขื่อนบนแม่น้ำโขง. สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2564, จาก <http://www.mekongci.org/images/work-mekong/letter-LPB-dam-PNPCA-24Oct19.pdf>
- จณัญญา ไพทจันทร์. (2561). หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนกับกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจอาเซียน: กรณีการขนส่งทางอากาศ. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 11(1), 58-74.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2542). วาทกรรมการพัฒนา: อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกลักษณ์ และความเป็นอื่น. กรุงเทพฯ: วิชาษา.
- ณัชพล จรูญพิพัฒน์กุล. (2562). ทำความรู้จักกับ CLMV - โอกาสทางเศรษฐกิจที่น่าสนใจ. สืบค้นเมื่อ 9 มกราคม 2564, จาก https://www.bot.or.th/Thai/AboutBOT/InternationalCooperation/Doc_Articles/FAQ_CLMV.pdf
- ดุลยภาค ปรีชารัชช. (2563). เมียนมา: การเมืองและการปกครองระยะเปลี่ยนผ่าน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ติณณภพ สันสมบุรณ์ทอง, และพวงทอง ภาวครพันธุ์. (2557). ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ของรัฐบาลทหารพม่ารัฐกะฉิ่น: ผลลัพธ์ของนโยบายการสร้างความเป็นพม่าและการแผ่ขยายอิทธิพลจีน. วารสารการเมืองการปกครอง, 4(1), 233-255.
- ธัญพร บัวทอง. (2563). จีน: ย้อนรอยโครงการของจีนเกี่ยวกับแม่น้ำโขง. สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2564, จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-52291256>
- ยศ สันตสมบัติ, ชูศักดิ์ วิทยาภัก, และร่มเย็น โกไศยกานนท์. (2556). อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงใต้เขื่อนสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ. เชียงใหม่: ศูนย์ศึกษาความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

- สำนักข่าวชายขอบ. (2020). *คนน้ำโขงสุดทนเสนอยุบ MRC ซึ่งเป็นแค่ตรายาง-ปล่อยให้สร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขง ลาวเดินหน้าอีกสร้างเขื่อนสานะคามใกล้ชายแดนด้านจังหวัดเลย*. สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2564, จาก <https://transbordernews.in.th/home/?p=25146>
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2557). *ระบบบริหารราชการของราชอาณาจักรกัมพูชา*. กรุงเทพฯ: กรณการพิมพ์.
- อรนุช พฤติพิบูลธรรม. (2561). *การปรับตัวในวัฒนธรรมลุ่มน้ำโขง CLMV (กัมพูชา สปป.ลาว เมียนมาร์และเวียดนาม) ความรู้ในการปรับตัวเพื่อการทำงานอยู่การอยู่อาศัย*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

- Faucheux, S., O'Connor, M. & Straaten, J. (1998). Sustainable Development: Concept, Rationalities and Strategies. In Faucheux, S., O'Connor, M. & Straaten, J. (Eds.). *Sustainable Development: Concept, Rationalities and Strategies* (1-15). Dordrecht: Springer.
- Ho, E. (2014). Unsustainable Development in the Mekong: The Price of Hydropower. *Consilience: The Journal of Sustainable Development*, 12 (1), 63-76.
- Johnson, P., Everald, M., Santillo, D., & Robert, K. (2007). Reclaiming the Definition of Sustainability. *Environmental Science and Pollution Research*, 14, 60-66.
- Khalid, A., Sharma, S., & Dubey, A. (2020). Concerns of Developing Countries and the Sustainable Development Goals: Case for India. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 28(4), 1-13.
- Lancang-Mekong Cooperation. (2017). *3+5 Cooperation Framework*. Retrieved January 11, 2021, from http://www.lmcchina.org/eng/2017-12/14/content_41449855.html
- Lao PDR. (2015). *Vientiane Partnership Declaration on Effective Development Cooperation 2016-2025*. Retrieved January 12, 2021, from <https://rtm.org.la/wp-content/uploads/2019/08/LAOVientiane-Declaration-II-1.pdf>
- Maddox, C. (2019). *"Six Transformations to Achieve the Sustainable Development Goals" Lays Out Integrated Framework for Implementing*

- the SDGs*. Retrieved January 12, 2021, from <https://www.unsdsn.org/news/2019/08/26/six-transformations-to-achieve-the-sustainable-development-goals-provide-cross-cutting-framework-for-action>
- Mekong – U.S. Partnership. (n.d.). *About*. Retrieved January 14, 2021, from <https://mekonguspartnership.org/about/>
- Mekong Agreement. (1995). *Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin*. Retrieved January 20, 2021, from https://www.mrcmekong.org/assets/Publications/policies/agreement-Apr95.pdf?fbclid=IwAR3ejAeaM_3lbl6Rf4pajKZa7RBdVa2oQBKYh9WQEfqb4_f8Gi4gkMFmEyA
- Mekong River Commission. (2020). *More Impact Studies, Mitigation Measures Needed for Proposed Luang Prabang Dam, Says a Public Forum*. Retrieved January 11, 2021, from <https://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/more-impact-studies-mitigation-measures-needed-for-proposed-luang-prabang-dam-says-a-public-forum/>
- _____. (n.d.). *China Ready to Share Data on Mekong Water Levels Ahead of Regional River Summit*. Retrieved January 14, 2021, from <https://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/china-ready-to-share-data-on-mekong-water-levels-ahead-of-regional-river-summit/>
- Ministry of Planning and Finance, Government of Myanmar. (2018). *Myanmar Sustainable Development Plan (2018-2030)*. Retrieved January 15, 2021, from <https://data.opendevlopmentmekong.net/th/dataset/mylaff-4376-1/resource/28732df8-66bb-45de-8961-573cfc0e3c2>
- Ministry of Planning and Investment. (2016). *The 8th Five-Year National Socio-Economic Development Plan (2016–2020)*. Retrieved January 11, 2021, from https://rtm.org.la/wp-content/uploads/2017/08/8th_NSEDP_2016-2020.pdf
- Moran, E. F., Lopez, M. C., Moore, N., Müller, N., & Hyndman, D. W. (2018). Sustainable hydropower in 21st century. *Proceeding of the National Academy of Sciences*, 115(47), 111891-111898.

- Muranatsu, Y., & Nitta, Y. (2021). *Myanmar removes Thai Builder from Indo-Pacific Economic-zone Project*. Retrieved January 14, 2021, from <https://asia.nikkei.com/Economy/Myanmar-removes-Thai-builder-from-Indo-Pacific-economic-zone-project>
- Radio Free Asia. (2020). *Lao Plan to Build Another Big Mekong Dam Dismays Villagers, Concerns Thais*. Retrieved January 15, 2021, from <https://www.voanews.com/east-asia-pacific/lao-plan-build-another-big-mekong-dam-dismays-villagers-concerns-thais>
- Rehbein, B. (2018). Lao in 2017: Socialist Rhetoric and Increasing Inequality. *Asian Survey*, 58(1), 201-205.
- Rigg, J. (2005). *Living with Transition in Laos: Market integration in Southeast Asia*. New York: Routledge.
- Royal Government of Cambodia. (2018). *Cambodian Sustainable Development Goals (CSDGs) Framework (2016-2030)*. Retrieved January 15, 2021, from <https://data.opendevdevelopmentcambodia.net/dataset/cambodian-sustainable-development-goals-framework-2016-2030/resource/d340c835-e705-40a4-8fb3-66f957670072>
- _____. (2019). *National Strategic Development Plan 2019-2023*. Retrieved January 15, 2021, from data.opendevdevelopmentmekong.net/dataset/087e8a03-f09d-4eb2-94f2-00d8d237b342/resource/bb62a621-8616-4728-842f-33ce7e199ef3/download/nsdp-2019-2023_en.pdf
- Sachs, J. D. (2014). *Why we need the UN's Sustainable Development Goals*. Retrieved January 15, 2021, from: <https://www.weforum.org/agenda/2014/09/sustainable-development-goals-jeffrey-sachs/>
- Sneddon, C., & Fox, C. (2006). Rethinking Transboundary Waters: A Critical Hydropolitics of the Mekong Basin. *Political Geography*, 25(2), 181-202.
- Socialist Republic of Vietnam. (2016). *The Five-Year Socio-economic Development Plan 2016-2020*. Retrieved January 20, 2021 from <https://data.opendevdevelopmentmekong.net/dataset/87776034-70ec-4abd-b19b-5aa76ef861b3/resource/ae36d276-57b6-4df9-8356-559ccd7c0976/download/vietnamsedp20162020.pdf>

- Stimson Center. (2020). *2020 Status of Lower Mekong Mainstream and Tributary Dams*. Retrieved January 15, 2021, from <https://www.stimson.org/2020/2020-status-of-lower-mekong-mainstream-and-tributary-dams/>
- The Guardian. (2020). *Cambodia Scraps Plans for Mekong Hydropower Dams*. Retrieved January 15, 2021, from <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/20/cambodia-scraps-plans-for-mekong-hydropower-dams>
- United Nations Sustainable Development Group. (n.d.). *Leave No One Behind*. Retrieved April 23, 2021, from <https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind>
- United Nations. (n.d.). *The 17 Goals Sustainable Development*. Retrieved January 15, 2021, from <https://sdgs.un.org/goals>
- VIET NAM GOVERNMENT PORTAL. (n.d.). *Viet Nam Sustainable Development Strategy for 2011-2020*. Retrieved January 15, 2021 from <http://www.chinhphu.vn/portal/page/portal/English/strategies/strategiesdetails?categoryId=30&articleId=10050825>
- Yoshimatsu, H. (2015). The United States, China, and Geopolitics in the Mekong Region. *Asian Affairs: An American Review*, 42(4), 173-194.

สิทธิขั้นพื้นฐานในรัฐธรรมนูญอินเดีย: บทสำรวจเบื้องต้น

อาดิลัน อูสมา¹

Received: March 8, 2021

Revised: June 14, 2021

Accepted: July 7, 2021

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสำรวจโดยเบื้องต้นเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานที่ระบุอยู่ในหมวดที่ 3 ของรัฐธรรมนูญอินเดีย โดยเกี่ยวข้องกับมาตราที่ 12 ถึง 35 ประกอบด้วยสิทธิขั้นพื้นฐาน 6 ประการคือ สิทธิในความเท่าเทียม สิทธิในการมีเสรีภาพ สิทธิที่จะไม่เอาเปรียบโดยมิชอบ สิทธิในการมีเสรีภาพในเรื่องศาสนา สิทธิในเรื่องวัฒนธรรมและการศึกษา และสิทธิในการรับเยียวยาตามรัฐธรรมนูญ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการวิจัยเอกสาร ผลการศึกษาพบว่า สิทธิขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิที่สามารถนำไปพิจารณาในศาลได้ในกรณีที่ถูกละเมิด ศาลฎีกามีหน้าที่ในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน สิทธิขั้นพื้นฐานรับรองและคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ ขณะที่สิทธิตามกฎหมายอื่นๆ รับรองและคุ้มครองโดยกฎหมายทั่วไป อย่างไรก็ตาม สิทธิขั้นพื้นฐานมิใช่สิทธิอันสมบูรณ์ รัฐสามารถจำกัดการใช้สิทธิขั้นพื้นฐานได้หากมีเหตุจำเป็น การมีสถานะที่นำไปพิจารณาในศาลได้ ทำให้บทบัญญัติในหมวดที่ 3 แตกต่างจากบทบัญญัติหมวดอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญ อาจกล่าวได้ว่าการที่สิทธิขั้นพื้นฐานมีสถานะทางกฎหมายที่สามารถนำไปพิจารณาในศาลได้ ถือเป็น การรับประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งในทางหลักการและทางปฏิบัติ นำมาซึ่งความยุติธรรม เสรีภาพ ความเท่าเทียม และภราดรภาพที่รัฐใช้หลักการนี้ปกครองประชาชน

คำสำคัญ สิทธิขั้นพื้นฐาน, รัฐธรรมนูญ, อินเดีย

¹ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200
อีเมล: adilan.u@cmu.ac.th

Fundamental Rights in the Constitution of India: A Brief Survey

Adilan Usama²

Abstract

This study preliminarily explores the six fundamental rights stipulated in Part III from Article 12 to 35 of the Constitution of India, including the right to equality, the right to freedom, the right against exploitation, the right to freedom of religion, the right to cultural and educational rights, and the right to constitutional remedies. Data were collected through qualitative methods and analyzed by documentary analysis. The study is found that the fundamental rights are justiciable when violated. The Supreme Court is responsible for protecting and defending the fundamental rights of the people as they are endorsed and protected by the Constitution, while other legal rights are endorsed and protected by ordinary laws. Nevertheless, fundamental rights are not absolute rights because the state could discretionarily impose restrictions on the rights when necessary. Due to their justiciability, the provisions of Part III differ from others in the Constitution. Assumingly, making the fundamental rights justiciable could have been justified as providing a theoretical and practical guarantee of rights and freedom to the people, and this perceived preservation of justice, liberty, equality, and solidarity, the principles that the state adheres to in governing its citizens.

