

# PSPA J

ปีที่ 13 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2565)  
VOL.13 NO. 2 (JULY-DECEMBER 2022)

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์  
POLITICAL SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION JOURNAL

ISSN 2630-0435

E-ISSN 2630-0699



คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University





วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์  
Political Science and Public Administration Journal

ปีที่ 13 • ฉบับที่ 2 • กรกฎาคม-ธันวาคม 2565  
Volume 13 • Number 2 • July-December 2022  
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://so05.tci-thaijo.org/index.php/polscicmujournal>

## 6. การพิจารณาบทความ

(1) กองบรรณาธิการพิจารณาก่อนการรับบทความในเบื้องต้น โดยพิจารณาจากความสอดคล้องของเนื้อหาของบทความกับขอบเขตเนื้อหาของวารสาร ความน่าสนใจ การนำเสนอองค์ความรู้ใหม่ และความครบถ้วนตามมาตรฐานวิชาการ และจะพิจารณาความซ้ำซ้อนของบทความโดยการนำบทความเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบการคัดลอกผลงานการเขียนทางวิชาการผ่านโปรแกรม Turnitin

(2) บทความที่ผ่านการพิจารณาก่อนการรับจากกองบรรณาธิการเบื้องต้นจะถูกนำเสนอให้ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง อย่างน้อย 3 คน พิจารณา โดยใช้ระบบ Double-blind peer review (ผู้พิจารณาไม่ทราบชื่อผู้เขียน และผู้เขียนไม่ทราบชื่อผู้พิจารณา)

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

(4) ในกรณีที่จะต้องมีการแก้ไข หรือปรับปรุงบทความ ให้ผู้เขียนแก้ไขบทความ และนำเสนอกองบรรณาธิการภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับผลการพิจารณา

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

(6) กองบรรณาธิการจะนำบทความที่ผ่านการพิจารณาและแก้ไขแล้ว เข้าสู่กระบวนการเรียงพิมพ์และการตีพิมพ์เผยแพร่ โดยกองบรรณาธิการจะแจ้งกำหนดการตีพิมพ์เผยแพร่เบื้องต้นให้ผู้เขียนทราบ

---

• เนื้อหาและข้อมูลที่ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ถือเป็นข้อคิดเห็นและความรับผิดชอบของผู้เขียนบทความโดยตรง ซึ่งกองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย หรือร่วมรับผิดชอบใดๆ

The article content is a personal opinion and the responsibility of the author that is not an opinion or responsibility of the editorial team.

• คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ไม่รับผิดชอบต่อเนื้อหาที่นำมาจากเว็บไซต์ภายนอกที่อยู่อ้างอิงในบทความในวารสาร ความถูกต้องของ URL ที่ถูกอ้างนั้นสามารถสืบค้นได้เมื่อวันที่ผู้เขียนเขียนบทความ

The Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University is not responsible for third-party websites or their content. URL links were active at time of writing.

• บทความและข้อมูล ที่ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ถือเป็นลิขสิทธิ์ของวารสาร หากบุคคลหรือหน่วยงานใดต้องการนำข้อมูลไปเผยแพร่ ขอให้อ้างอิงแหล่งที่มาด้วย

Articles and content published in this journal are the copyright of the Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University. Any content from this journal that are republished must be cited.

## กองบรรณาธิการ

### ที่ปรึกษา

ผศ.ดร.ไพฑิณี ภูจินาพันธุ์ คณะบดีคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

### ผู้ทรงคุณวุฒิประจำกองบรรณาธิการ

ศ.เกียรติคุณ ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ศ.ดร.กิตติ ประเสริฐสุข คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

### บรรณาธิการ

ผศ.ดร.นรุตม์ เจริญศรี คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

### กองบรรณาธิการ

รศ.ดร.ภิญญาพันธุ์ พจนานะลาวัณย์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง

รศ.ดร.ธโรธร ตูทองคำ สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

รศ.ดร.พฤดี หงษ์ตระกูล คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผศ.ดร.ไกรวุฒิ ใจคำปัน คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผศ.ดร.บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อ.ดร.กมลพร กัญชนะ 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 (IDE-JETRO)

### เลขานุการกองบรรณาธิการ

น.ส.สิริมา ชินสมุทร คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่



ความรุนแรงของโครงสร้างการเมืองโลกทั้งทางด้านการมั่นคง การเมือง และ เศรษฐกิจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการเมืองภายในประเทศ สิ่งนี้ส่งผลกระทบต่อรัฐไทยในฐานะที่มีความเชื่อมโยงกับระบบโลกอย่างมาก การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ส่งผลทางตรงและทางอ้อมต่อการกำหนดนโยบายของไทยทั้งระดับชาติและระดับชุมชน การทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้จึงจำเป็นต้องศึกษาด้วยวิธีการที่แตกต่างหลากหลาย เพื่อให้เข้าใจปรากฏการณ์ได้อย่างรอบด้าน

วารสารฉบับนี้มีประเด็นทั้งโครงสร้างความขัดแย้งของโลก ประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในช่วงสงครามเย็น การเลือกตั้ง การเมืองการปกครองและรัฐประศาสนศาสตร์ ประเด็นเหล่านี้หลากหลายและไม่ได้พยายามตอบโจทย์เดียวกัน เพราะวารสารไม่ได้มีแก่น (Theme) หลักที่ทุกบทความพยายามตอบโจทย์เป้าหมายใด แต่สิ่งหนึ่งที่ปรากฏคือการที่บทความต่างๆ พยายามทำความเข้าใจเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นด้วยคำถามที่แตกต่างกัน ซึ่งผลจากการศึกษาเหล่านี้ช่วยให้ผู้อ่านอาจจะนำไปใช้ประโยชน์ต่อการศึกษา วิจัย หรือนำไปสู่การขบคิด เพื่อสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แม้ว่าการแสวงหาการศึกษาจะผลักดันให้นักวิชาการต้องพยายามสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายหรือผลึกให้เกิดงานวิจัย โดยให้ความสำคัญกับข้อเท็จจริงที่วางงานวิจัยมีลักษณะที่แตกต่างหลากหลาย และงานวิจัยจำนวนไม่น้อยก็ไม่ได้ต้องการเสนอแนะนโยบาย หากแต่เป็นการศึกษามิติประวัติศาสตร์ ปรัชญา ความคิด หรืออื่นๆ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการศึกษาด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ และเปิดโอกาสให้ผู้อ่านได้นำไปตีความเองว่า จะนำไปใช้ประกอบการคิด ตัดสินใจ หรือช่วยสนับสนุนการวิจัยอื่นๆ ที่เน้นเชิงนโยบายอย่างไร ความแตกต่างเหล่านี้ทำให้นักวิชาการไม่ใช่งานที่เน้นการนำไปใช้ประโยชน์ แต่ยังคงศึกษาความเป็นมา ทำทลายความคิดที่มีอยู่ และเปิดพื้นที่ให้ผู้อ่านนำไปคิดเองว่าจะมีประโยชน์อย่างไร เพราะหากผู้เขียนต้องทำหน้าที่ทั้งหมดนั้นแล้ว งานวิจัยต่างๆ ก็คงไม่น่าสนใจเท่าไร เพราะไม่ทำทลายความคิดและไม่เปิดโอกาสให้ผู้อ่านไปคิดเอาเองว่าจะเอาไปใช้อะไรและอย่างไร และก็คงเป็นการลดทอนความสำคัญของงานวิชาการบริสุทธิ์หรืองานปรัชญาและความคิดลงไป

วารสารทางวิชาการก็เป็นเพียงพื้นที่หนึ่งที่ช่วยเปิดพื้นที่นี้ให้ผู้คนได้มีโอกาสนำเสนอประเด็นที่น่าสนใจ ทั้งที่เป็นเชิงประวัติศาสตร์ ความคิด ปรัชญา หรือเชิงนโยบาย และเปิดให้เกิดการคิด ถกเถียง ต่อยอด หรือลึ้มล้างความคิดเดิมๆ ที่เคยมีมา และนี่คือเสน่ห์ของวารสารด้านสังคมศาสตร์ ในฐานะบรรณาธิการผมขอขอบคุณวารสารด้านสังคมศาสตร์และ

มนุษยศาสตร์ในประเทศไทยที่ยังคงยืนหยัดในการเปิดพื้นที่ เชิญชวนให้คนอ่านคิด และที่สำคัญคือ ทำให้คนที่เขียนมาตีพิมพ์ได้ใช้ประโยชน์จากโอกาสเหล่านั้นต่อ ทั้งการได้เผยแพร่ความคิด การนำไปต่อยอดทางอาชีพ หรือนำไปสู่ความสำเร็จด้านการศึกษา

อีกครั้ง เพื่อให้วารสารยังคงมีบทบาทสำคัญในแวดวงการศึกษา ขอเชิญชวนให้ผู้สนใจส่งบทความมาตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ต่อไป

นรุตม์ เจริญศรี

บรรณาธิการ

ทางเลือกระบบเลือกตั้งในห้วงเวลาแห่งความโกลาหลของไทย พ.ศ. 2540 - พ.ศ. 2564 <i>สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์</i>	1-34
ไทยกับรัฐบาลกัวหมินตั้งที่ได้หวั่น: ลัทธิชาตินิยมจีนและการลดระดับความสัมพันธ์ทางการทูต ในช่วง ค.ศ. 1949 – 1957 <i>สิทธิพล เครือรัฐติกา</i>	35-56
การสถาปนารัฐอิสลามมะดีนะฮ์ของศาสดามุฮัมมัด <i>สามารถ ทองเฟื้อ</i>	57-74
การสังเคราะห์กรอบแนวคิดความยุติธรรมสุขภาพในช่วงการระบาดโควิด-19 ตั้งแต่ 20 มีนาคม 2563 ถึง 31 สิงหาคม 2564: กรณีศึกษายุทธศาสตร์วัคซีนโควิด-19 ของไทย <i>ภาควงศ์มิ แสงกนกกุล</i>	75-112
นโยบายต่างประเทศรัสเซียในช่วงการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของนายวาเลดีมีร์ ปูติน สมัยที่ 4 ระหว่างปี ค.ศ. 2018 – 2020 <i>กฤษฎา พรหมเวศ</i>	113-156
Looking Through Social Capital Lens: Community Evaluation of the Local Government’s Resource Capability in Managing Earthquake Emergency in Chiang Rai, Thailand <i>Wanwalee Inpin and Maya Dania</i>	157-186
ความเสี่ยงภัยพิบัติและกระบวนการดำเนินงานเพื่อพัฒนาความสามารถในการฟื้นกลับ ของชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา <i>สมพร คุณวิชิต และชนิษฐา ชูสุข</i>	187-214
การศึกษาการนำนโยบายการพัฒนาเมืองอัจฉริยะไปปฏิบัติของจังหวัดภูเก็ต <i>ภัทราวดี จำนงค์ และกฤชวรรณ โล่ห์วัชรินทร์</i>	215-242
การพัฒนาตัวแบบระบบนิเวศการเรียนรู้ของผู้สูงอายุ กรณีศึกษา หมู่ที่ 11 บ้านทุ่งป่าคาเหนือ องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี อำเภอมะนัง จังหวัดเชียงใหม่ <i>กานต์ชนิด สุตาคำ และพจนา พิชาติปัจจา</i>	243-272
โรงเรียนรัฐกับการสร้างรัฐสมัยใหม่ของสยามในมณฑลพายัพ สมัยรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2435 – 2453) <i>ลัทธิปัญญา วงศ์ชัย</i>	273-298
แนวทางการจัดทำต้นฉบับบทความ เพื่อส่งขอรับการพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์	



## ทางเลือกระบบเลือกตั้งในห้วงเวลาแห่งความโกลาหลของไทย

พ.ศ. 2540 - พ.ศ. 2564<sup>1</sup>

สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์<sup>2</sup>

วันที่รับบทความ: 4 ตุลาคม 2564

วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 11 กรกฎาคม 2565

วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 20 กรกฎาคม 2565

### บทคัดย่อ

บทความนี้วิเคราะห์ระบบเลือกตั้งทั้งในฐานะที่เป็นตัวแปรต้นที่ส่งผลต่อการเมือง เช่น จำนวนพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ยุทธศาสตร์ของพรรคการเมือง และพฤติกรรมการเลือกตั้งของประชาชน และในฐานะตัวแปรตามซึ่งเป็นผลจากการวิศวกรรมทางการเมือง บทความสำรวจวรรณกรรมที่กล่าวถึงทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงและความยั่งยืนของระบบเลือกตั้ง และอธิบายว่าทำไมประเทศไทยจึงเลือกใช้ระบบเลือกตั้งนั้นในช่วงเวลานั้น ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร ข้อมูลเชิงประจักษ์ และการเปรียบเทียบด้วยวิธี “หาสาเหตุร่วมกัน หรือวิเคราะห์ความสอดคล้อง” จากประสบการณ์เปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งของไทย บทความสร้างข้อถกเถียง 3 ประการ คือ 1) การเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งด้วยกระบวนการรัฐสภา จะสำเร็จได้ต้องมีพันธมิตรทางการเมือง มักมีเป้าหมายเพื่อขยายจำนวนที่นั่งของพรรคแกนนำ เพิ่มความได้เปรียบในการแข่งขัน และจัดการกับคู่แข่งทางการเมือง 2) การแก้ไขระบบเลือกตั้งที่ส่งผลต่อการพลิกผัน อย่างสำคัญต่อจำนวนพรรคที่ได้รับเลือกตั้ง หรือต่อพฤติกรรมการตัดสินใจเลือกตั้ง จะเกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนกติกาอย่างกว้างขวางไปพร้อมกัน เช่น เปลี่ยนจำนวนเขตเลือกตั้ง ปรับสูตรการคำนวณที่นั่ง 3) ผลลัพธ์ของการแก้ไขระบบเลือกตั้งที่ไม่อาจคาดเดาได้เกิดขึ้นเสมอ เป้าหมายของการแก้ไขระบบเลือกตั้งอาจกลายเป็นตรงกันข้ามกับที่สถาปนิกผู้ออกแบบระบบเลือกตั้งนั้นตั้งใจไว้แต่แรก

**คำสำคัญ** ระบบเลือกตั้ง, การเลือกตั้ง, พรรคการเมือง, การเมืองไทย, การแก้ไขรัฐธรรมนูญ

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยในหัวข้อ “พรรคการเมืองไทย ในยุคของการแบ่งฝ่ายทางการเมือง” ได้รับทุนงบประมาณรายได้คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>2</sup> รองศาสตราจารย์ ดร. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ 10330 อีเมล: nogsuan@gmail.com

## The Choices of Electoral Systems in Thailand's Turbulent Times, 1997-2021

Siripan Nogsuan Sawasdee<sup>3</sup>

Received: 4 October 2021

Revised: 11 July 2022

Accepted: 20 July 2022

### Abstract

Electoral system changes in this article are treated as both independent and dependent variables. The electoral system determines the numbers of political parties elected to the House of Representatives, parties' strategies, and voters' behaviors, while at the same time it is a product of political engineering. We have limited and piecemeal knowledge as to how these electoral systems are determined and how they are related to institutional modification and voters' decisions. This article surveys the literature explaining theories of electoral system changes and explains why various electoral systems were chosen at certain times. Based on a documentary research, focusing on empirical data, and a comparative method known as the "method of agreement," the article argues that 1) Changes to the electoral system through parliamentary process occur not only when a coalition of parties seeks to maximize their legislative seat shares, but also when such a commanding coalition needs to curb their political opponents and maximize political weight in a context of rising competition; 2) Substantial changes in the number of parties and voters' behavior occur only when electoral changes are large, meaning when the electoral formula, the number of districts and number or seats changes simultaneously; 3) Unpredictable consequences lead to another perverse conversion to alter the expected results when the intentions of the amendment became contradictory to the purpose set by the political planners.

**Keywords** Electoral Systems, Elections, Political Parties, Thai Politics, Constitutional Amendment

---

<sup>3</sup> Associate Professor, Ph.D., Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok 10330. E-mail: nogsuan@gmail.com

## 1. บทนำ

การเปลี่ยนระบบเลือกตั้ง (Electoral System Change) ต่างจากการปฏิรูประบบเลือกตั้ง (Electoral System Reform) อย่างสำคัญตรงที่การปฏิรูประบบเลือกตั้ง นอกจากจะแก้ไขระบบเลือกตั้งแล้ว ยังครอบคลุมมาตรการและกติกาด้านอื่นๆ เช่น รูปแบบบัตรเลือกตั้ง วิธีการนับคะแนน การกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และกติกากำหนดให้เงินสนับสนุนผู้สมัครและพรรคการเมือง เป็นต้น (Bowler & Donovan, 2013) ประเด็นที่มักอยู่ในโจทย์วิจัยของนักรัฐศาสตร์ที่สนใจการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งทั่วโลก เช่น ศักยภาพของการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้ง สำนวนรูปแบบกระบวนการแก้ไข (Katz, 2005) ตอบคำถามว่าทำไมระบบเลือกตั้งหนึ่งจึงถูกเลือก (Blais & Massicotte, 1996; Boix, 1999) และวิเคราะห์ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น เช่น ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงจำนวนพรรคการเมืองที่มีนัยสำคัญที่ได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร (effective number of parties in Parliament: EFPP) (Taagepera, 2007) ทำให้ประชาชนปรับเปลี่ยนพฤติกรรม (Rokkan, 1970) และทำให้พรรคปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ (Aurel, 2007; Moser & Scheiner, 2012) เป็นต้น ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา นับได้ว่าไทยเป็นประเทศที่เปลี่ยนระบบเลือกตั้งบ่อยถึง 5 ครั้ง และอาร์มีเนีย (Armenia) ที่ตั้งแต่ ค.ศ. 1995 เปลี่ยนระบบและกติกากำหนดสรรที่นั่งทุกครั้ง (Ruiz-Rufino, 2008, p. 369) การเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งบ่อยเช่นนี้ นำมาสู่คำถามที่ยังไม่มีคำตอบที่เป็นทางการในโลกวิชาการ คือ ทำไมประเทศไทยจึงต้องเปลี่ยนระบบเลือกตั้งบ่อยครั้ง เป็นเพราะ “การปฏิรูปการเมือง” ไม่บรรลุเป้าหมาย หรือเป็นเพราะผลเลือกตั้งไม่ถูกใจใครในสังคม

บทความนี้ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร และรวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์ มีเป้าหมายเพื่อทำความเข้าใจมูลเหตุจูงใจในการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งในประเทศไทยแต่ละครั้ง โดยเฉพาะที่แก้ไขโดยกระบวนการรัฐสภา เพราะเป็นการริเริ่มโดยพรรคการเมืองซึ่งเกิดขึ้น 2 ครั้งในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา และวิเคราะห์ผลทางการเมืองที่เกิดจากระบบเลือกตั้งที่ใช้ในประเทศไทยตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยมุ่งตรวจสอบการเมืองของระบบเลือกตั้ง 2 ประเด็น คือ

(1) สำนวนรูปแบบการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้ง เช่น จุดเริ่มต้น วิธีการ เป้าหมายของการปรับเปลี่ยน และพันธมิตรที่รวมพลังผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยมุ่งวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งโดยกระบวนการรัฐสภา

(2) ศึกษาผลลัพธ์ของการแก้ไขระบบเลือกตั้ง โดยประเมินผลกระทบในมิติต่างๆ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงสัดส่วนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร การเปลี่ยนแปลงจำนวนพรรคการเมืองที่มีนัยสำคัญที่ได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร การเปลี่ยนแปลงการจับขั้วทางการเมือง หรือ

การปรับเปลี่ยนพรรคที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล การปรับยุทธศาสตร์ของพรรคการเมือง และพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งของประชาชน

วรรณกรรมการปฏิรูปและแก้ไขระบบเลือกตั้งในต่างประเทศส่วนใหญ่ชี้ว่า แรงจูงใจในการแก้ไขระบบเลือกตั้ง คือความต้องการเพิ่มขึ้นในรัฐสภาของพรรคการเมืองที่คุมอำนาจในขณะนั้น (Benoit, 2004, pp. 373-374; Sakamoto, 1999, p. 419) โดยบริบทที่กระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอาจมาจาก ผลการเลือกตั้งที่ก่อให้เกิดการเกาะกลุ่มหรือการสร้างพันธมิตรทางการเมืองแบบใหม่ (De-Alignment) หรือเกิดเรื่องอื้อฉาวทางการเมืองที่ไม่สามารถรักษาความไว้วางใจจากสาธารณะที่มีต่อระบบการเมืองได้อีกต่อไป หรือแรงกดดันจากประชาชนและสังคม นำไปสู่การใช้ประชามติเป็นเครื่องมือปฏิรูประบบเลือกตั้ง (Norris, 1997) ส่วนรูปแบบของการเปลี่ยนระบบเลือกตั้ง Alan Renwick พบว่าการแก้ไขระบบเลือกตั้งในประเทศประชาธิปไตยมี 2 แนวทางหลัก คือ หนึ่ง ปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์โดยนักการเมืองที่กุมเสียงข้างมาก (Elite Majority Imposition) ซึ่งต้องการกติกาที่เอื้อประโยชน์ในสนามเลือกตั้งเพื่อสานต่อการครองอำนาจ สอง เกิดจากความร่วมมือระหว่างมวลชนกับชนชั้นนำ (Elite-Mass Interaction) แม้นักการเมืองส่วนใหญ่จะคัดค้านก็ตาม ทั้งนี้ การผสมระหว่าง 2 แนวทางก็เป็นได้เช่นกัน Renwick ย้ำด้วยว่า การผลิตซ้ำของความเชื่อวาระบบเลือกตั้งเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของนักการเมืองที่คุมอำนาจอยู่ เป็นมุมมองที่แข็งทื่อ ตื้นเขิน และขาดมิติ เพราะแรงจูงใจของนักการเมืองทั้งซับซ้อน และการตัดสินใจยังถูกกำกับด้วยการต่อรองระหว่างกลุ่มต่างๆ อีกทั้งต้องประนีประนอมกับแรงกดดันจากสังคมด้วย (Renwick, 2010)

พึงสังเกตว่า พลังในการขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในประเทศประชาธิปไตยที่ตั้งมั่นแล้วจะต่างไปจากการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งในประเทศที่กำลังเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ในประเทศประชาธิปไตยลงหลักปักฐาน ความสำเร็จในการแก้ไขระบบเลือกตั้งมาจากการสร้างแนวร่วมโดยเฉพาะระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล โดยจะคำนึงถึงการรักษาสมดุลของรัฐสภา (Duverger, 1954; Benoit, 2004) ที่ให้ความสำคัญกับคะแนนเสียงของประชาชนกับสัดส่วนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร และคุณภาพของระบบการเมือง มากกว่าการเพิ่มจำนวนที่นั่งในสภาของพรรคใดพรรคหนึ่ง ส่วนในประเทศกำลังพัฒนาที่ยังเดินอยู่บนเส้นทางการจัดรูปแบบสถาบันทางการเมืองนอกจากพรรคและนักการเมืองแล้ว ยังมีองค์กรสำคัญอื่นๆ ที่แสดงบทบาทร่วมในการแก้ไขระบบเลือกตั้ง เช่น ศาล กลุ่มผลประโยชน์ สาธารณชน และอำนาจนอกประเทศ (Renwick, 2010, p. 175; Reynolds, 2011, p. 17; Reilly, 2013, p. 35)

โดยใช้กรอบทฤษฎีจากวรรณกรรมที่กล่าวถึงข้างต้น บทความนี้พัฒนาต่อยอดแนวคิดสร้างเป็นข้อถกเถียงหลัก 3 ประการ คือ

หนึ่ง การแก้ไขระบบเลือกตั้งจะส่งผลต่อการปรับตัวของสถาบันการเมือง (Institutional Modification) และพฤติกรรมของประชาชนได้ ก็ต่อเมื่อเป็นการแก้ไขระบบเลือกตั้งขนาดใหญ่ที่เปลี่ยนแปลงหลายอย่างไปพร้อมๆ กัน อันประกอบด้วย การย้ายจากระบบเลือกตั้งหนึ่งไปใช้อีกระบบหนึ่ง เปลี่ยนสูตรการคำนวณ และเพิ่มหรือลดจำนวนเขตเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการเขย่าฐานเสียงเดิมของผู้สมัคร ซึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองไทย การแก้ไขระบบเลือกตั้งแบบเปลี่ยนทั้งระบบเกิดขึ้นเพียง 2 ครั้ง คือ ครั้งแรก ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และครั้งที่สอง ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ส่วนการเปลี่ยนแปลงครั้งอื่นๆ เป็นการแก้ไขเพียงเล็กน้อยบางจุด เช่น เพิ่ม ลด จำนวนที่นั่ง หรือยกเลิกเกณฑ์ขั้นต่ำ ทั้ง 2 ครั้ง พรรคการเมืองและผู้เลือกตั้งต่างรับรู้ และเปลี่ยนพฤติกรรมได้ทันท่วงที

สอง การแก้ไขระบบเลือกตั้งโดยกระบวนการทางรัฐสภาของไทยเกิดขึ้น เพราะพรรคการเมืองหลักที่คุมคะแนนเสียงในสภาต้องการชิงความได้เปรียบจากระบบเลือกตั้ง การต่อรองภายในระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลมักไม่เพียงพอ เพราะมีความขัดแย้งจากการได้และเสียประโยชน์จากระบบเลือกตั้งแตกต่างกัน ดังนั้น ความสำเร็จในการแก้ไขระบบเลือกตั้งโดยกระบวนการรัฐสภาจะเกิดขึ้นได้ พรรคการเมืองหลักต้องมีทั้งเครื่องมือและทรัพยากรในการต่อรอง พร้อมทั้ง กับแสวงหาแนวร่วมจากองค์กรอื่นๆ เช่น วุฒิสภา กลุ่มกดดันในสังคม หรือแม้แต่พรรคฝ่ายค้าน เพื่อสามารถควบคุมและกำหนดทิศทางการต่อรองของกลุ่มต่างๆ ที่มีอำนาจตัดสินใจได้ สำหรับวัตถุประสงค์ในการแก้ไขนั้น มีเป้าหมายหลักเพื่อต้องการจัดตั้งรัฐบาลครั้งต่อไป โดยการเพิ่มที่นั่งของพรรคการเมืองเจ้าภาพในสภาผู้แทนราษฎรให้ได้มากที่สุด ข้อถกเถียงกรณีประเทศไทยที่ต่อยอดเพิ่มเติมจากวรรณกรรมตะวันตก คือ การแก้ไขระบบเลือกตั้งมักทำโดยมีมาตรการมุ่งลดจำนวนที่นั่งของพรรคการเมืองคู่แข่งและพรรคชั่วคราวข้าม โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการเปิดพื้นที่ทางการเมืองรองรับผู้เลือกตั้งหน้าใหม่ และการสร้างความสมดุลในระบบการเมืองแบบรัฐสภา

สาม ระบบเลือกตั้งของไทยถูกออกแบบเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง กล่าวให้ชัดคือ เพื่อต้องการกำจัดคู่แข่งทางอำนาจ โดยมักไม่ได้มีเจตนาธรรมาภิบาลเพื่อประสานประโยชน์ของสังคมโดยรวม แต่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีทั้งที่บรรลุเป้าหมาย และผลกระทบที่คาดไม่ถึง ผลกระทบที่ไม่ได้อยู่ในสมการผลประโยชน์ของชนชั้นนำทางการเมืองเกิดขึ้นได้เสมอ และนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งซ้ำแล้วซ้ำเล่า ด้วยหวังให้ระบบเลือกตั้งใหม่ย้อนอดีตกลับไปแก้ไขผลลัพธ์ที่ไม่พึงประสงค์ ด้วยเหตุนี้ ในด้านหนึ่งระบบเลือกตั้งเป็นเครื่องมือสำคัญของชนชั้นนำไทย แต่อีกด้านหนึ่งกลับพบว่า ระบบเลือกตั้งไม่ได้รับใช้ผู้กำหนดระบบเลือกตั้งอย่างทาสผู้ซื่อสัตย์ ระบบเลือกตั้งมีกลไกที่ผันแปรไปตามพฤติกรรมของผู้เลือกตั้งที่มีจำนวนมหาศาล

ซึ่งยากที่ใครจะใช้อำนาจกำกับบังคับให้เป็นไปตามใจปรารถนา ผลก็คือ ระบบเลือกตั้งและการเลือกตั้งในสังคมไทยมีความเป็นสถาบันต่ำ

ลำดับการนำเสนอในส่วนที่เหลือของบทความนี้เริ่มด้วย ศึกษาการแก้ไขระบบเลือกตั้งในญี่ปุ่นและนิวซีแลนด์เพื่อประกอบการเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งในประเทศไทย ต่อจากนั้น เป็นการวิเคราะห์พลังในการผลักดัน ผลลัพธ์ และผลกระทบทางการเมืองจากการแก้ไขระบบเลือกตั้งแต่ละครั้ง โดยเฉพาะระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสม ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่ออกแบบเพื่อใช้เฉพาะในสังคมไทย ความโกลาหลอลหม่านในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หลังการแก้ไขระบบเลือกตั้งโดยกระบวนการรัฐสภา พ.ศ. 2564-2565 และส่วนสุดท้ายเป็นบทสรุป

### **การเลือกตั้งและการแก้ไขระบบเลือกตั้ง เครื่องมือที่ทรงพลังทางการเมือง**

การเมืองสมัยใหม่กับการเลือกตั้งเป็นของคู่กัน แม้ในระบอบที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย ยังต้องจัดให้มีการเลือกตั้งเพื่อสร้างความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจและทุเลาเสียงต่อต้านของผู้เห็นต่าง (Gandhi, 2008) ในฐานะตัวแปรตาม (Dependent Variable) ระบบเลือกตั้งเป็นเครื่องมือที่ทรงพลังที่สุดในบรรดาวิศวกรรมการออกแบบสถาบันการเมือง (Sartori, 1994) ในฐานะตัวแปรต้น (Independent Variable) ระบบเลือกตั้งส่งผลต่อจำนวนพรรคการเมืองที่แข่งขันและได้รับเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้ระบบเลือกตั้งจึงเป็นเป้าหมายของระบบพรรคการเมือง กำหนดโครงสร้างการแข่งขันทางการเมือง และองค์ประกอบของฝ่ายนิติบัญญัติ และรัฐบาล

ระบบเลือกตั้งส่งผลต่อการเมืองในวงกว้าง มากกว่าเป็นเพียงเครื่องมือแปรคะแนนเสียงให้เป็นที่นั่ง ระบบเลือกตั้งมีอิทธิพลต่อการจัดตั้งรัฐบาล การจัดองค์กรพรรคการเมือง ยุทธศาสตร์ของพรรคในการหาเสียง ความเข้มแข็งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หรือความอ่อนแอแตกแยกของพรรคการเมือง ระบบเลือกตั้งส่งเสริม หรือสร้างอุปสรรคต่อความร่วมมือระหว่างพรรคการเมืองด้วยกันเอง และระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม พฤติกรรมของนักการเมือง และการตัดสินใจของประชาชน ส่วนหนึ่งก็อาจเป็นผลจากระบบเลือกตั้งเช่นกัน ในอีกด้านหนึ่งระบบเลือกตั้งอาจเป็นเงื่อนไขทำให้ความขัดแย้งปะทุกลายเป็นความรุนแรง หรือเป็นเครื่องมือบรรเทา ลดทอนความแตกแยก และวิกฤติทางการเมือง ในสังคมที่เต็มไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ วรรณนา หลากหลายศาสนา ภาษา วัฒนธรรม หากเลือกใช้ระบบเลือกตั้งที่เอื้อให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้เปรียบจนเกินไป เพื่อสร้างความเข้มแข็งของรัฐบาลพรรคเดียว จนกีดกันพรรคขนาดเล็กของคนกลุ่มน้อย ความขัดแย้งที่ดำรงอยู่อาจไม่สามารถคลี่คลายลงได้ ขณะเดียวกัน หากคนในสังคมมองว่าระบบเลือกตั้งไม่เป็นธรรม ไม่เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองขนาดเล็ก หรือพรรคฝ่ายค้านที่ชนะเลือกตั้ง มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล ก็อาจเป็นสาเหตุให้พรรค

ฝ่ายค้านตั้งคำถามถึงความเหมาะสมของระบบเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง หันไปแสวงหาแนวทางอื่นที่ไม่เป็นไปตามวิถีทางประชาธิปไตยเพื่อเข้าสู่อำนาจรัฐ หรือการประท้วงต่อต้านโดยประชาชน

ประเทศประชาธิปไตยที่ต้งมั่นและสถาบันทางการเมืองลงหลักปักฐานแล้ว มักไม่ค่อยเปลี่ยนจากระบบเลือกตั้งหนึ่งไปใช้อีกระบบหนึ่งหากไม่มีปัญหาเด่นชัด สองประเทศที่เปลี่ยนระบบเลือกตั้งอย่างมีเป้าหมายชัดเจน คือ ญี่ปุ่น ใน ค.ศ. 1994 เพื่อลดการผูกขาดของพรรค Liberal Democratic (LDP) อย่างยาวนาน ตั้งแต่ ค.ศ. 1955 จนเรียกได้ว่าเป็นระบบพรรคเด่นพรรคเดียว (One-Party Dominant) และนิวซีแลนด์ใน ค.ศ. 1993 เพื่อปรับให้ที่นั่งของพรรคการเมืองในรัฐสภาสอดคล้องตามเจตจำนงตามคะแนนเสียงของประชาชน

ในญี่ปุ่นบริบททางการเมืองที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคือ ปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ทำให้ภาพลักษณ์ของรัฐบาลพรรค Liberal Democratic ตกต่ำ เมื่อพรรคฝ่ายค้านร่วมกับสมาชิกพรรค Liberal Democratic เอง ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลนายกรัฐมนตรี Kiichi Miyazawa จึงตัดสินใจยุบสภาจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ สมาชิกพรรค Liberal Democratic บางส่วน แยกตัวออกมาจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ภายใต้ชื่อพรรค Japan New Party และพรรค Japan Renewal Party ตามลำดับ หลังเลือกตั้งเกิดรัฐบาลผสม 8 พรรค ที่ร่วมต่อรองประนีประนอม ให้ความเห็นชอบกฎหมายปฏิรูปการเมืองและแก้ไขระบบเลือกตั้งไปพร้อมกัน

การแก้ไขระบบเลือกตั้งของญี่ปุ่นพร้อมๆ กับการปรับปรุงกฎหมายควบคุมเงิน (พงศกรยาห้องกาศ, 2560) ที่ผู้สมัครต้องพึงพาเครื่องจักรกลทางการเมือง ที่เรียกว่า โคเอ็นไก (Koenkai) (Reed, 2005) ทำโดยสมาชิกรัฐสภา เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงพันธมิตรทางการเมืองระหว่างพรรครัฐบาล (Renwick, 2009, p. 358) การเปลี่ยนระบบเลือกตั้งจากระบบหนึ่งเขตหลายคน คะแนนเสียงเดียว ถ่ายโอนคะแนนไม่ได้ (Single Non-Transferable Vote System: SNTV) ไปเป็นระบบเลือกตั้งแบบคู่ขนานที่นับคะแนนแยกกันระหว่างระบบเขตและระบบสัดส่วน (Parallel System หรือ MMM)<sup>4</sup> ส่งผลให้เกิดการสับเปลี่ยนพันธมิตรทางการเมืองและรูปแบบการจัดตั้งรัฐบาล แต่เมื่อมีการเลือกตั้งผ่านไป 5 ครั้งหลังการปฏิรูประบบเลือกตั้ง พรรค LDP ก็สามารถกลับมาชนะเลือกตั้งด้วยส่วนต่างที่เด็ดขาดได้อีกอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสะท้อนการปรับตัวของพรรคการเมืองต่อกติกาและความคาดหวังของประชาชน

<sup>4</sup> สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่นมีจำนวน 475 คน มาจากการเลือกตั้งระบบหนึ่งเขตหนึ่งคน เสียงข้างมากธรรมดา (SMD) 295 คน และอีก 180 คน มาจากระบบสัดส่วน (PR) บัญชีรายชื่อแบบปิด สูตรการคำนวณแบบดองท์ (D'Hondt method) ในระบบสัดส่วนแบ่งเขตเลือกตั้งเป็น 11 เขต ผู้สมัครสามารถลงแข่งขันได้ทั้งระบบเขต และระบบสัดส่วนพร้อมกัน (Double Candidacy)

ปัญหาที่เกิดจากระบบหนึ่งเขตหนึ่งคนเสียงข้างมากธรรมดาในนิวซีแลนด์ คือ ถึงแม้พรรค Labour จะได้รับคะแนนเสียงมากกว่า แต่พรรค National กลับได้ที่นั่งมากที่สุดในระบบสภาเดี่ยวถึง 2 ครั้ง ในการเลือกตั้ง ค.ศ. 1978 และ ค.ศ. 1981 ผลเลือกตั้งที่ทำให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างคะแนนเสียงกับการจัดสรรที่นั่งและการจัดตั้งรัฐบาลที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน เป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่การปฏิรูประบบเลือกตั้ง (Vowles, 1995, p. 95) เมื่อพรรค Labour กลับมาได้เสียงข้างมากในรัฐสภา และได้จัดตั้งรัฐบาลในการเลือกตั้ง ค.ศ. 1984 จึงตั้ง “คณะกรรมการศึกษาระบบเลือกตั้ง” ซึ่งเสนอให้เปลี่ยนไปใช้ระบบเลือกตั้งแบบผสมที่การจัดสรรที่นั่งในระบบเขตและที่นั่งในระบบสัดส่วนเชื่อมโยงกัน (MMP) (Levine & Roberts, 1994, pp. 240-253) นอกจากนี้เปลี่ยนระบบเลือกตั้งเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองแล้ว ยังมีเป้าหมายให้คนกลุ่มน้อย เช่น คนเผ่าเมารี ผู้หญิง และเพศทางเลือกสามารถมีตัวแทนได้อย่างเท่าเทียม (McRobie, 1997, p. 331) มีการทำประชามติเพื่อรับทราบความคิดเห็นจากประชาชน และยืนยันความเห็นชอบ 2 ครั้ง หลังจากนิวซีแลนด์ใช้ระบบเลือกตั้งแบบผสม (MMP) 8 ครั้ง ผลคือ มีพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาจำนวนมากขึ้น ประมาณ 5-7 พรรค และทำให้นิวซีแลนด์เปลี่ยนจากประเทศที่เคยจัดตั้งรัฐบาลโดยพรรคการเมืองเดียวมาเป็นรัฐบาลผสม

ญี่ปุ่นและนิวซีแลนด์เป็นกรณีตัวอย่างที่การแก้ไขระบบเลือกตั้งเกิดขึ้นเพราะต้องการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบพรรคการเมืองเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม และกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชนกลุ่มต่างๆ กล่าวได้ว่าเป็นการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งที่มีคุณค่าบางประการกำกับอยู่ นั่นคือ การสร้างความสมดุลในสถาบันบัญญัติ และเคารพเสียงของประชาชน

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่า แต่ละประเทศเลือกระบบเลือกตั้งไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์และบริบททางการเมือง ชนชั้นนำไทยควบคุม กำกับ กำหนดระบบและกติกาเลือกตั้ง เพื่อใช้การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจ กระบวนการปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งของไทยแต่ละครั้งที่ผ่านมา เกิดขึ้นผ่านหลากหลายวิถีทาง และภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมืองที่ต่างกันไป ส่วนต่อจากนี้จะสำรวจระบบและกติกาเลือกตั้งในช่วงเวลา 20 ปีที่ผ่านมา เพื่อวิเคราะห์ที่มา กลไก และเป้าหมายของการเลือกระบบเลือกตั้งแต่ละรูปแบบ พร้อมทั้งประเมินผลลัพธ์ทางการเมือง

## ประมุขของการชิงความได้เปรียบจากระบบเลือกตั้ง และผลลัพธ์ที่เบี่ยงเบนไปจาก ความคาดหวัง

กล่าวได้ว่า ตั้งแต่มีการเลือกตั้งครั้งแรกใน พ.ศ. 2476<sup>5</sup> ประเทศไทยคุ้นเคยกับระบบเลือกตั้งแบบหนึ่งเขตมีตัวแทนได้หลายคน และผู้ลงคะแนนมีหลายเสียง (Multi-Member Districts/Block Vote) ในระบบที่ผู้ชนะต้องการเพียงเสียงข้างมากธรรมดา จะต่างกับก็เพียงขนาดของเขตเลือกตั้ง ที่บางครั้งอาจใช้ทั้งจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง บางครั้งย่อเขตให้เหลือ 1-3 คน (Kokpol, 2002, pp. 280-281) การเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งครั้งสำคัญที่ส่งผลต่อภูมิทัศน์และพลวัตทางการเมืองไทยอย่างยิ่งยวด เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จากนั้นในช่วงเวลา 20 ปีต่อมาประเทศไทยเปลี่ยนระบบและกติกาเลือกตั้งอีกถึง 4 ครั้ง (ดูตารางที่ 1) โดยมีรายละเอียดดังนี้

ระบบเลือกตั้งแบบคู่ขนาน (Parallel หรือ Mixed-Member Majoritarian System: MMM) ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เกิดขึ้นท่ามกลางกระแสเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 รัฐธรรมนูญนี้มีเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งคือเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเมือง และให้มีฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งด้วยการลดจำนวนพรรคการเมืองในรัฐสภาลง เพื่อตอบโจทยนี้ ระบบเลือกตั้งแบบคู่ขนาน ถูกนำมาใช้ครั้งแรกในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2544 กล่าวคือ ระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อปิด ที่มีเกณฑ์ขั้นต่ำร้อยละ 5 ซึ่งนำมาใช้ร่วมกับระบบเลือกตั้งแบบหนึ่งเขตหนึ่งคน เสียงข้างมากธรรมดา ภายในระยะเวลาประมาณ 6 ปี ของการใช้ระบบเลือกตั้งนี้ ผลลัพธ์สำคัญในพื้นที่การแข่งขันทางการเมือง คือ ยุทธศาสตร์ของพรรคการเมืองที่ใช้ในการแข่งขันรณรงค์หาเสียงเปลี่ยนไปแบบไม่หวนกลับไปใช้เพียงสโลแกนชวนเชื่อแบบเดิมอย่าง “ไม่มีเวลาคิด เลือกกิจสังคม”<sup>6</sup> เช่นในอดีต กล่าวคือ พรรคการเมืองนำเสนอกลุ่มนโยบายที่หลากหลายปฏิบัติได้จริง และเมื่อเป็นรัฐบาลสามารถนำนโยบายที่ใช้หาเสียงมาสู่ในนโยบายที่ดำเนินการจริงโดยรัฐบาล เห็นผลเป็นรูปธรรม เช่น การปฏิรูประบบสาธารณสุข ผ่านโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค การปฏิรูประบบราชการ และ

<sup>5</sup> ข้อสังเกต คือ ถึงแม้ประเทศไทยจะมีการเลือกตั้ง ตั้งแต่ พ.ศ. 2476 แต่เพิ่งมีการจัดตั้งพรรคการเมืองครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 และมีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับแรกใน พ.ศ. 2498 นั้นหมายความว่า การเลือกตั้งในช่วง 23 ปีแรก ภายหลังการอภิวัฒน์สยาม พรรคการเมืองไม่ได้เป็นกลไกสำคัญในการต่อสู้เพื่อเข้าสู่อำนาจรัฐ และสะท้อนว่าการขยายสิทธิทางการเมืองเกิดขึ้นก่อนการเปิดเสรีให้แข่งขันเข้าสู่ตลาดการเมือง

<sup>6</sup> การเลือกตั้ง พ.ศ. 2518 พรรคกิจสังคมใช้คำขวัญชวนว่า “เราทำได้” และใน พ.ศ. 2526 เดิมคำขวัญว่า เราทำได้แล้ว และเราจะทำต่อไป จนบรรลุษัยชนะ โดย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ปราศรัยว่า “ไม่มีเวลาคิด เลือกกิจสังคม”

การกระจายอำนาจ (Nethipo 2019, p. 236; Selway, 2011) บทบาทของพรรคไทยรักไทย ได้รับการประเมินและตีความอย่างกว้างขวาง ทั้งในแง่มุมมองที่มองว่า พรรคไทยรักไทยเป็นต้นแบบ นักเลือกตั้งที่นำเข้านโยบายประชานิยมเพื่อแลกเปลี่ยนกับคะแนนเสียง และในด้านความสำเร็จ และคุณูปการต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ทางการเมืองไทย ที่นอกจากจะเปลี่ยนโฉม การหาเสียงที่เน้นคุณสมบัติของผู้สมัคร มาสู่การแข่งขันนำเสนอนโยบายแล้ว ยังเป็นพรรค ที่มีความพยายามอย่างเป็นระบบและรูปธรรมที่จะจัดองค์กรโครงสร้างพรรคให้มีความเป็น สถาบันพรรคการเมือง เพื่อกระจายผลประโยชน์เชิงวัตถุและงบประมาณให้เข้าถึงฐานเสียง อย่างกว้างขวางตรงเป้า ซึ่งต่างไปจากพรรคการเมืองอื่นในขณะนั้น ที่อาศัยสายสัมพันธ์อุปถัมภ์ ส่วนตัวของผู้สมัครเป็นฐานการเข้าถึงผู้เลือกตั้ง (Nam & Nethipo, 2021)

ยุทธศาสตร์ของไทยรักไทยที่ใช้ทั้งนโยบาย ทั้งกลไกพรรค ไปพร้อมๆ กับการดึงดูด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเจ้าของพื้นที่เดิมให้ย้ายพรรค และการควบรวมพรรค (Sawasdee, 2006, pp. 112-116) เมื่อผนวกกับระบบเลือกตั้ง ที่เอื้อให้พรรคไทยรักไทยได้รับการจัดสรร ที่นั่งในสภามากกว่าคะแนนเสียงที่พรรคได้รับ ซึ่งเรียกว่า “ความไม่สมดุลระหว่างคะแนน ที่ประชาชนเลือกกับที่นั่งในสภา” (Disproportionality) ทำให้ชัยชนะของพรรคเพื่อไทย เป็นสิ่งที่คาดเดาได้ไม่ยาก ความไม่สมดุลระหว่างที่นั่งและคะแนนเสียง ปรากฏชัดอย่างยิ่ง ในการจัดสรรที่นั่งในระบบเขตเลือกตั้ง ในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2548 พรรคไทยรักไทยได้ที่นั่ง ในระบบเขต มากกว่าคะแนนในระบบเขตทั้งหมดที่พรรคได้รับถึง 22.01 ที่นั่ง ขณะที่พรรค อันดับสอง คือ ประชาธิปัตย์ขาดทุนไป 7.45 ที่นั่ง (สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, 2561, น. 109) ขณะที่การตั้งเกณฑ์ขั้นต่ำร้อยละ 5 ในระบบเลือกตั้งบัญชีรายชื่อที่ใช้ทั่วประเทศเป็นเขต เลือกตั้ง ลดทอนขีดความสามารถในการแข่งขันของพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็ก ที่ไม่มีผลงานส่งมอบนโยบาย ไม่มีจุดดึงดูดที่เป็นรูปธรรม และไม่มีทรัพยากรและทุนสำหรับการรณรงค์หาเสียงในพื้นที่กว้างขวางทั่วประเทศ

การเกิดขึ้นของพรรคไทยรักไทยส่งผลอย่างสำคัญต่อระบบพรรคการเมืองไทย ที่เริ่มปรับตัวจากระบบพรรคการเมืองหลายพรรคแทบจะเรียกได้ว่าเป็นพรรคเบี้ยหัวแตก (fragmented party system) ขาดความเชื่อมโยงกับสังคม ขาดจุดยืนและนโยบาย ไม่มีการ จัดองค์กร (Chambers, 2008; Hicken & Kuhonta, 2014; Croissant & Chambers, 2010) มาเป็นระบบพรรคเดียวโดดเด่น ถึงแม้จะไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นระบบพรรคเด่นพรรคเดียว แต่จะเห็นว่าเมื่อคำนวณด้วยสูตร ซึ่งเป็นเกณฑ์มาตรฐานสากลในการเปรียบเทียบจำนวน พรรคการเมือง ผลคือจำนวนพรรคการเมืองที่มีนัยสำคัญของไทยลดลงจากประมาณ 5-7 พรรค มาเป็น 3.1 และ 1.6 พรรค ในการเลือกตั้งเพียง 2 ครั้ง (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 จำนวนพรรคการเมืองที่มีนัยสำคัญ การเลือกตั้ง พ.ศ. 2526 - การเลือกตั้ง พ.ศ. 2562

ปีเลือกตั้ง	จำนวนพรรคการเมืองที่มีนัยสำคัญ
2526	5.6
2529	6.1
2531	7.6
2535	(มี.ค) 6
2535	(ก.ย) 6.1
2538	6.4
2539	4.3
2544	3.1
2548	1.6
2550	2.7
2554	2.6
2562	5.6

ที่มา: จัดทำและคำนวณโดยผู้เขียน ด้วยสูตรการคำนวณ โดย Laakso and Taagepera (1979)

กล่าวได้ว่า ชัยชนะของพรรคไทยรักไทยและความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร กลายเป็นอาวุธที่ย้อนกลับมาทำร้ายพรรคไทยรักไทยเอง จนมีคำกล่าวที่ว่าถึงแม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่ดีที่สุดฉบับหนึ่งในประวัติศาสตร์สังคมไทย แต่ความย้อนแย้งก็คือได้สร้างระบบการเมืองแบบกินรวบและเปิดให้ฝ่ายบริหารผูกขาดอำนาจได้ง่าย (Hewison, 2004; McCargo & Ukrist, 2005; Kuhonta, 2008; Phongpaichit & Baker, 2009) จนในที่สุดกลายเป็นข้ออ้างในการรัฐประหารใน พ.ศ. 2549 โคนล้มรัฐบาลทักษิณ ชินวัตรด้วยข้อกล่าวหาผูกขาดอำนาจ ก้าวก้าวการตรวจสอบ และไม่ยอมรับการถ่วงดุล ถึงแม้ในความเป็นจริงเมื่อมองย้อนหลังแล้วจะพบว่า การรัฐประหาร พ.ศ. 2549 ส่วนหนึ่งเป็นผลจากความไม่สามารถปรับตัวของพรรคการเมืองแบบดั้งเดิมและพลังอนุรักษ์นิยม ที่เผชิญความท้าทายจากความพยายามจัดวางระเบียบและอำนาจในสังคมใหม่ โดยผู้นำที่ได้รับเลือกจากระบบเลือกตั้งที่มีจุดกำเนิดจากการต่อรองและประนีประนอมระหว่างชนชั้นนำหลายกลุ่มภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535

## ลดความได้เปรียบของพรรคใหญ่ ไม่ให้ใครมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทั้งประเทศ

เมื่อเกิดการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ 100 คน และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ 25 คน ที่สมาชิกแห่งชาติเลือกมา เพื่อให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ตัดสินในขั้นตอนสุดท้าย (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550) และมีนาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ เป็นประธานกรรมการร่าง เมื่อแล้วเสร็จมีการตีพิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญ 19 ล้านเล่ม เพื่อแจกให้ประชาชนก่อนผ่านประชามติเห็นชอบร้อยละ 57.81 ไม่เห็นชอบร้อยละ 42.19 จากประชาชนผู้มาใช้สิทธิ ร้อยละ 57.61 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ประกาศเจตนารมณ์ที่เป็นทางการว่าเพื่อลดการผูกขาดอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจประชาชน และเน้นการเมืองคุณธรรม ในทางปฏิบัติระบบเลือกตั้งใหม่และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 คือภาพสะท้อนของการต่อสู้เพื่อช่วงชิงอำนาจทางการเมืองของชนชั้นนำ (Dressel, 2009)

ระบบเลือกตั้งแบบคู่ขนานถูกปรับโฉม โดยระบบเขตนั้นหวนกลับไปใช้ระบบหนึ่งเขตหลายคนมี ส.ส. รวม 400 คน และระบบสัดส่วนจากเดิม 100 คน ทั้งประเทศ ปรับให้เขตเลือกตั้งเล็กลงเป็น 8 เขต แต่ละเขตมี ส.ส. 10 คน เป็นตัวแทนประชากรประมาณ 7 ล้านกว่าคนในแต่ละเขต มีการตั้งข้อสังเกตว่า การแบ่งเขตให้พื้นที่เชื่อมต่อกัน แต่ไม่คำนึงถึงอัตลักษณ์ของผู้เลือกตั้งในเชิงภูมิภาค ภาษา วัฒนธรรม เป็นการเอื้อประโยชน์ให้บางพรรคการเมือง และลดทอนศักยภาพการแข่งขันของบางพรรคการเมือง เนื่องจากพื้นที่ที่เป็นฐานคะแนนเสียงถูกนำไปรวมกับภูมิภาคอื่น เช่น กลุ่มที่ 2 มี 9 จังหวัด ประชากรรวม 7,897,563 คน ได้แก่ จังหวัดอุดรธานี, พิษณุโลก, เพชรบูรณ์, พิจิตร, ชัยภูมิ, ขอนแก่น, ลพบุรี, นครสวรรค์ และอุทัยธานี เป็นการย้ายใหญ่ระหว่างภาคเหนือตอนล่าง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลาง หรือ กลุ่มที่ 5 มี 10 จังหวัด ประชากรรวม 7,818,710 คน ได้แก่ นครราชสีมา, นครนายก, ปราจีนบุรี, สระแก้ว, ฉะเชิงเทรา, ชลบุรี, ระยอง, จันทบุรี, ตราด และปทุมธานี เป็นการนำพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมาผสมกับจังหวัดชายทะเลฝั่งตะวันออก และกลุ่มที่ 7 ซึ่งมีมากถึง 15 จังหวัด กินพื้นที่คาบเกี่ยวระหว่างภาคกลาง ภาคตะวันตก และภาคใต้ โดยมีประชากรรวม 7,800,965 คน ได้แก่ จังหวัดกาญจนบุรี, สุพรรณบุรี, นครปฐม, ราชบุรี, เพชรบุรี, ประจวบคีรีขันธ์, ชุมพร, ระนอง, ชัยนาท, สิงห์บุรี, อ่างทอง, พระนครศรีอยุธยา, สระบุรี, สมุทรสาคร และสมุทรสงคราม<sup>7</sup>

<sup>7</sup> ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน ประกาศ ณ วันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2550

ที่จริงแล้ว หลายประเทศก็แบ่งเขตเลือกตั้ง (District Magnitude) ในระบบบัญชีรายชื่อเป็นเขตย่อย เช่น ญี่ปุ่น มี 11 กลุ่ม เม็กซิโก แบ่งเป็น 5 กลุ่ม วัตถุประสงค์หลักของการลดขนาดเขตเลือกตั้งให้เล็กลงเพื่อไม่ให้ผู้เลือกตั้งและตัวแทนทางเห็นกันเกินไป แต่ประเทศเหล่านี้แบ่งเขตโดยคำนึงถึงวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ และลักษณะร่วมกันของประชากรในพื้นที่ ในกรณีประเทศไทยนั้นเชื่อกันว่าการเปลี่ยนจากประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง เพราะไม่ต้องการให้มีใครอ้างคะแนนเสียงเลือกตั้งจากคนทั้งประเทศมาสร้างความชอบธรรมทางการเมือง นอกจากนี้ การยกเลิกเกณฑ์ขั้นต่ำร้อยละ 5 และเปลี่ยนการเลือกตั้งระบบเขต จากหนึ่งเขตหนึ่งคน เป็นเขตเลือกตั้งที่ใหญ่ขึ้น คือหนึ่งเขตหลายคน ยังมุ่งหวังลดการผูกขาดของพรรคการเมืองใหญ่ เพราะตามทฤษฎีแล้ว ในระบบหนึ่งเขตหนึ่งคน พรรคขนาดกลางและเล็กยากที่จะชนะได้ เพราะผู้เลือกตั้งมักเลือกกระหว่างสองพรรคใหญ่ แต่ในเขตใหญ่ที่มีตัวแทนได้ถึง 3 คน พรรคขนาดกลางหรือขนาดเล็กอาจแทรกมาได้บ้าง

นอกจากแก้ไขระบบเลือกตั้ง ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ยังบรรจุมาตรการอื่นเพื่อลดอิทธิพลของพรรคการเมือง เช่น กำหนดให้ ส.ส. ทำหน้าที่ผู้แทนประชาชน ไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของพรรค เป็นอิสระจากการครอบงำของพรรคการเมือง ให้ ส.ส. ย้ายพรรคได้ง่ายขึ้นด้วยการกำหนดให้ต้องเป็นสมาชิกพรรค 30 วัน ไม่ใช่ 90 วัน มีอิสระจากพรรคการเมืองในการตั้งกระทู้ การอภิปราย และการลงมติไม่ไว้วางใจ สามารถเสนอร่างกฎหมายได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัด พร้อมๆ กัน คือ การให้วุฒิสภาลดจากอิทธิพลของพรรคการเมือง ด้วยการกำหนดให้วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง 76 คน (จังหวัดละ 1 คน) และมาจากการสรรหา 74 คน รวมเป็น 150 คน แทนการเลือกตั้งโดยตรงด้วยระบบบัตรใบเดียวถ่ายโอนคะแนนไม่ได้ (SNTV)

ผลลัพธ์ทางการเมืองที่เกิดจากการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งครั้งนี้ มีความน่าสนใจ 2 ประการ ประการแรก คือ เขตที่มี ส.ส. มากกว่า 1 คน ทั้งหมด 153 เขต (อีก 4 เขต ที่เหลือมี ส.ส. เพียงคนเดียว) พรรคพลังประชาชน ซึ่งทราบกันดีว่าเป็นพรรคไทยรักไทยเกิดใหม่สามารถชนะยกเขตได้มากถึง 48 เขต รองลงมาคือพรรคประชาธิปัตย์ 39 เขต ลำดับ 3 ตามมาห่างมาก คือ พรรคชาติไทยชนะทั้งเขต เพียง 6 เขต ชัยชนะยกเขตของพรรคใหญ่เป็นการทำลายความเชื่อตามทฤษฎีว่า ระบบหนึ่งเขตหลายคนจะช่วยเปิดโอกาสให้พรรคขนาดกลางและขนาดเล็กแทรกเข้ามาชนะได้ ในทางกลับกัน การครอบงำโดยพรรคใหญ่ในระบบเขตยังคงดำรงอยู่ ประการที่สอง ในการแข่งขันระบบบัญชีรายชื่อ พรรคประชาธิปัตย์ทำคะแนนเสียงห่างจากพรรคพลังประชาชนเพียง 190,399 คะแนน หรือน้อยกว่าร้อยละ 1 เหตุผลหลักน่าจะมาจากการที่นายสมัคร สุนทรเวช ซึ่งเข้ามารับตำแหน่งหัวหน้าพรรคพลังประชารัฐหลังพรรคไทยรักไทยถูกยุบโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ไม่ได้มีความเชื่อมโยงโดยตรงกับ

พรรคพลังประชาชน นอกจากนี้ มีพรรคที่ได้รับการจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อถึง 7 พรรค เนื่องจากไม่มีเกณฑ์ขั้นต่ำ โดยรวมระบบเลือกตั้งใหม่ ทำให้พรรคการเมืองที่มีนัยสำคัญเพิ่มขึ้นจาก 1.6 พรรค เป็น 2.7 พรรค (ตารางที่ 1)

### *การแก้ระบบเลือกตั้งแบบถอยหลังคนละก้าวและเกื้อกูลกัน (Cooperate Strategy)*

ก่อนการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2554 รัฐบาลนำโดยพรรคประชาธิปัตย์ มีศาสตราจารย์สมบัติ อารังธัญวงศ์ เป็นประธานคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการแก้ไขระบบเลือกตั้งเสนอให้แก้ไขระบบเลือกตั้ง ในมาตรา 93-98 ในประวัติศาสตร์การแก้ไขระบบเลือกตั้งของไทย มีเพียงไม่กี่ครั้งที่สภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนแสดงบทบาทนำในการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญและแก้ไขระบบเลือกตั้ง การแก้ไขระบบเลือกตั้งครั้งนี้มีประเด็นพิจารณา คือ หนึ่ง การต่อรองอย่างเข้มข้นระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลที่ผลประโยชน์จากระบบเลือกตั้งขัดแย้งกัน ในที่สุดความสำเร็จในการแก้ไขระบบเลือกตั้งมาจากการประนีประนอมต่างฝ่ายต่างยอม ได้บางส่วนเสียบางอย่าง และ สอง ผลของการเปลี่ยนระบบเลือกตั้ง สวนทางกับที่พรรคการเมืองหลักมุ่งหวัง กล่าวคือ แทนที่จะได้ที่นั่งเพิ่มขึ้นกลับลดลง

ข้อถกเถียงหลักในขณะนั้นเกิดขึ้นระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกันเอง พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นแกนนำในรัฐบาล ต้องการคงระบบหนึ่งเขตหลายคนไว้ และต้องการขยายจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อด้วยสัดส่วน ส.ส. เขต 375 คน ต่อ ส.ส. บัญชีรายชื่อ 125 คน โดยอ้างเหตุผลว่า เขตเล็กแบบเขตเดียวเบอร์เดียวจะทำให้เกิดการซื้อเสียงได้ง่ายและรุนแรงกว่า ขณะที่พรรคร่วมรัฐบาลอื่นๆ ซึ่งเป็นพรรคขนาดกลางและขนาดเล็กต้องการให้นำระบบหนึ่งเขตหนึ่งคนมาใช้แทนระบบหนึ่งเขตหลายคน และคัดค้านการขยายจำนวน ส.ส. บัญชีรายชื่อ ส่วนพรรคเพื่อไทยซึ่งเป็นฝ่ายค้านยืนยันต้องการนำระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กลับมา บทสัมภาษณ์ต่อไปนี้สะท้อนมุมมองความขัดแย้งในประเด็นนี้ได้เป็นอย่างดี

คำพูดของนายบรรหาร ศิลปอาชา

“ตอนนี้นั้นเกิดความได้เปรียบเสียเปรียบ ถ้าเป็นเขตเดียวเบอร์เดียวมันใช้เงินน้อย เขตเดียว 3 คนมันมีปัญหาเยอะ บางทีหัวหน้าทีมต้องออกเงินเอง มันไม่ถูกต้อง ... เราขอเอาแค่ 2 ข้อพอ คือ แก้ไขมาตรา 190 เรื่องของสนธิสัญญาไม่ต้องนำเข้าสู่การพิจารณาสภาฯ เพราะจะทำให้ช้า และมาตรา 165 ขอให้แก้ไขเป็นแบบเขตเดียวเบอร์เดียว ขอให้แก้ไขให้พรรคร่วมเถอะ ... เรื่องเขตเดียวเบอร์เดียวมันสำคัญถ้ายุบสภาฯ เมื่อไหร่มีปัญหา พรรคเล็กเสียเปรียบมาก” (คมชัดลึก, 2552)

คำแถลงของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

“ฝ่ายค้านยืนยันว่าเขตเดียวเบอร์เดียวดีกว่า ที่ยืนยันว่าอย่างนั้นเพราะชื่อเสียง และ ส.ส. ง่าย หรือตนเคยเสนอในช่วงยกร่างรัฐธรรมนูญ 2550 ว่าอยากให้เลือกตั้งแบบเขตใหญ่เพราะการตัดสินใจจะอิงนโยบายมากกว่าเลือกตั้งแบบเขตเล็ก และการแข่งขันแบบเขตเดียวเบอร์เดียวนั้นรุนแรง” (คมชัดลึก, 2553)

จะเห็นว่า การที่พรรคใหญ่ 2 พรรค คือ พลังประชาชนและประชาธิปัตย์ เมื่อนับรวมกัน สามารถชนะที่นั่งยกเขต เกินครึ่งหนึ่งของเขตเลือกตั้งทั้งหมด สร้างความกังวลใจให้พรรคขนาดกลาง ตามคำเรียกร้องกึ่งกตตันของนายบรรหารว่า “ขอให้แก้ไขเป็นแบบเขตเดียวเบอร์เดียว ขอให้แก้ไขให้พรรคร่วมเถาะ” ฉะนั้น ความเชื่อตามทฤษฎีที่ว่า ระบบพวงใหญ่หรือหนึ่งเขตมี ส.ส. ได้หลายคน จะช่วยพรรคขนาดกลางและเล็กในการแข่งขัน เพราะมีกลไกคล้ายระบบสัดส่วนที่ผู้ชนะมีได้มากกว่า 1 คน ลดหล่นไปตามคะแนน ไม่เป็นความจริง และถูกปฏิเสธโดยพรรคการเมืองที่เข้าใจพฤติกรรมกรรมการเลือกของประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างดี ผลการลงมติในวาระ 3 ในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 สมาชิกรัฐสภามีมติเสียงข้างมาก<sup>8</sup> เห็นชอบร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญเรื่องระบบเลือกตั้งที่กำหนดให้มี ส.ส.ระบบเขตเดียวเบอร์เดียว 375 คน และระบบสัดส่วนหรือบัญชีรายชื่อ 125 คน โดยพรรคร่วมรัฐบาลพร้อมใจกันรับร่างแก้ไข มีเพียงพรรคเพื่อแผ่นดินที่งดออกเสียง 4 คน และขาดประชุม 1 คน ขณะที่ ส.ส. 181 คน ของพรรคเพื่อไทยซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านที่ตั้งขึ้นมาแทนพรรคพลังประชาชนที่ถูกยุบประท้วงไม่เข้าร่วมประชุม มีเพียง 6 เสียงเท่านั้นที่รับร่างแก้ไข ส่วนคะแนนเสียงวุฒิสมาชิกแตกเป็น 4 ส่วน คือ รับร่าง 71 เสียง ไม่รับร่าง 37 เสียง งดออกเสียง 34 เสียง และไม่ร่วมประชุม 7 เสียง (ศูนย์ข้อมูลมติชน, 2555, น. 84)

ตัวเลือกและทางเลือกระบบเลือกตั้งในครั้งนี้ มีข้อสังเกตสำคัญ 3 ประการ คือ หนึ่ง เป็นการแก้ไขระบบเลือกตั้งแบบถอยคนละก้าวและเกือกลูกกันในสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาล โดยยอมแก้ไขระบบเขตให้เป็นหนึ่งเขตมี ส.ส. ได้เพียงคนเดียวตามที่พรรคขนาดกลางที่ร่วมรัฐบาลเสนอ แลกกับความประสงค์ของพรรคประชาธิปัตย์ที่ต้องการขยาย ส.ส. บัญชีรายชื่อจาก 80 ที่นั่ง เป็น 125 ที่นั่ง เนื่องจากในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมามีพรรคประชาธิปัตย์ได้คะแนนในระบบบัญชีรายชื่อถึง 10 ล้านเสียง หรือ ร้อยละ 40 การแก้ไขแบบเกือกลูกกันนี้ เกิดขึ้นเนื่องจากพรรคประชาธิปัตย์ไม่ได้คุมเสียงข้างมากในสภามากพอที่จะตัดสินใจโดยไม่ฟังเสียงพรรคร่วมรัฐบาล หากไม่ยอมแก้ไขอาจต้องเผชิญกับความท้าทายต่างๆ เช่น ถอนจากการเป็น

<sup>8</sup> เกณฑ์ในการแก้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ใช้เสียงเพียงกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสองสภา ซึ่งเท่ากับ 315 เสียงเท่านั้น

พรรคร่วม หรืองดออกเสียง อีกทั้งหลังการเลือกตั้ง มีโอกาสที่จะต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมร่วมกัน อีก กล่าวให้ชัด การถ้อยที่ถ้อยอาศัยเกิดจากการประเมินว่าการต่อรองครั้งนี้ไม่ใช่ทำเพียงครั้งเดียวหรือเรื่องเดียว แต่ยังมีความร่วมมือกันในอนาคต (Iterated Game) ที่ต้องคำนึงถึงตามมาอีก สอง ประชาชนไม่มีช่องทางแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นทางการในกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ กล่าวอีกนัยหนึ่ง เสียงของประชาชนไม่มีความหมายในการเลือกกระบบเลือกตั้งในครั้งนี้ สาม การแก้ไขระบบเลือกตั้งโดยพรรคแกนนำรัฐบาลเพื่อช่วงชิงความได้เปรียบครั้งนี้เป็นบทพิสูจน์ว่าผลเลือกตั้งอาจไม่เป็นไปตามที่ผู้เลือกกระบบเลือกตั้งวาดหวังไว้ พรรคเพื่อไทยซึ่งถือกำเนิดหลังจากพรรคพลังประชาชนถูกยุบ ขณะการเลือกตั้งในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2554 โดยจากทั้งหมด 375 เขต เพื่อไทยชนะทั้ง ส.ส. เขต และมีคะแนนสูงสุดในระบบบัญชีรายชื่อ 200 เขต พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทยพัฒนา และพรรคภูมิใจไทย ชนะทั้งเขตและบัญชีรายชื่อใน 108 เขต 3 เขต และ 2 เขต ตามลำดับ การเลือกตั้งครั้งนี้นับได้ว่าเป็นการเปลี่ยนโอนอำนาจทางการเมืองจากพรรคประชาธิปัตย์มายังพรรคเพื่อไทย ผ่านการเลือกตั้งโดยระบบและกติกาที่เลือกโดยกระบวนการรัฐสภาเป็นครั้งแรก และเพียงครั้งเดียวในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา<sup>9</sup>

### **ระบบเลือกตั้งที่ออกแบบจากยุทธศาสตร์ที่ควบคุมความได้เปรียบทุกวิถีทาง (Dominant Strategy)**

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ถูกวิจารณ์ว่าไม่สนับสนุนระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม และออกแบบมาเพื่อรักษาอำนาจของคณะทหาร (Tonsakulrungruang, 2018) ข้อเสนอเรื่องระบบเลือกตั้งเป็นประเด็นหลักประการหนึ่งที่ถกเถียงอภิปรายกันมาก ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับเสนอสภาพปฏิรูปแห่งชาติ ได้เสนอให้ใช้ระบบเลือกตั้งแบบผสม ที่นับคะแนนระบบเขตและระบบสัดส่วนร่วมกัน (Mixed-Member Proportional Representation System: MMP) แต่ร่างนั้นไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ จนต้องจัดให้มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดใหม่มี นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานการออกแบบระบบเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สะท้อนว่าผู้กุมอำนาจทางการเมืองเลือกกลยุทธ์ที่ดีที่สุดสำหรับตัวเอง พร้อมกับการใช้มาตรการและกลไกอื่นเพื่อสร้างความได้เปรียบในทุกวิถีทาง เช่น ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี องค์กรอิสระ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง วุฒิสมาชิก 250 คน ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของ คสช. ที่มีอำนาจตามบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญให้ลงคะแนนเลือกนายกรัฐมนตรีร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อำนาจของ

<sup>9</sup> การเปลี่ยนจากรัฐบาลพรรคพลังประชาชน มาเป็นรัฐบาลที่นำโดยพรรคประชาธิปัตย์ เป็นการเปลี่ยนตัวนายกรัฐมนตรีและพรรคร่วมรัฐบาลจากการลงคะแนนเสียงในสภาผู้แทนราษฎร หลังจากศาลรัฐธรรมนูญตัดสินให้อดีตนายกรัฐมนตรีสมัคร สุนทรเวช และต่อมายุบพรรคพลังประชาชน จึงไม่นับว่าเป็นการถ่ายโอนอำนาจด้วยการเลือกตั้ง

วุฒิสมาชิกดังกล่าวนี้ เปิดช่องให้นายกรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากการเลือกตั้ง และไม่จำเป็นต้องชนะเลือกตั้งก็เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลได้

การมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ใน พ.ศ. 2560 มาพร้อมกับระบบเลือกตั้งรูปแบบใหม่ที่ไม่เคยใช้ในไทยมาก่อน คือ ระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสม (Mixed-Member Apportionment - MMA) ใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียว ให้ประชาชนเลือกเพียง ส.ส.ในระบบเขตเลือกตั้ง โดยคะแนนรวมของผู้สมัครทุกคนไม่ว่าจะแพ้หรือชนะในระบบเขตนี้ จะถูกนำไปคำนวณที่นั่ง ส.ส.ทั้งหมดของแต่ละพรรค และใช้กำหนดจำนวน ส.ส.ระบบบัญชีรายชื่อด้วยระบบจัดสรรปันส่วนผสมถูกนำเสนอขึ้นมาโดยยกเหตุผลว่าช่วยปิดจุดอ่อนในระบบเลือกตั้งแบบ “คู่ขนาน” (Mixed-Member Majoritarian) ที่ใช้มาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งใช้บัตรเลือกตั้งสองใบ คือ ใบหนึ่งเลือก ส.ส.เขต ใบหนึ่งเลือก ส.ส.บัญชีรายชื่อ จุดอ่อนที่ว่าคือสัดส่วนที่นั่งในสภาของแต่ละพรรคไม่สัมพันธ์กับสัดส่วนคะแนนเสียงที่ประชาชนเลือก (Disproportionality) ทำให้พรรคการเมืองใหญ่ได้เปรียบ เช่นตัวอย่างที่ยกไปก่อนหน้านี้ว่าการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2548 พรรคไทยรักไทยได้ที่นั่งในสภามากกว่าคะแนนเสียงที่ได้จริงถึงร้อยละ 22 กล่าวคือ ได้คะแนนเสียงร้อยละ 55.49 แต่ได้ที่นั่งในสภาถึงร้อยละ 77.50 ในขณะที่พรรคขนาดกลางและพรรคขนาดเล็กกลับได้ที่นั่งในสภาน้อยกว่าคะแนนเสียงที่ประชาชนเลือก แม้ว่าผลเลือกตั้งเดือนมีนาคม พ.ศ. 2562 ที่เปลี่ยนมาใช้ระบบจัดสรรปันส่วนผสมจะแก้ปัญหาสัดส่วนที่นั่งกับคะแนนที่พรรคการเมืองได้รับ โดยพบว่าคะแนนที่พรรคได้รับกับจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรใกล้เคียงกัน แต่แนวคิดเรื่องสัดส่วนของตัวแทนไม่ได้มองเพียงว่าคะแนนเสียงถูกกระจายให้พรรคต่างๆ มากน้อยแค่ไหน แต่หัวใจสำคัญกว่านั้นคือ ระบบเลือกตั้งทำให้ได้ตัวแทนในสัดส่วนที่เหมาะสมกับกลุ่มต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคมหรือไม่ เช่น อาชีพ เพศ ศาสนา ชนกลุ่มน้อย เป็นต้น โดยหลักการแล้ว ระบบบัญชีรายชื่อ (Proportional Representation: PR) จะเอื้อให้เกิดสัดส่วนของตัวแทน (กลุ่มต่างๆ ในสังคม) มากกว่าระบบเขต ดังนั้นการกระจายคะแนนเสียงให้พรรคขนาดกลางและขนาดเล็กของระบบจัดสรรปันส่วนผสมด้วยการให้ผู้เลือกตั้งเลือกเพียง ส.ส.เขต จึงไม่อาจเรียกได้ว่าทำให้เกิดสัดส่วนของตัวแทนที่พึงประสงค์ ปัญหาความไม่สมดุลระหว่างคะแนนเสียงกับที่นั่งในสภา ไม่ได้เป็นจุดอ่อนที่สำคัญที่สุดของระบบเลือกตั้งตามหลักสากล เปรียบเหมือนบ้านที่หน้าต่างพังไปเพียงบานเดียว แต่ไปรื้อบ้านทั้งหลังสร้างใหม่ แล้วกลายเป็นว่าบ้านที่สร้างใหม่ เสาค้ำก็ทรุด หลังคาก็รั่ว เพราะระบบจัดสรรปันส่วนผสมถูกออกแบบเพื่อลดทอนอิทธิพลของพรรคใหญ่ และทำให้พรรคขนาดกลางและขนาดเล็กเข้ามามีที่นั่งในสภาเพิ่มขึ้น โดยลดแรงจูงใจในการสร้างความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองลง ดังจะเห็นได้จากผลเลือกตั้ง และการจัดตั้งรัฐบาลผสมพรรคร่วมรัฐบาลมากที่สุดในประวัติศาสตร์ไทย คือ 19 พรรค

ระบบจัดสรรปันส่วนผสม แม้จะดัดแปลงมาจากระบบผสมแบบคิดคะแนนร่วมกันใช้บัตรใบเดียวในรัฐ Baden-Württemberg<sup>10</sup> (พรณรัตน์ ดิษฐ์เจริญ, สมคิด เลิศไพฑูรย์ และอุดม รัฐอมฤต, 2563, น. 173) โดยระบบจัดสรรปันส่วนผสมได้ละทิ้งหลักการสำคัญที่สุดของระบบเลือกตั้ง คือ การเคารพเจตนารมณ์หรือความต้องการของประชาชน โดยการนำคะแนนที่คนเลือก ส.ส. ไปนับเป็นคะแนนบัญชีรายชื่อของพรรค และการให้พรรคเสนอชื่อผู้สมัครเป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้ตรรกะในการจัดสรรที่นั่งผิดเพี้ยนบิดเบือน เพราะคนอาจชอบผู้สมัครที่ไม่ได้สังกัดพรรคที่ชอบ จะแบ่งคะแนนไปเลือกพรรคแต่กลับไม่มีโอกาสเลือก คนไม่ได้เลือกนายกรัฐมนตรี แต่อ้างความชอบธรรมว่าได้ผ่านความเห็นชอบจากประชาชนแล้วจากการขายฟ่ง ส.ส.เขต การให้มีเพียงบัตรเดียวเลือก ส.ส.เขต แล้วเอาคะแนน ส.ส.เขตไปคิดเป็นที่นั่งบัญชีรายชื่อของพรรค เป็นกลไกที่เบี่ยงเบนเจตจำนงของผู้เลือกตั้ง ส.ส.เขตได้รับเลือกตั้งมาโดยตัวบุคคล คุณสมบัติ และฐานเสียงของตนและครอบครัว หรือหากจะมีนโยบายก็เป็นนโยบายของตนในพื้นที่ ขณะที่ ส.ส. บัญชีรายชื่อ มีฐานที่มาจากพรรคการเมืองที่หาเสียงด้วยนโยบาย ช่วง 20 ปีที่ผ่านมา การเลือกพรรคของประชาชนนอกจากเพราะเลือกนโยบายแล้วยังเสมือนการเลือกคนมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกด้วย (Sawasdee, 2020, p. 55)

เมื่อวิเคราะห์ผลลัพธ์ในพื้นที่การแข่งขัน พบว่า ประการแรก เมื่อนำคะแนนผู้สมัครระบบเขตไปนับเป็นคะแนนบัญชีรายชื่อ โดยไม่มีบัตรใบที่สองให้เลือกพรรคการเมือง ยุทธศาสตร์ที่พรรคใช้คือส่งผู้สมัครเขตให้มากที่สุด เพื่อให้ได้คะแนน ส.ส.เขตมาแปลงเป็นที่นั่งบัญชีรายชื่อ ทำให้มีผู้สมัครมากถึง 13,991 ราย จาก 81 พรรคการเมือง (ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2562) สูงกว่าจำนวนผู้สมัครในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2554 ถึง 2.65 เท่า คะแนนเฉลี่ยที่แต่ละพรรคได้รับเพื่อชนะในแต่ละเขตแตกต่างกันสูง โดยพรรคเพื่อไทยใช้เพียง 57,941 คะแนนสำหรับ 1 ที่นั่ง ขณะที่พรรคพลังประชาชนไทยต้องใช้คะแนนสูงถึง 415,585 คะแนน ต่อ 1 ที่นั่ง (ดังแสดงในตารางที่ 3) ส่วนพรรคที่ไม่ชนะในระบบเขต จะได้รับจัดสรรในระบบบัญชีรายชื่อเพื่อเติม ส.ส.บัญชีรายชื่อให้ครบ 150 ที่นั่ง โดยไม่มีเกณฑ์ขั้นต่ำ จึงกล่าวได้ว่าเป็นระบบที่ให้รางวัลแก่ผู้แพ้ (Loser Bonus System) ประการต่อมา พบว่ามีการดึงตัวผู้สมัครให้ย้ายข้ามพรรคการเมืองอย่างเข้มข้น การซื้อเสียงสูงขึ้น กลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่น เจ้าพ่อ เจ้าแม่กลับมา มีบทบาทสำคัญ ทำให้เกิดความขัดแย้งกันเองภายในพรรค เมื่อพรรคจะต้องส่งผู้สมัคร ส.ส.เขตเยอะ จะชนะหรือไม่ ไม่เป็นไร แต่ขอให้ได้รวบรวมมาเป็นคะแนน ส.ส.บัญชีรายชื่อของ

<sup>10</sup> รัฐ Baden-Württemberg อยู่ทางตะวันตกเฉียงใต้ของเยอรมนี แม้จะใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียวเหมือนระบบจัดสรรปันส่วนผสม แต่แท้จริงแล้วการจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อแตกต่างกัน โดยในรัฐ Baden-Württemberg ผู้มีคะแนนสูงสุดในระบบเขต ที่ไม่ชนะเลือกตั้ง จะได้รับเลือกตั้งให้เป็น ส.ส.บัญชีรายชื่อของเขตนั้น

พรรคให้ได้มากที่สุด ผลกระทบคือมี ส.ส.เขตจำนวนมากที่รู้สึกเหมือนตัวเองเป็นเบี้ยถูกส่งให้ไปตาย ในแง่นี้ ผู้สมัครสังกัดพรรคขนาดเล็กอาจไม่ยอมลง ส.ส.เขต เพราะโอกาสที่จะชนะน้อย ขณะที่พรรคขนาดใหญ่อย่างพรรคเพื่อไทยก็อาจจะมีใครอยากลงสมัคร ส.ส.บัญชีรายชื่อ เพราะหากพรรคชนะในระบบเขตเกินจำนวนโควตา ส.ส. ที่พรรคพึงมี พรรคจะไม่ได้รับการจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อเลย นอกจากนี้ ยังเป็นที่ถกเถียงกันว่า ประชาชนเลือกผู้สมัครของพรรคเข้ามาเพราะคุณสมบัติของผู้สมัครเอง หรือเพราะชื่อเสียงของพรรคและหัวหน้าพรรคกันแน่ สุดท้ายแล้วจะกลายเป็นความแตกแยกในพรรคการเมือง ไม่ส่งเสริมการสร้างให้พรรคการเมืองเป็นสถาบัน ในประเด็นการสร้างความเข้มแข็งเชิงนโยบาย แม้พรรคการเมืองจะชูนโยบายในการแข่งขัน แต่ความสัมพันธ์ (Linkages) ระหว่างพรรคการเมืองและตัวแทนกับผู้เลือกตั้ง ไม่ได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ พรรคต้องใช้เวลาในการสร้างความผูกพันและเปลี่ยนความผูกพันเป็นความเชื่อมั่นในการส่งมอบนโยบาย (Kitschelt, 2000, p. 849) ระบบเลือกตั้งที่เปิดโอกาสให้มีพรรคการเมืองและตัวแสดงใหม่ๆ เข้าสู่ตลาดการเมืองเป็นเรื่องดี แต่ในระยะยาวการไม่เปิดให้ประชาชนเลือกพรรคการเมือง กลับให้เลือกผู้สมัครเป็นการบั่นทอนความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองที่เชื่อมโยงกับประชาชน

## ตารางที่ 2 คะแนนเฉลี่ยของพรรค ต่อ ส.ส. เขต 1 ที่นั่ง

พรรค	คะแนนต่อ ส.ส. เขต 1 คน
เพื่อไทย	57,941
ประชาชาติ	80,248
พลังประชารัฐ	87,023
ภูมิใจไทย	88,063
ประชาธิปัตย์	119,980
ชาติไทยพัฒนา	130,614
อนาคตใหม่	204,213
ชาติพัฒนา	244,770
รวมพลังประชาชาติไทย	415,585

ที่มา: ผู้เขียน

ผลของระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสมต่อการจัดตั้งรัฐบาล สะท้อนปัญหาสำคัญ คือ พรรคเล็กๆ ที่ได้คะแนนเสียงไม่ถึงจำนวนคะแนนพึงมีหรือโควตา ได้เข้าสู่สภาหลายพรรค และ