Keywords Fundamental Rights, Constitution, India

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

1. บทนำ: พรหมแดนของความปกติและไม่ปกติ

โดยทั่วไป ในโครงสร้างทางสังคมในระบบวรรณะ (Caste System) ของอินเดีย สถานะของกลุ่มคนที่เรียกว่า จันทาล หรือดาลิต (Dalit) ถูกจัดประเภทอยู่นอกกลุ่มวรรณะทั้งสิ้น คือ พราหมณ์ กษัตริย์ แพศย์ และศูทร และเป็นกลุ่มคนที่มีสถานะต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับสี่วรรณะที่ยึดถือปฏิบัติในสังคมอินเดีย เป็นกลุ่มคนที่เรียกว่า ไม่สามารถสัมผัส หรือแตะต้องได้ (Untouchable) เนื่องจากถูกมองว่า เป็นชนชั้นที่เกี่ยวข้องกับสิ่งสกปรกไม่ว่าจะเป็นขยะ สิ่งปฏิกูล หรือซากสัตว์ ทำให้คนกลุ่มนี้ถูกรังเกียจเหยียดฉันทจากกลุ่มคนในวรรณะอื่นๆ และหลีกเลี่ยงที่จะยุ่งเกี่ยวกับ (สมหวัง แก้วสุฟอง, 2561, น. 121) อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญอินเดียมีผลบังคับใช้ในวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1950 ได้มีการยกเลิกการปฏิบัติต่อคนนอกวรรณะ หรือจันทาล และรัฐต้องปฏิบัติต่อทุกคนอย่างเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย รวมทั้งห้ามรัฐเลือกปฏิบัติต่อพลเมืองอันมีเหตุมาจากความแตกต่างทางด้านศาสนา เชื้อชาติ วรรณะ เพศ หรือสถานที่เกิด กล่าวได้ว่า ตามรัฐธรรมนูญ การปฏิบัติต่อคนนอกวรรณะไม่ว่าในรูปแบบใดก็ตามโดยเฉพาะจากรัฐกลายเป็นเรื่องที่ผิดกฎหมายสูงสุดของประเทศ การได้รับความเท่าเทียมทางกฎหมายเช่นคนที่อยู่ในวรรณะอื่น ทำให้กลุ่มคนจันทาลมีสถานะความเป็นพลเมือง (Citizenship) และได้รับการยอมรับให้ก้าวขึ้นมามีบทบาทสำคัญในพื้นที่สาธารณะมากขึ้น (ดังที่จะกล่าวต่อไป) นี่คงเป็นเรื่องที่อาจไม่ปกตินักเมื่อพิจารณาสถานะของจันทาลในโครงสร้างทางสังคมของอินเดียในระบบวรรณะก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นเรื่องปกติที่กลุ่มคนจันทาลถูกกีดกันและเลือกปฏิบัติในพื้นที่สาธารณะโดยไม่มีข้อห้ามอย่างชัดเจนในทางกฎหมาย พรหมแดนของความปกติและไม่ปกติในเรื่องนี้ถูกสร้างขึ้นเมื่อ 70 กว่าปีที่แล้วโดยการบัญญัติเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) ในหมวดที่ 3 ของรัฐธรรมนูญอินเดีย

อาจกล่าวได้ว่า การทำความเข้าใจอินเดียไม่ว่าจะเป็นประเด็นทางวัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง หรือกฎหมาย แทบเป็นไปไม่ได้เลยที่จะหลีกเลี่ยงที่จะไม่พูดถึงปัจจัยเรื่องความแตกต่างโดยเฉพาะเรื่องวรรณะที่ดำรงอยู่ในสังคมอินเดียมาอย่างยาวนาน ซึ่งส่งผลต่อการเลือกปฏิบัติในสังคมและเป็นสาเหตุสำคัญของความไม่เท่าเทียมระหว่างคนอินเดียในปัจจุบัน โดยส่วนตัว ผู้เขียนมีความสงสัยตลอดมาว่า ในฐานะที่อินเดียปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีโครงสร้างทางสังคมที่ยึดถือปฏิบัติในเรื่องวรรณะมาอย่างยาวนาน หลังได้รับเอกราช ตำแหน่งแห่งที่ของวรรณะในรัฐธรรมนูญอินเดียในฐานะกฎหมายสูงสุดของประเทศเป็นอย่างไร รัฐได้บรรจุเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ถ้ามี มีการระบุเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานในเรื่องใดบ้าง และเชื่อมโยงกับปัจจัยเรื่องวรรณะและปัจจัยความแตกต่างในเรื่องอื่นๆ เช่น

เชื้อชาติ เพศ หรือศาสนาอย่างไร เนื่องจากโดยความเข้าใจทั่วไป เรื่องใดที่ถูกกำหนดให้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานก็ควรครอบคลุมประชาชนทุกคนในฐานะพลเมืองและไม่ควรมีการเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของความแตกต่างดังกล่าว ฉะนั้น บทความขึ้นนี้จึงเป็นความพยายามรูปแบบหนึ่งของผู้เขียนที่ต้องการแสวงหาคำตอบของคำถามข้างต้นโดยการทำความเข้าใจสังคมอินเดียผ่านการสำรวจเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานที่บรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญ

2. อินเดียและรัฐธรรมนูญอินเดีย

ในฐานะที่เป็นประเทศหนึ่งในอารยธรรมของโลกที่มีขนาดใหญ่ทั้งในเชิงพื้นที่และจำนวนประชากร อินเดียจึงมีความซับซ้อนและความหลากหลายทางวัฒนธรรม ศาสนา ภาษา และชาติพันธุ์สูงที่สุดแห่งหนึ่งของโลก³ ประกอบกับเพิ่งได้รับเอกราชจากอังกฤษเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ.1947 ทำให้อินเดียถือเป็นรัฐเกิดใหม่ในสังคมการเมืองระหว่างประเทศ รัฐธรรมนูญจึงเป็นเครื่องมือที่นำพาประเทศไปสู่ความเป็นรัฐที่มีอำนาจอธิปไตยเหมือนกับอีกหลายประเทศที่ได้รับเอกราชภายหลังจากการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่สอง อีกทั้งยังเป็นเครื่องหมายสำคัญที่สะท้อนความเป็นอินเดียที่โอบรับความหลากหลายที่ดำรงอยู่ในสังคมได้อย่างน่าทึ่ง อาจกล่าวได้ว่า เมื่อพิจารณาบริบทของสังคมอินเดียในภาพรวม รัฐธรรมนูญอินเดียเป็นเสมือนเอกสารที่ปฏิวัติเปลี่ยนโฉมประเทศในหลายด้าน เช่น ให้สิทธิการออกเสียงเลือกตั้งทั่วไปแก่พลเมือง ทั้งที่ในช่วงเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั้น อัตราการรู้หนังสือของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ ให้สิทธิความเป็นพลเมืองโดยไม่พิจารณาความแตกต่างทางวรรณะ ศาสนา หรือหลักความศรัทธาทั้งที่เป็นประเทศที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมและศาสนาสูงมาก กำหนดรูปแบบของรัฐให้เป็นรัฐฆราวาส (Secular State) ขณะที่ประชาชนในประเทศยึดถือปฏิบัติตามแนวทางศาสนาและความเชื่อของตนเองอย่างเคร่งครัด (Mehta, 2010, p. 20) เป็นต้น ดังนั้น การศึกษาเรื่องรัฐธรรมนูญอินเดียในประเด็นใดประเด็นหนึ่งจึงอาจจะช่วยให้เราได้รู้จักและเข้าใจความเป็นอินเดียมากขึ้น

สำหรับอินเดีย ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศคือ สภาร่างรัฐธรรมนูญ (Constituent Assembly) ซึ่งมีการจัดประชุมครั้งแรกเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ.

³ อินเดียมีขนาดพื้นที่ของประเทศใหญ่เป็นอันดับ 7 ของโลก ประกอบด้วย 28 รัฐและ 8 ดินแดนสหภาพ มีจำนวนประชากรมากที่สุดเป็นอันดับ 2 ของโลกรองจากจีน อินเดียมีประชากรประมาณ 1.3 พันล้านคน เป็นชาวฮินดูประมาณร้อยละ 80.5 มุสลิม ร้อยละ 13.4 คริสเตียน ร้อยละ 2.3 ซิกข์ ร้อยละ 1.9 และพุทธ ร้อยละ 0.8 มีกลุ่มชาติพันธุ์ประมาณ 2,800 กลุ่ม มีกลุ่มวรรณะประมาณ 20,000 กลุ่ม มีภาษาพูดประมาณ 4,600 ภาษา/สำเนียง โดยมีภาษาที่รับรองโดยรัฐธรรมนูญ 22 ภาษา

1946 หลังได้รับเอกราช สภาร่างรัฐธรรมนูญก็ยังได้ทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติ (Legislative Assembly) ชุดแรกของอินเดีย พร้อมทั้งจัดตั้งคณะกรรมการธิการชุดหนึ่งเพื่อจัดเตรียมร่างรัฐธรรมนูญคือ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (Drafting Committee) ภายใต้การนำของ ดร.บี. อาร์. อัมเบดการ์ (B. R. Ambedkar) (Parliament of India, 2021) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญอินเดีย และเป็นบุคคลที่มาจากชนชั้นจัณฑาล หลังจากใช้เวลาเกือบ 3 ปี นับตั้งแต่การประชุมครั้งแรก รัฐธรรมนูญอินเดียก็ได้รับการรับรองโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน ค.ศ. 1949 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1950 รัฐธรรมนูญได้วางแนวทางและกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองคาพยพต่างๆ ในการปกครองประเทศไว้อย่างครอบคลุมและรอบด้าน ตั้งแต่ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันต่างๆ และพื้นที่ การปกครอง ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐบาลแห่งรัฐ และหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ระหว่างประชาชนและรัฐบาล จนไปถึงความสัมพันธ์ระหว่าง ประเด็นทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ (Bakshi, 2009, p. a) รัฐธรรมนูญอินเดียถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับหนึ่งที่ยาวที่สุดในโลก และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือเป็นฉบับแรกและฉบับเดียวที่ยังคงมีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน ในช่วงแรก รัฐธรรมนูญอินเดียมีทั้งหมด 395 มาตรา 22 หมวด และ 8 ตารางภาคผนวก ในปัจจุบันมีจำนวนมาตราเพิ่มขึ้นมาเป็น 448 มาตรา 25 หมวด และ 12 ตารางภาคผนวก จากการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมด 104 ครั้ง (Government of India, 2020, p. 50) หมวดหนึ่งที่บรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญอินเดียตั้งแต่มีผลบังคับใช้คือ หมวดที่ว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐาน⁴

3. สิทธิขั้นพื้นฐานในรัฐธรรมนูญอินเดีย

“ช่วงการปกครองของอังกฤษในอินเดีย ผู้ปกครองได้ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง ดังนั้น กลุ่มผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการถูกคุมขังอันยาวนานภายใต้การปกครองของอังกฤษ จึงมีมุมมองเชิงบวกต่อ

⁴ เนื่องจากอินเดียถือเป็นประเทศที่เพิ่งมีรัฐธรรมนูญของตนเองภายหลังจากได้รับเอกราชและมีรูปแบบรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่จะมีการหยิบยืมข้อดีจากรัฐธรรมนูญของต่างประเทศมาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญของตนเอง การบัญญัติเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานก็ได้รับอิทธิพลมาจากรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาในเรื่องที่ว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองซึ่งอยู่ในบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐธรรมนูญอเมริกาฉบับที่ 1 ถึง 10 ที่ถูกเรียกรวมกันว่า "Bill of Rights" อาจกล่าวได้ว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญอเมริกาเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่มีความเก่าแก่มากที่สุดในโลกที่มีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน จึงเป็นต้นแบบและแรงบันดาลใจในการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศอื่นๆ ด้วย

เรื่องสิทธิมนุษยชน เช่นนั้น สิทธิมนุษยชนจึงถูกบรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญภายใต้ชื่อ ‘สิทธิขั้นพื้นฐาน’ หมวดที่ 3 มาตราที่ 12 ถึง 35” (Jain, 2000, p. 2)

สิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญบรรจุอยู่ในหมวดที่ 3 ของรัฐธรรมนูญอินเดียถือเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคลที่เป็นพลเมืองอินเดีย ทำให้คนอินเดียมีสิทธิและเสรีภาพที่เท่าเทียมภายใต้กฎหมายท่ามกลางความหลากหลายและโครงสร้างทางสังคมที่ซับซ้อน สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญอินเดียมี 6 ประการ โดยเกี่ยวข้องกับมาตราที่ 12 ถึง 35 เป็นสิทธิที่สามารถนำไปฟ้องร้องต่อศาลได้ (Justiciable) ในกรณีที่ถูกละเมิด สิทธิขั้นพื้นฐานนั้นมีความแตกต่างจากสิทธิทางกฎหมายอื่นๆ (Legal Rights) กล่าวคือ สิทธิขั้นพื้นฐานได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ ขณะที่สิทธิทางกฎหมายอื่นๆ ได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยกฎหมายทั่วไป (Ordinary Law) (Bakshi, 2009) หมายความว่า สิทธิในกลุ่มหลังสามารถเปลี่ยนแปลงและแก้ไขได้โดยผ่านกระบวนการบัญญัติกฎหมายทั่วไป ในทางตรงกันข้าม การกระทำอย่างเดียวกันกับสิทธิในกลุ่มแรกนั้นต้องกระทำผ่านกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ⁵ (Jain, 2000, p. 3) อย่างไรก็ตาม สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ระบุอยู่ในรัฐธรรมนูญนั้นมีได้เป็นสิทธิอันสัมบูรณ์ หรือเด็ดขาด (absolute rights) (Bakshi, 2009) กล่าวคือ ในกรณีที่มีความจำเป็น หรือมีเหตุอันควร รัฐ⁶ มีอำนาจในการจำกัดและควบคุมสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนได้เช่นกัน ขณะที่ศาลฎีกา (Supreme Court) มีอำนาจและหน้าที่ในการปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญโดยไม่ให้มีการละเมิดจากกระทำของรัฐ ฉะนั้น กฎหมาย มาตรการ หรือนโยบายใดๆ ของรัฐ อาจถูกยกเลิก หรือประกาศให้เป็นโมฆะได้ ถ้ามีการละเมิด หรือจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานโดยไม่มีเหตุอันควร

3.1 สิทธิที่สามารถนำไปพิจารณาในศาลได้

ในมาตราที่ 13 ของรัฐธรรมนูญอินเดียระบุว่า กฎหมายทั้งหมดที่บังคับใช้ในดินแดนของอินเดียก่อนที่จะมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งขัดแย้งกับบทบัญญัติเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานตามหมวดที่ 3 ถือว่ากฎหมายนั้นเป็นโมฆะ ในมาตราเดียวกันนี้ ยังระบุต่อไปอีกว่า รัฐจะต้องไม่บัญญัติกฎหมายใดๆ ที่จะพราก หรือลดทอนสิทธิ์ที่ระบุไว้หมวดนี้ และการบัญญัติกฎหมายใดๆ ที่ละเมิดข้อกำหนดนี้ ถือว่าเป็นโมฆะ (Government of India, 2021, p. 6)

⁵ วิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญระบุอยู่ในมาตราที่ 368 หมวดที่ 20 ของรัฐธรรมนูญอินเดีย

⁶ ในมาตราที่ 12 ให้คำนิยามของรัฐว่า หมายถึง รัฐบาลและรัฐสภาแห่งอินเดีย รัฐบาลและสภานิติบัญญัติของแต่ละรัฐ และฝ่ายที่มีอำนาจในระดับท้องถิ่นทั้งหมด หรือฝ่ายที่มีอำนาจอื่นๆ ที่อยู่ในดินแดนของอินเดีย หรือภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาลอินเดีย

มาตรานี้ถือว่าการติดอาวุธให้กับบพัญญัติเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐาน ทำให้เรื่องนี้สามารถนำไปฟ้องร้องในศาลได้ (Jain, 2000, p. 4) ในกรณีที่รัฐมีมาตรการ หรือบัญญัติกฎหมายใดๆ ที่จะเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ การมีสถานะเช่นนี้ทำให้สิทธิให้หมวดที่ 3 แตกต่างจากบพัญญัติในหมวดอื่นของรัฐธรรมนูญอินเดีย เช่น บพัญญัติในหมวดที่ 4 ว่าด้วยแนวนโยบายที่รัฐพึงปฏิบัติ (Directive Principles of State Policy) ที่วางแนวทางให้รัฐออกกฎหมาย หรือกำหนดนโยบายโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีความอยู่ดีกินดี เช่น การส่งเสริมเรื่องสวัสดิการของประชาชน การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น โดยรวมพูดถึงการส่งเสริมเรื่องความยุติธรรม เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ถึงแม้จะถูกบรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐาน แต่บพัญญัติในเรื่องนี้ไม่สามารถนำไปฟ้องร้องศาลได้ในกรณีที่เห็นว่ารัฐไม่สามารถดำเนินนโยบายตามแนวทางที่วางไว้ในหมวดที่ 4⁷ ดังที่ระบุไว้ในมาตราที่ 37 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า ไม่ว่าศาลใดก็ตาม ไม่สามารถบังคับใช้บพัญญัติในหมวดนี้ได้ แต่หลักการที่กำหนดไว้ถือเป็นหลักพื้นฐานในการปกครองประเทศและเป็นหน้าที่ของรัฐในการนำเอาหลักการนี้ไปใช้ในการบัญญัติกฎหมาย (Government of India, 2021, p. 21)

3.2 สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญอินเดีย 6 ประการ ประกอบด้วย

- (1) สิทธิในความเท่าเทียม (Right to equality) อยู่ในมาตราที่ 14-18
- (2) สิทธิในการมีเสรีภาพ (Right to freedom) อยู่ในมาตราที่ 19-22
- (3) สิทธิที่จะไม่ถูกเอาเปรียบโดยมิชอบ (Right Against Exploitation) อยู่ในมาตราที่ 23-24
- (4) สิทธิในการมีเสรีภาพในศาสนา (Right to Freedom of Religion) อยู่ในมาตราที่ 25-28
- (5) สิทธิในเรื่องวัฒนธรรมและการศึกษา (Right to Cultural and Educational Rights) อยู่ในมาตราที่ 29-30
- (6) สิทธิในการรับการเยียวยาตามรัฐธรรมนูญ (Right to Constitutional Remedies) อยู่ในมาตราที่ 32

⁷ การที่บพัญญัติในหมวดที่ 4 ไม่สามารถนำไปพิจารณาในศาลได้ไม่ได้หมายความว่า บพัญญัติในหมวดนี้ไม่มีความสำคัญ แต่อาจเป็นเพราะว่า ประเทศขาดทรัพยากรที่จะเกื้อหนุนให้รัฐกำหนดนโยบายทุกอย่างตามที่ระบุไว้ในหมวดที่ 4 ได้อย่างครบถ้วนและสมบูรณ์ ถ้าหากรัฐธรรมนูญทำให้บพัญญัติในหมวดนี้ นำไปพิจารณาในศาลได้เช่นเดียวกับบพัญญัติว่าด้วยเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานในหมวดที่ 3 และรัฐไม่สามารถดำเนินการตามแนวทางที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญได้ ก็อาจจะกลายเป็นวิกฤติทางรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน

สำหรับสิทธิขั้นพื้นฐานทั้ง 6 ประการนั้น รัฐธรรมนูญได้ระบุถึงสิทธิและเสรีภาพปลีกย่อยอื่นๆ อยู่ภายใต้สิทธิขั้นพื้นฐานในแต่ละข้อด้วย

3.2.1 สิทธิในความเท่าเทียม

สิทธิในความเท่าเทียมประกอบด้วยสิทธิต่างๆ ดังนี้

ความเท่าเทียมทางกฎหมาย

ตามมาตราที่ 14 รัฐต้องไม่ปฏิเสธแก่บุคคลใดๆ ในความเท่าเทียมทางกฎหมาย หรือให้การปกป้องอย่างเท่าเทียมกันในทางกฎหมายภายในดินแดนของอินเดีย (Government of India, 2021, p. 6) กล่าวคือ รัฐต้องให้ความเท่าเทียม หรือให้การปกป้องแก่ทุกคนอย่างเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย โดยทั่วไปการให้ความเท่าเทียมแก่ทุกคนทางกฎหมายถือเป็นหน้าที่ที่รัฐต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัด หากไม่แล้วการปกครองโดยหลักนิติรัฐจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้

ห้ามการเลือกปฏิบัติ

ตามมาตราที่ 15 ห้ามรัฐเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ต่อพลเมืองบนพื้นฐานของศาสนา เชื้อชาติ วรรณะ เพศ หรือสถานที่เกิด บนพื้นฐานของความแตกต่างข้างต้น ห้ามมิให้มีการขัดขวางพลเมืองต่อการเข้าถึงร้านค้า ร้านอาหาร โรงแรมหรือสถานบันเทิง หรือการใช้สหรน้ำ บ่อน้ำ ท่าอาบน้ำ ถนน และสถานที่ที่เป็นที่พักสาธารณะหรือมอบให้เป็นสาธารณะสมบัติ (Government of India, 2021, p. 7) อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในมาตรานี้ ไม่ได้เป็นการขัดขวางให้รัฐกำหนดมาตรการ หรือนโยบายเฉพาะเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับคนบางกลุ่ม

ทั้งสองมาตราข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า ถึงแม้สังคมอินเดียจะมีโครงสร้างทางสังคมที่ซับซ้อนและมีความหลากหลาย โดยเฉพาะเรื่องวรรณะที่สร้างความไม่เท่าเทียมกันระหว่างคนอินเดียมาโดยตลอด แต่เมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดบทบัญญัติข้อนี้ออกมา ทำให้การเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของความแตกต่างเหล่านั้น เป็นเรื่องที่ขัดกับกฎหมายรัฐธรรมนูญไปโดยปริยาย ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างสังคมที่ให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมและความเสมอภาค ทั้งที่ในความจริง ความแตกต่างข้างต้นยังคงเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการกำหนดสถานะและความสัมพันธ์ของบุคคลในสังคมอินเดีย

สำหรับมาตรานี้ เสมือนเป็นส่วนขยายต่อจากมาตราที่ 14 แต่มีข้อสังเกตคือ มาตราที่ 15 ให้สิทธิเฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมือง (Citizens) ขณะที่มาตราที่ 14 ให้สิทธิแก่บุคคลใดก็ได้ (Any person) โดยไม่จำเป็นต้องเป็นพลเมือง นอกจากนี้ มาตราที่ 15 ยังอนุญาตให้รัฐสามารถกำหนดมาตรการพิเศษบางอย่างเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับผู้หญิง เด็ก พลเมืองที่ด้อยโอกาสทางการศึกษาและสังคม (Socially and educationally backward classes) กลุ่มวรรณะที่ถูกกำหนด (Scheduled Castes) หรือมีชื่อเรียกโดยทั่วไปว่า จัณฑาล และชนเผ่าที่ถูกกำหนด

(Scheduled Tribes) (Bakshi, 2009, p. 28) โดยมาตรการของรัฐที่ออกมาเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำให้กับคนกลุ่มนี้ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติตามมาตราที่ 15

ความเท่าเทียมทางโอกาสในการทำงานภาครัฐ

มาตราที่ 16 กำหนดให้พลเมืองทุกคนมีความเท่าเทียมทางโอกาสในการทำงานภาครัฐ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความแตกต่างทางศาสนา เชื้อชาติ วรรณะ เพศ การสืบเชื้อสาย สถานที่เกิด หรือที่อยู่อาศัย อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตอย่างหนึ่งของมาตรานี้คือ อนุญาตให้รัฐสามารถออกข้อกำหนดในการสงวนตำแหน่งงานเพื่อประโยชน์สำหรับพลเมืองที่เป็นกลุ่มด้อยโอกาส รวมไปถึงคนในกลุ่มวรรณะที่ถูกกำหนดและชนเผ่าที่ถูกกำหนด ในกรณีที่รัฐเห็นว่ายังมีจำนวนไม่มากพอในการทำงานในภาครัฐ (Government of India, 2021, pp. 7-8) โดยข้อกำหนดในลักษณะนี้ไม่ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิความเท่าเทียมทางโอกาสในการทำงานภาครัฐตามที่กล่าวไว้ในมาตราที่ 16

การยกเลิกการปฏิบัติต่อคนนอกวรรณะ

มาตราที่ 17 บัญญัติให้มีการยกเลิกการปฏิบัติต่อคนนอกวรรณะ (untouchability) หรือจัณฑาล การปฏิบัติเรื่องนี้ไม่ว่าในรูปแบบใดถือว่าเป็นสิ่งต้องห้าม การใช้กำลังบังคับที่เกิดจากปฏิบัติต่อคนนอกวรรณะจะต้องได้รับโทษตามกฎหมาย (Government of India, 2021, p. 8)

มาตรานี้ถือได้ว่าเป็นชัยชนะของคนจัณฑาล ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ไม่ได้อยู่ในสารบบของวรรณะทั้งสี่และถูกสังคมรังเกียจและหนีห่างเพราะมองว่ายุ่งเกี่ยวกับสิ่งสกปรก อย่างไรก็ตามถึงแม้ความเชื่อเรื่องการปฏิบัติต่อคนนอกวรรณะยังคงดำรงอยู่ในสังคมอินเดีย แต่สังคมก็เปิดกว้างมากขึ้นเรื่อยๆ และได้เห็นคนจำนวนไม่น้อยที่มาจากชนชั้นจัณฑาลก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งสำคัญทางการเมือง เช่น ดร.บี. อาร์. อัมเบดการ์ ผู้ที่ได้รับการขนานนามว่าเป็นบิดาแห่งรัฐธรรมนูญอินเดีย นาย เค. อาร์. นารายันัน (K. R. Narayanan) อดีตประธานาธิบดีอินเดียคนแรกที่เป็นคนชนชั้นจัณฑาล นาย ราม ฌัฐ โกวินทร์ (Ram Nath Kovind) ประธานาธิบดีอินเดียคนปัจจุบัน (ปีพีสี่ไทย, 2560ก) เป็นต้น

การยกเลิกการให้คำนำหน้าฐานะ

สำหรับมาตราที่ 17 ระบุถึงการยกเลิกการให้คำนำหน้าฐานะ หรือบรรดาศักดิ์ (Titles) โดยรัฐ เว้นแต่ในกรณีที่เป็นการคำนำหน้าทางทหาร หรือทางวิชาการ (Government of India, 2021, p. 8)

โดยทั่วไป สังคมมีความไม่เท่าเทียมกันเป็นทุนเดิม การปฏิบัติต่อทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน จึงอาจเป็นการผลิตซ้ำความไม่เท่าเทียม ดังนั้น สำหรับสิทธิในความเท่าเทียม แสดงให้เห็นว่าอินเดียต้องการสร้างสังคมที่ทุกคนมีความเท่าเทียมกันทางกฎหมาย และอาศัยกฎหมาย

เป็นเครื่องมือในการดำเนินการเรื่องนี้ อาจเป็นเพราะว่า สังคมอินเดียในอดีตมีการแบ่งชนชั้นวรรณะอย่างชัดเจนและเคร่งครัด จนทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างคนอินเดียสูงมาก รัฐจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการให้สิทธิเรื่องโควตาสำรอง (Reservation Quota) สำหรับที่นั่งเรียนในมหาวิทยาลัยและตำแหน่งงานในภาครัฐให้แก่กลุ่มคนชายขอบโดยรวมถึงคนที่ได้รับผลกระทบจากการแบ่งชนชั้นวรรณะด้วย (ปิยณัฐ สร้อยคำ, 2556, หน้า 1359-1363) การบรรจุเรื่องสิทธิความเท่าเทียมในรัฐธรรมนูญอาจมองได้ว่าเป็นการปฏิวัติประเทศโดยเลือกที่จะสร้างสังคมใหม่ที่มีความเท่าเทียมกันทั้งในทางกฎหมาย สังคม และเศรษฐกิจ จึงจำเป็นต้องปฏิบัติกับทุกคนแบบไม่เท่าเทียมกันเพื่อลดความไม่เท่าเทียมที่ดำรงอยู่ในสังคมอินเดียก่อนหน้านี้

3.2.2 สิทธิในการมีเสรีภาพ

สิทธิในการมีเสรีภาพประกอบด้วยสิทธิต่างๆ ดังนี้

การปกป้องสิทธิบางประการ

สิทธิในกลุ่มนี้ตามมาตราที่ 19 ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการพูดและแสดงออก สิทธิในการรวมตัวกันโดยสันติปราศจากอาวุธ สิทธิในการจัดตั้งสมาคม หรือสหภาพ สิทธิในการเคลื่อนย้ายอย่างอิสระในดินแดนของอินเดีย สิทธิในการอาศัยและลงหลักปักฐานในพื้นที่ต่างๆ ในดินแดนของอินเดีย และสิทธิในการประกอบวิชาชีพ อาชีพ การทำการค้า หรือธุรกิจ อย่างไรก็ตาม มาตรานี้ให้สิทธิแก่รัฐในการจำกัดสิทธิเสรีภาพข้างต้น ทั้งนี้ หากเป็นไปเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสัมพันธ์อันดีกับต่างประเทศ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของสังคม (Government of India, 2021, p. 9)

การปกป้องเรื่องการพิพากษาลงโทษสำหรับการกระทำผิด

ในมาตราที่ 20 กล่าวถึงการดำเนินคดีต่อบุคคล โดยระบุว่า บุคคลจะไม่ถูกพิพากษาลงโทษสำหรับการกระทำผิดใดเว้นแต่จะเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายที่บังคับใช้ในเวลานั้น และจะต้องไม่ได้รับการลงโทษเกินกว่าบทลงโทษของกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในตอนที่กระทำความผิด นอกจากนี้ ยังได้ระบุต่ออีกว่า บุคคลจะต้องไม่ถูกลงโทษสำหรับความผิดเดียวกันมากกว่าหนึ่งครั้ง และบุคคลที่ตกเป็นผู้ต้องหาจะต้องไม่ถูกบังคับเพื่อให้ถ้อยคำที่เป็นปฏิปักษ์กับตนเอง (Government of India, 2021, p. 10) ทั้งนี้ การปกป้องสิทธิตามมาตราที่ 20 เป็นไปเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ตกเป็นผู้ต้องหาเพื่อให้การไต่สวนในศาลเป็นไปด้วยความยุติธรรม เพราะโดยหลักทั่วไป ตราบไต่ที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษาให้คดีถึงที่สุดว่า บุคคลนั้นเป็นผู้กระทำความผิด จะต้องสันนิษฐานไว้ก่อนบุคคลดังกล่าวเป็นผู้บริสุทธิ์

การปกป้องชีวิตและเสรีภาพส่วนบุคคล

มาตราที่ 21 ระบุว่า บุคคลจะต้องไม่ถูกเพิกถอนสิทธิจากชีวิตและอิสรภาพความเป็นส่วนตัว เว้นแต่จะเป็นไปตามกระบวนการทางกฎหมายที่บัญญัติไว้ (Government of India, 2021, p. 10) โดยปกติ รัฐไม่สามารถจับกุมบุคคลใดโดยปราศจากข้อกล่าวหาทางกฎหมายได้ การจับกุมจึงต้องมีการแจ้งข้อหา และเมื่อมีการจับกุมแล้ว บุคคลดังกล่าวก็มีสิทธิที่จะปกป้องตนเองในทางกฎหมาย เช่น มีสิทธิที่จะให้การปฏิเสธข้อกล่าวหา มีสิทธิในการเรียกทนายเป็นต้น ดังนั้น บุคคลจึงมีสิทธิในชีวิตและอิสรภาพความเป็นส่วนตัว การที่รัฐจะเพิกถอนสิทธินี้ไปจากประชาชน จะต้องดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมายเท่านั้น

สิทธิเรื่องการศึกษา

มาตราที่ 21A ของรัฐธรรมนูญระบุสิทธิเรื่องการศึกษาไว้ว่า รัฐจะต้องจัดการศึกษาภาคบังคับและไม่มีค่าใช้จ่ายให้แก่เด็กทุกคนที่มีอายุระหว่าง 6-14 ปี (Government of India, 2021, p. 11) อันที่จริง มาตรานี้ไม่ได้ถูกบรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่แรกเมื่อปี ค.ศ. 1950 แต่ได้มีการเพิ่มเข้ามาในภายหลังผ่านบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 86 เมื่อปี ค.ศ. 2010 (The Constitution of India, 2021) โดยในปี ค.ศ. 2009 รัฐสภาอินเดียได้ผ่านกฎหมายสิทธิการศึกษาขั้นพื้นฐาน (The Right of Children to Free and Compulsory Education Act) และมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 2010 (The Right to Education, 2013) การศึกษาจึงถูกกำหนดให้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานสำหรับเด็กอินเดียทุกคนที่มีอายุระหว่าง 6-14 ปี

การปกป้องสิทธิจากการจับกุมและการคุมขังในบางกรณี

ในมาตราที่ 22 ระบุว่า ไม่มีบุคคลใดที่ถูกจับกุมจะถูกควบคุมตัวโดยไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหา และจะต้องไม่ถูกปฏิเสธสิทธิในการปรึกษาหารือ หรือการปกป้องโดยทนายเมื่อมีการจับกุมและควบคุมตัว บุคคลดังกล่าวจะต้องถูกนำตัวไปยังผู้พิพากษาที่ใกล้ที่สุดภายใน 24 ชั่วโมง โดยการคุมตัวมากกว่า 24 ชั่วโมงไม่สามารถกระทำได้หากไม่ได้รับการอนุญาตจากผู้พิพากษา อย่างไรก็ตาม มาตรานี้ก็มิข้อยกเว้นสำหรับมาตรการการควบคุมตัวเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ต้องหาไปก่อเหตุ (preventive detention) (Government of India, 2021, p. 11) กล่าวคือ หากรัฐเห็นว่าบุคคลใดมีแนวโน้มที่จะไปกระทำความผิด หรือจะเป็นภัยคุกคามต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของรัฐ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องสามารถจับกุม หรือควบคุมตัวบุคคลดังกล่าวได้

สิทธิในการมีเสรีภาพนั้น ชี้ให้เห็นว่า อินเดียส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยการนำเอาแนวคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพมาบรรจุเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในรัฐธรรมนูญ ในหลักการประชาธิปไตย เรื่องสิทธิเสรีภาพเป็นองค์ประกอบสำคัญในการจรรโลงและดำรง

ระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนยังเป็นองค์ประกอบหลักในการปกครองโดยหลักนิติรัฐอีกด้วย

3.2.3 สิทธิที่จะไม่ถูกเอาเปรียบโดยมิชอบ

สิทธิที่จะไม่ถูกเอาเปรียบโดยมิชอบประกอบด้วยสิทธิต่างๆ ดังนี้

ห้ามค้ามนุษย์และแรงงานบังคับ

มาตราที่ 23 ห้ามการค้ามนุษย์และเบการ (Begar)⁸ และรูปแบบอื่นที่คล้ายกับแรงงานบังคับ และการฝ่าฝืนใดๆ ของบทบัญญัตินี้จะได้รับการลงโทษตามกฎหมาย (Government of India, 2021, p. 13)

ห้ามการจ้างงานเด็กทำงานในโรงงาน

สำหรับมาตราที่ 24 ระบุ ห้ามไม่ให้เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 14 ปี ทำงานในโรงงานหรือเหมืองแร่ หรือเกี่ยวข้องกับการทำงานที่อันตรายอื่นๆ (Government of India, 2021, p. 13) อย่างไรก็ตาม แรงงานเด็กในอินเดียยังคงมีจำนวนมาก ถ้าหากพิจารณาข้อมูลขององค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (United Nations Children's Fund - UNICEF) พบว่า จากการสำรวจสำมะโนประชากรเมื่อปี ค.ศ. 2011 จำนวนแรงงานเด็กในอินเดียมีมากถึง 10.1 ล้านคน โดยแบ่งเป็นแรงงานเด็กผู้ชายจำนวน 5.6 ล้านคน และแรงงานเด็กผู้หญิง 4.5 ล้านคน ในอินเดีย แรงงานเด็กทำงานอยู่ในอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น การเผาอิฐ การถักพรม การทำเครื่องนุ่งห่ม การบริการอาหาร เกษตรกรรม ประมง และเหมืองแร่ (UNICEF, n.d.)