ในที่สุดได้เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล จึงเท่ากับว่าระบบเลือกตั้งไม่ได้สะท้อนเสียงประชาชนในการเลือกพรรคการเมืองที่เข้าไปบริหารประเทศ กลายเป็นว่าพรรคขนาดกลางและขนาดเล็กเลือกที่จะร่วมมือกับพรรคใด พรรคนั้นก็จะได้เป็นรัฐบาล แม้จะไม่ได้เป็นพรรคอันดับหนึ่งที่ประชาชนเลือกก็ตาม เท่ากับทำให้พรรคขนาดกลางและขนาดเล็กมีอำนาจต่อรองทางการเมืองสูง ผลที่ตามมาคือ ไม่สามารถสร้างรัฐบาลที่มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพได้ ซึ่งเรื่องนี้ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยตรง ในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 รัฐสภามีผู้แทนมากถึง 26 พรรค และมีรัฐบาลผสมจากพรรคการเมืองรวมกันถึง 19 พรรค การมีผู้แทนจากพรรคเล็กเพียงหนึ่งที่นั่งร่วมรัฐบาลจำนวนมาก ทำให้เกิดเป็นสภาวะพรรคกระจัดกระจาย เกิดการเรียกร้องต่อรองตำแหน่งอย่างต่อเนื่อง จนสะท้อนต่อทั้งเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาลผสม ดังจะเห็นได้จากกรณีอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในเดือนกันยายน พ.ศ. 2564 ที่พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้รับคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจสูงที่สุดในบรรดารัฐมนตรีที่ถูกอภิปราย อันเป็นผลจากพรรคเล็ก 4 พรรคที่ร่วมรัฐบาล ลงมติไม่ไว้วางใจ (ประชาชนชาติธุรกิจ, 2564) ระบบเลือกตั้งเป็นหนึ่งในปัจจัยที่กำหนดว่านโยบายจะมีหน้าตาอย่างไร เมื่อเป็นรัฐบาลผสม 19 พรรค จึงยากที่นโยบายจะมีความเชื่อมโยงกันและนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### *ผลานกำลังข้ามขีดการเมืองเพื่อแก้ไขระบบเลือกตั้ง ในสถานการณ์ที่อ่อนไหว*

ในวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2564 ที่ประชุมร่วมของรัฐสภา ลงมติให้แก้ไขระบบเลือกตั้งใน 3 มาตรา ได้สำเร็จ<sup>11</sup> ได้แก่ มาตรา 83 เปลี่ยนแปลงให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 500 โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 400 คน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ 100 คน และให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบ รวมเป็น 2 ใบ แก้ไขมาตรา 86 เรื่องการแบ่งเขตเลือกตั้ง ส.ส. เขต 400 เขต และมาตรา 91 วิธีการจัดสรรสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อ โดยให้คำนวณจากคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้ในระบบบัญชีรายชื่อ

การแก้ไขรัฐธรรมนูญเรื่องระบบเลือกตั้งสำเร็จลงได้ด้วยเสียงเห็นชอบ 472 คะแนน โดยมีเสียง ส.ส. 323 คะแนน ส.ว. 149 คะแนน ไม่เห็นชอบ 33 คะแนน งดออกเสียง 187 คะแนน (หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ, 2564) พรรคการเมืองที่สนับสนุนการแก้ไขระบบเลือกตั้งแบ่งเป็นฝั่งพรรคร่วมรัฐบาล คือ พลังประชารัฐ (114 เสียง) ประชาธิปัตย์ (44 เสียง) ชาติไทยพัฒนา (11 เสียง) และวุฒิสมาชิก (149 เสียง) และฝั่งฝ่ายค้าน ได้แก่ เพื่อไทย (132 เสียง) และ

<sup>11</sup> พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ลงพระปรมาภิไธย และมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ในขณะที่เขียนบทความนี้ อยู่ระหว่างการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ประชาชนชาติ (6 เสียง) และความอลหม่านในการเปลี่ยนสูตรคำนวณผลเลือกตั้ง ในระหว่างการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (ตารางที่ 3) สะท้อนถึงความพลิกผันในการประเมินความได้เปรียบเสียเปรียบ อำนาจต่อรอง และผลประโยชน์ทางการเมืองของแต่ละพรรคการเมือง ในสถานการณ์ที่อ่อนไหว ดังจะวิเคราะห์ต่อไปนี้

### ตารางที่ 3 เปรียบเทียบการลงมติรับร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญเรื่องระบบเลือกตั้ง พ.ศ. 2564 และการสนับสนุนสูตรหาร 500 ในร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2565

พรรค	เห็นชอบ		ไม่เห็นชอบ		งดออกเสียง/ลา	
	2564	2565	2564	2565	2564	2565
วุฒิสมาชิก	149	150	10	3	90	96
พลังประชารัฐ	114	63	-	-	-	34
เพื่อไทย	132	7	-	96	-	29
ก้าวไกล	1	5	-	42	51	4
ประชาธิปัตย์	44	37	-	4	1	11
ภูมิใจไทย	-	59	-	-	58	3
ชาติไทยพัฒนา	11	5	-	-	-	7
เสรีรวมไทย	-	5	10	1	-	4
ประชาชนชาติ	6	-	-	6	1	1
อื่นๆ	15	23	13	10	21	21

หมายเหตุ: พรรคหนึ่งที่นั่ง 8 พรรคลงมติสนับสนุนสูตรหาร 500 อีก 2 พรรค ไม่เห็นด้วย ส่วนพรรคเศรษฐกิจไทย งดออกเสียง 14 คน

ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียน

ในทางปฏิบัติ เมื่อแก้ไขระบบเลือกตั้งให้กลับไปใช้บัตรเลือกตั้ง 2 ใบ นับคะแนนแบบคู่ขนาน ผลที่จะเกิดขึ้นคือ พรรคขนาดใหญ่ได้ประโยชน์มากกว่าระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม ในระบบเขตที่เพิ่มจาก 350 เขต เป็น 400 จะทำให้การแข่งขันในระบบเขตคู่ขนานเข้มข้นขึ้นมาก พรรคขนาดเล็กและพรรคเกิดใหม่มีโอกาสน้อยมากที่จะชนะในการเลือกตั้งระบบเขต ยกเว้นในพื้นที่ฐานเสียงที่เรียกว่า “บ้านใหญ่” เพราะผู้เลือกตั้งโดยมากจะตัดสินใจเลือกจากพรรคที่มีโอกาสเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล หรือที่มีนโยบายโดดเด่นมีโอกาสปฏิบัติได้จริง พื้นที่ส่วนใหญ่จะเป็นการแข่งขันระหว่างพรรคพลังประชารัฐกับพรรคเพื่อไทย โดยในเขตกรุงเทพมหานคร และเขตเมืองในบางจังหวัดจะมีผู้สมัครจากพรรคก้าวไกลมาแบ่งคะแนนจาก 2 พรรคใหญ่ไปบ้าง

แต่ปัจจัยสำคัญอยู่ที่การแก้ไขวิธีจัดสรรที่นั่งให้พรรคการเมืองจากการรวมคะแนนผู้สมัครในระบบเขต มาเป็นการคำนวณจากฐานความนิยมของพรรค ด้วยคะแนนจากบัตรใบที่ 2 คือ บัตรเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อโดยตรง อีกทั้ง ส.ส. บัญชีรายชื่อมีจำนวนลดลงเหลือเพียง 100 ที่นั่งเท่านั้น การเปลี่ยนแปลงนี้จะกระทบพรรคภูมิใจไทยและพรรคก้าวไกลมากที่สุด พรรคภูมิใจไทยเป็นพรรคที่เติบโตจากคะแนนของผู้สมัครในระบบเขต มีฐานเสียงเหนียวแน่นในภาคอีสานตอนล่างและกระจายในภาคอื่นบ้างบางจังหวัด จะเห็นว่า ในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2554 พรรคภูมิใจไทยได้รับคะแนน ส.ส. เขตรวมกัน 3,482,153 มากกว่า คะแนนบัญชีรายชื่อของพรรค ซึ่งได้ไปเพียง 1,281,577 เมื่อให้ใช้คะแนนบัญชีรายชื่อจากบัตรเลือกตั้งใบที่ 2 จึงส่งผลให้พรรคเสียประโยชน์ ส่วนพรรคก้าวไกลซึ่งแม้จะดึงดูดผู้เลือกตั้งรุ่นใหม่ได้กว้างขวาง แต่ในเชิงชั้นของการต่อสู้ในระบบเขต พรรคก้าวไกลยังไม่มีบ้านใหญ่หรือฐานเสียงเข้มแข็งในพื้นที่เลือกตั้ง จึงต้องเน้นแข่งขันจากภาพลักษณ์ของแกนนำ และจากจุดยืนนโยบายของพรรค แต่เมื่อฐานคิดในการจัดสรรที่นั่งไม่ใช่ 500 แต่แยกคำนวณคู่ขนานกันไประหว่าง 400 เสียงในระบบเขตเลือกตั้ง ผสมกับ 100 เสียงในระบบบัญชีรายชื่อ ย่อมจะทำให้พรรคก้าวไกลได้ที่นั่งลดลง ฉะนั้น พรรคภูมิใจไทยและพรรคก้าวไกล จึงดอออกเสียง และพรรคขนาดเล็ก คือ เสรีรวมไทยและพรรค 1 ที่นั่ง ต่างไม่เห็นชอบกับการแก้ไขระบบเลือกตั้ง เพราะในระบบเลือกตั้งคู่ขนานนี้ พรรค 1 ที่นั่งจะมีไม่มากนัก เนื่องจากจะไม่มีการชดเชยที่นั่งตามสัดส่วนคะแนน (Overhang Seats) เหมือนกับระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสม พรรคเหล่านี้ตระหนักดีว่าได้ประโยชน์จากระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม ที่มีบัตรใบเดียวทุกคะแนนเสียง ถูกนำมาจัดสรรที่นั่ง แม้จะแพ้ในการเลือกตั้งระบบเขต ก็ยังได้ที่นั่งเพิ่มขึ้นมาในระบบบัญชีรายชื่อ

พรรคประชาธิปัตย์หวังจะกอบกู้ฐานที่มั่นในภาคใต้ด้วยความนิยมและความผูกพันระหว่างผู้เลือกตั้งกับพรรคผ่านบัตรเลือกตั้งใบที่ 2 เพราะเคยได้คะแนนบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2554 สูงถึง 11,433,762 เสียง สูงกว่าคะแนนผู้สมัครในระบบเขตรวมกันในการเลือกตั้งครั้งนั้น คือ 10,095,250 เสียง ส่วนพรรคชาติไทยพัฒนา แม้จะเป็นพรรคภูมิภาคนิยมและมีฐานเสียงเหนียวแน่นแคบๆ เฉพาะบางจังหวัดในภาคกลาง อีกทั้งเคยได้รับคะแนนรวมของผู้สมัครในระบบเขต 1,515,320 คะแนน มากกว่าคะแนนระบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งได้ไป 906,656 คะแนน แต่เมื่อเปรียบเทียบแล้ว ทั้งระบบจัดสรรปันส่วนผสมและระบบคู่ขนาน ไม่ได้ทำให้พรรคชาติไทยได้เปรียบ เสียเปรียบต่างกันมากนัก

การแก้ไขระบบเลือกตั้งครั้งนี้ นับเป็นครั้งที่ 2 ที่พรรคการเมืองเป็นผู้เสนอและเลือกระบบเลือกตั้งเอง เป็นการจับมือของพรรคใหญ่ชั่วคราวข้ามพหุสภาวะร่วมมือกับสมาชิกวุฒิสภา เป้าหมายของพรรคเพื่อไทยชัดเจนว่าระบบคู่ขนานจะเอื้อประโยชน์อย่างสูงในการเพิ่มที่นั่ง

ในสภา ส่วนพรรคพลังประชารัฐนั้น เป็นการตัดสินใจที่มีความเสี่ยงสูง หากวิเคราะห์ให้ลึกลงไป จะพบว่า ในขณะนั้น ขนชั้นนำอนุรักษ์นิยมในเสื้อคลุมพรรคพลังประชารัฐแก้ไขระบบเลือกตั้ง ด้วยความต้องการแผ่ร่นอย่างน้อย 3 ประการ คือ เพื่อตัดคะแนนพรรคก้าวไกล ซึ่งกลายเป็นภัยคุกคามใหม่ของแนวร่วมขนชั้นนำ เพื่อลดจำนวนพรรคขนาดเล็กให้การจัดตั้งรัฐบาลในอนาคตมีเสถียรภาพ เพราะที่ผ่านมาการต้องคอยต่อรองดูแลพรรค 1-2 ที่นั่งโดยเฉพาะ ในระหว่างการอภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นต้นทุนที่สูงขึ้นตามลำดับ และอาจกล่าวได้ว่าพลังของสังคมที่คุ้นเคยกับระบบบัตร 2 ใบมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกใช้ระบบเลือกตั้งนี้ไม่น้อย การยอมให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงเป็นการลดแรงเสียดทานและความตึงเครียดทางการเมือง แต่การตัดสินใจเลือกระบบเลือกตั้งดังกล่าว มีความย้อนแย้งที่น่าสนใจ คือ เป็นการยื่นตาให้พรรคเพื่อไทยกลับมามีอิทธิพลอีกครั้ง

### **ความกลัวพรรคใหญ่ พลังต่อรองของพรรคเล็ก และวาระซ่อนเร้น สู่ความพลิกผันของสูตรเลือกตั้ง**

ความขัดแย้งภายในพรรค จนนำมาสู่การแยกตัวออกไปตั้งพรรคเศรษฐกิจไทย ความตกต่ำในคะแนนนิยมของพรรค และการต้องพึ่งพาพรรคขนาดเล็กและพรรค 1 ที่นั่ง ในกระบวนการอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ทำให้พรรคพลังประชารัฐไม่สามารถควบคุมความได้เปรียบสูงสุดทุกด้านได้อีกต่อไป นำมาสู่การกลับลำสูตรคำนวณบัญชีรายชื่อ โดยที่ประชุมร่วมรัฐสภามีมติว่าสูตรคำนวณ ส.ส.บัญชีรายชื่อแบบหารด้วย 100 ในระหว่างการพิจารณาในวาระ 2 และเห็นชอบสูตรหารด้วย 500 ตามญัตติของ น.พ.ระวี มาศฉมาดล ส.ส.บัญชีรายชื่อ หัวหน้าพรรคพลังธรรมใหม่ กล่าวได้ว่า สูตรหาร 500 คล้ายกับระบบเลือกตั้งแบบผสม (MMP) กล่าวคือ พรรคการเมืองจะได้รับจัดสรรที่นั่งตามสัดส่วนคะแนนที่ได้รับในระบบบัญชีรายชื่อ เมื่อพรรคได้รับเลือกตั้งในระบบเขตเท่าไร ก็จะเติมที่นั่งที่เหลือในระบบบัญชีรายชื่อ ให้ผลรวมเท่ากับสัดส่วนนั้น ข้อดีของระบบเลือกตั้งนี้คือ ที่นั่งของพรรคการเมืองสะท้อนเจตนารมณ์ที่ประชาชนเลือกพรรคนั้นๆ คะแนนและที่นั่งมีความสมดุลกัน และลดความได้เปรียบของพรรคใหญ่

แต่การ “แปลงโฉม” สูตรคำนวณบัญชีรายชื่อของไทย สร้างปัญหาสำคัญ 2 ประการ คือ หนึ่ง สุ่มเสี่ยงที่จะชัดเจนกว่าเดิมในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่ให้ ส.ส. บัญชีรายชื่อมี 100 คน และให้จัดสรรที่นั่งให้สัมพันธ์กับคะแนน 100 คนนี้ สอง การปรับเปลี่ยนอย่างพิสดาร โดยใช้ ส.ส. ที่มีทั้งหมดในสภาคือ 500 เป็นตัวตั้ง ทั้ง ๆ ที่มี ส.ส. บัญชีรายชื่อเพียง 100 ที่นั่ง เมื่อนำไปใช้จริง มีแนวโน้มที่พรรคขนาดใหญ่และขนาดกลางบางพรรค (เช่น เพื่อไทย และ ภูมิใจไทย) จะได้ ส.ส. เขตจำนวนมากเกินกว่าสัดส่วนที่พรรคควรได้รับ ซึ่งจะทำให้มี ส.ส. เกิน 500 (Overhang Seats) มากกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด การปรับแก้สูตรเลือกตั้งไม่จบลง

ทันที ดังที่นายนิกร จำนง ให้สัมภาษณ์ว่า “ก้าวต่อไปขึ้นอยู่กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะที่เสนอสูตรการคำนวณหาร 100 ผ่านคณะรัฐมนตรี จะยอมรับการเปลี่ยนเป็นหารด้วย 500 หรือไม่” (กรรมาธิการแก้ไขรัฐธรรมนูญเรื่องระบบเลือกตั้ง สังกัดพรรคชาติไทยพัฒนา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 9 กรกฎาคม 2565) ต่อจากนั้นอาจไปถึงการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเพื่อหาข้อยุติ การปรับเปลี่ยนกลยุทธ์เฉพาะหน้าที่โกลาหลนี้ จึงดูเหมือนมีวาระซ่อนเร้นทางการเมืองบางประการแอบแฝงอยู่

การใช้คะแนนจากระบบบัญชีรายชื่อที่พรรคได้รับเป็นฐานในการจัดสรรที่นั่ง เป็นประโยชน์ต่อพรรคการเมืองที่สร้างสรรคนโยบายจนมีฐานคะแนนนิยมอย่างกว้าง หรือมีผลงานในสภาเป็นที่ยอมรับประจักษ์แจ้ง แต่ไม่มีฐานคะแนนในเขตเลือกตั้งแต่ละเขตมากพอที่จะชนะได้ ด้วยหลักการนี้พรรคก้าวไกล จึงเป็นพรรคที่ได้ประโยชน์สูงสุด ขณะที่พรรคพลังประชารัฐซึ่งเน้นการแข่งขันในระบบเขตด้วยการดึงตัวผู้สมัครที่มีฐานเสียงมาเป็นกำลังสำคัญ ชื่อเสียงและความนิยมของพรรคอาจไม่ทำให้พรรคได้ ส.ส. เพิ่มมากนักในระบบบัญชีรายชื่อ แต่พรรคพลังประชารัฐจำเป็นต้องเลือกกลยุทธ์ที่ดีที่สุดกับทางเลือกที่จำกัด ในสถานการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนไป โดยหวังว่าการที่ยังกุมกำชัยความได้เปรียบจากการมีวุฒิสมาชิกที่มีอำนาจลงคะแนนเลือกนายกรัฐมนตรี และองค์กรอิสระที่มาจากการสรรหาของคณะทหารจะยังเป็นแต้มต่อในการจัดตั้งรัฐบาลในครั้งต่อไป การพลิกสูตรคำนวณด้วยการหาร 500 นี้ เป็นภาพสะท้อนในพลังต่อรองของพรรค 1 ที่นั่ง และพรรคขนาดเล็ก 2-5 ที่นั่ง หากพรรคเหล่านี้ยุติการสนับสนุน รัฐบาลก็อยู่ไม่ได้ และหากใช้สูตรคู่ขนาน แยกคำนวณระหว่าง ส.ส. เขต และ ส.ส.บัญชีรายชื่อ พรรคจิวเหล่านี้ก็จะสูญพันธุ์ เนื่องจากในระบบเขตก็ไม่อาจชนะ ในระบบบัญชีรายชื่อก็ต้องได้คะแนนเสียงกว่า 300,000 คะแนน จึงจะฝ่าด่านได้ 1 ที่นั่ง พลังผลักดันนี้มาจากความหวาดกลัวการกลับมาครองเสียงข้างมากในสภาของพรรคเพื่อไทยเป็นสำคัญ กระนั้นการมีบัตร 2 ใบ ที่แยกระหว่างผู้สมัคร ส.ส. เขต และ ส.ส. บัญชีรายชื่อ จะไม่เอื้อประโยชน์ให้พรรคจิว เหมือนเช่นในระบบจัดสรรปันส่วนผสมที่ใช้บัตรใบเดียว เนื่องจากใช้คะแนนนิยมของพรรคเป็นฐานคิด

จะเห็นได้ว่าพลังในการขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งของไทย 5 ครั้งที่ผ่านมา แตกต่างกันไป การปฏิรูประบบเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นภาพสะท้อนว่า “นักปฏิรูป” และสาธารณชนสามารถผนึกกำลังสร้างอำนาจในการเปลี่ยนแปลงได้จริง ส่วนการแก้ไขระบบเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 ก็อาจกล่าวได้ว่าเกิดขึ้นหลังจากพรรคการเมืองที่คุมอำนาจสูญเสียความชอบธรรม แม้ไม่ใช่ในสายตาประชาชนทั้งประเทศ แต่อย่างน้อยในมุมมองของชนชั้นนำที่ถืออำนาจเหนือกว่าโดยเปรียบเทียบ และระบบเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 เป็นผลจากการที่ชนชั้นนำซึ่งยึดกุมอำนาจต้องการกติกาที่เอื้อประโยชน์ใน

สนามเลือกตั้ง เพื่อยึดเหนี่ยวและสานต่อการครองอำนาจ หากประเมินอย่างผิวเผินแล้ว การเปลี่ยนแปลงทั้ง 3 ครั้ง สอดคล้องกับกรอบที่ Renwick (2010) และ Norris (1997) ให้แนวทางไว้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่ลืมเช่นกันว่าการแก้ไขระบบเลือกตั้ง 2 ใน 3 ครั้งนั้นเกิดขึ้นหลังการรัฐประหารที่มุ่งหมายใช้ระบบเลือกตั้งเป็นเครื่องมือต่อสู้กับนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งเป็นสำคัญ และแม้การปฏิรูปการเมือง พ.ศ. 2540 จะเกิดจากแรงกดดันจากประชาชนและสังคม แต่ก็ไม่สามารถกล่าวได้ว่าเป็นรูปแบบความร่วมมือระหว่างมวลชนกับชนชั้นนำ (Elite-Mass Interaction) โดยแท้ เพราะนักการเมืองมีส่วนร่วมในการถกแถลง ออกแบบระบบเลือกตั้งน้อยมาก

การแก้ไขระบบเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของรัฐสภา 2 ครั้ง เป็นการริเริ่มปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์โดยนักการเมืองที่กุมเสียงข้างมาก (Elite Majority Imposition) จากพันธมิตรทางการเมืองที่ต้องการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งเพื่อความได้เปรียบในสนามแข่งขัน และเพิ่มคะแนนเสียงในสภา และเป็นไปตามข้อสังเกตที่ลุ่มลึกของ Renwick (2010) ที่ว่าแรงจูงใจของนักการเมืองในการเลือกระบบเลือกตั้งมีความซับซ้อน ผ่านกระบวนการคิด การประนอมผลประโยชน์ พลิกผันไปตามอำนาจการต่อรองระหว่างกลุ่มต่างๆ ทั้งภายในและภายนอก รัฐสภา ไม่ใช่จะเอื้อประโยชน์ให้ใครหรือพรรคใดเป็นพิเศษอย่างตรงไปตรงมาเสมอไป ดังแสดงให้เห็นแล้วว่า ผลลัพธ์ทางการเมืองของการแก้ระบบเลือกตั้งโดยนักการเมืองในรัฐสภาครั้งแรก ไม่เป็นไปตามที่ผู้ริเริ่มแก้วาดหวัง ส่วนผลลัพธ์จากการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งใน พ.ศ. 2564/2565 จะเป็นเช่นไร ต้องรอประเมินหลังเลือกตั้งครั้งต่อไป

ที่ผ่านมา การแก้ไขระบบเลือกตั้งของไทยมีลักษณะร่วม 3 ประการคือ ประการแรก ตั้งอยู่บนเป้าหมายทางการเมืองที่ไม่นิ่ง เปลี่ยนไปมาระหว่างความต้องการระบบพรรคการเมือง และฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง กับการมีระบบพรรคการเมืองที่อ่อนแอและรัฐบาลผสม ประการที่สอง ไม่ได้คำนึงถึงการรักษาสมดุลของรัฐสภา ที่ให้ความสำคัญกับคะแนนเสียงของประชาชน กับสัดส่วนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร และคุณภาพของระบบการเมือง ประการที่สาม ไม่เปิดโอกาสรับฟังเสียงประชาชน ตารางที่ 4 ผู้เขียนได้สรุปรวมเป้าหมาย กลไก และผลลัพธ์ของระบบเลือกตั้งทั้ง 5 ครั้ง รูปแบบการแก้ไขระบบเลือกตั้งที่ยังไม่เคยเกิดขึ้นในสังคมไทยคือ การใช้ประชามติเป็นเครื่องมือปฏิรูประบบเลือกตั้ง อย่างเป็นเอกเทศจากการเขียนรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ

ตารางที่ 4 เป้าหมาย กลไก และผลลัพธ์ของระบบเลือกตั้ง พ.ศ. 2540-2564

ปีที่เริ่มเปลี่ยนระบบเลือกตั้งถึงปีที่สิ้นสุด	เป้าหมาย	กลไกในระบบเลือกตั้ง	ผลลัพธ์
1) 2540-2549: มรดกจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 เพื่อป้องกันทหารแทรกแซงการเมือง นำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญนำเสนอระบบเลือกตั้งใหม่ ใช้ครั้งแรกในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2544	1) ลดระบบพรรคเบียดหัวแตก ส่งเสริมฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง	<ul style="list-style-type: none"> <li>ระบบเลือกตั้งคู่ขนานระหว่าง 1 เขต 1 คน และสัดส่วนเกณฑ์ขั้นต่ำ 5%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>จำนวนพรรคในสภาลดลงอย่างชัดเจน จัดตั้งรัฐบาลโดยพรรคเดียวได้</li> </ul>
	2) สร้างความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง	<ul style="list-style-type: none"> <li>ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนสร้างแรงจูงใจให้พรรคใช้นโยบายหาเสียง จัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเป็นครั้งแรก</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>พรรคแข่งขันเชิงนโยบายมากขึ้น แต่ตัวบุคคลก็ยังคงสำคัญ</li> <li>จำนวนสมาชิกและสาขาพรรคเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ไม่สะท้อนความจริง</li> </ul>
	3) ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต้องมาจากการเลือกตั้ง	<ul style="list-style-type: none"> <li>นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง</li> <li>วุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ประชาชนตื่นตัวและสร้างความผูกพันทางการเมือง</li> </ul>
	4) ลดการซื้อเสียง	<ul style="list-style-type: none"> <li>ให้นับคะแนนรวมกันที่จุดนับคะแนนของเขตไม่ใช่ที่หน่วยเลือกตั้ง ไม่ให้หัวคะแนนรู้ว่าหน่วยนั้นเลือกใครจำนวนเท่าไร</li> <li>ลดค่าใช้จ่ายในการหาเสียงลงเหลือ 1.5 ล้านบาทต่อผู้สมัคร</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>การทุจริตเลือกตั้งโดยสลับกล่องคะแนนระหว่างขนย้าย</li> <li>กกต. ใ้ใบเหลืองใบแดงแก่ผู้สมัครจำนวนมาก</li> </ul>
2) 2550-2554: การรัฐประหาร 2549 และกระแสต่อต้านอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร สภาร่างรัฐธรรมนูญยกย่องรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ผ่านการทำ	1) นำระบบหลายพรรคการเมืองกลับคืนมา	<ul style="list-style-type: none"> <li>ระบบเลือกตั้งคู่ขนานระหว่าง 1 เขตหลายคน และระบบสัดส่วน ที่ลด ส.ส. สัดส่วน เหลือ 80 คน ไม่มีเกณฑ์ขั้นต่ำ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>จำนวนพรรคในสภาเพิ่มขึ้น</li> <li>จัดตั้งรัฐบาลผสม</li> </ul>

ปีที่เริ่มเปลี่ยนระบบเลือกตั้งถึงปีที่สิ้นสุด	เป้าหมาย	กลไกในระบบเลือกตั้ง	ผลลัพธ์
<p>ประชามติ มีการเปลี่ยนระบบเลือกตั้ง โดยจัดการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550</p>	<p>2) ป้องกันไม่ให้นักการเมืองอ้างความชอบธรรมจากคะแนนเสียงทั่วประเทศ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ระบบสัดส่วน แบ่งประเทศเป็น 8 กลุ่มจังหวัด แต่ละกลุ่มมี ส.ส. 10 คน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ส.ส. สัดส่วนได้รับเลือกจากกลุ่มจังหวัด แต่การแบ่งกลุ่มจังหวัดเอื้อประโยชน์ให้บางพรรคการเมือง</li> </ul>
	<p>3) ลดทอนความเชื่อมโยงระหว่างประชาชนและพรรค</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งครึ่งหนึ่ง แต่งตั้งครึ่งหนึ่ง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>เพิ่มอำนาจองค์กรอิสระที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง</li> </ul>
	<p>4) ลดการซื้อเสียง</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>เปลี่ยนมานับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้ง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>แก้ปัญหาเปลี่ยนที่ibatระหว่างขยย แต่ทำให้หัวคะแนนรู้ว่าหน่วยนั้นเลือกใครจำนวนเท่าไร</li> </ul>
<p>3) 2554-2557: การแก้รัฐธรรมนูญว่าด้วยระบบเลือกตั้ง ด้วยกระบวนการรัฐสภา ก่อนการยุบสภา และจัดให้มีการเลือกตั้ง พ.ศ. 2554</p>	<p>1) หวังเพิ่มคะแนนเสียงของพรรคร่วมรัฐบาล</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>กลับไปใช้ระบบคู่ขนาน ระหว่าง 1 เขต 1 คน และระบบสัดส่วน ทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง เพิ่ม ส.ส. สัดส่วนเป็น 125 คน ไม่มีเกณฑ์ขั้นต่ำ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>พรรคร่วมรัฐบาลพ่ายแพ้ให้แก่พรรคฝ่ายค้าน</li> <li>ความเชื่อมั่นของประชาชนในความสามารถส่งมอบนโยบายยังมีอิทธิพลสูง</li> </ul>
<p>4) 2560-2564: หลังการรัฐประหาร 2557 สภาร่างรัฐธรรมนูญร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ผ่านการทำประชามติ มีการเปลี่ยนระบบเลือกตั้ง โดยจัดการเลือกตั้ง พ.ศ. 2562</p>	<p>1) ลดอำนาจพรรคการเมืองขนาดใหญ่</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>มีบัตรเลือกตั้งใบเดียวในระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมาก เด็ดขาดในสภาเกิดระบบพรรคเบี้ยหัวแตก 26 พรรคในสภา 19 พรรคร่วมรัฐบาล</li> <li>เจตนารมณ์ของประชาชนคลุมเครือระหว่างเลือกผู้สมัครและพรรคการเมือง</li> </ul>

ปีที่เริ่มเปลี่ยนระบบเลือกตั้งถึงปีที่สิ้นสุด	เป้าหมาย	กลไกในระบบเลือกตั้ง	ผลลัพธ์
	2) ลดทอนความเชื่อมโยงระหว่างประชาชนและพรรค	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ นายกรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากการเลือกตั้ง</li> <li>▪ วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งและมีอำนาจโหวตเลือกนายกรัฐมนตรีร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ เปิดช่องให้หัวหน้าคณะรัฐประหารเป็นนายกรัฐมนตรี</li> <li>▪ วุฒิสมาชิกใช้อำนาจคัดค้านเสียงของสภาผู้แทนราษฎรหลายครั้ง โดยเฉพาะการยับยั้งการแก้รัฐธรรมนูญ</li> </ul>
5) กันยายน พ.ศ. 2564 และกรกฎาคม พ.ศ. 2565: การแก้รัฐธรรมนูญว่าด้วยระบบเลือกตั้ง และการจัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ด้วยกระบวนการรัฐสภา	1) หวังเพิ่มคะแนนเสียงของพรรคแกนนำรัฐบาล และลดอิทธิพลพรรคที่เป็นภัยคุกคามต่อเครือข่ายอำนาจรัฐ	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ กลับไปใช้ระบบคู่ขนานบัตรเลือกตั้ง 2 ใบ ไม่มีเกณฑ์ขั้นต่ำ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ความโกลาหลในขั้นตอนทำกฎหมายประกอบ สะท้อนการใช้ระบบเลือกตั้งเพื่อความได้เปรียบทางการเมืองของพรรคการเมือง โดยไม่คำนึงถึงเสถียรภาพของระบบการเมือง</li> </ul>

ที่มา: ผู้เขียน

**บทสรุป: ระบบเลือกตั้งในฐานะตัวแปรตามของความกลัว ความอยู่รอด อำนาจต่อรอง และผลประโยชน์ทางการเมือง**

ระบบเลือกตั้งไม่ได้เป็นเพียงตัวแปรอิสระที่ส่งผลต่อจำนวนพรรคการเมือง แต่ยังเป็นตัวแปรตามที่เป็นผลจากการต่อสู้ทางการเมืองของตัวแสดงทางการเมือง ที่มักตัดสินใจเพื่อหวังชิงความได้เปรียบ และการสืบสานอำนาจทางการเมืองของตนเอง สูตรในการตัดสินใจโดยย่อคือพรรคใหญ่ชอบให้มีผู้เล่นน้อย เขตขนาดย่อม จำนวนหารบัญชีรายชื่อสั้นๆ เพื่อลดจำนวนผู้แข่งขัน ส่วนพรรคเล็กชอบให้มีผู้เล่นมาก เขตขนาดใหญ่ และจำนวนหารบัญชีรายชื่อเยอะ เพื่อขยายประตูการเมืองให้ตัวเองผ่านเข้าไปได้

ระบบเลือกตั้งของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2540 ถึง พ.ศ. 2564 ส่วนใหญ่ใช้เพียงครั้งเดียว ทำให้การประเมินผลลัพธ์ของการเปลี่ยนแปลงอาจได้ข้อสรุปที่มีน้ำหนักไม่มากนัก ไม่สามารถวิเคราะห์การปรับตัวของพรรคการเมืองและพฤติกรรมทางการเมืองของผู้เลือกตั้งระยะยาวได้ อย่างไรก็ตาม พบว่าทั้งพรรคการเมืองและผู้เลือกตั้งต่างปรับยุทธศาสตร์ และเปลี่ยนพฤติกรรม

สอดคล้องกับกติกาเลือกตั้งใหม่ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลง ข้อค้นพบในบทความนี้สนับสนุนประเด็นศึกษา 3 ประการที่ต้งไว้ กล่าวคือ

(1) การเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งด้วยกระบวนการทางรัฐสภา ใน พ.ศ. 2553 เป็นการแก้ไขระบบเลือกตั้งแบบถอยคนละก้าวและเกื้อกูลกันระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล ส่วนการแก้ไขรัฐธรรมนูญเรื่องระบบเลือกตั้งใน พ.ศ. 2564/2565 และการจัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ สะท้อนการช่วงชิงความได้เปรียบทางการเมือง พลั้ต่อรองของพรรคการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ นำมาสู่ความพลิกผันของสูตรคำนวณที่นั่ง แน่นนอนว่าพรรคการเมืองหลักที่ต้องการแก้ไขระบบเลือกตั้ง มีเป้าหมายเดียวกันคือเพื่อต้องการเพิ่มจำนวนที่นั่งของตนในสภาผู้แทนราษฎร จากความได้เปรียบในกติกาเลือกตั้ง ในสถานการณ์ที่พื้นที่ทางการเมืองเปิดรับผู้เลือกตั้งหน้าใหม่ การแก้ไขระบบเลือกตั้งของไทยเป็นไปเพื่อจำกัดศักยภาพในการแข่งขันของคู่แข่งทางการเมืองที่เป็นเป้าหมาย โดยไม่คำนึงถึงหลักการสร้างดุลยภาพพระยะยาวในระบบการเมือง ดังเช่นที่พบในการแก้ไขระบบเลือกตั้งในประเทศประชาธิปไตยที่มั่นคง

(2) การแก้ไขระบบเลือกตั้งที่ส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญต่อจำนวนพรรคที่ได้รับเลือกตั้งในสภาผู้แทนราษฎร และต่อพฤติกรรมการตัดสินใจเลือกตั้งของประชาชน เกิดขึ้น 2 ครั้ง ทั้งคู่ออกแบบโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยพรรคการเมืองและนักการเมืองมีส่วนร่วมน้อยมาก ครั้งแรกคือ ระบบเลือกตั้งบัตร 2 ใบแบบคู่ขนาน ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และครั้งที่ 2 ระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสม ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ผลที่เด่นชัดของระบบเลือกตั้งเนื่องจากการแก้ไขกติกาหลายอย่างไปพร้อมกัน เช่น เปลี่ยนจำนวนเขตเลือกตั้ง และปรับเปลี่ยนสูตรการจัดสรรคะแนนให้เป็นที่นั่ง เมื่อมีการปรับเปลี่ยนขนานใหญ่ พรรคการเมืองมีการปรับยุทธศาสตร์ตามทันที และระบบเลือกตั้งก็ส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจลงคะแนนของประชาชนด้วย ผลของการแก้ไขระบบเลือกตั้งในครั้งแรกทำให้จำนวนพรรคการเมืองลดลงจาก 4.3 พรรค ในปี พ.ศ. 2539 เป็น 1.6 พรรค ในปี พ.ศ. 2548 และเพิ่มขึ้นจาก 2.6 พรรค ในปี พ.ศ. 2544 เป็น 5.6 พรรค ในปี พ.ศ. 2562 (ตารางที่ 2) ที่สมควรกล่าวถึงด้วยคือความย้อนแย้งที่น่าสนใจ คือ พรรคการเมืองไทยจำนวนมากไม่ได้ต้องการระบบเลือกตั้งที่จะช่วยเสริมสร้างความเป็นสถาบันพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง และแข่งขันด้วยข้อเสนอเชิงนโยบาย แต่กลับต้องการระบบเลือกตั้งที่เน้นคุณสมบัติและสายสัมพันธ์ส่วนตัวของผู้สมัคร ดังจะเห็นว่าพรรคการเมืองส่วนใหญ่ทุ่มเทกับการหาเสียงในระบบเขตมากกว่าในระบบบัญชีรายชื่อ เพราะเห็นผลระยะสั้นชัดเจน

(3) ข้อค้นพบสำคัญของบทความชิ้นนี้คือ การแก้ไขระบบเลือกตั้งมีผลลัพธ์ที่ผู้ออกแบบไม่อาจคาดเดาได้ และนำไปสู่การปรับแก้ระบบเลือกตั้งครั้งแล้วครั้งเล่า สุดท้ายแล้ว

เป้าหมายของการแก้ไขระบบเลือกตั้งจากกลไกกลายเป็นตรงกันข้ามกับที่สถาปนิกผู้ออกแบบระบบเลือกตั้ง ตั้งใจไว้แต่แรก พรรคการเมืองที่เป็นเจ้าภาพหลักในการแก้ไขระบบเลือกตั้ง ซึ่งหวังว่าจะได้เปรียบทางการเมืองก็อาจผิดหวัง พบกับความพ่ายแพ้ในกติกาที่ตัวเองเลือก การต่อสู้เพื่อควบคุมทิศทางของระบบเลือกตั้งในกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองไทย เป็นภาพสะท้อนว่าการเข้าสู่อำนาจผ่านการเลือกตั้งมีความสำคัญเพียงใด

ระบบเลือกตั้งที่ออกแบบเพียงมุ่งหวังเพื่ออำนวยความสะดวกได้เปรียบทางการเมืองของกลุ่มหรือขั้วการเมืองฝั่งใดฝั่งหนึ่ง ไม่อาจสร้างสภาวะดุลยภาพทางการเมืองที่มีเสถียรภาพได้ แทนที่จะให้ประโยชน์อย่างยั่งยืน กลับกลายเป็นการสร้างภาระและผลกระทบข้างเคียง หากมีระบบเลือกตั้งที่เหมาะสมกับสภาพการเมืองและความต้องการของประชาชน จะเกิดสภาวะสมดุลที่สังคมจะปกป้องระบบเลือกตั้งและไม่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งเกินไป ผู้ออกแบบระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 อาจปรารถนาให้กฎ กติกา คงอยู่ยาวนาน เป็นความพยายามที่จะผูกขาดความได้เปรียบทางการเมืองของตนเอาไว้ และเกรงว่าหากฝ่ายการเมืองฝั่งตรงข้ามขึ้นมาจะมีอำนาจ จะยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งใหม่ จึงได้สร้างเงื่อนไขหลายประการ ทำให้การแก้ไขระบบเลือกตั้งและโดยเฉพาะการแก้ไขรัฐธรรมนูญทำได้ยาก แต่ในความเป็นจริง ความไม่แน่นอนในสถานการณ์การเมือง อาจส่งผลให้ประเด็นที่เคยเป็นความได้เปรียบในอดีตกลายเป็นอาวุธที่มั่งคั่งของตัวเองในปัจจุบันและอนาคต จำเป็นต้องหาทางผ่อนคลายเงื่อนไขที่เคยผูกไว้ ปมเงื่อนไขที่ผูกไว้แน่นหนาเกินไป ยากต่อการแก้ไขในประเด็นที่ต้องการความยืดหยุ่น จึงไม่เป็นผลดี อีกทั้ง ระบบเลือกตั้งเป็นกลไกทางการเมือง ไม่ใช่ประเด็นหลักการพื้นฐานของสถาบันการเมืองที่จำเป็นต้องใส่ในรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น บทความนี้เสนอว่า ในอนาคตควรนำระบบเลือกตั้งออกจากรัฐธรรมนูญ โดยบรรจุไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้ง เพื่อให้เปลี่ยนแปลงไปได้ตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างเหมาะสม เช่นที่ทำกันในหลายประเทศ

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

- คมชัดลึก. (2552). *บรรหารประกาศเตรียมจับมือภท.-พม.ดันแก้รธน.* สืบค้นเมื่อ 12 กรกฎาคม 2564, จาก <https://www.komchadluek.net/news/politic/43294>
- คมชัดลึก. (2553). *อภิสิทธิ์ยื่นแก้รธน.ทำเพื่อทุกรัฐบาล.* สืบค้นเมื่อ 12 กรกฎาคม 2564, จาก <https://www.komchadluek.net/news/80761>
- ประชาชาติธุรกิจ. (2564). *ไม่ไว้วางใจ ประยุทธ์ สูงสุด 208 คน อนุทิน-ศักดิ์สยาม คะแนนไว้วางใจล้น 269 เสียง.* สืบค้นเมื่อ 4 กันยายน 2564, จาก <https://www.prachachat.net/politics/news-753990>
- ประชาชาติธุรกิจ. (2565). *สูตรคำนวณ ส.ส.ปาร์ตี้ลิสต์ หार 500 มีผลลัพธ์ในการเลือกตั้งอย่างไร.* สืบค้นเมื่อ 7 กรกฎาคม 2565, จาก <https://www.prachachat.net/politics/news-974661>
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2562). *ปัญหาของระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสมตามรัฐธรรมนูญ 2560 และปัญหาการจัดการเลือกตั้ง: ศึกษาจากการเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562 (รายงานการวิจัย).* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พงศกร ยาห้องกาศ. (2560). *การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมือง: เปรียบเทียบไทยกับญี่ปุ่น (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต),* จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พรรณรัตน์ ดิษฐ์เจริญ, สมคิด เลิศไพฑูรย์, และอุดม รัฐอมฤต. (2563). *ปัญหากระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบผสมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 13(2), 169-197.*
- ศูนย์ข้อมูลมติชน. (2555). *มติชนบันทึกประเทศไทยปี 2554.* กรุงเทพฯ: มติชน.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). *ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.* สืบค้นเมื่อ 13 กรกฎาคม 2564, จาก <https://bit.ly/3Dj6UHU>
- สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์. (2561). *ระบบเลือกตั้งเปรียบเทียบ.* กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์.
- หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ. (2564). *แก้รัฐธรรมนูญ: รัฐสภาให้กลับไปใช้บัตรเลือกตั้งสองใบ 149 ส.ว. โหวตเห็นชอบร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญวาระ 3.* สืบค้นเมื่อ 11 กันยายน 2564, จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-58510872>

## ภาษาอังกฤษ

- Benoit, K. (2004). Models of Electoral System Change. *Electoral Studies*, 23(3), 363-389.
- Blais, A., & Louis, M. (1996). "Electoral System." in LeDuc, L., Niemi, R. G., & Norris, P. (Eds). *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective* (pp. 49-81). London: Sage Publications.
- Boix, C. (1999). Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies. *American Political Science Review*, 93, 609-24.
- Bowler, S., & Todd, D. (2013). *The Limits of Electoral Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Chambers, P. (2008). Parties, Factions, and the Durability of Cabinets, Coalitions, and Parliaments in Thailand: 1979-2001. *Party Politics*, 14(3), 299-323.
- Croissant, A., & Chambers, P. (2010). Unravelling Intra-Party Democracy in Thailand. *Asian Journal of Political Science*, 18, 195-223.
- Dressel, B. (2009). Thailand's Elusive Quest for a Workable Constitution, 1997-2007. *Contemporary Southeast Asia*, 31(2), 296-325.
- Duverger, M. (1954). *Political Parties: Their Organisation and Activity in the Modern State*. London: Methuen & Co.
- Gandhi, J. (2008). *Political Institutions Under Dictatorship*. New York: Cambridge University Press.
- Hewison, K. (2004). Crafting Thailand's New Social Contract. *The Pacific Review*, 17(4), 503-522.
- Hicken, A., & Kuhonta, E. (2014). Introduction: Rethinking Party System Institutionalization in Asia. In Hicken, A., & Kuhonta, E. M. (Eds.) *Party System Institutionalization in Asia* (pp. 1-24). New York: Cambridge University Press.
- Katz, R. (2005). Why are There So Many (or so few) Electoral Reforms? In Gallagher, M., & Mitchell, P. (Eds.). *The Politics of Electoral Systems* (pp. 57-76). Oxford: Oxford University Press.
- Kitschelt, H. (2000). Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Polities. *Comparative Political Studies*, 33(6-7), 845-879.

- Kokpol, O. (2002). Electoral Politics in Thailand. In Croissant, A. (Ed.) *Electoral Politics in Southeast and East Asia* (pp. 277-320). Singapore: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Kuhonta, M. E. (2008). The Paradox of Thailand's 1997 "People's Constitution": Be Careful What You Wish For. *Asian Survey*, 48(3), 373-392.
- Laakso, M., & Taagepera, R. (1979). Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), 3-27.
- Levine, S., & Roberts, S. N. (1994). The New Zealand Electoral Referendum and General Election of 1993. *Electoral Studies*, 13(3), 240-253.
- Moser, R. G., & Ethan, S. (2012). *Electoral Systems and Political Context How the Effects of Rules Vary Across New and Established Democracies*. New York: Cambridge University Press.
- McCargo, D., & Pathamanand, U. (2005). *The Thaksinization of Thailand*. Copenhagen: NIAS Press.
- McRobie, A. (1997). New Zealand's First MMP Election. *Agenda*, 4, 329-340.
- Nam, I., & Nethipo, V. (2021). Building Programmatic Linkages in the Periphery: The Case of the TRT Party in Thailand. *Politics & Society*, 50(3), 413-454. doi: <https://doi.org/10.1177/00323292211039954>
- Nethipo, V. (2019). Thailand's Politics of Decentralization: Reform and Resistance Before and After the May 2014 Coup. In Montesano, M. J., Chong, T., & Heng, M. (Eds.). *After the Coup* (pp. 224-253). Singapore: ISEAS Publishing.
- Norris, P. (1997). *Electoral Change Since 1945*. Oxford: Blackwell.
- Phongpaichit, P, & Baker, C. (2009). *Thaksin*. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Reed, S. R. (2005). Haltingly Towards a Two-Party System. In Gallagher, M., & Mitchell, P. (Eds.). *Politics of Electoral Systems* (pp. 277-293). Oxford: Oxford University Press.
- Reilly, B. (2013). Elections and Post-Conflict Political Development. In Berdal, M. & Zaum, D. (Eds.). *Political Economy of Statebuilding: Power After Peace* (pp. 33-47). London: Routledge.
- Renwick, A. (2009). Do 'wrong winner' Elections trigger Electoral Reform? Lessons from New Zealand. *Journal of Representation Democracy*, 45(4), 357-367.

- Renwick, A. (2010). *The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reynolds, A. (2011). *Designing Democracy in a Dangerous World*. Oxford: Oxford University Press.
- Rokkan, S. (1970). *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ruiz-Rufino, R. (2008). The Parliamentary Election in Armenia, May 2007. *Electoral Studies*, 27(2), 369-372.
- Sakamoto, T. (1999). Explaining Electoral Reform: Japan versus Italy and New Zealand. *Party Politics*, 5(4), 419-438.
- Sartori, G. (1994). *Comparative Constitutional Engineering*. New York: New York University Press.
- Sawasdee, S. N. (2006). *Thai Political Parties in the Age of Reform*. Bangkok: Institute of Public Policy Studies.
- Sawasdee, S. N. (2020). Electoral Integrity and the Repercussions of the Institutional Manipulations: The 2019 General Election in Thailand. *Asian Journal of Comparative Politics*, 5(1), 52-68.
- Selway, J. (2011). Electoral Reform and Public Policy Outcomes in Thailand: The Politics of the 30-Baht Health Scheme. *World Politics*, 63(1), 165-202.
- Taagepera, R. (2007). *Predicting Party Sizes: The Logic of Simple Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Tonsakulrungruang, K. (2018). Thailand: The State of Liberal Democracy. *International Journal of Constitutional Law*, 16(2), 643-651.
- Vowles, J. (1995). The Politics of Electoral Reform in New Zealand. *International Political Science Review*, 16(1), 95-115.

ไทยกับรัฐบาลกัวหมินตั้งที่ไต้หวัน:  
ลัทธิชาตินิยมจีนและการลดระดับความสัมพันธ์ทางการทูต  
ในช่วง ค.ศ. 1949 – 1957<sup>1</sup>

สิทธิพล เครือรัฐติกา<sup>2</sup>

วันที่รับบทความ: 20 มกราคม 2565

วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 25 กุมภาพันธ์ 2565

วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 14 มีนาคม 2565

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับรัฐบาลกัวหมินตั้งหลังจากย้ายไปไต้หวันเมื่อ ค.ศ. 1949 โดยชี้ให้เห็นว่า แม้จะยังรักษาความสัมพันธ์ทางการทูตกับไต้หวันและไม่รับรองรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีน แต่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ลดความสัมพันธ์กับไต้หวันลงเป็นระดับอุปทูตเพื่อหวังสกัดกั้นอิทธิพลของรัฐบาลกัวหมินตั้งในหมู่ประชาชนจีนในไทย หรือกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า ก่อนการรัฐประหารของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาเมื่อ ค.ศ. 1957 การต่อสู้กับลัทธิคอมมิวนิสต์ก็ยังไม่ใช่ว่าจะง่ายกำหนดสำหรับไทยในการดำเนินความสัมพันธ์กับทั้งไต้หวันและจีนมากเท่ากับการสกัดกั้นลัทธิชาตินิยมจีนเพื่อให้ประชาชนจีนในไทยมีความภักดีทางการเมืองต่อรัฐไทย

คำสำคัญ ไทย, จีน, ไต้หวัน, ลัทธิชาตินิยมจีน, ความสัมพันธ์ทางการทูต

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “ไทยกับรัฐบาลกัวหมินตั้งที่ไต้หวัน: จากพันธมิตรในสงครามเย็นสู่ความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ (ค.ศ. 1949 – 1994)” ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากกองทุนวิจัยวิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

<sup>2</sup> รองศาสตราจารย์ ดร. วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ 10200 อีเมล: ajarnko@tu.ac.th

# Thailand and the Kuomintang Government on Taiwan: Chinese Nationalism and the Downgrade of Diplomatic Relations from 1949 to 1957<sup>3</sup>

Sitthiphon Kruarattikan<sup>4</sup>

Received: 20 January 2022

Revised: 25 February 2022

Accepted: 14 March 2022

## Abstract

This article aims to analyze the relations between Thailand and the Kuomintang government after its relocation to Taiwan in 1949. It argues that while maintaining diplomatic relations with Taiwan and not recognizing the government of the People's Republic of China, the Phibun government downgraded its relations with the former to the level of chargé d'affaires in order to block the Kuomintang's influence over the Chinese community in Thailand. In other words, before the U.S.-backed coup by Field Marshal Sarit Thanarat in 1957, the determining factor for Thailand in dealing with both Taiwan and China was not the fight against communism so much as the suppression of Chinese nationalism in order to win political loyalties from the overseas Chinese community.

**Keywords** Thailand, China, Taiwan, Chinese Nationalism, Diplomatic Relations

---

<sup>3</sup> The article is part of the research project entitled “Thailand and the Kuomintang Government on Taiwan: From Cold War Allies to Unofficial Ties (1949 – 1994)” funded by Thammasat University’s College of Interdisciplinary Studies Research Fund, Fiscal Year 2022.

<sup>4</sup> Associate Professor, Ph.D., College of Interdisciplinary Studies, Thammasat University, Bangkok, 10200. Email: ajarnko@tu.ac.th

## 1. บทนำ

ราชอาณาจักรไทยสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับสาธารณรัฐจีน (The Republic of China) เมื่อวันที่ 23 มกราคม ค.ศ. 1946 ต่อมาหลังจากที่พรรคก๊กมินตั๋งของจอมพลเจียงไคเช็ค (Chiang Kai-shek) พ่ายแพ้ต่อพรรคคอมมิวนิสต์จีนของเหมาเจ๋อตง (Mao Zedong) ในสงครามกลางเมืองเมื่อ ค.ศ. 1949 จนต้องย้ายรัฐบาลจากกรุงนานกิงบนแผ่นดินใหญ่ไปยังกรุงไทเปบนเกาะไต้หวัน รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ยังรักษาความสัมพันธ์ทางการทูตกับรัฐบาลดังกล่าว โดยสนับสนุนให้รัฐบาลนี้มีที่นั่งในสหประชาชาติอยู่ต่อไป และไทยก็ไม่รับรองรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีน (The People's Republic of China) ที่กรุงปักกิ่งจนถึง ค.ศ. 1975 ทั้งนี้งานวิชาการส่วนใหญ่มักอธิบายว่า ความหวาดกลัวลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นปัจจัยสำคัญทำให้ไทยไม่รับรองรัฐบาลเหมาเจ๋อตงเมื่อ ค.ศ. 1949 (จุลชีพ ชินวรโรณ, 2549, น. 8; ธานี สุขเกษม, 2525, น. 55) แต่ข้อเท็จจริงอีกด้านหนึ่งที่ถูกมองข้ามก็คือ แม้จะคงความสัมพันธ์ทางการทูตกับรัฐบาลก๊กมินตั๋งเอาไว้ แต่ไทยก็ไม่ส่งเอกอัครราชทูตไปประจำที่ไต้หวันจนถึง ค.ศ. 1958 ขณะที่ไต้หวันก็ปล่อยให้ตำแหน่งเดียวกันที่กรุงเทพฯ วางลงในช่วง ค.ศ. 1950-1956 เช่นกัน โดยทั้งสองฝ่ายต่างตั้งอุปทูตให้รักษาการแทน

บทความนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร โดยมุ่งวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับรัฐบาลก๊กมินตั๋งตั้งแต่การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตเมื่อ ค.ศ. 1946 ตามด้วยการลดระดับความสัมพันธ์หลัง ค.ศ. 1949 ความพยายามของรัฐบาลดังกล่าวที่จะรักษาอิทธิพลในหมู่ประชาชนจีนในไทย และสิ้นสุดการศึกษาเมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม สิ้นอำนาจหลังการรัฐประหารของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 1957 โดยใช้แหล่งข้อมูลปฐมภูมิที่สำคัญ ได้แก่ เอกสารของรัฐบาลก๊กมินตั๋งซึ่งเก็บไว้ที่สำนักประวัติศาสตร์ชาติ (Academia Historica) ณ กรุงไทเป สิ่งพิมพ์เผยแพร่ของรัฐบาลก๊กมินตั๋ง และบันทึกความทรงจำของนักการทูตไต้หวัน โดยนำมาประกอบกับแหล่งข้อมูลอื่นๆ ที่มีผู้ศึกษาหรือรวบรวมไว้แล้ว ทั้งนี้ผู้เขียนจะชี้ให้เห็นว่า การที่รัฐบาลไทยหวาดระแวงลัทธิชาตินิยมจีนมาตลอดตั้งแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 ทำให้เมื่อพรรคก๊กมินตั๋งพ่ายแพ้ในสงครามกลางเมืองและย้ายไปไต้หวัน รัฐบาลไทยก็อาศัยจังหวะนี้ลดระดับความสัมพันธ์กับรัฐบาลกรุงไทเปเพื่อสกัดกั้นอิทธิพลของรัฐบาลดังกล่าวในหมู่ประชาชนจีนในไทย หรือกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า แม้จะไม่รับรองรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีน แต่การต่อสู้กับลัทธิคอมมิวนิสต์ก็ยังไม่ใช่ว่าจะกำหนดสำหรับไทยในการดำเนินความสัมพันธ์กับทั้งไต้หวันและจีนในช่วง ค.ศ. 1949-1957 มากเท่ากับการสกัดกั้นลัทธิชาตินิยมจีนเพื่อให้ประชาชนจีนพ้นทะเลมีความภักดีทางการเมืองต่อรัฐไทย

## 2. การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างไทยกับสาธารณรัฐจีนเมื่อ ค.ศ. 1946

ไทยกับจีนมีการติดต่อกันในระบบบรรณาการ (Tribute System) มาตั้งแต่ ค.ศ. 1282 ซึ่งตรงกับสมัยสุโขทัยและราชวงศ์หยวน แม้ว่าความสัมพันธ์ดังกล่าวจะมีความไม่เท่าเทียม เพราะจักรพรรดิจีนถือว่าตนเป็นโอรสแห่งสวรรค์และจักรวรรดิของพระองค์คือศูนย์กลางแห่งอารยธรรม ขณะที่ไทยและทั่วโลกจะต้องยอมรับสถานะที่ต่ำกว่าและส่งบรรณาการไปถวายจักรพรรดิจีนตามระยะเวลาที่กำหนด แต่กษัตริย์ไทยก็ยอมรับเรื่องนี้เพื่อผลประโยชน์ทางการค้า (สีบแสง พรหมบุญ, 2525, น. 168) อย่างไรก็ตาม เมื่อถึงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 ผลประโยชน์ดังกล่าวก็ลดลงเนื่องจากการเข้ามาของชาติตะวันตกซึ่งมีเรือที่ทันสมัยกว่าเรือสำเภาและเรือกรื่องให้ยกเลิกระบบการค้าแบบผูกขาดโดยรัฐซึ่งทั้งไทยและจีนใช้อยู่ ต่อมาหลังจากอังกฤษทำสนธิสัญญานานกิง (Treaty of Nanjing) กับจีนเมื่อ ค.ศ. 1842 ชาติตะวันตกก็สามารถเข้าถึงตลาดจีนได้สะดวกขึ้นจนทำให้บทบาทของไทยที่เป็นผู้จัดหาสินค้าจากจีนสิ้นสุดลง (สารสิน วีระผล, 2548, น. 222) พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงส่งคณะทูตไปถวายบรรณาการแก่จักรพรรดิแห่งราชวงศ์ชิงของจีนเป็นครั้งสุดท้ายเมื่อ ค.ศ. 1853

ในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 เมื่อต้องเผชิญกับกระแสชาตินิยมจีนที่ขึ้นสูงหลังจากญี่ปุ่นทำสงครามชนะรัสเซียเมื่อ ค.ศ. 1905 และขบวนการปฏิวัติตงเหมิงฮุย (Tongmenghui) ของนายแพทย์ซุนยัตเซ็น (Sun Yat-sen) ที่ถือกำเนิดขึ้นในปีเดียวกัน รัฐบาลราชวงศ์ชิงจึงต้องพยายามหาแรงสนับสนุนทางการเมืองและการเงินจากชาวจีนทั่วโลกเพื่อช่วงชิงความได้เปรียบเหนือขบวนการปฏิวัติ ดังจะเห็นได้จากเมื่อ ค.ศ. 1909 มีการออกกฎหมายสัญชาติซึ่งยึดหลักสิทธิโดยสายโลหิต (Jus Sanguinis) นั่นคือ ผู้ที่มีบิดาสัญชาติจีนก็จะได้รับสัญชาติจีนไปด้วย ไม่ว่าพวกเขาจะเกิด ณ ที่ใดในโลก เรื่องนี้สะท้อนความพยายามของราชวงศ์ชิงที่จะรักษาความสัมพันธ์กับชาวจีนทั่วโลก ซึ่งรวมถึงไทยที่มีชาวจีนอาศัยอยู่จำนวนมาก ทั้งนี้ในครั้งหลังของทศวรรษ 1900 ราชวงศ์ชิงพยายามติดต่อไทยเพื่อขอสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตตามแบบสากลอยู่หลายครั้ง แต่ขณะนั้นประชาคมจีนในไทยกำลังไม่พอใจรัฐบาลไทยที่เพิ่มภาษีรายหัวชาวจีน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงปฏิเสธคำขอด้วยเกรงว่าความสัมพันธ์ทางการทูตจะยิ่งทำให้ประชาคมจีนในไทยกล้าแข็งข้อมากขึ้นจนเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ (พลกุล อังกินันท์, 2514, น. 129-136)

การปฏิวัติซินไฮ่ (Xinhai Revolution) เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 1911 ซึ่งนำไปสู่การล่มสลายของราชวงศ์ชิงและการสถาปนาสาธารณรัฐจีนในปีถัดมายิ่งทำให้รัฐบาลไทยมองจีนทางลบมากขึ้น เพราะเมื่อต้น ค.ศ. 1912 ได้เกิดกบฏ ร.ศ. 130 อันเป็นความพยายามของ

นายทหารไทยกลุ่มหนึ่งที่จะโค่นล้มระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งรัฐบาลไทยมองว่า ได้แรงบันดาลใจมาจากการปฏิวัติในจีน ทศนะทางลบของชนชั้นนำไทยต่อชาวจีนเห็นได้ชัด ในพระราชนิพนธ์เรื่อง พกยิวแห่งบูรพาทิศ ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ ค.ศ. 1914 พระองค์มองว่า ชาวจีนเข้ามาครอบงำผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในไทย โดยยังคงภักดีต่อประเทศจีนซึ่งเป็นมาตุภูมิมากกว่าจะสำนึกบุญคุณของประเทศไทย ขณะที่กฎหมายสัญชาติของรัฐบาลกั๋วหมินต๋งซึ่งประกาศใช้เมื่อ ค.ศ. 1929 ก็ยังคงยึดหลักสิทธิโดยสายโลหิตทั้งหมดนี้ทำให้เมื่อจีนขอเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับไทยในการประชุมสันติภาพหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ณ พระราชวังแวร์ซายส์เมื่อ ค.ศ. 1919 ไทยก็ปฏิเสธ (Jain, 1985, p. xxxix) แต่จีนก็ไม่ลดความพยายามและส่งคณะเดินทางเยือนไทยหลายครั้งในช่วง ค.ศ. 1928-1936 อีกทั้งเมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินี ทรงแวะที่เมืองเซียงไฮ้ระหว่างเสด็จพระราชดำเนินทางเรือเยือนญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และแคนาดาเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 1931 จอมพล เจียงไคเชก ก็ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมารับเสด็จ (พฤทธิสาณ ชุมพล, ม.ร.ว., 2559, น. 86)

หลังการปฏิวัติของคณะราษฎรเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน ค.ศ. 1932 จีนพยายามสานสัมพันธ์กับรัฐบาลใหม่ของไทยโดยส่งสาส์นแสดงความยินดีกับการสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญตามด้วยการแสดงความยินดีในโอกาสต่างๆ เช่น การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรเมื่อปลาย ค.ศ. 1932 การขึ้นครองราชย์ของพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล พระอัฐมรามาธิบดินทร เมื่อ ค.ศ. 1935 วันชาติไทยเมื่อ ค.ศ. 1940 เป็นต้น (Ministry of Foreign Affairs Documents, 1932, July 13 - 1945, October 14) แต่ไทยกลับมีท่าทีเข้าข้างญี่ปุ่นซึ่งเป็นศัตรูกับจีน โดยในที่ประชุมสันนิบาตชาติ (League of Nations) เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1933 ไทยงดออกเสียงในมติประณามการรุกรานแมนจูเรียของญี่ปุ่น ความไม่พอใจของจีนต่อไทยเพิ่มมากขึ้นในช่วง ค.ศ. 1938-1944 เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีและดำเนินนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจซึ่งกีดกันชาวจีน เขาเข้าร่วมกับญี่ปุ่นในสงครามโลกครั้งที่ 2 ประกาศรับรองรัฐบาลแมนจูกั๋ว (Manchukuo) ซึ่งเป็นรัฐบาลหุ่นเชิดของญี่ปุ่นเมื่อ ค.ศ. 1941 และรัฐบาลวังจิงเว่ย (Wang Ching-wei) ซึ่งตั้งขึ้นโดยญี่ปุ่นที่กรุงนานกิงว่าเป็นรัฐบาลจีนที่ชอบธรรมเมื่อ ค.ศ. 1943 รวมทั้งประกาศผ่านวิทยุและหนังสือพิมพ์ในปลายเดือนธันวาคม ค.ศ. 1941 เพื่อชักชวนให้จีนร่วมวงไพบูลย์แห่งมหาเอเชียบูรพา (Greater East Asia Co-Prosperity Sphere) กับญี่ปุ่น ซึ่งจอมพล เจียงไคเชก ถือว่าพฤติกรรมเหล่านี้เหยียดหยามศักดิ์ศรีของจีน (“บันทึกการสนทนาระหว่างประธานาธิบดีเจียงไคเช็ค กับ ท่านปรีดี พนมยงค์,” ม.ป.ป., น. 162-174) ต้องรองจนจอมพล ป. พ้นจากอำนาจเมื่อ ค.ศ. 1944 และตามด้วยความปราชัยของญี่ปุ่นในปีถัดมา บรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อความสัมพันธ์ทางการทูตจึงเกิดขึ้น

การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างไทยกับจีนเมื่อต้น ค.ศ. 1946 เกิดขึ้นด้วยปัจจัยทั้งทางบวกและทางลบ ปัจจัยทางบวกคือการติดต่อกับจีนในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ของขบวนการเสรีไทยที่นำโดยนายปรีดี พนมยงค์ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งมุ่งเจรจากับประเทศฝ่ายสัมพันธมิตรเพื่อมิให้ลงโทษไทยหากญี่ปุ่นแพ้สงคราม นายปรีดีส่งนายจำกั๊ด พลากร ไปพบจอมพล เจียงไคเชก ที่นครฉงชิ่ง เมืองหลวงชั่วคราวของจีนเมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1943 ซึ่งจอมพล เจียงไคเชก ยืนยันจะไม่ลงโทษไทยและจะรับรองเอกราชของไทยเมื่อสิ้นสงคราม (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2549, น. 85-86)<sup>5</sup> และหลังจากญี่ปุ่นยอมแพ้สงคราม จอมพล เจียงไคเชก ก็ยังคงจุดยืนเดิมโดยกล่าวกับบรรดาผู้บริหารพรรคกั๋วหมินต้งเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม ค.ศ. 1945 ว่า

*เราทราบมาโดยตลอดว่าการที่ไทยประกาศสงครามกับสหประชาชาตินั้นไม่ได้เกิดจากความสมัครใจ แต่เกิดจากแรงกดดันของญี่ปุ่น บัดนี้สงครามสิ้นสุดลงแล้ว เราหวังว่าไทยจะได้สถานะเดิมที่เป็นเอกราชและเท่าเทียมกลับคืนมา เราหวังเป็นอย่างยิ่งว่าไทยจะกลับมามีความสัมพันธ์ที่เป็นปกติและเป็นมิตรกับจีนโดยเร็ว (“Speech by Generalissimo Chiang Kai-shek,” 1945, August 24)<sup>6</sup>*

ส่วนปัจจัยทางลบที่เร่งให้ไทยกับจีนมีความสัมพันธ์ทางการทูตก็คือ การที่ประชาคมจีนในไทยเฉลิมฉลองชัยชนะเหนือญี่ปุ่นและแสดงความไม่พอใจต่อรัฐบาลไทยที่เข้าข้างญี่ปุ่นและกดขี่ชาวจีนมาหลายปี การเฉลิมฉลองดังกล่าวกลายเป็นความรุนแรงที่ยานเยวราชเมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 1945 หรือที่เรียกว่า “กรณีเลียะพะ” (ภาษาแต้จิ๋ว แปลว่า จับดี) รัฐบาลกั๋วหมินต้งซึ่งต้องการปกป้องสวัสดิภาพของประชาคมจีนในไทยจึงเร่งให้ไทยสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต โดยอ้างว่าไทยเคยรับรองรัฐบาลจีนของวังจิงเว่ยมาแล้ว (กนต์ธีร์ ศุภมงคล, 2527, น. 285-287; ดิเรก ชัยนาม, 2549, น. 409-411) ในที่สุดรัฐบาลหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช จึงลงนามสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 23 มกราคม ค.ศ. 1946 โดยมีนายสงวน ตุลารักษ์ เป็นเอกอัครราชทูตประจำประเทศจีนคนแรก และหลี่เถี่ยเจิง (Li Tieh-tseung) เป็นเอกอัครราชทูตประจำประเทศไทยคนแรก ตามด้วยการเปิดสถานกงสุลจีนที่กรุงเทพฯ เชียงใหม่ นครสวรรค์ นครราชสีมา และสงขลา

<sup>5</sup> มีข้อสังเกตว่า จอมพล ป. พิบูลสงคราม ประกาศสงครามกับสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ แต่ไม่ประกาศสงครามกับรัฐบาลจีนของจอมพล เจียงไคเชก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะจอมพล ป. ต้องการแสดงให้เห็นว่าเขารับรองเฉพาะรัฐบาลจีนของวังจิงเว่ย

<sup>6</sup> คำว่า “สหประชาชาติ” (United Nations) ในที่นี้ใช้เรียกบรรดาประเทศฝ่ายสัมพันธมิตร ซึ่งต่อมาได้ร่วมกันก่อตั้งองค์การสหประชาชาติเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1945

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับจีนนับตั้งแต่ต้น ค.ศ. 1946 ดำเนินไปด้วยดี โดยเมื่อเดือน พฤษภาคมของปีนั้น รัฐบาลนายปรีดี พนมยงค์ รัฐบาลรัฐอะฮูโส อนุญาตให้โรงเรียนรัฐบาล กลับมาสอนภาษาจีนเป็นวิชาเลือกได้หลังมีคำสั่งห้ามมานาน 8 ปี ขณะที่รัฐบาลพลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เมื่อต้น ค.ศ. 1947 ก็อนุญาตให้เพิ่มชั่วโมงเรียนภาษาจีนในโรงเรียนจีน จากเดิม 5 ชั่วโมงต่อสัปดาห์เป็น 10.5 – 13.5 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ รวมทั้งยกเลิกข้อบังคับที่ให้ ครูจีนต้องสอบวัดความรู้ภาษาไทย (“Chinese Schools in Thailand,” 1957, January) นอกจากนี้ นายปรีดียังไปพบจอมพล เจียงไคเช็ค ที่กรุงนานกิงเมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1946 เพื่อขอเสียงสนับสนุนจากจีนในฐานะ 1 ใน 5 ของสมาชิกถาวรแห่งคณะมนตรีความมั่นคง ในการรับไทยเข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติ ซึ่งจอมพล เจียงไคเช็ค ก็ไม่ขัดข้องและยกย่อง รัฐบาลรัฐอะฮูโสของไทยว่าเป็น “มิตรที่ร่วมกันกับสัมพันธ์มิตรต่อผู้ญี่ปุ่นระหว่างสงคราม และได้ช่วยชาวจีนในสยามที่ถูกจอมพลพิบูลฯ กดขี่” (“บันทึกการสนทนาระหว่างประธานาธิบดี เจียงไคเช็ค กับท่านปรีดี พนมยงค์,” ม.ป.ป., น. 163) ตามด้วยการก่อตั้งสมาคมมิตรภาพจีน-ไทยเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 1947 ซึ่งนายปรีดีเป็นสมาชิกด้วย และก่อนการเลือกตั้งทั่วไปในจีน เมื่อเดือนตุลาคมของปีนั้น รัฐบาลจีนก็ประกาศว่าไม่อนุญาตให้ผู้มีสัญชาติจีนที่เกิดในไทย ออกเสียงเลือกตั้ง โดยให้เหตุผลว่าเพื่อสัมพันธ์มิตรที่ดีระหว่างสองประเทศ (สกินเนอร์, 2548, น. 289)

ความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายปรีดี พนมยงค์ กับจีน ทำให้ประชาคมจีนในไทย ประกอบกิจกรรมอย่างกว้างขวางมากขึ้น แต่ก็สร้างความกังวลแก่กองทัพซึ่งเห็นว่า ประชาคมจีนซึ่งมีรัฐบาลกั๋วหมินต๋งสนับสนุนจะมีอิทธิพลในไทยมากเกินไป เรื่องนี้กลายเป็นหนึ่งในสาเหตุที่ทำให้เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1947 จอมพล ผิน ชุณหะวัณ ก่อรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาล พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ซึ่งเป็นกลุ่มของนายปรีดี แล้วให้นายควง อภัยวงศ์ เป็น นายกรัฐมนตรี บันทึกส่วนตัวของพลโท กาจ กาจสงคราม (เทียน เก่งระดมยิง) หนึ่งในผู้ก่อการ ครั้งนั้นระบุถึงสาเหตุแห่งการทำการรัฐประหารโดยอ้างประเด็นเกี่ยวกับประชาคมจีนในไทยอยู่ หลายข้อ ไม่ว่าจะเป็น “มีเลี้ยวพะเสมอ ไปถามก็ว่า ไทยไม่ตี แจกจึงเสียะ จีนเลยอยู่เหนือ กฎหมายไทย” “คนต่างด้าวไปตั้งโรงเรียนในวัดโพธิ์ อีกหน้อยวัดไทยก็กลายเป็นวัดเจ๊ก” และ “ฝ่ายปกครองไปรักษาหน้าที่บังคับจีนไม่ได้ ห้าแยกพลับพลาไชยปลูกห้องแถวมุงแฝก ไม่ขออนุญาต กับมีอะไรหลายอย่างที่จีนทำได้ ไทยทำไม่ได้” (“จดหมายและบันทึกส่วนตัวของ พลโท กาจ กาจสงคราม,” ใน สุชิน ตันติกุล, 2514, น. 84-87) ทั้งนี้จีนยังคงรับรองรัฐบาลเก่า ของไทยและเอกอัครราชทูตคนเก่าอย่างนายสงวน ตุลารักษ์ ต่อไปอีกราว 3 เดือน (สมจัย อนุমানราชชน, 2511, น. 73-85) การที่จีนตัดสินใจรับรองรัฐบาลนายควงเมื่อต้น ค.ศ. 1948 ส่วนหนึ่งน่าจะเป็นผลจากเสียงเรียกร้องของประชาคมจีนในไทยที่ต้องการความคุ้มครองจาก

รัฐบาลจีนอยู่ต่อไป ดังปรากฏในจดหมายที่สำนักงานใหญ่ของพรรคกั๋วหมินต๋งและสมาคมไทหล่าประจำไทยส่งถึงจอมพล เจียงไคเชก เมื่อวันที่ 9 และ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 1947 ตามลำดับ (Kuomintang Government Documents, 1947, November 9, 1947, November 29)

แม้ว่าแถลงการณ์ฉบับที่ 9 ของคณะรัฐประหารเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน ค.ศ. 1947 จะระบุว่า คณะรัฐประหารจะปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนจีนในไทยอย่างเต็มที่ แต่เมื่อถึงเดือนเมษายน ค.ศ. 1948 คณะรัฐประหารก็เชิญจอมพล ป. พิบูลสงคราม มาเป็น นายกรัฐมนตรีแทนนายควง อภัยวงศ์ที่ถูกบีบให้ลาออก รัฐบาลจอมพล ป. แสดงออกว่า ไม่พอใจแนวทางของรัฐบาลไทยหลังสิ้นสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ปฏิบัติต่อโรงเรียนจีนอย่างละมุนละม่อม โดยเมื่อเดือนถัดมา พลตรี หม่อมเจ้าปรีดิเทพย์พงษ์ เทวกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ตรัสอย่างตรงไปตรงมากับเซียเป่าเฉียว (Hsieh Pao-chao) ซึ่งรับตำแหน่งเอกอัครราชทูตต่อจากหลี่เถี่ยวเจิงว่า “ประเด็นหลักในความขัดแย้งระหว่างเราก็คือ คุณต้องการให้ลูกหลานจีนในไทยยังคงเป็นคนจีน แต่เราต้องการให้พวกเขากลายเป็นคนไทย” (“Chinese Schools in Thailand,” 1957, January) และแม้ว่าสุดท้ายรัฐบาลจอมพล ป. จะลดทอนที่ แข็งกร้าวลงโดยอนุญาตให้โรงเรียนจีนสอนภาษาจีนได้ 10 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ แต่ก็ยังจำกัด จำนวนโรงเรียนจีนไม่เกินจังหวัดละ 2 แห่ง (ยกเว้นจังหวัดพระนครที่มีได้ 8 แห่ง และจังหวัด ธานี เชียงใหม่ และอุบลราชธานีที่มีได้จังหวัดละ 3 แห่ง) จึงถือได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างไทย กับจีนเมื่อ ค.ศ. 1948 กลับมาตึงเครียดอีกครั้ง ดังที่สกินเนอร์บรรยายว่า เมื่อจอมพล ป. กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรี “ปฏิกิริยาของชาวจีนในประเทศไทยเห็นได้ชัดเจนถึงความหวาดกลัว ร่วมกัน” (สกินเนอร์, 2548, น. 291)

### 3. การลดระดับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับรัฐบาลกั๋วหมินต๋งที่ได้หวันหลัง ค.ศ. 1949

เมื่อพรรคกั๋วหมินต๋งของจอมพล เจียงไคเชก ปรายชัยในสงครามกลางเมืองและย้าย รัฐบาลไปไต้หวันเมื่อปลาย ค.ศ. 1949 สิ่งที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องพิจารณาก็คือ จะรับรองรัฐบาลสาธารณรัฐจีนต่อไป หรือจะรับรองรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนที่สถาปนา ขึ้นที่กรุงปักกิ่ง รัฐบาลไทยในขณะนั้นเหมือนรอคู่สถานการณ์ไปก่อน ดังที่นายพจน์ สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกล่าวซ้ำหลายครั้งเมื่อเดือนพฤศจิกายนและธันวาคม ของปีนั้นว่า トラบใดที่สาธารณรัฐจีนยังรักษาที่นั่งในสหประชาชาติไว้ได้ ไทยก็จะไม่เปลี่ยน การรับรอง เว้นแต่ประเทศมหาอำนาจส่วนใหญ่หันไปรับรองสาธารณรัฐประชาชนจีน ไทยก็จะ เปลี่ยนตาม (Anuson Chinverno, 1992, p. 58) ท่าทีที่ชัดเจนของไทยมีขึ้นเมื่อวิฑูปักกิ่ง

กระจายเสียงเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 1950 โจมตีรัฐบาลจอมพล ป. ว่ากดขี่คนเชื้อสายจีน และระบุว่าจีนพร้อมจะปกป้องชาวจีนนอกประเทศให้พ้นจากความเป็นธรรม จอมพล ป. จึงแถลงเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ของปีนั้นว่าจะไม่รับรองรัฐบาลปักกิ่ง หรือกล่าวได้ว่า การตัดสินใจครั้งนี้มิได้เกิดจากความกลัวลัทธิคอมมิวนิสต์มากเท่ากับความกลัวว่าจีนจะเข้ามาปลุกลัทธิชาตินิยมในหมู่ประชาคมจีนในไทย (Chinwanno, 1992, p. 61) ซึ่งต่อมาพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิปพงศ์ประพันธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในรัฐบาลจอมพล ป. ก็ทรงยอมรับเมื่อ ค.ศ. 1957 ว่า นี่คือเหตุผลที่แท้จริงของการที่ไทยไม่รับรองรัฐบาลปักกิ่ง (Ministry of Foreign Affairs, 1957, August 5, as cited in Chinwanno, 2021, pp. 265-266)

ลัทธิชาตินิยมจีนส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับรัฐบาลกั๋วหมินตั่งที่ได้วันหลัง ค.ศ. 1949 เช่นกัน เพราะรัฐบาลไทยตั้งแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 หวาดระแวงตลอดมาว่า ลัทธิดังกล่าวทำให้ชาวจีนในไทยไม่ภักดีต่อรัฐไทย เป็นเหตุให้ไทยหลีกเลี่ยงความสัมพันธ์ทางการทูตกับรัฐบาลราชวงศ์ชิงและสาธารณรัฐจีนสันสกครามโลกครั้งที่ 2 รายงานของพระยาอภิบาลราชไมตรี (ต่อม บุนนาค) เอกอัครราชทูตไทยซึ่งหนีออกจากกรุงนานกิง ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ. 1949 สะท้อนทัศนคติทางลบต่อความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างไทยกับจีนตั้งแต่ ค.ศ. 1946 ได้เป็นอย่างดี ดังความตอนหนึ่งว่า

*ประโยชน์ระหว่างเรากับจีนนั้นเกือบจะว่าได้ว่าจีนเป็นผู้ได้เปรียบฝ่ายเดียว ไม่จำเป็นที่ข้าพเจ้าจะต้องแถลงเป็นลำดับไปเป็นข้อๆ เพราะเป็นเรื่องสดๆ ที่ทราบกันดีอยู่แล้ว ขอให้พิจารณาดูว่าเมื่อก่อนรัฐบาลของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทำสนธิสัญญากับรัฐบาลจีน เราได้เผชิญความสงบเพียงใดจากชนชาวจีนในประเทศไทย และบัดนี้จีนก่อการกวนใจกวนการทำมาหากินของไทยประการใด (รายงานเกี่ยวกับสถานการณ์บางประการในกรุงนานกิง, 2518, น. 34)*

แม้รายงานของพระยาอภิบาลราชไมตรีจะมุ่งชักจูงให้ไทยไม่รับรองรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีน แต่การที่รัฐบาลกั๋วหมินตั่งอ่อนกำลังลงหลังพ่ายแพ้สงครามกลางเมืองก็เป็นโอกาสที่ไทยจะลดระดับความสัมพันธ์โดยไม่ส่งเอกอัครราชทูตไปประจำที่ได้วันเมื่อ ค.ศ. 1949 และแต่งตั้งนายสมชัย อนุমানราชธน เป็นอุปทูตรักษาการแทนเมื่อ ค.ศ. 1951 ขณะที่ได้วันก็ตอบโต้ทำนองเดียวกัน โดยเมื่อวันที่ 26 เมษายน ค.ศ. 1950 เชื้อเป่าเฉียวเข้าเฝ้าฯ พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน พระราชวังดุสิต เพื่อทูลเกล้าฯ ถวายของขวัญจากจอมพลเจียงไคเช็ค เนื่องในพระราชพิธีราชาภิเษกสมรส (คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและ

จดหมายเหตุ, 2552ก, น. 48) จากนั้นเขาก็กลับประเทศและรัฐบาลไต้หวันก็ไม่ส่งเอกอัครราชทูตคนใหม่มาแทน รวมทั้งไม่ใส่ใจพิธีการทูต กล่าวคือ จอมพล เจียงไคเชก ในฐานะประธานาธิบดีไม่ส่งสาส์นถวายพระพรพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศรฯ เนื่องในวันเฉลิมพระชนมพรรษาเมื่อเดือนธันวาคมของปีนั้น แต่กลับส่งสาส์นอวยพรไปยังจอมพล ป. พิบูลสงคราม เนื่องในโอกาสวันชาติไทยเมื่อเดือนมิถุนายนของปีถัดมา ซึ่งผิดไปจากข้อตกลงที่ทำไว้เมื่อ ค.ศ. 1946 ว่าประธานาธิบดีส่งสาส์นในวันเฉลิมพระชนมพรรษา ส่วนนายกรัฐมนตรีส่งสารในวันชาติไทย จนสถานทูตไทยประจำกรุงไทเปต้องทำหนังสือเตือนรัฐบาลไต้หวันไปเมื่อวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1952 (Ministry of Foreign Affairs Documents, 1950, March 15 – 1962, November 14)

แม้ว่าสงครามเกาหลีเมื่อช่วง ค.ศ. 1950 - 1953 จะทำให้ทั้งไทยและไต้หวันกระชับความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงกับสหรัฐอเมริกา แต่ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับไต้หวันโดยรวมยังคงห่างเหิน ดูได้จากในครั้งแรกของทศวรรษนั้นมีบุคคลระดับผู้บัญชาการเหล่าทัพและรัฐมนตรีของไทยเยือนไต้หวันเพียงครั้งเดียวคือ จอมพลเรือ หลวงยุทธศาสตร์โกศล (ประยูร ศาสตร์รูจี) ผู้บัญชาการทหารเรือและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสหกรณ์เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 1953 (“Chronology,” 1953, October) และไม่มีบุคคลระดับเท่ากันหรือสูงกว่าจากไต้หวันมาเยือนไทย ทั้งนี้ไต้หวันมองว่าจอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังคงถนอมความสัมพันธ์กับโลกคอมมิวนิสต์ นิตยสาร จีนเสรีปริทัศน์ (Free China Review) เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 1951 ตั้งข้อสังเกตว่า สถานทูตโซเวียตในไทยมีเจ้าหน้าที่มากถึง 200 คน ทั้งๆ ที่มีพลเมืองโซเวียตในไทยน้อยมาก (“Thailand in the Cold War,” 1951, December) และเมื่อไต้หวันยื่นเรื่องต่อสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเมื่อต้นปีถัดมาว่า สหภาพโซเวียตละเมิดสนธิสัญญามิตรภาพและพันธมิตรที่ทำกับรัฐบาลกั๋วหมินต้งเมื่อ ค.ศ. 1945 ด้วยการสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์จีน ผู้แทนของไทยคือ พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ก็ทรงเสนอให้เปลี่ยนคำว่า “ละเมิด” (Violated) เป็น “ล้มเหลวที่จะปฏิบัติตามพันธกรณี” (failed to carry out the obligations) และแม้ไทยจะสนับสนุนไต้หวันจนผ่านเป็นข้อมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติที่ 505 เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1952 แต่เจียงอิงฝู (Tsiang Tingfu) ผู้แทนรัฐบาลกั๋วหมินต้งประจำสหประชาชาติก็ระบุว่า การปรับแก้ตามข้อเสนอของไทยบั่นทอนความตั้งใจเดิมของไต้หวัน (“The U. N. Assembly at Paris,” 1952, March)

นอกจากนี้ นโยบายของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามต่อชาวจีนในไทยสร้างความไม่พอใจแก่รัฐบาลกั๋วหมินต้งอีกด้วย สิ่งพิมพ์ของทางการไต้หวันเมื่อปลาย ค.ศ. 1951 ระบุว่า แม้จะอยู่ฝ่ายเดียวกับไต้หวันในสงครามเย็น แต่ไทยยังคงมีกฎหมายที่เลือกปฏิบัติต่อชาวจีนและชาวต่างชาติ เช่น การห้ามถือครองอสังหาริมทรัพย์ การสงวนบางอาชีพไว้ให้เฉพาะคนไทย

การจำกัดจำนวนชั่วโมงการเรียนภาษาจีน เป็นต้น (“Thailand in the Cold War,” 1951, December) ต่อมาเมื่อต้น ค.ศ. 1952 รัฐบาลจอมพล ป. เพิ่มค่าธรรมเนียมคนต่างด้าวจากปีละ 20 บาท เป็น 400 บาท ทำให้เมื่อวันที่ 24 มิถุนายนของปีนั้นซึ่งเป็นวันชาติไทย ชาวจีนจึงเดินขบวนไปประท้วงที่พระที่นั่งอนันตสมาคมซึ่งเป็นรัฐสภา แม้ว่าซุนปี้ฉี (Sun Pi-chi) อุปทูตไต้หวันประจำกรุงเทพฯ จะบอกกับพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ อธิบดีกรมตำรวจว่า พรรคคอมมิวนิสต์จีนอยู่เบื้องหลังการประท้วง (Sun, 1972, pp. 92-93) แต่เมื่อชาวจีนราว 200 คนไปขอความช่วยเหลือถึงหน้าสถานทูตไต้หวันในอีก 2 วันต่อมา สถานทูตก็ทำหนังสือประท้วงอย่างเป็นทางการไปยังรัฐบาลไทยซึ่งตอบกลับมาในวันที่ 22 กรกฎาคมของปีเดียวกันว่าจะไม่ลดค่าธรรมเนียม (สกินเนอร์, 2548, น. 235-236)

ในต้นทศวรรษ 1950 รัฐบาลกั๋วหมินตั๋งพยายามชี้ให้รัฐบาลไทยตระหนักถึงภัยคุกคามจากจีน ดังเช่นการแจ้งข่าวให้ไทยทราบเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 1952 ว่า จีนส่งคนเข้ามาเผยแพร่ลัทธิคอมมิวนิสต์ในหมู่กรรมกรไทย โดยเตรียมก่อความไม่สงบเมื่อโอกาสอำนวย (กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แผนก บร. 14/105, 2495, 5 มกราคม อ้างถึงใน ธานี สุขเกษม, 2525, น. 90-91) ไม่ว่าจะข่าวดังกล่าวจะมีมูลความจริงหรือไม่ แต่ความพยายามเช่นนี้ก็ไม่ได้ทำให้ไทยกระชับความสัมพันธ์กับไต้หวัน ในทางตรงกันข้าม เมื่อถึง ค.ศ. 1955 การผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างไทยกับจีนก็เริ่มขึ้นหลังจากจีนเปลี่ยนจุดยืนเรื่องสัญชาติเพื่อแลกกับการปรับปรุงความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ โดยทำข้อตกลงกับอินโดนีเซียเมื่อเดือนเมษายนของปีนั้นซึ่งกำหนดให้ชาวจีนที่นั่นต้องเลือกสัญชาติใดสัญชาติหนึ่ง ต่างจากไต้หวันที่ยังคงให้สัญชาติจีนตามสายโลหิตซึ่งทำให้ไทยหวาดระแวงเกี่ยวกับความภักดีทางการเมืองของชาวจีนมาโดยตลอด และในเดือนเดียวกัน พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเสด็จไปประชุมกลุ่มประเทศเอเชียและแอฟริกาที่เมืองบันดุง ประเทศอินโดนีเซีย และได้พบโจวเินไหล (Zhou Enlai) นายกรัฐมนตรีของจีน ซึ่งแสดงความพร้อมจะแก้ปัญหาเรื่องชาวจีนกับไทยโดยใช้หลักการเดียวกับอินโดนีเซีย รวมทั้งเชิญให้พระองค์เสด็จเยือนกรุงปักกิ่ง (นราธิปพงศ์ประพันธ์, พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่น, 2554, น. 62-65) ส่วนจอมพล ป. พิบูลสงครามก็เยือน 17 ประเทศเมื่อช่วงเดือนเมษายนถึงมิถุนายนของปีนั้น เริ่มจากฟิลิปปินส์ ตามด้วยญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ แล้วต่อไปยังสหรัฐอเมริกาและยุโรปโดยไม่แวะเยือนไต้หวัน และในปลายปีนั้นเอง เมื่อรัฐบาลไทยวางแผนให้พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศรฯ และสมเด็จพระบรมราชินีนาถเสด็จพระราชดำเนินเยือนต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศก็เสนอให้ตัดไต้หวันออกไป ด้วยเกรงจะส่งผล

ทางลบต่อความสัมพันธ์กับจีนที่เริ่มผ่อนคลายความตึงเครียดหลังการประชุมบันดุง (เทพ บุญตานนท์, 2561, น. 116)<sup>7</sup>

แม้ว่าพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนครราชสีมาฯ จะทรงปฏิเสธคำกราบทูลเชิญเสด็จเยือนจีนของโจวเอินไหล แต่เมื่อเข้าสู่ ค.ศ. 1956 รัฐบาลไทยก็เริ่มเปิดการติดต่อกับจีนอย่างไม่เป็นทางการและผ่อนคลายคำสั่งห้ามค้าขายกับจีนที่ใช้มาตั้งแต่สงครามเกาหลี รวมทั้งแสดงท่าทีว่าจะรับรองรัฐบาลปักกิ่งหากจีนได้เป็นสมาชิกสหประชาชาติ ได้หวันซึ่งมองดูเหตุการณ์เหล่านี้ด้วยความไม่สบายใจจึงเชิญพันตรี รัชช ปันยารชุน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศไปเยือนกรุงไทเปเมื่อช่วงวันที่ 19 – 27 เมษายนของปีนั้นเพื่อดูท่าทีของไทย เสินชางฮ้วน (Shen Chang-huan) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศพาเขาไปเกาะจินเหมิน (Kinmen) ด้านหน้าในการต่อสู้กับจีน และจอมพล เจริญโคเชกมอบเครื่องอิสริยาภรณ์จิ่งซิง (Order of the Brilliant Star) แก่เขา (จีรวาสส์ พิบูลสงคราม ปันยารชุน, 2546, น. 119) ซึ่งเป็นเครื่องอิสริยาภรณ์ฝ่ายพลเรือนสำหรับผู้ทำคุณประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ ส่วนขุนปี่ฉีบอกพันตรี รัชช ระหว่างอยู่ในได้หวันว่า ขอให้ไทยคิดการให้รอบคอบ (สร้อยมุกข์ ยิ่งชัยยะกมล, 2544, น. 73)

การเยือนไทยตอบแทนของเยกงเซา (Yeh Kung-chao) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของได้หวัน พร้อมด้วยจางจื่อไช่ (Chang Tse-kai) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน ค.ศ. 1956 บทบรรณาธิการของ จีนเสรีปริทัศน์ ฉบับเดือนสิงหาคมของปีนั้นระบุชัดเจนว่า การเยือนครั้งนี้ก็เพื่อสกัดกั้นจีนซึ่งหวังจะมีอิทธิพลในไทยผ่านการรุกทางการค้า (“Editorial: Yeh's Mission - A Success,” 1956, August) ทั้งนี้ก่อนมาถึงไทย 2 วัน เยกงเซากล่าวในพิธีเปิดสมาคมวัฒนธรรมและเศรษฐกิจจีน-ไทย (Sino-Thai Cultural and Economic Association) ที่กรุงเทพฯ ว่า พุทธศาสนาของไทยและลัทธิขงจื้อของจีนต่างให้คุณค่ากับปัจเจกชนและอยู่ตรงข้ามกับลัทธิคอมมิวนิสต์ และเมื่อถึงไทย เขาก็เรียกร้องให้ชาวจีนในไทยเคารพกฎหมายไทย (“Chronology,” 1956, August) รวมทั้งกล่าวสุนทรพจน์ในงานเลี้ยงอาหารกลางวัน ณ สมาคมอเมริกัน (American Association) เพื่อเตือนไม่ให้ไทยหลงเชื่อเรื่องการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ (Peaceful Co-existence) ของฝ่ายคอมมิวนิสต์ ความตอนหนึ่งว่า

<sup>7</sup> โดยทั่วไปเข้าใจกันว่ารัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ริเริ่มให้พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศรฯ และสมเด็จพระบรมราชินีนาถ เสด็จพระราชดำเนินเยือนต่างประเทศทางราชการตั้งแต่ ค.ศ. 1959 แต่หม่อมราชวงศ์กิตินันดา กิติยากร อดีตเลขาธิการคณะองคมนตรีระบุว่า รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามเคยกราบบังคมทูลเชิญเสด็จพระราชดำเนินไว้ตั้งแต่เมื่อวันที่ 21 กันยายน ค.ศ. 1955 (กิตินันดา กิติยากร, ม.ร.ว., 2509, น. 1)

สิ่งเดียวที่ดูแปลกใหม่ในวันนี้ก็คือข้อเท็จจริงอันน่ารำคาญใจที่ว่า ลัทธิชาตินิยมและการถือนโยบายเป็นกลางในเอเชียได้รวมเป็นหนึ่งเดียวกัน อันเป็นผลจากการรุกเร้าเพื่อสันติภาพครั้งใหม่ของฝ่ายคอมมิวนิสต์ การถือนโยบายเป็นกลางและ “การอยู่ร่วมกันอย่างสันติ” คือสิ่งเดียวกัน โซเวียตรัสเซียและพวกคอมมิวนิสต์จีนใช้สองคำนี้เพื่อให้โลกที่ไม่ใช่คอมมิวนิสต์นั้นอ่อนแอลงและแตกแยกกัน หากโซเวียตรัสเซียและพวกคอมมิวนิสต์จีนต้องการเห็น “การอยู่ร่วมกันอย่างสันติ” จริงๆ พวกเขาก็ควรจะละทิ้งลัทธิคอมมิวนิสต์ไปก่อนหน้านี้แล้ว (“Nationalism and Communism in Asia Today,” 1956, August)

แม้ไทยจะต้อนรับเย่กงเซาและจางจื่อไช้อย่างอบอุ่น ดูได้จากการที่พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิปพงศ์ประพันธ์ พันตรี รัชช ปันยารชุน และหม่อมเจ้าดิลกฤทธิ กฤดากร ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการ รัฐมนตรีช่วย และปลัดกระทรวงการต่างประเทศตามลำดับไปคอยรับที่สนามบินดอนเมือง (“Overseas Chinese,” 1956, August)<sup>8</sup> ตามด้วยการเลี้ยงอาหารค่ำทั้งที่กระทรวงการต่างประเทศและที่ทำเนียบรัฐบาลโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม (สมชัย อนุমান ราชานัน, 2554, น. 92-102) พวกเขาทั้งสองยังได้เข้าเฝ้าฯ พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศรฯ เพื่อรับพระราชทานเลี้ยงอาหารกลางวันและเครื่องราชอิสริยาภรณ์ประถมาภรณ์ช้างเผือกและประถมาภรณ์มงกุฎไทยตามลำดับเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน ค.ศ. 1956 (คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ, 2552ข, น. 126) แต่เมื่อได้หัวหนังสือ (Han Lih-wu) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งขณะนั้นเป็นที่ปรึกษาของประธานาธิบดีมารับตำแหน่งเอกอัครราชทูตประจำกรุงเทพฯ เมื่อเดือนกันยายนของปีนั้น หลังมีอุปทูตรักษาการนานถึง 6 ปี จอมพล ป. ก็ต้อนรับเขาอย่างเย็นชา และเมื่อหนังสือให้สัมภาษณ์ในเดือนถัดมาว่า ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับไต้หวันยังคงมีปัญหา นายกรัฐมนตรีของไทยก็รีบตอบได้ว่า สองประเทศสนิทสนมกันจนไม่มีปัญหาอะไรอีกแล้ว (สกินเนอร์, 2548, น. 348) และไทยก็ยังคงไม่ส่งเอกอัครราชทูตไปประจำที่กรุงไทเปตลอดยุคของจอมพล ป.