มาตราที่ 21A และมาตราที่ 24 สะท้อนถึงการให้ความสำคัญกับเด็กซึ่งเป็นวัยที่ควรเรียนหนังสือแทนที่จะต้องทำงานใช้แรงงาน ถ้าเด็กได้รับการศึกษาภาคบังคับโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายจนถึงอายุ 14 ปี ก็อาจจะช่วยลดแรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 14 ปี ในตลาดแรงงานได้ (National Council of Educational Research and Training, 2015, p. 38) ฉะนั้น อาจมองได้ว่าทั้งสองมาตราเป็นการส่งเสริมซึ่งกันและกันเพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็กในฐานะที่เป็นทรัพยากรมนุษย์อันล้ำค่าของประเทศ

⁸ ชื่อเรียกรูปแบบแรงงานบังคับที่มีอยู่ในสังคมอินเดียตั้งแต่ก่อนที่จะได้รับเอกราช แรงงานเหล่านี้ทำงานให้กับผู้ปกครองโดยไม่ได้รับค่าจ้าง ต่อมาเมื่ออินเดียได้รับเอกราช รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ระบบการทำงานในลักษณะนี้ผิดกฎหมาย

3.2.4 สิทธิในการมีเสรีภาพในเรื่องศาสนา

สิทธิในการมีเสรีภาพทางศาสนาประกอบด้วยสิทธิต่างๆ ดังนี้

เสรีภาพทางมโนธรรม และการนับถือ การปฏิบัติและการเผยแพร่ศาสนาโดยเสรี

สำหรับมาตราที่ 25 ระบุว่า ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันในทางมโนธรรม และการนับถือ การปฏิบัติ และการเผยแพร่ศาสนาโดยอิสระ ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดีของสังคม และความปลอดภัยเรื่องสุขภาพ (Government of India, 2021, p. 13) อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในมาตรานี้ได้ให้อำนาจแก่รัฐในการจำกัด หรือ ควบคุมกิจกรรมทางโลกบางอย่างที่เชื่อมโยงกับการปฏิบัติศาสนา

เสรีภาพในการจัดการกิจการทางศาสนา

มาตราที่ 26 ให้สิทธิแก่องค์กรทางศาสนาได้แก่ สิทธิการก่อตั้งและคงไว้ซึ่งสถาบัน เพื่อวัตถุประสงค์ในเรื่องศาสนาและการกุศล การจัดการกิจการตนเองในเรื่องศาสนา การเป็นเจ้าของและมีกรรมสิทธิ์ในสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ และบริหารทรัพย์สินดังกล่าวได้ตามกฎหมาย (Government of India, 2021, pp. 13-14) เช่นเดียวกันมาตราที่ 25 เสรีภาพในเรื่องนี้ต้องอยู่ภายใต้ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดีของสังคม และความปลอดภัยเรื่องสุขภาพ

การจ่ายภาษีเพื่อสนับสนุนศาสนาใดศาสนาหนึ่ง

มาตราที่ 27 ระบุว่า บุคคลจะต้องไม่ถูกบังคับให้จ่ายภาษีเพื่อสนับสนุน หรือรักษาศาสนาหรือนิกายทางศาสนาใดศาสนาหนึ่ง (Government of India, 2021, p. 14) กล่าวคือ มาตรานี้สะท้อนความรัฐฆราวาสของอินเดีย เพราะว่าภาษีหมายถึง เงินที่รัฐบังคับเอาจากประชาชนตามกฎหมายเพื่อเอามาทำประโยชน์ส่วนรวม ถ้าหากรัฐเก็บภาษีเพื่อเอามาใช้ประโยชน์สำหรับศาสนาใดศาสนาหนึ่งเป็นการเฉพาะ แสดงว่ารัฐยกย่อง อุปถัมภ์ และสนับสนุนศาสนานั้นมากกว่าศาสนาอื่น ดังนั้น มาตราที่ 27 จึงห้ามการจ่ายภาษีในลักษณะนี้ (Bakshi, 2009, p. 65)

การเข้าชั้นเรียนในสถาบันการศึกษาบางประเภทที่มีการสอนศาสนาและการสวดมนต์

มาตราที่ 28 กล่าวว่า ไม่จัดให้มีการสอนศาสนาในสถาบันการศึกษาใดๆ ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐ (Government of India, 2021, p. 14) อย่างไรก็ตาม มาตรานี้ก็มีข้อยกเว้นบางประการ เช่น ยกเว้นให้กับสถาบันการศึกษาที่บริหารจัดการโดยรัฐแต่ก่อตั้งภายใต้การบริหารทรัพย์สินซึ่งร้องขอให้มีการสอนศาสนาในสถาบันดังกล่าว การสอนศาสนาจึงสามารถกระทำได้ในสถาบันการศึกษาประเภทนี้ เป็นต้น จริงๆ แล้ว วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติข้อนี้คือ การควบคุมและจำกัดเกี่ยวกับการสอนศาสนาในสถาบันการศึกษาที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐ (The Constitution of India, 2021)

สำหรับอินเดีย ศาสนามีอิทธิพลต่อทุกองคาพยพของสังคมและผู้คน เป็นหนึ่งในปัจจัยที่บ่งบอกถึงความหลากหลายของอินเดีย และมีอิทธิพลที่ทรงพลังซึ่งอาจมีผลต่อการรวมตัวหรือพังทลายของรัฐก็ได้ การแบ่งแยกประเทศระหว่างอินเดียกับปากีสถานเมื่อปี ค.ศ. 1947 ได้ใช้ศาสนาเป็นเครื่องมือในการระดมมวลชนจนนำไปสู่การจลาจลทางศาสนา และเป็นข้ออ้างจนนำไปสู่การขอแยกประเทศ บาดแผลและความเจ็บปวดทางประวัติศาสตร์ของอินเดีย ทำให้รัฐตระหนักถึงพลังทางศาสนา การให้ความสำคัญกับทุกศาสนาโดยไม่เลือกปฏิบัติจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นที่ทำให้คนในสังคมอินเดียอยู่ร่วมกันและเดินหน้าต่อไปได้

3.2.5 สิทธิในเรื่องวัฒนธรรมและการศึกษา

สิทธิในเรื่องวัฒนธรรมและการศึกษาประกอบด้วยสิทธิต่างๆ ดังนี้

การปกป้องผลประโยชน์ของชนกลุ่มน้อย

ตามมาตราที่ 29 กลุ่มของพลเมืองที่มีภาษา ตัวเขียน หรือวัฒนธรรมที่มีลักษณะเฉพาะของตนเองมีสิทธิที่จะสงวนลักษณะเฉพาะนั้นได้ อีกทั้งพลเมืองที่มีความแตกต่างทางศาสนา เชื้อชาติ วรรณะ หรือภาษาจะต้องไม่ถูกปฏิบัติในการรับเข้าเรียนในสถาบันการศึกษาที่ดูแลโดยรัฐ หรือได้รับการอุดหนุนเงินช่วยเหลือจากรัฐ (Government of India, 2021, p. 14)

สิทธิของชนกลุ่มน้อยในการก่อตั้งและบริหารสถาบันการศึกษา

สำหรับมาตราที่ 30 ให้สิทธิแก่ชนกลุ่มน้อยด้านศาสนา หรือภาษา สามารถที่จะก่อตั้งและบริหารสถาบันการศึกษาที่เป็นทางเลือกของตนเองได้ (Government of India, 2021, p. 14)

มาตราที่ 29 และ 30 แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญอินเดียให้ความสำคัญกับความหลากหลายที่ดำรงอยู่ในสังคมตั้งแต่เริ่มแรก เพราะความหลากหลายคือเอกลักษณ์ความเป็นอินเดีย นอกจากนี้ การรับรองและคุ้มครองสิทธิของชนกลุ่มน้อยบนพื้นฐานของศาสนาและภาษายังบ่งบอกว่า อินเดียกำหนดรูปแบบของรัฐเป็นรัฐฆราวาส กล่าวคือ รัฐบาลอินเดียไม่ได้กำหนดให้มีศาสนาประจำชาติทั้งที่ชาวฮินดูเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ และรัฐธรรมนูญเองก็ห้ามรัฐในการเลือกปฏิบัติต่อพลเมืองบนพื้นฐานเรื่องศาสนา นอกจากนี้ มีภาษาที่ได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญอินเดียมากถึง 22 ภาษาอีกด้วย

3.2.6 สิทธิในการรับการเยียวยาตามรัฐธรรมนูญ

ประชาชนมีสิทธิในการยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาอินเดียในกรณีที่สิทธิขั้นพื้นฐานถูกละเมิดตามมาตราที่ 32 (2) กำหนดให้ศาลฎีกามีอำนาจเป็นผู้พิทักษ์สิทธิขั้นพื้นฐานที่บรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญ โดยระบุว่า

“ศาลฎีกามีอำนาจในการออกคำสั่ง หรือระเบียบ หรือ หมายศาล รวมไปถึงหมายศาลที่เรียกตัวบุคคลให้มาปรากฏต่อหน้าผู้พิพากษาหรือศาล หมายบังคับของศาล

ให้ปฏิบัติตามหน้าที่ คำสั่งห้าม หมายถึงให้ชี้แจง และหมายเรียกสำนวนของศาล ไม่ว่าอันไหนตามความเหมาะสม เพื่อบังคับใช้สิทธิที่มอบให้ในหมวดนี้ [หมวดที่ 3]”

(Government of India, 2021, p. 18)

เมื่อพิจารณาตัวบทของมาตราที่ 32 (2) จะเห็นได้ว่า ศาลฎีกามีอำนาจสั่งการได้หลายรูปแบบคือสามารถออกหมายเรียกตัวบุคคลให้มาปรากฏต่อหน้าผู้พิพากษาหรือศาลได้ (Habeas Corpus) หมายถึง ศาลสั่งให้คนที่ถูกคุมขังมาปรากฏตัวต่อหน้าศาล และสามารถสั่งให้ปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวได้ ถ้าหากข้อกล่าวหาไม่ถูกต้องตามกฎหมาย สำหรับหมายบังคับของศาลให้ปฏิบัติตามหน้าที่ (Mandamus) จะออกมาจากศาลเมื่อเจ้าหน้าที่รัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย จึงทำให้กระทบต่อสิทธิของปัจเจกบุคคล ส่วนคำสั่งห้าม (Prohibition) จะใช้เมื่อศาลสูง (High Court) หรือศาลฎีกาเห็นว่าศาลที่อยู่ต่ำกว่าพิจารณาคดีเกินขอบเขตอำนาจของตน ขณะที่หมายสั่งให้ชี้แจง (Quo Warranto) จะออกมาเมื่อศาลเห็นว่า บุคคลที่อยู่ในตำแหน่งแต่ไม่มีสิทธิในตำแหน่งนั้น ศาลจะออกหมายสั่งให้ชี้แจง และจำกัดการทำหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวในตำแหน่งนั้น ส่วนหมายเรียกสำนวนของศาล (Certiorari) จะใช้เมื่อศาลต้องการออกคำสั่งให้แก่ศาลที่อยู่ต่ำกว่า หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ส่งเรื่องที่กำลังอยู่ในการพิจารณายังเจ้าหน้าที่ หรือมายังศาลที่สูงกว่า (National Council of Educational Research and Training, 2015, p. 41)

ตารางที่ 1 สิทธิขั้นพื้นฐานในหมวดที่ 3 ของรัฐธรรมนูญอินเดีย

1. สิทธิในความเท่าเทียม	2. สิทธิในการมีเสรีภาพ	3. สิทธิที่จะไม่ถูกเอาเปรียบโดยมิชอบ	4. สิทธิในการมีเสรีภาพในเรื่องศาสนา	5. สิทธิในเรื่องวัฒนธรรมและการศึกษา	6. สิทธิในการรับการเยียวยาตามรัฐธรรมนูญ
ความเท่าเทียมทางกฎหมาย (มาตรา 14)	การปกป้องสิทธิบางประการ เช่น สิทธิเสรีภาพในการพูดและแสดงออก สิทธิในการรวมตัวกันโดยสันติปราศจากอาวุธ เป็นต้น (มาตรา 19)	ห้ามค้ามนุษย์และแรงงานบังคับ (มาตรา 23)	เสรีภาพทางมโนธรรม และการนับถือ การปฏิบัติและการเผยแพร่ศาสนาโดยเสรี (มาตรา 25)	การปกป้องผลประโยชน์ของชนกลุ่มน้อย (มาตรา 29)	สิทธิในการได้รับการเยียวยาเพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายภายใต้สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญอินเดีย (มาตรา 32)

1. สิทธิในความเท่าเทียม	2. สิทธิในการมีเสรีภาพ	3. สิทธิที่จะไม่ถูกเอาเปรียบโดยมิชอบ	4. สิทธิในการมีเสรีภาพในเรื่องศาสนา	5. สิทธิในเรื่องวัฒนธรรมและการศึกษา	6. สิทธิในการรับการเยียวยาตามรัฐธรรมนูญ
ห้ามการเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของศาสนา เชื้อชาติ วรรณะ เพศ หรือสถานที่เกิด (มาตรา 15)	การปกป้องเรื่อง การพิพาท การลงโทษสำหรับการกระทำผิด (มาตรา 20)	ห้ามการจ้างงานเด็กทำงานในโรงงาน (มาตรา 24)	เสรีภาพในการจัดการกิจการทางศาสนา (มาตรา 26)	สิทธิของชนกลุ่มน้อยในการก่อตั้งและบริหารสถาบันการศึกษา (มาตรา 30)	
ความเท่าเทียมทางโอกาสในการทำงานในภาครัฐ (มาตรา 16)	การปกป้องชีวิตและเสรีภาพส่วนบุคคล (มาตรา 21)		การจ่ายภาษีเพื่อสนับสนุนศาสนาใดศาสนาหนึ่ง (มาตรา 27)		
การยกเลิกการปฏิบัติต่อคนนอกวรรณะ (มาตรา 17)	สิทธิเรื่องการศึกษา (มาตรา 21A)		การเข้าชั้นเรียนในสถาบันการศึกษาบางประเภทที่มีการสอนศาสนาและการสวดมนต์ (มาตรา 28)		
การยกเลิกการให้คำนำหน้าฐานะ (มาตรา 18)	การปกป้องสิทธิจากการจับกุมและการคุมขังในบางกรณี (มาตรา 22)				