การรักษาระยะห่างของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ทำให้ไต้หวันต้องหาช่องทางอื่นเพิ่มเติมในการสานสัมพันธ์กับไทย ช่องทางแรกคือ การทูตภาคประชาชน (Public Diplomacy) โดยเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 1952 มีการเชิญผู้แทนหนังสือพิมพ์จากไทยรวม 6 คนไปเยือนไต้หวัน เจิ้งเหียนเฟิน (Cheng Yen-fen) สมาชิกคณะกรรมการปฏิรูปกลาง (Central Reform Committee) ของพรรคก๊กมินตั๋งแสดงความกังวลกับผู้แทนจากไทยว่า

<sup>8</sup> หม่อมเจ้าดิลกฤทธิ กฤดากร ทรงเคยเป็นเลขานุการคณะทูตซึ่งไปแลกเปลี่ยนสัตยาบันในสนธิสัญญาสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนที่เมืองฉงชิ่งเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 1946

รัฐบาลจอมพล ป. ไม่ดำเนินการจริงจังในการปราบปรามผู้นิยมลัทธิคอมมิวนิสต์ อีกทั้งยังมีความสัมพันธ์ทางการทูตกับสหภาพโซเวียต ผู้แทนจากไทยจึงกล่าวว่า หากไต้หวันช่วยเกลี้ยกล่อมให้ประชาชนจีนในไทยลดความเคลื่อนไหวที่ก้าวร้าวลง ไทยก็จะร่วมมือกับไต้หวันเพื่อต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ให้มากขึ้น ส่วนจอมพล เจียงไคเชก ก็ฝากความระลึกถึงไปยังจอมพล ป. โดยบอกว่าจะเชิญไปเยือนจีนเมื่อเขากลับไปยึดแผ่นดินใหญ่ได้แล้ว (เสฐียรพันธุ์รังษี, 2497, น. 55-59, 108) ต่อมาเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 1957 กรมประชาสัมพันธ์ของไต้หวันก็เชิญผู้แทนหนังสือพิมพ์จากไทยรวม 18 คนเยือนไต้หวันโดยได้พบจอมพล เจียงไคเชกเช่นกัน (อารี สุขาโต, 2501, คำนำ) เมื่อพวกเขากลับถึงไทยก็ให้สัมภาษณ์กับหนังสือพิมพ์ Bangkok Tribune อย่างชื่นชมว่า (1) ไต้หวันปฏิรูปที่ดินสำเร็จจนเกษตรกรมีความอยู่ดีกินดี (2) การเลือกตั้งระดับเมืองและจังหวัดสะท้อนว่าไต้หวันเป็นประชาธิปไตย (3) การกลับไปยึดแผ่นดินใหญ่ยังคงเป็นเป้าหมายสูงสุดของจอมพล เจียงไคเชก (4) กองทัพไต้หวันมีขวัญกำลังใจดีและมีประสิทธิภาพ (5) เกษะจีนหมิ่นของไต้หวันพร้อมที่จะป้องกันตนเองหากจีนเข้าโจมตี และ (6) ผู้แปรพักตร์จากจีนมายังไต้หวันต่างมีชีวิตที่ดีขึ้น ไม่เหมือนกับชีวิตเยี่ยงทาสบนแผ่นดินใหญ่ (“Chronology,” 1957, July)

อีกช่องทางหนึ่งที่ไต้หวันพยายามใช้เพื่อสานสัมพันธ์กับไทยก็คือ กองทัพและตำรวจ ซึ่งเป็นกลุ่มอำนาจที่จอมพล ป. พิชัยสงครามไม่อาจควบคุมได้เต็มที่ โดยเมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1956 ซุนปี่ฉีในฐานะอุปทูตทำหนังสือกราบทูลพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิปไตย ประพันธ์ เพื่อเชิญจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้บัญชาการทหารบก จอมพลอากาศ พิน รณนภากาศ ฤทธาคนี ผู้บัญชาการทหารอากาศ จอมพลเรือ หลวงยุทธศาสตร์โกศล ผู้บัญชาการทหารเรือ และพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ อธิบดีกรมตำรวจไปเยือนไต้หวัน ในฐานะแขกของพลเอก ผิงเม็งจี (Peng Meng-chi) เสนาธิการทหาร พระองค์มีจดหมายตอบในเดือนถัดมาว่า นายทหารและตำรวจเหล่านี้มีภารกิจมากจนไม่อาจไปเยือนไต้หวันได้ และต้องรอถึงเดือนเมษายนของปีถัดไปจึงจะพิจารณาคำเชิญ (Ministry of Foreign Affairs Documents, 1956, August 2 – 1960, November 19) ถึงแม้ว่าในที่สุดมีเพียงจอมพลอากาศ พิน ที่นำคณะเยือนไต้หวันเป็นเวลา 3 วันเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1957 แต่เขาก็ได้พบจอมพล เจียงไคเชก และได้รับปีกนักบินกิตติมศักดิ์จากกองทัพอากาศไต้หวัน (อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ จอมพลอากาศพิน รณนภากาศ ฤทธาคนี, 2530, น. 23; Ministry of Foreign Affairs Documents, 1957, April 29 – 1960, October 8) ซึ่งเป็นการปูพื้นฐานความสัมพันธ์ที่จะใกล้ชิดกันมากขึ้นเมื่อจอมพล สฤษดิ์ ขึ้นสู่อำนาจหลังการรัฐประหารในปลายปีนั้น

#### 4. รัฐบาลกั๋วหมินต้งที่ไต้หวันกับการรักษาอิทธิพลในหมู่ประชาคมจีนในไทย

ในเวลาเดียวกับที่พยายามปรับปรุงความสัมพันธ์กับรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ไต้หวันก็พยายามสานสัมพันธ์กับประชาคมจีนในไทยไปด้วย ทั้งนี้เสียงสนับสนุนจากชาวจีนโพ้นทะเลทั่วโลกถือเป็นเรื่องสำคัญยิ่งที่จะช่วยให้รัฐบาลกั๋วหมินต้งมีความชอบธรรมในการอ้างสถานะตัวแทนของชาติจีนทั้งหมด (Chen, 2002, p. 177) ทว่าไต้หวันก็ต้องเผชิญกับความยุ่งยากพอสมควรในกรณีของไทย โดยเมื่อ ค.ศ. 1949 หนังสือพิมพ์จีนในไทยฉบับสำคัญอย่าง หัวเฉียวยื่อเป่า จงหยวนเป่า ฉวนหมินเป่า ซึ่งเสียนยื่อเป่า และ ซิงไท่หว่านเป่า ต่างยินดีต่อชัยชนะของพรรคคอมมิวนิสต์จีน แม้แต่ กวงหัวเป่า ที่เอียงขวาก็ไม่เรียกไต้หวันว่า “สาธารณรัฐจีน” (สกินเนอร์, 2548, น. 328) ขณะที่บรรดาผู้นำประชาคมจีนในไทยหลายคนไม่ยอมเข้าร่วมกิจกรรมของสถานทูตไต้หวันประจำกรุงเทพฯ ในช่วง ค.ศ. 1949-1951 ต่อมาเมื่อรัฐบาลไต้หวันเชิญพวกเขาไปร่วมงานฉลองการปฏิวัติซินไฮ่และวันเกิดของจอมพลเจียงไคเช็ค ที่กรุงเทพฯ เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 1952 ปรากฏว่ามีผู้ตอบรับน้อยมาก และการเลือกตั้งของหอการค้าจีนประจำไทยในปีนั้นปรากฏว่า สมาชิกพรรคกั๋วหมินต้งและผู้นิยมพรรคกั๋วหมินต้งได้ที่นั่งรวมกันเพียง 60 ที่นั่ง จากทั้งหมด 135 ที่นั่ง ซึ่งไม่ถึงกึ่งหนึ่ง (Skinner, 1958, pp. 141-145)

โอกาสของไต้หวันที่จะขยายฐานสนับสนุนในหมู่ประชาคมจีนในไทยมาถึงหลังจากไทยประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1952 และพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ เริ่มกวาดล้างผู้นิยมลัทธิคอมมิวนิสต์อย่างต่อเนื่องถึงปีถัดมาจนทำให้หนังสือพิมพ์ ฉวนหมินเป่า ซึ่งกล่าวกันว่าได้เงินสนับสนุนจากพรรคคอมมิวนิสต์จีนถูกสั่งปิด ชุนปี่ฉีบันทึกลงความทรงจำไว้ว่า

*เมื่อกระแสน้ำเปลี่ยนทิศ ข้าพเจ้าจึงระดมชาวจีนในไทยให้สนับสนุนรัฐบาลสาธารณรัฐจีนด้วยการจัดงานชุมนุมครั้งใหญ่ที่สถานทูตเมื่อวันที่ 1 มีนาคม ค.ศ. 1953 ในโอกาสครบรอบ 3 ปีของการกลับมาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของเจียงไคเช็ค<sup>9</sup> โดยจัดงานแบบเต็มวัน มีทั้งอุปรากรจีน ภาพยนตร์ การเชิดสิงโต การแสดงกายกรรม การร้องเพลง การเต้น และความบันเทิงรูปแบบต่างๆ รวมทั้งเปิดร้านอาหารและร้านน้ำชาในเขตสถานทูตอีกด้วย มีชาวจีนกว่า 10,000 คนมาร่วมงาน แม้กระทั่งพวก*

<sup>9</sup> จอมพล เจียงไคเช็ค ลาออกจากตำแหน่งประธานาธิบดีเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 1949 เพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อความล้มเหลวในสงครามกลางเมือง และกลับมารับตำแหน่งอีกครั้งเมื่อเดือนมีนาคมของปีถัดมา หลังย้ายรัฐบาลไปไต้หวัน

ลัทธิกระเป๋าก็ยังให้เกียรติมาร่วมงานนี้ เมื่อเสร็จงานปรากฏว่าหน้าในเขตสถานทูต ถูกเหยียบไม่เหลือ (Sun, 1972, p. 94)

ในเวลาไล่เลี่ยกัน ชาวทางลบกเกี่ยวกับนโยบายปฏิรูปที่ดินในจีน ทำให้ประชาคมจีนในไทยลดทอนที่สนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์ลงและเป็นโอกาสสำหรับสถานทูตไต้หวันในการจัดกิจกรรมรำลึก “การเสียสละจากแดนไกล (sacrifices-from-afar)” โดยนิมนต์พระสงฆ์มาสวดอุทิศส่วนกุศลแก่บรรดาญาติของคนจีนในไทยที่เสียชีวิตจากการปฏิรูปที่ดิน และจากนั้นจนถึง ค.ศ. 1955 ไต้หวันส่งคณะบุคคลจำนวนมากมาพบปะกับประชาคมจีนในไทย ไม่ว่าจะเป็นนักกีฬาบาสเกตบอลและเทนนิส สมาชิกคณะกรรมการกิจการจีนโพ้นทะเล (Overseas Chinese Affairs Commission) อดีตเชลยศึกต่อต้านคอมมิวนิสต์ในสงครามเกาหลี<sup>10</sup> และผู้แทนองค์การพันธมิตรต่อต้านคอมมิวนิสต์จีน (Chinese Anti-Communist Alliance) (Skinner, 1958, pp. 285-288)

หน่วยงานสำคัญในไทยที่เป็นกระบอกเสียงของไต้หวันก็คือ สมาคมจงหัวแห่งประเทศไทย (The Chinese Association in Thailand) อันเป็นสมาคมจีนที่เก่าแก่ที่สุดของประเทศ ก่อตั้งเมื่อ ค.ศ. 1907 โดยนายแพทย์ซุนยัดเซ็นซึ่งพรรคกั๋วหมินต๋งยกย่องให้เป็นบิดาแห่งชาติ สมาคมนี้หยุดดำเนินการไปหลังจากญี่ปุ่นบุกไทยเมื่อ ค.ศ. 1941 ก่อนจะฟื้นขึ้นมาใหม่เมื่อ ค.ศ. 1947 โดยมีกำลังสำคัญคือ นายโกศล ฮุนตระกูล หรือหยุนจู่ติง (Yun Chu-ting) และนายสัทมหาคณ หรือจางหลานเฉิน (Chang Lan-chen) ซึ่งทั้งคู่เป็นสมาชิกคณะกรรมการกิจการจีนโพ้นทะเลของรัฐบาลกั๋วหมินต๋ง ทั้งนี้ นายโกศลเคยต้อนรับนายแพทย์ซุนยัดเซ็นซึ่งมาไทยเมื่อ ค.ศ. 1907 และเข้าเป็นสมาชิกพรรคกั๋วหมินต๋งตั้งแต่นั้นเป็นขบวนการปฏิวัติลงเหมิงฮู่ย จนได้รับยกย่องว่าเป็นผู้อาวุโสของพรรค เขาสนิทสนมกับซ่งเหมยหลิง (Soong Mei-ling) หรือมาตามเจียงไคเชกจนถึงขั้นเข้าครัวทำอาหารด้วยกันแทบทุกครั้งที่ยือนไต้หวัน รวมทั้งนำของที่ระลึกจากจอมพล เจียงไคเชก มามอบให้แก่จอมพล ป. พิบูลสงครามด้วย (อนุสรณ์นายโกศล ฮุนตระกูล, ม.ป.ป.) ส่วนนายสัทหซึ่งเป็นประธานหอการค้าจีนประจำไทยช่วง ค.ศ. 1947 – 1961 ก็เยือนไต้หวันเมื่อ ค.ศ. 1954 และเป็นกระบอกเสียงให้รัฐบาลกั๋วหมินต๋งโดยส่งสารไปยังที่ประชุมองค์การสนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asian Treaty Organization: SEATO) เมื่อต้น ค.ศ. 1955 ว่า ประชาคมจีนในไทยส่วนใหญ่สนับสนุนสาธารณรัฐจีนบนเกาะไต้หวัน ขณะที่หนังสือพิมพ์จีนรายใหญ่ในไทยช่วง ค.ศ. 1953 – 1954

<sup>10</sup> หมายถึง อดีตทหารจีนคอมมิวนิสต์ที่รบในสงครามเกาหลีช่วง ค.ศ. 1950-1953 ซึ่งถูกกองทัพสหประชาชาติจับเป็นเชลยแล้วหันมาสวมักดิ์กับรัฐบาลกั๋วหมินต๋ง พวกเขาเยือนไทยเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 1954 ดูใน “Overseas Chinese,” (1954, June)

ทั้ง 3 ฉบับ ได้แก่ จงหยวนเป่า ชิงเสียนยื่อเป่า และกวงหัวเป่า ซึ่งมียอดจำหน่ายรวมกันราว 27,000 ฉบับต่อวันก็เข้าข้างไต้หวันและตีพิมพ์ฉบับพิเศษเนื่องในโอกาสวันสำคัญต่างๆ ของไต้หวัน (สกินเนอร์, 2548, น. 342-344)

อย่างไรก็ตาม การผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างไทยกับจีนตั้งแต่ ค.ศ. 1955 ทำให้ไต้หวันเริ่มกังวลอีกครั้งว่าจีนจะมีอิทธิพลในหมู่ประชาคมจีนในไทย และเมื่อต้นเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1956 ก็เกิดเพลิงไหม้ที่ทำการสมาคมจังหวัดแห่งประเทศไทย ซึ่งไต้หวันมองว่าเป็นการลอบวางเพลิงโดยฝ่ายคอมมิวนิสต์ (“Overseas Chinese,” 1956, August) ขณะที่หนังสือพิมพ์จีนในไทยก็ลดทอนที่สนับสนุนไต้หวัน ดูจากหนังสือพิมพ์ จงหยวนเป่า และ กวงหัวเป่า ซึ่งมียอดขายประมาณ 14,000 ฉบับต่อวันซึ่งเริ่มมีเนื้อหาโน้มเอียงไปทางจีน ไต้หวันจึงส่งเย่กงเซามาเยือนไทยเมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1956 เพื่อกระชับความสัมพันธ์และสกัดกั้นอิทธิพลด้านการโฆษณาชวนเชื่อของจีนที่มีต่อประชาคมจีนในไทย (“Editorial: Yeh's Mission - A Success,” 1956, August) ตามด้วยการที่สถานทูตไต้หวันร่วมกับหอการค้าจีนจัดงานรำลึกการปฏิวัติซินไฮ่อย่างยิ่งใหญ่เมื่อเดือนตุลาคมของปีเดียวกัน โดยมีคณะกายกรรมจากกรุงเทพฯ มาแสดงและมีผู้ร่วมงานกว่า 3,000 คน (“Overseas Chinese,” 1956, November) สกินเนอร์ตั้งข้อสังเกตในปลายปีเดียวกันว่า เอกอัครราชทูตไต้หวันประจำกรุงเทพฯ กำลังประสบความสำเร็จอย่างมากขึ้นในการรักษาอิทธิพลของไต้หวันในหมู่ประชาคมจีน (สกินเนอร์, 2548, น. 347-348) แต่แล้วการสิ้นสุดอำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงครามในปีถัดมาช่วยให้สถานการณ์พลิกผันจนเป็นคุณต่อไต้หวันมากขึ้น

## 5. สรุป

การที่รัฐบาลไทยไม่รับรองรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนหลังการปฏิวัติเมื่อ ค.ศ. 1949 เกิดขึ้นควบคู่กับการตัดสินใจลดความสัมพันธ์กับรัฐบาลกั๋วหมินต๋งที่ไต้หวันเหลือเพียงระดับอุปทูต เรื่องนี้สะท้อนให้เห็นว่า ลัทธิคอมมิวนิสต์อาจไม่ใช่ความกังวลอย่างแท้จริงของรัฐบาลไทยในขณะนั้นมากเท่ากับลัทธิชาตินิยมจีนที่ทั้งพรรคกั๋วหมินต๋งและพรรคคอมมิวนิสต์จีนต่างส่งเสริมให้เกิดขึ้นในหมู่ชาวจีนทั่วโลก สอดคล้องกับข้อสังเกตของนักการทูตไทยผู้มีประสบการณ์ในความสัมพันธ์กับจีนอย่างเดช บุญนาค ที่ว่า รัฐบาลไทยจะจะมีทิศทางลบต่อ “ระบอบปฏิวัติ” (Revolutionary Regime) ของจีนเป็นทุนเดิมมาตั้งแต่การปฏิวัติซินไฮ่เมื่อ ค.ศ. 1911 (Chinanno, 2021, p. 119) จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงเลือกที่จะรักษาระยะห่างกับทั้งรัฐบาลกั๋วหมินต๋งและรัฐบาลจีนคอมมิวนิสต์ซึ่งเป็นระบอบปฏิวัติด้วยกันทั้งคู่ ต่อมาหลังจากจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำรัฐประหารสำเร็จเมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 1957 ไทย

ก็หันไปต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์และเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกาอย่างเต็มตัว ส่งผลให้เกิดการกระชับความสัมพันธ์กับรัฐบาลกัวหมินตั้ง พลเรือโท สุนทร สุนทรนาเวิน เดินทางไปรับตำแหน่งเอกอัครราชทูตประจำกรุงไทเปคนแรกเมื่อ ค.ศ. 1958 และเข้าสู่ยุคทองของความสัมพันธ์ทางการทูต จนกระทั่งเกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระหว่างประเทศในต้นทศวรรษ 1970 นั่นคือ การสมานไมตรีระหว่างจีนกับสหรัฐฯ ซึ่งทำให้ในที่สุดไทยต้องหันไปสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับรัฐบาลปักกิ่งเมื่อ ค.ศ. 1975

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

กนต์ธีร์ ศุภมงคล. (2527). *การวิเทศนโยบายของไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.  
กิตินัดดา กิตติยากร, ม.ร.ว. (2509). *บันทึกการเสด็จพระราชดำเนินเยือนเวียดนามและสาธารณรัฐออสเตรีย*. พระนคร: โรงพิมพ์พระจันทร์.

คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ ในคณะกรรมการอำนวยการจัดงานเฉลิมพระเกียรติเนื่องในโอกาสสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550. (2552ก). *ประมวลพระราชกรณียกิจพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พุทธศักราช 2489-2510 เล่ม 1 (พุทธศักราช 2489-2497)*. กรุงเทพฯ: สำนักพระราชเลขานุการ.

คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ ในคณะกรรมการอำนวยการจัดงานเฉลิมพระเกียรติเนื่องในโอกาสสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550. (2552ข). *ประมวลพระราชกรณียกิจพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พุทธศักราช 2489-2510 เล่ม 2 (พุทธศักราช 2498-2502)*. กรุงเทพฯ: สำนักพระราชเลขานุการ.

“จดหมายเหตุและบันทึกส่วนตัวของพลโท กาจ กาจสงคราม.” ใน สุชิน ตันติกุล. (2514). *รัฐประหาร พ.ศ. 2490*. (น. 84-87) (วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาตรี สาขารัฐศาสตร์ศึกษา). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

จิรวีสส์ พิบูลสงคราม ปันยารชุน. (2546). *ดร.รักษ ปันยารชุน*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

จุลชีพ ชินวรรณ. (2549). *30 ปีความสัมพันธ์ทางการทูตไทย-จีน: ความร่วมมือระหว่างกัลยาณมิตร 2518-2548*. กรุงเทพฯ: กรมเอเชียตะวันออก กระทรวงการต่างประเทศ.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2549). *เพื่อชาติ เพื่อ humanity ภารกิจของวีรบุรุษเสรีไทย จำกัด พลาญกร ในการเจรจากับสัมพันธมิตร*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์.

- ดิเรก ชัยนาม. (2549). *ไทยกับสงครามโลกครั้งที่ 2*. นนทบุรี: ศรีปัญญา.
- เทพ บุญตานนท์. (2561). “พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช กับแผนการเสด็จพระราชดำเนินเยือนต่างประเทศของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม.” *ศิลปวัฒนธรรม*, 40(2), 98-123.
- ธานี สุขเกษม. (2525). ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน: วิเคราะห์แนวโน้มนโยบายต่างประเทศของไทยที่มีต่อจีน พ.ศ. 2492-2515 (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการระหว่างประเทศและการทูต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นราธิปพงศ์ประพันธ์, พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่น. (2554). “พบบู เอนโล ที่บ้านดุง.” ใน 120 ปี พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์. (น. 62-65). กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ.
- “บันทึกการสนทนาระหว่างประธานาธิบดีเจียงไคเช็ค กับ ท่านปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส ประเทศสยาม กรุงเทพมหานคร วันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2489.” (ม.ป.ป.). ใน นายปรีดี พนมยงค์ เล่าเรื่องขบวนการเสรีไทย กับความสัมพันธ์ทางการเมือง ขณะดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และ “รัฐ” หัวหน้าขบวนการเสรีไทยกู้ชาติ. (น. 162-174). กรุงเทพฯ: โครงการหนังสือประวัติศาสตร์การเมือง สำนักพิมพ์จักรวรรดินุสรณ์.
- พฤทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว. (2559). *รายงานวิจัยการสังเคราะห์ประวัติศาสตร์บอกเล่า ในสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินีในรัชกาลที่ 7*. กรุงเทพฯ: พิพิธภัณฑสถานพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว สถาบันพระปกเกล้า.
- พลกุล อังกินันท์. (2514). ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลจีนในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. *วารสารธรรมศาสตร์*, 1(2), 129-136.
- รายงานเกี่ยวด้วยสถานการณ์บางประการในกรุงเทพมหานคร ของพระยาอภิบาลราชไมตรี (ต่อม บุนนาค) เอกอัครราชทูต ณ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2492. (2518). พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ คุณหญิงอภิบาลราชไมตรี (รื่น บุนนาค) ณ เมรุวัดธาตุทอง วันเสาร์ ที่ 12 กรกฎาคม 2518. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ห้างหุ้นส่วนจำกัด สำนักพิมพ์สมพงษ์.
- สกินเนอร์, จี. วิลเลียม. (2548). สังคมจีนในประเทศไทย: ประวัติศาสตร์เชิงวิเคราะห์ [Chinese Society in Thailand: An Analytical History] (พรรณี ฉัตรพลรักษ์, ชื่นจิตต์ อำไพพรรณ, ม.ร.ว. ประกายทอง สิริสุข, ภรณ์ กาญจนชัยจิตติ, ปรียา บุญญศิริ, และศรีสุข ทวีชาประสิทธิ์, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: มูลนิธิโตโยต้าประเทศไทย และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- สมชัย อนุমানราชธน. (2511). “ประสบการณ์ในการรับราชการในจีน.” ใน ประเพณีการแต่งงานของชนชาวเอธิโอเปีย และประสบการณ์ในการรับราชการในต่างประเทศ.

- คณะข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายจำเนียร เกียรตินาด ต.ช., ต.ม. อดีตเอกอัครราชทูตวิสามัญผู้มีอำนาจเต็มประจำ ประเทศเอธิโอเปีย ณ เมรุวัดธาตุทอง วันที่ 17 สิงหาคม 2511. (น. 73-85). พระนคร: โรงพิมพ์พระจันทร์.
- สมชัย อนุমানราชชน. (2554). “ระลึกถึงเสด็จในกรมฯ,” ใน 120 ปี พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์. (น. 92-102). กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ.
- สร้อยมุกข์ ยิ่งชัยยะกมล. (2544). นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต่อ สาธารณรัฐประชาชนจีน (ค.ศ. 1948-1957) (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สารสิน วีระผล. (2548). *จิม့်ก้องและก่าไร: การค้าไทย-จีน 2195-2396* [Tribute and Profit : Sino-Siamese Trade, 1652-1853] (พรรณงาม เก้าธรรมสาร, รั้งชี ฮั่นโสภา, และสมาพร แลคโซ, ผู้แปล; ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, และกัณฐิกา ศรีอุดม, บก.). กรุงเทพฯ: มูลนิธิโตโยต้าประเทศไทย และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- สืบแสง พรหมบุญ. (2525). *ความสัมพันธ์ในระบบบรรณาการระหว่างจีนกับไทย* [Sino-Siamese Tributary Relations, 1282-1853] (กาญจณี ละอองศรี, ผู้แปล; ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, บก.). กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- เสฐียร พันธรั้งชี. (2497). *สามแผ่นดิน*. พระนคร: คลังวิทยา.
- อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ จอมพลอากาศพื้น รณนากาศ ฤทธาคณี ม.ป.ช., ม.ว.ม., ท.จ.ว. (2530). กรุงเทพฯ: กองโรงพิมพ์กรมสารบรรณทหารอากาศ.
- อนุสรณ์นายโกศล ฮุนตระกูล. (ม.ป.ป.). พระนคร: โรงพิมพ์อรุณการพิมพ์.
- อารี สุชาติ. (2501). *ย่าเกาะชุมทรัพย์*. พระนคร: โรงพิมพ์ไทยเชชม.

## ภาษาอังกฤษ

- Chinvanno, A. (1992). *Thailand's Policies towards China, 1949-54*. London: MacMillan Academic and Professional Ltd.
- Chinvanno, A. (Ed.). (2021). *Thai Diplomacy: In Conversation with Tej Bunnag*. Bangkok: International Studies Center, Ministry of Foreign Affairs.
- Chinwanno, A. (2021). *The Quest for Thai - US Alliance*. Bangkok: International Studies Center, Ministry of Foreign Affairs.
- Chen, J. (2002). *Foreign Policy of the New Taiwan: Pragmatic Diplomacy in Southeast Asia*. Cheltenham: Edward Elgar.

- “Chinese Schools in Thailand.” (1957, January). *Free China Review*, 7(1). Retrieved December 24, 2021, from <https://taiwantoday.tw/tr.php?post=626>
- “Chronology.” (1953, October). *Free China Review*, 3(10). Retrieved December 24, 2021, from <https://taiwantoday.tw/tr.php?post=570>
- “Chronology.” (1956, August). *Free China Review*, 6(8). Retrieved December 24, 2021, from <https://taiwantoday.tw/tr.php?post=741>
- “Chronology.” (1957, July). *Free China Review*, 7(7). Retrieved December 24, 2021, from <https://taiwantoday.tw/tr.php?post=632>
- “Editorial: Yeh's Mission - A Success.” (1956, August). *Free China Review*, 6(8). Retrieved December 24, 2021, from <https://taiwantoday.tw/tr.php?post=741>
- Jain, R. K. (1984). *China and Thailand, 1949-1983*. Delhi: Radiant Publishers.
- “Nationalism and Communism in Asia Today.” (1956, August). *Free China Review*, 6(8). Retrieved December 24, 2021, from <https://taiwantoday.tw/tr.php?post=741>
- “Overseas Chinese.” (1954, June). *Free China Review*, 4(6). Retrieved December 24, 2021, from <https://taiwantoday.tw/tr.php?post=572>
- “Overseas Chinese.” (1956, August). *Free China Review*, 6(8). Retrieved December 24, 2021, from <https://taiwantoday.tw/tr.php?post=741>
- “Overseas Chinese.” (1956, November). *Free China Review*, 6(11). Retrieved December 24, 2021, from <https://taiwantoday.tw/tr.php?post=624>
- Skinner, G. W. (1958). *Leadership and Power in the Chinese Community of Thailand*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- “Speech by Generalissimo Chiang Kai-shek before Kuomintang Executive on China's Aims.” (1945, August 24). Retrieved December 24, 2021, from <http://www.ibiblio.org/pha/policy/1945/1945-08-24c.html>.
- Sun, P. Pi. (1972). *Recollections of a Floating Life*. N.P.: n.p.
- “Thailand in the Cold War.” (1951, December). *Free China Review*, 1(9). Retrieved December 24, 2021, from <https://taiwantoday.tw/tr.php?post=588>
- “The U. N. Assembly at Paris.” (1952, March). *Free China Review*, 2(1). Retrieved December 24, 2021, from <https://taiwantoday.tw/tr.php?post=547>

## ภาษาจีน

- Kuomintang Government Documents. (1947, November 9). Collection no. 001-060100-00001-031, Academia Historica, Taipei.
- Kuomintang Government Documents. (1947, November 29). Collection no. 001-060100-00001-032, Academia Historica, Taipei.
- Ministry of Foreign Affairs Documents. (1932, July 13 - 1945, October 14). Collection no. 020-101700-0122. Academia Historica, Taipei.
- Ministry of Foreign Affairs Documents. (1950, March 15 - 1962, November 14). Collection no. 020-101700-0123. Academia Historica, Taipei.
- Ministry of Foreign Affairs Documents. (1956, August 2 - 1960, November 19). Collection no. 020-100900-0072. Academia Historica, Taipei.
- Ministry of Foreign Affairs Documents. (1957, April 29 - 1960, October 8). Collection no. 020-100900-0069. Academia Historica, Taipei.

## การสถาปนารัฐอิสลามมะดีนะฮ์ของศาสดามุฮัมมัด<sup>1</sup>

สามารถ ทองเฝื่อ<sup>2</sup>

วันที่รับบทความ: 29 สิงหาคม 2564

วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 5 มกราคม 2565

วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 21 มกราคม 2565

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดอุดมการณ์ทางการเมืองว่าด้วยรัฐอิสลามสมัยศาสดามุฮัมมัดในการสถาปนารัฐอิสลามแห่งมะดีนะฮ์ ซึ่งงานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยอาศัยการศึกษาค้นคว้าเอกสารวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม ผลการศึกษวิจัยพบว่ารัฐอิสลามที่ปรากฏในยุคสมัยศาสดามุฮัมมัดมีการใช้ระเบียบแบบแผนตามรัฐธรรมนูญมะดีนะฮ์ที่ยอมรับการอยู่ร่วมกันของผู้คนในสังคมด้วยความสงบเรียบร้อยไม่นิยมความรุนแรงและปกครองทั้งชาวมุสลิมและที่ไม่ใช่มุสลิม นอกจากนี้ ยังพบว่าแนวคิดวิธีการปกครองรัฐของท่านศาสดามุฮัมมัดนั้นเป็นที่ยอมรับว่ามีความสงบและมีความร่วมมือซึ่งกันและกันระหว่างชาวมุสลิมและที่ไม่ใช่มุสลิม

**คำสำคัญ** รัฐอิสลาม, มะดีนะฮ์, ศาสดามุฮัมมัด

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “รัฐอิสลาม: ภาพจริงจากหลักคำสอนกับภาพหลอนที่ถูกสร้าง” ที่ได้รับการสนับสนุนการวิจัยจากกองทุนวิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี รหัสโครงการ POL6204084S

<sup>2</sup> รองศาสตราจารย์ ดร. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี จังหวัดปัตตานี 94000 อีเมล: thongfhua@gmail.com

## The Establishment of Islamic State in Madinah of the Prophet Muhammad

Samart Thongfhua<sup>3</sup>

Received: 29 August 2021

Revised: 5 January 2022

Accepted: 21 January 2022

### Abstract

This research article aimed to study the concept of the political ideology of the Islamic State in Prophet Muhammad's era for establishing the Islamic State of Madinah. This research was conducted qualitatively based on documentary research, in-depth interview and focus group discussions. The research result found that the Prophet Muhammad's Islamic state was formed during Prophet Mohammad's reign using the Madinah constitution to accept the coexistence of people in society with peace and non-violence to rule both Muslims and non-Muslims. Moreover, the Prophet's period was considered peaceful and full of mutual cooperation between Muslims and non-Muslims.

**Keywords** Islamic State, Madinah, Prophet Muhammad

---

<sup>3</sup> Associate Professor, Ph.D., Faculty of Political Science, Prince of Songkla University, Pattani Campus, Pattani 94000. E-mail: thongfhua@gmail.com

## 1. บทนำ

ประเด็นเกี่ยวกับรัฐอิสลามเริ่มเป็นที่สนใจของผู้คนในสังคมไทยและสังคมโลกมากขึ้น นับตั้งแต่การปรากฏขึ้นของกลุ่มรัฐอิสลามแห่งอิรักและซีเรีย (Islamic State of Iraq and Syria: ISIS) หรือกองกำลังรัฐอิสลามแห่งอิรักและลิแวนท์ (The Islamic State of Iraq and the Levant: ISIL) ที่ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นกลุ่มไอเอส (Islamic State: IS) ซึ่งสาเหตุการเกิดขึ้นของกลุ่มรัฐอิสลามไอเอสนั้นอันเนื่องมาจากการที่สหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศพันธมิตรได้ทำสงครามในอิรักเมื่อปี ค.ศ. 2003 ซึ่งปฐมบทครั้งดังกล่าวได้กลายเป็นชนวนความรุนแรงเกิดขึ้นทั่วโลก ส่งผลไปสู่การก่อตั้งกลุ่มขบวนการเคลื่อนไหวครั้งใหม่ในโลกมุสลิมหนึ่งในนั้นคือกลุ่มติดอาวุธญะมาอัต อัตเตอาฮิด อัลญิฮาดหรือองค์การเอกภาพแห่งศรัทธาและการดิ้นรนต่อสู้ เมื่อการต่อสู้ด้วยสันติวิธีไม่ได้ผล องค์การดังกล่าวที่นำโดยมุศอับอัซซอกรอวีชาวจอร์แดนที่ต่อมาเขาได้ประกาศแสดงความจงรักภักดีต่อกลุ่มขบวนการอัลกออิดะฮ์ ซึ่งในเวลาต่อมาเขาได้ถูกสหรัฐอเมริกาลอบสังหาร ต่อมาในปี ค.ศ. 2006 กลุ่มไอเอสได้สถาปนาขึ้นและได้เข้ายึดครองพื้นที่บางส่วนทางภาคเหนือของซีเรียและอิรักตามลำดับ เริ่มต้นด้วยอะบูอับดุลลอฮ์ อัลรอชิด อัลบักดาดีกับภารกิจสำคัญของกลุ่มคือการปลดปล่อยชาวซุนนีที่ถูกกดขี่ซึ่งอะบูอัยยูบ อัลมิศรีของอียิปต์เข้าร่วมกลุ่มนี้ด้วย กระนั้นแกนนำของกลุ่มทั้งสองท่านนี้ถูกสังหารด้วยการปฏิบัติการทางการทหารของสหรัฐอเมริกาเช่นกัน ส่งผลให้ในปี ค.ศ. 2010 อะบูบักร์ อัลบักดาดีได้กลายเป็นผู้นำกลุ่มไอเอส (จริญ มะลูลิม, 2557, น. 2-3) ซึ่งในช่วงเวลานั้นเมื่อหัวหน้ากลุ่มรัฐอิสลามไอเอสผู้นี้คืออะบูบักร์ อัลบักดาดีได้ประกาศตัวเป็นเคาะลีฟะฮ์ (ผู้นำที่ปกครองอาณาจักรซึ่งดูแลกิจการศาสนาและกิจการของรัฐ) พวกเขาเป็นกลุ่มสำนักคิดซุนนี มีฐานปฏิบัติการในประเทศอิรักและซีเรีย เป้าหมายของกลุ่มคือเพื่อทำการจัดตั้งรัฐอิสลามภายใต้ระบอบเคาะลีฟะฮ์และหลังจากการประกาศตัวไม่นาน แนวคิดการก่อตั้งรัฐอิสลามเริ่มขยายตัวไปยังพื้นที่ต่างๆ ปรากฏการณ์ดังกล่าวส่งผลให้มีทรศนะมากมายเกี่ยวกับการเกิดขึ้นของกลุ่มรัฐอิสลามไอเอสอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น มีความเห็นว่าเป็นกลุ่มผู้ก่อการร้ายที่นิยมใช้ความรุนแรงและความโหดเหี้ยมสังหารผู้คนเพื่อขึ้นสู่อำนาจ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในหลักการของศาสนาอิสลามนั้น อิสลามได้วางระบอบแบบแผนทางการเมืองการปกครองไว้อย่างชัดเจนด้วยการบัญญัติสิทธิโดยทั่วไปของประชาชนผู้อาศัยที่อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐอิสลาม ได้แก่ สิทธิด้านเกียรติแห่งความเป็นมนุษย์ สิทธิด้านความมีอิสระในความเชื่อ สิทธิด้านการยึดมั่นในบทบัญญัติของศาสนา สิทธิด้านความยุติธรรม สิทธิด้านการให้ความคุ้มครองต่อชีวิต ทรัพย์สินและเกียรติ สิทธิด้านการป้องกันจากศัตรู

ผู้รุกราน สิทธิหลักด้านการมีปฏิสัมพันธ์ที่ดีต่อกันและสิทธิด้านการให้หลักประกันสังคม (คอลีห์ หุสัยน์ อัลอายิด, 2548, น. 15)

จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นของกลุ่มรัฐอิสลามไอเอสดังที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ผู้คนในสังคมมองว่าชาวมุสลิมหรือผู้นับถือศาสนาอิสลามนั้นคือกลุ่มผู้นิยมใช้ความรุนแรง ส่งผลให้สังคมโลกเกิดสภาวะโรคหวาดกลัวอิสลามหรืออิสลามโมโฟเบีย (Islamophobia) ขึ้น จากภาพแห่งความรุนแรงเหล่านี้ของกลุ่มรัฐอิสลามไอเอสได้ถูกต่อต้านจากมุสลิมอีกหลายกลุ่มและมองว่าการปฏิบัติการของกลุ่มรัฐอิสลามไอเอสด้วยความรุนแรงนั้นคือการบิดเบือนหลักคำสอนของศาสนาอิสลามที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อทบทวนภาพแห่งความเป็นจริงว่าด้วยรัฐอิสลามของท่านศาสดามุฮัมมัด ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวมีอิทธิพลต่อค่านิยม ความเชื่อ ทศนคติและความรู้สึกร่วมของผู้คนทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาพลักษณ์ของมุสลิมในสังคมไทยซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย อาจถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของผู้นิยมใช้ความรุนแรงหรือหนึ่งในกลุ่มผู้ก่อการร้าย ซึ่งเป็นสิ่งที่สังคมจะต้องตั้งคำถามอย่างมากมายกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น

ด้วยเหตุนี้เองผู้เขียนจึงเล็งเห็นถึงความสำคัญอย่างยิ่งที่ต้องทำการศึกษาวิจัยเพื่อมีส่วนในการคลี่คลายข้อสงสัยในประเด็นเกี่ยวกับศาสนาอิสลามในบริบททางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดที่ว่าด้วยรัฐอิสลามนั้นได้ถูกฉายภาพในสังคมโลกอย่างมากมาย ทว่าทั้งหมดเหล่านั้นล้วนมีทั้งภาพจริงจากหลักคำสอนและภาพหลอนที่ถูกสร้างขึ้นปนเปกันไป การทำความเข้าใจในจุดดราม่าทางการเมืองว่าด้วยรัฐอิสลามตามแบบฉบับของท่านศาสดามุฮัมมัดจึงเป็นหนึ่งในแนวทางสำคัญในการดำเนินงานทางด้านการเมืองการปกครองและการเผยแพร่แนวคิดที่ถูกระบุไว้ในหลักคำสอนของศาสนาอิสลาม

## 2. วัตถุประสงค์

เพื่อนำเสนอแนวคิดที่ว่าด้วยรัฐในทรรศนะของอิสลามในการสถาปนารัฐอิสลามแห่งมะดีนะฮ์ของศาสนิกชนมุสลิม

## 3. ระเบียบวิธีวิจัย

เนื่องจากงานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้กำหนดแนวทางการวิจัยจากการเก็บข้อมูลเอกสารทบทวนวรรณกรรมเป็นหลักทั้งที่เป็นเอกสารปฐมภูมิและทุติยภูมิ อัลกุรอ่าน หนังสือ บทความ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และเครื่องมือวิจัยสำคัญอีกอย่างหนึ่งของการศึกษาค้นคว้าคือการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มกับนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญทางด้านรัฐศาสตร์ ด้านมุสลิมศึกษาและด้านอิสลามศึกษา ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์และ

สนทนากลุ่มภายหลังจากการดำเนินการวิจัยจากเอกสารทบทวนวรรณกรรมเสร็จสิ้นแล้ว หลังจากนั้นจึงได้วิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการวิเคราะห์เชิงพรรณนาโดยใช้ศาสตร์ทางรัฐศาสตร์และอิสลามศึกษามาดูณาการในการวิเคราะห์เพื่อให้การวิเคราะห์มีความครอบคลุมและตรงประเด็นให้มากที่สุด ภายหลังจากที่ได้ทำการศึกษางานเอกสารวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง สัมภาษณ์และจัดสนทนากลุ่มผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องตามระเบียบวิธีวิจัยที่ได้กำหนดเอาไว้แล้ว จึงนำข้อมูลที่ได้นำมาเขียนวิเคราะห์เชิงพรรณนาตามที่ได้ระบุไว้ในวิธีการดำเนินการวิจัยนำมาซึ่ง ผลการศึกษาและอภิปรายผลต่อไป

#### 4. นิยามคำศัพท์

รัฐอิสลาม หมายถึง รัฐที่เกิดขึ้นในเมืองมะดีนะฮ์ ประเทศซาอุดีอาระเบียในสมัยศาสดามุฮัมมัด โดยได้ยึดหลักธรรมของศาสนาอิสลามมาใช้ในการเมืองการปกครองและการบริหารภายในรัฐนั้น

ศาสดามุฮัมมัด หมายถึง ศาสดาของศาสนาอิสลาม ผู้ที่นำหลักธรรมคำสอนจากพระเจ้าคืออัลลอฮ์มาเผยแผ่แก่มนุษยชาติและท่านยังเป็นผู้นำแห่งรัฐอิสลามแห่งมะดีนะฮ์

มะดีนะฮ์ หมายถึง ชื่อของชุมชนหนึ่งที่อยู่ในประเทศซาอุดีอาระเบีย มีชื่อเดิมว่าเมืองยัษริบ เป็นชุมชนที่เกิดรัฐอิสลามที่แรกของโลก โดยมีการปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งมะดีนะฮ์ที่ผู้คนในชุมชนช่วยกันคิดสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นแนวทางการปกครองตามหลักการอิสลาม โดยมีศาสดามุฮัมมัดเป็นเจ้าผู้ปกครอง

#### 5. ทบทวนแนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนแนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แหล่งที่มาและวัตถุประสงค์ของรัฐอิสลาม ผู้นำรัฐในอิสลาม ประเภทดินแดนในรัฐอิสลาม คุณลักษณะของรัฐอิสลาม นครมะดีนะฮ์ที่เป็นแบบอย่างของรัฐอิสลาม และรัฐธรรมนูญมะดีนะฮ์ โดยแต่ละหัวข้อนั้นจะมีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกับการสถาปนารัฐอิสลามมะดีนะฮ์ของศาสดามุฮัมมัด ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 5.1 แหล่งที่มาและวัตถุประสงค์ของรัฐอิสลาม

แหล่งที่มาของการปกครองรัฐในอิสลามมาจาก 3 แหล่งที่มา คือ อัลกุรอาน ซุนนะฮ์ หรืออัลฮะดีษ และอิญญ์มาฮ์หรืออิญญ์ติฮาด ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

**แหล่งที่ 1 คือ อัลกุรอาน:** แม้อัลกุรอานจะไม่กล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับรัฐอิสลามโดยตรง อัลกุรอานจะกล่าวถึงเพียงเรื่องหลักๆ หรือพื้นฐานกว้างๆ เท่านั้น ซึ่งครอบคลุมถึงอำนาจเด็ดขาดของอัลลอฮ์ กล่าวถึงการปกครองที่เป็นความรับผิดชอบที่มนุษย์ได้รับมอบหมายจากอัลลอฮ์ การดำเนินการปกครองโดยผ่านหน้าที่ของผู้ปกครอง หน้าที่ของประชาชน เป็นต้น ดังปรากฏในอัลกุรอานความว่า “แท้จริงอัลลอฮ์ทรงใช้ให้พวกเจ้ามอบคืนบรรดาของฝากแก่เจ้าของมันและเมื่อพวกเจ้าตัดสินระหว่างผู้คน พวกเจ้าจะต้องตัดสินด้วยความยุติธรรม แท้จริงอัลลอฮ์ทรงแนะนำพวกเจ้าด้วยสิ่งซึ่งดีจริงๆ แท้จริงอัลลอฮ์เป็นผู้ทรงได้ยินและทรงเห็น” และอีกโองการ ความว่า “ผู้ศรัทธาทั้งหลาย จงเชื่อฟังอัลลอฮ์และเชื่อฟังศาสดา (เราะซูล) เกิดและผู้ปกครองในหมู่พวกเจ้าด้วย แต่ถ้าพวกเจ้าขัดแย้งกันในสิ่งใด ก็จงนำสิ่งนั้นกลับไปยังอัลลอฮ์และศาสดา หากพวกเจ้าศรัทธาต่ออัลลอฮ์และวันปรโลก นั้นแหละเป็นสิ่งที่ดียิ่งและเป็นการกลับไปอย่างสวยงาม” (อันนิซาฮ์: 58-59) (สมาคมนักเรียนเก่าอาหรับ ประเทศไทย, 2542, น. 195) โองการดังกล่าวนี้ได้กล่าวถึงสิ่งสามประการ คือ (1) ผู้นำรัฐอิสลามที่แท้จริงนั้นคือผู้ที่รักษาอะมานะฮ์ (สิ่งที่ได้รับมอบหมายที่ไว้วางใจให้ปฏิบัติ) จากอัลลอฮ์และศาสดาของพระองค์ และด้วยอะมานะฮ์นั้นเขาต้องมีความรับผิดชอบในการดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งอิสลามตลอดจนให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมีความอุดมสมบูรณ์ผาสุก (2) ศาลเป็นผู้ที่รับผิดชอบเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม (3) ประชาชนจะต้องมีความรับผิดชอบในการเชื่อฟังผู้นำรัฐในทุกๆ ด้านเนื่องจากเขาเป็นผู้ถืออะมานะฮ์จากอัลลอฮ์ ดังนั้น ที่มาของอำนาจสูงสุดหรืออาจจะเรียกอีกอย่างหนึ่งคืออำนาจอธิปไตยในการปกครองรัฐมาจากพระเจ้าหรืออัลลอฮ์เพียงพระองค์เดียวเท่านั้น อำนาจการปกครองในด้านอื่นๆ มาจากประชาชน โดยที่ประชาชนจะมอบอำนาจโดยวิธีการจงรักภักดีต่อผู้ปกครอง พระเจ้าได้มอบอำนาจและความประสงค์ของพระองค์แก่ประชาชาติอิสลามทุกคนให้เป็นเคาะลีฟะฮ์ของพระองค์บนหน้าแผ่นดินนี้ เพื่อให้คำสั่งของพระองค์เป็นจริงขึ้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการปกครอง จากข้อกำหนดดังกล่าวประชาชาติอิสลาม (อุมมะฮ์) มีหน้าที่สถาปนากการปกครองอิสลามด้วยการคัดเลือกผู้นำโดยผ่านสภาชูรอ (กลุ่มคณะที่ปรึกษา) ซึ่งสิ่งนี้นับเป็นการมอบอำนาจของประชาชนอันเป็นที่มาของอำนาจการปกครองในอิสลาม

**แหล่งที่ 2: ซุนนะฮ์ หรือ อัลฮะดีษ:** หมายถึงทุกสิ่งทุกอย่างที่มาจากท่านศาสดามุฮัมมัดหรือจริยวัตรของท่านศาสดา ไม่ว่าจะเป็นคำพูด การกระทำหรือการยอมรับของท่าน สิ่งนี้นับเป็นแหล่งที่มาของระบอบการเมืองการปกครองอิสลามรองลงมาจากอัลกุรอาน ซึ่งอัลกุรอานได้วาง

แนวทางสำหรับการเมืองการปกครองอิสลามอย่างกว้างๆ ขณะที่สุนนะฮ์เป็นคำอธิบายขยายความหมายของอัลกุรอานให้เป็นจริงขึ้นมา ด้วยเหตุนี้สถานภาพของสุนนะฮ์ในฐานะเป็นแหล่งที่มาของการเมืองการปกครองอิสลามจึงไม่สามารถโต้แย้งได้เลย

**แหล่งที่ 3: อิจญ์มาอ์หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งคืออิจญ์ติฮาด:** เป็นแหล่งที่มาของกฎหมายที่ไม่ด้อยกว่าสิ่งที่ได้กล่าวมาทั้งสองข้างต้น (อัลกุรอานและสุนนะฮ์) หากอัลกุรอานได้กล่าวถึงการปกครองในภาพกว้างและอัสสุนนะฮ์เป็นการปฏิบัติตามแนวทางอัลกุรอานแล้ว ดังนั้น อิจญ์ติฮาดหรืออิจญ์มาอ์ (การเห็นพ้องต้องกัน) ของอุละมาอ์ (นักปราชญ์หรือผู้รู้ทางศาสนา) ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในวิชาการต่างๆ ของอิสลามเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ไม่ปรากฏอยู่ในอัลกุรอานและสุนนะฮ์

สำหรับในส่วนของวัตถุประสงค์ของรัฐอิสลามซึ่งสถาปนาขึ้นบนพื้นฐานของอัลกุรอานและสุนนะฮ์ได้ถูกวางไว้โดยพระเจ้า ดังที่โองการหนึ่งในอัลกุรอานได้ระบุไว้ความว่า “โดยแน่นอนเรา (อัลลอฮ์) ได้ส่งบรรดาศาสดาของเราพร้อมด้วยหลักฐานทั้งหลายอันชัดแจ้งและเราได้ประทานคัมภีร์และความยุติธรรมลงมาพร้อมกับพวกเขา เพื่อมนุษย์จะได้ดำรงอยู่บนความเที่ยงธรรมและเราได้ให้มีเหล็กขึ้นมาเพราะในนั้นมีความแข็งแกร่งมากและมีประโยชน์มากมายสำหรับมนุษย์” (อัลอะฮ์ดีด: 25) (สมาคมนักเรียนเก่าอาหรับ ประเทศไทย, 2542, น. 1449-1450) ในโองการนี้เหล็กเป็นสัญลักษณ์ของอำนาจทางการเมืองและทำให้กระจ่างชัดว่าภารกิจของท่านศาสดามุฮัมมัดคือการกำหนดเงื่อนไขซึ่งประชาชนผู้เป็นมวอลชนจะได้รับ ความยุติธรรมทางสังคมอย่างแน่นอนตามมาตรฐานที่ได้ประกาศเจตนารมณ์ไว้โดยพระผู้เป็นเจ้าในอัลกุรอาน ในอีกโองการหนึ่งของอัลกุรอาน ความว่า “มุสลิมคือหากเรา (อัลลอฮ์) มอบอำนาจปกครองในแผ่นดินแก่พวกเขา พวกเขาจะดำรงการละหมาด การบริจาคทาน (ซะกาต) ใช้ในการทำมาค้า และห้ามในการกระทำสิ่งที่ต้องห้ามและสิ่งที่ไม่ยุติธรรม” (อัลฮัจญ์: 41) (สมาคมนักเรียนเก่าอาหรับ ประเทศไทย, 2542, น. 807) และอีกโองการหนึ่ง ความว่า “พวกเจ้านั้นเป็นประชาชาติที่ดียิ่งซึ่งถูกให้อุบัติขึ้นสำหรับมนุษยชาติ โดยที่พวกเจ้าใช้ให้ปฏิบัติสิ่งที่ชอบและห้ามมิให้ปฏิบัติสิ่งที่มีขอบและศรัทธาต่ออัลลอฮ์” (อาละอิมรอน: 110) (สมาคมนักเรียนเก่าอาหรับ ประเทศไทย, 2542, น. 134) ดังนั้น เป็นสิ่งที่ประจักษ์ชัดแล้วแก่ทุกคนผู้ที่ได้รับภาพสะท้อนจากโองการเหล่านี้ว่า วัตถุประสงค์ของรัฐซึ่งมองเห็นภาพได้โดยโองการอัลกุรอานเป็นผลดีมิใช่ผลร้าย วัตถุประสงค์ของรัฐนั้นมีได้มีเพียงการปกป้องประชาชนเพื่อไม่ให้ทำลายกันและกัน ปกป้องอิสรภาพของเขาและเพื่อปกป้องพลเมืองจากการรุกรานแต่เพียงเท่านั้น แต่ยังมีมุ่งหวังให้มีวิวัฒนาการและพัฒนาความยุติธรรมทางสังคมที่สมดุลกันอีกด้วย

## 5.2 ผู้นำรัฐในอิสลาม

นักวิชาการทางด้านนิติศาสตร์อิสลามได้ให้ความหมายของผู้นำว่าเป็นผู้ปกครองกิจการทั้งเรื่องทางโลกและทางธรรม เป็นตัวแทนของท่านศาสดาในการที่จะชำระไว้ให้ศาสนาอิสลามเป็นศูนย์กลางของประชาชาติและให้ประชาชนปฏิบัติตามผู้นำ (เคาะลีฟะฮ์) ซึ่งสอดคล้องกันกับนักอรรถาธิบายอัลกุรอานอย่างอัลบัยฎอวีได้กล่าวไว้ว่าผู้นำหรือเคาะลีฟะฮ์หมายถึงผู้สืบทอดหน้าที่แทนศาสดามุฮัมมัดเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการอิสลาม ประชาชาติมุสลิมต้องยอมรับคำสั่งและอำนาจของเคาะลีฟะฮ์ นอกจากนั้นแล้วคำอธิบายของอิบน์คอลดูนบิดาแห่งนักปรัชญาอิสลามได้ให้นิยามเคาะลีฟะฮ์หรือผู้นำเอาไว้ว่าเป็นผู้ที่นำประชาชนที่อยู่ใต้การปกครองให้ดำเนินไปตามชะรีอะฮ์ที่ระบุไว้ในอัลกุรอานเพื่อความสำเร็จในชีวิตทั้งในโลกนี้และโลกหน้า (สามารถ ทองเฟือ, 2562, น. 67)

นอกจากนี้แล้วในประเด็นนี้ อบุล อะลา เมาดูตี (2525, น. 43) ได้ให้คำอธิบายเอาไว้ว่าผู้นำรัฐหรือเคาะลีฟะฮ์นั้นคือตัวแทนแห่งคุณธรรมและอำนาจของอัลลอฮ์ซึ่งยอมมีสิทธิที่จะใช้อำนาจของพระองค์นี้ได้ภายใต้ขอบเขตที่อัลลอฮ์ได้บัญญัติเอาไว้ ผู้นำจึงไม่ใช่ฆมรดกในทางการเมืองของตระกูลหรือชนชั้นใดๆ แต่เป็นหน้าที่ของประชาชาติที่มีคุณสมบัติเป็นผู้มีความศรัทธาในหลักแนวคิดด้านความเชื่อศรัทธา (เตาฮีด) และความเป็นศาสดาที่เป็นผู้นำสารแห่งอัลลอฮ์ (ริซาละฮ์) ดังนั้น จึงสามารถสรุปความหมายของคำว่าผู้นำหรือเคาะลีฟะฮ์ตามเชิงอรรถในด้านวิชาการทางอิสลามได้ 3 ประการตามที่ มีสลัน มาหามะ (2551, น. 104) ได้สรุปนิยามเอาไว้ดังนี้ คือ ประการที่ 1 เป็นผู้สืบทอดหน้าที่แทนท่านศาสดามุฮัมมัด ซึ่งหมายความว่า เป็นผู้สืบทอดหน้าที่แทนศาสดามุฮัมมัดในเรื่องที่เกี่ยวกับทางโลกรวมทั้งทำการเผยแพร่และปกป้องศาสนาอิสลามและผู้นำในอิสลามจึงไม่ใช่เป็นศาสดาหรือเป็นผู้ที่คิดค้นหลักการชะรีอะฮ์ขึ้นมาใหม่ ประการที่ 2 เป็นผู้สืบทอดหน้าที่ของศาสดามุฮัมมัดในเรื่องต่างๆ โดยการปฏิบัติให้อยู่ในภายใต้ขอบเขตกฎหมายตามที่หลักการอิสลามได้บัญญัติไว้ และประการที่ 3 คือเป็นประมุขของรัฐเพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับประชาชน

## 5.3 ประเภทดินแดนในอิสลาม

สิ่งที่ต้องทำความเข้าใจในองค์ประกอบหลักที่สำคัญของรัฐอีกอย่างหนึ่งคืออาณาเขตหรือดินแดน สำหรับการแบ่งประเภทดินแดนตามทรรศนะอิสลามสามารถแบ่งออกได้ 2 รูปแบบด้วยกันคือ ดินแดนสันติและดินแดนข้าศึก สำหรับดินแดนสันติ (ดาร์สชะลาม) นั้นแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ ประเภทที่ 1) เป็นดินแดนที่ชาวมุสลิมสามารถปฏิบัติตามหลักการศาสนาอิสลามได้อย่างครบถ้วน (ดินแดนอิสลาม) ทั้งนามธรรมและรูปธรรม เช่น ใช้ระบบการปกครองแบบอิสลามและมีการใช้ชะรีอะฮ์หรือกฎหมายอิสลาม มีมุสลิมเป็น

ผู้ปกครอง หรือการมีมติและสัญลักษณ์ศาสนาอิสลามปรากฏอยู่ทั่วไป และ 2) ดินแดนที่ปกครองโดยศาสนาอื่น (ดินแดนสัญญาพันธไมตรี) แต่ชาวมุสลิมที่อาศัยอยู่ในดินแดนนี้สามารถปฏิบัติตนทางศาสนกิจได้อย่างครบถ้วน ไม่มีการห้ามปราม เช่น การละหมาด การถือศีลอด การเดินทางไปประกอบพิธีฮัจญ์ เป็นต้น ทั้งนี้ รวมถึงประเทศที่มีชาวมุสลิมปกครองแต่ไม่ได้มีการปกครองแบบอิสลาม เช่น การใช้กฎหมายชะรีอะห์เต็มรูปแบบในการปกครอง สำหรับดินแดนในรูปแบบที่ 2 คือ ดินแดนข้าศึก (ดาร์ุลฮาร์บ) นั้นสามารถแบ่งออกได้สองประเภทเช่นกัน คือ ประเภทที่ 1: ดินแดนที่ปกครองโดยคนต่างศาสนาที่ไม่ใช่มุสลิมและไม่ได้ใช้ระบอบการปกครองแบบอิสลาม โดยไม่มีการนำชะรีอะห์มาใช้ในการปกครองและไม่มีสัญญาพันธไมตรีต่ออิสลามทั้งนามธรรมและรูปธรรม ประเภทที่ 2 คือ เป็นดินแดนที่ปกครองโดยมุสลิมแต่ไม่ได้ใช้ระบอบการปกครองและหลักชะรีอะห์ในการปกครองและยังเป็นปรปักษ์กับชะรีอะห์ดังกล่าว เช่นเดียวกัน (สามารถ ทองฝื่อ, 2562, น. 44-45) ดังนั้น หากพิจารณาจากรูปแบบการจัดแบ่งประเภทดินแดนในอิสลามที่มีลักษณะแตกต่างกันดังกล่าวข้างต้น เราเห็นได้ว่าจะทำให้เห็นรูปแบบทางการเมืองการปกครองที่แตกต่างกัน ซึ่งจะส่งผลต่อความเป็นพลเมืองที่แตกต่างกันในแต่ละบริบทของดินแดนนั้นๆ

#### 5.4 คุณลักษณะของรัฐอิสลาม

นักคิดและนักเคลื่อนไหวคนสำคัญของโลกมุสลิมแห่งเอเชียใต้อย่าง อบูล อะลา เมาดูดี (2525, น. 51-55) ได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับการปกครองรัฐอิสลามประกอบด้วยคุณลักษณะต่างๆ ที่เป็นของตนเองพอที่จะสรุปได้ดังนี้คือ รัฐอิสลามถูกสร้างขึ้นมาจากพื้นฐานแห่งจิตสำนึกในอิสรภาพและชัยชนะของประชาชาติมุสลิม อิสรภาพในที่นี้ที่แท้จริงนั้นก็คือเพื่อเป็นการตอบสนองในการทำหน้าที่ของความเป็นเคาะลีฟะฮ์บนหน้าแผ่นดิน กล่าวคือการปฏิบัติตามบทบัญญัติของอิสลาม อำนาจเด็ดขาดเป็นของอัลลอฮ์อย่างแท้จริงขณะที่ประชาชนนั้นเป็นเพียงผู้ที่ดีรงไว้ซึ่งอะมานะฮ์ (หน้าที่ความรับผิดชอบ) ส่วนเคาะลีฟะฮ์นั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของประชาชาติมุสลิมทั้งหมดที่ได้รับการคัดเลือกโดยผ่านคณะกรรมการเพื่อการแต่งตั้งและถอดถอน (อัลฮัลวัลอักด์) การปรึกษาหารือ (ชูรอ) เป็นองค์ประกอบหลักที่สำคัญต่อการปกครองในรัฐอิสลามโดยจะต้องปฏิบัติตามแนวทางที่ในอัลกุรอานและซุนนะฮ์กำหนดไว้ในรูปแบบของการชูรอ คำตัดสินและการดำเนินการในทางการเมืองการปกครองนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ขณะเดียวกันประชาชนเองจะต้องไม่ตามอารมณ์ของตนเองแต่จะต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามข้อกำหนดของบทบัญญัติแห่งศาสนาอิสลาม ประชาชนในรัฐอิสลามต้องเป็นผู้ที่มีความเชื่อมั่นและยึดมั่นในการดำเนินนโยบายของรัฐอิสลาม ผู้ที่ไม่ใช่มุสลิมก็สามารถที่จะเป็นประชากรของรัฐอิสลาม

นั้นได้เพียงแต่พวกเขาเหล่านั้นต้องยอมรับในระบอบการปกครองของอิสลาม นอกจากนี้ในการสร้างรัฐอิสลามนั้นจะต้องวางอยู่บนหลักการพื้นฐานของความศรัทธาแห่งอิสลาม ตลอดจนต้องให้หลุดพ้นจากข้อผูกมัดทางชาติตระกูล สีผิว ภาษา สภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม เป็นต้น ขณะเดียวกันยังต้องให้ความสำคัญในเรื่องการช่วยเหลือซึ่งกันและกันและมีความรักใคร่ปรองดองกัน

รัฐอิสลามได้ให้ความสำคัญต่อการยึดมั่นในหลักคุณธรรมอันสูงส่งไม่ใช่ให้ยึดมั่นต่อทางการเมือง การเมืองเป็นเพียงแค่เครื่องมือของมนุษย์ในอันที่จะทำให้เกิดความสงบสุขในรัฐ แต่ไม่ใช่เครื่องมือของการเมืองตรานั้นคุณธรรมที่สูงส่งก็จะถูกละเลยไปโดยทันที อีกทั้งมนุษย์ยังถูกรอบงำโดยอารมณที่ใฝ่ต่ำและสิ่งที่ต่ำทราม จนทำให้รัฐเต็มไปด้วยความอธรรมอย่างที่เรพบเห็นในทุกวันนี้ หน้าที่ของรัฐอิสลามจะครอบคลุมทั้งสองลักษณะดังกล่าวนี้คือส่งเสริมในการทำมาดีและห้ามปรามการทำมาชั่ว นั้นก็หมายถึงหน้าที่ทั้งสองประการที่จะต้องดำเนินไปด้วยกัน มิใช่จะเลือกกระทำหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่ง คุณค่าที่สำคัญที่สุดคือความเสมอภาคและความเท่าเทียมกัน การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ตลอดจนส่งเสริมให้กระทำความดีและห้ามปรามการกระทำความชั่ว และประการสุดท้ายคือความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับประชาชนมิใช่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างคนงานกับนายจ้าง แต่ประชาชนก็มิได้รับความอิสระในการกระทำการใดๆ ตามใจชอบ ผู้ปกครองมีหน้าที่ความรับผิดชอบที่เป็นสิทธิของประชาชน ในขณะที่ประชาชนก็มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่เป็นสิทธิของผู้ปกครองเช่นกัน (อบุล อะลา เมาดูดี, 2525, น. 50)

ในงานศึกษาของครุซิด อะห์หมัด (2541, น. 207-208) ได้อธิบายเอาไว้ถึงลักษณะพื้นฐานของรัฐอิสลามที่สามารถอนุมานได้จากแหล่งที่มาจากอัลกุรอาน ดังนี้คือ ไม่มีบุคคลใดคนชั้นใด กลุ่มใดหรือแม้แต่ประชาชนทั้งหมดในรัฐนั้นสามารถจะอ้างอำนาจอธิปไตยได้ อัลลอฮ์เพียงพระองค์เดียวเท่านั้นที่มีอำนาจอย่างแท้จริง ส่วนคนอื่นๆ นั้นเป็นเพียงประชากรของพระองค์เท่านั้น อัลลอฮ์เป็นผู้ที่ออกกฎหมายและอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายอันสมบูรณ์นั้นอยู่ที่พระองค์ ผู้ศรัทธาไม่อาจตรากฎหมายขึ้นมาใช้ได้อย่างสิ้นเชิงหรือพวกเขาสามารถแก้ไขกฎหมายใดๆ ที่พระเจ้ากำหนดไว้ได้ แม้ว่าความต้องการที่จะให้ผลของการออกกฎหมายหรือการเปลี่ยนแปลงกฎหมายของพระเจ้าจะมีความเห็นพ้องต้องกันก็ตาม และประการสุดท้ายคือในทุกๆ ด้านรัฐอิสลามจะต้องสถาปนาขึ้นบนกฎหมายที่วางไว้โดยพระเจ้าโดยผ่านศาสดาของพระองค์ รัฐบาลที่บริหารรัฐดังกล่าวมีสิทธิได้รับการเชื่อฟังอันเนื่องมาจากประสิทธิภาพของมัน ในฐานะหน่วยงานทางการเมืองที่ตั้งขึ้นมาเพื่อนำกฎหมายของพระเจ้ามาใช้ซึ่งจนถึงเวลานี้ก็ได้ปฏิบัติด้วยประสิทธิภาพอย่างนั้นอยู่ถ้าหากรัฐบาลไม่เอาใจใส่ต่อกฎหมายที่ได้มาจากพระเจ้าแล้วการบัญชาการของรัฐบาลก็จะไม่เชื่อมต่อกัน

### 5.5 มะดีนะฮ์แบบอย่างรัฐอิสลามที่แท้จริง

เมื่อศาสดามุฮัมมัดได้ทำการเผยแพร่ศาสนาอิสลามในเมืองมักกะฮ์ 13 ปี ท่านศาสดาได้รับคำบัญชาจากอัลลอฮ์ให้ทำการอพยพจากเมืองมักกะฮ์สู่เมืองมะดีนะฮ์ ท่านศาสดาได้เดินทางถึงมะดีนะฮ์ในปี ค.ศ. 622 ซึ่งเป็นหมุดหมายและการรู้จักห้วงยามดังกล่าวว่า “การอพยพ” หรือการเริ่มต้นนับปฏิทิน “ฮิจญ์เราะฮ์ศักราช” ของอิสลามนั่นเอง เมืองมะดีนะฮ์หรือมีชื่อเรียกอีกชื่อหนึ่งว่าเมืองยัษริบในอดีตเป็นถิ่นฐานของผู้คน 3 กลุ่มใหญ่ คือ ชาวอาหรับเผ่าเอาส์ (Aws) ชาวอาหรับเผ่าคือซหรือจญ์ (Khazraj) และชาวยิว (Jew) ซึ่งทั้งสามกลุ่มนี้ได้อาศัยอยู่ในมะดีนะฮ์มาเป็นเวลาช้านานมาแล้วก่อนการอพยพมาถึงของชาวมุสลิมจากมักกะฮ์ ก่อนที่ท่านศาสดามุฮัมมัดอพยพมานั้นชาวอาหรับทั้งสองเผ่าได้เข้ารับศาสนาอิสลามกันเป็นจำนวนมากแล้วยกเว้นเพียงชาวยิวที่ยังคงยึดมั่นอยู่ในศาสนาดั้งเดิมของพวกเขา ดังนั้น การมาถึงของท่านศาสดามุฮัมมัดและชาวมุสลิมทั้งหลายจึงเป็นข่าวดีสำหรับชาวเมืองมะดีนะฮ์ที่ต่างก็เฝ้ารอคอยเหตุการณ์นี้อยู่อย่างใจจดใจจ่อ เมื่อมาถึงยังเมืองมะดีนะฮ์ ท่านศาสดาและบรรดาชาวมุสลิมทั้งหลายก็ได้รับการต้อนรับจากชาวเมืองเป็นอย่างดี (อิมรอน มะลูลิม, 2536, น. 111-112)

ในการอยู่ร่วมกันของประชาชนแห่งมะดีนะฮ์นั้น ท่านศาสดามุฮัมมัดพยายามให้ทุกคนเลิกยึดถือเผ่าของตนเองเป็นใหญ่ ท่านศาสดาพยายามรวมผู้คนที่อาศัยอยู่ในมะดีนะฮ์เข้าเป็นกลุ่มก้อนเดียวกัน โดยเรียกชาวยัษริบหรือชาวมะดีนะฮ์ที่ให้ความช่วยเหลือว่าอันศอร ซึ่งหมายถึงผู้ช่วยเหลือชาวมุสลิมที่อพยพมาจากมักกะฮ์ ให้เรียกมุสลิมที่อพยพว่าชาวมุฮาญิรีน เพื่อเป็นการที่จะสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันให้มีความสนิทสนมใกล้ชิดกันมากขึ้น ซึ่งเราจะเห็นได้จากการจัดพี่น้องมุสลิมเป็นคู่ๆ ของศาสดาต่อชาวอันศอรและมุฮาญิรีนเนื่องจากมุสลิมผู้อพยพยังขาดเครื่องยังชีพ ท่านจึงได้วางข้อกำหนดสำหรับชาวอันศอร เพื่อที่จะช่วยเหลือคนเหล่านี้ ท่านศาสดาจึงได้แก้ปัญหาโดยการริเริ่มให้มีความเป็นพี่น้องกันระหว่างชาวอันศอรและมุฮาญิรีน (ชะกะรียา บาซีร์, 2540, น. 65-67)

ท่านศาสดามุฮัมมัดได้สร้างความสัมพันธ์ระหว่างชาวอันศอรและมุฮาญิรีนให้เกิดความรักต่อกันและความเป็นพี่น้องกันในหมู่มุสลิม อันเป็นพื้นฐานที่ถาวรสำหรับองค์กรทางสังคมในอิสลามนั้นได้รับการยืนยันจากคำสั่งและการชี้แจงจากอัลกุรอานเองซึ่งมีความเป็นนิรันดร์ว่า “แท้จริงบรรดาผู้ศรัทธานั้นเป็นพี่น้องกัน ดังนั้น เจ้าจงไกลเกลียดประนีประนอมกันระหว่างพี่น้องสองฝ่ายของพวกเขาเจ้า” (อัลฮุญรอต: 10) (สมาคมนักเรียนเก่าอาหรับ ประเทศไทย, 2542, น. 1950) ท่านศาสดาจึงได้ทราบความรู้สึกถึงความเป็นพี่น้องกันของคนเหล่านั้นโดยยึดถือบทบัญญัติอิสลามที่ท่านได้รับมาจากพระเจ้า ท่านศาสดารู้ว่ารัฐอิสลามไม่สามารถที่จะยิ่งใหญ่และมีรากฐานที่มั่นคงไม่ได้หากปราศจากการสนับสนุนอย่างจริงจังจาก

ผู้คนทุกฝ่าย (สามารถ ทองเผื่อ, 2562, น. 44) ซึ่งในมุมมองของฮะมีดูลลอฮ์ (Hamidullah, 2007, p. 17) นั้นได้ให้ทรรศนะเอาไว้ว่ารัฐอิสลามที่ได้ถูกสถาปนาขึ้นอย่างสมบูรณ์จนครอบคลุมวิถีชีวิตของผู้คนนั้นได้ปรากฏให้เห็นได้เฉพาะในสมัยของท่านศาสดามุฮัมมัด และบรรดาเคาะลีฟะฮ์ผู้ทรงธรรมทั้งสิ้นที่สืบทอดต่อมาหลังจากศาสดาเสียชีวิตแล้วเท่านั้น นอกจากนี้ งานศึกษาของอิมรอน มะลูลีม (2536, น. 153-154) ได้อธิบายว่าท่านศาสดาได้ให้ความสำคัญในการสถาปนารัฐแห่งอิสลามดังนี้ คือ ให้ทุกคนปฏิบัติตามบทบัญญัติอิสลาม ในการดำเนินชีวิตทุกด้าน การสถาปนาอำนาจการปกครองขึ้นมาเพื่อดำรงไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของรัฐ สร้างกองทัพที่มีความสามารถในการปกป้องความมั่นคงของรัฐจากการรุกราน มีแหล่งรายได้ของรัฐอย่างพอเพียง ประชาชนมีความจงรักภักดีและจัดให้มีเขตการปกครองที่มั่นคง

### 5.6 รัฐธรรมนูญแห่งมะดีนะฮ์

เนื่องจากรัฐอิสลามมะดีนะฮ์ในขณะนั้นยังเป็นรัฐที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่และยังไม่มีกลไกทางสังคมและการบริหารที่สลับซับซ้อน ดังนั้น อำนาจการปกครองจึงมาจากท่านศาสดาเสียเป็นส่วนใหญ่ซึ่งเป็นทางนำที่มาจากอัลลอฮ์ แต่อย่างไรก็ตาม ศาสดามุฮัมมัดก็ไม่ได้ละเลยในการรับฟังข้อเสนอแนะจากบรรดาสาวกของท่าน ซึ่งจะเห็นได้ว่าความคิดเห็นของท่านเหล่านั้นนั้นสอดคล้องกับสิ่งที่อัลลอฮ์ทรงประสงค์ ดังกรณีของท่านอุมร์ในเรื่องของการคลุมฮิญาบของสตรีมุสลิม เป็นต้น การที่จะสร้างความปรองดองและมีสันติต่อศาสนาอื่นๆ นั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นในเมื่อมีผู้คนหลากหลายเผ่าพันธุ์ที่รวมตัวและอาศัยอยู่ร่วมกัน ย่อมที่จะเกิดปัญหาเรื่องประเพณี ความเชื่อและศาสนาที่ต่างกันเสมอ และเพื่อเป็นการขจัดรากเหง้าของปัญหาทั้งหมด ท่านศาสดามุฮัมมัดจึงได้ร่างระเบียบขึ้นมาใหม่เรียกว่ารัฐธรรมนูญแห่งมะดีนะฮ์ (หุซัยนุ ฮัยกัล, 2537, น. 184-189) ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีไว้เพื่อควบคุมกฎเกณฑ์ กติกาให้ทุกอย่างดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยและให้ประชาชนทุกกลุ่ม ล้มเลิกการอาฆาตพยาบาทกันระหว่างเผ่าพันธุ์ให้หมดสิ้นและเพื่อให้สิทธิต่างๆ แก่ประชาชนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะชาวยิวที่มักจะหวาดระแวงพวกมุสลิมอยู่เสมอ

ศาสดามุฮัมมัดได้ทำการปกครองรัฐอิสลามมะดีนะฮ์โดยยึดหลักการตามสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญนี้ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลกที่เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ก่อนหน้าท่านศาสดาได้มีผู้ปกครองจำนวนมากที่ทำการปกครองแต่ไม่เคยมีการจัดทำรัฐธรรมนูญที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรแก่ประชาชนของตนมาก่อน ศาสดามุฮัมมัดเป็นบุคคลแรกที่เล็งเห็นถึงความสำคัญของความร่วมมือและการให้ความสำคัญต่อประชาชนในการปกครองรัฐและ

การรักษาสัญญาที่ยังแสดงให้เห็นด้วยว่าศาสดามุฮัมมัดไม่ได้เป็นเพียงแค่นักการศาสนาเพียงเท่านั้นแต่ยังถือได้ว่าเป็นรัฐบุรุษและนักปกครองที่ดีอีกด้วย (อิมรอน มะลูลิม, 2536, น. 155)

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญหรือสนธิสัญญาดังกล่าวนี้ในภาษาอาหรับที่นักวิชาการมุสลิมบางท่านอย่างชะกะเรียยา บะซีร์เรียกว่า “เศาะฮีฟะฮ์” (เอกสาร) ซึ่งเศาะฮีฟะฮ์มะดีนะฮ์ที่ได้กล่าวนี้มันได้ปูพื้นฐานให้กับสังคมใหม่และรัฐที่มีพื้นฐานทางกฎหมายที่มั่นคง ถือได้ว่าเป็นความก้าวหน้าอันยิ่งใหญ่สำหรับมนุษยชาติ ซึ่งชนกลุ่มน้อยโดยเฉพาะชาวยิวได้รับการพิจารณาว่าเป็นพลเมืองเต็มขั้นในรัฐอิสลามของท่านศาสดามุฮัมมัดก็ว่าได้ กล่าวคือพวกเขาจะได้รับเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ทางศาสนา การบริหารทางการศาลของพวกเขาเองนอกเสียจากว่าพวกเขาจะพาดพิงถึงกรณีใดๆ ต่อท่านศาสดาเมื่อกรณีนั้นๆ จะต้องถูกตัดสินด้วยกฎหมายอิสลาม และมีอิสรภาพในทางการเงินอย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม ภายใต้ข้อตกลง พวกเขาถูกเรียกร้องให้ช่วยเหลือ ต่อสู้เคียงบ่าเคียงไหล่กับชาวมุสลิม นอกจากนี้ ชาวยิวที่ร่วมลงนามทำสัญญาในเอกสารฉบับนี้ได้รับรองให้เป็นพลเมืองโดยสมบูรณ์ (ชะกะเรียยา บะซีร์, 2540, น. 85-89) ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าไม่มีเครื่องหมายแห่งความแตกต่างระหว่างประชาชนชั้นแรกหรือชั้นที่สองให้เห็น อีกทั้งในเอกสารนี้ยังได้ประกาศว่าชาวยิวที่ได้ทำสัญญาข้อตกลงจะมีสิทธิและมีพันธะเท่าเทียมกับชาวมุสลิม และมีสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือและการสนับสนุนจากชาวมุสลิมหากว่าพวกเขายื่นกรณถึงความจำเป็นนั้น และจะไม่ช่วยเหลือศัตรูของชาวยิว การพิพาท การไม่ลงรอยกันในเรื่องใหญ่ๆ หรือความขัดแย้งกันในเรื่องใหญ่ๆ จะต้องนำสู่ท่านศาสดา แม้ว่าการทะเลาะกันเล็กๆ น้อยๆ จะแก้ไขกันได้ในห้องถิ่นตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

เอกสารเศาะฮีฟะฮ์หรือรัฐธรรมนูญมะดีนะฮ์ เป็นเอกสารที่ระบุถึงพหุสังคม เป็นสังคมของคนหลายเผ่าพันธุ์และสังคมที่มีหลายวัฒนธรรมอันประกอบด้วยชุมชนสองชุมชนที่มีศาสนาต่างกัมนั้นคือชาวมุสลิมและชาวยิว ดังนั้น เอกสารเศาะฮีฟะฮ์จึงนำเสนอหลักการพื้นฐานที่เป็นหน้าที่ของพลเมืองและการเมืองให้แก่รัฐบาลของรัฐอิสลามมะดีนะฮ์มากกว่าเรื่องศาสนา ศาสดามุฮัมมัดได้รับการยอมรับในฐานะของผู้ปกครองจากผู้ที่มีได้เป็นมุสลิมและจากพลเมืองมุสลิมในมะดีนะฮ์ สังคมและรัฐของชาวมะดีนะฮ์ได้ถูกประกาศว่าเป็นหนึ่งเดียว เป็นการรวมผู้คนเข้าไว้ด้วยกันบนพื้นฐานของการลงสัตยาบันและการนำเอกสารนี้มาใช้ ดังนั้น สันติภาพแห่งรัฐมะดีนะฮ์ได้ประกาศขึ้นเป็นหนึ่งเดียวและไม่อาจแบ่งแยกได้ ประชาชนทุกคนในรัฐนี้จะต้องสร้างสันติภาพและทำสงครามซึ่งเป็นไปในทำนองเดียวกันกับรัฐ อย่างไรก็ตาม บุคคลที่เป็นมุสลิมจะต้องให้การคุ้มครองต่อทุกๆ คนที่มีได้มีความผิดจากการก่ออาชญากรรมหรือมิได้รับความยุติธรรม ชาวมุสลิมทุกคนจะต้องให้เกียรติต่อการคุ้มครองนี้

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าเอกสารเศาะฮีฟะฮ์หรือรัฐธรรมนูญแห่งมะดีนะฮ์นี้มีความสำคัญเป็นอย่างมากสำหรับหลักการอันสูงส่งนี้ มีมนุษยธรรมและความยุติธรรม

ซึ่งสัมพันธ์กับการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับกลุ่มที่มีศาสนาและชาติพันธุ์ที่ต่างกันซึ่งอาศัยอยู่ในรัฐอิสลามมะดีนะฮ์ มีการให้สิทธิมนุษยชนพื้นฐานในแบบที่ไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์ คนทุกคนไม่ว่าจะเป็นมุสลิมหรือยิวจะได้รับอิสรภาพในการเคารพภักดีและเสรีภาพที่จะอยู่อาศัยและทำงาน ด้วยความสงบและมีเกียรติ ได้รับค่าเลี้ยงชีพและทรัพย์สินและสิทธิของเขาที่จะได้รับการดูแลด้วยความเสมอภาคและยุติธรรมก็ได้ถูกสร้างขึ้นอย่างมั่นคง เพื่อที่จะทำให้ความคิดในเรื่องความเท่าเทียมกันของประชาชนที่อาศัยอยู่ในมะดีนะฮ์ไม่ว่าจะนับถือศาสนาใดก็ตามมีความเข้มแข็งขึ้น ชาวยิวแห่งนครมะดีนะฮ์ได้ผูกมัดอยู่กับข้อกำหนดของเอกสารเศาะฮีย์พะฮ์อย่างเป็นทางการ เพื่อมีส่วนร่วมในการปกป้องนครมะดีนะฮ์ หากว่ามันถูกศัตรูภายนอกรุกราน พวกเขาตกลงที่จะทำทั้งสองอย่างคือเข้าร่วมในการต่อสู้จริงๆ หากว่ามี การต่อสู้และช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการต่อสู้ดังกล่าว ส่วนในด้านของการวางกรอบหรือกฎระเบียบของสังคม

นอกเหนือจากบทบัญญัติแห่งอัลกุรอานและแนวทางจริยวัตร (ซุนนะฮ์) ของศาสดามุฮัมมัดแล้ว ยังได้มีการวางกฎระเบียบข้อตกลงภายใต้รัฐธรรมนูญในการอยู่ร่วมกันในสังคมระหว่างกลุ่มคนที่มาจากพื้นฐานต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นด้านเชื้อชาติ ภาษา ความเชื่อศรัทธา เช่น สนธิสัญญาที่ทำไว้กับชาวยิวเผ่าต่างๆ ในมะดีนะฮ์ สนธิสัญญาสุดท้ายบิยะฮ์ที่ทำกับชาวมุซริกิน (ผู้ตั้งภาคีหรือผู้ที่ยอมรับอัลลอฮ์ควบคู่กับสิ่งศักดิ์สิทธิ์อื่นรวมกัน ซึ่งชาวมุซริกินส่วนใหญ่เป็นปฏิปักษ์ต่ออิสลาม) มักกะฮ์ เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของ Bowering (2013, p. 372) ที่ได้อธิบายเอาไว้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งมะดีนะฮ์นี้คือเอกสารทางประวัติศาสตร์ชิ้นสำคัญของท่านศาสดามุฮัมมัดซึ่งเป็นเอกสารทางการปกครองชิ้นแรกของท่านศาสดาที่ใช้ในการปกครอง เอกสารชิ้นนี้กลายเป็นส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับอัตชีวประวัติของท่านศาสดามุฮัมมัด เอกสารชิ้นดังกล่าวนี้ได้รับการเขียนขึ้นในช่วงแรกของการอพยพของท่านศาสดาไปยังมะดีนะฮ์ ได้กลายเป็นปฐมบทของการปกครองที่เชื่อมร้อยสังคมพหุวัฒนธรรมให้เป็นหนึ่งเดียวเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของประชาชนในรัฐแห่งนี้ โดยเฉพาะการพูดถึงสิทธิของประชาชนกลุ่มต่างๆ ในการอยู่ร่วมกันของผู้คนที่หลากหลายและมีใช้แต่เพียงผู้ศรัทธาเท่านั้น การมีความสัมพันธ์ต่อศาสนาอื่นย่อมเป็นสิ่งจำเป็นที่ประชาชนทุกคนจะต้องเปิดใจให้กว้าง และในรัฐอิสลามมะดีนะฮ์นั้นมีหลายชนเผ่าดั้งเดิมโดยเฉพาะชาวยิว คนหลายเผ่าพันธุ์ที่รวมตัวกันและอาศัยอยู่ด้วยกันย่อมที่จะเกิดปัญหาเรื่องประเพณีความเชื่อและศาสนาที่ต่างกันเสมอ และเพื่อเป็นการขจัดรากเหง้าของปัญหาทั้งหมด ศาสดามุฮัมมัดจึงได้ยกฐานะเทียบสังคมแห่งมะดีนะฮ์ขึ้นมาใหม่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญแห่งมะดีนะฮ์” ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีไว้เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์กติกาที่จะให้ทุกอย่างดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยและให้ประชาชนทุกหมู่เหล่าล้าเล็ก การอาฆาตพยาบาทระหว่างเผ่าพันธุ์ให้หมดสิ้นและเพื่อให้สิทธิต่างๆ แก่ประชาชนทุกกลุ่มนั่นเอง

## 6. สรุปผลการวิจัยและอภิปรายผล

จากการศึกษาเราสามารถสรุปได้ดังนี้คือศาสนามุฮัมมัดและสาวกผู้ติดตามของท่านเกิดมาในบริบทสังคมที่มีความอบอุ่น ไม่ได้เห็นสภาพสังคมที่มีความรุนแรง เป็นสังคมที่มีคุณภาพ ชาวอาหรับสมัยนั้นแม้จะอยู่ในยุคมืด (ญาฮิลียะฮ์) แต่ชาวอาหรับก็ไม่ใส่ร้ายกัน ศาสนามุฮัมมัดและสาวกเพียงจะเผชิญกับสังคมที่ไม่มีความยุติธรรมภายหลังจากการมาถึงของศาสนาอิสลามแล้ว เมื่อท่านศาสดาเลือกใช้ขันติธรรมและการให้อภัยตลอดระยะเวลา 13 ปีที่อาศัยอยู่ในมักกะฮ์ท่านจึงเลือกการหลีกเลี่ยงนั้นคือการอพยพ (อิญญะเราะฮ์) และมุ่งไปสู่สังคมเมืองมะดีนะฮ์ที่มีความเอื้ออารี การพบเจอกับสภาพสังคมที่มะดีนะฮ์ทำให้ศาสดากลับมา มีความอบอุ่นอีกครั้ง เมื่อท่านศาสดาสถาปนาตัวเองในเมืองมะดีนะฮ์แล้ว เวลาที่มีผู้ยกทัพมา แม้จะมีจำนวนมากกว่าแต่ท่านศาสดาก็สามารถเอาชนะได้ทั้งหมด สมัยของท่านศาสดามีเหตุเดินทางมาเจริญสัมพันธไมตรี ทั้งชาวคริสเตียนและชาวยิว ช่วงวาระสุดท้ายก่อนท่านศาสดาเสียชีวิต รัฐอิสลามของท่านมีเสถียรภาพและมีความมั่นคงเป็นอย่างมาก

จากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยขอสรุปและอภิปรายผลการศึกษาดังต่อไปนี้ที่ได้วางไว้ คือจากการศึกษาแนวคิดอุดมการณ์ทางการเมืองว่าด้วยรัฐอิสลามของท่านศาสดารัฐอิสลามของท่านศาสดาได้สถาปนาขึ้นมาด้วยเหตุผลเพื่อที่จะปกครองประชาชาติของท่านให้อยู่ในแนวทางของศาสนาอิสลาม โดยมีการปกครองโดยการใช้หลักการของชะรีอะฮ์ ยึดคำสอนจากอัลกุรอานเป็นแนวทางในการปกครอง โดยไม่ได้บังคับว่าผู้คนภายในรัฐนั้นทุกคนต้องนับถือศาสนาอิสลามเท่านั้น ศาสดาปกครองอย่างเป็นธรรมไม่ว่าจะเป็นคนมุสลิมเองหรือไม่ใช่มุสลิม และศาสดาไม่ได้มีการบังคับให้ผู้คนที่ต่างความเชื่อต่างศาสนาเหล่านั้นเข้ารับอิสลาม แต่ศาสดามุฮัมมัดจะเผยแพร่ศาสนาโดยอย่างสันติวิธีกับบรรดาคนเหล่านั้น สำหรับศาสนาอิสลามแล้วนั้น การที่จะสถาปนารัฐอิสลามที่บริสุทธิ์นั้นอิสลามไม่ได้พิจารณาเพียงแค่เป้าหมายเพียงอย่างเดียว หากแต่พิจารณาถึงวิธีการในการได้มาซึ่งรัฐอิสลามนั้นด้วย ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก หากระหว่างทางในการสถาปนารัฐอิสลามนั้นมีแต่สิ่งที่ขัดขวางกับอิสลามทำในสิ่งที่อิสลามได้ห้ามปรามไว้ เป้าหมายก็ไม่ได้สำคัญอะไร การสถาปนารัฐอิสลามของศาสดามุฮัมมัดได้ใช้วิธีการที่สันติ ไม่ได้มีการข่มขู่ ฆ่าฟันผู้คน เพื่อให้เกิดความหวาดกลัว และการเข้ารับอิสลามด้วยเหตุนี้ดังที่ อดิส อมาตยกุล (อดีตอาจารย์คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 กุมภาพันธ์ 2563) ได้กล่าวว่า “การจัดตั้งรัฐอิสลามที่บริสุทธิ์ได้นั้นไม่ได้ดูเฉพาะที่เป้าหมายสุดท้ายเพียงอย่างเดียว เราต้องศึกษาวิธีการการได้มาของรัฐอิสลามนั้นๆ ด้วยว่าวิธีการที่ใช้กันนั้นถูกต้องตามหลักการอิสลามหรือไม่”

นอกจากนี้ จากการศึกษาแนวคิดการสร้าง “รัฐอิสลาม” ของท่านศาสดาจะพบว่า แนวคิดอุดมการณ์นี้ได้กล่าวถึงการสร้างรัฐอิสลามโดยใช้หลักชะรีอะฮ์ บทบัญญัติในอัลกุรอาน ในการสถาปนารัฐและการปกครองประชาชนภายในรัฐ จะเห็นได้ว่ารัฐอิสลามของท่านศาสดานั้นไม่ได้ปกครองแค่มุสลิมเพียงอย่างเดียวแต่มีคนต่างศาสนิกรวมอยู่ด้วย ศาสดาได้ปกครองรัฐของท่านอย่างเป็นธรรม อดัส อมาตยกุล (อดีตอาจารย์คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 กุมภาพันธ์ 2563) ได้อธิบายเอาไว้ว่า “การจัดตั้งรัฐอิสลามในสมัยของท่านศาสดามุฮัมมัดใช้วิธีการสันติวิธี และใช้วิธีการประนีประนอม” ซึ่งสอดคล้องกับคำอธิบายของจรัญ มะลูลีม (ศาสตราจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กุมภาพันธ์ 2563) และศราวดี อารีย์ (ผู้อำนวยการศูนย์มุสลิมศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กุมภาพันธ์ 2563) แสดงความเห็นไว้ว่า “ศาสดามีท่าทีประนีประนอม ยอมรับกลุ่มอื่นๆ ได้” สอดคล้องกับความคิดเห็นของกลุ่มนักวิชาการด้านอิสลามศึกษาและมลาญศึกษา เช่น อับดุลรอนิง สื่อเต, อูสมาน ยูนู, และไฟซ็อล หะยีอ่าวัง (อาจารย์มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 กุมภาพันธ์ 2563) ได้อธิบายไว้ว่า “อุดมการณ์ในการจัดตั้งรัฐอิสลามของท่านศาสดานั้นมีเหตุผลเพื่อที่จะสร้างรัฐให้มีความมั่นคงให้แก่ประชาชนโดยยึดหลักการจากอัลกุรอานในการสร้างรัฐที่บริสุทธิ์” ในขณะที่คำอธิบายของอาทิตย์ ทองอินทร์ (ผู้ช่วยศาสตราจารย์สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 กุมภาพันธ์ 2563) ที่กล่าวว่า “กระบวนการที่จะนำไปสู่รัฐอิสลามต้องมาด้วยหนทางสันติ และการปกครองในแบบอิสลาม เป้าหมายจริงๆ ไม่ได้เพียงแค่มุ่งหมายแค่มีดินแดนหรืออาณาเขตที่แน่นอนชัดเจนแต่มองไปถึงการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ให้อยู่ในหลักการศาสนาอีกด้วย”

## 7. ข้อเสนอแนะการนำผลวิจัยไปปรับใช้

จากข้อสรุปของผลการศึกษาและอภิปรายผลการวิจัยในครั้งนี้ดังที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะต่อผู้ที่เกี่ยวข้องในประเด็นสำคัญกับการศึกษาในครั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการนำไปใช้ต่อไป ดังนี้คือ องค์กรด้านวิชาการศาสนาและองค์กรมุสลิม ในประเทศไทยควรที่จะต้องทำการศึกษาและสร้างความเข้าใจให้กับคนไทยทั่วไป ตลอดจนเปิดโอกาสให้เกิดการเรียนรู้ ถกเถียงทางความคิดกับภาคส่วนอื่นๆ ในสังคมต่อประเด็นของอิสลามให้มีความเข้าใจ มีการเผยแพร่ข้อมูลที่ถูกต้องของการเกิดขึ้นของรัฐอิสลามที่สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างเอื้ออารี ไม่มีอคติและหวาดระแวง ไม่มีการแบ่งแยก ซึ่งตามที่ประวัติศาสตร์การเมืองของ

การสถาปนารัฐอิสลามในสมัยของท่านศาสนานั้นจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างไปจากขบวนการรัฐอิสลามไอเอสหรือกลุ่มขบวนการเคลื่อนไหวอิสลามอื่นๆ นอกจากนี้ สังคมไทยควรที่จะต้องเปิดใจให้กว้างเพื่อที่จะเรียนรู้และรับรู้ถึงข้อเท็จจริงว่าแนวคิดการสร้างรัฐอิสลามที่แท้จริงตามหลักการอิสลามหรือตามแบบฉบับท่านศาสดามุฮัมมัดแห่งศาสนาอิสลามนั้นเป็นอย่างไรเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างเข้าใจกันซึ่งจะนำไปสู่สังคมสันติสุขต่อไป

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

- คุรซิด อะห์หมัด. (2541). *อิสลาม: ความหมายและคำสอน* [Islam: It's Meaning and Message] (จรัญ มะลูลีม, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: อิสลามิกอะเคเดมี.
- จรัญ มะลูลีม. (2557). รัฐอิสลามในอิรักและซีเรีย. *จุลสารความมั่นคงศึกษา*, 149, 1-41.
- ชะกะรียา บะชีร. (2540). *ตะวันขึ้นที่มะดีนะฮ์* [Sunshine at Madinah] (จรัญ มะลูลีม, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: อิสลามิกอะเคเดมี.
- มัสลัน มาหามะ. (2551). *อิสลามวิถีแห่งชีวิต*. สงขลา: สถาบันวิจัยระบบสุขภาพภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- คอลีห์ หุสัยน์ อัลอายิด. (2548). *สิทธิของชนต่างศาสนิกในประเทศอิสลาม* [The Right of Non-Muslims in the Islamic State] (อุษมาน อิดริส, ผู้แปล). ปัตตานี: วิทยาลัยอิสลามยะลา.
- สมาคมนักเรียนเก่าอาหรับประเทศไทย. (2542). *พระมหาคัมภีร์อัลกุรอานพร้อมความหมายภาษาไทย*. อัลมะดีนะฮ์ อัลมุเนาะวะเราะฮ์: ศูนย์กษัตริย์ พะฮัด เพื่อการพิมพ์อัลกุรอาน.
- สามารถ ทองเฝือ. (2562). *อิสลามกับการเมือง*. ปัตตานี: ปาตานี ฟอรัม.
- หุซัยน ฮัยกัล. (2537). *ศาสดามุฮัมมัด มหาบุรุษแห่งอิสลาม ภาค 1* [Life of Muhammad] (กิติมา อมรทัต, อุ๋น หมั่นทวี, และจรัญ มะลูลีม, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: อิสลามิกอะเคเดมี.
- อบุล อะลา เมาดูดี. (2525). *ระบอบชีวิตอิสลาม* [Islamic way of Life] (บรรจง บินกาซัน, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: ชมรมนักศึกษามุสลิม มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อิมรอน มะลูลีม. (2536). *มุฮัมมัดศาสดาแห่งอิสลาม*. กรุงเทพฯ: อิสลามิกอะเคเดมี.

### ภาษาอังกฤษ

Bowering, G. (2013). *The Princeton Encyclopedia of Islamic Political Thought*. New Jersey: Princeton University Press.

Hamidullah, M. (2007). *The Prophet's Establishing A State and His Succession*. New Delhi: Adam Publishers and Distributors.

# การสังเคราะห์กรอบแนวคิดความยุติธรรมสุขภาพในช่วง การระบาดโควิด-19 ตั้งแต่ 20 มีนาคม 2563 ถึง 31 สิงหาคม 2564: กรณีศึกษายุทธศาสตร์วัคซีนโควิด-19 ของไทย<sup>1</sup>

ภาคภูมิ แสงกนกกุล<sup>2</sup>

วันที่รับบทความ: 29 กันยายน 2564

วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 30 พฤศจิกายน 2564

วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 29 ธันวาคม 2564

## บทคัดย่อ

บทความวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพโดยใช้เอกสาร มีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนวรรณกรรม ทฤษฎี แนวคิดต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ที่กล่าวถึงความเหลื่อมล้ำสุขภาพ ความยุติธรรม การป้องกันโรค เพื่อสังเคราะห์กรอบแนวคิดความยุติธรรมสุขภาพในช่วงการระบาดโควิด-19 อันหนึ่งผลกระทบจากการระบาดของโควิด-19 และผลกระทบจากมาตรการควบคุมโรคเกิดขึ้นแตกต่างกันไปในแต่ละกลุ่มประชากร โดยกลุ่มที่ลำบากที่สุดมีแนวโน้มที่จะได้รับผลกระทบหนักกว่า ยิ่งไปกว่านั้นการระบาดของโควิด-19 มีความซับซ้อนและเกี่ยวพันมีจำกัดเฉพาะระบบสุขภาพ แต่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อีกทั้งทรัพยากรที่มีจำกัดก็อาจเกิดการกระจายไม่ทั่วถึงต่อความจำเป็นของประชาชน จึงเกิดคำถามเกี่ยวกับความยุติธรรมขึ้นมากมาย บทความนี้มีการบูรณาการแนวคิดการจัดการความเสี่ยงสุขภาพ แนวคิดปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพ แนวคิดยุติธรรมสุขภาพเข้าด้วยกัน และสังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดยุติธรรมสุขภาพในช่วงการระบาดโควิด-19 ในบทความนี้ได้นำกรอบแนวคิดมาวิเคราะห์ยุทธศาสตร์วัคซีนโควิด-19 ของไทย ซึ่งค้นพบว่ายุทธศาสตร์ยังขาดการสร้างความยุติธรรมกระบวนการในการออกแบบนโยบายแห่งชาติ รวมถึงมีผลให้การกระจายวัคซีนมีความเหลื่อมล้ำในบางกลุ่มประชากร แต่มีการรับผิดชอบโดยรัฐกรณีเกิดความเสียหายร้ายแรงจากวัคซีนซึ่งช่วยส่งเสริมความยุติธรรมชดเชยแก้ไข ข้อเสนอของบทความได้แก่ 1) การควบคุมโรคควรให้ความสำคัญทั้งความยุติธรรมกระบวนการ ความยุติธรรมการกระจาย และความยุติธรรมชดเชยแก้ไข 2) การกระจายทรัพยากรในสถานการณ์ควบคุมโรค ควรมองภายใต้มุมมองที่หลากหลาย

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนจากมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ

<sup>2</sup> อาจารย์ ดร. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200 อีเมล: pakpoom.sa@cmu.ac.th

ทั้งด้านประสิทธิภาพ และคุณค่าด้านอื่นๆ เช่น ความเท่าเทียม เสรีภาพ และผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ 3) การควบคุมโรคต้องมีการทำงานร่วมกันทั้งปัจจัยระดับประเทศ ระดับสังคมและชุมชน และระดับบุคคล

**คำสำคัญ** โควิด-19, ความยุติธรรมสุขภาพ, ปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพ, การป้องกันโรค, กรอบแนวคิด

# A Conceptual Framework for Health Justice During the COVID-19 Pandemic from 20<sup>th</sup> March 2020 to 31<sup>st</sup> August 2021: A Case Study of the COVID-19 Vaccine Strategy in Thailand

Pakpoom Saengkanokkul<sup>3</sup>

Received: 29 September 2021

Revised: 30 November 2021

Accepted: 29 December 2021

## Abstract

The article is qualitative research using the document review. This research has objective to review literature, theories and current concepts referring to the inequality of health, justice, health prevention and synthesizes a conceptual framework of health justice during the COVID-19 pandemic. Besides, the impact of COVID-19 pandemic and the negative impact of COVID-19 control measures differs significantly among different groups, which the most vulnerable group are the one who face with the most severe effects. This pandemic is complicated. It involves not only the healthcare system, but economic, social, and political system in general. Moreover, with scarcity of health resources, allocation of might not be enough for everybody's needs, which raises important questions regarding social justice. This article conducted a review of literature on justice and a synthesis of a conceptual framework of health justice under the context of COVID-19 pandemic by means of integration of concepts of health risk management, social health determinants and health justice. This article also used this synthesized concept to analyze a case study of the COVID-19 vaccine strategy in Thailand. It found that the strategy should have strengthened both procedural justice and distributive justice. But it implemented a no-fault compensation program for the COVID-19 vaccines which is crucial for improving corrective justice. This study proposed that 1) disease control should encompass procedural

---

<sup>3</sup> Lecturer, Ph.D., Faculty of Economics, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200  
E-mail: pakpoom.sa@cmu.ac.th

justice, distributive justice, and corrective justice 2) resources shall not limited to efficiency or success in disease control; but needs to involve equity, liberty, and economic impacts. 3) Collaboration between national level, community and society level, individual level is important to control disease.

**Keywords** Covid-19, Health Justice, Social Health Determinants, Health Prevention, Conceptual Framework

## 1. บทนำ

สำหรับสุขภาพระดับบุคคล สุขภาพเป็นสินค้าพิเศษ (Special Good) ที่ทำหน้าที่โดยตรงในการสร้างสวัสดิภาพส่วนบุคคล และช่วยให้ปัจเจกสามารถทำกิจกรรมต่างๆ เพื่อไขว่คว้าบรรลุจุดหมายหมายของชีวิตของแต่ละคน (Anand, 2006, pp. 17-18) การมีสุขภาพแข็งแรงจึงเป็นการถูกบันทึกและปิดกั้นโอกาสในชีวิตของคนๆ นั้นที่จะมีทางเลือกในการใช้ชีวิตเพื่อถึงตามจุดหมายหมายที่วางไว้ (Nielsen, 2015, p. 1) ยิ่งไปกว่านั้น นโยบายสาธารณสุขมาตรการสาธารณสุข รวมถึงปัจจัยสังคม มีอิทธิพลต่อการกระจายสุขภาพระดับส่วนรวม ซึ่งความไม่เท่าเทียมของการกระจายดังกล่าวจึงสามารถสะท้อนเรื่องความยุติธรรมสังคม (Ruger, 2009, pp. 3-5)

ในสถานการณ์ปัจจุบันที่มีการระบาดของโควิด-19 แพร่กระจายไปทั่วโลก ได้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพประชาชน ทำให้ความสามารถในการทำงานของระบบหายใจคนไข้ลดลง และกรณีร้ายแรงสุดอาจสูญเสียชีวิตได้ ยิ่งไปกว่านั้นมาตรการเพื่อควบคุมการระบาดโรค เช่น มาตรการล็อกดาวน์ (Lockdown) ก็ส่งผลกระทบต่อทั้งภาคการผลิต การค้า การบริโภค การจ้างงาน และภาคการเงิน (Hevia & Neumayer, 2020, p. 5) อีกทั้งส่งผลกระทบต่อทางจิตใจและทางสังคม วิธีชีวิตใหม่ (New Normal) และมาตรการเว้นระยะห่างทางสังคม (Social Distancing) ได้เปลี่ยนแปลงการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้คน และสร้างความกดดัน ความกังวลต่อความไม่แน่นอน และความเครียดให้แก่ประชาชน ถึงแม้การระบาดของโรคไม่ได้จำเพาะเจาะจงต่อกลุ่มประชากรใด แต่ทว่าระดับผลกระทบก็แตกต่างกันระหว่างกลุ่มประชากร เช่น กลุ่มเด็กหนุ่มสาว และบุคลากรการแพทย์มีความเสี่ยงสูงต่อกลุ่มอาการกังวล (Saladino, Algeri, & Auriemma, 2020, p. 2)

รายงานของ Oxfam ได้เรียกขานโควิด-19 เป็นไวรัสแห่งความเหลื่อมล้ำ การระบาดได้เปิดเผยการขาดแคลนเงินสนับสนุนจากรัฐต่อระบบสุขภาพ รวมถึงความล้มเหลวของการบริการสุขภาพภาคเอกชนที่เลือกให้บริการตามอำนาจซื้อของลูกค้า กลุ่มประชากรชายขอบมักจะได้รับผลกระทบทางสุขภาพและมีอัตราการตายจากโควิด-19 สูงกว่า ส่วนผลกระทบต่อภาคการศึกษาทำให้การพัฒนาทุนมนุษย์ต้องถอยหลังไปกว่า 20 ปี พวกเขาเด็กๆ ในประเทศที่รายได้น้อยต้องได้รับผลกระทบจากการไม่ได้ไปโรงเรียนกว่า 4 เดือน ยิ่งไปกว่านั้นจำนวนคนตกงานก็เพิ่มขึ้นเป็นหลายร้อยล้านคน และกว่าครึ่งหนึ่งของคนตกงานไม่มีสิทธิรับเงินชดเชยการว่างงาน (Berkhout, Galasso, Lawson, Rivero Morales, Taneja, & Vázquez Pimentel, 2021, pp. 9-17)

เนื่องจากการระบาดโควิด-19 เป็นโรคอุบัติใหม่ ข้อมูลที่เกี่ยวกับไวรัสและการแพร่ระบาดยังไม่สมบูรณ์ และเกิดความไม่แน่นอนต่อการบริหารจัดการ จึงเป็นสิ่งที่ยากและตัดสินใจสรุปได้ว่าความแตกต่างของผลกระทบโควิด-19 ในแต่ละกลุ่มประชากรดังที่กล่าวมาเป็นเรื่องยุติธรรมหรือไม่? แต่ด้วยความรุนแรงของการระบาดที่คร่าชีวิตคนนับล้านทั่วโลก จึงมีความจำเป็นที่จะต้องตั้งคำถามเรื่องความยุติธรรมและสร้างกรอบแนวคิด สำนวนอย่างรอบด้านเกี่ยวกับความยุติธรรมหรือไม่ยุติธรรมสุขภาพภายใต้สถานการณ์ระบาดโควิด-19 (Anand, 2021, p. 1)

## 2. วัตถุประสงค์

เพื่อทบทวนวรรณกรรม ทฤษฎี แนวคิดต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ที่กล่าวถึงความเหลื่อมล้ำ ความไม่เท่าเทียมด้านสุขภาพ และสังเคราะห์กรอบแนวคิดความยุติธรรมสุขภาพภายใต้สถานการณ์ระบาดโควิด-19

## 3. ระเบียบวิธีการศึกษา

บทความนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพโดยศึกษาเอกสาร ทบทวนวรรณกรรมโดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิ ข้อมูลงานวิจัย บทความ หนังสือ นโยบายการรับมือการระบาดโควิด-19 (โดยเลือกช่วงเวลาเริ่มต้นตั้งแต่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2563 ซึ่งเป็นช่วงเวลาเริ่มต้นการระบาดระลอกหนึ่งในไทย และสิ้นสุดวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2564 ซึ่งมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจในรัฐสภา ในประเด็นการจัดการโควิด-19) เพื่อบูรณาการกรอบแนวคิดการจัดการความเสี่ยงสุขภาพ และป้องกันโรค กรอบแนวคิดปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพ กรอบแนวคิดความยุติธรรมสุขภาพ เพื่อสังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดความยุติธรรมสุขภาพภายใต้สถานการณ์โควิด-19 นอกจากนี้มีการนำกรอบแนวคิดที่สังเคราะห์ไปสอบถามความเห็นเพิ่มเติมจากผู้เชี่ยวชาญและทีมวิจัยในมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ และนำข้อเสนอแนะดังกล่าวมาปรับปรุงให้ดีขึ้น

## 4. ทบทวนวรรณกรรม

### 4.1 การป้องกันโรคและปัจจัยการตัดสินใจป้องกันโรค

ความเสี่ยง คือ สถานการณ์ที่สามารถคำนวณความน่าจะเป็นของผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นได้ (ทั้งด้านบวกและด้านลบ) จึงสามารถประกันความเสี่ยงได้ (Knight, 1921, pp. 223-226) การเกิดโรคและเจ็บป่วยก็เป็นผลลัพธ์ของความเสี่ยงสุขภาพ ในแต่ละโรคก็มีปัจจัยความเสี่ยงหลายปัจจัยที่ทำงานร่วมกัน ส่งผลให้แต่ละบุคคลมีความน่าจะเป็นเจ็บป่วยที่แตกต่างกัน

ความเสี่ยงสุขภาพนอกจากเป็นความเสี่ยงบุคคลแล้ว ยังเป็นความเสี่ยงสังคมอีกด้วยกล่าวคือสามารถส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมากในสังคมและต้องการสังคมเพื่อจัดการความเสี่ยงร่วมกัน การเข้าใจความเสี่ยงสุขภาพมีความสำคัญในการป้องกันโรคและการเจ็บป่วยซึ่งช่วยลดความสูญเสียสุขภาพที่สามารถหลีกเลี่ยงได้ (World Health Organization, 2009)

การจัดการความเสี่ยงสุขภาพมีเครื่องมือสำคัญ 3 ชนิดได้แก่ 1) การอ้อมเพื่อใช้ในยามฉุกเฉิน คือการที่ปัจเจกบุคคลเลือกตัดสินใจเสียสละเงินบางส่วนในปัจจุบันเพื่อนำไปอ้อมใช้ในอนาคตกรณีที่เกิดเจ็บป่วย 2) การทำประกันสุขภาพ คือ การที่สมาชิกในสังคมเข้าร่วมถัวเฉลี่ยความเสี่ยงสุขภาพด้วยกัน โดยการเสียสละเบี้ยประกันเพื่อได้รับกรมธรรม์การรักษาพยาบาลกรณีที่เกิดการเจ็บป่วย 3) การป้องกันโรค แบ่งเป็น 3 ระดับได้แก่ การป้องกันโรคปฐมภูมิ คือ การใช้มาตรการแทรกแซงต่างๆ เพื่อลดความน่าจะเป็นของการเกิดโรค การเจ็บป่วย การบาดเจ็บ มาตรการเหล่านี้จึงต้องเตรียมพร้อมก่อนที่จะเกิดโรค, การป้องกันโรคทุติยภูมิ คือ มาตรการต่างๆ ที่ใช้เพื่อตรวจพบแต่เนิ่นๆ และมาตรการแทรกแซงเพื่อควบคุมโรคและลดความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นให้น้อยสุด เช่น การตรวจคัดกรอง การป้องกันโรคตติยภูมิ คือ การลดความเสี่ยงของการเกิดภาวะแทรกซ้อน ความสูญเสีย การบาดเจ็บเพิ่มเติมจากโรคที่เป็นอยู่ (Baumann & Karel, 2013, pp. 1532-1534)

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์การระบาดโควิด-19 เป็นเหตุการณ์วิกฤติที่เกิดขึ้นแบบฉับพลัน (Shock) และต่อเนื่องยาวนานตั้งแต่การระบาระลอกแรกช่วงมีนาคม พ.ศ. 2563 จนปัจจุบัน ทำให้ปัจเจกบุคคลไม่สามารถวางแผนการเงินและเก็บออมใช้ในยามฉุกเฉินอย่างเพียงพอ อีกทั้งการระบาดโควิด-19 เป็นการระบาดแบบวงกว้างกระทบประชากรจำนวนมากพร้อมๆ กันและมีความเสียหายสูง ทำให้ความเสี่ยงดังกล่าวไม่เหมาะสมต่อการประกันภาคเอกชน ดังนั้น เครื่องมือจัดการความเสี่ยงหลักจึงเป็นการป้องกันโรค โดยการป้องกันการระบาดโควิด-19 แบ่งเป็น 2 กลุ่มหลักได้แก่ 1) การใช้วัคซีนและมาตรการที่ใช่ยา และ 2) มาตรการที่ไม่ใช่ยา (Non-Pharmaceutical Measures) เพื่อลดการสัมผัสและแพร่กระจายเชื้อโรค เช่น การใส่หน้ากากอนามัย การตรวจคัดกรอง การเว้นระยะห่างสังคม มาตรการล็อกดาวน์ เป็นต้น

ในมุมมองเศรษฐศาสตร์นั้น การป้องกันโรคเป็นการลงทุนชนิดหนึ่งเพื่อให้ได้อรรถประโยชน์สูงสุด เป็นการลงทุนในปัจจุบันเพื่อได้รับผลตอบแทนในอนาคตคือ การลดความน่าจะเป็นในการเกิดโรค และลดความสูญเสียกรณีเจ็บป่วย บุคคลจะตัดสินใจลงทุนป้องกันโรคเมื่ออรรถประโยชน์ส่วนเพิ่มของการป้องกันโรคมกกว่าหรือเท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่มของการป้องกันโรค แบบจำลองการลงทุนการป้องกันโรคที่เหมาะสมที่สุด (Optimal Health Prevention) Courbage and Rey (2006, pp. 1323-1327) ได้อธิบายว่าความกลัวต่อการ

เจ็บป่วยมีผลต่ออัตราประโยชน์ส่วนเพิ่มของการป้องกันโรค ซึ่งความกลัวดังกล่าวขึ้นอยู่กับปัจจัย เช่น การศึกษา ความรู้ความเข้าใจการแพทย์ ประสบการณ์ป่วย ความกลัวอย่างเดียวมีผลที่กำกวมต่อการตัดสินใจป้องกันโรค จึงต้องมีความรอบคอบ (Prudence) ประกอบด้วยซึ่งหมายถึงความอ่อนไหวต่อความเสี่ยง ความรอบคอบที่มากขึ้นส่งผลให้ต้นทุนส่วนเพิ่มของการป้องกันโรคเพิ่มขึ้น ดังนั้น บุคคลจะป้องกันโรคมากขึ้นเมื่อมีความกลัวต่อโรคมากขึ้นและความรอบคอบน้อยลง

แบบจำลองข้างต้นมีข้อจำกัดที่วางอยู่บนฐานการเลือกอย่างมีเหตุผล (Rational Choice) แต่ทว่ามนุษย์มีกระบวนการคิดและอารมณ์ที่ซับซ้อนในการป้องกันโรค ตัวอย่างเช่น การป้องกันโรคด้วยวัคซีนภาคบังคับที่รัฐจัดทำให้โดยไม่เสียมูลค่า ก็ยังพบอัตราการฉีดวัคซีนต่ำกว่าระดับเหมาะสมได้ ดังเช่นในเขตชนบทของอินเดีย (Benerjee, Duflo, Glennerster, & Kothari, 2010, pp. 1-2) ปัญหาดังกล่าวพบได้ทั้งในกลุ่มประเทศรายได้สูง กลุ่มประเทศรายได้ปานกลางและรายได้ต่ำ โดยสาเหตุเป็นได้ทั้งด้านอุปทาน คือ การขาดแคลนวัคซีน และการกระจายวัคซีนไม่ทั่วถึง แต่ก็มาจากการปฏิเสธและความลังเลที่จะรับวัคซีนถึงแม้มีการบริการวัคซีนอย่างเพียงพอได้ด้วยเช่นกัน (Larson et al., 2015, p. 4165) แบบจำลอง 3 C ซึ่งมีแนวความคิดด้านพฤติกรรมศาสตร์ได้อธิบายว่าการรับวัคซีนเป็นผลลัพธ์ทางพฤติกรรมที่มาจากกระบวนการตัดสินใจที่ซับซ้อน สาเหตุของความลังเลที่จะฉีดวัคซีนของบุคคล ขึ้นอยู่กับ ความไว้วางใจต่อวัคซีน (Confidence) ความชะล่าใจต่อตัวโรค (Complacency) และความสะดวกสบายในการรับวัคซีน (Convenience) โดยปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความรู้สึกดังกล่าวทั้งสามมีทั้ง 1) ปัจจัยในระดับสังคมวัฒนธรรม บริบททางด้านระบบสุขภาพ ระบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง เช่น การสื่อสารมวลชนในประเด็นเรื่องโรคระบาดและวัคซีน ความเชื่อด้านศาสนา ระบบการเมืองและบริหารรัฐกิจ อุปสรรคทางภูมิศาสตร์ 2) ปัจจัยระดับส่วนบุคคลและครอบครัว เช่น ประสบการณ์ของสมาชิกในครัวเรือนในการได้รับวัคซีน ความเชื่อและความตระหนักถึงส่วนบุคคลต่อการป้องกันโรค การรับรู้ถึงความเสี่ยงและผลได้ของวัคซีน ความรู้และความตระหนักถึงโรคระบาดและวัคซีน 3) ปัจจัยระดับตัววัคซีน เช่น ราคา อุปทานของวัคซีน ประสิทธิภาพและความเสี่ยงของวัคซีน การบริหารจัดการวัคซีน การขนส่งกระจายวัคซีน การให้คำแนะนำของบุคลากรการแพทย์ต่อตัววัคซีน เป็นต้น โดยการสื่อสารมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจมาก ถ้ามีการสื่อสารที่ไม่ดี ก็อาจจะพบความลังเลและการปฏิเสธได้ถึงแม้จะมีอุปทานและความพร้อมในการกระจายส่งวัคซีนก็ตาม (WHO EU Working Group on Vaccine Communications, 2011; McDonald, 2015, pp. 4162-4163)

การป้องกันโรคนอกจากเป็นการตัดสินใจส่วนบุคคลแล้ว ยังเป็นเรื่องผลกระทบต่อประชากรจำนวนมากและจำเป็นต้องใช้มาตรการสาธารณสุขเพื่อเข้ามาจัดการควบคุม

การระบาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการระบาดร้ายแรงที่รัฐต้องเข้ามามีบทบาทอย่างมากในการจัดการวิกฤติระดับชาติ การเตรียมความพร้อมระบบสุขภาพจึงมีส่วนสำคัญในการช่วยลดความรุนแรงเมื่อเกิดการระบาดโรค กรอบแนวคิดของ Atun, Lennox-Chhugani, Drobniewski, Samyshkin, and Coker (2004, pp. 269-270) เสนอการเตรียมความพร้อมการรับมือโรคระบาดโดยแบ่งเป็น การประเมินองค์ประกอบด้านระบบสุขภาพ ซึ่งเป็นการประเมินหลายมิติ ทั้งทางด้านการเมือง กฎหมาย สังคม เศรษฐกิจ ประชากร ระบบการคลัง การบริหารจัดการระบบสุขภาพ การจัดสรรและกระจายทรัพยากรสุขภาพ ระบบสุขภาพเป็นโครงสร้างพื้นฐานก่อนเกิดการระบาด ถ้ามันมีการเตรียมความพร้อมที่ดีแล้ว ก็จะช่วยให้อุปกรณ์ป้องกันโรคที่สร้างขึ้นใหม่เข้ามาประสานเชื่อมโยงได้ทันที โครงการป้องกันโรคก็ต้องมีการประเมินความพร้อมด้วยเช่นกัน ได้แก่ รูปแบบการบริหารจัดการองค์การของโครงการป้องกันโรค การคลังและทรัพยากรที่ใช้ในโครงการ การจัดสรรและกระจายบริการสุขภาพเพื่อป้องกันโรค ระบบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับตัวโรคและการสื่อสาร และบริบทแวดล้อมอื่นๆ

#### 4.2 ปัจจัยกำหนดสุขภาพและบริการสุขภาพ

สุขภาพเป็นสินค้าคงทนที่เราใช้ประโยชน์ทุกๆ วัน โดยเราต้องมีการลงทุนเพื่อชะลอการเสื่อมสภาพ นอกจากนี้ มันยังเป็นทุนมนุษย์ที่ช่วยให้มีความสามารถการผลิตที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม สุขภาพก็เป็นสิ่งที่ตัดแบ่งไม่ได้และไม่ควรนำมาแลกเปลี่ยนในกลไกตลาด การกระจายใหม่ของระดับสุขภาพประชากรจึงไม่สามารถตัดแบ่งสุขภาพได้โดยตรง แต่ใช้มาตรการแทรกแซงต่างมุ่งเข้าไปที่การกระจายใหม่ของปัจจัยกำหนดสุขภาพ (Segall, 2010, pp. 4-5) การบริการสุขภาพเป็นหนึ่งในปัจจัยกำหนดสุขภาพที่สำคัญมาก เนื่องจากส่งผลกระทบต่อสุขภาพทั้งในรูปของการรักษาให้หายจากการป่วย การป้องกันโรค การส่งเสริมสุขภาพให้ดีขึ้น นอกจากนี้ บริการสุขภาพเป็นสินค้าที่ตัดแบ่งได้ และแลกเปลี่ยนได้ในกลไกตลาด การเข้าถึงบริการสุขภาพจึงขึ้นอยู่กับราคาและความสามารถในการจ่าย ซึ่งความแตกต่างของการใช้บริการสุขภาพในแต่ละกลุ่มประชากรก็สร้างปัญหาเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำสุขภาพตามมา ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการกระจาย เช่น การสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เพื่อมิให้การเข้าถึงบริการสุขภาพต้องขึ้นอยู่กับกลไกตลาดเท่านั้น นอกจากนี้ ปัจจัยกำหนดการใช้บริการสุขภาพมีความซับซ้อนและมีหลายมิติ ทั้งปัจจัยด้านเศรษฐกิจสังคม ปัจจัยด้านประชากร ปัจจัยด้านการระบาดวิทยา ล้วนส่งผลต่อความแตกต่างของการใช้บริการสุขภาพในแต่ละประชากร (Geitona, Zavras, & Kyriopoulos, 2007, p. 144)

อย่างไรก็ตาม การขยายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและการพัฒนาเทคโนโลยีการรักษาก็ไม่เพียงพอที่จะให้มีการกระจายสุขภาพที่เท่าเทียมกันได้ (Segall, 2010, p. 5)

เนื่องจากปัจจัยกำหนดสุขภาพมีความซับซ้อนและมีปัจจัยอื่นๆ นอกเหนือจากการรักษาพยาบาล ได้มีงานศึกษาหลายๆ ชิ้นที่แสดงกรอบแนวคิดเพื่อระบุว่าปัจจัยกำหนดสุขภาพประกอบด้วยปัจจัยใดและมีกลไกการทำงานอย่างไร เช่น แบบจำลองปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพของ Dahlgren and Whitehead (1991, pp. 11-13) กรอบแนวคิดนี้ได้แบ่งปัจจัยกำหนดสุขภาพออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่ 1) ปัจจัยเฉพาะตัวบุคคล และวิถีการดำรงชีวิต เช่น พันธุกรรม เพศ เชื้อชาติ พฤติกรรมสุขภาพ 2) ปัจจัยระดับชุมชนและเครือข่ายสังคม เช่น การสร้างความยืดหยุ่นทางสังคม เครือข่ายชุมชน 3) ปัจจัยระดับสภาพแวดล้อมการดำรงชีวิต และสภาพการทำงาน เช่น ลักษณะงาน รายได้ ความปลอดภัยในการทำงาน 4) ปัจจัยระดับมหภาค เช่น ระบบเศรษฐกิจ วัฒนธรรม นโยบายสาธารณะ ที่เป็นตัวกำหนดให้ระดับสุขภาพแตกต่างกันไปในแต่ละประชากร ตัวอย่างเช่น พฤติกรรมการสูบบุหรี่จัดซึ่งเป็นปัจจัยเฉพาะบุคคลส่งผลให้คนๆ นั้นมีความเสี่ยงในการเป็นมะเร็งปอดมากขึ้น แต่พฤติกรรมดังกล่าวก็อาจมีแรงสนับสนุนจากปัจจัยระดับชุมชน เช่น อยู่ในชุมชนที่การสูบบุหรี่เป็นวิถีชีวิตประจำวันของชุมชน หรือมาจากปัจจัยสภาพแวดล้อมการทำงานที่ ลักษณะงานที่มีความเครียดสูงถึงแม้นโยบายรัฐมีความพยายามรณรงค์ลดอัตราการสูบบุหรี่ เป็นต้น

กรอบแนวคิดของ Wagstaff (2002, p. 99) มีความคล้ายกับแบบจำลองของ Dahlgren and Whitehead (1991) โดยแบ่งปัจจัยเป็น 3 ระดับ ได้แก่ 1) ปัจจัยระยะใกล้ ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลโดยตรงต่อสุขภาพ ได้แก่ คริวเรือนและชุมชน เช่น ทรัพย์สินของคริวเรือน ทั้งในรูปการเงิน หรือวัตถุอื่น, ความเสี่ยงสุขภาพของคริวเรือนและการตอบสนองต่อความเสี่ยง เช่น สุขภาพคริวเรือน หรือการตัดสินใจเลือกใช้บริการสุขภาพของคริวเรือนเมื่อเจ็บป่วย, ความเชื่อค่านิยมชุมชน เครือข่ายชุมชน ทุนสังคม และโครงสร้างพื้นฐานของชุมชน 2) ปัจจัยระยะกลาง ได้แก่ ระบบสุขภาพ และระบบอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นปัจจัยทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ระบบการคลังสาธารณสุข ระบบการผลิตและการจัดสรรบริการสุขภาพ ยา และอุปกรณ์การแพทย์ ระบบการจัดสรรน้ำสะอาดและอาหาร ซึ่งปัจจัยชั้นกลางก็มีอิทธิพลต่อปัจจัยระยะใกล้ เช่น ระบบสุขภาพที่กระจายจำนวนหมอและพยาบาลแตกต่างกันไปในกลุ่มประชากร ก็ส่งผลให้คริวเรือนมีระดับการใช้บริการสุขภาพที่แตกต่างกัน 3) ปัจจัยระยะไกล ได้แก่ นโยบายและการปฏิบัติงานของรัฐบาล เช่น นโยบายเศรษฐกิจ นโยบายสุขภาพ การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ซึ่งนโยบายก็ส่งผลต่อทิศทางการทำงานของระบบโครงสร้างสุขภาพและโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ เช่น นโยบายการเปลี่ยนแปลงค่าตอบแทนบุคลากรการแพทย์ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงการกระจายบุคลากรการแพทย์ใหม่ในแต่ละพื้นที่

กรอบแนวคิดปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพได้ถูกต่อยอดโดยคณะกรรมการด้านปัจจัยกำหนดสุขภาพแห่งองค์การอนามัยโลกเพื่อสร้างกรอบแนวคิด CSDH ที่มีความละเอียดมากขึ้นซึ่งมีฐานความคิดในการผสม 1) แนววิเคราะห์จิตสังคม 2) แนววิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมือง สุขภาพ และการผลิตทางสังคมเกี่ยวกับความเจ็บป่วย 3) กรอบเศรษฐกิจสังคม และการวิเคราะห์หลายชั้น เข้าด้วยกันเพื่อกำหนดและแบ่งกลุ่มปัจจัยกำหนดสุขภาพ รวมทั้งอธิบายกลไกในการกระจายสุขภาพที่ไม่เท่าเทียมกัน กรอบแนวคิดดังกล่าวได้แบ่งปัจจัยกำหนดสุขภาพออกเป็น 2 กลุ่มได้แก่ ปัจจัยเชิงโครงสร้างของความเหลื่อมล้ำสุขภาพ ซึ่งเป็นปัจจัยที่เปลี่ยนแปลงได้ยาก ได้แก่ บริบทสังคมเศรษฐกิจการเมือง เช่น ระบบอภิบาล นโยบายเศรษฐกิจมหภาค นโยบายสังคม นโยบายสาธารณะอื่นๆ และค่านิยม/วัฒนธรรมสังคม ปัจจัยเชิงโครงสร้างจะเป็นตัวสร้างการแบ่งช่วงชั้นทางสังคม แต่ละช่วงชั้นจะมีอำนาจต่อรอง ทรัพยากร ความมั่งคั่ง เช่น รายได้ การศึกษาที่เหลื่อมล้ำ มีจุดเริ่มต้นทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน ซึ่งปัจจัยเชิงโครงสร้างของความเหลื่อมล้ำสุขภาพจะเป็นตัวกำหนดทิศทางและทำงานผ่านปัจจัยกลุ่มที่สองได้แก่ ปัจจัยชั้นกลางกำหนดสุขภาพแล้วจะนำไปสู่ผลลัพธ์สุขภาพที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยปัจจัยชั้นกลางกำหนดสุขภาพ ได้แก่ 1) สภาพแวดล้อมทางวัตถุ เช่น สภาพความเป็นอยู่และสภาพการทำงาน การเข้าถึงอาหาร ปัจจัยสี่ 2) พฤติกรรมสุขภาพ และปัจจัยทางชีวภาพ เช่น พันธุกรรม 3) สภาพแวดล้อมจิตสังคม เช่น ความเครียด ความสัมพันธ์ครอบครัว การช่วยเหลือสนับสนุนจากครอบครัว เป็นต้น โดยโครงสร้างสังคมที่เหลื่อมล้ำแบ่งเป็นชนชั้น เช่น ด้านการศึกษา รายได้ ชาติพันธุ์ ทำให้แต่ละชนชั้นมีความเสี่ยงสุขภาพที่ไม่เท่ากัน โดยทั่วไปชนชั้นที่ด้อยโอกาสจะมีความเสี่ยงมากกว่า และเมื่อเจ็บป่วยแล้วชนชั้นดังกล่าวก็มีความเสี่ยงที่จะเจ็บป่วยร้ายแรงและฟื้นฟูสุขภาพได้ช้ากว่าชนชั้นอื่นๆ อีกทั้งการเจ็บป่วยก็ยิ่งส่งผลกระทบต่อเชิงลบทางด้านเศรษฐกิจสังคมของเขาหนักกว่าชนชั้นอื่น ดังนั้น การปฏิบัติงานเพื่อลดช่องว่างสุขภาพก็ควรทำในหลายระดับ ได้แก่ นโยบายระดับทั้งระบบที่มุ่งเป้าในการลดการแบ่งช่วงชั้นในสังคม ระดับนโยบายมหภาคที่มุ่งเป้าลดโอกาสในการเจ็บป่วยและสัมผัสโรคให้กลับกลุ่มด้อยโอกาส ระดับชุมชนที่มุ่งเป้าลดผลกระทบรุนแรงจากการเจ็บป่วยให้กับกลุ่มด้อยโอกาส และนโยบายระดับบุคคลที่มุ่งเป้าลดความเหลื่อมล้ำที่ตามมาจากการเจ็บป่วย เช่น การสูญเสียรายได้จากการขาดงาน (Solar & Irwin, 2010, pp. 5-8)

กรอบแนวคิดข้างต้นจะวิเคราะห์โครงสร้างทั้งระบบตั้งแต่ระดับมหภาคจนถึงระดับส่วนบุคคล ซึ่งแตกต่างจากกรอบแนวคิดองค์กรชุมชนด้านสุขภาพ (Community Organization) ที่มุ่งเน้นการสร้างสุขภาพโดยมีชุมชนเป็นพื้นฐาน ชุมชนและสมาชิกชุมชนเป็นตัวแสดงหลักในการสร้างสุขภาพ สมาชิกในชุมชนจะช่วยกันนิยามถึงปัญหาสุขภาพร่วมกัน

และคิดค้นกระบวนการเปลี่ยนแปลง การระดมทรัพยากร และพัฒนาแผนปฏิบัติการเพื่อบรรลุเป้าหมายสุขภาพร่วมกัน โดยชุมชนสามารถเป็นได้ทั้งลักษณะชุมชนทางภูมิศาสตร์ หรือชุมชนที่ไม่มีความใกล้เคียงทางภูมิศาสตร์ แต่มีความเชื่อมโยง อัตลักษณ์เดียวกัน เช่น เชื้อชาติ ภาษา เป็นต้น ซึ่งปัจจัยที่ช่วยให้สมาชิกมาเข้าร่วมกิจกรรมและผูกมัดกับองค์กรชุมชนสุขภาพ ได้แก่ สมรรถนะของชุมชนในการเปิดโอกาสให้สมาชิกเข้าร่วมได้ง่าย การสร้างพลังให้แก่สมาชิกชุมชนในการเรียนรู้ปัญหาและกล้าเผชิญแก้ปัญหา การเปิดเวทีเสวนาให้ทุกคนสามารถเสนอความคิดเห็นและยอมรับความเห็นที่แตกต่าง มีการแบ่งปันอำนาจกระบวนการตัดสินใจของชุมชน รวมถึงการเข้าใจและรับรู้โครงสร้างความเป็นธรรมของสุขภาพและต้องการเข้าร่วมแก้ไข (Wallerstein, Minkler, Carter-Edwards, Avila, & Sanchez, 2015, pp. 209-304)

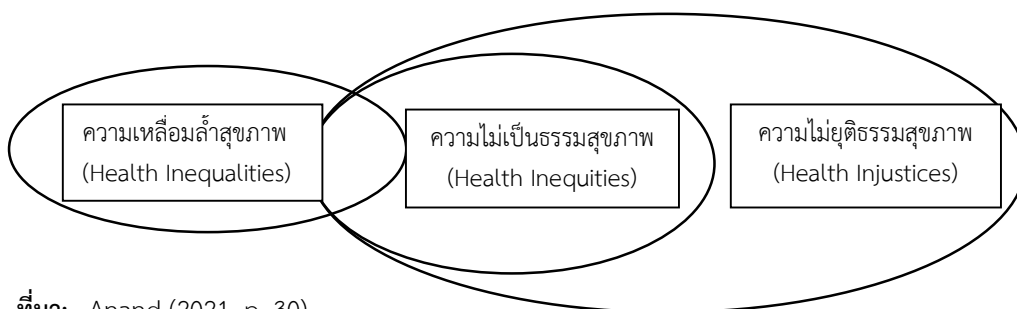
### 4.3 ความยุติธรรมสุขภาพ

ตามทัศนะของ Rawls (1999, p. 54) สุขภาพเป็นหนึ่งในทรัพยากรทางสังคมขั้นพื้นฐาน (Primary Social Goods) กล่าวคือ เป็นทรัพยากรจำเป็นที่มนุษย์ทุกคนผู้มีเสรีภาพและเท่าเทียมกันล้วนต้องการเพื่อใช้ในการทำกิจกรรมต่างๆ และเข้าร่วมสังคม ต่อมา Daniels (2008, pp. 57-63) ได้ประยุกต์แนวความคิดของ Rawls และขยายเพิ่มเติมว่า การบริการสุขภาพควรเป็นทรัพยากรสังคมขั้นพื้นฐาน เนื่องจากปัจจัยสุขภาพเป็นสิ่งซับซ้อน การบริการสุขภาพเป็นเพียงหนึ่งในปัจจัยเหล่านั้น และยังมีปัจจัยทางสังคมอื่นๆ อีกมากมายที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพได้ การกระจายสุขภาพจึงต้องพิจารณาบริการสุขภาพและปัจจัยอื่นร่วมด้วยเสมอเพื่อให้มนุษย์สามารถทำกิจกรรมประจำวันได้เป็นปกติ การเข้าถึงบริการสุขภาพย่อมส่งผลทางตรงต่อเนื่องไปยังสุขภาพและกีดกอร์นความเท่าเทียมกันทางโอกาส สำหรับ Wagstaff and Van Doorslaer (2000, pp. 1803-1862) มองว่าความเป็นธรรมในระบบสุขภาพมีวัตถุประสงค์ในการวิเคราะห์ได้แก่ 1) ความเป็นธรรมด้านสุขภาพ 2) ความเป็นธรรมด้านบริการสุขภาพ และ 3) ความเป็นธรรมด้านการเงินสุขภาพ

ถึงแม้การกระจายระดับสุขภาพที่เท่ากันมีความสำคัญ แต่ไม่จำเป็นว่าเป็นธรรมเสมอไป เช่น เพศหญิงมีอายุขัยเฉลี่ยสูงกว่าเพศชายเนื่องจากเหตุผลธรรมชาติทางพันธุกรรม การใช้มาตรการแทรกแซง เช่น ลดการเข้าถึงบริการสุขภาพของเพศหญิงเพื่อให้เพศหญิงมีอายุขัยเฉลี่ยเท่ากับเพศชาย จึงไม่สมเหตุสมผลและไม่เป็นธรรม Whitehead (1992, p. 431) เสนอให้มีการแยกกันระหว่างความเท่าเทียมและความเป็นธรรม โดยให้นิยามความยุติธรรมสุขภาพไม่ใช่การที่สุขภาพทุกคนมีระดับที่เท่ากัน (Equality) แต่ต้องเป็นความเป็นธรรม (Equity) ส่วนความไม่ยุติธรรมสุขภาพก็คือ ความแตกต่างด้านสุขภาพที่ไม่จำเป็น ที่สามารถหลีกเลี่ยงได้ หรือถูกตัดสินเชิงคุณธรรมว่าไม่ยุติธรรม Anand (2021, pp. 28-30) มองว่า

ความยุติธรรมควรเกินความมากกว่า Equality หรือ Equity เพราะกรอบดังกล่าวมองเฉพาะความยุติธรรมเปรียบเทียบ (Comparative Justice) และความยุติธรรมการกระจาย (Distributive Justice) ที่ต้องเปรียบเทียบระดับสุขภาพระหว่างประชากร ซึ่งความยุติธรรมสุขภาพมีหลายชนิดที่นอกเหนือจากการเปรียบเทียบระดับสุขภาพ เช่น ความยุติธรรมกระบวนการ ความยุติธรรมเนื้อหาสาระ ความยุติธรรมในการชดเชย เป็นต้น โดยในบทความนี้จะวิเคราะห์เฉพาะความยุติธรรมกระบวนการ ความยุติธรรมการกระจาย และความยุติธรรมในการชดเชย

**แผนภาพที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำสุขภาพ ความไม่เป็นธรรมสุขภาพ และความไม่ยุติธรรมสุขภาพ**



ที่มา: Anand (2021, p. 30)

ความยุติธรรมกระบวนการ (Procedural Justice) เป็นความยุติธรรมในกระบวนการที่นำไปสู่การกำหนดว่าสิทธิประโยชน์ ทรัพยากรและภาระหน้าที่ต่างๆ จะถูกกระจายไปยังผู้คนอย่างไร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ความยุติธรรมในขั้นตอนก่อนที่จะมีการกระจายทรัพยากร สิทธิประโยชน์ ภาระหน้าที่ ความยุติธรรมกระบวนการจึงให้ความสำคัญกับกระบวนการก่อนการกระจายมากกว่าผลลัพธ์ของการกระจาย โดยที่ผลลัพธ์การกระจายอาจจะไม่สัมพันธ์กับความยุติธรรมกระบวนการเลยก็ได้ ความยุติธรรมกระบวนการแบ่งได้เป็น 1) ความยุติธรรมกระบวนการสมบูรณ์ กล่าวคือ เมื่อมีความยุติธรรมกระบวนการแล้วผลลัพธ์ของการกระจายจะเป็นความยุติธรรมเสมอ 2) ความยุติธรรมกระบวนการไม่สมบูรณ์ คือ ลักษณะของความยุติธรรมกระบวนการที่ถึงแม้จะเกิดขึ้นแล้วก็ไม่เกี่ยวข้องว่าผลลัพธ์ของการกระจายจะยุติธรรมเสมอ (Rawls, 1999, pp. 73-77)

ลักษณะสำคัญของความยุติธรรมกระบวนการประกอบด้วย 6 ลักษณะด้วยกันได้แก่ 1) ความถูกต้องแม่นยำ (Accuracy) การตัดสินใจต่างๆ ล้วนต้องการข้อมูลที่ถูกต้องแม่นยำ

ทันเหตุการณ์มาประกอบด้วยเสมอ 2) ความคงเส้นคงวา (Consistency) กฎระเบียบต่างๆ ที่ผู้ตัดสินใจเชิงนโยบายกำหนดไว้ต้องมีความคงเส้นคงวา 3) ความไม่เอนเอียง (Impartiality) การตัดสินใจต้องปราศจากการติดกับผลประโยชน์ทับซ้อน 4) การผันกลับได้ (Reversibility) ในบางกรณีและเงื่อนไขบางประการ การตัดสินใจสามารถถูกท้าทายตั้งคำถามได้ เพื่อเกิดการทบทวน 5) ความโปร่งใส (Transparency) กระบวนการตัดสินใจต้องมีความโปร่งใสให้ประชาชนรับรู้ได้ 6) การส่งเสียง (Voice) เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้แสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วม (Tsuchiya, Miguel, Edlin, Wailoo, & Dolan, 2005, p. 120)

Daniels (2008, pp. 110-139) ก็มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยเขาเสนอว่าการกระจายทรัพยากรสุขภาพที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดความยุติธรรมนั้นไม่ควรใช้กรอบมุมมองความยุติธรรมแบบอรรถประโยชน์เท่านั้นที่มุ่งพิจารณาถึงผลลัพธ์และการสร้างอรรถประโยชน์สังคมสูงสุด แต่ควรมีกระบวนการตัดสินใจนโยบายที่ยุติธรรมด้วยเช่นกัน โดยมีลักษณะสำคัญคือ ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม (Transparency and Participation) การที่สาธารณะเข้าถึงข้อมูลได้ (Publicity Condition) การตัดสินใจต้องอยู่บนฐานเหตุผล ข้อมูลเชิงประจักษ์ และหลักการที่ยอมรับโดยทั่วไป (Relevance Condition) กลไกที่สามารถร้องเรียน และทบทวนการตัดสินใจ (Revision and Appeal Conditions) และกลไกที่รับประกันว่าหลักการที่กล่าวไว้ข้างต้นต้องมีการปฏิบัติตาม (Regulative Conditions)

ความยุติธรรมกระบวนการยังมีความสำคัญมากขึ้นภายใต้สถานการณ์ที่ทรัพยากรสุขภาพมีอยู่อย่างจำกัดและไม่สามารถกระจายได้อย่างทั่วถึงพร้อมกัน จึงต้องมีการจัดลำดับก่อนหลังว่ากลุ่มใดได้รับก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานการณ์โควิด-19 ที่เต็มไปด้วยความไม่แน่นอนสูง ทั้งจากตัวเชื้อโรค หรือจากวัคซีน ก็สร้างข้อดเว้นต่างๆ ที่ประชาชนบางกลุ่มจะเข้าถึงวัคซีน ดังนั้น ความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย รวมถึงกระบวนการเปิดโอกาสให้มีการทบทวนการจัดลำดับก่อนหลังการกระจายวัคซีนเมื่อสถานการณ์ระบาดเปลี่ยนไปจึงมีความสำคัญมาก การสื่อสารอย่างโปร่งใสต่อสาธารณะทั้งความเสี่ยงและประสิทธิภาพวัคซีนจะเป็นช่องทางในการอธิบายเหตุผลว่าเหตุใดผู้ตัดสินใจเชิงนโยบายจึงจัดลำดับก่อนหลังแบบนั้น เพื่อหวังว่าผลการสื่อสารจะช่วยให้ประชาชนยอมรับและลดความไม่พอใจต่อการกระจายที่ไม่ทั่วถึง (Vasconcelos, Marazia, Koniordou, Fangerau, Drexler, & Awuah, 2020, p. 273)

**ความยุติธรรมการกระจาย (Distributive Justice)** หมายถึง ความยุติธรรมความเท่าเทียม และการกระจายที่เหมาะสม ที่มีการตัดสินใจเชิงค่านิยมยุติธรรม ความยุติธรรมการกระจายจึงสนใจที่ผลลัพธ์ของการกระจายสิ่งต่างๆ ว่ามีความยุติธรรมหรือไม่ สิ่งที่กระจายเป็นได้ทั้งวัตถุ หรือสิ่งจับต้องไม่ได้ เช่น สิทธิการเมือง สิทธิสังคม และหน้าที่ในสังคม ความ

ยุติธรรมการกระจายจึงเกี่ยวข้องกับผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกระจาย ผู้รับการกระจาย สิ่งที่จะนำไปกระจาย และหลักเกณฑ์ หรือแนวคิดยุติธรรมที่ใช้ในการกระจาย ในหัวข้อ 4.1 และ 4.2 อธิบายเรื่องปัจจัยที่ทำให้ผลลัพธ์การกระจายสุขภาพและบริการสุขภาพมีความแตกต่างกัน แต่ก็ต้องมีกรอบแนวคิดยุติธรรมเพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจว่าความเหลื่อมล้ำนั้นๆ เป็นความยุติธรรมหรือไม่ ซึ่งแนวคิดความยุติธรรมการกระจายก็ได้มีผู้เสนออยู่หลากหลาย เช่น Beauchamp and Childress (2001, pp. 231-237) แบ่งกลุ่มทฤษฎีความยุติธรรมการกระจายเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

(1) อรรถประโยชน์นิยม (Utilitarian Theories) ความยุติธรรมการกระจายวางอยู่บนหลักการอรรถประโยชน์นิยม การกระจายไม่จำเป็นต้องอยู่บนกลไกตลาด และการแลกเปลี่ยนโดยสมัครใจเสมอไป แต่สามารถปรากฏในรูปของการใช้อำนาจบังคับทางกฎหมายด้วยเช่นกัน จุดประสงค์ของการกระจาย เช่น สุขภาพหรือ ทรัพยากรสุขภาพ มีเพื่อสร้างอรรถประโยชน์สูงสุดให้สังคม อย่างไรก็ตาม หลักการกระจายดังกล่าวก็เกิดคำถามถึงการรักษากรมสิทธิ์ส่วนบุคคล นอกจากนี้ การกระจายเพื่อให้เกิดอรรถประโยชน์สูงสุดก็ก่อให้เกิดผู้ได้และเสียประโยชน์ (ผู้ชนะและผู้แพ้) จากการกระจายเสมอ

(2) กลุ่มเสรีนิยม (Libertarian Theories) ความยุติธรรมของการกระจายวางอยู่บนฐานการแลกเปลี่ยนโดยสมัครใจในกลไกตลาด สังคมที่ยุติธรรมจึงให้ความสำคัญด้านการปกป้องกรรมสิทธิ์เอกชนและเสรีภาพ ปัจเจกชนแต่ละคนเป็นผู้ดีที่สุดต่อความต้องการของตนเอง และกระทำการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ความยุติธรรมด้านการกระจายที่เกิดขึ้นในสังคมสามารถแก้ไขได้ด้วยการบริจาคสมัครใจของปัจเจกชนเอง นอกจากนี้ ในบางกรณีหลักการเสรีนิยมไม่จำเป็นต้องขัดแย้งกับหลักการอรรถประโยชน์นิยม หรือหลักการยุติธรรมอื่นๆ トラบใดที่หลักการดังกล่าวไม่ขัดกับเสรีภาพ

(3) กลุ่มชุมชนนิยม (Communitarian Theories) ลักษณะสังคมเป็นพหุสังคม กรอบแนวคิดเรื่องยุติธรรมจึงมีความหลากหลายในแต่ละชุมชน สุขภาพเป็นประเด็นรับผิดชอบโดยปัจเจกและชุมชนร่วมกัน ประเพณีท้องถิ่นควรถูกร่วมพิจารณาเรื่องความเท่าเทียม การเข้าถึงด้านสุขภาพ สมาชิกในชุมชนควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้านความยุติธรรมสุขภาพของชุมชน

(4) กลุ่มเท่าเทียมนิยม (Egalitarian Theories) การกระจายของทรัพยากรบางชนิด เช่น บริการสุขภาพ ต้องมีผลลัพธ์ที่เท่ากัน (Equality of Outcome) อย่างไรก็ตาม ในบางเงื่อนไขก็อนุญาตให้มีการกระจายที่ไม่เท่าเทียมกันก็ได้และถือว่าเป็นเรื่องยุติธรรม เช่น Rawls (1999, p. 266) เสนอหลักความแตกต่าง (Difference Principle) ที่ว่าการกระจายที่ไม่เท่าเทียมโดยให้ประโยชน์ให้แก่กลุ่มประชากรที่ยากลำบากที่สุดในสังคมถือว่าเป็นความยุติธรรม

หรือ การกระจายตามหลักความสามารถ (Capability Approach) ของ Sen (1999) ที่ความยุติธรรมเกิดขึ้นเมื่อการกระจายทำให้มีชุดของทางเลือกที่มากที่สุดเพื่อปัจเจกบุคคลได้เลือกและเปลี่ยนหนทางนั้นเป็นผลลัพธ์สวัสดิภาพ

Buchanan (2009, pp. 41-70) เสนอว่าหลักการที่เป็นฐานการจัดสรร (ทรัพยากร) สุขภาพมีหลายหลักการ 1) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) การกระจายทรัพยากรมีการคำนึงถึงการใช้ปัจจัยการผลิตให้น้อยที่สุดโดยได้ผลลัพธ์มากที่สุด 2) หลักความจำเป็น (Need Approach) การกระจายทรัพยากรตามความจำเป็นสุขภาพ เช่น ผู้ป่วยที่มีความจำเป็นต้องได้รับการผ่าตัดเปลี่ยนอวัยวะ ก็ควรมีการจัดสรรการรักษาพยาบาลเปลี่ยนอวัยวะให้ 3) หลักสิทธิสุขภาพ การกระจายทรัพยากรวางอยู่บนฐานสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย 4) หลักความสามารถในการจ่าย การกระจายทรัพยากรขึ้นอยู่กับความสามารถในการจ่าย โดยผู้มีความสามารถมากกว่าต้องมีภาระการจ่ายด้านสุขภาพมากกว่า 5) หลักความเท่าเทียมกันทางโอกาส นอกจากนี้ หลักการเหล่านี้สามารถขัดกันเองได้

สำหรับ Wagstaff and Van Doorslaer (2000, pp. 1803-1862) มองว่า ความเป็นธรรมด้านการเงินสุขภาพควรยึดหลักความเป็นธรรมแนวตั้ง (Vertical Equity) กล่าวคือ มีการปฏิบัติไม่เหมือนกัน คนที่มีความสามารถในการจ่ายมากกว่าต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสุขภาพมากกว่า ตรงกันข้ามกับความเป็นธรรมด้านบริการสุขภาพควรยึดหลักความเป็นธรรมแนวขวาง (Horizontal Equity) กล่าวคือ ผู้ที่มีความจำเป็นสุขภาพเหมือนกันต้องได้รับการบริการสุขภาพที่เหมือนกัน เช่น คนที่ป่วยด้วยโรคเดียวกันก็ควรได้รับการรักษาที่เหมือนกัน ส่วนความเป็นธรรมด้านสุขภาพ ควรจะพิจารณาเฉพาะความแตกต่างด้านสุขภาพที่เป็นผลสืบเนื่องจากปัจจัยด้านเศรษฐกิจสังคมเท่านั้นที่ถือว่าเป็นความแตกต่างสุขภาพที่ไม่ยุติธรรม เช่น ความแตกต่างด้านสุขภาพอันเป็นผลมาจากระดับการศึกษา รายได้ เป็นต้น

Anand (2021, pp. 23-27) มองว่าการกระจายสุขภาพและสวัสดิภาพสามารถวางอยู่บนหลักการต่างๆ ได้แก่ 1) ความเท่าเทียม (Equality) เช่น ระดับสุขภาพควรมีระดับเท่ากัน อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวก็อาจมีข้อจำกัดที่ลดทอนความพยายามส่วนบุคคลในการเพิ่มระดับสุขภาพมากกว่าผู้อื่น หรือมีการแทรกแซงเพื่อลดระดับสุขภาพของคนที่ดีที่สุดให้เท่ากับระดับสุขภาพของคนที่ย่ำแย่ที่สุด 2) กระจายตามลำดับความสำคัญ (Priority) มักพบในสถานการณ์ทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัด และต้องเลือกลำดับก่อนหลังให้แก่ประชากรต่างๆ ซึ่งการจัดลำดับดังกล่าวจึงขึ้นอยู่กับกรอบคุณธรรมของผู้ตัดสินใจเชิงนโยบายหรือผู้มีอำนาจในการกระจาย เช่น ให้ตามลำดับคิว หรือ ให้แก่ประชากรกลุ่มลำบากที่สุด เป็นต้น 3) กระจายให้เพียงพอ (Sufficiency) การกระจายไม่จำเป็นต้องเท่าเทียมกันแต่แตกต่างกันได้ โดยให้แต่ละบุคคลจนเพียงพอ เช่น การกระจายบริการสุขภาพตามระดับความจำเป็นสุขภาพของแต่ละคน

จากหัวข้อ 4.1 และหัวข้อ 4.2 ซึ่งบ่งชี้ว่าปัจจัยทั้งระดับมหภาค ระดับนโยบาย, ปัจจัยระดับครอบครัวและชุมชน, ปัจจัยส่วนบุคคล สามารถส่งผลกระทบต่อ การป้องกันโรค การกระจายสุขภาพและบริการสุขภาพ รวมถึงมีความหลากหลายของทฤษฎียุติธรรมการกระจาย ดังนั้น งานศึกษาด้านความยุติธรรมสุขภาพและสวัสดิภาพจึงไม่ได้พิจารณาถึงเฉพาะด้านความเท่าเทียมกันของผลลัพธ์ แต่การไม่เท่าเทียมกันในบางกรณีเป็นสิ่งที่ยอมรับได้และยุติธรรม เพื่อให้มีความชัดเจนในการนิยามว่าความไม่เท่าเทียมของผลลัพธ์แบบไหนจะมีความยุติธรรม จึงมีการแบ่งปัจจัยกำหนดสุขภาพและบริการสุขภาพเป็น 2 กลุ่มได้แก่ 1) ตัวแปรความพยายาม (Efforts) กล่าวคือ ตัวแปรที่มีอิทธิพลจากส่วนบุคคล เช่น รสนิยมส่วนบุคคล 2) ตัวแปรสภาพแวดล้อม (Circumstances) กล่าวคือ ตัวแปรที่อยู่นอกเหนือจากอิทธิพลส่วนบุคคล เช่น นโยบายสาธารณะ ซึ่งความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากตัวแปรความพยายามจะเป็นสิ่งที่ยอมรับได้และยุติธรรม ส่วนความเหลื่อมล้ำของผลลัพธ์ที่เกิดจากตัวแปรสภาพแวดล้อมจะเป็นความไม่ยุติธรรม (Fleurbaey & Schokkaert, 2009; Jusot, Tubeuf, & Trannoy, 2010; Brunori & Peragine, 2011)