4. ตัวอย่างกรณีศึกษา

ตั้งแต่รัฐธรรมนูญอินเดียมีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน มีคดี หรือข้อพิพาทจำนวนไม่น้อยที่เป็นกรณีศึกษาที่ศาลฎีกาอินเดียตัดสินตามบทบัญญัติในหมวดที่ 3 ว่าด้วยเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐาน ขณะเดียวกัน ในบางกรณีศาลก็ได้ขยายขอบเขตการตีความกฎหมายโดยเชื่อมโยงกับบทบัญญัติ

ในเรื่องนี้ ซึ่งสะท้อนการทำหน้าที่ของศาลในฐานะผู้พิทักษ์สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการปกป้องและคุ้มครอง

ตัวอย่างแรกเกิดขึ้นในช่วงที่รัฐบาลอินเดียกำลังเตรียมสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกให้พร้อมรับการแข่งขันกีฬาเอเชียนเกมส์ ครั้งที่ 9 ในปี ค.ศ. 1982 ซึ่งจัดขึ้น ณ กรุงนิวเดลี โดยอินเดียรับหน้าที่เป็นเจ้าภาพ รัฐบาลได้ว่าจ้างผู้รับเหมาจำนวนหนึ่งเพื่อก่อสร้างสถานที่สำคัญ เช่น สะพานข้ามทางแยก สนามกีฬา เป็นต้น บริษัทรับเหมาก็ได้จ้างคนงานจำนวนมากเพื่อเป็นแรงงานก่อสร้าง อย่างไรก็ตาม แรงงานเหล่านี้ตกอยู่ในสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัยและได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดโดยรัฐบาล ต่อมา มีนักสังคมศาสตร์กลุ่มหนึ่งได้ศึกษาสภาพการทำงานของแรงงานกลุ่มนี้และทำการร้องเรียนไปยังศาลฎีกาอินเดีย โดยอ้างว่า การจ้างบุคคลทำงานโดยได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานบังคับถือเป็นการละเมิดสิทธิที่จะไม่ถูกเอาเปรียบโดยมิชอบ ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญในมาตราที่ 23 ศาลจึงรับคำร้อง และออกคำสั่งให้รัฐบาลรับประกันว่าแรงงานจำนวนหลายพันคนเหล่านี้จะได้รับค่าจ้างตามอัตราที่กำหนดไว้ (National Council of Educational Research and Training, 2021, p. 27)

ตัวอย่างต่อมาเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2017 เมื่อศาลฎีกาอินเดียได้ตัดสินให้ความเป็นส่วนตัวของข้อมูล (Right to privacy) ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน กรณีนี้เกิดจากการที่รัฐบาลอินเดียมีโครงการเก็บข้อมูลประชาชนที่ชื่อว่า “อัดฮาร์” (Aadhaar) ซึ่งทำการเก็บข้อมูลอัตลักษณ์บุคคล (Biometrics) ผ่านการสแกนลายนิ้วมือและม่านตาเพื่อความสะดวกในการยืนยันตัวตนของประชาชนสำหรับการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ อย่างไรก็ตาม ก็มีกลุ่มนักเคลื่อนไหวที่แสดงความกังวลต่อโครงการนี้ โดยเกรงว่า จะมีการนำข้อมูลไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง จึงนำไปสู่การร้องเรียนต่อศาล ต่อมาศาลได้มีคำพิพากษาในเรื่องนี้ระบุว่า “สิทธิในการรักษาข้อมูลส่วนตัวประชาชนเป็นองค์ประกอบสำคัญของมาตราที่ 21 แห่งรัฐธรรมนูญอินเดียที่มีไว้เพื่อปกป้อง “ชีวิตและเสรีภาพ” โดยหลังจากนี้จะมีการพิจารณาความเหมาะสมของโครงการนี้ต่อไป (ปีปีซีไทย, 2560ข)

ตัวอย่างสุดท้ายเกิดขึ้นเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 2020 สืบเนื่องจากรัฐบาลอินเดียภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีนเรนทรา โมดี ประกาศยกเลิกมาตรา 370 ในรัฐธรรมนูญอินเดียเมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2019 มาตรานี้ได้มอบสถานะพิเศษแก่รัฐจัมมู-แคชเมียร์ (Jammu and Kashmir) ตลอดระยะเวลากว่า 70 ปีที่ผ่านมา โดยให้อำนาจอางส่วนในการปกครองตนเอง การยกเลิกมาตรา 370 ส่งผลให้สถานะดังกล่าวสิ้นสุดลง และตามมาด้วยการแบ่งแยกรัฐจัมมู-แคชเมียร์ออกเป็น 2 ส่วนโดยเปลี่ยนสถานะจากรัฐเป็นดินแดนสหภาพ (Union Territory) ซึ่งขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลาง ในช่วงเวลานี้รัฐบาลกลางมีคำสั่งตัดสัญญาณการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต

และการเข้าถึงโทรศัพท์มือถือของประชาชนในรัฐจัมมู-แคชเมียร์ (ชนรัฐา ไกรศรีกุล, 2562) ทั้งนี้ เพื่อสกัดกั้นการส่งข้อมูลข่าวสารและป้องกันความวุ่นวายที่อาจจะตามมา ต่อมามีการร้องต่อศาลฎีกาให้พิจารณากรณีที่รัฐบาลประกาศการปิดกั้นการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของประชาชนในพื้นที่รัฐจัมมู-แคชเมียร์ ศาลจึงมีคำตัดสินว่า การเข้าถึงอินเทอร์เน็ตถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ โดยตีความเชื่อมโยงกับมาตราที่ 19 (1) ในเรื่องสิทธิเสรีภาพในการพูดและแสดงออก ศาลจึงมีคำสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องฟื้นฟูการบริการอินเทอร์เน็ตในสถานที่สำคัญอย่างโรงพยาบาลและสถานศึกษา รวมถึงทบทวนคำสั่งการระงับทั้งหมดที่บังคับใช้พื้นที่ดังกล่าวภายใน 1 สัปดาห์ ประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจจากคำตัดสินในเรื่องนี้คือ ในอดีต ศาลฎีกาอินเดียก็เคยตัดสินให้เสรีภาพของสื่อ (Freedom of press) ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานโดยอนุมานจากมาตราที่ 19 (1) ในเรื่องสิทธิเสรีภาพในการพูดและแสดงออกเช่นกัน นอกจากนี้ คำตัดสินของศาลในเรื่องนี้ยังได้เชื่อมโยงกับข้อเสนอแนะขององค์การสหประชาชาติ (United Nations-UN) ที่ระบุว่า ทุกประเทศควรทำให้การเข้าถึงอินเทอร์เน็ตเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน (Dutta, 2020)

5. บทสรุป

ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญอินเดียได้ระบุว่า การประกาศใช้รัฐธรรมนูญมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมความยุติธรรม (Justice) เสรีภาพ (Liberty) ความเท่าเทียม (Equality) และภราดรภาพ (Fraternity) กล่าวได้ว่า บทบัญญัติเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานก็ได้สะท้อนถึงการปกป้องคุณค่าเหล่านี้ (Jain, 2000, p. 2) ผ่านการทำหน้าที่ของศาลฎีกาโดยการตัดสินและตีความตามบทบัญญัติในเรื่องนี้ ถึงแม้สิทธิขั้นพื้นฐานจะถูกบรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ แต่สิทธิขั้นพื้นฐานมิใช่สิทธิอันสัมบูรณ์ กล่าวคือ รัฐสามารถมีมาตรการการจำกัดและควบคุมการใช้สิทธิขั้นพื้นฐานได้ หากมีความจำเป็นเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของสังคม ในหลายมาตราของหมวดที่ 3 มีการระบุข้อยกเว้นเพื่อให้อำนาจแก่รัฐในการดำเนินการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งรัฐอาจใช้ช่องทางนี้เพื่อเป้าหมายทางการเมืองก็เป็นได้ ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องใช้ข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญในหมวดสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างระมัดระวังเพื่อไม่ให้กระทบกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากเกินไป เนื่องจากสิทธิขั้นพื้นฐานที่บรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นสิทธิที่สามารถนำไปฟ้องร้องต่อศาลได้ในกรณีที่มีการละเมิด ศาลจึงสามารถล้มล้างการกระทำของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติได้ถ้าเห็นว่านโยบาย หรือมาตรการที่ออกมาจากรัฐมีการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน ดังนั้น จึงถือเป็นการจำกัดและยับยั้งการใช้อำนาจของรัฐที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ขณะที่บทบัญญัติในหมวดอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญอาจไม่สามารถนำไปพิจารณาในศาลได้ (Non-justiciable) ในกรณีที่รัฐไม่ปฏิบัติตามสิ่งที่

รัฐธรรมนูญได้ระบุไว้ อาทิ บทบัญญัติที่กล่าวถึงแนวนโยบายที่รัฐพึงปฏิบัติในหมวดที่ 4 ของรัฐธรรมนูญ โดยระบุถึงการออกกฎหมาย หรือการกำหนดนโยบายของรัฐควรเป็นไปตามแนวทางที่ได้ระบุในหมวดนี้เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน อย่างไรก็ตาม ถ้าหากรัฐไม่ได้ปฏิบัติตามประชาชนก็ไม่สามารถไปฟ้องร้องต่อศาลได้ ซึ่งแตกต่างจากกรณีของสิทธิขั้นพื้นฐาน ดังนั้นสถานะของสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สามารถไปฟ้องร้องต่อศาลได้กรณีที่มีการละเมิด ทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการรับรองและการคุ้มครองทั้งในทางหลักการและทางปฏิบัติ นอกเหนือจากนี้ ข้อค้นพบในเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานที่ระบุในรัฐธรรมนูญอินเดีย สามารถนำไปศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับบทบัญญัติเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานที่ระบุอยู่ในรัฐธรรมนูญของประเทศอื่นๆ ต่อไปได้

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- ชนจิตา ไกรศรีกุล. (2562). *ยกเลิก ม.370: เกิดอะไรขึ้นที่อินเดีย เมื่อจัมมู-แคชเมียร์สูญเสียสิทธิพิเศษและอำนาจอปกครองตนเอง*. สืบค้นเมื่อ 2 พฤษภาคม 2564, จาก <https://waymagazine.org/act370-jammu-and-kashmir/>
- ปิยชีไทย. (2560ก). *ราม ฌัฐ โกวินทร์: จากจันทาลสู่ประธานาธิบดีอินเดียคนล่าสุด*. สืบค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://www.bbc.com/thai/international-40732121>
- _____. (2560ข). *ศาลอินเดียชี้ขาด ข้อมูลส่วนตัวเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชน*. สืบค้นเมื่อ 2 พฤษภาคม 2564, จาก <https://www.bbc.com/thai/international-41036122>
- ปิยฌัฐ สร้อยคำ. (2556). ระบบโควตาสำรองและสิทธิพลเมืองชายขอบของอินเดีย: ทบทวนท้าทาย และการปรับใช้ในประเทศไทย. ใน *การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 14* (น. 1356-1369). อุบลราชธานี: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติร่วมกับคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.
- สมหวัง แก้วสุฟอง. (2561). การดำรงอยู่ของระบบวรรณะในสังคมอินเดีย. *วารสารปณิธาน*, 14(1), 115-134.

ภาษาอังกฤษ

- Bakshi, P. M. (2009). *The Constitution of India*. New Delhi: Universal Law Publishing.