เมื่อมีความเหลื่อมล้ำที่มีสาเหตุจากตัวแปรสองกลุ่มแตกต่างกันแล้ว จึงมีหลักการให้รางวัลและชดเชย (Reward and Compensation) พิจารณาด้วย โดยหลักการให้รางวัลอยู่บนฐานที่ว่า ความเหลื่อมล้ำจากตัวแปรความพยายามเป็นสิ่งที่ไม่ต้องถูกแก้ไข การที่บุคคลนั้นได้รับผลลัพธ์ที่ดีกว่าคนอื่นย่อมยุติธรรมเนื่องจากเป็นรางวัลจากความพยายาม เช่น คนที่สุขภาพดีจากการออกกำลังกายทุกวันเป็นความยุติธรรม และไม่จำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงเพื่อลดระดับสุขภาพเขาให้เท่ากับคนอื่น ส่วนหลักการชดเชยวางอยู่บนฐานที่ว่า ความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากตัวแปรสภาพแวดล้อมเป็นความไม่ยุติธรรมและต้องได้รับการชดเชยเพื่อแก้ไขความไม่ยุติธรรมนี้ เช่น การที่คนจนมีการเข้าถึงบริการสุขภาพน้อยกว่าคนรวยนั้นไม่ยุติธรรม และต้องมีการชดเชยเพื่อให้คนจนได้เข้าถึงบริการรักษาเหมือนผู้อื่น เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การจำแนกตัวแปรดังกล่าวก็สามารถเปลี่ยนสลับไปมาได้ตามแนวความคิดยุติธรรมการกระจายที่แตกต่างกันเช่น ในมุมมองของเสรีนิยมมองว่าพฤติกรรมส่วนบุคคลเป็นตัวแปรพยายาม สิ่งที่ปัจเจกชนตัดสินใจเองก็ต้องรับผิดชอบเอง ดังนั้น ผลลัพธ์ที่เหลื่อมล้ำจึงยุติธรรม เช่น ผู้สูบบุหรี่จัดก็ควรรับผิดชอบค่ารักษาพยาบาลตนเอง แต่ถ้าเป็นมุมมองด้านความเท่าเทียมด้านโอกาสมองว่านิสัยการสูบบุหรี่มีอิทธิพลมาจากโครงสร้างสังคมด้วย ประชากรที่ใช้แรงงานหนักมีการสูบบุหรี่ที่มากกว่ากลุ่มอื่นๆ ดังนั้น นิสัยการสูบบุหรี่จึงมีอิทธิพลมาจากตัวแปรสภาพแวดล้อม สังคมจึงต้องร่วมรับผิดชอบการรักษาพยาบาลให้บางส่วน

**ความยุติธรรมในการชดเชย (Corrective Justice)** เป็นความยุติธรรมที่พิจารณาในกรณีความสัมพันธ์สองฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ละเมิดสิทธิของอีกฝ่ายทั้งตั้งใจและไม่ตั้งใจ

และเกิดความเสียหายขึ้น โดยปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นและนำไปสู่ความเสียหายนั้นเป็นความผิด ผู้กระทำผิดอาจจะได้ประโยชน์จากการกระทำผิดหรือไม่ก็ได้ (Miller, 2021) ดังนั้น เมื่อมองความยุติธรรมการกระจายที่ทำหน้าที่การกระจายทรัพยากร สิทธิและหน้าที่ต่างๆ แก่กลุ่มประชากรแล้ว ความยุติธรรมในการชดเชยก็ทำหน้าที่เสมือนปกป้องสิทธิอีกชั้นหนึ่ง (Benson, 1992, p. 530) อย่างไรก็ตาม ความยุติธรรมสองชนิดนี้ก็มีแนวความคิดที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ความยุติธรรมการกระจายเป็นปฏิสัมพันธ์หลายฝ่าย ทั้งฝ่ายผู้ตัดสินกระจายทรัพยากร และฝ่ายผู้รับที่มีหลายคน ความยุติธรรมการกระจายจึงนำไปประยุกต์ใช้ในสถาบันสังคมต่างๆ เพื่อนำไปสู่การกระจายผลลัพธ์ที่ยุติธรรมตามแนวความคิดต่างๆ ในระดับสังคมโดยกว้าง และเกี่ยวข้องกับความยุติธรรมสังคม (Miller, 2021)

ส่วนความยุติธรรมในการชดเชยวางอยู่บนความเสมอภาคของผู้กระทำและผู้ถูกละเมิด เสมือนเป็นกระจกและภาพสะท้อนซึ่งกันและกัน (Weinrib, 2012, p. 2) เมื่อผู้กระทำผิดได้ประโยชน์จากการกระทำแล้ว และความเสียหายเกิดขึ้นกับผู้ถูกละเมิด ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมในการชดเชยจึงมุ่งพิจารณาเพื่อให้ผู้กระทำนำประโยชน์ที่ได้กลับคืนสู่ผู้ถูกละเมิด หรือย้อนกลับไปสู่ตำแหน่งเดิมก่อนที่จะมีการก่อความผิดเกิดขึ้น (Stephen, 1992, p. 453) ความยุติธรรมในการชดเชยจึงเป็นหลักยุติธรรมที่ชดเชยความเสียหายระหว่างภาคเอกชน และปรากฏในกฎหมายแพ่ง กฎหมายละเมิด เป็นต้น ทั้งนี้ ความยุติธรรมในการชดเชยก็ไม่จำเป็นที่จะนำมาซึ่งความยุติธรรมการกระจาย ตัวอย่างเช่น คนจนได้ปล้นทรัพย์สินของคนรวย ซึ่งเป็นความผิดและมีความเสียหายเกิดขึ้น ดังนั้น เพื่อย้อนกลับไปตำแหน่งเดิม คนจนจึงต้องคืนทรัพย์สินให้กับคนรวย โดยที่ความเหลื่อมล้ำของการกระจายความมั่งคั่งก็ยังคงมีเช่นเดิม

นอกจากนี้ ในบางกรณีผู้กระทำความผิดนั้นไม่ใช่เอกชน แต่เป็นภาครัฐที่ละเมิดและสร้างความเสียหายให้แก่เอกชน แต่เนื่องจากการคุ้มกันของรัฐต่อการรับผิด (Immunity in State Liability) รัฐได้ใช้อำนาจมหาชนในการทำนโยบาย จึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายดังกล่าว ผู้เสียหายก็ไม่มีสิทธิใดๆ เรียกร้องค่าชดเชยจากรัฐ การยึดหลักการคุ้มกันของรัฐต่อการรับผิดมีข้อดีทางเศรษฐศาสตร์คือ ช่วยปกป้องการสูญเสียงบประมาณแผ่นดินเพื่อใช้จ่ายชดเชยจากการกระทำผิดของรัฐ และหลีกเลี่ยงการผลิตนโยบายแบบป้องกันที่ฝ่ายบริหารไม่ทำอะไรเลยเพื่อหลีกเลี่ยงการก่อความผิด (Dari-Mattiacci, Garoupa & Gomez-Pomar, 2010, pp. 789-791)

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดการคุ้มกันของรัฐต่อการรับผิดก็ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ และเสนอข้อดีของการยกเลิกหลักการดังกล่าว เช่น ช่วยให้รัฐมีแรงจูงใจในการระมัดระวังการก่อความผิด ลดแรงจูงใจในการก่อความผิด (Dari-Mattiacci et al., 2010, pp. 793-799) ในบางรัฐจึงมีการรับผิดโดยรัฐโดยแบ่งเป็น 2 ลักษณะคือ 1) การรับผิดทางละเมิด เพื่อให้มีการ

จำแนกชัดเจนระหว่างความผิดจากการละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือความผิดจากรัฐ และเพื่อให้รัฐมีแนวทางในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐ เช่น หลักการควบคุมฝ่ายปกครอง หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน 2) การรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด มีเพื่อเสริมการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างร้ายแรงโดยไม่มีผู้ใดกระทำความผิด ไม่ว่าจะเป็ฝ่ายรัฐหรือเอกชน แต่เพื่อความสมานฉันท์ในสังคมแล้ว สมาชิกทุกคนในสังคมจึงต้องเฉลี่ยรับผิดชอบความเสียหายนั้น เช่น ความเสียหายจากนโยบายสาธารณะ เป็นต้น (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555; วิษณุ วัลย์ญู, 2551 อ้างถึงใน เตชะ มหาเสนา, 2561) ความยุติธรรมในการชดเชยสามารถประยุกต์ในเรื่องการรับผิดชอบทางการแพทย์ เช่น การที่ผู้ป่วยได้รับความเสียหายจากการรักษาของแพทย์ที่ไม่ได้ระมัดระวังเพียงพอ เป็นต้น รวมถึงการรับผิดชอบทางการแพทย์โดยปราศจากความผิด

กล่าวสรุปในส่วนการทบทวนวรรณกรรม การกระจายสุขภาพและบริการสุขภาพที่เหลื่อมล้ำกันในแต่ละกลุ่มประชากรมีสาเหตุจากปัจจัยกำหนดที่มีกลไกเชื่อมโยงกันในหลายระดับ ทั้งปัจจัยเชิงโครงสร้าง ปัจจัยระดับชุมชนและสังคม รวมถึงปัจจัยระดับครัวเรือนและส่วนบุคคล อย่างไรก็ตาม ก็ต้องมีการนำกรอบแนวคิดความยุติธรรมการกระจายในสำนักคิดต่างๆ เข้ามามัดดลินเชิงคุณค่าว่า ผลลัพธ์ที่เหลื่อมล้ำของการกระจายสุขภาพและบริการสุขภาพนั้นๆ มีความเป็นธรรมหรือไม่ (Equity) นอกจากนี้ ยังมีความยุติธรรมชนิดอื่น เช่น ความยุติธรรมกระบวนการ และความยุติธรรมในการชดเชย ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างจากความยุติธรรมการกระจาย แต่ก็มีความสำคัญให้การสังเคราะห์กรอบแนวคิดยุติธรรมสุขภาพมีความครอบคลุมมากขึ้น

## 5. ผลการศึกษา

### 5.1 กรอบแนวคิด (Conceptual Framework) ความยุติธรรมสุขภาพภายใต้สถานการณ์ระบาดโควิด-19

จากแผนภาพที่ 2 กรอบแนวคิดความยุติธรรมสุขภาพในช่วงสถานการณ์ระบาดโควิด-19 มีการบูรณาการแนวคิดการป้องกันโรคและปัจจัยการตัดสินใจป้องกันโรค แนวคิดปัจจัยกำหนดสุขภาพและบริการสุขภาพ และความยุติธรรมสุขภาพ เพื่ออธิบายถึงปัจจัยทั้งระดับรัฐ สังคมและชุมชน ครอบครัวและบุคคล ผสานกันส่งผลต่อผลลัพธ์การกระจายที่หลากหลายในแต่ละกลุ่มประชากร อีกทั้งอธิบายความยุติธรรมมีหลายรูปแบบ โดยวิเคราะห์ความยุติธรรมกระบวนการ ความยุติธรรมการกระจาย และความยุติธรรมในการชดเชย เพื่อนำมาอธิบายถึงความเชื่อมโยงของความยุติธรรมดังกล่าว



เพื่อหาฉันทามติร่วมกันในท้ายสุด หาข้อสรุปสุดท้ายของความขัดแย้งออกมาเป็นการปฏิบัติได้จริงขึ้นมา (Rawls, 1999, pp. 1-10)

Daniels (1979, 2003) ได้อธิบายความแตกต่างระหว่าง ดุลยภาพแห่งการทบทวนแบบแคบ (Narrow Reflective Equilibrium) และแบบกว้างแคบ (Wide Reflective Equilibrium) โดยแบบแรกมีลักษณะการถกเถียง เมื่อการตัดสินใจเชิงคุณธรรมของปัจเจกถูกท้าทายจากสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป หรือถูกท้าทายจากหลักคุณธรรมอื่น เพื่อนำไปสู่การทบทวนอีกครั้งว่าการตัดสินใจเชิงคุณธรรมของเรายังถูกต้องหรือไม่ หรือควรจะมีการปรับปรุงใหม่ อย่างไรก็ตาม การทบทวนดุลยภาพแบบแคบจะเป็นลักษณะเรื่องการตอบคำถามความยุติธรรมในแต่ละกรณีจำเพาะมากกว่าที่จะเป็นความยุติธรรมทั่วไปที่ยอมรับในวงกว้าง ซึ่งแตกต่างจากการทบทวนดุลยภาพแบบกว้าง ที่มีการทบทวนว่าการตัดสินใจเชิงคุณธรรมของเรานั้นเป็นความยุติธรรมทั้งในมุมมองของเราและของคนอื่นๆ ด้วย ซึ่งการจะขยายวงแบบนี้ได้จึงต้องมีการประสาน และถูกท้าทายจากแนวคิดต่างๆ ที่หลากหลาย การที่แต่ละคนยึดหลักความยุติธรรมและมีการตัดสินใจเชิงคุณธรรมที่แตกต่างกันเนื่องจากมีภูมิหลังและข้อจำกัดที่ต่างกัน ดุลยภาพแบบกว้างจึงมีลักษณะของสัญญาประชาคม ที่ต้องอาศัยกระบวนการปรึกษาหารือเพื่อนำไปสู่ฉันทามติร่วมจากการแข่งขันที่หลากหลายของแนวคิดยุติธรรมต่างๆ ภายใต้โครงสร้างสังคมที่เสรีและเป็นธรรม

ในสถานการณ์ปัจจุบันก็เช่นเดียวกัน มีความเห็นแตกต่างจากหลายฝ่ายในการจัดการปัญหาโควิด-19 แต่ละฝ่ายมองภายใต้มุมมองที่แตกต่างกัน และมีข้อเสนอการสร้างคุณธรรมที่อาจขัดแย้งกันได้ มาตรการจัดการปัญหาโควิด-19 จึงไม่ควรให้ความสำคัญในรูปแบบอรรถประโยชน์เท่านั้น กล่าวคือมุ่งแต่ความสำเร็จการคุมโรค แต่ควรมีความสมดุลกับความยุติธรรมในมุมมองอื่น เช่น ความเท่าเทียม หรือเสรีภาพ เป็นต้น นอกจากนี้ ความยุติธรรมก็ควรครอบคลุมทั้งความยุติธรรมการกระจาย ความยุติธรรมกระบวนการ และความยุติธรรมในการชดเชย

### ***กระบวนการออกแบบนโยบาย (Policy Process)***

การระบาดโควิด-19 เป็นปัญหาสุขภาพระดับชาติ นโยบายสาธารณะจากรัฐบาลมีบทบาทสำคัญสูงในการจัดการวิกฤติ การจัดการระบาดโรคโควิด-19 เกี่ยวพันกับหลายหน่วยงานในรัฐบาล อีกทั้งเป็นภัยคุกคามอย่างรวดเร็วและกว้างขวางต่อประชาชน ในบางรัฐจึงจำเป็นต้องใช้อำนาจฉุกเฉินในการบริหารจัดการ (Lundgren & Klamberg, 2020, p. 306) ดังนั้น การเสริมสร้างลักษณะสำคัญของความยุติธรรมกระบวนการ ได้แก่ ความถูกต้องแม่นยำ ความคงเส้นคงวา ความไม่เอนเอียง ความโปร่งใส ความผันกลับได้ และการส่งเสริม จึงสามารถช่วยให้กระบวนการผลิตนโยบายมีความน่าเชื่อถือจากประชาชนมากขึ้น (ดูความยุติธรรม

กระบวนการในหัวข้อ 4.3) โดยลักษณะดังกล่าวสามารถถูกประยุกต์ใช้ได้ภายในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการออกแบบนโยบายซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนการกำหนดวาระ การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ การนำไปปฏิบัติ การประเมินนโยบาย และการทบทวนนโยบายและข้อเสนอแนะ (Birkland, 2016, p. 28)

นอกจากนี้ การผลิตนโยบายสาธารณะเพื่อรับมือการระบาดโควิด-19 ต้องมีการทำงานร่วมกับนโยบายด้านเศรษฐกิจ สวัสดิการสังคม และนโยบายสาธารณะอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากการแพร่ระบาดและมาตรการควบคุมโรคมีจำเพาะเจาะจงเฉพาะด้านสุขภาพ แต่เกี่ยวพันถึงด้านสวัสดิการสังคม และเศรษฐกิจ เช่น มาตรการการจัดการทรัพยากร การแพทย์ทั้งของภาครัฐและเอกชนเพื่อจัดการการระบาดโรค การสื่อสารให้ข้อมูลการป้องกันโรคแก่ประชาชนบนฐานวิทยาศาสตร์ การจัดการพื้นที่สาธารณะและเอกชนในระดับประเทศ หรือในกรณีการเพิ่มระดับล็อกดาวน์ที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ จึงต้องชั่งน้ำหนักระหว่างผลได้จากการควบคุมโรคและผลเสียต่อเศรษฐกิจ อีกทั้งควรมีการเชื่อมโยงระหว่างระบบสุขภาพกับระบบอื่นด้วย มีการเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจการเมือง และระบบสวัสดิการสังคม เพื่อพัฒนาสมรรถนะทุกระบบพร้อมๆ กันในการเตรียมพร้อมรับมือการระบาดในแต่ละระลอก เช่น มาตรการล็อกดาวน์ต้องมีระบบสวัสดิการสังคมที่ดีเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนปฏิบัติตามมาตรการของรัฐ

ลูกศรเส้นประที่ออกจากกระบวนการยุติธรรมกระบวนการแสดงถึงกระบวนการทบทวนกรอบแนวคิดยุติธรรมกระบวนการ เพื่อมาพัฒนาแนวความคิดยุติธรรมกระบวนการอีกครั้ง

### **ปัจจัยกำหนดสุขภาพและบริการสุขภาพ (Health and Healthcare Determinants)**

ในแต่ละประเทศมีความแตกต่างของบริบททางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง ได้แก่ วัฒนธรรม ค่านิยมสังคม ระบบการเมืองการปกครองและบริหารรัฐกิจ นโยบายสาธารณะต่างๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยกำหนดสุขภาพระดับโครงสร้างที่ได้สร้างและคงสภาพลำดับชั้นทางสังคม (ดูกรอบแนวคิด CSDH ในหัวข้อ 4.2) ภายใต้สถานการณ์ที่มีโรคระบาด ประชาชนถูกจัดแบ่งเป็นกลุ่มตามตำแหน่งแห่งที่ทางเศรษฐกิจสังคมการเมือง อาทิ ระดับการศึกษา เชื้อชาติ รายได้ อาชีพการทำงาน เป็นต้น ซึ่งการแบ่งช่วงชั้นสังคมดังกล่าวยังสะท้อนถึงอำนาจในการเข้าไปมีส่วนร่วมต่อรองการกระจายทรัพยากรอีกด้วย ทำให้นโยบายที่ผลิตออกมาเป็นรูปแบบที่แตกต่างตามลักษณะของกลุ่มเป้าหมายต่างๆ

นอกจากบทบาทของนโยบายสาธารณะแล้ว ปัจจัยด้านครอบครัวและสังคม ปัจจัยด้านบุคคลและครอบครัวที่มีผลต่อการตัดสินใจป้องกันโรค รวมถึงปัจจัยกำหนดสุขภาพด้วย (ดูหัวข้อ 4.1 และ 4.2) ปัจจัยระดับโครงสร้างประสานงานร่วมกับส่วนปัจจัยกำหนด(บริการ)

สุขภาพระดับชุมชนและสังคม เช่น ค่านิยมชุมชน ความเข้มแข็งของเครือข่ายสังคม ทุนสังคม โครงสร้างสาธารณูปโภคของชุมชน การจัดการพื้นที่สาธารณะและพื้นที่เอกชนในชุมชน เป็นต้น และประสานงานร่วมกับปัจจัยระดับบุคคลและครอบครัว เช่น ปัจจัยพฤติกรรมสุขภาพและปัจจัยชีวภาพบุคคล ปัจจัยด้านจิตใจและความสัมพันธ์ในครอบครัว รูปแบบการดำเนินชีวิตและพฤติกรรมสุขภาพ การเข้าถึงบริการสุขภาพ สมาชิกในครอบครัวและอิทธิพลของสมาชิกในครอบครัวต่อการตัดสินใจป้องกันโรค ประสบการณ์การเจ็บป่วย ล้วนส่งผลต่อการตัดสินใจป้องกันโรค และการกระจายระดับสุขภาพ

ปัจจัยกำหนดสุขภาพทั้ง 3 ระดับต่างมีความเชื่อมโยงกัน และกำหนดผลลัพธ์การกระจายที่แตกต่างกันในแต่ละกลุ่มประชากร เช่น นโยบายการควบคุมโรคของรัฐที่มีคำสั่งให้ปิดพื้นที่สาธารณะอย่างตลาคันด์ ย่อมส่งผลกระทบต่อชุมชนเมืองเขตยากจนอย่างมาก เพราะตลาคันด์เป็นพื้นที่ด้านการค้า การเข้าถึงแหล่งอาหาร สถานที่พบปะและวิถีประจำวันของคนในชุมชน การปิดตลาคันด์ยังส่งผลกระทบต่อรายได้และความมั่นคงทางอาหารของครัวเรือนในชุมชนด้วย เมื่อรัฐไม่มีมาตรการช่วยเหลือด้านรายได้ หรือการขนส่งอาหาร ก็มีความเป็นไปได้สูงที่คนในชุมชนจะไม่ปฏิบัติตาม และการแพร่ระบาดของโรคก็กว้างขวางมากขึ้น

### *การกระจายบริการสุขภาพ และทรัพยากรเพื่อป้องกันโรค (Resource and Healthcare Allocation for Health Prevention)*

การป้องกันโรคปฐมภูมิมีจุดประสงค์เพื่อลดความเสี่ยงในการติดโรค โดยมีมาตรการใช้ยาและสาธารณสุข เช่น วัคซีน และมาตรการที่ไม่ใช่ยา เช่น การกระจายอุปกรณ์ในการป้องกันสัมผัสเชื้อ เช่น หน้ากากอนามัย เจลแอลกอฮอล์ การให้ข้อมูลข่าวสารและความรู้แก่ประชาชนเรื่องป้องกันโรค เป็นต้น

ปัจจัยกำหนดสุขภาพที่แตกต่างกันทำให้ การกระจายบริการสุขภาพและทรัพยากรเพื่อป้องกันโรคแตกต่างกันในแต่ละกลุ่มประชากร อย่างไรก็ตาม ความไม่เท่าเทียมกันดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเป็นความไม่ยุติธรรมเสมอไปทุกกรณี ดังนั้น จำเป็นต้องมีแนวความคิดยุติธรรมการกระจายเพื่อนำมาตัดสินเชิงคุณค่าว่ายุติธรรมหรือไม่ยุติธรรม โดยแนวความคิดด้านความยุติธรรมการกระจายมีหลากหลาย เช่น อรรถประโยชน์นิยม เสรีนิยม เท่าเทียมนิยม ชุมชนนิยม และแนวคิดอื่นๆ ซึ่งผู้แสดงที่แตกต่างกันก็อาจจะมีแนวความคิดยุติธรรมการกระจายที่ต่างกันได้

เช่น รัฐบาลที่ให้ความสำคัญด้านอรรถประโยชน์และการป้องกันโรคเป็นหลัก จึงออกมาตรการจำกัดกิจกรรมที่มีความเสี่ยงสูง เช่น จำกัดการนั่งกินอาหารในร้าน หรือจำกัดการเปิดสถานบันเทิง ในมุมมองรัฐแล้วมาตรการเลือกปฏิบัติดังกล่าวนี้มีความยุติธรรม แต่ถ้า

ในมุมมองของผู้ประกอบการผู้เสียประโยชน์แล้วอาจรู้สึกถึงความไม่เป็นธรรมจากการเลือกปฏิบัติดังกล่าว

หรือการกระจายที่ไม่เท่าเทียมกันก็สามารถวางอยู่บนฐานการให้รางวัลได้เช่นเดียวกัน โดยมีจุดประสงค์เพื่อตอบสนองต่อการเสียสละความพยายามของบางกลุ่มประชากรต่อสาธารณะประโยชน์ เช่น การให้รางวัลแก่บุคลากรด่านหน้าที่เสียสละเสี่ยงภัยต่อการป้องกันโรค จึงต้องได้รับ หน้ากากอนามัย ชุดป้องกันโรค มากกว่ากลุ่มประชากรอื่น นอกจากนี้การกระจายดังกล่าวยังเป็นไปในแนวทางเดียวกับบรรลประโยชน์ด้วยเนื่องจากการกระจายอุปกรณ์การป้องกันโรคให้กับกลุ่มเสี่ยงการระบาดวงกว้าง

การป้องกันโรคหุติยภูมิมีจุดประสงค์เพื่อตรวจพบการเจ็บป่วยแต่เนิ่นๆ เพื่อลดความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นภายหลัง หรือลดการแพร่กระจายโรคไปวงกว้างเกินกว่าจะควบคุม โดยมีมาตรการสำคัญคือ การกระจายบริการการตรวจคัดกรองการติดเชื้อโควิด-19 และแยกผู้ติดเชื้อออกเพื่อกักตัว ซึ่งสามารถพบความเหลื่อมล้ำการป้องกันโรคหุติยภูมิ และต้องมีแนวความคิดยุติธรรมการกระจายเพื่อนำมาตัดสินเชิงคุณค่าว่ายุติธรรมหรือไม่ยุติธรรมเช่นเดียวกัน

เช่น กรณีรัฐบาลได้กำหนดเกณฑ์การตรวจโควิด-19 โดยไม่เสียมูลค่า ตรวจได้เฉพาะบุคคลผู้มีอาการเข้าข่าย หรือผู้มีความเสี่ยงสูงสัมผัสผู้ป่วยโควิด-19 แต่ไม่มีการขยายสิทธิการตรวจคัดกรองครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม (ไทยรัฐออนไลน์, 2563) ซึ่งมีฐานคิดของนโยบายมาจากจากการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุดและอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของสมรรถนะระบบสุขภาพในการตรวจคัดกรองโรคในแต่ละวัน ทำให้ประชาชนที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าวแต่ต้องการตรวจจึงไม่มีสิทธิ และต้องจ่ายเงินเองเพื่อซื้อการคัดกรองจากภาคเอกชน อันเป็นการสร้างภาระการเงินโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มคนยากจน ทำให้เข้าถึงบริการป้องกันโรคอย่างยากลำบากและเผชิญความเสี่ยงในการติดโรคสูงขึ้น

กรณีการแยกกักตัวของผู้ป่วยโควิด-19 อาการไม่รุนแรง รัฐบาลได้ให้คำแนะนำแก่ประชาชนในการเว้นระยะห่างสังคม แม้กระทั่งตอนอยู่บ้านก็ควรอยู่แยกห้องจากสมาชิกครอบครัวเพื่อเป็นการระวังป้องกันการติดเชื้อแบบสากล (Universal Precaution) อย่งไรก็ตาม พื้นที่อาศัยของครัวเรือนยากจนมีอย่างจำกัด (ธานี ชัยวัฒน์, นิชาภัทร ไม้งาม, ณีรัฐศุภณ ดำชื่น, จารุวัฒน์ เอ็มชบุตร, ปกรณ์สิทธิ ฐานา, และชนลักษณ์ ชัยศรีลักษณ์, 2563, น. 45) และทำให้เกิดความเสี่ยงติดโรคทั้งครอบครัวได้ง่ายกว่า

ตัวอย่างการตั้งคำถามข้างต้นเป็นการทบทวนหาดุลยภาพในแบบแคบซึ่งช่วยให้ทบทวนการตัดสินใจเชิงคุณธรรมในแต่ละกรณีจำเพาะ อย่งไรก็ตาม การกระจายทรัพยากรและบริการสุขภาพมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ สภาพแวดล้อม ทำให้มีผู้ได้ประโยชน์

และผู้เสียประโยชน์จากการกระจายเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ผลลัพธ์ของการกระจายดังกล่าว จึงต้องมีกระบวนการหาคะดุลยภาพการทบทวนแบบกว้างด้วย (แสดงเป็นลูกศรเส้นประ) เพื่อหาฉันทามติร่วมของความขัดแย้งทางความคิดต่างๆ รวมถึงทบทวนนโยบายกระจายทรัพยากร สุขภาพและเข้าสู่กระบวนการผลิตนโยบายสาธารณะและการกระจายใหม่เพื่อให้มีความ ยุติธรรมการกระจายมากขึ้น

การป้องกันโรคติดเชื้อเป็นการป้องกันโรคภายหลังการป่วยแล้วมีจุดประสงค์เพื่อลด ความสูญเสียจากโรค และลดการเสียชีวิตตามมา โดยยาต้านไวรัสฟาวิพิราเวียร์เป็นแนวทาง หลักการรักษาโรคโควิด-19 นอกจากนี้ กรณีผู้ป่วยมีอาการรุนแรงแล้วต้องมีการเข้าถึงการรักษา แพทย์เฉพาะทางรวมถึงได้เข้ารับการรักษาในแผนกผู้ป่วยวิกฤติ อย่างไรก็ตาม ค่าใช้จ่ายบริการ ดังกล่าวมีมูลค่าสูง และมีจำนวนจำกัด ส่งผลให้เมื่อมีการระบาดรุนแรงและผู้ป่วยอาการหนัก จำนวนมากเกิดขึ้นพร้อมกันแล้ว ระบบสุขภาพอาจจะไม่สามารถให้บริการแก่ทุกคนเท่าเทียม กันและต้องเลือกลำดับสำคัญก่อนหลัง (Priority) หรือให้ตามหลักการเพียงพอ (Sufficiency) (ดูความยุติธรรมการกระจายในหัวข้อ 4.3)

เช่น การกระจายยาฟาวิพิราเวียร์โดยให้แก่นคนติดเชื้ออย่างเท่าเทียมกันทุกคนโดย ไม่เลือกแบ่งตามอาการ ซึ่งเป็นการแบ่งโดยใช้หลักยุติธรรมเท่าเทียม แต่ว่าการกระจาย ดังกล่าวจะถูกตั้งคำถามทันทีถ้ามีการขาดแคลนยา การแบ่งลักษณะเท่าเทียมกันอาจไม่มี ประโยชน์ในการรักษา เนื่องจากปริมาณยาแต่ละคนที่ได้รับไปนั้นไม่เพียงพอต่อการฆ่าไวรัส ดังนั้น จึงต้องพิจารณาใช้หลักความยุติธรรมอื่นเข้ามาแทนเพื่อกระจายยาใหม่ เช่น แบ่งตาม อาการโรค หรือความจำเป็นสุขภาพ คนที่มีความเสี่ยงในการเสียชีวิตจากอาการแทรกซ้อนของ โควิดมากกว่ามีความจำเป็นมากกว่าและควรได้รับยาก่อน ในขณะที่กลุ่มคนหนุ่มสาวที่มีอาการ ไม่หนักและสามารถสร้างภูมิคุ้มกันเองได้ อาจพิจารณารักษาประคับประคองแทน

การบริหารจัดการทรัพยากรสุขภาพที่มีอยู่จำกัดภายใต้การระบาดเป็นหน้าที่ของ แพทย์ปฏิบัติงานเป็นผู้ตัดสินใจลำดับก่อนหลังว่าผู้ป่วยคนไหนควรได้รับการรักษา ก่อน อย่างไร ก็ตาม การตัดสินใจดังกล่าวย่อมสร้างความอ่อนล้าทางจิตใจ และแบกรับความรู้สึกผิดทาง ศีลธรรม เนื่องจากการตัดสินใจให้การรักษาคคนใดคนหนึ่งย่อมหมายถึงการเขียนใบมรณภาพ แก่ผู้ป่วยคนอื่นๆ ที่ไม่ได้รับการรักษาไปพร้อมๆ กัน ดังนั้น คู่มือปฏิบัติการจัดการทรัพยากร ขาดแคลนภายใต้การระบาดโรคร้ายแรงที่ได้รับการให้ข้อมูลและฉันทามติจากองค์กรวิชาชีพ แพทย์ รวมถึงวางอยู่บนหลักฐานเชิงประจักษ์ทางวิทยาศาสตร์ จึงสำคัญอย่างมากเพื่อลดการะ การตัดสินใจของบุคลากรการแพทย์ด้านหน้า นอกจากนี้ คู่มือดังกล่าวต้องมีการทบทวน (แสดงเป็นลูกศรเส้นประ) ปรับปรุงอย่างสม่ำเสมอเพื่อทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์

### **การกระจายสุขภาพ ภาระค่าใช้จ่ายสุขภาพ และสวัสดิภาพ (Health, Health Financing and Well-Being Allocation)**

การเข้าถึงการป้องกันโรคโควิด-19 ที่แตกต่างกันส่งผลลัพธ์ทางด้านสุขภาพ ภาระค่าใช้จ่ายสุขภาพ และสวัสดิภาพอื่นๆ เช่น รายได้ เสรีภาพ ที่แตกต่างกัน จึงจำเป็นต้องพิจารณาว่าผลลัพธ์ดังกล่าวยุติธรรมหรือไม่ เราสามารถใช้แนวความคิดยุติธรรมเข้ามาตัดสิน เช่น ความเป็นธรรมแนวตั้งด้านการคลังสุขภาพ (Vertical Equity of Health Financing) ที่ผู้มีความสามารถในการจ่ายมากกว่าควรรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสุขภาพมากกว่า ดังนั้น ภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญในการกระจายบริการสุขภาพจึงอาจจะพิจารณาเก็บภาษีอัตราก้าวหน้าเพื่อเป็นงบประมาณในการจัดการโควิด-19 หรือ ความเป็นธรรมสุขภาพแนวขวาง (Horizontal Equity of Health) ที่สุขภาพที่เหลื่อมล้ำเนื่องมาจากปัจจัยด้านเศรษฐกิจสังคมถือว่าเป็นความไม่ยุติธรรม เช่น กลุ่มคนจนมีความยากลำบากในการหาซื้ออุปกรณ์ป้องกันโรคจึงป่วยและมีสุขภาพแย่ลง หรือแนวความคิดการแบ่งแยกปัจจัยกำหนดสุขภาพเป็นตัวแปรความพยายาม (Effort) และตัวแปรสภาพแวดล้อม (Circumstance) ที่ความเหลื่อมล้ำจากความพยายามเป็นความยุติธรรม และความเหลื่อมล้ำจากสภาพแวดล้อมเป็นความไม่ยุติธรรม เช่น การตัดสินใจไม่ใส่หน้ากากอนามัยเป็นการตัดสินใจส่วนตัว และถ้ามีการติดโรคจนสุขภาพแย่ลง ก็เป็นสิ่งที่ต้องรับผิดชอบเอง อย่างไรก็ตาม ถ้าการไม่ใส่หน้ากากอนามัยมีสาเหตุส่วนหนึ่งจากหน้ากากอนามัยขาดแคลนแล้วซึ่งเป็นสาเหตุจากตัวแปรสภาพแวดล้อม จึงมีส่วนหนึ่งที่มาจากสภาพแวดล้อมบังคับการตัดสินใจดังกล่าว ดังนั้น การที่คนๆ นั้นสุขภาพแย่ลงจึงเป็นเรื่องไม่ยุติธรรมในบางส่วน

หลังจากนั้น ผลลัพธ์ดังกล่าวเมื่อพิจารณาว่ามีความยุติธรรมการกระจายหรือไม่ เพื่อจะนำมาทบทวนปรับปรุงให้มีความยุติธรรมมากขึ้น (แสดงเป็นเส้นประออกจากกล่องผลลัพธ์สุขภาพ/ภาระค่าใช้จ่ายสุขภาพ/สวัสดิการอื่นๆ) เช่น ถ้าการกระจายที่ไม่ยุติธรรมมีสาเหตุจากนโยบายรัฐ ก็ควรมีการประเมินทบทวนเรียนรู้ เพื่อนำมาประกอบการสร้างนโยบายรัฐที่มีความยุติธรรมมากขึ้น

นอกจากการพิจารณาผลลัพธ์ด้านสุขภาพ ภาระค่าใช้จ่ายสุขภาพ และสวัสดิการอื่นๆ ในด้านความยุติธรรมการกระจายแล้ว ควรมีการพิจารณาแยกแยะว่า ผลลัพธ์นั้นเป็นลักษณะความเสียหายจากการละเมิดหรือไม่อีกด้วย เพื่อนำไปสู่การพิจารณาความยุติธรรมในการชดเชย ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อดำเนินมาตรการช่วยเหลือเยียวยาต่อผู้ประสบความสูญเสียและย้อนกลับไปสู่สถานการณ์เริ่มต้น การชดเชยสามารถเป็นลักษณะของการละเมิดทางแพ่งที่ผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายเป็นเอกชน เช่น กรณีสมมติ เอกชนสองฝ่ายมีการทำสัญญา

ซื้อขายและส่งมอบหน้ากากอนามัยที่ไม่ได้มาตรฐานจนทำให้ผู้ซื้อได้ใช้หน้ากากอนามัยนั้น จนเกิดความเสียหายติดโควิด-19 เป็นต้น

ในกรณีที่ความเสียหายดังกล่าวไม่มีความผิดหรือผู้ใดก่อความผิด จึงไม่มีการเข้าสู่กระบวนการเยียวยาชดเชย อย่างไรก็ตาม ถ้าความสูญเสียดังกล่าวเกิดขึ้นมีความไม่แน่นอน คาดการณ์ไม่ได้ ความเสียหายมีขนาดใหญ่เกินกว่าคนๆ เดียวจะรับได้แล้ว ทุกคนในสังคม จึงเข้าร่วมช่วยเหลือเพื่อความสมานฉันท์ เช่น ความสูญเสียจากเหตุการณ์ไม่พึงประสงค์ของ วัคซีนโควิด-19 รัฐบาลจึงควรมีนโยบายการเยียวยาโดยปราศจากความผิดโดยรัฐ (ดูความ ยุติธรรมในการชดเชยในหัวข้อ 4.3)

มาตรการจัดการโควิด-19 เป็นนโยบายสาธารณะจากฝ่ายบริหารและไม่ผูกพัน รับผิดชอบในฐานะละเมิด อย่างไรก็ตาม บางมาตรการ เช่น การล็อกดาวน์ ก็ส่งผลกระทบต่อ เสรีภาพการเคลื่อนที่ และสิทธิในการทำงาน ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชน ดังนั้น จึงควรมีการเปิดช่องให้ประชาชนฟ้องร้องให้รัฐรับผิดชอบค่าเสียหายได้กรณีที่รัฐเป็นฝ่ายกระทำผิด เช่น กรณีประชาชนฝรั่งเศสจำนวนหนึ่งฟ้องร้องรัฐในข้อหาทำให้เสียชีวิตหรือบาดเจ็บโดยไม่เจตนา เนื่องจากมาตรการจัดการโควิด-19 ซึ่งการฟ้องร้องดังกล่าวได้ส่งต่อไปยัง กระบวนการยุติธรรมเพื่อไต่สวนพิจารณาต่อไป (Mazoue, 2020)

นอกจากนี้ ก็ต้องมีการทบทวนเรียนรู้ (แสดงเป็นเส้นประออกจากกล่องความยุติธรรม ในการชดเชย) เพื่อนำไปสู่การพัฒนากรอบแนวคิดยุติธรรมในการชดเชย รวมถึงนโยบาย ที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าว

## 5.2 กรณีศึกษา: ยุทธศาสตร์วัคซีนโควิด-19

**ความยุติธรรมกระบวนการ** การอภิบาลระบบยาของไทยเป็นที่ยอมรับจากองค์การอนามัยโลก อย่างไรก็ตาม ก็ยังคงมีความเสี่ยงสูงต่อธรรมาภิบาลระบบยาในบางประเด็น และขั้นตอน เช่น การได้มาและการปฏิบัติงานของคณะกรรมการยา ความเสี่ยงอันเกิดจากการมีส่วนได้ส่วนเสียของคณะกรรมการยาและผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งพบได้ทั้งในขั้นตอนขึ้นทะเบียนตำรับยา ขั้นตอนการคัดเลือกยาเข้าสู่บัญชียาหลักแห่งชาติ (วุฒิสาร ตันไชย, สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, อรทัย ก๊กผล, วรณภา ตีระสังขะ, นรา แป้นประหยัด, อัญชลี ห่วงทอง, และเอกวีร์ มีสุข, 2557, น. 7-3 ถึง 7-5) ลักษณะดังกล่าวก็อาจมีผลต่อความน่าเชื่อถือของรัฐบาลในการวางยุทธศาสตร์การกระจายวัคซีนแห่งชาติ

ศูนย์บริหารสถานการณ์แพร่ระบาดโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (ศบค.) ถูกจัดตั้งขึ้นด้วยอำนาจตามพระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อมีการบริหารจัดการอำนาจรัฐควบคุมการแพร่ระบาดโรคได้ทันต่อสถานการณ์ ศบค. ได้มอบหมายให้

กรมควบคุมโรควางแผนยุทธศาสตร์วัคซีนโควิด-19 ฉบับที่ 1 ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 และเห็นชอบตามแผน แผนดังกล่าวร่างขึ้นภายใต้สถานการณ์ระบาดโควิด-19 ได้ถูกควบคุมและไม่มีมีการระบาดร้ายแรง ในแผนจึงแบ่งการกระจายวัคซีนเป็น 2 ระยะ คือ ระยะที่มีวัคซีนจำกัด จะมีแนวทางการให้กลุ่มบุคลากรการแพทย์และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง กลุ่มผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป และให้พื้นที่ที่มีการระบาดรุนแรงก่อน ระยะที่สอง เมื่อมีปริมาณวัคซีนมากเพียงพอ จึงขยายไปบุคคลทั่วไป เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันหมู่และเปิดประเทศได้อีกครั้ง นอกจากนี้ มีคณะกรรมการขับเคลื่อนการจัดหาวัคซีนโควิด-19 เพื่อประชาชนไทยเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำข้อเสนอทางเลือกเชิงนโยบายในการจัดหาวัคซีนโควิด-19 โดยไทยได้มีข้อตกลงสัญญาซื้อวัคซีนจากบริษัท AstraZeneca (Thailand) จำนวน 35 ล้านโดสพร้อมเงื่อนไขในการถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตให้บริษัทสยามไบโอไซเอนซ์ จำกัด และมีการจัดซื้อวัคซีน Sinovac 2 ล้านโดส (กรมควบคุมโรค, 2564)

จากหัวข้อ 4.3 ซึ่งกล่าวถึงความสำคัญของการสื่อสารภาครัฐในการจัดลำดับก่อนหลังกระจายวัคซีนแก่ประชาชนที่ต้องมีความโปร่งใส เพื่ออธิบายเหตุผลที่รัฐได้ตัดสินใจไป และช่วยคลายความไม่พอใจ รวมถึงข้อสงสัยของประชาชนภายใต้สถานการณ์ที่เต็มไปด้วยความไม่แน่นอน การสื่อสารในภาวะวิกฤติจึงต้องมีการชี้แจงข้อมูลอย่างเปิดเผยและซื่อสัตย์ มีความสอดคล้องชัดเจน สร้างความมั่นใจให้ประชาชนและตระหนักถึงอารมณ์ร่วมของประชาชน (ลัดดา ประสาร, 2564, น. 110)

อย่างไรก็ตาม การระบาดรุนแรงระลอกสองที่เกิดขึ้น ปริมาณวัคซีนจึงไม่เพียงพอต่อความต้องการ อีกทั้งการสื่อสารประเด็นวัคซีนจากฝ่ายรัฐบาลก็มีความคลุมเครือ ขัดแย้งในตนเอง และสร้างความไม่มั่นใจของประชาชน รวมถึงมีความไม่คงเส้นคงวาของการบังคับใช้มาตรการทางสังคมของภาครัฐในการควบคุมโรคก็ได้สร้างคำถามทางจริยธรรมกับรัฐบาล เช่น การให้สิทธิทางการทูตในการเข้าพักอาศัยในสถานที่พำนัก (ลัดดา ประสาร, 2564, น. 112-120) ประชาชนจึงเกิดความสงสัยในการจัดการภาครัฐ รวมถึงความสงสัยต่อแผนการจัดการวัคซีนและมีความลังเลที่จะรับ โดยร้อยละ 80 ของกลุ่มดังกล่าวมีสาเหตุมาจากความกังวลจากผลข้างเคียงของวัคซีน อีกทั้งความลังเลยังกระจุกในกลุ่มคนรายได้น้อย และการศึกษาในระดับประถม (World Bank, 2021, pp. 48-49)

ดังนั้น รัฐบาลจึงควรพัฒนาความยุติธรรมกระบวนการ สร้างกลไกอภิบาลและการสื่อสารที่มีความโปร่งใส มีข้อมูลชัดเจน สร้างความมั่นใจแก่ประชาชนให้ดีขึ้น ซึ่งจะช่วยลดความลังเลที่จะรับวัคซีนของประชาชน ยกตัวอย่างเช่น ยุทธศาสตร์การสื่อสารสาธารณะเพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับการฉีดวัคซีนของรัฐออสเตรีย ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับวัคซีนอย่างรอบด้าน ประกอบด้วย วัคซีนสำหรับเด็ก สถานที่รับวัคซีน ประสิทธิภาพของวัคซีน และ

ข้อมูลการติดต่อเจ้าหน้าที่กรณีมีคำถามเพิ่มเติม เพื่อเพิ่มความมั่นใจและลดความลังเลในการเข้ารับวัคซีนของประชาชนในพื้นที่ (Washington Department of State, 2021) เช่นเดียวกับประเทศอินเดียที่มีการออกยุทธศาสตร์การสื่อสารสาธารณะเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนฉีดวัคซีน และลดความลังเลในการเข้ารับวัคซีนเช่นกัน ด้วยการจัดตั้งองค์กร National Media Rapid Response Cell (NMRRC) เพื่อให้ข้อมูลที่น่าเชื่อถือด้านสาธารณสุขแก่เจ้าหน้าที่ บุคลากรทางการแพทย์ และประชาชนผ่านผู้เชี่ยวชาญด้านสาธารณสุขโดยเฉพาะเพื่อเพิ่มความมั่นใจให้กับประชาชนและให้บุคคลผู้มีอิทธิพลทางสังคมช่วยเป็นกระบอกเสียงในการเน้นย้ำถึงความสำคัญของการสร้างภูมิคุ้มกันหมู่เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนเข้ารับการฉีดวัคซีนมากขึ้น (Ministry of Health and Family Welfare, 2020, p. 13) เป็นต้น

**ความยุติธรรมการกระจาย** การกระจายวัคซีนที่มีอยู่จำกัดมีจุดประสงค์หลักเพื่อการควบคุมโรคโดยมุ่งเป้าที่กลุ่มเสี่ยงการแพร่กระจายเชื้อ เช่น ในสหรัฐอเมริกามีการจัดสรรวัคซีนให้กับประชาชนในรัฐวอชิงตัน โดยให้แก่ประชาชนที่เป็นกลุ่มเสี่ยงก่อนตามคำแนะนำของคณะกรรมการที่ปรึกษาจากรัฐบาลกลาง (Advisory Committee on Immunization Practices: ACIP) เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างภูมิคุ้มกันหมู่ในชุมชน เริ่มจากกลุ่มผู้สูงอายุ คนป่วยที่มีปัญหาสุขภาพ ผู้ที่อาศัยอยู่ร่วมกันเป็นครอบครัวใหญ่ที่มีโอกาสจะติดเชื้อได้ง่าย และกระจายสู่ประชาชนทั่วไปตามลำดับ (Washington State Department of Health, 2021)

เช่นเดียวกับยุทธศาสตร์วัคซีนโควิด-19 ของไทย ที่ภาครัฐเป็นตัวแสดงนำ และจำกัดการนำเข้าวัคซีนโดยภาคเอกชน รวมถึงการกระจายวัคซีนตามกลไกตลาด (อรอุษา พรหมอืด, 2564) การกระจายวัคซีนวางอยู่บนฐานการใช้อำนาจของรัฐบาลเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์การป้องกันโรคตามแนวทางอรรถประโยชน์นิยม ซึ่งหลักการดังกล่าวถึงแม้ขัดกับหลักเสรีนิยมและการกระจายตามความสามารถการจ่ายก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาข้อจำกัดของการกระจายวัคซีนตามกลไกตลาดที่อาจส่งผลให้กลุ่มประชากรบางกลุ่มโดยเฉพาะกลุ่มรายได้น้อยและชายขอบจะไม่สามารถเข้าถึงวัคซีนได้ อีกทั้งอาจส่งผลกระทบต่อเนื้อหาก่อให้เกิดภูมิคุ้มกันหมู่ตามมา การกระจายวัคซีนโดยรัฐจึงมีผลประโยชน์สาธารณะมากกว่า อย่างไรก็ตาม ข้อขัดแย้งหลักการดังกล่าวสามารถหาจุดประนีประนอมได้โดยใช้ทฤษฎีความสามารถ (Capability Approach) รัฐยังเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการจัดสรรวัคซีน แต่ก็ให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการเลือกวัคซีนด้วยเช่นกัน ภาครัฐจึงมีหน้าที่จัดหาวัคซีนที่มีประสิทธิภาพหลากหลายทางเลือกมากที่สุด เพื่อให้ประชาชนสามารถเลือกวัคซีนที่คิดว่าเหมาะสมกับตนเองที่สุด

กลุ่มประชากรเปราะบางเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงมากกว่ากลุ่มอื่นในการเจ็บป่วย อีกทั้งเมื่อเจ็บป่วยแล้วยังส่งผลการสูญเสียรายได้ และสวัสดิภาพอื่นๆ มากกว่ากลุ่มอื่น การกระจายวัคซีนด้วยมุมมองอรรถประโยชน์ที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ของการควบคุมโรคจึงประสาน

ไปในทิศทางเดียวกับหลักความแตกต่าง (Difference Principle) การเลือกปฏิบัติให้กลุ่มเปราะบางได้รับวัคซีนก่อนจึงเป็นการช่วยทั้งในเรื่องควบคุมโรคและลดช่องว่างทางโอกาสในการเข้าถึงสุขภาพ อย่างไรก็ตาม ผลลัพธ์ของการกระจายวัคซีนในไทยก็ยังคงปรากฏว่ากลุ่มคนรายได้น้อยที่ยังไม่ได้รับวัคซีนเนื่องจากภาวะขาดแคลนวัคซีนมีสัดส่วนที่สูงกว่ากลุ่มคนรายได้สูง และเมื่อมองในระดับภาคก็ปรากฏว่าคนในเขตชนบทยังมีสัดส่วนได้รับวัคซีนน้อยกว่าคนในเขตเมือง และภาคใต้ที่มีรายได้เฉลี่ยครัวเรือนน้อยก็มีสัดส่วนการรับวัคซีนต่ำกว่ากรุงเทพฯ (World Bank, 2021, p. 51)

ซึ่งการกระจายวัคซีนที่กระจุกตัวในกรุงเทพฯ ก็มีมุมมองยุติธรรมที่แตกต่างและสนับสนุนการกระจายดังกล่าวได้ว่าเป็นความยุติธรรมได้ด้วยเช่นกัน กล่าวคือ การให้วัคซีนอย่างเท่าเทียม (Equality) กลับไม่เป็นผลดีต่อการควบคุมโรค เพราะไม่เพียงพอให้เกิดภูมิคุ้มกันหมู่ได้ ดังนั้น ถ้ายึดหลักการกระจายให้เพียงพอ (Sufficiency) จึงควรทุ่มวัคซีนไปที่จังหวัดเดียวและให้ภูมิภาคอื่นใช้การป้องกันโรคที่ไม่ใช้วัคซีนต่อไป ซึ่งถ้ารัฐบาลตัดสินใจในแนวทางดังกล่าวก็ต้องให้เหตุผลชี้แจงแก่ประชาชนรวมถึงต้องมีแผนการกระจายที่คงเส้นคงวา

นอกจากนี้ การกระจายวัคซีนต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านชุมชนและสังคม ปัจจัยด้านบุคคลและครอบครัวด้วย เครือข่ายสังคม และทุนสังคมของแต่ละชุมชนมีส่วนสำคัญให้นโยบายกระจายวัคซีนของภาครัฐสำเร็จ ชุมชนที่เข้มแข็งกระตุ้นให้สมาชิกเข้าร่วมตัดสินใจจัดการระบาร่วมกัน และเข้าใจข้อดีข้อจำกัดที่มีเฉพาะในแต่ละชุมชน เพื่อประยุกต์นโยบายระดับชาติให้ปฏิบัติได้จริงและเหมาะสมกับสถานการณ์ของแต่ละพื้นที่ ดังเห็นได้จากแพทย์สมาชิก ครอบครัว ต่างมีอิทธิพลให้ครัวเรือนยากจน ครัวเรือนระดับการศึกษาต่ำตัดสินใจเข้ารับวัคซีน (World Bank, 2021, p. 50)

**ความยุติธรรมในการชดเชย** ส่วนในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นระดับบุคคล เช่น ความเสียหายจากอาการไม่พึงประสงค์ของวัคซีน เนื่องจากความน่าจะเป็นของการเกิดความเสียหายดังกล่าวมีการกระจายโดยคาดการณ์ไม่ได้ บางคนอาจโชคร้ายได้รับความเสียหายรุนแรง กรณีดังกล่าวไม่สามารถนำการรับผิดชอบละเมิดได้ เนื่องจากผู้ให้บริการไม่ได้ก่อความผิดหรือต้องรับผิดชอบใดๆ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาหลักการรับผิดชอบโดยรัฐโดยปราศจากความผิดเพื่อเยียวยาผู้เสียหาย ซึ่งรัฐบาลได้มีนโยบายให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักในการพิจารณารับผิดชอบ และรัฐบาลสื่อสารให้ข้อมูลสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนถึงหลักเกณฑ์ใดบ้างที่จะเข้าข่ายการได้รับพิจารณา (กรุงเทพธุรกิจ, 2564)

เช่นเดียวกันในสหรัฐอเมริกามีการจัดทำโครงการเพื่อรับเรื่องร้องเรียนด้านนี้โดยตรงคือ National Vaccine Injury Compensation Program (VICP) ซึ่งเป็นโครงการที่จัดตั้งขึ้นเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาชดเชยค่าเสียหายจาก

การบาดเจ็บหลังได้รับวัคซีน ผ่านการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลกลางแห่งสหรัฐฯ เป็นผู้ตรวจสอบ โดยมีเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์ของกระทรวงสาธารณสุขตรวจสอบคำร้องและพิจารณาว่าเป็นไปตามเกณฑ์ทางการแพทย์สำหรับการชดเชยหรือไม่ และให้คำแนะนำเบื้องต้น จากนั้นกระทรวงยุติธรรมของสหรัฐฯ จัดทำรายงานที่มีข้อเสนอแนะทางการแพทย์และการวิเคราะห์ทางกฎหมายส่งไปยังศาลเพื่อรายงานและนำเสนอต่อผู้เชี่ยวชาญพิเศษที่ได้รับการแต่งตั้งจากศาลเป็นผู้ตัดสินอีกทีว่าผู้ร้องเรียนควรจะได้รับ การชดเชยหรือไม่ และเป็นจำนวนเงินเท่าไร จากนั้นจึงส่งเรื่องต่อให้รัฐบาลกลางดำเนินการชำระค่าเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน (Health Resources & Services Administration, 2021)

สรุปกรณียุทธศาสตร์วัคซีนแห่งชาติของไทยได้มีการชดเชยความเสียหายจากการไม่พึงประสงค์อย่างร้ายแรงจากวัคซีน ซึ่งช่วยสร้างความยุติธรรมในการชดเชย อย่างไรก็ตาม การกระจายวัคซีนภายใต้สถานการณ์ที่ไม่แน่นอนของการระบาด พร้อมด้วยข้อจำกัดของจำนวนวัคซีนทั้งในไทยและระดับต่างประเทศ ส่งผลให้การกระจายของภาครัฐที่มุ่งเน้นด้านการป้องกันโรคเป็นหลักอาจไม่ได้ประสานและเป็นมุมมองเดียวกับประชาชนกลุ่มต่างๆ และเกิดคำถามความยุติธรรมการกระจายต่อภาครัฐ ดังนั้น ความขัดแย้งทางหลักความยุติธรรมการกระจายจึงควรถูกสะท้อนและทบทวน การส่งเสียงเรียกร้องของประชาชนต่อรัฐบาล ประกอบกับข้อมูลการระบาดที่ทันต่อสถานการณ์ จึงเป็นข้อมูลย้อนกลับให้ภาครัฐได้พิจารณาปรับแนวคิดยุติธรรมและนำไปผลิตนโยบายสาธารณะในการจัดการโควิด-19 ต่อไป นอกจากนี้ กระบวนการผลิตนโยบายที่มีการสื่อสารตรงไปตรงมาและโปร่งใสต่อประชาชน จะช่วยอธิบายสาเหตุในการตัดสินใจและลดความไม่พอใจประชาชนได้

## 6. อภิปรายและข้อเสนอแนะ

ความไม่แน่นอนของสถานการณ์โควิด-19 และความไม่เพียงพอของทรัพยากรสุขภาพให้กับประชาชนพร้อมกันในเวลาเดียวกัน ได้สร้างคำถามเรื่องความยุติธรรมในสังคม บทความนี้มีจุดประสงค์เพื่อทบทวนแนวความคิดยุติธรรมสุขภาพในรูปแบบต่างๆ และสังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดยุติธรรมในช่วงการระบาดโควิด-19 เพื่อนำกรอบแนวคิดดังกล่าวมาสำรวจแนวความคิดยุติธรรมของแต่ละกลุ่มประชากรในสังคม สำรวจการตัดสินใจเชิงคุณค่าของคำถามยุติธรรมกับเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม และนำไปสู่การเปิดอภิปรายหาทางออกในเรื่องความยุติธรรมภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ

กรอบแนวคิดยุติธรรมในช่วงการระบาดโควิด-19 มีข้อเสนอ คือ 1) มีแนวความคิดยุติธรรมการกระจายที่หลากหลาย เช่น ทั้งอรรถประโยชน์นิยม เท่าเทียมนิยม เสรีนิยม และ ชุมชนนิยม

จึงควรมีการพิจารณาข้อดีและข้อจำกัดของทุกมุมมอง การป้องกันโรคย่อมเป็นจุดประสงค์หลัก แต่ก็ต้องคำนึงถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจสังคม เสรีภาพ ความเท่าเทียมกันเช่นเดียวกัน เพื่อให้การป้องกันโรคสามารถรักษาคุณค่าสำคัญอื่นๆ ไปพร้อมกัน นำไปสู่การพัฒนานโยบายที่ประสานผลประโยชน์ในหลากหลายมิติ 2) ความยุติธรรมมีหลายชนิด ควรให้ความสำคัญทั้งความยุติธรรมกระบวนการ ความยุติธรรมการกระจาย และความยุติธรรมในการชดเชย ความยุติธรรมกระบวนการอาจไม่ส่งผลให้เกิดความยุติธรรมการกระจายได้ แต่การมีกระบวนการผลิตนโยบายที่โปร่งใส ประชาชนมีส่วนในการตัดสินใจ การสื่อสารที่ตรงไปตรงมาก็สามารถช่วยให้ประชาชนได้เข้าใจเหตุผลการตัดสินใจของรัฐบาลภายใต้เงื่อนไขจำกัด และลดความไม่พอใจลงได้ เช่นเดียวกันความยุติธรรมในการชดเชยอาจไม่ส่งผลต่อความยุติธรรมการกระจาย แต่ก็ช่วยกระตุ้นให้ผู้แสดงเพิ่มความระมัดระวังในการละเมิดและสร้างความเสียหายให้ผู้อื่น นอกจากนี้ ความไม่แน่นอนของการระบาด ทำให้เป็นการยากที่จะระบุขอบเขตของความผิด และผู้ใดเป็นคนรับผิดชอบความเสียหาย ในบางกรณีเมื่อเกิดความเสียหายแล้ว และไม่มีผู้ใดก่อความผิดเลย เช่น อากาศไม่พึงประสงค์ร้ายแรงจากวัคซีน ก็ควรจะมีการรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดเป็นเครื่องมือช่วยเหลือทั้งต่อผู้ได้รับความเสียหาย และสร้างความสมานฉันท์ในสังคม 3) ภาครัฐควรทำงานประสานกับชุมชนและสังคม ปักแจกและครัวเรือน เพื่อเตรียมความพร้อมการป้องกันโรคทั้งระดับปฐมภูมิ ทุตยภูมิ และตติยภูมิ

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กรมควบคุมโรค. (2564). *แนวทางการให้วัคซีนโควิด 19: ในสถานการณ์การระบาดปี 64 ของประเทศไทย*. สืบค้นเมื่อ 14 กรกฎาคม 2564, จาก <https://ddc.moph.go.th/uploads/files/1729520210301021023.pdf>
- กรุงเทพธุรกิจ. (2564). *สปสช.ประกาศเกณฑ์ยื่นขอเงินเยียวยา ความเสียหายหลังฉีดวัคซีนโควิด-19*. สืบค้นเมื่อ 14 กรกฎาคม 2564, จาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/939093>
- เดชา มหาเสนา. (2561). การนำหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครอง. *วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์*, 11(3), 532-542.
- ไทยรัฐออนไลน์. (2563). *เผยเกณฑ์ผู้มีสิทธิตรวจโควิด-19 ฟรี ศบค.ชี้หากไม่เข้าข่ายต้องจ่ายเอง*. สืบค้นเมื่อ 17 กรกฎาคม 2564, จาก <https://www.thairath.co.th/news/politic/1999435>
- ธานี ชัยวัฒน์, นิชาภัทร ไม้งาม, ณัฏฐ์ศุภณ ดำชื่น, จารุวัฒน์ เอ็มชบุตร, ปกรณ์สิทธิ ฐานา, และชนลักษณ์ ชัยศรีลักษณ์. (2563). *เศรษฐศาสตร์พฤติกรรมว่าด้วยเส้นทางชีวิตและกิจกรรมร่วมของครัวเรือนไทยภายใต้สถานการณ์ COVID-19*. นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- ลัดดา ประสาร. (2564). 3 ชุดคำถามฉายภาพการสื่อสารของรัฐบาลไทยกับการตอบสนองต่อภาวะวิกฤติโรคอุบัติใหม่โควิด-19. *วารสารพัฒนศาสตร์*, 4, 98-131.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิชญ์ วรญาณ. (2551). *ตำรากฎหมายปกครองทั่วไป*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วุฒิสาร ตันไชย, สกนธ์ วรญาณวัฒนา, อรทัย ก๊กผล, วรณภา ตีระสังขะ, นรา แป้นประหยัด, อัญชลี ห่วงทอง, และเอกวิริ มีสุข. (2557). *รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการสังเคราะห์ข้อเสนอเพื่อเสริมสร้างการอภิบาลระบบยา*. นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- อรอุษา พรหมออด. (2564). *สรุปวัคซีนโควิด-19 ทำไมเอกชนเข้าเองไม่ได้*. สืบค้นเมื่อ 4 พฤษภาคม 2564, จาก <https://workpointtoday.com/vaccine-covid-19-7/>

## ภาษาอังกฤษ

- Anand, S. (2006). The Concern for Equity in Health. In Anand, S., Peter, F., & Sen, A. (Eds.). *Public Health, Ethics, and Equity* (pp. 15-20). New York: Oxford University Press.
- Anand, S. (2021). *The Many Faces of Health Justice (Working Paper 71)*. London: International Inequalities Institute, London School of Economics.
- Atun, R. A., Lennox-Chhugani, N., Drobniowski, F., Samyshkin, Y. A., & Coker, R. J. (2004). A Framework and Toolkit for Capturing the Communicable Disease Programmes Within Health Systems: Tuberculosis Control as an Illustrative Example. *European Journal of Public Health, 14*(3), 267-273.
- Banerjee, A. V., Duflo, E., Glennerster, R., & Kothari, D. (2010). Improving Immunization Coverage in Rural India: Clustered Randomized Controlled Evaluation of Immunization Campaigns with and Without Incentives. doi: <https://doi.org/10.1136/bmj.c2220>
- Baumann, L., & Karel, A. (2013). Prevention: Primary, Secondary, Tertiary. In Gellman, M., & Turner, J. (Eds.). *Encyclopedia of Behavioral Medicine* (pp. 1532-1534). New York: Springer.
- Beauchamp, T. L., & Childress, F. (2001). *Principles of Biomedical Ethics*. Oxford: Oxford University Press.
- Benson, P. (1992). The Basis of Corrective Justice and Its Relation to Distributive Justice. *Iowa Law Review, 77*(2), 515-624.
- Berkhout, E., Galasso, N., Lawson, M., Rivero Morales, P. A., Taneja, A., & Vázquez Pimentel, D. A. (2021). *The Inequality Virus*. Oxford: Oxfam GB.
- Birkland, T. A. (2016). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Model of Public Policy Making*. New York: Routledge.
- Brunori, P., & Peragine, V. (2011). Compensation, Reward, and the Measurement of Unfair Inequalities. In Rodriguez, J. G. (Ed.). *Inequality of Opportunity: Theory and Measurement: volume 19* (pp. 1-21). Emerald Publishing.
- Buchanan, A. (2009). *Justice & Healthcare*. New York: Oxford University Press Inc.
- Courbage, C., & Rey, B. (2006). Prudence and Optimal Prevention for Health Risks. *Health Economics, 15*(12), 1323-1327.

- Dahlgren, G., & Whitehead M. (1991). Policies and Strategies to Promote Social Equity in Health. Background Document to WHO - Strategy Paper for Europe. Institute for Futures Studies. Retrieved November 27, 2021, from <https://ideas.repec.org/s/hhs/ifswps.html>
- Dahlgren, G., & Whitehead M. (1991). *Policies and Strategies to Promote Social Equity in Health*. Sweden: Institute for Future Studies.
- Daniels, N. (1979). Wide Reflective Equilibrium and Theory Acceptance in Ethics. *The Journal of Philosophy*, 76(5), 256-282.
- Daniels, N. (2003). *Reflective Equilibrium*. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Retrieved November 8, 2021, from <https://plato.stanford.edu/entries/reflective-equilibrium/#NarRefEqu>
- Daniels, N. (2008). *Just Health: Meeting Health Needs Fairly*. NY: Cambridge University Press.
- Dari-Mattiacci, G., Garoupa, N., & Gomez-Pomar, F. (2010). State Liability. *European Review of Private Law*, 18(4), 773-811.
- Fleurbaey, M., & Schokkaert, E. (2009). Unfair Inequalities in Health and Health Care. *Journal of Health Economics*, 28(1), 73-90.
- Geitona, M., Zavras, D., & Kyriopoulos, J. (2007). Determinants of Healthcare Utilization in Greece: Implications for Decision-making. *European Journal of General Practice*, 13(3), 144-150.
- Health Resources & Services Administration. (2021). *National Vaccine Injury Compensation Program*. Retrieved November 27, 2021, from <https://www.hrsa.gov/vaccine-compensation/index.html>
- Hevia, C., & Neumayer, A. (2020). A Conceptual Framework for Analyzing the Economic Impact of COVID-19 and Its Policy Implication. Retrieved November 27, 2021, from <https://digitallibrary.un.org/record/3858914>
- Jusot, F., Tubeuf, S., & Trannoy, A. (2010). *Effort or Circumstances: Does the Correlation Matter for Inequality of Opportunity in Health? Working paper of IRDES no. 33*. Retrieved July 14, 2021, from <https://www.irdes.fr/EspaceAnglais/Publications/WorkingPapers/DT33EffortCircumstancesCorrelationInequality.pdf>

- Knight, F. (1921). *Risk, Uncertainty and Profit*. Boston and New York: Houghton Mifflin Company.
- Larson, H. J., et al. (2015). Measuring Vaccine Hesitancy: The Development of Survey Tool. *Vaccine*, 33(34), 4165-4175.
- Lundgren, M., & Klamberg, M. S. (2020). Emergency Powers in Response to COVID-19: Policy Diffusion, Democracy and Preparedness. *Nordic Journal of Human Rights*, 38(4), 305-318.
- Mazoue, A. (2020). 'Extraordinary' trial Ewxpected as Covid-19 Victims Take French State to Court. Retrieved November 28, 2021, from <https://www.france24.com/en/20200614-extraordinary-trial-expected-as-covid-19-victims-take-french-state-to-court>
- McDonald, N. E. (2015). Vaccine Hesitancy: Definition, Scope and Determinants. *Vaccine*, 33(34), 4161-4164.
- Miller, D. (2021). Justice. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Retrieved November 8, 2021, from <https://plato.stanford.edu/archives/fall2021/entries/justice/>
- Ministry of Health and Family Welfare. (2020). *COVID-19 Vaccine Communication Strategy*. Retrieved November 27, 2021, from <https://www.mohfw.gov.in/pdf/Covid19CommunicationStrategy2020.pdf>
- Nielsen, L. (2015). Why Health Matters to Justice: A Capability Theory Perspective. *Ethical Theory and Moral Practice*, 18(2), 403-415. Retrieved November 27, 2021, from <http://www.jstor.org/stable/24478561>
- Rawls, J. (1999). *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press.
- Ruger, J. P. (2009). *Health and Social Justice*. UK: Oxford University Press.
- Saladino, V., Algeri, D., & Auriemma, V. (2020). The Psychological and Social Impact of COVID-19: New Perspectives of Well-Being. *Frontiers in Psychology*, 11. doi: 10.3389/fpsyg.2020.577684
- Segall, S. (2010). *Health, Luck and Justice*. UK: Princeton University Press.
- Sen, A. (1999). *Commodities and Capabilities, Second Edition*. New Delhi: Oxford University Press.

- Solar, O., & Irwin, A. (2010). *A Conceptual Framework for Action on the Social Determinants of Health*. Geneva: WHO World Health Organization.
- Stephen, R. P. (1992). The Moral Foundations of Tort Law. *Iowa Law Review*, 77(2), 449-514.
- Tsuchiya, A., Miguel, L. S., Edlin, R., Wailoo, A., & Dolan, P. (2005). Procedural Justice in Public Healthcare Resource allocation. *Applied Health Economics and Health Policies*, 4(2), 119-127.
- Vasconcelos, M. K., Marazia, C., Koniordou, M., Fangerau, H., Drexler, I., & Awuah, A. A.-A. (2020). A Conceptual Approach to the Rationale for SARS-COV-2 Vaccine Allocation Prioritisation. *Pathogen and Global Health*, 115(5), 273-276.
- Wagstaff, A. (2002). Poverty and Health Sector Inequalities. *Bulletin of the World Health Organization*, 80(2), 97-105.
- Wagstaff, A., & Van Doorslaer, E. (2000). Equity in Health Care Finance and Delivery. In Culyer, A., & Newhouse, J. P. (Eds.). *Handbook of Health Economics: volume 1 B* (pp. 1803-1862). Amsterdam: Elsevier.
- Wallerstein, N., Minkler, M., Carter-Edwards, L., Avila, M., & Sanchez, V. (2015). Improving through Community Engagement, Community Organization, and Community Building. In Glanz, K., Rimer B. K., & Viswanath, K. (Eds.). *Health Behavior: Theory, Research, and Practice* (pp. 294-317). San Francisco: Jossey-Bass.
- Washington State Department of Health. (2021). *COVID-19 Vaccine*. Retrieved November 27, 2021, from <https://www.doh.wa.gov/Emergencies/COVID19/Vaccine>
- Weinrib, E. J. (2012). *Corrective Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Whitehead, M. (1992). The Concept and Principles of Equity and Health. *International Journal of Health Services*, 22(3), 429-445.
- WHO EU Working Group on Vaccine Communications. (2011). *Report of the Sage Working Group on Vaccine Hesitancy*. Retrieved July 14, 2021, from [https://www.who.int/immunization/sage/meetings/2014/october/1\\_Report\\_WORKING\\_GROUP\\_vaccine\\_hesitancy\\_final.pdf](https://www.who.int/immunization/sage/meetings/2014/october/1_Report_WORKING_GROUP_vaccine_hesitancy_final.pdf)

World Bank. (2021). *Impact of COVID-19 On Thailand's Households: Insights from a Rapid Phone Survey*. Retrieved November 27, 2021, from <https://documents1.worldbank.org/curated/en/390821633313679563/pdf/Impact-of-COVID-19-on-Thailand-s-Households-Insights-from-a-Rapid-Phone-Survey.pdf>

World Health Organization. (2009). *Global Health Risks*. Switzerland: WHO Press.

## นโยบายต่างประเทศรัสเซียในช่วงการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ของนายวลาดีมีร์ ปูตินสมัยที่ 4 ระหว่างปี ค.ศ. 2018 - 2020<sup>1</sup>

กฤษฎา พรหมเวศ<sup>2</sup>

วันที่รับบทความ: 3 พฤษภาคม 2564

วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 24 ธันวาคม 2564

วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 29 ธันวาคม 2564

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพื้นฐานการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหพันธรัฐรัสเซีย ในช่วงการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของนายวลาดีมีร์ ปูติน สมัยที่ 4 ระหว่างปี ค.ศ. 2018-2020 ซึ่งได้รับแรงกดดันจากทั้งการเมืองภายในและการเมืองระหว่างประเทศ ภายใต้สถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศที่มีความเป็นพลวัตเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ความสัมพันธ์กับโลกตะวันตกที่รัสเซียให้ความสำคัญเริ่มเสื่อมลงในขณะที่จีนและภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกผงาดขึ้น คำถามหลักก็คือรัสเซียจะดำเนินนโยบายการต่างประเทศเช่นไร จากการศึกษพบว่ารัสเซียดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบหลายทิศทาง โดยเน้นไปยังประเทศที่ไม่ใช่ตะวันตก รวมถึงดินแดนที่เรียกว่า “Greater Eurasia” โดยหันมาร่วมมือกับภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกมากยิ่งขึ้น โดยมียุทธศาสตร์ 5 ข้อ ดังนี้ 1) ยุทธศาสตร์การเป็น “หุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมกับจีน” 2) เพิ่มความยืดหยุ่นทางยุทธศาสตร์ โดยการกระชับความสัมพันธ์กับมหาอำนาจเอเชียอื่นๆ ทั้งญี่ปุ่น อินเดีย เกาหลี เวียดนาม และรัฐอาเซียนอื่นๆ 3) วางตำแหน่งรัสเซียให้เป็นผู้มีบทบาทในการสร้างความมั่นคงระดับภูมิภาค 4) ส่งเสริมให้รัสเซียเป็นผู้สนับสนุนทางเศรษฐกิจรายใหญ่ในภูมิภาค และ 5) การเป็นพลเมืองที่ดีของภูมิภาคและเวทีการเมืองระหว่างประเทศ ความสำเร็จของการดำเนินนโยบายหันไปทางทิศตะวันออกของรัสเซีย ขึ้นอยู่กับการให้การยอมรับและให้ความสำคัญกับภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกว่าเป็นภูมิภาคที่มีความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัสเซียลำดับแรกอย่างแท้จริง

**คำสำคัญ** นโยบายต่างประเทศ, รัสเซีย, เอเชียแปซิฟิก, นายวลาดีมีร์ ปูติน, การเลือกตั้งประธานาธิบดี

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่องนโยบายต่างประเทศรัสเซียภายหลังการเลือกตั้งประธานาธิบดีรัสเซีย 2018 ที่ได้รับการสนับสนุนจากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<sup>2</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง กรุงเทพฯ 10240 อีเมล: sodanarak@gmail.com

## Russian Foreign Policy during the 4<sup>th</sup> term of President Vladimir Putin from 2018 to 2020

Krissada Promvek<sup>3</sup>

Received: 3 May 2021

Revised: 24 December 2021

Accepted: 29 December 2021

### Abstract

The aim of this article is to study the fundamentality of Russian foreign policy over the Asia Pacific region during the fourth term of Vladimir Putin Presidency, from 2018 –2020. Russia was under pressure from both internal and international politics. Due to the fact that international situations are changing dynamics, so Russia's ties with the West was beginning to deteriorate. China and the Asia-Pacific region, meanwhile, have been on the rise in global politics. The key question is how Russia will carry out its foreign policy. According to the study, Russia has pursued a multi-vector foreign policy, focusing on non-western states including "Greater Eurasia". This is by turning to strengthen cooperation with the Asia-Pacific region. The strategy consists of five issues as follows: 1) pursuing a "Comprehensive Strategic Partnership with China"; 2) enhancing strategic flexibility through closer relations with other Asian powers including Japan, India, South Korea, Vietnam, and other ASEAN states; 3) positioning Russia as an active player in regional security; 4) promoting Russia to be a major economic contributor in the region and; 5) acting as a good citizen of the region and the international political arena. The success of Russia's 'turn to the east' policy depends on how to genuinely recognize and deal with the Asia-Pacific region as a top priority of Russian foreign policy.