- Dutta, P. K. (2020). *Internet Access a Fundamental Right, Supreme Court Makes It Official: Article 19 explained*. Retrieved May 4, 2021, from www.indiatoday.in/news-analysis/story/internet-access-fundamental-right-supreme-court-makes-official-article-19-explained-1635662-2020-01-10
- Government of India. (2020). *70 Years of Indian Constitution*. Retrieved March 1, 2021, from <https://static.pib.gov.in/WriteReadData/ebooklat/Flip-Book/constfiles/index.html#p=50>
- _____. (2021). *The Constitution of India*. Retrieved February 25, 2021, from <https://www.india.gov.in/my-government/constitution-india>
- Jain, M. P. (2000). The Supreme Court and Fundamental Rights. In Verma, S. K., & Kusum (Eds). *Fifty Years of the Supreme Court of India: Its Grasp and Reach* (pp. 1-100). New Delhi: Indian Law Institute.
- Mehta, U. S. (2010). Constitutionalism. In Jayal, N. G., & Mehta, P. B. (Eds). *The Oxford Companion to Politics in India* (pp. 15-27). New Delhi: Oxford University Press.
- National Council of Educational Research and Training. (2015). *Textbooks PDF (I-XII)*. Retrieved February 10, 2021, from <https://ncert.nic.in/ncerts/U/keps202.pdf>
- Parliament of India. (2021). *Constituent Assembly Membership*. Retrieved April 30, 2021, from https://rajyasabha.nic.in/rsnew/constituent_assembly/constituent_assembly_mem.asp
- The Constitution of India. (2021). *Constitution of India*. Retrieved February 7, 2021, from https://www.constitutionofindia.net/constitution_of_india
- The Right to Education. (2013). *About*. Retrieved February 5, 2021, from <http://righttoeducation.in/know-your-rte/about>
- UNICEF. (n.d.). *unicef*. Retrieved February 7, 2021, from www.unicef.org/india/what-we-do/child-labour-exploitation

แนวทางการจัดทำต้นฉบับบทความ เพื่อส่งขอรับการพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

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

1. ประเภทของบทความ และขอบเขตเนื้อหาของบทความที่รับตีพิมพ์

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เปิดรับบทความทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ ซึ่งมีเนื้อหาทางด้านรัฐศาสตร์ การเมืองการปกครอง การระหว่างประเทศ และรัฐประศาสนศาสตร์ ตามประเภทต่าง ๆ ดังนี้

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

2. คุณลักษณะของบทความที่รับตีพิมพ์

- 1) บทความที่มีความยาวประมาณ 15-20 หน้า กระดาษ A4 ไม่รวมรูปภาพและตาราง และสำหรับบทความประเภท บทความปริทัศน์ หรือบทวิจารณ์หนังสือ ควรมีความยาวประมาณ 5-10 หน้า กระดาษ A4 (โดยมีระยะขอบของกระดาษ (Margins) ดังนี้ ขอบบนและขอบซ้าย 1.25 นิ้ว ขอบล่างและขอบขวา 1 นิ้ว และระยะห่างระหว่างบรรทัดเท่ากับ 1 (single space))
- 2) จะต้องเป็นบทความที่เขียนขึ้นมาใหม่ (Original article) ไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ที่ไหนมาก่อน (Redundant publication) หากเป็นบทความที่เคยนำเสนอในที่ประชุมวิชาการ หรืองานสัมมนาวิชาการที่เคยหนึ่งมาก่อน หรือเป็นบทความที่เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ หรือการแปลงานจากภาษาอื่น จะต้องมีการอ้างอิงโดยระบุไว้ในเชิงอรรถ และบทความนั้นจะต้องมีการปรับแก้ให้เป็นไปตามมาตรฐานทางวิชาการ
- 3) ผู้เขียนบทความจะต้องไม่ส่งบทความเพื่อขอรับการพิจารณาตีพิมพ์มากกว่าหนึ่งวารสารในเวลาเดียวกัน (Simultaneous submission)
- 4) จะต้องไม่เป็นบทความที่ละเมิด หรือคัดลอกผลงานของผู้อื่น (Plagiarism) รวมถึงการคัดลอกผลงานตนเองโดยมิชอบ (self-plagiarism)

- 5) จะต้องเป็นบทความที่มีการจัดรูปแบบ และจัดเตรียมข้อมูลครบถ้วนตามรายละเอียดที่กำหนดในเอกสารฉบับนี้

3. การส่งบทความเพื่อขอรับการพิจารณาตีพิมพ์

ขอให้ผู้เขียนนำส่งเอกสาร / ข้อมูล ดังรายการด้านล่าง

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

2) ไฟล์ดิจิทัลของ

(1) บทความต้นฉบับที่มีการจัดรูปแบบตามรายละเอียดที่วารสารกำหนด นามสกุล .pdf

(2) บทความต้นฉบับที่มีการจัดรูปแบบตามรายละเอียดที่วารสารกำหนด นามสกุล .doc หรือ .docx และ

(3) รูปภาพ ที่ใช้ประกอบในบทความ นามสกุล .jpg, .jpeg หรือ RAW หรือ TIFF ความละเอียด 300 Pixel / High Resolution ขนาดไฟล์ไม่ต่ำกว่า 500KB

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

การส่งบทความเพื่อขอรับการพิจารณาตีพิมพ์บทความกับทางวารสารไม่มีค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์บทความ (page charge)

ติดต่อสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่

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

4. การจัดเตรียมต้นฉบับบทความ

4.1 รูปแบบของตัวอักษร

ขอให้ผู้เขียนใช้ตัวอักษรที่มีขนาด ชนิด และการจัดรูปแบบ ดังนี้

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

4.2 องค์ประกอบของบทความ

รายการ	คำอธิบาย
ชื่อเรื่อง / Title	ระบุชื่อเรื่องทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ ชื่อเรื่องไม่ควรยาวเกินไป และครอบคลุมสาระของบทความ และมีความสอดคล้องกันระหว่างภาษาไทยและภาษาอังกฤษ หมายเหตุ: หากผู้เขียนประสงค์ระบุชื่อแหล่งทุนได้ให้การสนับสนุนการทำวิจัย สามารถระบุได้โดยการเพิ่มเชิงอรรถไว้ที่ท้ายชื่อเรื่อง
ชื่อผู้เขียน / Author (s)	- ระบุชื่อผู้แต่งทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ - ไม่ควรระบุตำแหน่งทางวิชาการ ยศ ตำแหน่งทางทหาร คำนำหน้าชื่อ รวมทั้งสถานภาพ (อาทิ นักศึกษาปริญญาเอก, อาจารย์ที่ปรึกษา, คณบดี) ทั้งที่ด้านหน้า และท้ายชื่อผู้แต่ง
สังกัดผู้แต่ง / Affiliation (s)	- ระบุข้อมูลสถานะ หรือตำแหน่งทางวิชาการ และชื่อหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัด <u>ในเชิงอรรถ</u> โดยเรียงจากหน่วยงานระดับต้นไปจนถึงหน่วยงานหลัก แล้วจึงระบุจังหวัด รหัสไปรษณีย์ ประเทศ และอีเมล (ขอให้ระบุอีเมลอย่างน้อยสำหรับผู้แต่งหลัก (Corresponding author)) - หากหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัดเป็นภาษาไทย ให้ระบุรายละเอียดหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัดเป็นภาษาอังกฤษ ในบรรทัดถัดจากชื่อหน่วยงานที่สังกัดภาษาไทย
บทคัดย่อ / Abstract	- บทคัดย่อภาษาไทย ควรมีเพียง 1 ย่อหน้า ความยาวไม่เกิน 250 คำ - บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ควรมีเพียง 1 ย่อหน้า ความยาวไม่เกิน 150-250 คำ และมีเนื้อหาสอดคล้องกับบทคัดย่อภาษาไทย โดยในบทคัดย่อจะต้องประกอบไปด้วย (1) ความสำคัญของการศึกษา (main argument or thesis statement) (2) วัตถุประสงค์ (research purpose) (3) ระเบียบวิธีวิจัย/วิธีการศึกษา (research methodology) หรือกรอบแนวคิด (conceptual framework) (4) ผลการวิจัยหรือผลการศึกษา (research finding) หรือข้อค้นพบที่สำคัญ (main finding) หรือข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (5) สรุปและประโยชน์ที่ได้จากการศึกษา (conclusion and contribution)
คำสำคัญ / Keywords	ระบุคำสำคัญจำนวนไม่เกิน 5 คำ โดยคำสำคัญแต่ละคำ ให้แสดงทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษซึ่งมีความหมายตรงกัน
เนื้อหา / Content	- ควรประกอบด้วยส่วนของความนำ เนื้อหา และบทสรุป - การใช้คำศัพท์เฉพาะทางวิชาการ (6) กรณีคำภาษาอังกฤษที่มีการใช้ทับศัพท์ภาษาไทยอย่างแพร่หลาย ให้เขียนเป็นภาษาไทยตามที่มีการบัญญัติศัพท์ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน โดยไม่ต้องแสดงคำศัพท์ภาษาอังกฤษประกอบ อาทิ อินเทอร์เน็ต อิเล็กทรอนิกส์ (7) กรณีคำภาษาอังกฤษที่ยังไม่มีการใช้แพร่หลาย ให้เขียนคำแปลภาษาไทย หรือคำทับศัพท์ โดยแสดงคำศัพท์ภาษาอังกฤษ และอักษรย่อ (ถ้ามี) ประกอบใน

รายการ	คำอธิบาย
	วงเล็บ ทั้งนี้ การเขียนคำศัพท์ภาษาอังกฤษในวงเล็บ ให้ใช้ตัวพิมพ์เล็กทั้งหมด ยกเว้นคำที่มีอักษรย่อหรือคำเฉพาะ จึงจะขึ้นต้นคำด้วยตัวพิมพ์ใหญ่ และควรเขียนคำภาษาอังกฤษกำกับครั้งแรกเพียงครั้งเดียวครั้งต่อไป ไม่จำเป็นต้องเขียนภาษาอังกฤษกำกับอีก เช่น องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) (8) กรณีที่คำทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษที่มีการใช้อักษรย่อ ให้ระบุคำเต็มและอักษรย่อในครั้งแรกที่มีการกล่าวถึง และครั้งต่อไปให้ใช้อักษรย่อเพียงอย่างเดียว อาทิ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ครั้งต่อไปใช้ อปท., องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ครั้งต่อไปใช้ UN ■ การแสดงตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ (1) ให้แสดงชื่อตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ <u>ด้านบน</u>ตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ และใส่หมายเลขกำกับตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ โดยเรียงตามลำดับการนำเสนอในเนื้อเรื่อง (2) หากเป็นตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพที่อ้างอิงมาจากแหล่งข้อมูลอื่นให้อ้างอิงที่มาโดยแสดงที่มาไว้ใต้ตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ (ใช้รูปแบบการอ้างอิงแบบนามปี) และดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับลิขสิทธิ์ (3) หากมีหมายเหตุประกอบตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ ให้ใส่หมายเหตุไว้บรรทัดใต้ที่มา ■ เชิงบรรณ (footnote) ในเนื้อหา ใช้สำหรับการอธิบายขยายความจากในเนื้อหาเท่านั้น ไม่ใช้สำหรับการอ้างอิงเอกสารในเนื้อเรื่อง (การอ้างอิงเอกสารในเนื้อเรื่องใช้รูปแบบการอ้างอิงในเนื้อหา (In-text citation))
การอ้างอิงเอกสารในเนื้อหา / In-text citation	ใช้รูปแบบการอ้างอิงถึงในเนื้อหา (In-text citation) แบบนามปี (Name-and-year system) ในระบบ American Psychological Association 6 th edition (APA6) (ดูรายละเอียดในหัวข้อ การอ้างอิงถึงในเนื้อหาและการลงรายการเอกสารอ้างอิง)
เอกสารอ้างอิง / References	■ ให้แสดงรายการเอกสารอ้างอิงตอนท้ายของบทความ โดยใช้รูปแบบเอกสารอ้างอิงในระบบ APA โดยผู้เขียนต้องตรวจสอบข้อมูลการอ้างอิงให้ครบถ้วนสมบูรณ์ รวมทั้งรายการเอกสารอ้างอิงจะต้องครอบคลุมรายการที่มีการอ้างอิงในเนื้อหา ■ ให้แสดงรายการเอกสารอ้างอิงโดยเรียงลำดับตามตัวอักษร และให้เรียงรายการเอกสารอ้างอิงที่เป็นสิ่งพิมพ์ภาษาไทยก่อน แล้วจึงตามด้วยรายการเอกสารอ้างอิงที่เป็นสิ่งพิมพ์ภาษาต่างประเทศ

4.3 การอ้างอิงในเนื้อหา และการลงรายการบรรณานุกรม

4.3.1 การอ้างอิงในเนื้อหาแบบนามปี ในระบบ APA

- (1) การอ้างอิงในเนื้อหาแบบนามปี ในระบบ APA สามารถทำได้ ดังนี้
 - อ้างอิงโดยชื่อผู้แต่งอยู่ในเนื้อความ เช่น เก่ง เขียนดี (2559, น. 1) ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ..., Smith (2016) defines public policy as...,
 - อ้างอิงโดยลงรายการชื่อผู้แต่ง, ปี, เลขหน้าในเครื่องหมายวงเล็บ เช่น (เก่ง เขียนดี, 2559, น. 1), (Smith, 2016, p. 1)
- (2) กรณีผู้แต่ง 1 คน ผู้แต่งที่เป็นชาวไทยให้ใส่ทั้งชื่อ และนามสกุล หากผู้แต่งเป็นชาวต่างประเทศให้ใส่เฉพาะนามสกุล อาทิ (เก่ง เขียนดี, 2559, น. 1), (Smith, 2016, p. 1)
- (3) กรณีผู้แต่ง 2 คน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่งทั้งสองคนทุกครั้งที่ยัง อ้างอิง โดยผู้แต่งชาวไทยให้คั่นระหว่างชื่อด้วยคำว่า “และ” เช่น (เก่ง เขียนดี และชยัน อดทน, 2559) และผู้แต่งชาวต่างประเทศให้คั่นระหว่างชื่อด้วย “and” เช่น Smith and Adam (2016) แต่ถ้าชื่อผู้แต่งอยู่ในวงเล็บ ใส่เครื่องหมาย “&” แทนคำว่า “and” เช่น (Smith & Adam, 2016)
- (4) กรณีผู้แต่ง 3-6 คน ครั้งแรกให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่งทุกคน โดยคั่นระหว่างชื่อด้วยเครื่องหมาย “,” และครั้งต่อไปให้ลงเฉพาะชื่อคนแรก และตามด้วยคำว่า “และคณะ” สำหรับผู้แต่งภาษาไทย และ “et al.” สำหรับผู้แต่งชาวต่างชาติ เช่น ครั้งแรก (เก่ง เขียนดี, ชยัน อดทน, และมานะ พยายาม, 2559, น. 1) ครั้งถัดไป (เก่ง เขียนดี และคณะ, 2559, น. 3), ครั้งแรก (Smith, Adam, & Potter, 2016, p. 101) ครั้งถัดไป (Smith et al., 2016, p. 102)
- (5) กรณีผู้แต่ง 7 คนขึ้นไป ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่ง คนที่ 1 และตามด้วยคำว่า “และคณะ” สำหรับผู้แต่งภาษาไทย และ “et al.” สำหรับผู้แต่งชาวต่างชาติ เช่น (เก่ง เขียนดี และคณะ, 2559, น. 1), (Smith et al., 2016, p. 101)
- (6) สิ่งพิมพ์คนละรายการ พิมพ์คนละปี แต่มีผู้แต่งคนเดียวกัน หรือกลุ่มเดียวกัน และผู้เขียนต้องการอ้างอิงพร้อมๆ กัน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่ง ตามด้วยปีที่พิมพ์ โดยเรียงลำดับปีที่พิมพ์จากเก่าไปใหม่ และคั่นระหว่างปีด้วยเครื่องหมาย “,” เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555, 2559), (Smith, 2014, 2016)
- (7) สิ่งพิมพ์คนละรายการ พิมพ์ปีเดียวกัน แต่มีผู้แต่งคนเดียวกัน หรือกลุ่มเดียวกัน และผู้เขียนต้องการอ้างอิงพร้อมๆ กัน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่ง ตามด้วยปีที่พิมพ์ โดยลงอักษร ก, ข, ค กำกับหลังปีที่พิมพ์สำหรับผู้แต่งคนไทย และ a, b, c สำหรับผู้แต่งชาวต่างประเทศ และคั่นระหว่างปีด้วยเครื่องหมาย “,” เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555ก, 2555ข), (Smith, 2014a, 2014b)

- (8) การอ้างถึงสิ่งพิมพ์หลายรายการ ผู้แต่งต่างกัน พร้อมกัน ให้คั่นแต่ละรายการด้วยเครื่องหมาย “;” เรียงลำดับตามตัวอักษรชื่อ (หรือนามสกุล) ผู้แต่ง เช่น (เก่ง เขียนดี, 2559; มานะ พยายาม, 2558), (Adam, 2014; Smith & Potter, 2016)
- (9) กรณีผู้แต่งที่เป็นหน่วยงานหรือสถาบัน ให้ลงรายการครั้งแรกด้วยชื่อเต็มของหน่วยงาน/สถาบัน และตามด้วยชื่อย่อในวงเล็บ “[...]” และการอ้างครั้งต่อไปใช้แต่ชื่อย่อ ยกเว้นการอ้างชื่อมหาวิทยาลัยให้ใส่ชื่อเต็มทุกครั้ง เช่น ครั้งแรก (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ [สสส.], 2558) ครั้งถัดไป (สสส., 2558)
- (10) กรณีที่เป็นเอกสารไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง ให้แสดงรายการโดยระบุชื่อสิ่งพิมพ์นั้นแทนชื่อผู้แต่ง โดย หากเป็นสิ่งพิมพ์ประเภทบทความ ให้ใส่ชื่อบทความ ในเครื่องหมายอัญประกาศ เช่น (“นโยบายสาธารณะ”, 2559) หากเป็นสิ่งพิมพ์ประเภทหนังสือให้ใส่ชื่อหนังสือโดยใช้ตัวเอน เช่น (*มาตรฐานการเผยแพร่ผลงานวิจัยและผลงานทางวิชาการ*, 2555)
- (11) กรณีการอ้างถึงสิ่งพิมพ์ที่ปรากฏในเอกสารอื่น ให้ลงรายการโดยภาษาไทยใช้คำว่า “อ้างถึงใน” และภาษาต่างประเทศใช้ “as cited in” เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555 อ้างถึงใน มานะ พยายาม, 2559), (Smith, 2015 as cited in Adam, 2016) ในกรณีนี้ให้ผู้เขียนแสดงรายการเอกสารอ้างอิงท้ายบทความเฉพาะรายการที่ตนเองอ่านมาโดยตรง เช่น จากตัวอย่างรายการเอกสารอ้างอิงท้ายบทความจะมีเฉพาะรายการของ “มานะ พยายาม, 2559” เท่านั้น ไม่ต้องแสดงรายการของ “เก่ง เขียนดี, 2555”
- (12) การอ้างถึงข้อมูลจากการสัมภาษณ์ การติดต่อทางโทรศัพท์ หรือทางช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ เช่น อีเมล เว็บไซต์ ให้ใส่ตำแหน่งงานหรือสถานะของผู้ให้ข้อมูลหรือกลุ่มผู้ให้ข้อมูลตามที่นำเสนอไว้ในการศึกษาวิจัย เช่น ประชาชน/ข้าราชการตามด้วยคำว่า “การสื่อสารส่วนบุคคล” สำหรับชาวไทย และ “personal communication” สำหรับชาวต่างประเทศ เช่น (ผู้บริหารคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 กันยายน 2559), (1st student, personal communication, September 20, 2016) ทั้งนี้ หากผู้เขียนต้องการอ้างอิงชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ข้อมูลโดยเปิดเผยชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้เขียนจะต้องได้รับการอนุญาตจากผู้ให้สัมภาษณ์เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น
- (13) ในกรณีที่บทความเป็นภาษาอังกฤษ และได้ทำการอ้างอิงโดยใช้เอกสารที่เป็นของคนไทย ในส่วนของเอกสารอ้างอิงจะต้องแปลเป็นภาษาอังกฤษทุกรายการ โดยชื่อเรื่องจะต้องทำเป็น Thai Romanization (การถอดอักษรไทยเป็นอักษรโรมัน) และระบุชื่อเรื่องภาษาอังกฤษในวงเล็บเหลี่ยม [...]

หมายเหตุ: สำหรับการเขียน Thai Romanization แนะนำให้ใช้โปรแกรมแปลงสาส์นที่พัฒนาโดย NECTEC เว็บไซต์ <http://164.115.23.167/plangsarn/index.php> เช่น

Kaewthep, K. (2006). *Thritsadi læ næoṭhāṅ kāsukṣā sūsānīmūānchon* [Theory and approach of mass communication. Bangkok: Brand Age.

4.3.2 การลงรายการบรรณานุกรม ในระบบ APA

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

ประเภทสิ่งพิมพ์	รูปแบบการลงรายการบรรณานุกรม
หนังสือ / ตำรา	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ชื่อเรื่อง./สถานที่พิมพ์:/ชื่อสำนักพิมพ์.
หนังสือรวมบทความ	ชื่อผู้แต่ง (บก.)./ (ปีที่พิมพ์)./ชื่อเรื่อง./สถานที่พิมพ์:/ชื่อสำนักพิมพ์. Author(s) (Ed. ถ้ามีหลายคนใช้ Eds)./ (year of publication)./ <i>Book title</i> ./Place:/Publisher.
บทความในหนังสือรวมบทความ	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ชื่อบทความ./ใน/ชื่อบรรณาธิการ/(บก.)./ชื่อหนังสือ./ (น./เลขหน้า-เลขหน้า)./สถานที่พิมพ์:/ชื่อสำนักพิมพ์. Author(s)./ (year of publication)./Article title./In/Editor/(Ed. ถ้ามีหลายคนใช้ Eds)./ <i>Book title</i> ./ (p. ถ้ามีหลายหน้าใช้ pp./page number-page number)./Place:/Publisher.
บทความในวารสาร	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ชื่อบทความ./ชื่อวารสาร./ปีที่/(ฉบับที่)./เลขหน้าที่ปรากฏบทความ-เลขหน้า. Author(s)./ (year of publication)./Article title. / <i>Journal</i> , / Vol/ (No), / page number-page number.
รายงานการวิจัย	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ชื่อเรื่อง/(รายงานการวิจัย)./สถานที่พิมพ์:/ชื่อสำนักพิมพ์. Author(s)./ (year of publication)./ <i>title</i> ./ (Research report)./Place:/Publisher.
เอกสารการประชุมทางวิชาการ	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ชื่อบทความ./ใน/ชื่อการประชุมหรือการสัมมนา/(น./เลขหน้า-เลขหน้า)./สถานที่พิมพ์:/ชื่อสำนักพิมพ์. Author(s)./ (year of publication)./Article title./In/Title of Conference./ (pp./page number-page number)./Place:/Publisher.
ผลงานนำเสนอในงานประชุมวิชาการ	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีทีนำเสนอ./เดือนทีนำเสนอ)./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 ปริญญานิพนธ์	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ชื่อวิทยานิพนธ์หรือปริญญานิพนธ์./ (วิทยานิพนธ์ชื่อ ปริญญา)/ชื่อสถาบันการศึกษา. Author./ (year of published)./ <i>Doctoral dissertation or Master's thesis</i> Title./ (Doctoral dissertation or Master's thesis)/Institute.
บทความจาก หนังสือพิมพ์	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์./วัน/เดือน)./ชื่อบทความ./ชื่อหนังสือพิมพ์, น./เลขหน้า. Author./ (year of published, /mm/ dd)./ Article title./ <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 ลงรายการด้วยชื่อ แล้วตามด้วยนามสกุล และผู้แต่งชาวต่างประเทศ ลงรายการด้วยนามสกุล ตามด้วยชื่อแรกและชื่อกลางซึ่งใช้อักษรย่อ
- (2) ผู้แต่ง 2 คน ให้ลงชื่อผู้แต่งทุกคน โดยใช้คำว่า “และ” (สำหรับคนไทย) และ “&” (สำหรับชาวต่างประเทศ) คั่นระหว่างชื่อ
- (3) ผู้แต่ง 3-6 คน ในครั้งแรกให้ลงชื่อผู้แต่งทุกคน คั่นระหว่างชื่อด้วยเครื่องหมาย “,” และคั่นก่อนชื่อคนสุดท้ายด้วย “, และ” ในภาษาไทย และ “, &” ในภาษาอังกฤษ ในการอ้างอิงซ้ำครั้งต่อไป ลงเฉพาะชื่อผู้แต่งคนแรก ตามด้วยคำว่า “, และคณะ” สำหรับงานเขียนภาษาไทย หรือ “, et al.” สำหรับงานเขียนภาษาต่างประเทศ
- (4) ผู้แต่ง 7 คนขึ้นไป ให้ลงชื่อผู้แต่งคนแรก ถึงคนที่ 6 และตามด้วย “, และคณะ” หรือ “, et al.”
- (5) สิ่งพิมพ์ที่ไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง ให้ใส่ชื่อสิ่งพิมพ์ (หนังสือ หรือวารสาร) ด้วยตัวเอนแทน และตามด้วยปีที่พิมพ์ เช่น ชื่อหนังสือ./ (ปีที่พิมพ์)./สถานที่พิมพ์./สำนักพิมพ์.

■ คำย่อสำหรับการลงรายการเอกสารอ้างอิง

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

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

(1) การอ้างอิงในเนื้อหา (In-text citation)

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

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

(2) การอ้างอิงในรายการเอกสารอ้างอิง (References)

ชื่อผู้แต่ง. (อยู่ระหว่างรอพิมพ์). ชื่อบทความ. *ชื่อวารสาร*.

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

เอกสารอ้างอิง

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

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

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



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

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