**Keywords** Foreign Policy, Russia, Asia-Pacific, Vladimir Putin, Presidential Elections

---

<sup>3</sup> Lecturer, Ph.D., Faculty of Political Sciences, Ramkhamhaeng University, Bangkok 10240.  
E-mail: sodanarak@gmail.com

## 1. บทนำ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาหัวข้อการวิจัยเรื่องนโยบายต่างประเทศรัสเซีย ภายหลังจากเลือกตั้งประธานาธิบดีรัสเซีย ปี ค.ศ. 2018 อันเริ่มต้นมาจากความสนใจของผู้วิจัย ต่อความเป็นไปและท่าทีในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของสหพันธรัฐรัสเซียในฐานะของประเทศมหาอำนาจในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งท่าทีและการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัสเซียล้วนส่งผลกระทบต่อประเทศต่างๆ ในเวทีการเมืองระหว่างประเทศรวมทั้งประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกด้วย

ในขณะที่ความวุ่นวายของโลกก่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างรัฐต่างๆ ผลักดันให้เวทีการเมืองระหว่างประเทศเดินทางไปสู่สังคมแบบอนาธิปไตย ระเบียบโลกใหม่แบบเดิมตามแนวทางของตะวันตกที่นำโดยสหรัฐอเมริกา อันประกอบไปด้วย ประชาธิปไตย ทุนนิยมเสรี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน และทรัพย์สินทางปัญญา ที่เคยเป็นแรงบันดาลใจและศรัทธาสำคัญของรัสเซียได้กลายเป็นจุดอ่อนและถูกท้าทายโดยการผงาดขึ้นมาของเอเชีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจริญเติบโตของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกในศตวรรษที่ 21 ที่ผงาดขึ้นมาเป็นผู้นำของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการเมืองของโลก จนได้ชื่อว่าศตวรรษของเอเชีย (West, 2018) ถือเป็นความท้าทายหลักของนโยบายต่างประเทศของรัสเซีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูตินในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาที่ต้องเผชิญหน้ากับความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระหว่างประเทศอยู่ตลอดเวลา ภายใต้อาณัติที่แตกต่างจากแต่ก่อนอย่างสิ้นเชิง ท่ามกลางแรงกดดันจากทั้งภายในประเทศ จากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงกว้าง ปัญหาเศรษฐกิจที่ชะลอตัว ปัญหาสังคมของรัสเซียที่สั่งสมมาเป็นระยะเวลานานโดยไม่ได้รับการแก้ไขที่เหมาะสม รวมถึงแรงกดดันจากภายนอกประเทศที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาภายในประเทศ จากความตึงเครียดระหว่างรัสเซียกับชาติตะวันตก กรณีสงครามรัสเซีย-จอร์เจีย การผนวกแคว้นไครเมีย รวมถึงความขัดแย้งบริเวณพรมแดนภาคตะวันออกของยูเครน ในเมืองลูฮานส์ เมืองโดเนสต์ และภูมิภาคดอนบาสส์ การแทรกแซงทางด้านการทหารในซีเรีย การลอบวางยาพิษเพื่อสังหารนายอเล็กเซ นาวาลนี (Alexei Navalny)<sup>4</sup> นักการเมืองฝ่ายค้านของรัสเซีย ส่งผลให้สหรัฐฯ และชาติพันธมิตรลงโทษรัสเซีย

<sup>4</sup> นายนายอเล็กเซ นาวาลนี (Алексей Анатольевич Навальный - Alexei Navalny) นักการเมืองและนักกิจกรรมต่อต้านการคอร์รัปชันชาวรัสเซีย เขามีชื่อเสียงจากการเขียนบล็อกวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล ทำคลิปเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน และเผยแพร่บนยูทูบที่มีจำนวนยอดชมมากกว่าหนึ่งล้านวิว เขากำลังได้รับการสนับสนุนมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะกับคนรุ่นใหม่ อีกทั้งยังเป็นผู้ก่อตั้ง Anti-Corruption Foundation และปัจจุบันดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคก้าวหน้า (Progress Party) ที่ผ่านมานาวาลนีออกมาเดินขบวนและ

ด้วยการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ จนมาตรฐานการดำรงชีวิตของชาวรัสเซียได้ลดต่ำลง รายได้แท้จริงของพลเมืองรัสเซียลดลงกลับไปอยู่ในระดับเดียวกับปี ค.ศ. 2009 (CEIC Data, 2021) เกิดการประท้วงฆ่าแล้วฆ่าเล่าในรัสเซีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงมอสโกซึ่งเป็นเมืองหลวงของรัสเซีย (Secrieru & Shkliarov, 2018)

แม้ว่าในการเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียในปี ค.ศ. 2018 ประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูตินจะมีชัยชนะการเลือกตั้ง ได้รับเลือกให้เป็นประธานาธิบดีแห่ง

---

รณรงค์เกี่ยวกับการทุจริตของรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในช่วงต้นปี ค.ศ. 2017 การเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียปี ค.ศ. 2018 นาวาลนีแสดงเจตจำนงชัดเจนว่าจะลงสมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีรัสเซียด้วย แต่ยังไม่ทันลงสมัครคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติรัสเซียออกประกาศว่าเขาไม่สามารถลงสมัครเป็นประธานาธิบดีได้ เนื่องจากขาดคุณสมบัติ เพราะยังอยู่ในระหว่างต้องโทษจำคุก 5 ปี ตามคำพิพากษาคณะตุลาการ แต่อยู่ระหว่างรอลงอาญา และผู้ที่มีความผิดอาญาในคดีอุกฉกรรจ์ไม่สามารถลงสมัครตำแหน่งดังกล่าวได้ จนกว่าจะพ้นโทษเป็นเวลา 10 ปี (Galperovich, Danila (8 February 2017) "Navalny was re-sentenced to a suspended sentence in the 'Kirovles case'". Voice of America. Archived from the original on 11 February 2017)

ต่อมาวันที่ 20 สิงหาคม ค.ศ. 2020 พบนายนาวัลนี หมดสติอยู่บนเครื่องบินระหว่างเดินทางจากเมืองทอมสค์ไปยังมอสโก นักบินต้องนำเครื่องลงจอดฉุกเฉินที่สนามบินในเมืองออมสค์ ทางตอนใต้ของไซบีเรีย เพื่อนำตัวนาวัลนีส่งโรงพยาบาลที่ใกล้ที่สุดเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้คนใกล้ชิดของนาวัลนีตัดสินใจยื่นเรื่องด่วนขออนุญาตจากรัฐบาลให้ส่งตัวเขาไปรักษาที่เยอรมนี และได้รับอนุญาตจากรัฐบาลวลาดิมีร์ ปูติน นาวาลนีถูกนำตัวไปถึงมือแพทย์ รัฐบาลเยอรมนีออกมายืนยันว่าอาการป่วยของเขาเกิดขึ้นเพราะได้รับสารเคมีกลุ่ม ‘โนวีซ็อก’ เป็นสารเคมีที่เกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลสหภาพโซเวียตยุคสงครามเย็น ภายหลังรัฐบาลรัสเซียปฏิเสธทุกข้อกล่าวหาว่าไม่ได้เป็นผู้วางยานาวัลนีและไม่มีส่วนเกี่ยวข้องใดๆ กับเหตุการณ์นี้

วันที่ 18 มกราคม ค.ศ. 2021 นายนาวัลนีนั่งเครื่องบินจากเยอรมนีมาลงจอดที่สนามบินวนูโคโว กรุงมอสโก มีประชาชนจำนวนมากมารอต้อนรับการกลับมาของเขารวมถึงเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มารอคุมตัวเขา และรักษาความสงบเรียบร้อย ทว่าเครื่องบินกลับเปลี่ยนจุดหมายกลางทางไปลงจอดที่สนามบินเชเรเมเตเยโว กรุงมอสโก ทำให้ประชาชนที่สนามบินวนูโคโวทราบข่าวปะทะกับเจ้าหน้าที่จนมีคนโดนจับหลายคน การจับกุมนาวัลนีกลางสนามบินนานาชาติเชเรเมเตเยโว กรุงมอสโก ได้ทำให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงหลายประเทศทั้งสหรัฐอเมริกา แคนาดา อิตาลี สหราชอาณาจักร และสหภาพยุโรป (EU) เรียกร้องให้ทางการรัสเซียปล่อยตัวนาวัลนี รวมถึงเรียกร้องมาตรการคว่ำบาตรรอบใหม่ ท่ามกลางค่าเงินรูเบิลที่อ่อนตัวลง ส่งผลทำให้ประชาชนจำนวนมากตัดสินใจนัดกันชุมนุมแบบดาวกระจายมากกว่า 112 จุดทั่วประเทศ (Vereykina, 2021) ในวันที่ 22 มกราคม ค.ศ. 2021 ส่งให้มีผู้ประท้วงถูกจับมากกว่า 2,500 คน รัฐบาลรัสเซียยืนยันว่าการชุมนุมทั่วประเทศคือการ ‘ล้าเส้น’ ต่อต้านอำนาจรัฐ ละเมิดกฎหมายและประณามสหรัฐอเมริกาอย่างรุนแรง เพราะรัฐบาลรัสเซียเชื่อว่าสหรัฐฯ อยู่เบื้องหลังการชุมนุมครั้งนี้ (Roth, 2021)

สหพันธรัฐรัสเซียอีกครั้งในสมัยที่ 4 อย่างไม่ยากเย็นนักด้วยคะแนนเสียงร้อยละ 76.69 (Liik, 2018) แต่การปกครองรัสเซียต่อไปในอีก 6 ปี ข้างหน้านั้นก็ไม่ใช่เรื่องง่าย ผู้กำหนดนโยบายในมอสโกต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่แตกต่างอย่างสิ้นเชิง สมมติฐานหลายประการที่สนับสนุนการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัสเซียเมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมาที่ใช้ไม่ได้อีกต่อไป โลกเปลี่ยนไปแล้ว รัสเซียเองก็ต้องปรับตัวเช่นกัน ชาวรัสเซียที่เคยให้การสนับสนุนการผนวกแหลมไครเมียเมื่อปี ค.ศ. 2014 หรือเห็นด้วยกับปฏิบัติการทางทหารของรัสเซียในต่างประเทศ โดยเฉพาะในซีเรีย ส่วนใหญ่เริ่มไม่พอใจ ประชาชนชาวรัสเซียมองว่าค่าใช้จ่ายในการดำเนินนโยบายต่างประเทศสูงและไม่เหมาะสมรัสเซียใช้เงินจำนวนมากไปกับปฏิบัติการทางด้านการทหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งการผนวกแคว้นไครเมีย การฟื้นฟูซีเรีย สถานการณ์ดังกล่าว ประชาชนชาวรัสเซียคาดหวังให้ประธานาธิบดีหันจากนโยบายต่างประเทศมาให้ความสนใจต่อนโยบายภายในประเทศมากยิ่งขึ้น (Liik, 2018)

คำถามหลักก็คือท่ามกลางสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าว ประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูตินจะดำเนินนโยบายการต่างประเทศของรัสเซียในสมัยที่เขาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียในสมัยที่ 4 ระหว่างปี ค.ศ. 2018-2020 ไปในทิศทางเช่นไร จะยังคงดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัสเซียในรูปแบบเดิมโดยให้ความสำคัญกับชาติตะวันตกเหมือนเดิมหรือไม่ หรือจะมีการทบทวนปรับปรุงนโยบายต่างประเทศ โดยหันมาให้ความสำคัญและจริงจังกับนโยบายหันหาตะวันออก เพื่อตอบสนองต่อเหตุการณ์โดยเฉพาะวิกฤติในความสัมพันธ์กับตะวันตก

## 2. วัตถุประสงค์

(1) เพื่อศึกษาการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหพันธรัฐรัสเซีย ในช่วงการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของนายวลาดิมีร์ ปูตินสมัยที่ 4 ระหว่างปี ค.ศ. 2018-2020

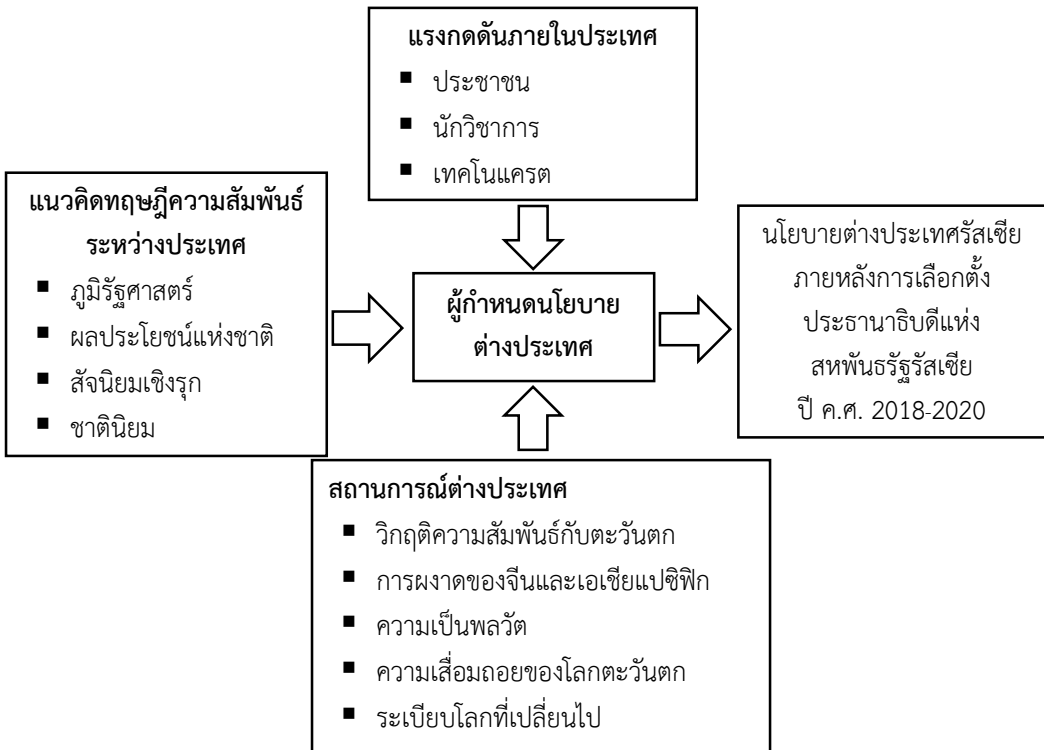
(2) เพื่อศึกษานโยบายต่างประเทศของสหพันธรัฐรัสเซีย ในช่วงการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของนายวลาดิมีร์ ปูตินสมัยที่ 4 ระหว่างปี ค.ศ. 2018-2020 ต่อภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

## 3. กรอบแนวคิดในการศึกษานโยบายต่างประเทศรัสเซียในช่วงการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของนายวลาดิมีร์ ปูตินสมัยที่ 4 ระหว่างปี ค.ศ. 2018-2020

การศึกษานโยบายต่างประเทศรัสเซียในช่วงการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของนายวลาดิมีร์ ปูตินสมัยที่ 4 ระหว่างปี ค.ศ. 2018-2020 มีกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังต่อไปนี้

แนวคิดและทฤษฎีทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ประกอบด้วยแนวคิด ภูมิรัฐศาสตร์ แนวคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ แนวคิดสังคมนิยมเชิงรุก และแนวคิดเรื่องชาตินิยม ซึ่งเป็นแนวคิดพื้นฐานที่รัสเซียใช้ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ

**แผนภาพที่ 1** กรอบแนวคิดในการศึกษา นโยบายต่างประเทศรัสเซียต่อภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกภายหลังการเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ปี ค.ศ. 2018-2020



ที่มา: ผู้เขียน

นอกจากนี้ การที่ประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูตินและบรรดาผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศ ในฐานะผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศรัสเซียยังถูกกดดันจากกลุ่มต่างๆ ในประเทศ ทั้งประชาชน นักวิชาการ และเทคโนโลยีแคเรต ที่มองว่าการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ผ่านมา ผิดทาง ใช้จ่ายงบประมาณด้านการต่างประเทศมากเกินไป และส่งผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตของประชาชนชาวรัสเซียโดยเฉพาะนโยบายผนวกแคว้นไครเมียของยูเครนในปี ค.ศ. 2014 อันนำไปสู่การถูกคว่ำบาตรจากประเทศตะวันตก จนถึงนโยบายการแทรกแซงซีเรีย

ของรัสเซียที่มีค่าใช้จ่ายทางด้านการทหารสูง จนทำให้มีการเดินขบวนประท้วงไม่เห็นด้วยในเมืองใหญ่ต่างๆ ของรัสเซีย ประกอบกับสถานการณ์ต่างประเทศโดยรวมของโลกที่มีความเป็นพลวัต สถานการณ์โลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตลอดเวลา และไม่เป็นที่แน่นอนตามที่ผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศของรัสเซียได้คาดการณ์ไว้ ได้แก่ วิกฤตการณ์ด้านความสัมพันธ์กับชาติตะวันตก ความเสื่อมถอยของชาติตะวันตก การผงาดขึ้นของจีนและชาติเอเชียแปซิฟิก เป็นสาเหตุสำคัญในการกดดันให้ทบวงการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัสเซียในอนาคตใหม่ ดังกรอบแนวคิดตามแผนภาพที่ 1

#### 4. ทบทวนวรรณกรรม

##### *นโยบายต่างประเทศสหพันธรัฐรัสเซียก่อนประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูติน สมัยที่ 4*

##### *(1) แนวนโยบายต่างประเทศของรัสเซียสมัยประธานาธิบดีบอริส เยลต์ซิน (ค.ศ. 1991-2000)*

นโยบายต่างประเทศของรัสเซียในสมัยประธานาธิบดีบอริส เยลต์ซินสามารถแบ่งออกเป็น 2 ช่วงด้วยกัน ในช่วงแรกเป็นช่วงที่นายอังเดร โคซียเรฟ (Andrei Kozyrev) ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหพันธรัฐรัสเซีย ในช่วงนั้นนโยบายต่างประเทศของรัสเซียได้รับอิทธิพลอย่างมากจากกลุ่มนักอุดมคตินิยมแบบตะวันตก (the pro-Western Idealists) (Donaldson, 2000, p. 290) ในช่วงนี้รัสเซียมียุทธศาสตร์สำคัญคือการทำให้รัสเซียเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์กับสหรัฐอเมริกาและตะวันตก นโยบายต่างประเทศของรัสเซียจึงมีลักษณะที่เอนเอียงไปทางฝั่งประเทศตะวันตก ประธานาธิบดีบอริส เยลต์ซินและนายอังเดร โคซียเรฟ มีทัศนคติที่ผ่อนคลายเป็นต่อการขยายตัวทางตะวันออกของนาโต้ ซึ่งเป็นกลุ่มพันธมิตรหลักทางทหารของชาติตะวันตกในช่วงสงครามเย็น กลยุทธ์ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ประกอบด้วย 1) Atlanticist และ 2) Eurasianist (Donaldson, 2000, p. 291) เป้าหมายของการดำเนินนโยบายต่างประเทศรัสเซียในช่วงนี้คือการปรับปรุงความสัมพันธ์กับประเทศตะวันตกโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสหรัฐอเมริกาเนื่องจากการเผชิญหน้าที่ผ่านมาก่อนหน้านั้น ในช่วงสงครามเย็น โดยแนวคิด “แอตแลนติก” เป็นแนวคิดของการเปลี่ยนจากในอดีตสมัยสงครามเย็นที่เป็นคู่แข่งกัน หันมาร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาและพันธมิตรในยุโรปในแง่ของ “สันติภาพประชาธิปไตย” จากแนวคิดนี้ส่งผลให้รัสเซียส่งเสริมการปฏิรูปภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเศรษฐกิจ ประธานาธิบดีบอริส เยลต์ซินมองว่าปัญหาเศรษฐกิจถือเป็นเรื่องที่สำคัญและต้องการการแก้ไขอย่างเร่งด่วนที่สุดเพื่อฟื้นฟูประเทศ โดยรัสเซียได้ขอความช่วยเหลือทางการเงินจากชาติตะวันตกแต่ไม่ได้รับการตอบรับที่ดี ซึ่งในสายตาของ

คนรัสเซียแล้วถือว่าประสบกับความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง แนวคิด “แอตแลนติก” ยังได้รับการเสริมด้วยแนวคิดแบบ “ยูเรเชียนนิสต์” ที่มองว่าบทบาทของรัสเซียนั้นมีหน้าที่เป็นสะพานเชื่อม (Bridge) ระหว่างเอเชียและยุโรป<sup>5</sup> (Donaldson, 2000, p. 290) ผ่านการส่งเสริมการเจรจาระหว่างรัสเซียและยุโรปตะวันตก สำหรับนโยบายต่างประเทศระดับภูมิภาคในช่วงเวลานี้นั้น รัสเซียเน้นการดำเนินนโยบายต่างประเทศในภูมิภาคหลังบ้านของรัสเซียหรือที่รัสเซียเรียกว่า “เมืองนอกใกล้ขีด” (near abroad - ближний зарубежные) คือกลุ่มประเทศเครือรัฐเอกราชทั้งหลายที่เคยรวมเป็นสหภาพโซเวียต<sup>6</sup> โดยรัสเซียมองว่าเป็นพื้นที่เขตอิทธิพลของรัสเซียในยุคสหภาพโซเวียต (Donaldson, 2000, p. 290)

ในช่วงที่สองระหว่างปี ค.ศ. 1996-1999 เป็นช่วงที่นายเยฟเกนี พรืมาคอฟ (Evgeniy Primakov) ผู้ยึดติดกับนโยบายดั้งเดิมหรืออนโยบายต่อต้านตะวันตก (anti - Western) ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในช่วงนี้แรงผลักดันสำหรับนโยบายต่างประเทศที่ให้การสนับสนุนตะวันตกเริ่มจางหายไป เนื่องจากความผิดหวังของรัสเซียที่ไม่ได้รับการช่วยเหลือจากตะวันตก ความอึดเอิบใจในระบอบประชาธิปไตยและวิถีทางแบบตะวันตกค่อยๆ กลายเป็นสิ่งที่ไม่เป็นที่นิยม นโยบายต่างประเทศของรัสเซียเริ่มที่จะกลับไปสู่รูปแบบของการต่อต้านตะวันตกมากขึ้นเหมือนในยุคสหภาพโซเวียต ในช่วงนี้กลุ่มนักปฏิบัตินิยมและนักอุดมคตินิยมที่ต่อต้านตะวันตก (The anti-Western pragmatists and ideologues) ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของสหพันธรัฐรัสเซีย พวกเขา mong ว่ารัสเซียไม่ได้ประโยชน์อะไรจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ให้การสนับสนุนตะวันตก บรรดานักการเมืองที่ให้การสนับสนุนนโยบายต่อต้านตะวันตก ประกอบด้วย นายเยฟเกนี พรืมาคอฟ,<sup>7</sup>

<sup>5</sup> แนวคิดยูเรเชียนนิสต์ในสมัยประธานาธิบดีบอริส เยลต์ซินต์มองว่ารัสเซียทำหน้าที่สะพานเชื่อมระหว่างเอเชียและยุโรปเท่านั้น ต่างจากสมัยประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูตินที่มองบทบาทของรัสเซียในการเป็นผู้นำในดินแดนยูเรเชีย โดยการตั้งสหภาพเศรษฐกิจยูเรเชีย (EAEU) เพื่อถ่วงดุลกับสหภาพยุโรป

<sup>6</sup> "near abroad" หรือในภาษารัสเซียว่า Ближнее หมายถึงสาธารณรัฐอิสระที่เพิ่งเกิดขึ้นหลังจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียต จำนวน 14 สาธารณรัฐยกเว้นสหพันธรัฐรัสเซีย ที่รัสเซียอ้างถึงสิทธิและการมีอิทธิพลสำคัญของรัสเซียในภูมิภาคนี้ คำว่า "near abroad" ถูกนำมาใช้โดยนาย Andrey Kozyrev รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศรัสเซียในช่วงต้นทศวรรษ 1990s ในช่วงนั้นหมายถึงความถึงภูมิภาคยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก ประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูตินได้ประกาศให้ภูมิภาค near abroad นี้เป็น "ขอบเขตอิทธิพล" ของรัสเซีย และมีความสำคัญเชิงกลยุทธ์สำหรับรัสเซีย

<sup>7</sup> นายเยฟเกนี พรืมาคอฟ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและนายกรัฐมนตรีของรัสเซียสมัยนายบอริส เยลต์ซิน สำเร็จการศึกษาจาก Institute of Oriental Studies มีความเชี่ยวชาญด้านภาษาอาหรับและตะวันออกกลางมีความใกล้ชิดกับผู้นำอาหรับที่มีอิทธิพลมากมาย มีแนวคิดต่อต้านนาโต้ และโปรอาหรับ เคยเป็นผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีรัสเซีย ค.ศ. 2000 (Peterseim, 2021)

อดีตนายกเทศมนตรีนครมอสโก นายยูริ ลูจคอฟ (Yurii Luzhkov)<sup>8</sup>, พลอากาศโทอเล็กซานเดอร์ เลอบด (General Aleksandr Lebed)<sup>9</sup> และนายวลาดีมีร์ ชีรินอฟสกี (Vladimir Zhirinovskiy)<sup>10</sup> ซึ่งมีอิทธิพลต่อแนวทางการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัสเซียอย่างมีนัยสำคัญจนถึงปัจจุบันนี้ นโยบายต่างประเทศในช่วงนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อยับยั้งการขยายอิทธิพลขององค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือหรือนาโต้เข้ามาในภูมิภาคหลังบ้านของรัสเซีย การเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของรัสเซียในช่วงระยะเวลานี้สืบเนื่องมาจากชัยชนะของพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตยของ นายวลาดีมีร์ ชีรินอฟสกี (Vladimir Zhirinovskiy) ร่วมกันกับนายเกนนาดี ซูกานอฟ (Gennady Zyuganov) ผู้นำพรรคคอมมิวนิสต์ในปี ค.ศ. 1994 เรียกร้องให้รัสเซียดำเนินนโยบายโดดเดี่ยว (Isolationist Policy) ทั้งสองมองว่านโยบายการทำให้เป็นตะวันตกนั้นแสดงถึงความจำนงของรัสเซียต่อสหรัฐอเมริกาและความกังวลเกี่ยวกับความมั่นคงและความปลอดภัยของรัสเซีย จากนาโต้ที่เข้ามาวุ่นวายในบริเวณที่เรียกว่าหลังบ้านของรัสเซีย (Bernier, 2018)

## **(2) นโยบายต่างประเทศของรัสเซียในสมัยประธานาธิบดีวลาดีมีร์ ปูติน สมัยที่ 1 (ค.ศ. 2000-2003)**

ในวาระแรกของการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของนายวลาดีมีร์ ปูติน เขาแสดงออกอย่างชัดเจนในความพยายามทำให้รัสเซียกลับมามีสถานะเป็นชาติมหาอำนาจอีกครั้ง เพราะประธานาธิบดีวลาดีมีร์ ปูติน ยังคงยึดมั่นในความเป็นมหาอำนาจของรัสเซียเหมือนเช่นสมัยสหภาพโซเวียต ซึ่งสามารถอธิบายได้จากแนวคิดสังคมนิยมเชิงรุก (Offensive Realism) ของจอห์น เมียร์ซไฮเมอร์ (John Mearsheimer) (Mearsheimer, 2014, p. 21) ได้ว่า “สถานะเดิมแต่ก่อน” (Status Quo Ante) ของรัสเซียที่เป็นมหาอำนาจนั้นแทบไม่หลงเหลือในการเมืองโลก

<sup>8</sup> นายยูริ ลูจคอฟ นักการเมืองชาวรัสเซีย ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีกรุงมอสโกระหว่างปี ค.ศ. 1992-2010 ในช่วงที่เศรษฐกิจดี เขาเป็นประธานก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ในเมือง เป็นประธานผู้ก่อตั้งพรรค Unity Russia ถูกกล่าวหาว่าทุจริตและถูกไล่ออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 28 กันยายน ค.ศ. 2010 (Filipov, 2019)

<sup>9</sup> พลอากาศโทอเล็กซานเดอร์ เลอบด นายทหารและนักการเมืองอาวุโสชาวรัสเซีย เคยเป็นผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีรัสเซีย ค.ศ. 1996 ได้คะแนนลำดับที่สามรองจากนายบอริส เยลต์ซินต์ และนายเกนนาดี ซูกานอฟ หัวหน้าพรรคคอมมิวนิสต์รัสเซีย ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะมนตรีความมั่นคงในสมัยประธานาธิบดีบอริส เยลต์ซินต์ และดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการเขตคราสโนยาสค์ ไคร ซึ่งเป็นภูมิภาคที่ใหญ่เป็นอันดับสองของรัสเซีย เสียชีวิตจากอุบัติเหตุเฮลิคอปเตอร์ Mi-8 ตก (Traynor, 2002)

<sup>10</sup> นายวลาดีมีร์ ชีรินอฟสกี เป็นผู้ก่อตั้งและดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคเสรีประชาธิปไตยแห่งรัสเซีย ถูกมองว่าเป็นนักการเมืองชาตินิยมและมีแนวคิดต่อต้านตะวันตกอย่างรุนแรง (Vereshchahin, 2018)

รัสเซียจึงจำเป็นต้องแสวงหาอำนาจและอิทธิพลให้ได้มากที่สุดเพื่อให้ตัวเองสามารถอยู่รอดในเวทีการเมืองระหว่างประเทศที่เป็นอนาธิปไตยได้ (ธัญสุดา เทพกุล, 2561, น. 114) อาศัยการต่อต้านความเป็นเจ้าโลกของสหรัฐอเมริกาด้วยการถ่วงดุลอำนาจระหว่างตะวันตกและเอเชียโดยการสนับสนุนโลกที่มีหลายขั้วอำนาจอย่างเต็มที่ เห็นได้จากสุนทรพจน์ของนายกรัฐมนตรีวลาดิมีร์ ปูติน เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม ปี ค.ศ. 1999 เรื่อง “รัสเซียกับจุดเปลี่ยนแห่งสหัสวรรษ-สุนทรพจน์แห่งสหัสวรรษ” (Russia at the Turn Millennium - Millennium Speech) ซึ่งได้รับการตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ Izvestia ประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่นายวลาดิมีร์ ปูติน กล่าวไว้ก็คือ “การเป็นมหาอำนาจของรัสเซีย” นายวลาดิมีร์ ปูตินต้องการเรียกคืนสถานะของรัสเซียที่แข็งแกร่ง ด้วยการเอาชนะความล่าช้าของรัสเซีย ผ่านระบบเศรษฐกิจแบบตลาดและการฟื้นฟูความรู้สึกชาติของรัสเซียภายหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียต สะท้อนถึงการให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายภายในประเทศมากกว่านโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ ปูตินกล่าวถึงการเข้าเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลกของรัสเซียโดยมีจุดประสงค์เพื่อลดการพึ่งพาการส่งออกพลังงาน ส่งเสริมการเติบโตด้วยการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ การเปิดตลาดสินค้าและบริการกับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะกับสหภาพยุโรป (กรณีรัฐ โซติช่วง, 2556, น. 4-5) และการเน้นย้ำถึงชะตากรรมของรัสเซียในทวีปยุโรป สำหรับแนวคิดเรื่องการเป็นตะวันตกของรัสเซีย นั้น นายวลาดิมีร์ ปูติน ได้กล่าวผ่านเอกสารฉบับนี้ว่า "การเป็นตะวันตกของรัสเซีย (Russia's Westernization) ต้องเป็นตะวันตกแบบที่รัสเซียเลือกเองและดำเนินการในรูปแบบของรัสเซียเอง (Putin, 1999)

การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัสเซียในสมัยประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูติน สมัยที่ 1 นั้น ปรากฏอยู่ในเอกสารแนวคิดด้านนโยบายต่างประเทศของสหพันธรัฐรัสเซีย ปี ค.ศ. 2000 ซึ่งมีพื้นฐานมาจากแนวคิดทางด้านภูมิรัฐศาสตร์ (Geopolitics) ซึ่งเป็นแนวคิดพื้นฐานในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัสเซียตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งรัสเซียยังคงให้ความสำคัญต่อแนวคิดด้านภูมิรัฐศาสตร์เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดเรื่องดินแดนที่เป็นหัวใจ (Heart Land) ของแมคคินเดอร์ (Mackinder) ที่พูดถึงดินแดนยูเรเชียว่าเป็นดินแดนหัวใจของโลกและเป็นพื้นที่ศูนย์กลางทางภูมิศาสตร์ที่สำคัญ ชาติใดก็ตามที่สามารถควบคุมหรือมีอำนาจเหนือดินแดนยูเรเชีย จะสามารถครอบครองทรัพยากรและเส้นทางการขนส่งที่ช่วยให้มีอำนาจเหนือโลกได้ (Mankoff, 2009)

การดำเนินนโยบายภายใต้การปกครองของประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูตินในช่วงปี ค.ศ. 2000-2004 นั้น รัสเซียได้เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศด้วยการส่งออกทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และถ่านหิน ซึ่งมีมูลค่ามหาศาล ทำให้ประเทศพัฒนาไปอย่างรวดเร็วและช่วยให้ประเทศกลับมามั่นคงอีกครั้ง นับว่าเป็นการ

พลิกบทบาทของรัสเซียให้กลับมาเป็นมหาอำนาจด้านพลังงาน รวมทั้งมีการปฏิรูปการเมืองภายในประเทศ การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้นโยบายการบริหารแบบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง (Centralization) ทำให้การเมืองภายในประเทศมีเสถียรภาพมากขึ้น (จิราวรรณ นุชสวาท, 2553)

แม้ว่าสหพันธรัฐรัสเซียจะไม่มีอำนาจเท่ากับสมัยที่เป็นสหภาพโซเวียต แต่รัสเซียเองมีความเชื่อว่าตนเองมีศักยภาพเป็นมหาอำนาจหนึ่งของโลกอยู่ ประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูติน จึงพยายามใช้วิธีต่อต้านความเป็นเจ้าตามระบบโลกของสหรัฐฯ ด้วยการดำเนินนโยบายส่งเสริมโลกที่มีหลายขั้วอำนาจอย่างเต็มที่ (Mikail & Yilmazchoban, 2018) รัสเซียได้ให้ความสำคัญกับการถ่วงดุลอำนาจระหว่างตะวันตกกับเอเชียและพยายามยกสถานะของรัสเซียให้เป็นมหาอำนาจของภูมิภาคยูเรเชีย (Eurasian Superpower) พร้อมทั้งการให้ความสำคัญกับประเทศเพื่อนบ้าน และองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาค เช่น กลุ่มเศรษฐกิจบริคส์ (BRICS) สหภาพเศรษฐกิจยูเรเชีย (EEU) และระดับโลกเช่น ความพยายามในการรื้อฟื้นอำนาจและบทบาทของรัสเซียให้ครอบคลุมไปทั่วโลกอีกครั้ง เช่น การเป็นมหาอำนาจทางด้านพลังงานของโลก (Oldberg, 2007, pp. 13-30)

### **(3) นโยบายต่างประเทศของรัสเซียในสมัยประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูติน สมัยที่ 2 (ค.ศ. 2004-2007)**

ยุทธศาสตร์หลักของรัสเซียในช่วงนี้ก็คือการฟื้นฟูสถานะของรัสเซียให้กลับมา มีสถานะเป็นมหาอำนาจ (Great Power) ในเวทีการเมืองระหว่างประเทศอีกครั้ง รัสเซียได้ให้ความสำคัญไปที่ภูมิรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นมหาอำนาจในภูมิภาคยูเรเชีย รัสเซียได้ใช้สถานะดังกล่าวเป็นตัวตั้งตัวตีในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัสเซียนอกเหนือจากการยึดติดอยู่กับตะวันตก ส่งผลให้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสหพันธรัฐรัสเซียกับบรรดาชาติตะวันตกมีแนวทางที่หลากหลาย ทั้งแนวทางการประนีประนอมและแนวทางการสร้างความขัดแย้ง

เหตุการณ์ปฏิวัติสี (Colour Revolution) ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในประเทศจอร์เจีย ยูเครน และ คีร์กีซสถานระหว่างปี ค.ศ. 2005-2007 นั้น<sup>11</sup> สร้างความไม่สบายใจให้แก่รัสเซีย

<sup>11</sup> การปฏิวัติสี (Colour Revolution) การเคลื่อนไหวลุกฮือขึ้นมาต่อต้านรัฐบาล โดยพร้อมเพรียงกันของคนชั้นกลางหนุ่มสาว ในหลายประเทศที่พัฒนาขึ้นของอดีตสหภาพโซเวียตในสาธารณรัฐประชาชนจีน และคาบสมุทรบอลข่านในช่วงต้นศตวรรษที่ 21 ได้แก่ "Bulldozer Revolution" (ยูโกสลาเวีย ปี 2000), "Pink Revolution" (จอร์เจีย ปี 2003), "Orange Revolution" (ยูเครน ปี 2004), "Tulip Revolution" (Kyrgyzstan ปี 2005) คำนี้ยังใช้กับการปฏิวัติหลายครั้งในอื่นๆ รวมถึงในตะวันออกกลางและภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกนับตั้งแต่ทศวรรษ 1980 ถึง 2010 ผู้สังเกตการณ์บางคน (เช่น จัสติน โรมอนโด และไมเคิล

รัสเซียมองว่าสืบเนื่องมาจากนโยบายการขยายตัวขององค์การนาโต้โดยการสนับสนุนของสหรัฐอเมริกาในการเข้ามามีอิทธิพลเหนือดินแดนยุโรปตะวันออก รวมทั้งเครือรัฐเอกราชและรัฐต่างๆ บริเวณเทือกเขาคอเคซัสที่รัสเซียมองว่าเป็นเขตอิทธิพลของตน รัสเซียมองว่าการกระทำดังกล่าวเป็นไปในลักษณะของการปิดล้อมรัสเซีย (Russia Blockade) ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของรัสเซียและทำให้รัสเซียไม่มีทางออกทะเลน้ำอุ่น อันนำไปสู่นโยบายต่อต้านการขยายตัวขององค์การนาโต้และสหภาพยุโรปของรัสเซีย จุดเปลี่ยนสำคัญของนโยบายต่างประเทศรัสเซียอยู่ที่สงครามรัสเซีย-จอร์เจียในปี ค.ศ. 2008<sup>12</sup> ซึ่งเป็นแรงกระตุ้นที่ทำให้ต้องทำความเข้าใจนโยบายต่างประเทศของรัสเซียใหม่ 2 ประการคือ 1) การฟื้นคืนชีพอำนาจของสหพันธรัฐรัสเซียทำให้รัสเซียไม่ใช่ประเทศที่ล้มละลายและอ่อนแออีกต่อไป โดยใช้ขีดความสามารถและภาพลักษณ์ทางการทหารจูงใจรัฐอื่นและฝ่าฝืนคำวิจารณ์จากนานาประเทศ 2) การต้องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและอิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศในระเบียบโลกที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้กำหนด (Jannace & Tiffany, 2019)

---

ลินด์) เรียกเหตุการณ์ดังกล่าวว่าเป็นคลื่นปฏิวัติซึ่งต้นกำเนิดของเหตุการณ์นั้นสามารถสืบย้อนไปถึงปี ค.ศ. 1986 People Power Revolution (หรือที่เรียกว่า "การปฏิวัติเหลือง") ในฟิลิปปินส์ (Mitchell, 2012)

<sup>12</sup> สงครามรัสเซีย-จอร์เจีย เป็นสงครามระหว่างจอร์เจียฝ่ายหนึ่งกับรัสเซียและรัฐบาลผู้แบ่งแยกของเซาท์ออสเซตี (South Ossetia) และอับฮาเซีย (Abkhazia) อีกฝ่ายหนึ่ง เกิดขึ้นในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2008 สาเหตุเนื่องจากความขัดแย้งเรื่องเชื้อชาติระหว่างประชาชนที่อยู่ในแคว้นเซาท์ออสเซตีที่เป็นเขตปกครองตนเองภายใต้สาธารณรัฐรัสเซีย จอร์เจียได้ส่งทหารเข้าไปในเมือง Tskhinvali เมืองหลวงของเซาท์ออสเซตี ส่งผลให้ประชาชนของเซาท์ออสเซตีราว 2,000 คน ถูกฆ่าตายและมีรายงานเพิ่มเติมว่าประชาชนของเซาท์ออสเซตีถูกทารุณกรรมและถูกข่มขืนอย่างต่อเนื่อง ทำให้เซาท์ออสเซตีพยายามที่จะแยกตัวเป็นเอกราชจากจอร์เจียเพื่อไปรวมกับชาติพันธุ์เดียวกันใน North Ossetia จนกระทั่งปี ค.ศ. 2006 เซาท์ออสเซตีมีการทำประชามติประกาศเอกราชอย่างสมบูรณ์ จนนำไปสู่ความขัดแย้งกับจอร์เจีย จนกระทั่งวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2008 จอร์เจียส่งกองกำลังเข้าไปในดินแดนเซาท์ออสเซตี ทำให้มีประชาชนเสียชีวิตไป 6 คน และบาดเจ็บอีก 21 คน ส่งผลให้รัสเซียในฐานะกองกำลังรักษาสันติภาพในพื้นที่เข้าไปในเซาท์ออสเซตี โดยอ้างเหตุการณ์แทรกแซงทางมนุษยธรรมและการบังคับใช้สันติภาพที่จำเป็น ลึกลับ แล้ว รัสเซียมีความเชื่อว่าตะวันตกและสหรัฐฯ กำลังมีแผนการปิดล้อมรัสเซีย จากกรณีการประกาศเอกราชของโคโซโวจากเซอร์เบียที่รัสเซียคัดค้านแต่ตะวันตกก็ไม่สนใจเสียงคัดค้านของรัสเซีย รัสเซียก็ตอบโต้ด้วยการให้การรับรองเอกราชของ South Ossetia และ Abkhazia บ้าง สงครามรัสเซีย-จอร์เจีย ถือได้ว่าเป็นสงครามยุโรปครั้งแรกของศตวรรษที่ 21 การต่อสู้เกิดขึ้นในภูมิภาค Transcaucasia ที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของรัสเซียและสหภาพยุโรป (DeKraker, Hinen, Iatauro, & Barensse, 2021)

#### (4) นโยบายต่างประเทศของรัสเซียในสมัยประธานาธิบดีดมิทรี เมดเวเดฟ (ค.ศ. 2009-2012)

การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัสเซียในสมัยประธานาธิบดีดมิทรี เมดเวเดฟ นั้น ถูกจับตาดูจากเวทีการเมืองระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เนื่องจากลักษณะความเป็นผู้นำและท่าทีของนายดมิทรี เมดเวเดฟที่มีลักษณะโอนอ่อนผ่อนปรนและไม่มีลักษณะแข็งกร้าว เหมือนกับนายวลาดิมีร์ ปูติน แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายต่างประเทศของนายดมิทรี เมดเวเดฟ ไม่มีความแตกต่างไปจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศในสมัยประธานาธิบดี วลาดิมีร์ ปูติน มากเท่าใดนัก อาจเป็นเพราะนายดมิทรี เมดเวเดฟ เป็นทายาททางการเมืองของ นายวลาดิมีร์ ปูติน ที่ก้าวขึ้นมาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสหพันธรัฐรัสเซียเพียงชั่วคราวเท่านั้น สงครามจอร์เจียจึงเป็นจุดเปลี่ยนในนโยบายต่างประเทศของรัสเซีย นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงใน นโยบายต่างประเทศที่มุ่งสู่ตะวันออก ซึ่งนำพารัสเซียมุ่งไปสู่จีนมากยิ่งขึ้น (Omelicheva, 2013)

ภายหลังสงครามรัสเซีย-จอร์เจีย นโยบายต่างประเทศของสหพันธรัฐรัสเซียของ ประธานาธิบดีดมิทรี เมดเวเดฟได้เปลี่ยนแปลงโดยหันมาให้ความร่วมมือกับประเทศตะวันตก มากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2009 หนึ่งเดือนภายหลังจากนายบารัค โอบามาขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา รองประธานาธิบดี โจ ไบเดน ของ สหรัฐอเมริกาได้เสนอให้ดำเนินนโยบาย “รีเซ็ต” ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและรัสเซีย เพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับรัสเซียจากวิกฤติการณ์ทางการทูตรัสเซีย-จอร์เจีย และ สงครามรัสเซีย-จอร์เจียในปีค.ศ. 2008 สาเหตุที่สหรัฐฯ ต้องการรีเซ็ตความสัมพันธ์กับรัสเซีย นั้น มีเหตุผลสำคัญ 2 ประการด้วยกันนั่นก็คือ 1) ความต้องการบรรลุความตกลงสนธิสัญญา การลดอาวุธทางยุทธศาสตร์ฉบับใหม่ (New Strategic Arms Reduction Treaty: New START)<sup>13</sup> สนธิสัญญานี้ถือเป็นสนธิสัญญาระหว่างสหรัฐฯ กับรัสเซียที่ใช้จำกัดจำนวนหัวรบนิวเคลียร์ของ ประเทศมหาอำนาจด้านนิวเคลียร์ทั้งสองประเทศ 2) ต้องการให้รัสเซียเป็นทางผ่านให้ทหาร สหรัฐฯ เข้าไปปฏิบัติการในอัฟกานิสถาน ภายใต้นโยบายรีเซ็ตสหราชอาณาจักรหยุดกดดันรัสเซีย ด้วยการหยุดขยายอิทธิพลขององค์การนาโต้เข้าไปในอดีตสหภาพโซเวียต นอกจากนี้ ในเดือน กันยายน ค.ศ. 2009 สหรัฐอเมริกายังได้ยับยั้งแผนการติดตั้งระบบต่อต้านขีปนาวุธในประเทศ โปแลนด์และสาธารณรัฐเช็ก ทำให้ประธานาธิบดีดมิทรี เมดเวเดฟได้ตัดสินใจลงนามใน สนธิสัญญาการลดอาวุธทางยุทธศาสตร์ฉบับใหม่ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2010 มาตราการเหล่านี้ได้

<sup>13</sup> สนธิสัญญาการลดอาวุธทางยุทธศาสตร์ฉบับใหม่ (New START) หรือข้อตกลงที่มีชื่อว่า New Strategic Arms Reduction Treaty ฉบับนี้ เป็นสนธิสัญญาระหว่างสหรัฐฯ กับรัสเซีย ซึ่งเป็นความพยายามควบคุมอาวุธ ระหว่างมหาอำนาจนิวเคลียร์ทั้งสองที่สืบเนื่องมาตั้งแต่ยุคสงครามเย็นมีผลบังคับใช้เมื่อปี ค.ศ. 2011 มีอายุ 10 ปี มีกำหนดหมดอายุ ปี ค.ศ. 2021 (U.S. Department of States, 2021)

ลดความตึงเครียดและสร้างบรรยากาศทางด้านการเมืองระหว่างประเทศที่ติระหว่งรัสเซียและฝ่ายตะวันตก

นโยบายต่างประเทศรัสเซียกับตะวันตกในสมัยประธานาธิบดีดมิทรี เมดเวเดฟ ได้มีการปรับเปลี่ยนอีกครั้งหนึ่งภายหลังเหตุการณ์อาหรับสปริงส์ (Arab Spring) ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2011 หลังจากที่รัสเซียได้ใช้สิทธิในการวิโต้เพื่อยับยั้งการแทรกแซงด้วยกำลังทหารขององค์การนาโตในประเทศลิเบียซึ่งในท้ายที่สุดจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองรัฐบาลของพันเอกโมอัมมาร์ กัดดาฟี แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ ในขณะเดียวกันการดำเนินนโยบาย “รีเซ็ต” (Reset) ร่วมกับสหรัฐอเมริกาเกิดปัญหา เมื่อสหรัฐฯ ไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่จะยับยั้งแผนการติดตั้งระบบต่อต้านขีปนาวุธในประเทศโปแลนด์และสาธารณรัฐเช็กเพียงแค่นำไปติดตั้งที่ประเทศโรมาเนียเท่านั้น สหรัฐฯ ยังไม่ตอบสนองต่อคำร้องขอของรัสเซียที่เรียกร้องให้สร้างระบบร่วมกับองค์การนาโตเพื่อต่อต้านขีปนาวุธของบรรดารัฐอักษัล อีกทั้งยังกดดันรัสเซียด้วยประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนในหลายกรณี ทั้งกรณีเชเชเนีย กรณีการจับกุมนายมิกคาอิล บอริสโซวิช โคดอร์คอฟสกี (Mikhail Khodorkovsky)<sup>14</sup> รวมถึงกรณีการเสียชีวิตของนายเซอร์เกีร์ ลีโอนิโดวิช แมกนิทสกี (Sergei Leonidovich Magnitsky)<sup>15</sup> สิ่งสำคัญที่ทำให้รัสเซียรับไม่ได้ก็คือการปรับนโยบายของสหภาพยุโรปที่พยายามเข้าไปมีอิทธิพลในอดีตรัฐต่างๆ ของสหภาพโซเวียตแต่ไม่รวมรัสเซียและประเทศต่างๆ จากเอเชียกลาง จำนวน 6 ประเทศ ประกอบไปด้วย ยูเครน เบลารุส มอลโดวา จอร์เจีย อาร์เมเนีย และอาร์เซอร์ไบจัน โดยเรียกว่า

<sup>14</sup> นายมิกคาอิล บอริสโซวิช โคดอร์คอฟสกี (Mikhail Khodorkovsky) มหาเศรษฐีด้านการพลังงานรัสเซีย อดีตเจ้าของบริษัทน้ำมัน “ยูคอส” (Yukos) และศัตรูทางการเมืองประธานาธิบดีรัสเซีย วลาดิมีร์ ปูติน ถูกศาลรัสเซียสั่งจำคุกในข้อหาเลี่ยงภาษี การยักยอกเงิน และขโมยน้ำมันในปี ค.ศ. 2003 หลังจากออกจากเรือนจำในกรุงมอสโก เขาได้ใช้เวลาส่วนใหญ่ในกรุงลอนดอนประเทศอังกฤษ ผู้นำรัสเซียยังคงมองว่าตัวเขาเป็นภัยคุกคามเนื่องจากการให้ความช่วยเหลือผู้สมัครทางการเมืองรัสเซียที่อยู่ในประเทศ (Korotov, Shekshnia, Florent-Treacy, & Vries, 2016)

<sup>15</sup> นายเซอร์เกีร์ ลีโอนิโดวิช แมกนิทสกี (Sergei Leonidovich Magnitsky) ที่ปรึกษาทางด้านภาษีชาวรัสเซีย ถูกจับกุมในปี ค.ศ. 2008 เขาเสียชีวิตภายหลังจากการถูกจับกุมเป็นระยะเวลา 11 เดือนโดยไม่มีการพิจารณาคดี เขาถูกปฏิเสธการให้เยี่ยมจากครอบครัวของเขา และพบว่าเขาป่วยเป็นนิ่วในถุงน้ำดีแต่ก็ถูกปฏิเสธการรักษาพยาบาล พบร่องรอยการทรมานและการทำร้ายร่างกายอย่างรุนแรงก่อนเสียชีวิต การเสียชีวิตของเขาสร้างความไม่พอใจและก่อให้เกิดกระแสอภิปรายเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลในเรือนจำเป็นวงกว้าง จนก่อให้เกิดความสนใจจากสื่อต่างประเทศและก่อให้เกิดการสืบสวนทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในข้อหาฉ้อโกง การโจรกรรมและการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรัสเซีย และกลายมาเป็นข้อพิพาทระหว่างประเทศ เมื่อเจ้าหน้าที่รัสเซียหลายสิบนายถูกห้ามไม่ให้เข้าสหรัฐฯ สหภาพยุโรป และแคนาดา รวมทั้งอายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่เหล่านี้เนื่องจากมีส่วนเกี่ยวข้องกับการตายของแมกนิทสกี (Bidder, 2019)

“โครงการหุ้นส่วนตะวันออก” (Eastern Partnership: EaP) โดยสหภาพยุโรปเริ่มต้นนโยบายนี้ ตั้งแต่เดือน พฤษภาคม ค.ศ. 2009 ภายหลังจากสงครามระหว่างรัสเซีย-จอร์เจีย (Sergunin, 2013) หากพิจารณาในเบื้องต้นแล้วโครงการหุ้นส่วนตะวันออกเป็นการแข่งขันพันธมิตรกันระหว่าง สหภาพยุโรปกับรัสเซีย โดยสหภาพยุโรปต้องการขยายเครือข่ายออกไปทางด้านตะวันออกผนวก บรรดาประเทศที่เคยรวมอยู่ในสหภาพโซเวียต ทั้งนี้ สหภาพยุโรปได้จัดประชุมสุดยอด “ความเป็นหุ้นส่วนตะวันออก” กับ 6 ประเทศดังกล่าว ที่กรุงวิลนีอุส เมืองหลวงลิทัวเนีย ระหว่างวันที่ 28-29 พฤศจิกายน ค.ศ. 2009 โดยมีวาระสำคัญอยู่ที่การลงนามข้อตกลงรวมกลุ่ม (Association Agreement) กระชับความสัมพันธ์ด้านการเมืองและการค้า ซึ่งจะนำไปสู่ กระบวนการเจรจาเพื่อเข้าเป็นสมาชิกอยู่ในภายหน้า โดยจอร์เจียกับมอลโดวาตกลงที่จะลงนาม กับสหภาพยุโรป ในขณะที่ยูเครนเป้าหมายหลักที่สหภาพยุโรปต้องการเปลี่ยนใจกะทันหัน ไม่ลงนามเนื่องจากถูกกดดันจากรัสเซีย อาร์เมเนียปฏิเสธที่จะลงนามกับสหภาพยุโรปแต่เลือก เข้าร่วมกลุ่มสหภาพศุลกากรที่รัสเซียตั้งขึ้นเพื่อเสริมสร้างให้เป็นกลุ่มการค้าคู่แข่งของสหภาพ ยุโรป ด้วยการรวมตัวบรรดาประเทศที่เคยอยู่ในเครือข่ายสหภาพโซเวียตให้ได้มากที่สุด ซึ่งสำหรับรัสเซียแล้วไม่สามารถยอมรับโครงการดังกล่าวของสหภาพยุโรปได้ เนื่องจากทั้ง 6 ประเทศเป็นเขตอิทธิพลของตน อีกทั้งยังก้ำก้ำขัดต่ออัตลักษณ์เชิงปทัสสถานของสหภาพยุโรป ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมตลาดเสรี ประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชน ซึ่งรัสเซียมองการส่งออก ประชาธิปไตยและการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองในหลายกรณีเช่น การปฏิวัติสีส้มในยูเครนว่า เป็น ‘การสมคบคิดของโลกตะวันตก’ ที่จะสกัดกั้นรัสเซีย

### **(5) นโยบายต่างประเทศรัสเซียสมัยประธานาธิบดี วลาดิเมียร์ ปูติน สมัยที่ 3 (ค.ศ. 2013-2018)**

ในปี ค.ศ. 2012 นายวลาดิเมียร์ปูตินได้รับเลือกตั้งให้กลับมาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี แห่งสหพันธรัฐรัสเซียอีกครั้งเป็นสมัยที่ 3 ในระยะนี้นายวลาดิเมียร์ ปูตินมีความพยายามที่จะทำให้ สหพันธรัฐรัสเซียคงความเป็นประเทศมหาอำนาจในระดับภูมิภาคเพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ การกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัสเซียในช่วงนี้สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของประธานาธิบดี วลาดิเมียร์ ปูตินและลัทธิปูติน (Putinism) ในการขึ้นนโยบายต่างประเทศรัสเซีย ระบบ การปกครองของรัสเซียสนับสนุนให้ผู้นำรัสเซียมีความเป็นเผด็จการมากขึ้น ในช่วงการปกครอง ของประธานาธิบดีวลาดิเมียร์ ปูตินเกือบ 2 ทศวรรษ ส่งผลให้ประธานาธิบดีวลาดิเมียร์ ปูตินมีอิสระ ในการกำหนดนโยบายมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของ รัสเซีย เช่น นโยบายแทรกแซงการเมืองของยูเครนในปี ค.ศ. 2013 การแทรกแซงทางทหารซีเรีย ในปี ค.ศ. 2014 และการแทรกแซงการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 2016 นโยบายเหล่านี้ไม่เป็นไปตามหลักการขอกฎหมายระหว่างประเทศแต่ก็สะท้อนให้เห็นถึงชัยชนะ

ทางความคิดของเขาที่ไม่เอียงไปในแนวคิดใดแนวคิดหนึ่งในการกำหนดรูปแบบการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัสเซียที่มีรูปแบบเฉพาะ ในขณะที่ชาติมหาอำนาจอื่นแทรกแซงชาติอื่นเพื่อเสริมอำนาจของตน การแทรกแซงของรัสเซียเหนือซีเรียในปีค.ศ. 2012 หรือลิเบียในปีค.ศ. 2011 ทำเพื่อผลประโยชน์ในอำนาจและศักดิ์ศรีของรัสเซีย (McFaul, 2020)

ในช่วงปี ค.ศ. 2013 เกิดเหตุการณ์ประท้วงใหญ่ที่กรุงเคียฟ ประเทศยูเครน ประชาชนบางส่วนที่เรียกร้องให้ผู้นำประเทศลงนามในสัญญาความร่วมมือกับสหภาพยุโรป รวมถึงเรียกร้องให้มีการถอดถอนประธานาธิบดีวิกเตอร์ ยานูโควิชที่ให้การสนับสนุนรัสเซียออกจากตำแหน่ง ซึ่งต่อมาถูกเรียกว่าเป็น “ขบวนการยูโรไมดาน” (Euromaidan) (Cosgrove, 2020, pp. 8-9) เหตุการณ์ความไม่สงบของประเทศไทยส่งผลต่อความสัมพันธ์กับสหพันธรัฐรัสเซียโดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำให้ชาวยูเครนไม่มีความเป็นหนึ่งเดียวกัน โดยเฉพาะยูเครนตะวันออกเฉียงใต้และคาบสมุทรไครเมียซึ่งมีความผูกพันกับสหพันธรัฐรัสเซียอย่างมาก ต่างจากยูเครนตะวันตกที่มองว่าประวัติศาสตร์ของตนเองนั้นแยกออกจากสหพันธรัฐรัสเซียอย่างชัดเจน เหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลทำให้สาธารณรัฐปกครองตนเองไครเมีย (Republic of Crimea) ที่อยู่ภายใต้การปกครองของประเทศยูเครนแสดงออกถึงความไม่ต้องการที่จะอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศยูเครนต่อไป จึงเป็นโอกาสให้สหพันธรัฐรัสเซียเข้าแทรกแซงทางการเมืองในไครเมีย โดยสหพันธรัฐรัสเซียได้ให้การสนับสนุนกองกำลังทหารและรถถังเพื่อเข้าร่วมกับกองกำลังท้องถิ่นเข้าบุกยึดสถานที่ราชการสนามบินและปิดล้อมกองกำลังทหารยูเครนในไครเมียด้วย ซึ่งอ้างเหตุผลว่าต้องการปกป้องชาวรัสเซียในไครเมียที่อาศัยอยู่เกินครึ่งของจำนวนประชากรทั้งหมด (Cosgrove, 2020, pp. 13-15) เหตุการณ์ดังกล่าวนำไปสู่การลงประชามติของพลเมืองไครเมียที่ต้องการแยกตัวออกมาเป็นรัฐเอกราชและเข้าร่วมกับสหพันธรัฐรัสเซียในวันที่ 16 มีนาคม ค.ศ. 2014 ซึ่งผลจากการลงประชามติมีผู้ออกมาใช้สิทธิลงประชามติร้อยละ 83 เห็นด้วยร้อยละ 96 ที่จะเข้าร่วมกับประเทศรัสเซีย (Collett-White & Popeski, 2014) ต่อมาในวันที่ 17 มีนาคม ค.ศ. 2014 รัฐสภาแห่งสาธารณรัฐปกครองตนเองไครเมียได้ประกาศเอกราชจากยูเครนอย่างเป็นทางการ การกระทำดังกล่าวได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อสหพันธรัฐรัสเซีย ไม่ว่าจะเป็นการถูกประณามรวมถึงการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจทางโลกตะวันตก ทำให้สหพันธรัฐรัสเซียเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจที่ตกต่ำในรอบหลายปี ส่งผลให้รัสเซียปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศครั้งสำคัญ โดยดำเนินนโยบายหันกลับสู่ตะวันออก (Russia’s “turn to the East” policy) หรือ “Povorot na Vostok” โดยมุ่งเน้นภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (Asia - Pacific Region: APR) เป็นเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ (ธัญสุดา เทพกุล, 2561)

แนวคิดหันกลับสู่ตะวันออกของรัสเซียไม่ใช่เรื่องใหม่ ในอดีตรัสเซียเคยประกาศแนวคิดมุ่งสู่ตะวันออกหลายครั้ง แต่ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากสถานการณ์การเมืองภายในประเทศ

เป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้รัสเซียต้องเลือกดำเนินนโยบายมุ่งสู่ตะวันออกในครั้งนี้มีสาเหตุสำคัญสามประการคือ 1) ความพยายามของรัสเซียที่จะต่อต้านการเป็นมหาอำนาจขั้วเดียวของสหรัฐอเมริกา 2) การที่สหรัฐฯ และพันธมิตรตะวันตกคว่ำบาตรรัสเซีย ในกรณีสงครามรัสเซีย-จอร์เจีย ค.ศ. 2008 นั้นส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจรัสเซียเป็นอย่างมาก และ 3) วิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและการเงินในช่วงปี ค.ศ. 2008-2009 ที่ก่อให้เกิดความอ่อนแอทางเศรษฐกิจของตะวันตกประกอบกับการผงาดขึ้นมาของจีนที่นำพาเอเชียให้กลายเป็นตัวแสดงที่สำคัญและจำเป็นต่อระบบระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น ทำให้รัสเซียเชื่อว่าการเติบโตของเอเชียจะนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงดุลแห่งอำนาจของโลก รัสเซียหันมาดำเนินนโยบายหันกลับสู่ตะวันออกอย่างจริงจังในปี ค.ศ. 2010 (ธัญสุดา เทพกุล, 2561, น. 119-120) โดยมีเป้าหมายเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของรัสเซียในด้านการเมืองและเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสำคัญทางภูมิยุทธศาสตร์ทำให้รัสเซียจะต้องพัฒนาพื้นที่ในเขตไซบีเรียและตะวันออกไกลของรัสเซียรวมทั้งการกระตุ้นการลงทุนจากต่างประเทศและการพัฒนาเส้นทางรถไฟสายทรานส์ไซบีเรียเพื่อเชื่อมต่อกับรัสเซียกับประเทศต่างๆ ภายในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (Dave, 2016) เห็นได้จากการจัดประชุมพิเศษ ณ เมืองฮาบาร์อฟสค์ (Khabarovsk) ที่ตั้งอยู่ ณ ภูมิภาคตะวันออกไกล เป็นต้น

นอกจากการผนวกไครเมียเป็นส่วนหนึ่งของตนเองในปี ค.ศ. 2014 แล้ว รัสเซียเลือกที่จะดำเนินนโยบายต่างประเทศที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่ารัสเซียจะไม่ยอมตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของสหรัฐฯ และพันธมิตรตะวันตกอีกต่อไปนั่นก็คือ ในปี ค.ศ. 2015 รัสเซียได้ตัดสินใจเข้าแทรกแซงสงครามการเมืองในประเทศซีเรีย ส่งผลทำให้สถานการณ์ในซีเรียเกิดการพลิกผันและทำให้รัสเซียมีที่ยืนที่มั่นคงในภูมิภาคตะวันออกกลาง (อาทิศย์ ทองอินทร์, 2561) รัสเซียเริ่มหันกลับมาให้ความสำคัญกับภูมิภาคตะวันออกกลางและแอฟริกาอีกครั้งในทศวรรษที่ 2000 ก่อนการแทรกแซงทางการทหารต่อซีเรีย สาเหตุสำคัญที่ทำให้รัสเซียหันกลับมาให้ความสำคัญกับภูมิภาคนี้มีหลายประการด้วยกัน (Talbot & Lovotti, 2019, pp. 36-38) คือ ประการแรก ความหวาดกลัวต่อการก่อการร้ายของผู้ก่อการร้ายที่นับถือศาสนาอิสลาม ช่วยผลักดันให้รัสเซียหันมาให้ความสำคัญด้านความมั่นคงกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคตะวันออกกลางและแอฟริกาที่มีระบบการเมืองการปกครองที่แตกต่างกัน รัสเซียเข้ามามีอิทธิพลต่อภูมิภาคนี้อย่างเต็มที่ภายหลังจากเหตุการณ์อาหรับสปริงส์ (Arab Springs) และการแข่งขันกันระหว่างอิหร่านและซาอุดีอาระเบียได้เปิดโอกาสให้รัสเซียเข้ามาสร้างความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ ในภูมิภาค ที่สำคัญคือการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัสเซียกับอิสราเอล (Rumer, 2019) ประการที่สอง รัสเซียและซีเรียนั้นมีความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างแน่นแฟ้นกันมาเป็นระยะเวลายาวนานแล้วตั้งแต่ในสมัยของนายฮาเฟซ อัสซาด บิดาของ

นายบาชาร์ อัล อัสซาด ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีซีเรีย หลังประสบความสำเร็จกับการก่อรัฐประหารในปี ค.ศ. 1970 ตลอดเรื่อยมาจนถึงในปัจจุบันในสมัยของนายบาชาร์ อัล อัสซาด ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศนี้ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านการทหาร โดยรัสเซียนั้นเป็นผู้ขายอาวุธรายใหญ่ที่สุดให้แก่รัฐบาลซีเรีย (Kuimova, 2019) ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจของรัสเซียในการค้าอาวุธถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่สนับสนุนให้รัสเซียเข้าไปมีบทบาทในสงครามกลางเมืองซีเรียเพื่อการขับเคลื่อนและพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ ขณะเดียวกัน รัฐบาลซีเรียได้อนุญาตให้รัสเซียเข้ามาตั้งฐานทัพเรือในประเทศบริเวณเมืองตาร์ทัส โดยฐานทัพเรือแห่งนี้ถือเป็นฐานทัพเรือในภูมิภาคตะวันออกกลางเพียงแห่งเดียวของรัสเซีย และเป็นจุดในการขนถ่ายอาวุธยุทธโปกรณ์ให้แก่รัฐบาลซีเรีย รวมถึงเป็นพื้นที่ที่รัสเซียใช้ได้ตอบ การโจมตีซีเรียของสหรัฐฯ ด้วยการส่งเรือรบเข้าไปประจำการ เพื่อแสดงให้เห็นเชิงสัญลักษณ์ว่า รัสเซียพร้อมที่จะเผชิญหน้ากับสหรัฐฯ (ชาญวิทย์ เอี่ยมอุดม, 2560) ประการที่สามรัสเซียต้องการฟื้นคืนสถานะความเป็นมหาอำนาจในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ เหมือนกับสมัยสหภาพโซเวียต ท่าทีของรัสเซียที่ให้การปกป้องรัฐบาลอัล อัสซาด ไม่เพียงแต่ต้องการรักษาสัญญาการค้าอาวุธของรัสเซียกับซีเรีย การลงทุนของรัสเซียด้านน้ำมันในซีเรีย และการปกป้องฐานทัพเรือของรัสเซียในภูมิภาคตะวันออกกลางเท่านั้น แต่ยังแสดงให้เห็นถึงความสามารถของรัสเซียในการดำเนินการอย่างเด็ดเดี่ยวในการปกป้องพันธมิตรของตน ในภูมิภาคตะวันออกกลางเพื่อป้องกันการบังคับการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครอง และการดำรงรักษาสภาพความเป็นรัฐของประเทศซีเรียเอาไว้ โดยเน้นความเป็นพหุนิยมและความมีหลายขั้วอำนาจตามแนวทางพื้นฐานการดำเนินนโยบายต่างประเทศของตน (Stepanova, 2016)

หากพิจารณาในแง่ผลประโยชน์แห่งชาติของรัสเซียแล้วพบว่าหากสมรภูมิความขัดแย้งในซีเรีย จบลงที่ชัยชนะของฝ่ายสหรัฐฯ อาจส่งผลให้ซีเรียต้องเปลี่ยนจากการเป็นพันธมิตรของรัสเซียไปเป็นพันธมิตรของสหรัฐฯ สิ่งที่รัสเซียกลัวก็คือการล่มสลายของรัฐบาลอัล อัสซาดจะนำไปสู่การแพร่กระจายของผู้ก่อการร้ายขบวนการมุสลิมสุดโต่ง (Sunni Fundamentalist Movement) ที่นำโดยซาอุดีอาระเบียเข้ามาในพื้นที่ของรัสเซีย (Katz, 2012) และอาจจะนำไปสู่โครงการวางท่อก๊าซจากซีเรียผ่านตุรกีแล้วก็ไปเข้าในยุโรป เพื่อที่จะให้ชาติตะวันตกลดการพึ่งพิงพลังงานจากรัสเซีย ซึ่งจะทำให้รัสเซียจะสูญเสียอำนาจต่อรองกับยุโรป และอาจถูกคว่ำบาตรจากบรรดาชาติตะวันตกได้โดยง่าย ซึ่งนี่เป็นเหตุผลที่ทำให้รัสเซียยอมแพ้ในสมรภูมินี้ไม่ได้ (แก้วตา ปานมงคล, 2561)

## 5. นโยบายต่างประเทศรัสเซียสมัยประธานาธิบดี วลาดีมีร์ ปูติน สมัยที่ 4 (ค.ศ. 2018-2024)

ในช่วงปลายของการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของนายวลาดีมีร์ ปูตินสมัยที่ 3 สถานะของประธานาธิบดีนายวลาดีมีร์ ปูติน กลับถูกสั่นคลอนด้วยสถานการณ์ภายในประเทศ การประท้วงเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าในหลายๆ เมืองใหญ่ทั่วรัสเซีย (Heintz, 2018) สะท้อนให้เห็นถึงความไม่พอใจต่อการดำเนินนโยบายทั้งในประเทศและต่างประเทศของรัสเซีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายต่างประเทศที่ถูกมาตรการคว่ำบาตรอย่างรุนแรงจากสหรัฐอเมริกาและพันธมิตรตะวันตก ประธานาธิบดีวลาดีมีร์ ปูตินและบรรดาผู้กำหนดนโยบายในมอสโกต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่แตกต่างและท้าทายจากเดิม สถานการณ์ระหว่างประเทศที่ผู้นำรัสเซียคาดการณ์ไว้กลับล้มเหลวไม่เป็นไปตามที่ได้คาดการณ์ เช่น การคาดการณ์ว่ามาตรการคว่ำบาตรจากสหรัฐฯ และตะวันตกจะไม่ใช้มาตรการที่รุนแรงและยาวนานต่อเนื่องกับรัสเซีย การคาดการณ์ว่านายโดนัลด์ ทรัมป์จะได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาอีกสมัยและกลับมาดำเนินนโยบายที่เป็นมิตรกับรัสเซีย การคาดการณ์ว่าการเข้าแทรกแซงทางทหารต่อซีเรียจะทำได้โดยง่ายแต่ก็ไม่เป็นเช่นนั้น (Liik, 2018) เวทีการเมืองระหว่างประเทศมีปัจจัยต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องมากมายจนไม่สามารถคาดการณ์ได้และมีความซับซ้อนกว่าที่ผู้นำรัสเซียคาดการณ์ไว้ ก่อให้เกิดกระแสการอภิปรายและเรียกร้องจากบรรดานักวิชาการและเทคโนโลยีด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและทางด้านเศรษฐศาสตร์ออกมากดดันให้ผู้นำรัสเซียทบทวนและปรับปรุงนโยบายต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งการฟื้นฟูและปรับปรุงความสัมพันธ์กับตะวันตก รวมถึงการหันกลับมาให้ความสำคัญกับนโยบายภายในประเทศมากกว่าที่จะทุ่มเทงบประมาณและความสนใจไปที่นโยบายต่างประเทศ (Liik, 2018) โดยเฉพาะการทุ่มเทงบประมาณไปยังการรักษาแหลมไครเมีย และปฏิบัติการทางทหารที่ซีเรียที่ทำให้รัสเซียต้องเสียงบประมาณจำนวนมาก ก่อให้เกิดคำถามจำนวนมากว่าในสมัยการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของนายวลาดีมีร์ ปูตินสมัยที่ 4 นโยบายต่างประเทศของรัสเซียจะดำเนินไปในทิศทางใด จะเหมือนหรือแตกต่างจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัสเซียในสมัยที่สามหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัสเซียในฐานะมหาอำนาจย่อมส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงรัฐต่างๆ ในประชาคมอาเซียนของเราที่เป็นรัฐขนาดเล็กด้วย

### 5.1 นโยบายต่างประเทศสมัยประธานาธิบดี วลาดีมีร์ ปูติน สมัยที่ 4 โดยทั่วไป

จากการศึกษาพบว่าหัวใจสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีวลาดีมีร์ ปูตินในสมัยที่ 4 นั้น ได้แก่การทำให้รัสเซียกลับมาามีบทบาทและอิทธิพลในฐานะ

ผู้เล่นสำคัญของโลกให้ได้ (Ministry of Foreign Affairs of Russian Federation, 2016) แนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัสเซียที่มีความเป็นไปได้คือการดำเนินนโยบายแบบหลายทิศทาง (Multi - Vector) โดยเหตุผลที่รัสเซียต้องดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบหลายทิศทาง มีเหตุผลสำคัญดังนี้ (Busygina & Filippov, 2021) ประการแรก รัสเซียมีอาณาเขตที่กว้างใหญ่ มีเส้นเขตแดนที่ยาวประมาณ 20,139 กิโลเมตร มีพรมแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านจำนวนมากถึง 14 ประเทศ ได้แก่ นอร์เวย์ ยูเครน เอสโตเนีย ลัตเวีย ลิทัวเนีย โปแลนด์ เบลารุส จอร์เจีย อาเซอร์ไบจาน คาซัคสถาน มองโกเลีย จีน และเกาหลีเหนือ ต่างจากประเทศอื่นที่มีขนาดเล็ก ดังนั้น รัสเซียจึงต้องเผชิญหน้ากับปัญหาระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นทั้งเก่าและใหม่ ในหลากหลายภูมิภาคทั้งยุโรป คอเคซัส ยุโรปตะวันออก เอเชียกลาง เอเชียแปซิฟิก เอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นต้น ประการที่สอง รัสเซียมีทรัพยากรธรรมชาติและประชากรจำนวนมาก มีศักยภาพทางการทหาร การฟื้นตัวทางด้านเศรษฐกิจทำให้รัสเซียมีบทบาทเป็นผู้เล่นหลักทั้งในภูมิภาคและระดับโลก นอกจากนี้ รัสเซียยังเป็นผู้เล่นหลักในองค์กรระหว่างประเทศ ความปรารถนาของรัสเซียที่ต้องการกลับมาเป็นมหาอำนาจในเวทีการเมืองระหว่างประเทศรัสเซียมีความเต็มใจที่สามารถมีบทบาทและส่วนร่วมในการแก้ปัญหาต่างๆ ทั่วโลกตั้งแต่เหตุการณ์ในซีเรีย ลิเบีย เวเนซุเอลา และประเทศต่างๆ ในแอฟริกา รัสเซียยังเปลี่ยนจุดศูนย์กลางของนโยบายต่างประเทศของรัสเซียไปยังประเทศที่ไม่ใช่ตะวันตก โดยเน้นไปที่จีน อินเดีย และตุรกี รวมถึงดินแดนที่เรียกว่า “Greater Eurasia”<sup>16</sup> (Lo, 2018) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินนโยบายสหภาพเศรษฐกิจยูเรเชีย (Eurasian Economic Union: EAEU) (กติมา พวงชิงงาม, 2562) ที่รัสเซียเร่งผลักดันขยายความร่วมมือและเพิ่มจำนวนสมาชิกมากขึ้น ในปัจจุบัน เหตุผลส่วนหนึ่งคือมาตรการด้านการรักษาความปลอดภัยโดยควบคุมพื้นที่หลังยุคสหภาพโซเวียต เมื่อเผชิญกับอิทธิพลที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วขององค์การนาโต้ที่เข้าแทรกแซงการเมืองภายในประเทศของเมืองนอกใกล้ขีดของรัสเซีย เช่น การกระตุ้นให้เกิดการปฏิวัติสี การขยายตัวของจีนโดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่านโครงการหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (BRI) รัสเซียมองว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระตุ้นให้เกิดความเป็นปฏิปักษ์ต่อประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูตินและรัสเซีย เป็นการบ่อนทำลายและทำให้อิทธิพลของรัสเซียในภูมิภาคลดลง (Busygina & Filippov, 2021) อีกเหตุผลหนึ่งก็คือเพื่อก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการทหารและการเมืองในภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อให้มั่นใจว่ากองทัพเรือรัสเซียสามารถคงอยู่ในภูมิภาคได้อย่างถาวรและ

<sup>16</sup> ในที่นี้ หมายถึง ดินแดนที่ประกอบไปด้วยทวีปยุโรปและทวีปเอเชีย ในปัจจุบันคือ ประเทศที่เคยอยู่ภายใต้อดีตสหภาพโซเวียต ได้แก่ ประเทศในเอเชียกลาง คาซัคสถาน คีร์กีซสถาน อุซเบกิสถาน ทาจิกิสถาน เติร์กเมนิสถาน และประเทศในคอเคซัส อาร์เมเนีย จอร์เจีย อาเซอร์ไบจาน

สามารถขยายเส้นทางจากภูมิภาคโครเมียและคราสโนดาร์ของรัสเซีย ไปยังประเทศต่างๆ ในทะเลเมดิเตอร์เรเนียน (ÖzsaGlam, 2020)

เป้าหมายทางยุทธศาสตร์ของรัสเซียในมุมมองของประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูติน ได้วางองค์ประกอบทางยุทธศาสตร์เอาไว้ 3 ประการด้วยกัน ประกอบด้วย 1) การสร้างดุลอำนาจ ในระบบเวทีการเมืองระหว่างประเทศขึ้นมาใหม่และดีกว่าเดิม โดยมีเป้าประสงค์คือต้องการ สร้างโลกที่มีหลายขั้วอำนาจแทนโลกขั้วอำนาจเดียวที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นตัวแสดงหลัก รัสเซีย ต้องการเห็นตัวแสดงที่เป็นมหาอำนาจอื่นๆ ที่เคารพต่อผลประโยชน์ของรัสเซีย แทนการเห็นว่ รัสเซียเป็นปรปักษ์ 2) เปิดกว้างในการเข้าถึงตลาดใหม่เพื่อการระดมทุนและการส่งออกเพื่อ ลดหรือกำจัดปัญหาการโดนคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจจากชาติตะวันตก รวมถึงการขยายตลาด สำหรับการส่งออกอาวุธ น้ำมันและก๊าซธรรมชาติของรัสเซีย และ 3) การส่งเสริมอิทธิพลเข้าไป ในภูมิภาคที่เป็นสหภาพโซเวียตเดิม คือ เข้าไปมีอิทธิพลและอำนาจในพื้นที่อิทธิพลเดิมและใหม่ รัสเซียแสวงหาที่จะสร้างรูปแบบนโยบายต่างประเทศ และมีอิทธิพลต่อรัฐบาลของรัฐเพื่อนบ้าน (สนธิ นวกุล และสุภาณี นวกุล, 2563, น. 528) การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัสเซีย ในสมัยที่นายวลาดิมีร์ ปูตินดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียในวาระที่ 4 อยู่บนทาง 2 แพร่ง ที่ต้องเผชิญกับทางเลือกทางกลยุทธ์ที่สำคัญระหว่าง 1) การดำเนินนโยบาย ต่างประเทศที่ยั่วด้วยการท้าทายสหรัฐอเมริกาและพันธมิตรในยุโรปเพื่อเพิ่มสถานะของรัสเซีย ในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ กับ 2) นโยบายต่างประเทศที่ลดความแข็งแกร่งลงเพื่อให้มั่นใจ ได้ว่ารัสเซียจะไม่ตกอยู่ท่ามกลางอันตรายอีกต่อไป

## 5.2 นโยบายต่อสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป

สืบเนื่องมาจากนโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูติน ในสมัยที่ 3 ความสัมพันธ์กับตะวันตกได้ลดความสำคัญลง (Rácz & Nič, 2021) วิถีคิดความสัมพันธ์ระหว่าง รัสเซียกับชาติตะวันตก ความตึงเครียดทางการทหารระหว่างรัสเซียกับสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป และความรู้สึกถึงการหักหลังไม่ปฏิบัติตามคำพูดของสหรัฐฯ และตะวันตก ส่งผลให้รัสเซียไม่เลือกแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบทวิภาคหรือเลือกตะวันตก เป็นศูนย์กลางในการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2016 หลังจากประเทศตะวันตกกล่าวประณามการโจมตีทางอากาศของรัสเซียในซีเรียและเรียกร้อง ให้ประธานาธิบดีปูตินยุติการโจมตีในฐานะผู้นำการเจรจาเพื่อสันติภาพของสงครามกลางเมือง ซีเรีย นายดมิทรี เมดเวเดฟนายกรัฐมนตรีของรัสเซียได้กล่าวสุนทรพจน์ในการประชุมความมั่นคง ที่เมืองมิวนิก ประเทศเยอรมนี ว่า “โลกกำลังเข้าสู่สงครามเย็นครั้งใหม่” (New Cold War) เอกสารยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 2017 (The 2017 US

National Security Strategy) รวมถึงยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ ปี ค.ศ. 2018 (The 2018 National Defense Strategy) และ การทบทวนท่าทางนิวเคลียร์ (Nuclear Posture Review: NPR) ของสหรัฐอเมริการะบุว่า รัสเซียเป็นภัยคุกคามที่สำคัญที่สุดพอๆ กับจีน (Committee on Armed Services House of Representatives, 2018) ในขณะที่รัสเซียประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูติน มองว่าประเทศตะวันตกอย่างสหรัฐฯ เป็น “ผู้จุดชนวนสงครามเย็นยุคใหม่” ด้วยการ “ทรยศ” ต่อสนธิสัญญาที่ตัวเองเคยให้ไว้ หลังจากที่รัฐบาลอเมริกันได้ฉีกสนธิสัญญาจำกัดอาวุธพิสัยกลาง (Intermediate-Range Nuclear Force Treaty: INF) เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2019 ที่อดีตประธานาธิบดี “โรนัลด์ เรแกน” ของสหรัฐฯ และอดีตประธานาธิบดี “มิกฮาอิล กอร์บาชอฟ” แห่งสหภาพโซเวียต ได้เคยร่วมลงนามเอาไว้เมื่อปี ค.ศ. 1987 (Putin, 2019) ความตึงเครียดได้ทวีความรุนแรงเมื่อสหรัฐฯ ได้ประกาศนำเอาระบบป้องกันขีปนาวุธทางยุทธศาสตร์ออกมาใช้ รัสเซียตอบโต้ด้วยการกล่าวถึงศักยภาพทางด้านการทหารและอาวุธยุทธโประณ์ชนิดใหม่ของรัสเซีย เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ. 2021 ถึงความสำเร็จในการทดลองของอาวุธต่างๆ ของรัสเซีย เช่น จรวดนำวิถีพลังงานนิวเคลียร์ โตรนใต้น้ำพลังงานนิวเคลียร์ อาวุธแสงเลเซอร์ และขีปนาวุธไฮเปอร์โซนิก “Hypersonic Zircon missile” หรือ “3M22 Zircon Hypersonic missile” จรวดร่อน Avangard (Russell, 2021) โดยประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูติน ได้กล่าวว่าอาวุธรุ่นใหม่ของรัสเซียไม่มีกองทัพใดเทียบเคียงได้ และจะทำให้ระบบป้องกันขีปนาวุธขององค์การนาโต้ กลายเป็นอุปกรณ์ไร้ประโยชน์ (Putin, 2018) ซึ่งได้สร้างความตื่นตระหนกให้กับบรรดาชาติตะวันตกเป็นอย่างมาก ประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูตินยังกล่าวอีกด้วยว่า ด้วยอาวุธยุทธโประณ์รุ่นใหม่ของรัสเซียนี้จะทำให้ทุกประเทศต้องหันมาพึ่งรัสเซียมากขึ้น (Rajagopalan, 2021) เป็นผลมาจากความสำเร็จจากการปฏิรูปกองทัพของรัสเซีย การปฏิรูปกองทัพรัสเซียมีเหตุมาจากความล้มเหลวของปฏิบัติการทางทหารของกองทัพรัสเซียในสงครามรัสเซีย-จอร์เจีย ปี ค.ศ. 2008 แม้รัสเซียจะชนะแต่ก็เป็นไปด้วยความยากลำบาก แม้กับกองทัพที่มีขนาดแตกต่างกันมาก

รัสเซียเริ่มการปฏิรูปกองทัพในปี ค.ศ. 2008 ภายใต้โครงการปฏิรูปกองทัพ “โฉมใหม่” ของนายอนาโตลี เอดูอาโดวิช เซิร์ดยูคอฟ (Anatoly Eduardovich Serdyukov) ซึ่งเป็นอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมรัสเซีย ซึ่งถูกปลดจากตำแหน่งในปีค.ศ. 2012 เนื่องจากข่าวอื้อฉาวเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน การปฏิรูปกองทัพยังคงดำเนินต่อไปภายใต้การนำของพลเอกเซอร์เก คูซุเกโตวิช ซอยกู (Sergey Kuzhugetovich Shoigu) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมรัสเซียคนปัจจุบัน ส่งผลให้กองทัพรัสเซียมีความสามารถทางการรบมีศักยภาพ มีระเบียบวินัย มีอาวุธยุทธโประณ์ที่มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้น (de Haas, 2011) ความสามารถของกองทัพรัสเซียเป็นเครื่องมือสำคัญในการให้การสนับสนุนการดำเนินนโยบาย

ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศของรัสเซีย กองทัพเป็นเครื่องมือของรัฐในการดำเนินนโยบายด้านความปลอดภัยภายในประเทศในการป้องกันภัยคุกคามจากกลุ่มก่อการร้ายต่างๆ ภายในประเทศ เช่น เชชเนีย ดาเกสถาน อินกูชเทีย เป็นต้น ในขณะที่กองทัพเป็นเครื่องมือสำคัญของรัสเซียในการเข้าไปแทรกแซงการเมืองระหว่างในยูเครนและอดีตประเทศสหภาพโซเวียต ในปี ค.ศ. 2014

จากประสบการณ์ในอดีตที่ผ่านมาตลอดระยะเวลา 25 ปี หลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียต รัสเซียมองว่าความเชื่อถือและไว้วางใจในสหรัฐอเมริกาพันธมิตรตะวันตกและระเบียบโลกใหม่กลับส่งผลร้ายต่อรัสเซีย รัสเซียคาดหวังว่าจะได้รับสถานะที่เท่าเทียมกันกับโลกตะวันตก แต่บรรดามหาอำนาจตะวันตกกลับอาศัยประโยชน์จากความไว้นื้อเชื่อใจของรัสเซียเข้าทำลายเศรษฐกิจของรัสเซีย หลายครั้งที่รัสเซียพยายามที่จะสร้างความร่วมมือทางด้านยุทธศาสตร์กับสหรัฐอเมริกาและยุโรปตะวันตก แต่ความพยายามเหล่านั้นกลับถูกสหรัฐฯ และสหภาพยุโรปลดทอนลง (Ivanov, 2018) นโยบายต่างประเทศของรัสเซียภายใต้การปกครองของประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูตินนั้นในสมัยที่เขาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียสมัยที่ 4 นั้น พิจารณาแล้วตั้งอยู่บนพื้นฐานของโครงสร้างอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองแบบดั้งเดิม บนความรู้สึกของ “ความอับอายอดสูแห่งชาติ” (National Humiliation) ประกอบกับความเชื่อมั่นที่ว่า “รัสเซียเป็นมหาอำนาจที่ยิ่งใหญ่ระดับโลก” (Global Great Power) และความรู้สึกไม่มั่นคงที่ยั่งยืน นี่คือทัศนคติของคนรัสเซียในการมองนโยบายต่างประเทศของรัสเซีย และทัศนคตินี้จะดำเนินอยู่ไปอีกเช่นนี้หลายทศวรรษ ประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูติน เชื่อว่ารัสเซียควรใช้สิ่งที่รัสเซียมีให้เป็นประโยชน์ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ นั่นคือ 1) อำนาจทางการทหาร และ 2) ภูมิรัฐศาสตร์ของรัสเซีย (Lo, 2018)

สำหรับนโยบายกับสหรัฐฯ และตะวันตกนั้น ประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูติน ยังเลือกที่จะยืนกรานดำเนินนโยบายยั่วยุและเผชิญหน้ากับตะวันตก ได้แก่ การส่งกองกำลังมาประชิดชายแดนที่ติดกับภูมิภาคดอนบาสส์ (Donbass) ทางภาคตะวันออกของยูเครน การทำกิจกรรมทางด้านการทหารเช่นการซ้อมรบของรัสเซียใกล้พรมแดนนาโต้ ที่ทอดยาวจากทะเลบอลติคจนถึงทะเลดำ การให้การสนับสนุนประธานาธิบดีบาซาร์อัล อัสฮาดของซีเรีย และการให้การสนับสนุนประธานาธิบดีนิโคลัส มาดูโร ของเวเนซุเอล่าที่ถูกสหรัฐฯ และประเทศต่างๆ ในยุโรปคว่ำบาตร และถูกลอบสังหารจากสหรัฐฯ โดยใช้โดรนลอบสังหารในปี ค.ศ. 2019 แต่ไม่สำเร็จ (NATO, 2021) รวมถึงการเสริมสร้างกองกำลังอาวุธนิวเคลียร์อย่างแข็งกร้าว เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในปีค.ศ. 2020 เกิดสถานการณ์ที่ไม่คาดคิดเกิดขึ้น ผลจากการระบาดของโรคโควิด-19 ระลอกแรกนั้นได้สร้างความเสียหายให้กับระบบเศรษฐกิจของรัสเซียเป็นอย่างมาก ประกอบกับราคาน้ำมันที่อยู่ในระดับต่ำและความวุ่นวายทางการเมือง

ภายในประเทศ ทำให้สถานะทางการเมืองของประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูตินนั้นต้องสั่นคลอน ความนิยมของประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูตินลดต่ำลง ทำให้ประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูติน ต้องจัดให้มีการลงคะแนนเสียงระดับชาติในการปฏิรูปรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐรัสเซีย ในวันที่ 1 กรกฎาคม ปี ค.ศ. 2020 เพื่อให้เขาสามารถลงสมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีของรัสเซียได้ต่อไปภายหลังจากที่เขาจะหมดวาระการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของสหพันธรัฐรัสเซียในปี ค.ศ. 2024 นี้ ซึ่งทำให้เขาสามารถควบคุมอำนาจใน Kremlin ได้ต่อไปเมื่อเขาหมดอำนาจลง (Rácz & Nič, 2021)

### 5.3 นโยบายต่อภูมิภาคตะวันออกกลางและแอฟริกา (*the Middle East and North Africa: MENA*)

สำหรับภูมิภาคตะวันออกกลางและแอฟริกา พบว่ารัสเซียได้กลายเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในภูมิภาคตะวันออกกลางและแอฟริกา ซึ่งเป็นผลมาจากการแทรกแซงในซีเรียในปี ค.ศ. 2015 หลังจากที่รัสเซียไม่ได้เข้ามามีบทบาทในภูมิภาคตะวันออกกลางและแอฟริกามาเป็นเวลากว่าทศวรรษ รัสเซียได้เลือกดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยปรับให้เข้ากับความเป็นพหุนิยม การมีหลายขั้วอำนาจตามแนวทางพื้นฐานการดำเนินนโยบายต่างประเทศของตน (Olivier & Suchkov, 2015) ซึ่งในทางปฏิบัติรัสเซียได้กำหนดกลยุทธ์หลัก 3 ประการในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของตนต่อภูมิภาคตะวันออกกลาง ประกอบด้วย 1) การดำเนินนโยบายต่างประเทศภายในภูมิภาคแบบหลากหลายทิศทางและในทุกสาขา 2) ความพยายามอย่างซัดเจ้งในการเปลี่ยนแปลงที่เน้นสหรัฐฯ เป็นศูนย์กลางไปสู่แนวทางที่เน้นภูมิภาคเป็นศูนย์กลางมากขึ้น 3) การระบุดูแลและแสวงหาผลประโยชน์ของรัสเซียในความร่วมมือในระดับภูมิภาค (ทางด้าน การเมือง เศรษฐกิจและความมั่นคง) ในภูมิภาคตะวันออกกลาง ซึ่งเป็นสิ่งที่รัสเซียได้มาตั้งแต่กลางปี ค.ศ. 2010 อันเป็นผลมาจากการสู้รบในซีเรีย โดยรัสเซียจะปรับบทบาทมาเป็นผู้เล่นพิเศษในภูมิภาคทำหน้าที่สำคัญในการเจรจาไกล่เกลี่ยประนีประนอมให้กับคู่ขัดแย้งต่างๆ ในภูมิภาค และพยายามเข้ามามีบทบาทในภูมิภาคต่างๆ มากขึ้น โดยการขยายความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาค ประกอบด้วย อียิปต์ เลบานอน อิสราเอล ปาเลสไตน์ ไชปรัส ตุรกี อิหร่าน อิรัก รวมถึงอัฟกานิสถาน (Stepanova, 2016) โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพยายามที่จะผูกมิตรกับตุรกีที่เป็นสมาชิกของนาโต้ในภูมิภาคอย่างใกล้ชิด การผูกมิตรกับตุรกีเป็นกระบวนการที่ประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูตินกระตุ้นให้เกิดความแตกแยกในการสนับสนุนรัฐบาลซีเรียระหว่างพันธมิตรตะวันตก ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ของรัสเซียในสมัยสงครามเย็นในการสร้างความตึงเครียดระหว่างพันธมิตรนาโต้ด้วยกัน (สนธิ นวกุล และสุภาณี นวกุล, 2563, น. 526-527)

#### 5.4 นโยบายต่างประเทศสมัยประธานาธิบดี วลาดิเมียร์ ปูติน สมัยที่ 4 ต่อเอเชียแปซิฟิก

ในทศวรรษหน้าไม่มีภูมิภาคอื่นใดที่จะมีผลกระทบต่อโอกาสระหว่างประเทศของรัสเซียมากเท่ากับภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกซึ่งเป็นภูมิภาคหลักของโลกที่มีการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง การผงาดขึ้นของเอเชียเป็นความท้าทายหลักของนโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีวลาดิเมียร์ ปูติน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำรงตำแหน่งในสมัยที่ 4 ที่ความชอบธรรมทางการเมืองในตัวของนายวลาดิเมียร์ ปูตินลดลง คำถามสำคัญก็คือ ท่ามกลางสถานการณ์ระหว่างประเทศที่บีบคั้นรัสเซียในปัจจุบัน รัสเซียจะให้ความสำคัญกับนโยบายการหันหน้าออกมาน้อยแค่ไหน รัสเซียหันมาจริงจังกับการมีส่วนร่วมกับเอเชียแปซิฟิกและจะพลิกโฉมหน้ารัสเซียในฐานะนักแสดงระดับภูมิภาคและระดับโลกหรือไม่? หรือนั้นการดำเนินนโยบายต่อเอเชียเพียงเพื่อเป็นการตอบสนองต่อเหตุการณ์วิกฤติในความสัมพันธ์กับตะวันตกเท่านั้น (Lo, 2019)

จากการศึกษาพบว่า สถานการณ์ต่างๆ ในปัจจุบันของเวทีการเมืองระหว่างประเทศมีส่วนสนับสนุนการมีส่วนร่วมของรัสเซียในกิจการเอเชียแปซิฟิกมากขึ้น รัสเซียจะหันมาให้ความสำคัญจริงจังกับการร่วมมือกับภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกมากยิ่งขึ้น โดยประธานาธิบดีวลาดิเมียร์ ปูตินมียุทธศาสตร์การดำเนินนโยบายต่างประเทศกับภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกในการดำรงตำแหน่งสมัยที่ 4 ดังนี้ (Lo, 2019; Rumer, Sokolsky, & Vladicic, 2020)

(1) ยุทธศาสตร์การต่อยึดความเป็น “หุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมกับจีน” (Lo, 2019) เพื่อประโยชน์ของตนเองและเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการสมดุลของอำนาจในระดับภูมิภาคและระดับโลก

ประธานาธิบดีวลาดิเมียร์ ปูตินวางตำแหน่งทางการเมืองระหว่างประเทศของรัสเซียให้อยู่ในระดับแนวหน้าของกิจการระดับโลก โดยเป็นมหาอำนาจที่ยิ่งใหญ่ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน ความเป็นหุ้นส่วนระหว่างจีน-รัสเซียเป็นรากฐานที่สำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัสเซียในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ในสายตาของประธานาธิบดีวลาดิเมียร์ ปูติน จีนเป็นมากกว่าหุ้นส่วนทวิภาคี การเป็นหุ้นส่วนระหว่างจีน-รัสเซียเป็นแรงผลักดันให้รัสเซียมีสถานะและอิทธิพลในระดับโลก อย่างไรก็ตาม การเป็นหุ้นส่วนกับจีนทำให้รัสเซียเป็นภัยคุกคามต่อสหรัฐอเมริกาและยุโรป

ในสมัยประธานาธิบดีวลาดิเมียร์ ปูติน ความสัมพันธ์กับจีนอยู่ในลำดับสูงสุดครอบคลุมด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทั้งสองชาติที่มีการพบปะกันบ่อยครั้งกว่าผู้นำชาติอื่น ด้านการค้าระหว่างประเทศมูลค่าการค้าระหว่างจีนกับรัสเซียที่มีมูลค่าเกินหนึ่งแสนล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และการที่รัสเซียได้แข่งขันหน้าซาอุดีอาระเบียเป็นผู้นำเข้าน้ำมันอันดับหนึ่งของจีน ด้านความร่วมมือทางทหารรัสเซีย-จีน มีข้อตกลงด้านอาวุธที่สำคัญหลายประการ รวมทั้ง

การฝึกซ้อมทางทหารทั้งบนบกและในทะเล (Gorenburg, 2020; Gabuev, 2016) ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2019 ทั้งสองฝ่ายยังได้ดำเนินการลาดตระเวนทางอากาศร่วมกันเป็นครั้งแรก ด้านการระหว่างประเทศทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องต้องกันในประเด็นระหว่างประเทศส่วนใหญ่ เช่น ความพยายามในการจำกัดอำนาจในการครองความเป็นเจ้าของสหรัฐฯ การต่อต้านการแทรกแซงโดยทุนเสรีนิยม (Lo, 2019) การใช้อำนาจยับยั้งในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ กรณีภัยคุกคามจากเกาหลีเหนือ อำนาจอธิปไตยในโลกไซเบอร์ รวมถึงในพื้นที่ที่มีการพิพาทกัน เช่น ในเอเชียกลางและอาร์กติก เป็นต้น แม้ว่าความสัมพันธ์จีน-รัสเซียจะมีพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะเศรษฐกิจของจีนที่มีขนาดใหญ่กว่ารัสเซียถึงแปดเท่า แต่ความไม่เท่าเทียมนี้ก็ได้รับการยอมรับจากทั้งสองฝ่าย โดยสร้างทำเป็นว่าตนเป็นหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกัน การครอบงำทางเศรษฐกิจของจีนถูกถ่วงดุลโดยความเหนือกว่าในด้านอาวุธนิวเคลียร์ ภูมิรัฐศาสตร์ และประสบการณ์ทางการทูตที่รัสเซียมีประสบการณ์มากกว่า นอกจากนี้ รัสเซียมองว่าการถ่วงดุลกับสหรัฐฯ ถือเป็น “อันตรายที่ชัดเจนและปัจจุบัน” สำคัญกว่ามากว่าที่จะต้องมากังวลเกี่ยวกับการผงาดขึ้นของจีน ซึ่งเป็นกระบวนการระยะยาวและยังไม่แน่นอน

(2) เพิ่มความยืดหยุ่นทางยุทธศาสตร์ของรัสเซียให้สูงสุด (โดยลดการพึ่งพาจีนให้เหลือน้อยที่สุด) โดยการกระชับความสัมพันธ์กับมหาอำนาจเอเชียอื่นๆ-ทั้งญี่ปุ่น อินเดีย เกาหลี เวียดนาม และรัฐอาเซียนอื่นๆ

แม้ว่ารัสเซียจะให้ความสำคัญกับความเป็นหุ้นส่วนระหว่างจีน-รัสเซียเป็นรากฐานในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัสเซียในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก แต่การแสวงหาความยืดหยุ่นทางยุทธศาสตร์มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการส่งเสริมรัสเซียในฐานะผู้เล่นหลักในภูมิภาค (Lo, 2019) ในขณะที่การขยายตัวของโครงการหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีนที่ค่อยๆ เป็นรูปธรรม รัสเซียก็กลัวว่า Greater Eurasia จะตกอยู่ภายใต้การครอบงำของจีนและรัสเซีย จะกลายเป็นรัฐชายขอบ ส่งผลให้รัสเซียขยายความสัมพันธ์ทางการทูตและการดำเนินนโยบายต่างประเทศกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกเพิ่มมากขึ้น โดยแบ่งออกเป็น

ญี่ปุ่น รัสเซียพยายามหาหรืออย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับการแก้ไขข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของหมู่เกาะคูริลใต้ ซึ่งถูกยึดครองโดยสหภาพโซเวียตในปี ค.ศ. 1945 โดยอ้างอิงตาม “สูตรครุสซอฟ” ปี ค.ศ. 1956 ที่รัสเซียจะคืนเกาะที่เล็กที่สุดสองเกาะให้กับญี่ปุ่นเพื่อแลกกับสนธิสัญญาสันติภาพอย่างเป็นทางการของการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง (Lo, 2019; Tsukamoto, 2020) แต่อย่างไรก็ตาม การเจรจาแต่ละครั้งได้หยุดชะงักลง ในสมัยของรัฐมนตรีชินโซะ อาเบะของญี่ปุ่นการเจรจามีโอกาสประสบความสำเร็จสูงเนื่องจากญี่ปุ่นมีท่าทีประนีประนอมกับรัสเซียมากกว่าสมัยอื่นๆ (Lo, 2019) เช่น ไม่เห็นด้วยกับการคว่ำบาตรของสมาชิก G7 ต่อรัสเซีย หรือการเชิญให้ประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูตินแห่งรัสเซียเดินทาง

เยือนญี่ปุ่นอย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตาม อุปสรรคสำคัญในความสัมพันธ์รัสเซีย-ญี่ปุ่นไม่ใช่ข้อพิพาทเรื่องดินแดน หากแต่เป็นการรับรู้ถึงภัยคุกคามของจีนในภูมิภาคนี้ สำหรับรัสเซียแล้วจีนเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ของรัสเซียในเอเชียแปซิฟิกและทั่วโลก ในขณะที่สหรัฐฯ เป็น “ศัตรูหลัก” ซึ่งเป็นภัยคุกคามโดยตรงต่อผลประโยชน์ของตน ในขณะที่การเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ ยังคงเป็นหัวใจสำคัญของความมั่นคงของชาติของญี่ปุ่น ในขณะที่ผู้กำหนดนโยบายของรัสเซียเน้นความต้องการให้ญี่ปุ่นถ่วงดุลอำนาจของจีนในภูมิภาค แต่ก็ยังให้ความสำคัญกับความเป็นหุ้นส่วนกับจีนในฐานะป้อมปราการระดับโลกเพื่อต่อต้าน 'อำนาจนิยม' ของสหรัฐฯ ทั้งนี้รัสเซียมีความเชื่อมั่นว่าญี่ปุ่นจะให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับสหรัฐอเมริกา มากกว่ารัสเซีย นั่นหมายถึงการร่วมมือกับสหรัฐฯ คำว่าบาตรรัสเซียรวมถึงการยอมให้สหรัฐฯ ติดตั้งระบบป้องกันขีปนาวุธในอาณาเขตของตน (Lo, 2019)

*อินเดีย* ในทางทฤษฎีแล้วรัสเซียกับอินเดียมีขอบเขตมากมายในการพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนในหลายแง่มุม เนื่องจากอินเดียเป็นตลาดส่งออกอาวุธที่ใหญ่ที่สุดของรัสเซียอยู่แล้ว และอินเดียยังเป็นลูกค้ารายใหญ่ของเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์และเทคโนโลยีต่างๆ ของรัสเซีย (Dave, 2018) บริษัทพลังงานรายใหญ่ของอินเดีย เช่น ONGC (Oil and Natural Gas Corporation) และ Essar ได้ลงทุนมหาศาลในกิจการน้ำมันของรัสเซีย นอกจากนี้ ทั้งสองประเทศยังไม่มีปัญหาในระดับทวิภาคีระหว่างกัน แม้ว่ารัสเซียและอินเดียมีระบบการปกครองที่แตกต่างกัน โดยรัสเซียเป็นระบบเผด็จการแบบอ่อนๆ ในขณะที่อินเดียเป็นประชาธิปไตยแต่ความแตกต่างดังกล่าวแทบไม่กระทบต่อความสัมพันธ์ของพวกเขา ทั้งสองชาติยังมีแนวคิดทางการเมืองระหว่างประเทศไปในทิศทางเดียวกัน นั่นคือ การต่อต้านการแทรกแซงของทุนนิยมตะวันตก และสนับสนุนการมีหลายขั้วอำนาจ อินเดียไม่ได้ร่วมคว่ำบาตรรัสเซียภายหลังจากการผนวกแคว้นไครเมียและการยึดครองภาคตะวันออกเฉียงใต้ของยูเครน ในทางตรงข้ามรัสเซียยังสนับสนุนให้อินเดียเข้าเป็นสมาชิกขององค์การความร่วมมือเซี่ยงไฮ้ (Shanghai Cooperation Organisation: SCO) รวมถึงต้องการที่จะกระชับความร่วมมือในการทำงานใกล้ชิดกับอินเดียภายใต้กรอบ BRICS (บราซิล รัสเซีย อินเดีย จีน แอฟริกาใต้) รวมถึงธนาคารเพื่อการพัฒนาใหม่ (New Development Bank) ซึ่งอยู่ภายใต้กลุ่ม BRICS (Lo, 2019) อย่างไรก็ตาม อุปสรรคสำคัญในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างรัสเซียกับอินเดียมีหลายประการด้วยกัน ประการแรก การเป็นหุ้นส่วนระหว่างจีน-รัสเซีย ท่ามกลางความขัดแย้งระหว่างปักกิ่ง-นิวเดลีในปัจจุบัน ประการที่สอง ความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นระหว่างสหรัฐฯ กับอินเดีย แม้ว่าอินเดียจะไม่ใช่ศัตรูที่สำคัญของรัสเซีย แต่ก็เข้าข้างสหรัฐฯ ในหลายๆ ประเด็น เช่น เสรีภาพในการเดินเรือ การต่อต้านโครงการ BRI ของจีน รวมถึงการควบคุมอำนาจกองทัพเรือจีนในมหาสมุทรแปซิฟิกตะวันตกและมหาสมุทร

อินเดีย ประการที่สาม ความสัมพันธ์รัสเซีย-อินเดียมีจำกัด นอกเหนือจากความร่วมมือด้านอาวุธและพลังงานแล้ว อินเดียมีความร่วมมือต่อรัสเซียในแง่อื่นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น (Lo, 2019)

สำหรับความร่วมมือกับประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นพบว่า ภายหลังจากวิกฤติการณ์ยูเครน ในปี ค.ศ. 2014 รัสเซียมีนโยบายแสวงหาความร่วมมือกับประเทศสมาชิกอาเซียนเพิ่มมากขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกโดดเดี่ยวและขยายการเติบโตภายในประเทศและต่อต้านการมีอยู่ของอิทธิพลของประเทศตะวันตกภายในภูมิภาค (Kapoor, 2020) เห็นได้จากการเปิดตัวการประชุมเศรษฐกิจภูมิภาคตะวันออก (Eastern Economic Forum: EEF) การขยายองค์การความร่วมมือเซี่ยงไฮ้ และมุ่งเน้นสหภาพเศรษฐกิจยูเรเชีย โดยมีเป้าหมายการจัดตั้ง “หุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่เปิดกว้างและไม่เลือกปฏิบัติ และพื้นที่การพัฒนาร่วมสำหรับอาเซียน องค์การความร่วมมือเซี่ยงไฮ้ (SCO) และสหภาพเศรษฐกิจยูเรเชีย (EAEU) สมาชิก (Kapoor, 2020) ทั้งนี้ รัสเซียค่อยๆ สร้างความสัมพันธ์ระดับทวิภาคีและพหุภาคีกับประเทศต่างๆ ภูมิภาคอาเซียน โดยรัสเซียได้ปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างรัสเซียกับอาเซียนที่แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น เนื่องจาก “การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ” ในโลกและภูมิภาคต่างๆ ที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ทางภูมิรัฐศาสตร์อย่างรุนแรง รัสเซียมองว่าภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกและยูเรเชียในฐานะส่วนเสริมของรัสเซียโดยรัสเซียประกาศให้อาเซียนเป็นกลุ่มเป้าหมายสำหรับ Greater Eurasia และเชิญให้ประเทศสมาชิกอาเซียนเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพเศรษฐกิจยูเรเชีย (EAEU) และองค์การความร่วมมือเซี่ยงไฮ้ (SCO) (Kapoor, 2020) ความสัมพันธ์รัสเซีย-อาเซียนได้รับการยกระดับเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ในปี ค.ศ. 2018 และรัสเซียได้เร่งทำความร่วมมือระดับทวิภาคีกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

เนื่องจากรัสเซียไม่ใช่ผู้มีส่วนร่วมโดยตรงในความขัดแย้งระดับภูมิภาคใดๆ และรัสเซียก็มีความต้องการที่จะสร้างตัวเองให้เป็นมหาอำนาจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Sussex, 2015a) ในประเด็นนี้รัสเซียมีการปรับปรุงกองเรือแปซิฟิกอย่างเห็นได้ชัด ในอีก 10 ปีข้างหน้าจะมีการปรับปรุงกองเรือขนาดเล็กที่สุดให้มีขนาดใหญ่ที่สุด (Gady, 2015) โดยใช้เงินลงทุนสูงถึง 6 แสนล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (Sussex, 2015b) กองเรือแปซิฟิกมีการเสริมสร้างกองเรือด้วยเรือดำน้ำซิปนาร์วูธนำวิถี เรือดำน้ำจู่โจม และเครื่องบินรบภาคพื้นใหม่ (Sussex, 2015b) นอกจากนี้ เรือบรรทุกเฮลิคอปเตอร์คลาส Mistral ที่สร้างโดยฝรั่งเศสจำนวน 2 ลำถูกกำหนดให้ไปประจำกองเรือในวลาดิวอสตอก จนกระทั่งข้อตกลงดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปโดยวิกฤติการณ์ยูเครน มากกว่าการเพิ่มจำนวน รัสเซียได้กระตือรือร้นแสดงให้เห็นถึงศักยภาพของกองทัพเรือในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก โดยสามารถพบเรือรบสัญชาติรัสเซียได้บ่อยครั้งในมหาสมุทรแปซิฟิกและในมหาสมุทรอินเดีย นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 2014 รัสเซียยังเพิ่มกิจกรรมทางอากาศระยะยาวเหนือเกาะกวมและนอกชายฝั่งแคลิฟอร์เนีย (Sussex, 2015b) และในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2015

รัสเซียได้จัดตั้งกองทัพอากาศและกองทัพป้องกันภัยทางอากาศภายในเขตการทหารตะวันออก เพื่อปฏิบัติการกิจฝึกองบรมในญี่ปุ่น แปซิฟิก และ อาร์กติกเซอร์เคิล (Sussex, 2015a)

ความร่วมมือทวิภาคีระหว่างรัสเซียกับประเทศสมาชิกอาเซียน ปัจจุบันรัสเซีย มีความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ (Strategic Partnership) ครอบคลุมทุกด้านกับ เวียดนาม ทั้งด้านพลังงาน ด้านการเงิน และด้านการค้า ความร่วมมือที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ภาคน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ โดยบริษัทร่วมทุนด้านน้ำมันในยุคโซเวียต Vietsovpetro มีการลงทุนนอกชายฝั่งของ Gazprom/Lukoil Vietsovpetro

ในเขตเศรษฐกิจพิเศษเวียดนาม ข้อตกลงของ Gazprom ในการซื้อหุ้นร้อยละ 49 ของโรงกลั่นน้ำมันแห่งเดียวในเวียดนาม และเปิดโครงการสำรวจร่วมในทะเลอาร์กติก โครงการพลังงานร่วมระหว่างรัสเซีย-เวียดนามบางโครงการในเวียดนามอยู่ในแนวเส้นประ 9 จุดในทะเลจีนใต้ (SCS) การมีอยู่ของรัสเซียในโครงการเหล่านี้มีความสำคัญต่อเวียดนาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรวมกับการขายอาวุธของรัสเซียให้กับเวียดนามซึ่งได้เพิ่มขีดความสามารถ ในการป้องกันทางทะเลของเวียดนาม (Kapoor, 2020) ทางด้านการค้า ปี ค.ศ. 2016 เวียดนาม ทำข้อตกลงการค้าเสรี (FTA) กับสหภาพเศรษฐกิจเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้เวียดนามเป็นประเทศสมาชิก อาเซียนประเทศแรกที่ลงนามในข้อตกลงการค้าเสรีกับสหภาพเศรษฐกิจเอเชีย (Kapoor, 2020) ทางด้านการทหาร ในปี ค.ศ. 2009 รัฐบาลฮานอยบรรลุข้อตกลงกับเครมลินเพื่อซื้อ เรือดำน้ำขับเคลื่อนด้วยพลังงานดีเซล-ไฟฟ้า ชั้นกิโล จำนวน 6 ลำ ในราคา 3.2 พันล้านดอลลาร์ สหรัฐ ต่อมาปี ค.ศ. 2014 รัสเซียและเวียดนามได้ลงนามในข้อตกลงเพื่อลดความซับซ้อนของ ขั้นตอนการตรวจเยี่ยมโดยเรือรัสเซีย (Sussex, 2015a) รัสเซียยังปฏิบัติการบรรทุกน้ำมันจาก ฐานทัพอากาศที่อ่าวคัมราน เพื่อเติมเชื้อเพลิงเครื่องบินทิ้งระเบิดในแปซิฟิกตะวันตก ก่อให้เกิด ความตึงเครียดระหว่างรัฐบาลเวียดนามกับกับสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 2015 เมื่อกระทรวงการ ต่างประเทศสหรัฐฯ ขอให้รัฐบาลเวียดนามหยุดอนุญาตให้เรือบรรทุกของรัสเซียเข้าถึงฐานทัพ อากาศที่อ่าวคัมราน ในขณะที่รัฐบาลเวียดนามไม่ตอบสนองต่อคำขอของสหรัฐฯ และกล่าวว่าคำ ขอดังกล่าวของสหรัฐฯ เป็นการแทรกแซงกิจการภายในของเวียดนาม (Sussex, 2015a)

กับประเทศไทย การรัฐประหารในประเทศไทยโดยทหารในปี ค.ศ. 2014 จนนำไปสู่ การคว่ำบาตรของสหรัฐอเมริกา รัสเซียมองว่าเป็นโอกาสในการขายอาวุธเพิ่มเติมให้แก่ ประเทศไทย ในปี ค.ศ. 2017 ทั้งสองฝ่ายได้ลงนามในข้อตกลงระหว่างรัฐบาลว่าด้วยความร่วมมือ ทางทหาร ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2015 รัสเซียก็ได้ส่งกองทัพเรือไปเยือนฐานทัพเรือที่สัตหีบ พร้อมทั้งได้มีการหารือเกี่ยวกับข้อตกลงในการให้บริการรถไฟ เครื่องบินทหาร และรถถัง (Sussex, 2015a) ในปัจจุบันประเทศไทยเป็นคู่ค้ารายใหญ่ของรัสเซียในอาเซียน พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีของไทย ได้ประกาศความตั้งใจของรัฐบาลที่จะเพิ่มการค้าทวิภาคี

ระหว่างไทย-รัสเซียเป็นสองเท่าจากระดับปัจจุบันที่ 2.3 พันล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี (Sussex, 2015a)

กับอินโดนีเซียรัสเซียพยายามขายเครื่องบินขับไล่ SuKhoi ให้กับทางอินโดนีเซีย โดยทางมอสโกสัญญาว่าจะถ่ายทอดเทคโนโลยีให้ด้วย นอกจากนี้ รัสเซียยังขายอาวุธอื่นๆ ได้แก่ เรือดำน้ำดีเซล-ไฟฟ้า ยานพาหนะสะเทินน้ำสะเทินบก รวมทั้ง เฮลิคอปเตอร์ ให้แก่อินโดนีเซีย ในแปซิฟิกใต้ รัสเซียได้มีการลงนามข้อตกลงความร่วมมือทางเทคนิคทางทหารกับฟิลิปปินส์ ในปี ค.ศ. 2013 (Sussex, 2015a) การเข้าสู่อำนาจของประธานาธิบดีโรดริโก ดูเตอร์เต ของฟิลิปปินส์ ทำให้รัสเซียเปิดฉากความร่วมมือกับฟิลิปปินส์ได้สำเร็จ จนนำไปสู่การเยือนระดับสูงตั้งแต่ปี ค.ศ. 2016 และมีการลงนามในข้อตกลงด้านการป้องกันประเทศและข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการทหารในปี ค.ศ. 2017 (Sussex, 2015a)

รัสเซียมองว่าการคว่ำบาตรจากนานาชาติต่อรัฐบาลทหารเมียนมานั้นเป็นโอกาสของรัสเซียในการขายอาวุธและการลงนามข้อตกลงในการสำรวจน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ โดยมีการก่อตั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยความร่วมมือทางด้านการค้าและเศรษฐกิจขึ้นในปี ค.ศ. 2014 ต่อมาในปี ค.ศ. 2016 มีการลงนามในข้อตกลงความร่วมมือทางด้านทหาร ในขณะที่การเยือนเมียนมาของรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมรัสเซีย พลเอกเซอร์เกย์ ชอยกู ในปี ค.ศ. 2018 ได้นำไปสู่การเยือนเมียนมาของเรือรบสัญชาติรัสเซียในเวลาต่อมา

เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นขั้นตอนสำคัญของรัสเซียในการสร้างความสัมพันธ์แบบทวิภาคีกับประเทศสมาชิกต่างๆ ในประชาคมอาเซียน ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้พิจารณาผลประโยชน์ของการดำเนินความสัมพันธ์กับรัสเซียด้วยความรอบคอบเพื่อรองรับความท้าทายที่เกิดจากระเบียบในภูมิภาคที่เปลี่ยนแปลงไป ยกเว้นลาว กัมพูชา และเมียนมาที่ยังคงพึ่งพาวงเงินอยู่มากและมีความสัมพันธ์กับตะวันตกน้อย

(3) วางตำแหน่งรัสเซีย ให้เป็นผู้มีบทบาทในการสร้างความมั่นคงระดับภูมิภาค ไม่ใช่แค่ในประเด็นการปลดอาวุธนิวเคลียร์บนคาบสมุทรเกาหลีเท่านั้น แต่ขยายไปยังประเด็นอื่นๆ ให้กว้างขึ้น

หนึ่งในความท้าทายใหญ่ที่รัสเซียเผชิญในเอเชียแปซิฟิกคือการพิสูจน์ว่ารัสเซียมีความสามารถในการสร้างความมั่นคงภายในภูมิภาคโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างความมั่นคงบนคาบสมุทรเกาหลี (Streltsov, Kireeva, & Dyachkov, 2018) หลังจากความล้มเหลวของสหรัฐฯ ในการเจรจาปลดอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์กับประธานาธิบดีคิม จองอึน ในเขตปลอดทหาร (DMZ) เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2019 ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้รัสเซียในการทำหน้าทีนี้ เกาหลีเหนือไม่มีความตั้งใจที่จะปลดอาวุธนิวเคลียร์ ในขณะที่สหรัฐฯ ก็ไม่ยอมผ่อนคลายมาตรการคว่ำบาตรให้กับเกาหลีเหนือ ในขณะที่จีน

ผู้ให้การสนับสนุนเกาหลีเหนือพอใจกับสภาพท่าทีของเกาหลีเหนือที่ยังคงรักษาอาวุธนิวเคลียร์ แต่ไม่ได้ทดสอบอาวุธ ในขณะที่เดียวกันประธานาธิบดีคิม จองอึนยังคงมีนโยบายยับยั้งด้วยการทดสอบขีปนาวุธ อย่างสม่ำเสมอ อาจเป็นกลยุทธ์ในการเจรจาหรือเพราะความคับข้องใจที่สหรัฐฯ ไม่มีการผ่อนปรนมาตรการคว่ำบาตร รัสเซียได้ก้าวเข้าสู่บทบาทผู้เจรจาไกล่เกลี่ยเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 2019 โดยการประชุมสุดยอดกับนายคิมจองอึน ในเมืองวลาดิวอสตอก แสดงให้เห็นถึงบทบาทที่สำคัญของรัสเซียในการแก้ปัญหานิวเคลียร์ในคาบสมุทรเกาหลีและการเป็นผู้รักษาความปลอดภัยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งทางรัสเซียและประธานาธิบดีวลาดิเมียร์ ปูตินจะได้ประโยชน์มากหากการเจรจานั้นประสบความสำเร็จ และหากการเจรจาไม่ประสบความสำเร็จความล้มเหลวก็ไม่ได้ตกอยู่ที่รัสเซียหากแต่ต้องโทษผู้เล่นหลัก ได้แก่ เกาหลีเหนือ สหรัฐฯ และจีน การก้าวเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยในกรณีนี้เป็นการเสี่ยงต่อฐานะความเป็นหุ้นส่วนระหว่างจีน-รัสเซียนอกจากกรณีดังกล่าวแล้วรัสเซียนั้นยังต้องแสดงหน้าทีเป็นผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอมให้กับภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกในประเด็นต่างๆ ด้วย ได้แก่ กรณีความขัดแย้งระหว่างจีน-ไต้หวัน ข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ ข้อพิพาทในแค้วนแคชเมียร์ ระหว่างอินเดียกับปากีสถาน ฯลฯ

#### (4) ส่งเสริมให้รัสเซียเป็นผู้สนับสนุนทางเศรษฐกิจรายใหญ่ในภูมิภาค

รัสเซียนั้นมีข้อได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ สำคัญเหนือชาติอื่น ได้แก่ ภาคพลังงานและภาคอุตสาหกรรมคาร์บอน ในฐานะผู้ส่งออกน้ำมันและก๊าซรายใหญ่ที่สุดของโลก (Lo, 2019; Hill, 2002) สิ่งที่รัสเซียสามารถทำได้ดีที่สุดในประเด็นทางด้านเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกก็คือภาคพลังงานซึ่งสอดคล้องกับความต้องการพลังงานจากการขยายตัวของเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างรวดเร็วของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ในประเด็นนี้รัสเซียมุ่งเน้นไปที่ความร่วมมือระหว่างจีน-รัสเซียทางด้านน้ำมันในปี ค.ศ. 2013 ระหว่างบริษัท Rosneft ของรัสเซียและบริษัท China National Petroleum Corporation (CNPC) (Pinchuk, 2013) ข้อตกลงทางด้านก๊าซธรรมชาติในไซบีเรีย ในปี ค.ศ. 2014 ระหว่างบริษัท Gazprom ของรัสเซีย และบริษัท CNPC ของจีน (Luhn & Macalister, 2014) รวมถึงการลงทุนขนาดใหญ่ในโครงการ LNG ของบริษัท Novatek บนคาบสมุทร Yamal และ Gydan ในภูมิภาคอาร์กติก (Humpert, 2019; Stronski & Ng, 2018)

ความผันผวนของราคาน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ รวมถึงการขยายตัวของพลังงานหมุนเวียนทั้งในตลาดสำคัญ (จีน) และทั่วโลกส่งผลกระทบต่อรัสเซีย แต่ความต้องการของเชื้อเพลิงฟอสซิลในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกนั้นยังขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยคาดการณ์ว่าจากปี ค.ศ. 2017-2030 การส่งออกก๊าซธรรมชาติของรัสเซียไปยังจีนน่าจะเติบโตมากกว่า 3 เท่า (Henderson, 2018) ทั้งนี้ รัสเซียมีความพยายามที่จะลดการพึ่งพาการส่งออกพลังงาน

ไปยังจีน โดยการพัฒนาลาดใหม่ ๆ ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งญี่ปุ่น ในการส่งออก LNG รัสเซียที่ได้รับการสนับสนุนจากมิตซูบิ (Mitsui) และบริษัทมิตซูบิชิของญี่ปุ่น ในการพัฒนาน้ำมันและก๊าซ ในแหล่ง Sakhalin-2 รวมถึงอินเดียที่พยายามเข้ามาพัฒนา แหล่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติที่แหล่ง vankor ในเขตไซบีเรียตะวันออก (Lo, 2019) นอกจากนี้ บริษัท Rosneft ของรัสเซียยังได้ดำเนินการสำรวจน้ำมันร่วมกับเวียดนามในทะเลจีนใต้แม้ว่า จีนจะคัดค้านก็ตาม ล่าสุดภายใต้การปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีทั้งสองเกาหลีรัสเซีย มีโครงการที่จะเจรจาโครงการท่อส่งก๊าซทรานส์เกาหลีอีกด้วย (Chung, 2018)

ทางด้านการค้าที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของรัสเซียยังเป็นสะพานเชื่อมต่อที่มีศักยภาพ ระหว่างเอเชียกับยุโรป เช่นเส้นทาง China - Mongolia - Russia เป็นหนึ่งใน 6 เส้นทางที่สำคัญ ของโครงการ BRI ซึ่งจะกลายมาเป็นหลอดเลือดแดงที่สำคัญในการเชื่อมโยงระหว่างภูมิภาค เอเชียแปซิฟิกและภูมิภาคยุโรป นอกจากนี้ พื้นที่รัสเซียตะวันออกไกลยังเป็นพื้นที่เชื่อมต่อกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือของจีน ญี่ปุ่นและคาบสมุทรเกาหลี รัสเซียมีแนวคิดในการพัฒนา พื้นที่นี้ให้เป็นศูนย์กลางในการขนส่งสินค้าและการค้าสำหรับเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือใน อนาคตซึ่งมีโครงการพัฒนาสำคัญต่างๆ ภายในภูมิภาคนี้เป็นจำนวนมาก (Kahraman, 2019) เช่น การจัดตั้งกระทรวงเพื่อการพัฒนาแห่งตะวันออกไกล (Ministry for the Far East Development) การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (Special Economic Zone: SEZ) การจัดตั้งเมืองท่าปลอดภาษีวลาดิวอสต็อก (Free Port of Vladivostok) (Park et al., 2020) เนื่องจากเป็นดินแดนที่มีอาณาเขตกว้างใหญ่ประกอบด้วยพื้นที่มากกว่าหนึ่งในสามของ สหพันธรัฐรัสเซีย แต่มีประชากรไม่ถึงหกล้านคนและโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่เพียงพอ การวางแผนที่ไม่ดีทำให้ดินแดนส่วนนี้ได้รับการพัฒนาที่ไม่ดี รวมถึงการที่รัสเซียไม่เคยให้ความสำคัญกับ ประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียแปซิฟิก นอกจากเกาหลีเหนือเป็นผลให้ภูมิภาครัสเซียตะวันออกไกล ยังคงล้าหลังกว่าส่วนอื่นๆ ของสหพันธรัฐรัสเซีย นอกเหนือจากนั้นรัสเซียยังเป็นเส้นทางสำคัญ ในทะเลเหนือและโครงการพลังงานอาร์กติก นอกจากนี้ ประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูตินยังได้จัด ให้มีการประชุมฟอรัมเศรษฐกิจตะวันออกประจำปีในแต่ละปี (Eastern Economic Forum: EEF) ที่ผู้นำระดับสูงทางการเมืองของประเทศต่างๆ ในเอเชียเข้าร่วมประชุม (Qi, 2021)

ในด้านการค้าอาวุธ เอเชียแปซิฟิกเป็นภูมิภาคที่มีความสำคัญสำหรับการขยายและ เปิดตลาดใหม่สำหรับการส่งออกอาวุธของรัสเซีย (Storey, 2021) จากการศึกษาพบว่า หลังจากการผนวกไครเมียมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจจากตะวันตกต่อรัสเซียทำให้รัสเซีย ต้องผ่อนคลายนโยบายจำกัดเกี่ยวกับการส่งออกอาวุธและอุปกรณ์ทหารระดับสูงไปยังประเทศจีน จีนได้เสนอซื้ออาวุธที่สำคัญหลายอย่างจากรัสเซีย เช่น ระบบขีปนาวุธต่อต้านอากาศยาน S-400 เครื่องบินรบเอนกประสงค์ SU-35 ในขณะที่อินเดียยังคงเป็นลูกค้ารายใหญ่ที่สุด

ในด้านการค้าอาวุธของรัสเซียในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ด้วยยอดซื้อ 7.53 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ส่วนเวียดนามเป็นลูกค้าสำคัญในลำดับที่ห้าด้วยยอดซื้อ 2.39 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (Storey, 2021) การขายอาวุธให้ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นอกจากวัตถุประสงค์เพื่อความมั่นคงแห่งชาติและการดำรงรักษาไว้ซึ่งอุตสาหกรรมการป้องกันประเทศของรัสเซียแล้ว รัสเซียยังมีวัตถุประสงค์ด้านอื่นๆ อีก ดังต่อไปนี้ 1) เพื่อสนับสนุนภาพลักษณ์ของประเทศรัสเซียในฐานะประเทศมหาอำนาจของโลก การที่รัสเซียเป็นประเทศที่ส่งออกอาวุธและอุปกรณ์ทางการทหารที่ใหญ่เป็นลำดับที่สองของโลก สะท้อนถึงความสำเร็จที่ยิ่งใหญ่ของการปฏิรูปกองทัพรัสเซียให้ทันสมัยของประธานาธิบดีวลาดิเมียร์ ปูติน ที่สามารถรักษาตำแหน่งคู่แข่งชั้นหลักของชาติตะวันตกในการส่งออกระบบทหารที่มีเทคโนโลยีสูง การเพิ่มขึ้นของบทบาทของชาติมหาอำนาจอื่นในการค้าอาวุธในภูมิภาคเอเชีย ส่งผลให้ฐานะของรัสเซียในภูมิภาคเอเชียไม่มั่นคง ซึ่งเป็นข้อกังวลสำหรับรัสเซีย 2) เพื่อรักษานโยบายต่างประเทศที่เป็นอิสระ 3) เพื่อขยายอิทธิพลของรัสเซียเข้าไปในภูมิภาคต่างๆ ที่รัสเซียเข้าไปทำการอาวุธด้วย 4) เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในทรัพยากรต่างๆ 5) เพื่อเริ่มต้นในการกระชับความสัมพันธ์ด้านการป้องกันประเทศ และ 6) เพื่อรักษาสีทธิขั้นพื้นฐานทางการทหารของรัสเซีย (Blank & Levitzky, 2015) ในปัจจุบันภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้กลายเป็นตลาดการค้าอาวุธที่สำคัญของรัสเซีย เห็นได้จากตารางที่ 1 และ ตารางที่ 2 โดยมีรายละเอียดดังนี้

### ตารางที่ 1 การขายอาวุธของรัสเซียต่อประเทศสมาชิกอาเซียน ระหว่างปี ค.ศ. 2014-2019

ประเทศ	2014	2015	2016	2017	2018	2019	รวม (1990 - 2019)
เวียดนาม	1062	742	706	467	335	138	7375
มาเลเซีย							1862
เมียนมา	28	12		66	75	4	1672
อินโดนีเซีย	54						1147
ลาว					58	18	169
ไทย		14			14		50

ที่มา: SIPRI Arms Transfers Database as sited in Kapoor (2020)

ในระยะสั้นอนาคตการส่งออกอาวุธของรัสเซียนั้นได้เปรียบผู้ค้าอาวุธรายอื่นจากตะวันตก เนื่องจากพวกเขาจะไม่มีภาระผูกพันตามข้อจำกัดเชิงบรรทัดฐานเกี่ยวกับการใช้งานของผลิตภัณฑ์ของพวกเขา สินค้าของพวกเขาตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะของลูกค้า

ชาวเอเชียโดยเฉพาะลูกครึ่งระดับกลางและระดับล่าง ความเห็นถือว่าเทคโนโลยีของรัสเซียเป็นข้อได้เปรียบของสินค้ารัสเซีย

**ตารางที่ 2 การส่งออกอาวุธไปยังประเทศสมาชิกอาเซียน ระหว่างปี ค.ศ. 1998-2019 (ล้านเหรียญสหรัฐฯ)**

ประเทศ	ผู้ส่งออกลำดับที่ 1	ผู้ส่งออกลำดับที่ 2	ผู้ส่งออกลำดับที่ 3
เวียดนาม	รัสเซีย (6831)	อิสราเอล (428)	ยูเครน (223)
มาเลเซีย	รัสเซีย (1311)	เยอรมนี (1065)	สเปน (591)
เมียนมา	จีน (1804)	รัสเซีย (1591)	อินเดีย (166)
อินโดนีเซีย	เกาหลีใต้ (1221)	รัสเซีย (1147)	เนเธอร์แลนด์ (1079)
สปป.ลาว	รัสเซีย (125)	จีน (91)	ยูเครน (52)
ไทย	สหรัฐอเมริกา (780)	จีน (470)	สวีเดน (459)
สิงคโปร์	สหรัฐอเมริกา (6448)	ฝรั่งเศส (2266)	เยอรมนี (739)
ฟิลิปปินส์	สหรัฐอเมริกา (414)	เกาหลีใต้ (315)	อินโดนีเซีย (180)
กัมพูชา	จีน (118)	ยูเครน (54)	เซอร์เบีย (30)
บรูไน	เยอรมนี (322)	สหรัฐอเมริกา (95)	ฝรั่งเศส (45)

ที่มา: SIPRI Arms Transfers Database as cited in Kapoor (2020)

ในระยะยาวการส่งออกอาวุธของรัสเซียนั้นมีอุปสรรคโดยเฉพาะอย่างยิ่งจีนและอินเดียที่ต่างก็เร่งพัฒนาอุตสาหกรรมอาวุธของตน การนำเข้าอาวุธจากรัสเซียของจีนและอินเดียในช่วงเวลานี้เป็นแค่เพียงการช่วยเติมเต็มช่องว่างทางเทคโนโลยีของจีนและอินเดียเท่านั้น ทั้งนี้ การเร่งพัฒนาอุตสาหกรรมอาวุธของจีนและอินเดียมีเป้าหมายในการลดการพึ่งพาการนำเข้าอาวุธจากรัสเซีย ส่งสัญญาณให้เห็นว่ารัสเซียยากที่จะรักษาตลาดการค้าอาวุธในภูมิภาคเอาไว้ได้

(5) การเป็นพลเมืองที่ดีของภูมิภาคและเวทีการเมืองระหว่างประเทศ

รัสเซียมีความปรารถนาอย่างยิ่งที่จะเข้ามามีบทบาทในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกและในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ โดยต้องการฟื้นฟูสถานะความเป็นมหาอำนาจของรัสเซียกลับมาอีกครั้ง (Lo, 2019; Makarychev, 2017) อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่การผนวกแหลมไครเมียของยูเครนทำให้รัสเซียถูกลงโทษด้วยการคว่ำบาตรจากบรรดาชาติ (Lo, 2019) ตะวันตกทำให้รัสเซียอ่อนแอลงอย่างมาก ประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูตินต้องการได้รับการยอมรับในวงกว้าง จากเวทีการเมืองระหว่างประเทศ (Lo, 2019) รัสเซียประสบความสำเร็จและได้รับ

การยอมรับจากปฏิบัติการทางทหารในซีเรียซึ่งเป็นบทบาทของรัสเซียในภูมิภาคตะวันออกกลางและแอฟริกา ทั้งนี้ รัสเซียเองก็ต้องการได้รับการยอมรับเช่นนี้ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก แต่ว่าเงื่อนไขความสำเร็จนั้นแตกต่างกันอย่างมาก ในขั้นต้นรัสเซียพยายามเข้ามามีบทบาทในภูมิภาคในรูปแบบของ 'ความร่วมมือเชิงกลยุทธ์' ที่เพิ่มขึ้นกับจีนแล้วขยายออกไปเป็นความร่วมมือกับประเทศอื่นที่ไม่ใช่ตะวันตกโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (Lo, 2019) ซึ่งการจะได้รับการยอมรับจากประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกรัสเซียจะต้องอดทนและทำตัวเป็นสมาชิกที่ดีในภูมิภาค ที่สำคัญรัสเซียจะต้องขยายความสัมพันธ์ของรัสเซียในระดับพหุภาคี โดยการเข้าร่วมเป็นสมาชิกหรือมีปฏิสัมพันธ์กับองค์การระหว่างประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก เช่น อาเซียน APEC การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก มากยิ่งขึ้น เห็นได้ชัดว่ารัสเซียพยายามที่จะแสดงบทบาทการเป็นสมาชิกที่ดีของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกและขยายความสัมพันธ์ทางด้านการเจรจาพหุภาคีกับองค์การต่างๆ ในภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประชาคมอาเซียน ที่ยุทธศาสตร์การเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัสเซียกับประเทศต่างๆ ในประชาคมอาเซียน พบว่าการประชุมทวิภาคีระดับสูงระหว่างผู้นำประเทศต่างๆ ในประชาคมอาเซียนและผู้นำรัสเซียที่รวมทั้งความสัมพันธ์ระดับทวิภาคีในด้านต่างๆ ระหว่างรัสเซียและประเทศในประชาคมอาเซียนเพิ่มมากขึ้นทุกด้าน (Kapoor, 2020)

## 6. สรุป

ชัยชนะของประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูติน ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ในปี ค.ศ. 2018 ตามมาด้วยความท้าทายของประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูตินที่เข้ามาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสมัยที่ 4 ที่ต้องเตรียมพร้อมทำงานอย่างหนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงกดดันทั้งจากภายในประเทศและจากเวทีการเมืองระหว่างประเทศต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัสเซียประกอบกับสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศที่มีความเป็นพลวัตเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ระเบียบโลกที่ทางตะวันตกและความสัมพันธ์กับโลกตะวันตกที่รัสเซียให้ความสำคัญเริ่มเสื่อมลงในขณะที่จีนและภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกผงาดขึ้นจนได้ชื่อว่าศตวรรษหน้าจะเป็นศตวรรษของเอเชียแปซิฟิก คำถามหลักก็คือท่ามกลางสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้ ประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูติน จะดำเนินนโยบายการต่างประเทศของรัสเซียไปในทิศทางเช่นไร จากการศึกษาพบว่าประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูตินและบรรดาผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศรัสเซียไม่น่าที่จะเลือกแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่มีตะวันตกเป็นศูนย์กลางในการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศ โดยนโยบายต่างประเทศของรัสเซียจะมุ่งเน้นไปยังประเทศที่ไม่ใช่ตะวันตก ประกอบด้วย จีน อินเดีย และตุรกี รวมถึงดินแดน

ที่เรียกว่า “Greater Eurasia” ทั้งนี้ รัสเซียจะหันมาให้ความสำคัญจูงกับการร่วมมือกับภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกมากยิ่งขึ้น ภายใต้ยุทธศาสตร์การดำเนินนโยบายต่างประเทศกับภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก 5 ข้อ ดังนี้ 1) การตอกย้ำความเป็น “หุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมกับจีน” 2) เพิ่มความยืดหยุ่นทางยุทธศาสตร์ โดยการกระชับความสัมพันธ์กับมหาอำนาจเอเชียอื่นๆ 3) วางตำแหน่งรัสเซียให้เป็นผู้มีบทบาทในการสร้างความมั่นคงระดับภูมิภาค 4) ส่งเสริมให้รัสเซียเป็นผู้สนับสนุนทางเศรษฐกิจรายใหญ่ในภูมิภาค และ 5) การเป็นพลเมืองที่ดีของภูมิภาคและระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ความสำเร็จของการดำเนินนโยบาย ‘หันไปทางทิศตะวันออก’ ของรัสเซียขึ้นอยู่กับสถานการณ์ความตึงเครียดระหว่างรัสเซียกับโลกตะวันตกในอนาคต รวมถึงการให้การยอมรับและทุ่มเทการทำงานต่อภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกว่าเป็นภูมิภาคที่มีความสำคัญลำดับแรกต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัสเซียอย่างแท้จริง

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กติมา พ่วงชิงงาม. (2562). The Greater Eurasia ความคิดริเริ่มแถบเศรษฐกิจและเส้นทางและสหภาพเศรษฐกิจยูเรเชีย: การดำเนินนโยบายของไทยและผลประโยชน์ที่จะได้รับ. *วารสารศิลปศาสตร์*, 19(2), 156-181.
- กณัฏฐ์ โชติช่วง. (2556). *รัสเซียและองค์การการค้าโลก: ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกของรัสเซีย* (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- แก้วตา ปานมงคล. (2561). *อาหารับสปริง ถึง ‘วิกฤตซีเรีย’ สู่ความหวาดหวั่น ‘สงครามโลกครั้งที่ 3’ ?* สืบค้นเมื่อ 14 ตุลาคม 2563, จาก <https://news.mthai.com/webmaster-talk/news-focus/634180.html>
- จิรวรรณ นุชสวาท. (2553). *การวิเคราะห์ลัทธิบูชาตัวบุคคลในบริบทการเมืองการปกครอง: กรณีศึกษา วลาดิเมียร์ ปูติน (ค.ศ. 2000 - 2008)* (ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชาญวิทย์ เกี่ยมอุดม. (2560). *เบื้องหลังสงครามในซีเรีย การเข้ามาของสหรัฐฯ-รัสเซีย และปมขัดแย้งที่ซ่อนเร้น*. สืบค้นเมื่อ 14 ตุลาคม 2563, จาก <https://www.ryt9.com/s/iq41/2631691>

- ฉัญสุตา เทพกุล. (2561). การมุ่งสู่ตะวันออกของรัสเซียและความสัมพันธ์ระหว่างรัสเซียกับจีน. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 9(1), 112-139.
- สนธิ นวกุล, และสุภาณี นวกุล. (2563). มหาวิทยาลัยศาสตร์ของรัสเซีย. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 12(1), 511-532.
- อาทิตย์ ทองอินทร์. (2561). *ซีเรีย สงครามกลางเมืองในมือรัสเซีย*. สืบค้นเมื่อ 14 ตุลาคม 2563, จาก <https://waymagazine.org/russiasyria/>

### ภาษาอังกฤษ

- Bernier, P. (2018). *Yevgeny Primakov's Operational Code and Russian Foreign Policy* (Master's Thesis). University of Tampere.
- Bidder, B. (2019). *The Case of Sergei Magnitsky: Questions Cloud Story Behind U.S. Sanctions*. Retrieved August 27, 2021, from <https://www.spiegel.de/international/world/the-case-of-sergei-magnitsky-anti-corruption-champion-or-corrupt-anti-hero-a-1297796.html>
- Blank, S., & Levitzky, E. (2015). Geostrategic Aims of the Russian Arms Trade in East Asia and the Middle East. *Defence Studies*, 15(1), 63-80.
- Borshchevskaya, A. (2020). The Role of the Military in Russian Politics and Foreign Policy Over the Past 20 Years. *Orbis*, 64(3), 434-446.
- Busygina, I., & Filippov, M. (2021). Trade-offs and Inconsistencies of the Russian Foreign Policy: The Case of Eurasia. *Journal of Eurasian Studies*, 12(1), 46-56.
- CEIC Data. (2021). *Russia Household Income per Capita*. Retrieved August 27, 2021, from <https://www.ceicdata.com/en/indicator/russia/annual-household-income-per-capita>
- Chung, J. (2018). *Trans-Korea Gas Pipeline Project Reappears, But Challenges Remain*. Retrieved November 29, 2021, from <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-southkorea-gas-russia-expl/trans-korea-gas-pipeline-project-reappears-but-challenges-remain-idUSKBN1JP0UN>
- Collett-White, M., & Popeski, R. (2014). *More Than 90% Of Crimean Voters Want to Join Russia*. Retrieved August 27, 2021, from <https://www.businessinsider.com/crimean-referendum-results-2014-3>

- Committee on Armed Services House of Representatives. (2018). *The National Defense Strategy and the Nuclear Posture Review*. H.A.S.C. No.115-67. Washington D.C.: U.S. Government Publishing Office.
- Cosgrove, J. (2020). *The Russian Invasion of the Crimean Peninsula, 2014 - 2015: A Post-Cold War Nuclear Crisis Case Study*. N.P.: Johns Hopkins Applied Physics Laboratory.
- Dave, A. (2018). *India and Russia: Ties that Bind*. Retrieved November 27, 2021, from <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/india-and-russia-ties-bind>
- Dave, B. (2016). *Russia's Asia Pivot: Engaging the Russian Far East, China and Southeast Asia*. Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies.
- DeKraker, A., Hinen, C., Iatauro, B., & Barensse, P. B. (2021). *The Russo-Georgian War: Russian Influence*. Retrieved November 27, 2021, from <https://smallwarsjournal.com/jrn/art/russo-georgian-war-russian-influence>
- Donaldson, R. H. (2000). Boris Yeltsin's Foreign Policy Legacy. *Tulsa Journal of Comparative and International Law*, 7(2), 285-326.
- Filipov, D. (2019). *Yuri Luzhkov, Transformative Moscow Mayor, Dies At 83*. Retrieved November 27, 2021, from [https://www.washingtonpost.com/local/obituaries/yuri-luzhkov-transformative-moscow-mayor-dies-at-83/2019/12/10/158ed11c-1b3f-11ea-8d58-5ac3600967a1\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/local/obituaries/yuri-luzhkov-transformative-moscow-mayor-dies-at-83/2019/12/10/158ed11c-1b3f-11ea-8d58-5ac3600967a1_story.html)
- Gabuev, A. (2016). *Friends with Benefits? Russian-Chinese Relations After the Ukraine Crisis*. Retrieved November 27, 2021, from <https://carnegiemoscow.org/2016/06/29/friends-with-benefits-russian-chinese-relations-after-ukraine-crisis-pub-63953>
- Gady, F. (2015). *What to Expect from Russia's Pacific Fleet in 2015: Will Russia's Ambitious Naval Plans in the Pacific Bear Fruit this Year?* Retrieved November 27, 2021, from <https://thediplomat.com/2015/03/what-to-expect-from-russias-pacific-fleet-in-2015/>
- Gorenburg, D. (2020). *An Emerging Strategic Partnership: Trends in Russia-China Military Cooperation*. Retrieved November 27, 2021, from [https://www.marshallcenter.org/sites/default/files/files/2020-04/SecurityInsights\\_54.pdf](https://www.marshallcenter.org/sites/default/files/files/2020-04/SecurityInsights_54.pdf)

- de Haas, M. (2011). Military Reform in Russia: Success or Failure? *Security Index: A Russian Journal on International Security*, 17(1), 95-102.
- Hans, M. K., & Matt, K. (2020). Russian Nuclear Forces, 2020. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 76(2), 102-117.
- Heintz, J. (2018). *Tens of Thousands of Russians Protest Retirement Age Hikes*. Retrieved November 27, 2021, from <https://apnews.com/article/07039ed986a54d43940144282f0c431a>
- Henderson, J. (2018). 'Russia's Gas Pivot to Asia: Another False Dawn or Ready for Lift Off?' Retrieved November 27, 2021, from <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2018/11/Russias-gas-pivot-to-Asia-Insight-40.pdf>
- Hill, F. (2002). *Russia: The 21st Century's Energy Superpower?* Retrieved November 27, 2021, from <https://www.brookings.edu/articles/russia-the-21st-centurys-energy-superpower/>
- Humpert, M. (2019). *China Continues to Invest in Arctic Natural Resources as two Chinese National Oil Companies Secure a 20 Percent Stake in Russia's Massive Arctic LNG 2 Project*. Retrieved November 27, 2021, from <https://www.highnorthnews.com/en/china-acquires-20-percent-stake-novateks-latest-arctic-lng-project>
- Ivanov, I. (2018). *Russia's Post-Election Foreign Policy: New Challenges, New Horizons*. Retrieved October 14, 2020, from <https://eng.globalaffairs.ru/articles/russias-post-election-foreign-policy-new-challenges-new-horizons/>
- Jannace, W., & Tiffany, P. (2019). A New World Order: The Rule of Law, or the Law of Rulers? *Fordham International Law Journal*, 42(5). Retrieved November 27, 2021, from <https://ir.lawnet.fordham.edu/ilj/vol42/iss5/2>
- Kahraman, A. I. (2019). Belt and Road Initiative: The Eurasian Cold War? *Caucasus International*, 8(2), 43-61.
- Kapoor, N. (2020). *Russia's Relations in Southeast Asia Since 2014: Continuity and Change*, ORF Occasional Paper No. 267, August 2020, Observer Research Foundation. Retrieved November 27, 2021, from [www.orfonline.org/research/russias-relations-in-southeast-asia-since-2014-continuity-and-change/](http://www.orfonline.org/research/russias-relations-in-southeast-asia-since-2014-continuity-and-change/)

- Katz, M. N. (2012). *Russia and the Arab Spring*. Retrieved August 27, 2021, from <https://www.mei.edu/publications/russia-and-arab-spring>
- Kazantse, A., Medvedeva S., & Safranchuk I. (2021). Between Russia and China: Central Asia in Greater Eurasia. *Journal of Eurasian Studies*, 12(1), 57-71.
- Korotov, K., Shekshnia, S., Florent-Treacy, E., & Vries, M.F.R.K. (2016). *Mikhail Khodorkovsky and Yukos Chelovek s Rublyom (Man with a Rouble)*. Retrieved August 27, 2021, from [https://www.researchgate.net/publication/307545106\\_Mikhail\\_Khodorkovskym\\_and\\_Yukos\\_Chelovek\\_s\\_Rublyom\\_Man\\_with\\_a\\_Rouble/link/57c7dfc408aec24de042bb79/download](https://www.researchgate.net/publication/307545106_Mikhail_Khodorkovskym_and_Yukos_Chelovek_s_Rublyom_Man_with_a_Rouble/link/57c7dfc408aec24de042bb79/download)
- Kuimova, A. (2019). *Russia's Arms Exports to the MENA Region: Trends and Drivers*. London: Routledge.
- Liik, K. (2018). *And Now What? Russian Foreign Policy in Putin's Fourth Term*. Retrieved August 27, 2021, from [https://ecfr.eu/article/commentary\\_and\\_now\\_what\\_russian\\_foreign\\_policy\\_in\\_putins\\_fourth\\_term/](https://ecfr.eu/article/commentary_and_now_what_russian_foreign_policy_in_putins_fourth_term/)
- Lo, B. (2018). *Going Legit? The Foreign Policy of Vladimir Putin*. Retrieved August 27, 2021, from <https://www.lowyinstitute.org/publications/going-legit-foreign-policy-vladimir-putin>
- Lo, B. (2019). *Once More with Feeling: Russia and the Asia-Pacific*. Retrieved August 27, 2021, from <https://www.lowyinstitute.org/publications/once-more-feeling-russia-and-asia-pacific>
- Luhn, A., & Macalister, T. (2018). 'Russia Signs 30-year Deal Worth \$400bn to Deliver Gas to China.' *The Guardian*. Retrieved November 27, 2021, from <https://www.theguardian.com/world/2014/may/21/russia-30-year-400bn-gas-deal-china>
- Makarychev, A. (2017). Russia's Engagement with Asia Pacific: International Socialization, Multipolarity and Regionalism. *Rising Powers Quarterly*, 1(1), 105-119.
- Mankoff, J. (2009). *Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics*. Lanham: Rowman & Littlefield Publisher.Ing.
- McFaul, M. (2020). Putin, Putinism, and the Domestic Determinants of Russian Foreign Policy. *International Security*, 45(2), 95-139.
- Mearsheimer, J. (2014). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W.Norton.

- Mikhail, E. H., & Yilmazchoban, M. (2018). Vladimir Putin Era Russian Foreign Policy. *Open Journal of Political Science*, 8(4), 339-352.
- Ministry of Foreign Affairs of Russian Federation. (2016). *Foreign Policy Concept of the Russian Federation Approved by President of the Russian Federation Vladimir Putin on November 30, 2016*. Retrieved August 27, 2021, from [https://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/official\\_documents//asset\\_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/2542248](https://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents//asset_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/2542248)
- Mitchell, L. A. (2012). *The Color Revolutions*. Philadelphia: Penn Press.
- NATO. (2021). *Relations with Russia*. Retrieved August 27, 2021, from [https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_50090.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50090.htm)
- Oldberg, I. (2007). Russia's Great Power Ambitions and Policy Under Putin. In Kanet, R. E. (Eds.). *Russia: Re-Emerging Great Power*. London: Palgrave Macmillan.
- Olivier, G., & Suchkov, D. (2015). Russia is Back in Africa. *Strategic Review for Southern Africa*, 37(2), 146-167.
- Omelicheva, M. Y. (2013). Russian Foreign Policy: A Quest for Great Power Status in a Multipolar World. In Beasley, R. K., Kaarbo, J., Lantis, J. S., & Snarr, M. T. (Eds.). *Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior* (pp. 94-117). Los Angeles: SAGE Publications, Inc.
- OSW Team. (2018). *Putin for the Fourth Time: The State of and Prospects for Russia (2018–2024)*. Warsaw: Centre for Eastern Studies.
- Özsaġlam, M. T. (2020). Revival of Geopolitics: Russian Involvement in Eastern Mediterranean (2009-2019). *Utopia y Praxis Latinoamericana. Extra 10, 25*, 522-532.
- Park J., Kim, S. H., Kang, B., Minakir, P. A., Isaev, A. G., Bardal, A. B., & Suslov, D. V. (2020). Development of the Russian Far East in 20 Years of the Putin Era: Seeking New Directions for Deepening Cooperation between Korea and Russia. *World Economy Brief*, 10(35), 1-4.
- Peterseim, L. (2021). *Yevgeny Primakov: Prime Minister of Russia*. Retrieved November 27, 2021, from <https://www.britannica.com/biography/Yevgeny-Primakov>

- Pinchuk, D. (2013). *Rosneft to Double Oil Flows to China in \$270 Billion Deal*. Retrieved November 27, 2021, from <https://www.reuters.com/article/us-rosneft-china-idUSBRE95K08820130621>
- Putin, V. (1999). *Russia at the Turn of the Millennium*. Retrieved August 30, 2020, from <https://pages.uoregon.edu/kimbal/Putin.htm>
- Putin, V. (2018). *Presidential Address to the Federal Assembly*. Retrieved August 27, 2021, from <http://en.kremlin.ru/events/president/news/56957>
- Putin, V. (2019). *Statement by the President of Russia on the Unilateral Withdrawal of the United States from the Treaty on the Elimination of Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles*. Retrieved August 27, 2021, from <http://en.kremlin.ru/events/president/news/61271>
- Qi, R. (2021). *Economic Forum Opens in Russia's Far East*. Retrieved November 29, 2021, from <https://www.chinadaily.com.cn/a/202109/02/WS6130829ca310efa1bd66cee0.html>
- Rácz, A., & Nič, M. (2021). *Russian Foreign Policy in 2020: Strengthening Multi-Vectorialism*. Retrieved August 27, 2021, from <https://dgap.org/en/research/publications/Russian-foreign-policy-2020>
- Rajagopalan, R. P. (2021). *Russia Tests Hypersonic Zircon Missile*. Retrieved August 27, 2021, from <https://thediplomat.com/2021/07/russia-tests-hypersonic-zircon-missile/>
- Rezvani, B. (2020). Russian Foreign Policy and Geopolitics in the Post-Soviet Space and the Middle East: Tajikistan, Georgia, Ukraine and Syria. *Middle Eastern Studies*, 56(6), 878-899.
- Robertson, G. (2013). Protesting Putinism: The Election Protests of 2011-12 in Broader Perspective. *Problems of Post-Communism*, 60(2), 11-23.
- Roth, A. (2021). *The Problem is Putin: Protesters Throng Russia's Streets to Support Jailed Navalny*. Retrieved August 27, 2021, from <https://www.theguardian.com/world/2021/jan/23/the-problem-is-putin-protesters-throng-the-streets-to-support-navalny>

- Rumer, E., Sokolsky R., & Vladicic, A. (2020). *Russia in the Asia-Pacific: Less Than Meets the Eye*. Retrieved August 27, 2021, from <https://carnegieendowment.org/2020/09/03/Russia-in-asia-pacific-less-than-meets-eye-pub-82614>
- Russell, M. (2021). *Russia's Armed Forces: Defence Capabilities and Policy*. Retrieved August 27, 2021, from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689370/ EPRS\\_BRI\(2021\)689370\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689370/ EPRS_BRI(2021)689370_EN.pdf)
- Secrieru, S. (2018). *The Real and Hidden Costs of Russia's Foreign Policy*. Retrieved August 27, 2021, from [https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%20%20Russian%20Foreign%20Policy\\_0.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%20%20Russian%20Foreign%20Policy_0.pdf)
- Secrieru, S., & Shkliarov, V. (2018). *Putin's Fourth Term: The Twilight Begins?* Retrieved August 27, 2021, from <https://www.iss.europa.eu/content/putin%E2%80%99s-fourth-term-%E2%%93-twilight-begins>
- Sergunin, A. (2013). The EU's Eastern Partnership and Russia - A Platform for Confrontation or Cooperation? *The Korean Journal of Slavic Studies*, 29(3), 1-29.
- Stent, A. (2020). *Why Are US-Russia Relations So Challenging?* Retrieved August 27, 2021, from <https://www.brookings.edu/policy2020/votervital/why-are-us-russia-relations-so-challenging/>
- Stepanova, E. (2016). *Russia's Foreign and Security Policy in the Middle East: Entering the 2020s*. Retrieved January 14, 2021, from <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip2016.pdf>
- Storey, I. (2021). *Russia's Defence Diplomacy in Southeast Asia: A Tenuous Lead in Arms Sales but Lagging in Other Areas*. N.P.: ISEAS Yusof Ishak Institute Perspective.
- Streltsov, D., Kireeva, A., & Dyachkov, I. (2018). Russia's View on the International Security in Northeast Asia. *The Korean Journal of Defense Analysis*, 30(1), 115-134.
- Stronski, P., & Ng, N. (2018). *Cooperation and Competition: Russia and China in Central Asia, the Russian Far East, and the Arctic*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Sussex, M. (2015a). *Russia's Asian Rebalance*. Retrieved November 27, 2021, from <https://www.lowyinstitute.org/publications/russia-s-asian-rebalance>

- Sussex, M. (2015b). *Russia's Next Big Strategic Move (And It Has Nothing to Do with Ukraine): Forget the Ukraine Crisis. The Russians Are Coming to Asia*. Retrieved November 27, 2021, from <https://nationalinterest.org/blog/the-buzz/russias-next-big-strategic-move-it-has-nothing-do-ukraine-13081>
- Talbot, V., & Lovotti, C. (Eds.). (2019). *The Role of Russia in the Middle East and North Africa Region: Strategy or Opportunism?* Retrieved November 27, 2021, from [https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/joint-policy-study\\_12\\_the-role-of-russia-in-the-mena-region.pdf](https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/joint-policy-study_12_the-role-of-russia-in-the-mena-region.pdf)
- Traynor, I. (2002). *General Alexander Lebed: Russian General Who Applied Military Toughness to Politics*. Retrieved August 27, 2021, from [www.theguardian.com/news/2002/apr/29/guardianobituaries.russia](http://www.theguardian.com/news/2002/apr/29/guardianobituaries.russia)
- Trenin, D. (2019). *20 Years of Vladimir Putin: How Russian Foreign Policy Has Changed*. Retrieved August 27, 2021, from <https://Carnegie.moscow.org/2019/08/28/20-years-of-vladimir-putin-how-russian-foreign-policy-has-changed-pub-79742>
- Tsukamoto, T. (2020). *Russia's Claim to Sovereignty Over the Four Northern Islands*. Retrieved November 27, 2021, from <https://www.spf.org/islandstudies/research/a00021r.html>
- U.S. Department of States. (2021). *New START Treaty*. Retrieved August 27, 2021, from <https://www.state.gov/new-start/>
- Vereshchahin, V. (2018). *The 2018 Presidential Election in Russia*. Retrieved November 27, 2021, from [https://www.researchgate.net/publication/325285685\\_The\\_2018\\_PresidentialElection\\_in\\_Russia/link/5b03e8a70f7e9be94bdb2112/download](https://www.researchgate.net/publication/325285685_The_2018_PresidentialElection_in_Russia/link/5b03e8a70f7e9be94bdb2112/download)
- Vereykina, Y. (2021). *As it Happened: Navalny Returns to Russia: Chief Kremlin Critic Alexei Navalny Detained on His Return to Russia from Germany*. Retrieved November 27, 2021, from <https://www.themoscowtimes.com/2021/01/17/as-it-happened-navalny-returns-to-russia-a72635>
- West, J. (2018). *Asian Century... on a Knife-Edge: A 360 Degree Analysis of Asia's Recent Economic Development*. Singapore: Palgrave Macmillan.

# **Looking Through Social Capital Lens: Community Evaluation of the Local Government's Resource Capability in Managing Earthquake Emergency in Chiang Rai, Thailand<sup>1</sup>**

**Wanwalee Inpin<sup>2</sup> and Maya Dania<sup>3</sup>**

**Received: 24 November 2021**

**Revised: 29 March 2021**

**Accepted: 31 March 2022**

## **Abstract**

The roles of local government in emergency prevention and response have become more critical considering the increasing threats of natural hazards. However, it is still an understudied area in the disaster literature in Thailand. The study aims to amplify the resource capability factors of Thai local government institutions to build community resilience in crisis response by utilizing the social capital lens by Robert D. Putnam. Social capital is a network of reciprocity norms and institutional relationships that has two forms: bonding and bridging social capital. In this study, resource capability in the disaster response model from Cigler (2007) and Kusumasari, Alam, and Siddiqui (2010) was woven to integrate Putnam's social capital measurement. There was six resource capability of the local government evaluated: 1) institutions, 2) human resources, 3) policy for effective implementation, 4) finance, 5) technical facilities, and 6) leadership. By applying a mixed-method analysis, this study collected qualitative data through a literature review and semi-structured field interviews with four policymakers and local leaders in Phan district, Chiang Rai province. One sample T-Test statistics from a Likert scale survey were generated quantitatively to outline the local community's feedback measuring the local government's capability effectiveness. The result shows that the local government had the highest capability in technical and policy for effective implementation. Contrastingly, human resource and financial capability scored the lowest. From

---

<sup>1</sup> This article received funding support from Mae Fah Luang University Research Fund (2019-2020), Mae Fah Luang University, Chiang Rai, Thailand.

<sup>2</sup> Lecturer, Ph.D., School of Social Innovation, Mae Fah Luang University, Chiang Rai 57100. E-mail: wanwalee@mfu.ac.th

<sup>3</sup> Lecturer, School of Social Innovation, Mae Fah Luang University, Chiang Rai 57100. E-mail: maya.Dan@mfu.ac.th

the bonding social capital lens, the local people had thick trust that the local government would effectively support and assist the community to provide protection and support. However, it was still challenging for the local government to build the bridging social capital under vertical hierarchy commands. This study offers a third way of linking social capital as an alternative approach to effectively managing DRG locally in Thailand.

**Keywords** Local Government, Earthquake, Social Capital, Community Resilience, Chiang Rai

## 1. Introduction

Thailand has experienced a sharp increase in natural disasters over the previous 20-year period (EMDAT-CRED, 2020). The occurrence and intensity of natural hazards have risen since the turn of the 21st century in Thailand, and the local community will be immensely vulnerable to the hazard threats. Especially in Chiang Rai, unpredicted seismic ground movements from active fault lines in Northern Thailand and neighboring countries have continued to occur in high-population areas (Songlar, La-or, Chomchoe, & Khunthason, 2019). In 2014, the Department of Mineral Resources conducted Earthquake Risk Assessment in Chiang Rai province and outlined that villages in the province were located in the active fault lines of the Phayao fault, the Mae Chan Fault and the Mae Ing fault.

On May 5, the biggest earthquake was recorded in Phan district, Chiang Rai province, with a magnitude of 6.3 Richter and occurred at a depth of 7 kilometers from the ground (Tanchaisawat & Hirano, 2018). The 2014 earthquake in Phan generated nearly 1,000 aftershocks recorded by the regional and temporary seismic networks until April 12, 2015 (Pananont et al., 2017). The abrupt shock was felt in other provinces such as Phayao, Nan, Chiang Mai, Tak, and Mae Hong Son (Jintaprasat, 2016), causing many falling structures, massive surface fractures, and liquefaction. In Chiang Rai alone, the area within 30 kilometers from the epicenter was widely damaged and affected seven districts, including 50 sub-districts and 609 villages. It was reported that there were 107 injuries, one death, and 5,139 damaged houses. After the quake, roads and bridges were unusable, and public buildings such as temples, schools, and hospitals were heavily damaged (Suwanmolee, 2017). According to Thai statistics data (NSO, 2000), the epicenter, Phan District, has around 120,000 people working as farmers in the agricultural environment.

The big earthquake in the northernmost province of Chiang Rai in 2014 eventually exposed some concerns related to inadequate Disaster Risk Management (DRM) systems, including building practices and financial budget allocation for renovation, prompting public alertness about the future threats from the earthquakes in the country (Soralump, Feungaugson, Yangsanphu, Jinagoolwipat, Thongthamchart, & Isaroranit, 2014). Following the earthquake, wider concern about public infrastructure came to light in the province as it was revealed that schools, hospitals, and other public buildings still lacked seismic properties and proper building practices despite the Building Control Act coming into effect in 2007. With the policy, the enforcement of the earthquake-resistant designs in the infrastructure is only applied to the infrastructural structures with 15-meter height or above, but it does not include the community households and temples where residents live (Sararit, 2014). Meanwhile, Piyawat & Teraphan (2019) observed that the probable fault destruction of buildings in Thai rural areas within the seismic zone is two times higher than in urban areas. Since the existing

policy could not prevent the physical vulnerabilities of people living in rural areas, it is critical to reflect on proper disaster cycle management for the local community's resilience in the future.

Notwithstanding the challenges, Thailand strengthened its Disaster Risk Reduction (DRR) efforts to safeguard people and their well-being. Following the Hyogo Framework of Action (HFA) mandates, disaster risk assessments are highlighted in Thailand's legislative plans and policies and performed by different levels of government under the Department of Disaster Prevention and Mitigation (DDPM). The Disaster Prevention and Mitigation Act of 2007 provides guidelines for operationalizing DRR at the provincial and local administration levels to improve Disaster Risk Governance (DRG) strategies. By this Act, all provinces and local administrative bodies must conduct disaster management plans and streamline DRM systems by fostering coordination among actors at the sub-national level with three governmental levels: central, provincial (and districts), and local administration (or sub-districts).

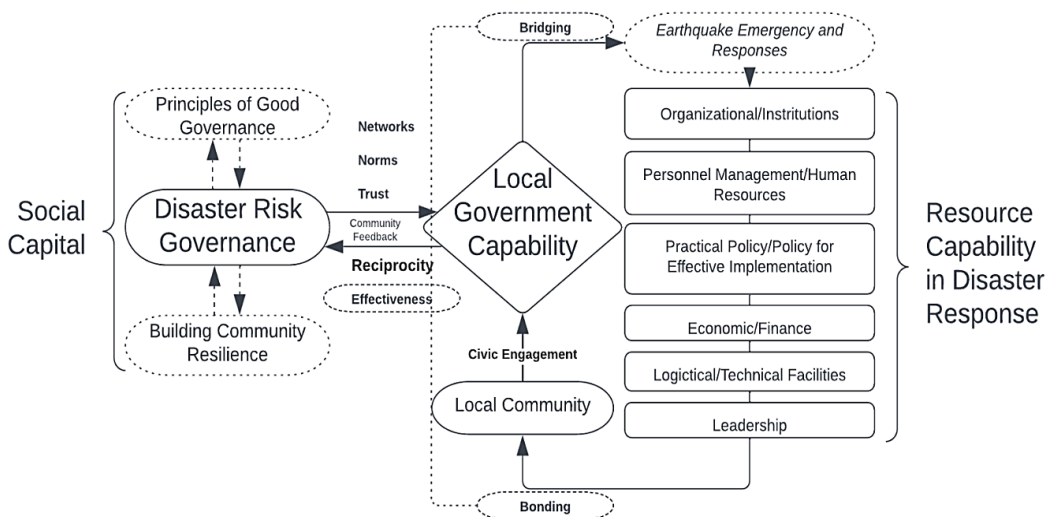
In this context, the role of the local governments is imperative in linking locally-led resilience-building action to national development priorities. Regrettably, one of the most understudied organizations in natural disaster research in Thailand is the local government (Wolensky & Wolensky, 1990). Only a few extensive kinds of research on institutional capabilities explain local government as a critical feature of DRG. Furthermore, there have been few studies on the role of municipal governments in managing risks from natural disasters. Hence, this article will examine the capabilities of local governments in assessing disaster risk during and after catastrophic events using a case study of the earthquake in 2014 in Phan district, Chiang Rai province, as an important subject that is still under-explored. The case study area was chosen since Phan was the epicenter of the 2014 Chiang Rai earthquake.

This article evaluates the importance of local government institutions in DRG and building community resilience through the social capital lens. According to Robert D. Putnam (1995), social capital is the collective value of features of social organizations, such as networks, norms, and trust that improve the efficiency of the society by facilitating cooperation for mutual benefit to pursue shared objectives. Utilizing the communitarian view of the bottom-up approach grounded in the school of thought by Putnam (1993), the research recognizes trust and reciprocity as norms among community members to lubricate community participation in social life and foster good governance (Kugler & Zak, 2017). This article offers the potential thinking with social capital within formal emergency response performed by the local governmental agencies drawing on a case study of the earthquake in 2014 in Chiang Rai province, Thailand. This study explicitly intends to augment Thai local institutions' capability performances in performing DRR activities by sounding local people's feedback on the local government's crisis response.

### Conceptual Framework

The study's primary purpose is to appraise how social capital configurations across DRG actors can be an effective means of responding to rapid-onset disasters, such as earthquakes. Social capital is conceptualized as the shared resource produced by trust in others to enable individuals to participate in organized networks and maximize political influence on those in power (Coleman, 1988). The proponents of a social capital approach explain several variables as a form of social capital, including the capability to improve performance, accumulation over time, and the need for maintenance measured at individual and collective levels in terms of social perspective (Bhandari & Yasunobu, 2009). One focal point of social capital is that the concept showed a link between institutional performance and civic life, and Putnam (2000) conceptualizes it into the term bonding and bridging social capital. This conceptual framework shows how good government and civic engagement are locked together in a "virtuous circle" in response to earthquake emergencies and responses in contrast to the "vicious circle" of distrust and poor government mechanisms (Putnam, 1993), as shown in Figure 1.

**Figure 1: Local Resource Capability**



**Source:** adapted from Putnam (1993, 2000), Cigler (2007), and Kusumasari, Alam, and Siddiqui (2010)

According to Putnam (1993), social capital can be explained as a network of reciprocity norms and institutional relationships within a community. Social capital involves the network and the resources to be stimulated through social interaction (Erten, 2022). Putnam's (2000) more detailed conceptions of bridging and bonding social capital are also essential conceptual tools. Bonding social

capital, according to Putnam, is inward-looking, strengthening exclusive identities and encouraging homogeneity, whereas bridging social capital is outward-looking, promoting connections between varied persons. According to Putnam, many groups connect across some social dimensions while bridging over others simultaneously. One concern that the concept lacks is the measurement of the social capital to specify governmental effectiveness, particularly during the cycle phase of a disaster, that is, the planning stage (Wisner, 2003), during the response (Aldrich, 2012), and recovery period response (Bihari & Ryan, 2012). Hence, resource capability in the disaster response model from Cigler (2007) and Kusumasari et al. (2010) was woven to integrate with the social capital lens by measuring the local government's capability to implement DRG by sounding local people's feedback. The local community's feedback is looped into the structure as part of civic engagement, enabling reciprocity and people participation in building community resilience. The conceptual framework follows the logic of this model by identifying the configurations of social capital embedded in the DRG capability mechanism to respond to an emergency rapid-onset situation, like an earthquake.

Understanding local government capability performance and the absence role in this area is a critical predictor of how effectively public disaster prevention and mitigation policy developed since 2007 is likely to cope with future disasters. According to Cigler (2007), a capability is characterized as the economic, logistical, practical policy, organizational, leadership, and personnel management capabilities that local administration institutions need to possess to undertake operations at all phases of common emergencies. In a similar vein, according to Kusumasari et al. (2010), capability in handling disaster is reflected in six dimensions: 1) institutions, 2) human resources, 3) policy for effective implementation, 4) finance, 5) technical facilities, and 6) leadership. Therefore, adapted from Cigler (2007) and Kusumasari et al. (2010), this study develops the local government's resource capability into six key success aspects that influence the Thai local government's competence in governing natural hazards.

## **2. Governing Disaster Risk Reduction (DRR) at the Local Government**

Disaster resilience is described as a community's capacity to overcome, accommodate, absorb, and rebuild expeditiously from calamities (UNISDR, 2009), and fostering resilience has increasingly been recognized as the ultimate goal for Disaster Risk Reduction (DRR) (Djalante, Holley, & Thomalla, 2011). DRR has been based on a top-down, state-centered emergency system of laws and practices in governmental network institutions. However, for the last three decades, disaster response has shifted from reactive to proactive, more holistic

norms to form co-governance that recognizes the importance of non-state actor involvement in disaster management and community-based initiatives (Srikandini, Hilhorst, & Van Voorst, 2018). APDC (2003) underlined the relevance of local government in DRR activities and highlighted the contribution of local government to disaster management. For example, from the case study of the 2011 flooding disaster in Thailand, the local government agencies actively used television and social media as the medium to update warnings and flooding information to the local community.

The Hyogo Framework of Action (HFA), an international agenda to engage many stakeholders in DRR (Jones, Oven, Manyena, & Aryal, 2014), prioritizes decentralization to establish DRR from the international to sub-national levels. The framework allows the state to establish more systematic planning, execution, and assessment of DRR efforts. The HFA was a 10-year worldwide set of actions from 2005 to 2015. During that time, calamities worldwide continued to inflict social, economic, infrastructure, and environmental losses, particularly in the world's most vulnerable and impoverished nations. HFA Priority 1 has emerged as the principal global mechanism for driving DRR integration at all layers of society by ensuring DRR is a national and local government priority (Sternberg & Batbuyan, 2013; Djalante, Thomalla, Sinapoy, & Carnegie, 2012). According to this concept, the local government is critical in reducing hazard threats in its areas.

In parallel, Malalgoda and Amaratunga (2017) explain that DRR should be institutionalized at the municipal level to bring governments closer to local populations and better reflect their demands in policymaking. The decentralization idea brings decision-making closer to people and allows for designing and delivering of services tailored to local requirements. Similarly, Coles et al. (2004) argue that if policy commitment is effective, it must be converted into action, and the first step is to go through the emergency planning process. Indeed, developing and implementing local DRR policies and strategies is one of the tasks of local government (Chatterjee, Shiwaku, Gupta, Nakano, & Shaw, 2015). However, a successful policy can only be realized when the affected community is actively involved in response activities as an indicator of local and community engagement. As a result, disaster resilience would be ineffective unless local people engage in more extensive social networks.

### **3. Social Capital and Community Resilience in DRR Context**

Many definitions emerge for the concept of social or community resilience. In DRR studies, refers to Van Breda (2001), the concept of community

resilience can be interpreted as a process reflecting people's distinctive capabilities to govern and adaptively cope to stress imposed on resources and losses related to disasters in the context of DRR studies (Paton, 2006; Norris, Stevens, Pfefferbaum, Wyche, & Pfefferbaum, 2008). According to Aldrich (2012), community resilience refers to the collective ability to cope with disruptions and restore everyday life rhythms efficiently through collaboration after the disruptions.

In theorizing community resilience, social capital is often considered in various pieces of literature. Hanifan (1916) describes social capital as mutual compassion and goodwill among a group of persons who make up a social unit. Several fields have generally embraced the idea that group interaction and involvement may benefit the community mutually (Portes, 1998). Social capital, along with economic, cultural, and symbolic capital, is one of four categories of capital established by Bourdieu that influence social life trajectories.

According to Bourdieu (1985), social capital is the sum of resources associated with the presence of a long-lasting network of more or less institutionalized mutual acquaintance or recognition ties. Coleman (1988) and Lin (1999) have focused on the impact of social capital on individual outcomes, drawing on Bourdieu's conception. Coleman (1988) was interested in how social structures, networks of relationships, and social capital may be transformed into tangible assets for individuals to take advantage of. While Lin (2001) went on to define social capital as "resources embedded in one's social networks, accessed or mobilized through interconnections in the networks," Robert D. Putnam (1995, 2000) promoted this notion with his article "Bowling Alone" in the *Journal of Democracy*, and later into a book of the same name. Putnam's concept of social capital puts on its function in generating benefits for the community. Putnam (1993) described social capital as the characteristics of social institutions that facilitating action and collaboration for mutual benefits, such as networks, norms, and trust.

In the DRR context, some studies have used a range of methodologies to study social capital in community resilience towards disasters, including in-depth interviews, quantitative surveys, statistical indicators, and field observations, mostly based on openly accessible data (Peacock et al., 2010; Norris & Galea, 2010). Norris et al. (2008) evaluate the links between geography, well-being, and social capital through their study of community resilience and disasters. Community resilience toward disaster is a process that arises from a network of adaptive capacities and the ability to advance and preserve social capital as articulated through a sense of belonging within a community (Cox & Perry, 2011).

Social capital networks support information, aid, financial, emotional, and psychological support (Elliott, Haney, & SamsAbiodun, 2010; Hurlbert, Haines, & Beggs, 2000; Kaniasty & Norris, 1993).

#### **4. Local Resource Capability in Disaster Response**

According to UNISDR (2010), each country must support a National Platform owned and administered by the government to promote and establish a comprehensive national DRR system customized to the needs of each country. Disaster Risk Governance (DRG) is a notion that has become widely used in policy discourse, and it is closely linked to the HFA (Priority 1). According to Meerpoël (2015), DRG is founded on good governance concepts such as participation, accountability, transparency, fairness, effectiveness, policymaking, and public service delivery quality. DRG is a way of steering and governance that incorporates non-state actors in policymaking through collaboration, coordination, partnership, mutual alliance, interaction, and network to eliminate disaster risk and improve community resilience (Mardiah, Lovett, & Evanty, 2017). DRG implementation should strive to improve the efficacy of DRR policies and focus on the entire disaster governance framework (preparation, response, recovery, and rehabilitation), and aims to address the inherent complexities of institutional contexts, power relations, and policy advocacy in the particular context of risk reduction (Srikandini et al., 2018).

Local governments have been identified as critical players in constructing disaster-resilient communities. There is a consensus in the literature that local governments play a critical role in executing DRR initiatives and constructing disaster-resilient communities (Kusumasari et al., 2010; Malalgoda & Amaratunga, 2015; Manyena, 2006). Even though all levels of authority are engaged in disaster governance, the responsibility and actions of local governments in building resilient communities are significant (Col, 2007). Because they are anchored at the local level, local governments should play a crucial role in developing community resilience in several ways.

According to a considerable body of literature, local governments are vital in DRR strategies because the local authorities are integrated into the communities where calamities occur. According to Manyena (2006), local governments are the key stakeholders in mainstreaming the DRR agenda to create community resilience. Therefore, a key priority in empowering the local government is capacity development. Malalgoda et al. (2010) argue that the ability of local governments to implement DRR programs is directly proportionate to their resource capability. To effectively implement the DRR agenda, it is necessary to

address the challenges faced by local governments and provide them with the necessary financial and other resources and the appropriate level of decision-making authority, which necessitates the reformation of the existing governance structure.

## **5. Methodology**

This paper applied a mixed-method analysis in an exploratory case study to analyze the Disaster Risk Governance (DRG) mechanism impelled in Thailand and assess its resource capability implementation in local government institutions in a particular calamity of the 2014 Chiang Rai earthquake. This study proposed newfangled understandings by viewing local people's feedback on the local government's resource capability in managing extreme events. The study collected data through a literature review and semi-structured interviews with four policymakers and local leaders from the Municipality and Tambon Administrative Office (TAO) in Phan district, Chiang Rai province. The Resource Capability Model for Local Government Framework developed by Cigler (2007) and Kusumasari et al. (2010) directed the literature and interview guidelines into six scopes: institutional, human resource, policy for effective implementation, financial, technical, and leadership. An additional one-sample T-Test statistics method from a Likert scale survey was applied to outline the local community's feedback and measure the local government's effectiveness. According to the red zone of damaged infrastructures from earthquakes, twenty-five local beneficiaries were determined based on inclusion criteria in this study. The inclusive population was adults who directly experienced the 2014 Chiang Rai earthquake in the epicenter of the Phan district, and they were selected using a linear purposive sampling technique.

## **6. Local Government's Resource Capability in Phan District**

In the past, Chiang Rai province experienced frequent natural catastrophes such as floods, rainstorms, and periodic droughts. However, because the disasters did not have severe consequences, the province's disaster preparedness was mainly based on the features of the disasters within the level of severity at a particular stage. As a result, an alert system, emergency management, and rescue efforts were ineffective in dealing with medium-to-large-scale impact events, such as earthquakes. At the same time, Chiang Rai is vulnerable to future earthquakes because of its geographical placement between active earthquake faults.

Disasters can create crises for local authorities dealing with uncertainty because their existing management may not correspond to the current complexity of natural disasters. The local government must thoroughly prepare to manage a crisis and create a long-term plan for quick change and flexibility on the fly to cope with unpredicted circumstances. However, most emergency responses by local governments depend on the command-and-control approach in a centralized system (Neal & Phillips, 1995). This study summarizes key findings of Chiang Rai's local government's capability to manage the 2014 Chiang Rai earthquake, presented in Table 1.

**Table 1: Summary of Key Findings from the 2014 Chiang Rai Earthquake**

<b>Resource Capability Model for Local Government</b>	<b>Summary of Key Findings from the Case Study of the 2014 Earthquake in Chiang Rai</b>
<b>1. Institutional</b>	Defined and clear hierarchal structure, function, duties, and interaction amongst all levels of government based on the implementation of the Disaster Prevention and Mitigation Act 2007
<b>2. Human Resource</b>	Had insufficient local personnel but had the most immediate document tasks allocation
<b>3. Policy for Effective Implementation</b>	Had implemented policies on disaster management based on provincial and DDPM instructions
<b>4. Financial</b>	Had limited and insufficient financial resources to support disaster management operations
<b>5. Technical</b>	Had sufficient logistic management for Level 1-2 hazards and communication network between organizations and communities
<b>6. Leadership</b>	Could not perform immediate decisions in a centralized vertical hierarchy of command and control

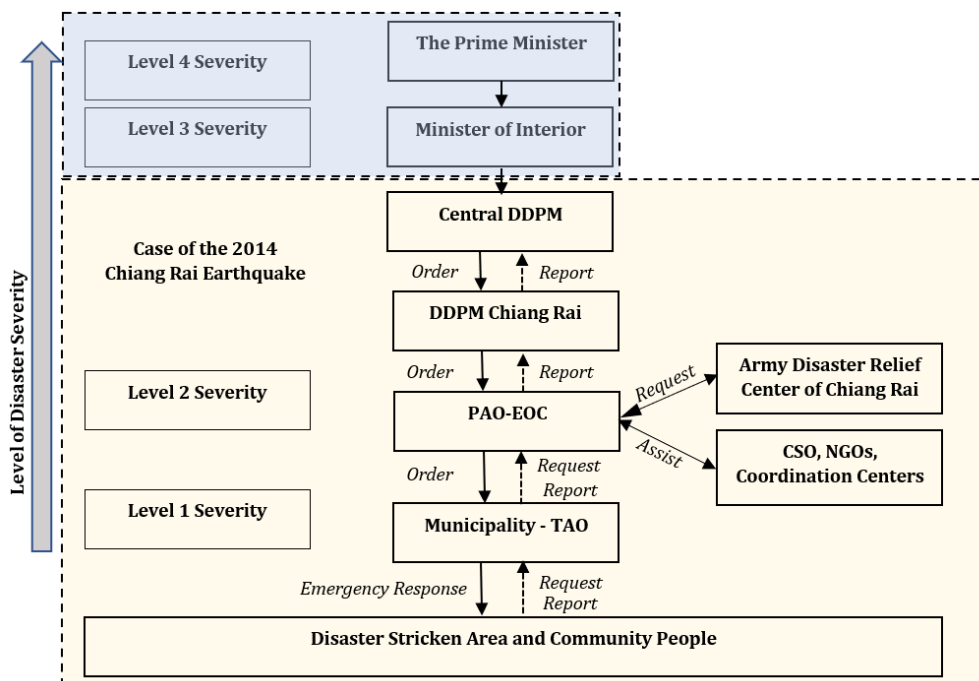
**Source:** adapted from Cigler (2007) and Kusumasari et al. (2010)

Table 1 shows the six dimensions of resource capability (institutional capability, human resource capability, policy for effective implementation capability, financial capability, technical capability, and leadership capability) in the local government in the Phan District. A detailed description of those resource capabilities is elaborated in the sub-sections below:

### 6.1 Institutional Capability

From the case study of the 2014 earthquake in Chiang Rai, it was found that the institutional actor in the local government has a defined and clear hierarchal structure, function, duties, and interaction amongst all levels of government based on the implementation of the Disaster Prevention and Mitigation Act 2007. Based on the disaster scale provided by the DDPM Thailand, the 2014 Chiang Rai earthquake was included as a medium-scale disaster (level 2 hazard severity). Level 2 indicated that the provincial government had to declare the crisis and required immediate action from the provincial Governor to command and control the situation with vertical coordination to the district, sub-district, and village coordination of response activities through the Municipality and TAO. Thus, the governance of the disaster risks was centered on Chiang Rai Provincial Governor, in which the Governor established Emergency Operations Center (EOC) to command and control the locally affected area under his authorization. The DRG mechanism applied for the 2014 Chiang Rai earthquake is shown in Figure 2 as follows:

**Figure 2: The 2014 Chiang Rai Earthquake Emergency Governance**



**Source:** adapted from structure outlined in the National Disaster Prevention and Mitigation Plan (2011)

According to the Strategic National Action Plan (SNAP), Thailand has designed main actors and supporters to coordinate the national policies at the provincial and local government levels. In an emergency, SNAP mentions core activities: monitoring, evacuation planning, performing search and rescue, and distributing relief aid. While in the recovery phase, SNAP remarks on several activities: performing disaster damage assessment and measurements, restoring infrastructures, managing disaster relief goods allocation, and establishing a long-term recovery plan. Most of the activities and strategies stated in SNAP are coordinated by the Department of Disaster Prevention and Mitigation of the Ministry of Interior (DDPM) as the leading actor, with Provincial Administration Office (PAO), Municipality, and TAO as the prominent supporters.

Following the Disaster Prevention and Mitigation Act 2007, DDPM in Thailand is appointed as the core national government on Disaster Management to handle three categories of disaster: 1) human-made and natural, 2) disasters resulting from an air raid during wartime, and 3) disaster resulted from sabotage or terrorist attack. Under the HFA guidelines, DDPM has developed operational procedures and policies for managing DRR activities by adopting the SNAP initiated by the government in collaboration with UNISDR (Fakhruddin & Chivakidakarn, 2014). The Provincial Disaster Prevention and Mitigation Committee and Bangkok Metropolitan Committee were formed at the national level, authorizing local government administrators to get accountable for DRR management (Kitagawa, 2020). There are 18 DDPM regional centers in Thailand, including the official center in Chiang Rai (Wijitpatcharaphon, 2009).

Thailand has recognized and accepted the Disaster Prevention and Mitigation Act 2007 as the Public Disaster Prevention and Mitigation Act. It enables the country to administer operations and initiatives in conjunction with the Province, District, and Municipalities as the prominent actors. In the 2014 Chiang Rai earthquake case study, the Municipality and TAO relied on command and instructions from the higher hierarchy institutions. As a result, Thailand's disaster management is greatly affected by the hierarchical-vertical relationship and adheres precisely to command and control operating procedures based on relevant laws enforced by the government in DRR action plans and activities.

## **6.2 Human Resource Capability**

Human resource capability at the local government level involves networks of actors coordinating with local personnel and immediate document task allocation in an emergency due to a natural disaster. In the 2014 Chiang Rai earthquake case study, EOC was established by Chiang Rai Provincial Governor to immediately assist the affected people in the impacted area in an emergency

and cope with donors and related organizational supporters. Structurally, the DDPM Chiang Rai connected Provincial EOC with Municipality-TAO and communicated with PAO-EOC to other actors, such as the Army disaster relief center of Chiang Rai, public health networks, civil society volunteers, academic institute, NGOs, and the coordination center of building inspection. The primary objective was to support human resources, machines to remove and demolish the damaged building, coordinate public health affairs in North regional and other related hospitals, and other supporting networks. Following that, the local government in Phan engaged in typical crisis management, which focuses on institutional supervision and order during an emergency. The local administration personnel was critical since the institution had to deal with a top-down hierarchy to deliver the report from the impacted areas and people and, at the same time, receive the request from the community under emergency management.

The role of the local government officers at TAO in affected districts was also crucial to assess and gather data from their authorized area and send the report to the district's disaster administration board for approval before sending it to the office of DDPM Chiang Rai. The report immediately required detailed damage and loss assessment by village leaders and TAO councils. The report was later used as the document-based evaluation for budget/resource allocation and disaster compensation reimbursement among municipalities in affected districts in Chiang Rai Province.

However, in practice, the cases of compensation reimbursement redundancy were still found because TAO administrators needed to do all the work for data gathering, verification, and distribution to the DDPM office and EOC, with the limitation of information system, human resources, budget, and coordination in sharing database systems and knowledge transfer. The 2014 Chiang Rai earthquake case study found that the local government at the sub-district level had the most immediate document task allocation but with the most insufficient number of local personnel.

### ***6.3 Policy for Effective Implementation Capability***

The policy for effective implementation capability from the 2014 Chiang Rai earthquake case study was seen from how the local government had implemented policies on disaster management based on provincial and DDPM instructions. In the Phan district, all agencies were liable for aid assistance. The Disaster Prevention and Mitigation Act 2007 mentioned that all Ministries and Departments are responsible for disaster recovery assistance, depending on their ability and commitment. Nevertheless, not all administrative levels had resources for implementing DRR policies, especially long-term actions. The current disaster

policies implemented were entirely in effect and considered suitable to a certain degree since the local government would work to provide short-term support during an emergency period.

According to the Municipality and TAO representatives in Phan District, "the existing policies were sufficient to a certain extent because the local governing body would provide assistance, remedy, and survey the damage caused by the disaster in immediate time." These remedies and assistance were the rights those affected by the disaster should receive. However, even though Chiang Rai province already has a good structure in DRG for the emergency phase, implementing the long-term policy plan launched for the recovery phase is usually less effective in practice since the issue is linked to the financial resources for DRR activities that are limited.

#### **6.4 Financial Capability**

The case study of the 2014 earthquake in Chiang Rai found that there was no specific allocation budget for disaster response and recovery. The local government allocated merely a collective budget for disasters, including the impacts of the earthquakes. Based on the DDPM (2015) report, the Disaster Prevention and Mitigation Act 2007 does not enforce Municipalities, TAOs, and village leaders at the local level to create their own DRR action plans. Therefore, DRR policies and strategies were incorporated in only a tiny part of the local development plan related to local budgeting.

According to SNAP, Thailand has designed main actors and supporters to coordinate the national policies at the provincial and local government levels. Most of the activities and strategies stated in SNAP are coordinated by DDPM as the leading actor, with PAO, LAO, and SAO as the prominent supporters. In Chiang Rai, the preliminary plans for the local development plan usually prioritize building infrastructure rather than disaster preventive and mitigating measures. Similarly, the DRR has not also become a top priority in the provincial development plan, although the government at the provincial level is encouraged to develop its DRR activities and budget for plan implementation and exercise. Therefore, the only budget resources for DRR activities come from the central government, which allocates some budget to support plan development for the government at the provincial level at least once a year to ensure the effectiveness and applicability of the plan. The limited resources for DRR budgeting also impact the limited amount of financial capability and insufficient financial resources at the municipality to support disaster management operations.

### **6.5 Technical Capability**

From the case study of the 2014 earthquake in Chiang Rai, it was reported from the interview that the Municipality and TAO administrators were commanded to have three stages of emergency responses: in the first 24 hours, the next 24-48 hours, and within 48-72 hours. While, after 72 hours, the period was counted to be under a long-term recovery plan.

During the Emergency Response phase, in the first 24 hours, the local government had acknowledged the mechanism to provide people's basic needs aid in systematic arrangements, especially for providing food, drinking water, cloth, health, rescue, and collecting initial situation data for casualties' reports. According to the Deputy Chief of TAO in Phan District, "private and public organizations work collectively to assist people from disaster damages. According to Thai Laws, all Ministry and Department are responsible for disaster recovery assistance depending on their ability and commitment". In the next 24-48 hours, from the collected initial situation data, the Municipality and TAO administrators launched shelters, personal properties, public emergency facilities, and personnel of Search and Rescue (SAR) for missing persons or bodies. Finally, within 48-72 hours, the Municipality and TAO administrators established the coordination center for building inspection and conducted loss assessment and preliminary relief. They planned long-term recovery after 72 hours, including assessing impacts and victims and job rehabilitation at the local government level.

According to the interview, the Deputy Chief of TAO in Phan District acknowledged that Chiang Rai Province encountered regular disasters, such as floods, rainstorms, and seasonal drought. However, earthquake disasters did not occur frequently. Hence, an alert system and emergency management in the local area had not been effective enough to handle medium-to-large-scale impact disasters. Usually, the preparation for coping with the disasters in the province was mainly based on disasters' characteristics within the extent of severity in some particular stage. While truthfully, Chiang Rai has potential future earthquakes due to its location in active earthquake zones. In the rapid-onset scenario, the local government maintained the technical capability for sufficient logistic management and communication network between organizations and communities for levels 1-2, but not the long-term infrastructural and community-building remedies. As a result, the technical emergency evacuation capability is relatively effective, but it will take a longer processing time for the beneficiary's compensation for infrastructural damages (Deputy Chief of TAO in Saikao in Phan District, personal communication, March 15, 2021).

## 6.6 *Leadership Capability*

The leadership capability of the local government from the case study of the 2014 earthquake in Chiang Rai was seen under the command and control of the higher hierarchical organizations. Although the rapid-onset disasters need an urgent response, the local authority in the Municipalities and TAOs could not make immediate decisions under a centralized vertical hierarchy leadership.

The works from Municipality and TAO depended on EOC as the central network, DDPM Chiang Rai, and the Army disaster relief center as the coordinator for human resources in the emergency phase. While the relationship between each agency (PAO, and EOC, DDPM Chiang Rai, Army disaster relief center of Chiang Rai, public health networks, civil society volunteers, academic institute, NGOs, and the coordination center of building inspection) was independent as their operating actions were based on their procedure in a separate order, and each agency had its database system and knowledge of DRR policies based on their functional roles. Consequently, for the administrators of the Municipality and TAO, the command-and-control strategies are still in the top-to-down process (vertical direction), causing them to postpone emergency decisions and actions until approvals are granted from the top institutional decision-makers. Therefore, it is evident that in governing DRR activities in Chiang Rai, the government at the local level still applied traditional disaster management, which refers to bureaucratic command and control during an emergency. It is preferable for DRG, especially in the emergency and long-term recovery phase, that inter-organization relations be changed from vertical to horizontal directions to decrease command and control from the top and increase flexibility and adaptability to the government at the local level.

## 7. **Beneficiaries' Responses: A Feedback**

As Coles et al. (2004) argue, an effective policy in the emergency planning process can only be implemented when the impacted community is actively engaged. Hence, the disaster risk management policy's effectiveness in building resilience cannot be separated from the local community to rebuild livelihood. The local community's feedback is central to ensuring community participation in the local government's response to emergencies. Table 2 below shows the local community survey on the six dimensions of the local government in Phan District from the case study of the 2014 earthquake in Chiang Rai. The table also shows key success factors for each capability dimension as the comparative indicators to measure the effectiveness of resource capability for local government in Phan District, Chiang Rai province.

**Table 2: Community Survey on the Local Government's Capability in Phan District**

<b>Resource Capability Model for Local Government</b>	<b>Key Success Factors in Governing Emergency Phases</b>	<b>Community Survey on the Local Government's Performances</b>
<b>1. Institutional</b>	Having a defined structure, function, duties, and interaction amongst all levels of government	The local government had a clear understanding of its institutional role and functions during and after the disasters
		The local government provided the people with immediate responses to access supports
<b>2. Human Resource</b>	Having sufficient personnel, adequate task allocation, and division of labor	The local government had sufficient personnel to facilitate the administrative tasks of the community
		The local government divided the proper task delegation to accomplish their duties to the community during the emergency
<b>3. Policy for Effective Implementation</b>	Access to applicable policies, rules, and regulations for making decisions, mobilizing resources, and engaging relevant public/private organizations	The local government implemented the relevant policies, rules, and regulations that supported the disaster-affected people
		The implemented policy had already been adequate to help the people rebuild their lives after the disasters
<b>4. Financial</b>	Having appropriate financial resources to support disaster management operations at all stages	The local government-supported social welfare in an emergency
		Local government-supported financial situation, particularly disaster-based compensation
<b>5. Technical</b>	Having an effective logistic management system, sufficient technology information system,	The local government distributed aid/assistance to all disaster-affected people

<b>Resource Capability Model for Local Government</b>	<b>Key Success Factors in Governing Emergency Phases</b>	<b>Community Survey on the Local Government's Performances</b>
	and communication network between organizations, communities, and media representatives	The local government built a communication network to share information with disaster-affected people
<b>6. Leadership</b>	Developing local-level leadership to make timely and appropriate decisions as needed	The local government initiated to make an immediate decision
		The local government initiated to encourage the local people to participate in the long-term recovery plan

**Source:** adapted from Cigler (2007) and Kusumasari et al. (2010)

In link with Table 2, the one-sample T-Test statistics were performed to evaluate the community survey result, as shown in Table 3 and Table 4.

**Table 3: One-Sample Statistics**

	<b>N</b>	<b>Mean</b>	<b>Std. Deviation</b>	<b>Std. Error Mean</b>
<b>Institutional</b>	25	6.0400	1.85921	0.37184
<b>HR</b>	25	4.8400	2.37487	0.47497
<b>Policy</b>	25	6.4800	1.63605	0.32721
<b>Financial</b>	25	4.2400	2.29637	0.45927
<b>Technical</b>	25	7.2000	1.52753	0.30551
<b>Leadership</b>	25	5.3600	1.91224	0.38245

**Source:** adapted from Cigler (2007) and Kusumasari et al. (2010)

The rank measurement was required to comprehend the highest rank among the six dimensions of local government capability. The rank also reflected the effectiveness of the local government's capability collected from the local community feedback for the local institution's improvement. Based on the survey, the local community rated technical capability and policy for effective implementation capability as the local government's highest effectiveness in governing rapid-onset emergencies. On the contrary, financial capability and human resources capability scored the lowest. The statistical description is shown in Table 4.

**Table 4: Community Satisfaction Rank**

	Mean	t-statistic	t-statistic	Rank
		t	SD	
<b>1. Technical</b> 1.1 The local government distributed aid/assistance to all disaster-affected people 1.2 The local government built a communication network to share information with disaster-affected people	3.6	23.568	0.00	1
<b>2. Policy for Effective Implementation</b> 2.1 The local government implemented the relevant policies, rules, and regulations that supported the disaster-affected people 2.2 The implemented policy had already been adequate to help the people rebuild their lives after the disasters	3.24	19.804	0.00	2
<b>3. Institutional</b> 3.1 The local government had a clear understanding of its institutional role and functions during and after the disasters 3.2 The local government provided the people with immediate responses to access supports	3.02	16.243	0.00	3
<b>4. Leadership</b> 4.1 The local government initiated to make an immediate decision 4.2 The local government initiated to encourage the local people to participate in the long-term recovery plan	2.68	14.015	0.00	4
<b>5. Human Resource</b> 5.1 The local government distributed aid/assistance to all disaster-affected people 5.2 The local government built a communication network to share information with disaster-affected people	2.42	10.190	0.00	5
<b>6. Financial</b> 6.1 The local government-supported social welfare in an emergency 6.2 Local government-supported financial situation, particularly disaster-based compensation	2.12	9.232	0.00	6

**Source:** adapted from Cigler (2007) and Kusumasari et al. (2010)

From Table 4, it was indicated that the highest rank of resource capability from the local community's feedback is the technical capability dimension. As beneficiaries of the 2014 Chiang Rai earthquake, the local people believed that the SAO in Phan had effectively distributed the aid/assistance during the emergency and built an effective communication network. This performance helped the community accelerate its resilience as addressed by local people: "As the earthquake happened, the local government had distributed the food and other stuff, e.g., blanket, light and so forth, and they tried to communicate to all stakeholders to respond to a response to post-earthquake impacts."

Moreover, according to the Deputy Chief of TAO in Phan District, the most crucial issue to be concerned about when a catastrophe comes is taking care of and protecting women, children, and the elderly, who are considered vulnerable. The Deputy Chief explained, "We believe that children, women, and the elderly are the most vulnerable groups in the disaster. As an initiated evacuation, we prioritize them in the immediate response. Because their physical aspect becomes challenging to mitigate themselves." The interview found that vulnerable people would be first assisted from the areas damaged by disaster to evacuation places as safer places for the earthquake victims. The safety-first mindset was set for prioritizing women, children, and the elderly from dangerous areas due to health and physical concerns.

Conversely, the lowest rank of community feedback was scored in the financial dimension, particularly in insufficient compensation budget to rebuild the houses after the earthquake. As the Deputy Chief of TAO mentioned in Phan District, "[t]here were several criteria that the local government had to follow for financial spending on the local community. The local people affected by the earthquake will be given financial support in emergency and recovery situations, especially in the housing sector. It has been regulated under the Budget Procedures Act 1959 (BE 2502) and Emergency Disaster 2013 (BE 2556)".

Furthermore, under the Ministry of Finance regulations from the Budget Procedures Act, 1959 (BE 2502) and Emergency Disaster 2013 (BE 2556) Article 5, the rules and procedures of financial assistance for disaster victims should have complied with the rates. For example, in an immediate emergency, catering costs are not more than three meals a day, not more than 30 baht per meal per person, and the cost-of-living bags do not exceed 550 baht per family. Injury assistance provided money for each hospital that did not exceed 2,000 baht. In the housing sector, the cost of materials or construction of a damaged house was not more than 33,000 baht.

Although the government prescribes rules and regulations for the use of advance payments to aid emergency catastrophe victims, it was discovered that the worth of the damage sustained by the victims was frequently more extensive than the amount of assistance under the criteria mentioned above. In addition, the local community had to undergo a lengthy process to obtain financial compensation. "We have been given financial assistance. However, the report's complicated process and trust issue make us obtain the compensation longer. Therefore, it has impacted to renovate the house." Local government administrators also required the local community to gather papers from the impacted area and verify the documentation as the truth. Consequently, the method created delays and inadequately supported the victims of the Chiang Rai earthquake in 2014.

## **8. Discussion**

Putnam (1993) perceives social capital from a bottom-up perspective, highlighting the importance of a civic-based approach that facilitates action and cooperation for mutual benefit. In the case study of DRR, community resilience is the shared goal to generate shared outcomes to protect all local people from the risks of rapid-onset hazards like an earthquake. Moreover, Putnam (2000) explains two kinds of social capital, which are bonding capital (inclusive) and bridging capital (exclusive). Bonding social capital is exemplified by affiliations of high similarity in demographic characteristics, while bridging comprises "relations of respect and mutuality" between people from different networks. According to Putnam (2000), the inclusive bonding social capital is the superglue of the community for providing social support and assistance, particularly during natural disasters. On the contrary, the exclusive bridging social capital consists of weaker ties connecting to various involvement from political institutions, associations, and civic organizations. The bridging/bonding distinction is thus important and useful, allowing us to simultaneously capture the dynamics of openness within civil society and closure within small exclusive groups in a way that is impossible with a single, aggregated social capital concept (Woolcock, 1998).

From the local community's feedback, the local government has the strongest capability and effectiveness in technical capability because the administrators knew the demographic characteristics of the local community and understood the social-cultural aspects regarding the safety-first values. In the social capital lens, the community resilience in Phan District has been in the form of bonding social capital. Putnam (2000) explains that bonding social capital describes the connections within a community with strong ties and relationships.

Putnam (2000) explains that bonding social capital is good for mobilizing solidarity and encouraging reciprocity. In the earthquake emergency, the local people had thick trust that the local government would effectively support and assist the community by providing protection, material, and emotional support. The local government administrators and the local people felt belonging stemming from daily interaction within the village. It encouraged community participation and institutional collaboration to "get by" (Putnam, 2000).

Edin and Lein (1997) argue that bonding social capital, on one side, will support the local community in a short-term way, but on the other side, will not allow the local community to connect with actors outside their networks that might promote social change or further development. Nevertheless, Putnam (2000) also suggests how bonding social capital can negatively affect its exclusive and inward manner. Contrastingly, the main problematic issue for DRG at the local government level is trust in financial capability due to the multi-layers of roles from the higher authorities outside the networks of the local government authority.

From the report and studies taken from the case study of the 2014 Chiang Rai earthquake, the DRG toward community resilience at the local level is preferable to be changed from vertical to horizontal directions to decrease command and control from the top and increase flexibility and adaptability to the government at the local level. Although the DRG was seen to be effective in some ways during the emergency response phase, in the long-term plan, DRG for the recovery phase was seen to be less effective, especially to the fact that TAO at the local levels works under vertical hierarchy commands. From the lens of social capital, it was still challenging for the local government to build the bridging social capital. Bridging is perceived as outward-looking networks that span diverse social classes, roles, geographical spaces, norms, and worldviews (de Souza Briggs, 2003).

As also shown by the analysis result, Thailand's governance of disaster risks, including the budgeting plan of financial capability, was still too centralized from the top to down level. Consequently, disaster management is still concerned about hierarchy (top-down relationship) and adheres strictly to standard operating procedures based on applied Acts or laws initiated by the government in disaster management projects. Furthermore, there was still a limitation for the mutual aid between TAO and PAO, especially in arranging DRR activities in the long-term plan for the local development plan, because most TAO did not have sufficient human and budget resources to collect all field information. In contrast, PAO and other supporting agencies did not have enough practical information from TAO to match the policies with the implementation.

Some authors suggested a third type of social capital, the linking social capital (Woolcock, 2001; Healy & Cote, 2001; Claridge, 2018). The linking social capital is an extension of the bonding/bridging form of social capital, which refers to ties between the network of power and the local people. Szreter and Woolcock (2004) described linking social capital as "norms of respect and networks of trusting relationships between people cooperating across formal or institutionalized power in society." During the critical moment of the disaster, the Provincial government officers reacted immediately through a well-established network of agencies that combined many actors working together and separate roles. While the government at the local level, municipality clerks, and village leaders worked dependently with the higher authority of the PAO, Provincial EOC, and Provincial DDPM to report field situations representing the local community and collect documents for further approval actions.

Linking social capital was evaluated by the World Bank in 2001 as a technique for solving the problem of how the poor are excluded from welfare decision-making (Bebbington, Guggenheim, Olson, & Woolcock, 2004). Linking social capital that might leverage resources, information, and ideas among DRG actors included law enforcement officers, social workers, health care providers, NGO officials, legislators, and public administrative officers. These vertical relationships, which connect people despite clear power disparities, could be crucial for accessing public and private services (Szreter & Woolcock, 2004). As a result, it may assist in alleviating social exclusion and improving the lives of the poor. Moreover, the self-organized capacity of the government at the local levels to information systems, human resources, budget, and coordination in sharing database systems and knowledge transfer will be increased. Thus, linking social capital has become a valuable method for incorporating social and political structure into economic analyses (Izmen & Gürel, 2020). However, linking social capital can swiftly become nepotistic or a vehicle for insider trading and political favoritism if no other regulation and accountability exist (Grootaert et al. 2003).

## **9. Conclusion**

One of the most critical aspects of emerging capability in DRG and minimizing disaster risk for building community resilience is the continued development of local laws, rules, and public policies that involve all communities. Social capital plays an important role in strengthening community resilience. From the lens of Putnam's social capital (1993, 2000), the local government has a pivotal role in reducing community risk by encouraging networks, norms, and trust. This study performed a community survey to contribute feedback to the local

government's capability in six dimensions based on the Resource Capability Model adopted from Cigler (2007) and Kusumasari et al. (2010). Although several capabilities, like technical capabilities and policy for effective implementation capability, have been successfully achieved, results still show exacerbated barriers to establishing an effective DRR in the local government in Chiang Rai province. As discussed in previous research findings, Thailand's management of disaster situations has been firmly centralized with vertical command and control methods. From the 2014 Chiang Rai earthquake case study, the bonding social capital factors have contributed to the increase in the technical capability of the local government. However, it is still challenging for the local government to create community resilience in bridging social capital with limited financial access, human resources, and leadership support from the top vertical authorities. Hence, it is important to balance the bonding, bridging, and linking of social capital as an integrated approach in a continuum understanding of shared social, cultural, and political values among power and actors to cope with the increasing frequency and intensity of natural disaster threats.

## References

- Aldrich, D. P. (2012). *Building Resilience-Social Capital in Post-Disaster Recovery*. Chicago: The University of Chicago. doi: 10.7208/chicago/9780226012896.001.0001
- APDC. (2013). *Integrating Disaster Risk Management into Climate Change Adaptation. Disaster Risk Management Practitioner's Handbook Series*. Bangkok: Asia Pacific Disaster Centre.
- Bebbington, A., Guggenheim, S., Olson, E., & Woolcock, M. (2004). Exploring Social Capital Debates at the World Bank. *Journal of Development Studies*, 40(5), 33-64.
- Bhandari, H., & Yasunobu, K. (2009). What is Social Capital: A Comprehensive Review of the Concept. *Asian Journal of Social Science*, 37(3), 480-510. doi: 10.1163/156853109X436847
- Bihari, M., & Ryan, R. (2012). Influence of Social Capital on Community Preparedness for Wildfire. *Landscape and Urban Planning*, 106(3), 253-261. doi: 10.1016/j.landurbplan.2012.03.011
- Bourdieu, P. (1986). The Forms of Capital. In Richardson, J. *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Westport, CT: Greenwood, 241-258.
- Chatterjee, R., Shiwaku, K., Gupta, R. D., Nakano, G., & Shaw, R. (2015). Bangkok to Sendai and Beyond: Implications for Disaster Risk Reduction in Asia. *International Journal of Disaster Risk Science*, 6(2), 177-188.
- Cigler, B. A. (2007). The "Big Questions" of Katrina and the 2005 Great Flood of New Orleans. *Public Administration Review*, 67(s), 64-76.
- Claridge, T. (2018). Functions of Social Capital—bonding, Bridging, Linking. *Social Capital Research*, 1-7.
- Col, J. M. (2007). Managing Disasters: The Role of Local Government. *Public Administration Review*, 67(s1), 114-124.
- Coleman, J. S. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *The American Journal of Sociology*, 94, S95-S120.
- Coles, E., & Buckle, P. (2004). Developing Community Resilience as a Foundation for Effective Disaster Recovery. *The Australian Journal of Emergency Management*, 19(4), 6-15.
- Cox, R. S. & Perry, K. M. (2011). Like a Fish Out of Water: Reconsidering Disaster Recovery and the Role of Place and Social Capital in Community Disaster Resilience. *American Journal of Community Psychology*, 48(3-4), 395-411. doi: 10.1007/s10464-011-9427-0. PMID: 21287261.
- DDPM. (2015). *National Disaster Risk Management Plan*. Bangkok: Department of Disaster Prevention and Mitigation, Ministry of Interior.

- de Souza Briggs, X. (2003). *Bridging Networks, Social Capital, and Racial Segregation in America*. Cambridge: Harvard University, John F. Kennedy School of Government.
- Djalante, R., Holley, C., & Thomalla, F. (2011) Adaptive Governance and Managing Resilience to Natural Hazards. *International Journal of Disaster Risk Science*, 2, 1-14. Retrieved March 30, 2022, from <https://doi.org/10.1007/s13753-011-0015-6>
- Djalante, R., Thomalla, F., Sinapoy, M. S., & Carnegie, M. (2012). Building Resilience to Natural Hazards in Indonesia: Progress and Challenges in Implementing the Hyogo Framework for Action. *Nat Hazards*, 62, 779–803. Retrieved March 30, 2022, from <https://doi.org/10.1007/s11069-012-0106-8>
- Edin, K., & Lein, L. (1997). Work, Welfare, and Single Mothers' Economic Survival Strategies. *American Sociological Review*, 62(2), 253-266.
- Elliott, J. R., Haney, T. J., & Sams-Abiodun, P. (2010). Limits to Social Capital: Comparing Network Assistance in Two New Orleans Neighborhoods Devastated by Hurricane Katrina. *The Sociological Quarterly*, 51(4), 624-648. doi: 10.1111/j.1533-8525.2010.01186.x.PMID: 20939128
- EM-DAT. (2020). *The International Disaster Database*. Center for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED).
- Erten, S., & Tuerkmen, I. (2022). The Effect of Human and Social Capital on Employee Performance in Public Sector. *Manisa Celal Bayar University Journal of Social Sciences*, 20(1), 261-278.
- Fakhruddin, S. H. M., & Chivakidakarn, Y. (2014). A Case Study for Early Warning and Disaster Management in Thailand. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 9, 159-180.
- Grootaert, C. (Ed.). (2003). *Measuring Social Capital: An Integrated Questionnaire (No. 18)*. Washington, D.C.: World Bank Publications.
- Hanifan, L. J. (1916). The Rural School Community Centre. *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 67, 130-38.
- Healy, T., & Côté, S. (2001). The Well-Being of Nations: The Role of Human and Social Capital. Education and Skills. Organization for Economic Cooperation and Development, 2 rue Andre Pascal, F-75775 Paris Cedex 16, France.
- Hurlbert, J. S., Haines, V. A., & Beggs, J. J. (2000). Core Networks and Tie Activation: What Kinds of Routine Networks Allocate Resources in Nonroutine Situations?. *American Sociological Review*, 65(4), 598-618. Retrieved March 30, 2022, from <https://doi.org/10.2307/2657385>
- İzmen, Ü., & Üçdoğruk Gürel, Y. (2020). The Importance of Linking Social Capital in Unequal and Fragmented Societies: An Analysis of Perceived Economic Wellbeing in Turkish Rural and Urban Households. *The Annals of Regional Science*, 1-19.
- Jintaprasat, R. (2016). *Soil Amplification Assessment of Earthquake Ground Motion Using Geophysical and Geotechnical Data in Amphoe Muang, Changwat*

- Chiang Rai* [Doctoral Dissertation, Chulalongkorn University], Chulalongkorn University.
- Jones, S., Oven, K. J., Manyena, B., & Aryal, K. (2014). Governance Struggles and Policy Processes in Disaster Risk Reduction: A Case Study from Nepal. *Geoforum*, 57, 78-90. Retrieved March 29, 2022, from <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2014.07.011>
- Kaniasty, K., & Norris, F. H. (1993). A Test of the Social Support Deterioration Model in the Context of Natural Disaster. *Journal of Personality and Social Psychology*, 64(3), 395-408. Retrieved March 29, 2022, from <https://doi.org/10.1037/0022-3514.64.3.395>
- Kitagawa, K. (2020). Development of Disaster Risk Reduction Policy in Thailand. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 1-17. doi: 10.1108/DPM-08-2019-0244
- Kugler J., & Zak, P. J. (2017) Trust, Cooperation, and Conflict: Neuropolitics and International Relations. In Yetiv S., James P. (Eds.). *Advancing Interdisciplinary Approaches to International Relations* (pp. 83-114). Palgrave Macmillan, Cham. Retrieved March 30, 2022, from [https://doi.org/10.1007/978-3-319-40823-1\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-319-40823-1_4)
- Kusumasari, B., Alam, Q., & Siddiqui, K. (2010). Resource Capability for Local Government in Managing a Disaster. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 19(4), 438-451. Retrieved March 29, 2022, from <https://doi.org/10.1108/09653561011070367>
- Lin, N. (1999). Building a Network Theory of Social Capital. *Connections*, 22(1), 28-51.
- Lin, N. (2001). *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Malalgoda, C., & Amaratunga, D. (2015). A Disaster Resilient Built Environment in Urban Cities: The Need to Empower Local Governments. *International Journal of Disaster Resilience in the Built Environment*, 6(1), 102-116. Retrieved March 30, 2022, from <https://doi.org/10.1108/IJDRBE-10-2014-0071>
- Manyena, S. B. (2006). Rural Local Authorities and Disaster Resilience in Zimbabwe. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 15(5), 810-820. Retrieved March 30, 2022, from <https://doi.org/10.1108/09653560610712757>.
- Mardiah, A. N., Lovett, J. C., & Evanty, N. (2017). Toward Integrated and Inclusive Disaster Risk Reduction in Indonesia: Review of Regulatory Frameworks and Institutional Networks. *Disaster risk reduction in Indonesia*, 57-84.
- Meerpoël, M. (2015). *Disaster Risk Governance: The Essential Linkage Between DRR and SDGs*. France: The Catholic University of Lille.
- Neal, D. M., & Phillips, B. D. (1995). Effective emergency management: Reconsidering the Bureaucratic Approach. *Disasters*, 19(4), 327-337.
- Norris, F. H., & Galea, S. (2010). Measuring Capacities for Community Resilience. *Social Indicators Research*, 99, 227-247. Retrieved March 29, 2022, from <https://doi.org/10.1007/s11205-010-9576-9>

- Norris, F. H., Stevens, S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F., & Pfefferbaum, R. L. (2008). Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness. *Am J Community Psychol*, 41, 127-150. Retrieved March 29, 2022, from <https://doi.org/10.1007/s10464-007-9156-6>
- Pananont, P., et al. (2017). Seismotectonics of the 2014 Chiang Rai, Thailand, earthquake sequence. *Journal of Geophysical Research: Solid Earth*, 122(8), 6367-6388. Retrieved March 30, 2022, from <https://doi.org/10.1002/2017JB014085>
- Paton, D. (2006). The Role of Preparedness in Natural Hazard Resilience. In Paton, D., & Johnston, D. (Eds.). *Disaster Resilience: An Integrated Approach* (pp. 105-124). Springfield, Ill.: Charles C. Thomas.
- Peacock, W. G., et al. (2010). *Advancing the Resilience of Coastal Localities: Developing, Implementing and Sustaining the Use of Coastal Resilience Indicators: A Final Report. Disaster Mitigation and Climate Adaptation*. doi: 10.13140/RG.2.2.35146.80324
- Piyawat, F., & Teraphan, O. (2019). Empirical Seismic Fragility Functions Based on Field Survey Data After the May 5, 2014, Mae Lao (Northern Thailand) Earthquake. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 42, 101344. doi: 10.1016/j.ijdrr.2019.101344
- Portes, A. (1998). Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. *Annual Review of Sociology*. *Social*, 24(1), 1-24.
- Putnam, R. D. (1993). What Makes Democracy Work?. *National Civic Review*, 82(2), 101-107. Retrieved March 29, 2022, from <https://doi.org/10.1002/ncr.4100820204>
- Putnam, R. D. (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, 6(1), 65-78.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Sararit, T., & Kondo, T. (2014). Housing Renovation After the 2011 Thailand Flood in Ayutthaya. *Journal of Disaster Research*, 9(4), 563-570.
- Songlar, T., La-or, N. P. P., Chomchoe, C., & Khunthason, S. (2019). Knowledge, Attitude, and Practice (KAP) of Earthquake Preparedness Amongst the Elderly in Risk Areas: Chiang Rai, Thailand. *Journal of Health Research*, 33(1), 2-13. Retrieved March 30, 2022, from <https://doi.org/10.1108/JHR-12-2018-0167>
- Soralump, S., Feungaugorn, J., Yangsanphu, S., Jinagoolwipat, M., Thongthamchart C., & Isaroranit, R. (2014). Impact of 2014 Chiang Rai Earthquake from Geotechnical Perspectives. EIT-JSCE Joint Symp on Human Resource Development for Disaster-Resilient Countries, 25-26 August, Bangkok, Thailand.
- Srikandini, A. G., Hilhorst, D., & Van Voorst, R. (2018). Disaster Risk Governance in Indonesia and Myanmar: The Practice of Co-governance. *Politics and Governance*, 6(3), 180-189.

- Sternberg, T., & Batbuyan, B. (2013). Integrating the Hyogo Framework into Mongolia's Disaster Risk Reduction (DRR) Policy and Management. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 5, 1-9.
- Suwanmolee, S. (2017). *Disaster Mitigation: The Integration of Inter-Organizational According to the Public Disaster Prevention and Mitigation Strategy Plan to Encourage Earthquake Readiness in Chiangrai Province*. Bangkok: National Institute of Development Administration.
- Szreter, S., & Woolcock, M. (2004). Health by Association? Social Capital, Social Theory, and the Political Economy of Public Health. *International Journal of Epidemiology*, 33(4), 650-667.
- Tanchaisawat, T., & Hirano, N. (2018). Appropriate Attenuation Model for Chiang Mai, Thailand from Field Measurement to Model Equation. *International Journal*, 15(47), 48-52.
- UNISDR. (2009). *Terminology on Disaster Risk Reduction*. Geneva: United Nations.
- UNISDR. (2010). *Local Governments and Disaster Risk Reduction: Good Practices and Lessons Learned*. Geneva: UNISDR.
- Van Breda, A. D. (2011). *Resilience Theory: A Literature Review*. Retrieved March 29, 2022, from <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.584.2767&rep=rep1&type=pdf>
- Wijitpatcharaphon, A. (2009). *Country Report of Thailand*. Asian Disaster Reduction Cent (ADRC). Retrieved March 29, 2022, from <https://www.adrc.asia/countryreport/THA/2008/thailand2008.pdf>
- Wisner, B. (2003). *At-Risk Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters*. The United States: Routledge.
- Wolensky, R. P., & Wolensky, K. C. (1990). Local Government's Problem with Disaster Management: A Literature Review and Structural Analysis. *Review of Policy Research*, 9(4), 703-725.
- Woolcock, M. (1998). Social Capital and Economic Development: Toward A Theoretical Synthesis and Policy Framework. *Theory and Society*, 27(2), 151-208.
- Woolcock, M. (2001). The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes. *Canadian Journal of Policy Research*, 2(1), 11-17.

# ความเสี่ยงภัยพิบัติและกระบวนการดำเนินงานเพื่อพัฒนาความสามารถ ในการฟื้นกลับของชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา<sup>1</sup>

สมพร คุณวิจิต<sup>2</sup> และชนิษฐา ชูสุข<sup>3</sup>

วันที่รับบทความ: 11 ธันวาคม 2564

วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 9 กุมภาพันธ์ 2565

วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 31 มีนาคม 2565

## บทคัดย่อ

ชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภามักได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมบ่อยครั้ง งานวิจัยนี้จึงเกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาความเสี่ยงภัยพิบัติของชุมชนและผลกระทบที่ครัวเรือนได้รับจากภัยพิบัติที่ผ่านมา 2) ศึกษาการเตรียมความพร้อมของครัวเรือนและระดับทุนชุมชน 3 ด้าน และ 3) ออกแบบกระบวนการดำเนินงานเพื่อพัฒนาความสามารถในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติของชุมชน ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม การวิจัยเชิงปริมาณเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่าง 300 คน วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา สำหรับการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมนั้น เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างตัวแทนชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวม 24 คน เพื่อกำหนดกลยุทธ์และกระบวนการในการพัฒนาความสามารถในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติของชุมชน นำร่อง ผลการวิจัยพบว่า ชุมชนจากทั้ง 3 พื้นที่ของกลุ่มน้ำย่อยคลองอู่ตะเภาต่างก็มีความล่อแหลมและความเปราะบางต่ออุทกภัย ครัวเรือนได้มีการเตรียมความพร้อมรับมือในด้านต่างๆ อยู่บ้างแต่ยังทำได้ไม่เต็มที่ทำให้มีศักยภาพในการดูแลตนเองเบื้องต้นได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น และทุนชุมชนที่จำเป็นสำหรับการรับมือและฟื้นฟูจากอุทกภัยก็มีอยู่บ้างแต่ไม่มากนัก ชุมชนนำร่องและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจึงได้ร่วมกันทำงานในลักษณะพันธมิตรเพื่อออกแบบ

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย “การพัฒนาความสามารถในการจัดการภัยพิบัติของชุมชนในพื้นที่เสี่ยงอุทกภัยลุ่มน้ำย่อยคลองอู่ตะเภา” โดยได้รับทุนอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ 2560

<sup>2</sup> รองศาสตราจารย์ ดร. คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ จังหวัดสงขลา 90112  
อีเมล: somporn.kh@psu.ac.th

<sup>3</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณะการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ จังหวัดสงขลา 90112  
อีเมล: chanisada.c@psu.ac.th

กระบวนการดำเนินงานและกลยุทธ์ในการเสริมสร้างความสามารถในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติของชุมชนดังกล่าวให้ดียิ่งขึ้น

**คำสำคัญ** ความสามารถในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติ, การลดความเสี่ยงภัยพิบัติ, ทุนทางสังคม, อุทกภัย, การบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน

## Disaster Risk and Community Resilience Building Process in U-Tapao River Basin

Somporn Khunwishit<sup>4</sup> and Chanisada Choosuk<sup>5</sup>

Received: 11 December 2021

Revised: 9 February 2022

Accepted: 31 March 2022

### Abstract

Flooding had been a frequent occurrence in the U-Tapao River basin. Thus, the goals of this study were to 1) investigate disaster risk factors such as hazard, exposure, and vulnerability in communities located in the U-Tapao River basin, as well as the effects of previous disasters on households, 2) examine community capacity from the levels of household preparedness and three community capitals including human capital, social capital and financial capital, and 3) design working process for enhancing community resilience. Mixed methods were employed in this study. Firstly, quantitative research method was used to explore disaster risk factors and examine household preparedness and community capitals. By using a questionnaire, data were collected with 300 households. Then data were analyzed using descriptive statistics. Secondly, the process of participatory action research was applied to engage a total of 24 representatives from a selected community and related parties to work together in order to design strategies and working process for developing community's disaster resilience. Findings showed that the three communities in U-Tapao River basin in this study were exposed and vulnerable to flooding. Households were prepared to some extent but not to their full ability, allowing them to care for themselves solely in terms of fundamental needs. Furthermore, households have developed

---

<sup>4</sup> Associate Professor, Ph.D., Faculty of Management Sciences, Prince of Songkla University, 90112. E-mail: somporn.kh@psu.ac.th

<sup>5</sup> Assistant Professor, Ph.D., Faculty of Environmental Management, Prince of Songkla University, 90112. E-mail: chanisada.c@psu.ac.th

some communal capitals, but not enough to adequately respond to a calamity on their own. As a result, a collaborative effort (a partnership team) was formed between members of a participating village and related parties to design strategies and working process in a collaborative way in order to improve flood resilience of this village.

**Keywords** Community Resilience, Disaster Risk Reduction, Social Capital, Flood, Collaboration

## 1. บทนำ

บริเวณลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภาทั้งในเขตอำเภอหาดใหญ่และอำเภอสะเดาของจังหวัดสงขลามีหลายชุมชนหรือหมู่บ้านที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ล่อแหลมที่จะได้รับผลกระทบจากอุทกภัย โดยเฉพาะในหน้ามรสุมที่มีฝนตกชุกและปริมาณฝนค่อนข้างสูง โดยชุมชนหรือหมู่บ้านที่มักได้รับผลกระทบจากอุทกภัยจะมีอยู่ในทุกระยะของคลองอู่ตะเภาตั้งแต่บริเวณพื้นที่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ที่ผ่านมามีความพยายามอย่างแข็งขันจากภาคส่วนต่างๆ ในการจัดการกับปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภาแต่จากการพิจารณาลักษณะของกิจกรรมต่างๆ ในการลดความเสี่ยงภัยพิบัติและการสร้างความสามารถในการฟื้นกลับให้กับชุมชนที่มีการดำเนินการที่ผ่านมาโดยใช้กรอบแนวทางการลดความเสี่ยงภัยพิบัติขององค์การสหประชาชาติ (เช่น Hyogo Framework 2005 - 2015) มาเป็นแนวทางในการพิจารณา อาจพอสรุปได้ว่า ในพื้นที่ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภาอย่างขาดหรือยังมีได้ดำเนินการอยู่อีกหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่ม Priorities for Action 1 คือ การทำให้การลดผลความเสี่ยงภัยพิบัติเป็นวาระสำคัญระดับท้องถิ่นและจะต้องมีฐานสนับสนุนเชิงสถาบันที่แข็งแกร่งสำหรับการนำวาระหรือนโยบายด้านการลดความเสี่ยงภัยพิบัติไปปฏิบัติ กลุ่ม Priorities for Action 3 คือ มีการใช้ความรู้ นวัตกรรมและมีการให้การศึกษาเพื่อสร้างวัฒนธรรมที่ใส่ใจเรื่องความปลอดภัย (Culture of Safety) และสร้างความสามารถในการฟื้นกลับ (Resilience) ให้เกิดขึ้นในทุกระดับ กลุ่ม Priorities for Action 4 คือ มีการลดปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ที่อาจจะเป็นปัจจัยเร่งหรือเสริมให้เกิดผลกระทบภัยพิบัติที่รุนแรง และสำหรับกลุ่ม Priorities for Action 5 คือ การเสริมสร้างการเตรียมความพร้อมเพื่อการรับมือที่มีประสิทธิภาพในทุกระดับนั้นยังมีบางกิจกรรมสำคัญที่ยังมิได้มีการดำเนินการอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนากองทุนเพื่อการจัดการสถานการณ์วิกฤติ สำหรับชุมชน และการดึงเอาประชาชนและจิตอาสาเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติอย่างเป็นระบบ เป็นต้น

ฉะนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจบริบท ความเสี่ยงของชุมชนในพื้นที่ทั้งในแง่ลักษณะภัยที่เกิด ความเปราะบาง ความล่อแหลมหรือการเปิดรับต่อภัย ผลกระทบที่ชุมชนประสบในช่วงที่ผ่านมา ตลอดจนศักยภาพที่ชุมชนมีอยู่ ทั้งในแง่การเตรียมความพร้อม และระดับทุนชุมชน 3 ด้านที่จำเป็นต่อการรับมือกับภัยพิบัติ ซึ่งได้แก่ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม และทุนทางการเงิน เพื่อนำไปสู่การกำหนดกลยุทธ์และแนวทางการทำงานร่วมกันของชุมชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาให้ชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถรับมือกับภัยพิบัติได้ดียิ่งขึ้นด้วยตนเอง โดยไม่รอคอยความช่วยเหลือจากภาครัฐเพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย

(1) เพื่อศึกษาปัจจัยความเสี่ยงภัยพิบัติของชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภาทั้งในแง่ภัยที่มักเกิดขึ้นในพื้นที่ (Hazard) ความล่อแหลมหรือการเปิดรับต่อภัย (Exposure) และความเปราะบาง (Vulnerability) รวมทั้งผลกระทบ (Impact) ที่ครัวเรือนในชุมชนได้รับจากภัยพิบัติในช่วงที่ผ่านมา

(2) เพื่อศึกษาศักยภาพของครัวเรือนในการรับมือกับภัยพิบัติ โดยพิจารณาจากระดับการเตรียมความพร้อมของครัวเรือนในด้านต่างๆ เพื่อรับมือกับภัยพิบัติ (เน้นอุทกภัย) ที่เกิดขึ้นและระดับทุนชุมชน 3 ด้าน (ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม และทุนทางการเงิน) ที่ประเมินโดยหัวหน้าหรือตัวแทนแต่ละครัวเรือน

(3) เพื่อออกแบบกระบวนการดำเนินงานเพื่อพัฒนาความสามารถในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติของชุมชนโดยอาศัยกระบวนการทำงานร่วมกันของชุมชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

## 2. ทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดการวิจัย

### 2.1 แนวคิดการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ

การลดความเสี่ยงภัยพิบัติ เป็นแนวคิดและวิธีปฏิบัติในการลดโอกาสที่จะได้รับผลกระทบทางลบจากภัยพิบัติผ่านการดำเนินงานอย่างเป็นระบบในการวิเคราะห์และจัดการกับปัจจัยที่เป็นสาเหตุของภัยพิบัติ การดำเนินนโยบาย มาตรการ หรือกิจกรรมต่างๆ ในการลดความล่อแหลม ลดปัจจัยที่ทำให้เกิดความเปราะบาง และเพิ่มศักยภาพในการจัดการปัญหา การดำเนินการดังกล่าวมีเป้าหมายในการลดความเสี่ยงของชุมชนและสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบัน และป้องกันความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต นั่นเอง (UNISDR, 2009) โดยความพยายามในการลดความเสี่ยงภัยพิบัติในระดับโลกนั้นมีการดำเนินการผ่านกรอบการดำเนินงานที่สำคัญ 2 กรอบ คือ Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters และ Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 โดย The Hyogo Framework for Action (HFA) 2005-2015 เป็นกรอบแนวทางสำหรับชาติสมาชิกขององค์การสหประชาชาติในการสร้างความสามารถในการฟื้นคืนกลับจากภัยพิบัติทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นซึ่งมีการประกาศใช้ในปี ค.ศ. 2005 เป้าหมายสำคัญ คือ การลดความสูญเสียจากภัยพิบัติ (Disaster Losses) ให้ได้ภายในปี ค.ศ. 2015 โดยการสร้างประเทศและชุมชนต่างๆ ทั่วโลกให้มีความเข้มแข็งสามารถสู้กับภัยพิบัติได้ (Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters) กล่าวคือ เมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้นในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ความสูญเสียในชีวิตมนุษย์รวมทั้งทรัพย์สิน

ทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม จะต้องลดหรือน้อยลง (เมื่อเทียบกับก่อนการประกาศใช้ Hyogo Framework for Action 2005-2015) (UNISDR, 2005)

ทั้งนี้ กรอบ HFA ได้กำหนดวาระสำคัญที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน 5 ประการ (Five Priorities For Action) ได้แก่ Priorities for Action 1: จะต้องทำให้การลดผลความเสียหายพิบัติเป็นวาระสำคัญระดับชาติและระดับท้องถิ่น และจะต้องมีฐานสนับสนุนเชิงสถาบันที่แข็งแกร่งสำหรับการนำวาระหรือนโยบายด้านการลดความเสียหายพิบัติไปปฏิบัติ; Priorities for Action 2: จะต้องระบุ ประเมิน และติดตามความเสี่ยงที่จะเกิดภัยพิบัติและพัฒนาระบบการเตือนภัยล่วงหน้าให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น; Priorities for Action 3: จะต้องมีการใช้ความรู้ นวัตกรรมและมีการให้การศึกษาเพื่อสร้างวัฒนธรรมที่ใส่ใจเรื่องความปลอดภัย และสร้างความสามารถในการฟื้นกลับให้เกิดขึ้นในทุกกระดับ; Priorities for Action 4: จะต้องมีการลดปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ที่อาจจะเป็นปัจจัยเร่งหรือเสริมให้เกิดผลกระทบภัยพิบัติที่รุนแรง และ Priorities for Action 5: เสริมสร้างการเตรียมความพร้อมเพื่อการรับมือที่มีประสิทธิภาพในทุกกระดับ (United Nations, 2005) ซึ่งหลังจาก Hyogo Framework 2005-2015 สิ้นสุดลง ได้มีการรับรองกรอบการดำเนินงานใหม่ คือ The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินงานเพื่อลดความเสียหายพิบัติและการสร้างความสามารถในการฟื้นคืนกลับจากภัยพิบัติ โดยกรอบ Sendai ฉบับนี้ได้กำหนดวาระสำคัญ 4 ประการที่ต้องมีการดำเนินการอย่างเร่งด่วน ได้แก่ 1) การทำความเข้าใจหรือรู้จักความเสี่ยงในพื้นที่ 2) การเสริมสร้างสมรรถนะการบริหารจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ 3) การลงทุนเพื่อลดความเสียหายพิบัติ และ 4) การปรับปรุงพัฒนาการเตรียมความพร้อมเพื่อให้สามารถรับมือได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีการฟื้นฟูจากภัยพิบัติหรือการสร้างใหม่ที่ดีกว่าเดิม (United Nations, 2015)

## 2.2 แนวคิดความสามารถของชุมชนในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติ

ความสามารถของชุมชนในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติ (ภาษาอังกฤษมีการใช้ทั้งคำว่า Community's Disaster Resilience, Disaster Resilience และ Community Resilience) ในมุมมองของนักวิชาการด้านการจัดการภัยพิบัติกลุ่มแรกๆ ที่พูดถึงแนวคิดนี้ เช่น Mileti (1999) และ Burby, Deyle, Godschalk, and Olshansky (2000) นั้น สื่อถึงความสามารถที่ช่วยให้ชุมชนฟื้นกลับได้อย่างรวดเร็วเมื่อเกิดภัยพิบัติ กล่าวคือ เมื่อเกิดเหตุการณ์รุนแรง (Extreme Events) ขึ้น ชุมชนสามารถช่วยเหลือตนเองและความต้องการความช่วยเหลือจากแหล่งภายนอกชุมชนก็จะลดน้อยลง นักวิชาการกลุ่มนี้มองว่า Resilience สื่อถึงความสามารถของบุคคล ครัวเรือน ชุมชน ในการฟื้นฟูหรือฟื้นคืนกลับสู่สภาวะปกติหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ

ได้อย่างรวดเร็วและดีกว่าเดิม อย่างไรก็ตาม คำถามที่สำคัญประการหนึ่ง คือ อะไรทำให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า Community's Disaster Resilience ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องสรุปคร่าวๆ ได้ว่า สิ่งที่ทำให้ชุมชนมีความสามารถในการรับมือและฟื้นฟูจากภัยพิบัติได้นั้นประกอบด้วย 6 กลุ่มปัจจัย ได้แก่

(1) กลุ่มปัจจัยทางจิตวิทยา เช่น ความรู้สึกสำนึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน เป็นเจ้าของชุมชนร่วมกัน ความผูกพันกับชุมชนที่ตนอยู่อาศัย การรับมือกับภัยพิบัติโดยการมองหรือมุ่งไปที่ปัญหาไม่ใช่สิ่งที่อารมณ์ความรู้สึก และสมรรถภาพของคนในชุมชนและของชุมชนโดยรวม (Paton, Millar, & Johnston, 2001; Pooley, Cohen, & O'Connor, 2006; Paton & Tang, 2008)

(2) กลุ่มปัจจัยที่เกี่ยวกับทุนทางสังคม เช่น การช่วยเหลือเกื้อกูลกันทางสังคม ความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เครือข่ายความช่วยเหลือทางสังคม การมีองค์กรในระดับชุมชน องค์กร อาสาสมัครหรือจิตอาสา ภายในชุมชน เช่น โบสถ์ วัด กลุ่มหรือสโมสรต่างๆ ในชุมชน การที่องค์กรระดับชุมชนมีความสัมพันธ์ มีปฏิสัมพันธ์ที่ดีกับองค์กรหรือสถาบันในระดับสังคม เช่น สำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เช่น เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล) หน่วยงานด้านการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ (เช่น สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด) รวมทั้งการที่คนในชุมชนเข้ามาช่วยงานองค์กรสาธารณกุศลหรือองค์กรอาสาสมัครหรือเข้าร่วมทำกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ของชุมชนอย่างแข็งขันอยู่เสมอ (Pooley et al., 2006; Buckland & Rahman, 1999; Rhinard & Sundelius, 2010; Buckle, Marsh, & Smale, 2003; Gilbert, 2010)

(3) กลุ่มปัจจัยทางด้านองค์กรและการจัดการ ได้แก่ แผนและแนวทางเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ เช่น แนวทางหรือกิจกรรมลดผลกระทบจากภัย หรือ Mitigation นโยบายที่ดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อปัญหาหรือความต้องการของชุมชนอันสืบเนื่องมาจากผลกระทบของภัยพิบัติ ภาวะผู้นำ บุคลากรด้านการจัดการภัยพิบัติที่มีความรู้ความสามารถของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการมองภาพปัญหาหรือความเสี่ยงไปในแนวทางเดียวกัน การเตรียมความพร้อม (เช่น มีทรัพยากรที่จำเป็นในการรับมือ มีการฝึกอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นระยะ) ความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ การสื่อสารและการเรียนรู้ (Buckle et al., 2003; Paton & Auld, 2006; Boin, Comfort, & Demchak, 2010; Manyena, 2006; Birkland, 2010; Schneider, 2006; Kendra & Wachtendorf, 2003; Paton, McClure, & Burgelt, 2006; Schwab, Brower, & Eschelbac, 2007; Rhinard & Sundelius, 2010; Jang & Wang, 2009; Comfort, Boin, & Demchak, 2010)

(4) กลุ่มปัจจัยด้านวัฒนธรรม ค่านิยม และภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นกลุ่มปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์ความรู้หรือภูมิปัญญาที่สั่งสมกันมาในชุมชน ประสบการณ์ของคนในชุมชนเกี่ยวกับการรับมือกับภัยพิบัติหรือเหตุการณ์ร้ายแรง คุณค่าหรือค่านิยมบางประการที่คนในชุมชนยึดถือร่วมกัน และวัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นต้น (Jang & La Mendola, 2006; Jang & Wang, 2009; Manyena, 2006)

(5) กลุ่มปัจจัยทางด้านระบบสาธารณูปโภค หมายถึง คุณลักษณะและคุณภาพของระบบสาธารณูปโภค เช่น ระบบถนน ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ ระบบติดต่อสื่อสาร ระบบท่อระบายน้ำ และระบบบริการเกี่ยวกับสาธารณูปการอื่นๆ (Cutter et al., 2008; Cutter, Burton, & Emrich, 2010; Johnston, Becker, & Cousins, 2006)

(6) กลุ่มปัจจัยทางเศรษฐกิจ-สังคม หมายถึง ลักษณะทางประชากรศาสตร์ของชุมชน เช่น การที่ชุมชนมีกลุ่มประชากรเปราะบางหรือมีความต้องการพิเศษ ได้แก่ ประชากรยากจน ผู้สูงอายุ คนไร้ที่อยู่อาศัย บุคคลพิการหรือช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ กลุ่มคนที่มีระดับการศึกษาต่ำ คนไม่รู้หนังสือ ไม่สามารถอ่านออกเขียนได้ คนต่างถิ่นหรือแรงงานต่างด้าว เป็นต้น (Lahad, 2008; Cutter et al., 2008; Buckle, 2006) กลุ่มปัจจัยนี้อาจส่งผลในทางลบ คือ หากชุมชนใดมีกลุ่มบุคคลเหล่านี้อยู่มาก อาจทำให้ชุมชนมีความเปราะบางสูง แต่หากชุมชนต้องการมีความสามารถในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติที่สูงขึ้น จำเป็นต้องมีการพัฒนาหรือสร้างความสามารถให้กับคนเหล่านี้ ให้พวกเขามีทรัพยากรและมีศักยภาพ ไม่เป็นภาระหรือต้องพึ่งพาชุมชนในการรับมือและฟื้นฟูจากภัยพิบัติมากจนเกินไป

โดยสรุป นักวิชาการด้านการจัดการภัยพิบัติ มองว่า Community's Disaster Resilience เป็นเรื่องเกี่ยวกับประเด็นทางสังคม เศรษฐกิจ และจิตวิทยาที่มีผลต่อความสามารถในการฟื้นฟูของบุคคล ครัวเรือนและชุมชนจากภัยพิบัติ และหากเราต้องการให้ชุมชนมีลักษณะเป็น Resilient Community เราต้องมีการสร้างให้เกิดหรือพัฒนาองค์ประกอบต่างๆ ของกลุ่มปัจจัยทั้ง 6 กลุ่มที่นำเสนอไว้ข้างต้นให้ดียิ่งขึ้นนั่นเอง

### 2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและกรอบแนวคิดการวิจัย

งานวิจัยชิ้นหนึ่งที่ศึกษาเกี่ยวกับ Community's Disaster Resilience ในประเทศไทย โดยตรงคืองานของ Khunwishit (2013) ซึ่งศึกษาว่า ปัจจัยที่เกื้อหนุนหรือส่งเสริมให้เมืองที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์น้ำท่วมเมื่อปี พ.ศ. 2554 สามารถรับมือได้ดีและฟื้นฟูได้อย่างรวดเร็วจากอุทกภัยคืออะไร ผู้วิจัยเก็บข้อมูลในพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์ซึ่งเป็นหนึ่งในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบอย่างหนักในเหตุการณ์น้ำท่วมครั้งนั้น จากการวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยพบความสามารถในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติใน 2 ระดับ คือ ความสามารถในการฟื้นกลับในระดับ

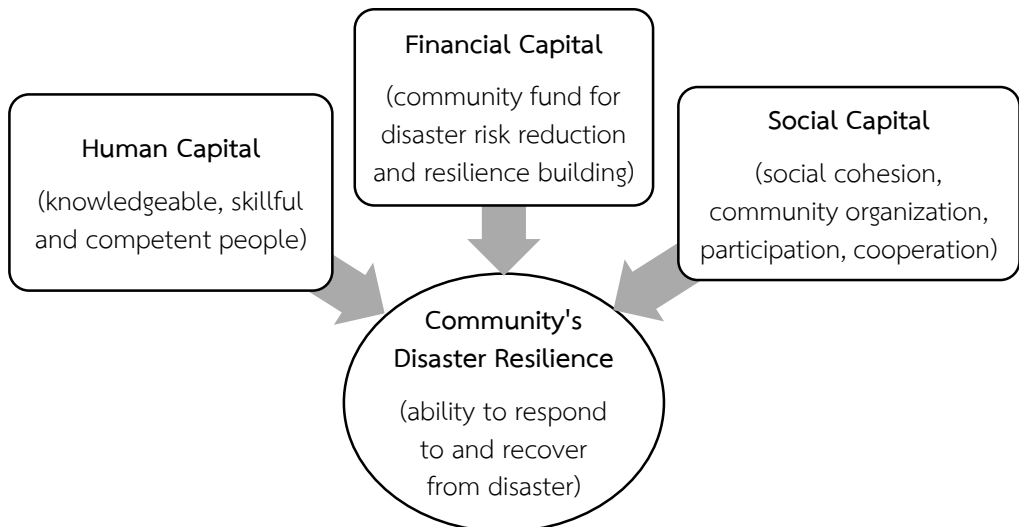
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Resilience of Local Government) และความฟื้นกลับในระดับหมู่บ้านหรือชุมชน (Resilience of Neighborhood) ซึ่งปัจจัยที่ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลนครนครสวรรค์) มีความสามารถในการฟื้นกลับประกอบด้วย 1) ความสามารถในการปรับเปลี่ยนวิธีการในบริหารจัดการขององค์กรในยามวิกฤติ 2) ภาวะผู้นำยามวิกฤติ 3) บุคลากรขององค์กรที่มีคุณภาพ 4) การเรียนรู้/การแบ่งปันข้อมูล 5) การเตรียมความพร้อมขององค์กร 6) ความเป็นปึกแผ่นของส่วนงาน/แผนก/ฝ่ายต่างๆ ภายในองค์กร 7) ความเป็นปึกแผ่นของภาคส่วนต่างๆ ในระดับสังคม (หน่วยงานต่างๆ ในจังหวัดนครสวรรค์) และ 8) การมีทรัพยากรต่างๆ อย่างพร้อมเพรียงสำหรับการรับมือ สำหรับปัจจัยที่ทำให้เกิดความสามารในการฟื้นกลับในระดับหมู่บ้านหรือชุมชน ประกอบด้วย 1) ความสามารถของคนในชุมชนในการปรับตัวให้อยู่กับสภาวะวิกฤติได้เป็นอย่างดี 2) ความกลมเกลียวของคนในหมู่บ้าน/ชุมชน ซึ่งมีอยู่แล้วก่อนเกิดภัยพิบัติ 3) การพึ่งพาตนเองของคนในชุมชน 4) ความร่วมมือกันของคนในชุมชน 5) ความรู้หรือภูมิปัญญาท้องถิ่น 6) การเตรียมความพร้อมของครัวเรือนต่างๆ และของหมู่บ้านหรือชุมชนโดยรวม (เช่น มีการเตรียมพื้นที่จัดทำศูนย์พักพิงของชุมชน มีการพัฒนากองทุนของชุมชนเพื่อนำมาใช้สำหรับการรับมือและฟื้นฟูจากภัยพิบัติ) 7) การช่วยเหลือเกื้อกูลกันและกันของคนและหน่วยทางสังคมต่างๆ ในหมู่บ้าน/ชุมชน และ 8) การได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานหรือองค์กรภายนอกชุมชน

ส่วนงานวิจัยอีกชิ้นเป็นของ เพ็ญประภา ภัทรานุกรม (2553) ซึ่งทำการศึกษาว่า ทูทางสังคมจะช่วยให้ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติกลายเป็นชุมชนที่เข้มแข็งได้หรือไม่ ผู้วิจัยลงพื้นที่เก็บข้อมูลในชุมชน (บ้านน้ำเค็มและบ้านในไร่) ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์สึนามิในพื้นที่จังหวัดพังงาเมื่อปลายเดือนธันวาคม ปี พ.ศ. 2547 และพบว่า ทูทางสังคมที่แสดงออกในลักษณะของการที่ประชาชนในชุมชนมีความสัมพันธ์กันแบบเครือญาติกัน มีความเป็นปึกแผ่น และการมีผู้นำที่เอาจริงเอาจัง สิ่งเหล่านี้ทำให้ชุมชนดังกล่าวเป็นชุมชนที่เข้มแข็ง มีการวางแผนแม่บทการพัฒนาชุมชนที่เหมาะสมกับพื้นที่ มีการตั้งกองทุนชุมชนที่เรียกว่าธนาคารชุมชน มีการจัดระบบสวัสดิการชุมชน มีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการออมและให้สินเชื่อเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้ มีการตั้งสหกรณ์เพื่อที่อยู่อาศัยของคนในชุมชน เป็นต้น ขณะที่ในบริบทต่างประเทศมีงานวิจัยที่เกี่ยวกับความสำคัญของทูทางวัฒนธรรมในลักษณะของภูมิปัญญาดั้งเดิมและค่านิยมบางอย่างที่คนในชุมชนยึดถือในฐานะเป็นปัจจัยที่ทำให้คนในชุมชนนั้นตั้งพลังแห่งความสามัคคีและความเข้มแข็งให้กลับมาลุกขึ้นสู้และฟื้นฟูชุมชนให้กลับมาสู่ภาวะปกติได้อย่างรวดเร็วหลังประสบกับภัยพิบัติ อย่างเช่นงานของ Jang and LaMendola (2006) และ Jang and Wang (2009) ที่ทำการศึกษาชุมชนฮากกา (Hakka) ในไต้หวันที่ประสบกับเหตุการณ์แผ่นดินไหวร้ายแรง แต่ด้วยค่านิยมและภูมิปัญญา

ท้องถิ่นแบบฮากกา ที่ยึดมั่นในความรักความสามัคคี ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ความไม่ยอมแพ้ และการช่วยเหลือซึ่งกันและกันที่คนในชุมชนได้ยึดมั่นและสั่งสมปฏิบัติจนเป็นวิถีชีวิตมาอย่างยาวนาน ทำให้คนในชุมชนให้กำลังใจซึ่งกันและกัน และรวมพลังกันลุกขึ้นมาฟื้นฟูชุมชนให้กลับมาเป็นปกติได้อย่างรวดเร็วและแข็งแกร่งกว่าเดิม เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า ผลการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ทำให้เกิด Community's Disaster Resilience ที่ผ่านมานั้น มีข้อค้นพบที่คล้ายคลึงในส่วนของปัจจัยด้านความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ทักษะ ความเชี่ยวชาญ ของคนในชุมชน (ทุนมนุษย์ของชุมชน) ความกลมเกลียว ความสามัคคี ความเป็นปึกแผ่นของคนในชุมชน การปฏิสัมพันธ์ขององค์กรและหน่วยงานต่างๆ ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ การมีองค์กรอาสาสมัคร องค์กรสาธารณกุศล และกลุ่มจิตอาสาในพื้นที่ (ทุนทางสังคมของชุมชน) และมีการเตรียมความพร้อมด้านอุปกรณ์ ทรัพยากรบุคคล รวมทั้ง ทรัพยากรทางการเงิน เช่น กองทุนหมู่บ้าน กองทุนชุมชนเพื่อการรับมือกับภัยพิบัติ หรืออาจจะเรียกเป็นอย่างอื่น (เช่น ทุนทางการเงินเพื่อการจัดการภัยพิบัติของชุมชน) ข้อค้นพบจากตัวอย่างงานวิจัยที่ยกมานำเสนอข้างต้นเป็นหลักฐานรูปธรรมที่แสดงให้เห็นได้ในระดับหนึ่งว่าการพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital) ทุนทางสังคม (Social Capital) และ ทุนทางการเงิน (Financial Capital) จะช่วยให้ชุมชนมีความสามารถรับมือและฟื้นฟูจากภัยพิบัติ (Resilience of a Community) ได้ดีขึ้น ซึ่งจากการทบทวนแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง นำมาสู่การพัฒนารอบแนวคิดการวิจัย ดังต่อไปนี้

**แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย**



ที่มา: สมพร คุณวิชิต, พนาลี ชิวกิดาการ, และชนิษฐา ชูสุข (2562)

### 3. วิธีการวิจัย

#### 3.1 หัวข้อย่อยประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรสำหรับการวิจัยในครั้งนี้ คือ ครั้วเรือนจาก 3 ชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำย่อยคลองอู่ตะเภาของจังหวัดสงขลา คือ องค์การบริหารตำบลปริก อำเภอสะเตา พื้นที่ต้นน้ำ (3,565 ครั้วเรือน) เทศบาลตำบลพะตง อำเภอหาดใหญ่ พื้นที่กลางน้ำ (4,188 ครั้วเรือน) และเทศบาลเมืองคลองแห อำเภอหาดใหญ่ พื้นที่ปลายน้ำ (17,739 ครั้วเรือน) กำหนดกลุ่มตัวอย่างโดยอาศัยระบบโควตา (Quota Sampling) ชุมชนละ 100 ครั้วเรือน รวมทั้งสิ้น 300 ครั้วเรือน เพื่อให้ได้จำนวนที่เท่ากันซึ่งจะช่วยทำให้การวิเคราะห์เปรียบเทียบสะท้อนความเป็นจริงมากที่สุด ทั้งนี้ ในแต่ละชุมชนได้พยายามเก็บกลุ่มตัวอย่างโดยแบ่งเป็นกลุ่มชาย-หญิง ในสัดส่วนที่เท่ากันให้มากที่สุด ขณะที่ปัจจัยส่วนบุคคลอื่นๆ เช่น กลุ่มอายุ การศึกษา และอาชีพ ก็พยายามเก็บให้มีลักษณะหลากหลายหรือมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

#### 3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสอบถาม ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 ข้อมูลผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 15 ข้อ (ให้เลือกคำตอบที่ตรงกับลักษณะของครั้วเรือนตามความเป็นจริง) ส่วนที่ 2 การรับรู้ความเสี่ยงจากอุทกภัยและผลกระทบจากอุทกภัย จำนวน 7 ข้อ ส่วนที่ 3 การเตรียมความพร้อมรับมืออุทกภัย 5 ด้าน ได้แก่ ด้านสุขภาพ ด้านที่อยู่อาศัย ด้านการดำรงชีพ ด้านการเกษตร และด้านการประกอบอาชีพ จำนวน 30 ข้อ ส่วนที่ 4 ทุนชุมชนในการเตรียมความพร้อมรับมืออุทกภัย 3 ทุน ได้แก่ ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม และทุนทางการเงิน จำนวน 13 ข้อ (ส่วนที่ 2-4 เป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ คือ น้อยที่สุด น้อย ปานกลาง มาก และมากที่สุด) และส่วนที่ 5 ปัญหาและอุปสรรคในการเตรียมความพร้อมรับมืออุทกภัย จำนวน 5 ข้อ (ส่วนนี้เป็นคำถามปลายเปิดเพื่อให้เขียนแสดงความคิดเห็นได้โดยอิสระ) ทั้งนี้ ได้มีการนำแบบสอบถามไปทดสอบเก็บข้อมูลกับผู้มีลักษณะเช่นเดียวกับกลุ่มตัวอย่างของการศึกษาในครั้งนี้ 30 คน และได้ทำการตรวจสอบค่าความเชื่อมั่น (Reliability) สำหรับตัวแปรในส่วนที่ 2-4 ของแบบสอบถามซึ่งเป็นการวัดการรับรู้ความเสี่ยงภัยพิบัติ ผลกระทบจากอุทกภัยที่ผ่านมา การเตรียมความพร้อมรับมืออุทกภัย และระดับทุนชุมชน 3 ด้าน (โดยเป็นการประเมินตนเองหรือวัดตามการรับรู้ของแต่ละครั้วเรือน) โดยจากการทดสอบพบว่าได้ค่าสัมประสิทธิ์ Cronbach's Alpha มากกว่า 0.7 ในทุกตัวแปร ซึ่งเป็นระดับที่ยอมรับได้

### 3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากการเก็บรวบรวมโดยใช้แบบสอบถามมีการนำมาตรวจสอบความสมบูรณ์และความถูกต้อง ลงรหัส และทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ได้แก่ การวิเคราะห์การแจกแจงความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) โดยสถิติเหล่านี้นำมาใช้สำหรับวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม (ซึ่งอาจเป็นหัวหน้าครัวเรือนหรือสมาชิกท่านอื่นกรณีที่หัวหน้าครัวเรือนไม่สะดวกที่จะทำแบบสอบถามหรือไม่อยู่บ้าน) ระดับผลกระทบที่แต่ละครัวเรือนได้รับจากอุทกภัยที่ผ่านมา ระดับการเตรียมความพร้อมรับมืออุทกภัยของครัวเรือนในแต่ละด้าน และระดับทุนชุมชน 3 ด้าน ได้แก่ ทุนมนุษย์ (วัดจากความรู้/ทักษะ/ประสบการณ์ด้านการจัดการอุทกภัย) ทุนทางสังคม (วัดจากปฏิสัมพันธ์ ความกลมเกลียว สมัคสมานสามัคคี การช่วยเหลือเกื้อกูลกันของสมาชิกในชุมชน) และทุนทางการเงิน (วัดจากการประเมินความสามารถทางการเงินสำหรับใช้จ่ายฉุกเฉินและฟื้นฟูจากภัยพิบัติที่แต่ละครัวเรือนเก็บไว้หรือสะสมไว้ในกองทุนต่างๆ ในชุมชนที่ตนเป็นสมาชิก)

## 4. ผลการวิจัย

### 4.1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ข้อมูลกลุ่มตัวอย่างของทั้ง 3 พื้นที่ มีดังนี้ กลุ่มตัวอย่างในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลปริก 100 คน เป็นเพศหญิง ร้อยละ 74.0 และเพศชาย ร้อยละ 26.0 ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีอายุระหว่าง 51-60 ปี คิดเป็นร้อยละ 34.0 มีจำนวนสมาชิกในครัวเรือนโดยเฉลี่ยมีประมาณ 4 คน ( $M=4.33$ ,  $SD=1.837$ ) เป็นผู้มีการศึกษาในระดับมัธยมศึกษามากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 41.0 ประกอบอาชีพเกษตรกรมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 69.0 ส่วนลักษณะที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่เป็นบ้านชั้นเดียว คิดเป็นร้อยละ 76.0

กลุ่มตัวอย่างในพื้นที่เทศบาลตำบลพะตง 100 คน เป็นเพศหญิง ร้อยละ 54.0 และเพศชาย ร้อยละ 46.0 ส่วนใหญ่เป็นผู้มีอายุระหว่าง 41-50 ปี คิดเป็นร้อยละ 25.0 มีจำนวนสมาชิกในครัวเรือนโดยเฉลี่ยมีประมาณ 5 คน ( $M=4.51$ ,  $SD=1.789$ ) เป็นผู้มีการศึกษาในระดับมัธยมศึกษามากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 30.0 ประกอบอาชีพค้าขาย/ธุรกิจส่วนตัวมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 37.0 ส่วนลักษณะที่อยู่อาศัย ส่วนใหญ่เป็นบ้านชั้นเดียว คิดเป็นร้อยละ 44.0

กลุ่มตัวอย่างในพื้นที่เทศบาลเมืองคลองแห 100 คน เป็นเพศหญิง ร้อยละ 77.0 และเพศชาย ร้อยละ 23.0 ส่วนใหญ่เป็นผู้มีอายุระหว่าง 41-50 ปี คิดเป็นร้อยละ 40.0 มีจำนวนสมาชิกในครัวเรือนโดยเฉลี่ยมีประมาณ 5 คน ( $M=4.52$ ,  $SD=1.487$ ) เป็นผู้มีการศึกษาในระดับ

ประณมศึกษามากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 32.0 ประกอบอาชีพค้าขาย/ธุรกิจส่วนตัวมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 42.0 ส่วนลักษณะที่อยู่อาศัย ส่วนใหญ่เป็นบ้านชั้นเดียว คิดเป็นร้อยละ 43.0

#### 4.2 ความเสี่ยงอุทกภัยของชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำย่อยคลองอุตะเถาและผลกระทบจากอุทกภัยต่อครัวเรือนในช่วงที่ผ่านมา

จากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลภัย ความล่อแหลม และความเปราะบาง ของทั้ง 3 พื้นที่ พอสรุปได้ว่า ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลปริกซึ่งเป็นพื้นที่ต้นน้ำคลองอุตะเถา มีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบทั้งจากน้ำท่วมฉับพลันและน้ำล้นตลิ่ง น้ำท่วมเกิดในช่วงฤดูฝน ตั้งแต่เดือนสิงหาคมจนถึงมกราคม พื้นที่ที่มักได้รับผลกระทบมักเป็นพื้นที่ทางการเกษตร สำหรับพื้นที่เทศบาลตำบลพะตงซึ่งเป็นพื้นที่กลางน้ำคลองอุตะเถา มีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบทั้งจากน้ำท่วมฉับพลันและน้ำล้นตลิ่ง น้ำท่วมมักเกิดในช่วงเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนธันวาคม มีชุมชนที่มักเกิดน้ำท่วมซ้ำซากถึง 6 ชุมชน แต่ลักษณะความเสียหายส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นมักจะเป็นความเสียหายแก่บ้านเรือนและทรัพย์สินของประชาชน มากกว่าความเสียหายทางการเกษตร แต่สิ่งที่น่าสนใจคือการขยายตัวของชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้มีการถมที่และการก่อสร้างที่มีลักษณะขวางทางน้ำ ได้เพิ่มความเปราะบางให้กับพื้นที่น้ำมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ และในพื้นที่เทศบาลเมืองคลองแหซึ่งเป็นพื้นที่ปลายน้ำคลองอุตะเถานั้น จะมีความเสี่ยงต่อน้ำท่วมล้นตลิ่งและน้ำซังในพื้นที่เป็นหลัก โดยสาเหตุหลักส่วนใหญ่คือการขยายตัวของเมืองที่เพิ่มสูงขึ้น ทำให้มีการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างตั้งที่อยู่อาศัยและแหล่งพาณิชย์กรรมในพื้นที่ที่เคยเป็นที่รับน้ำและระบายน้ำ ทำให้เกิดปัญหาในการท่วมขังของน้ำและทำให้ระบายน้ำได้ช้าลง ความเสียหายส่วนใหญ่จะเป็นความเสียหายต่อบ้านเรือนที่พักอาศัยของประชาชน

#### รูปภาพที่ 1 ความเสี่ยงและผลกระทบอุทกภัยต่อชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำย่อยคลองอุตะเถา



ที่มา: เทศบาลตำบลพะตง

หมายเหตุ: ภาพซ้าย = น้ำในคลองอุตะเถาเอ่อล้นท่วมชุมชนทุ่งลุง, ภาพขวา = พื้นที่ตลาดในชุมชนตลาดได้รับความเสียหายจากภาวะน้ำท่วม

ในด้านผลกระทบจากอุทกภัยที่ผ่านมา (ตารางที่ 1) พบว่า ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลปริก สิ่งที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด คือ เกษตรกรรม สำหรับพื้นที่เทศบาลตำบลพะตง สิ่งที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด คือ การประกอบอาชีพ กล่าวคือ ประชาชนออกไปทำงานรับจ้างไม่ได้ พ่อค้าแม่ค้าไม่สามารถทำการค้าขายได้เนื่องจากภาวะน้ำท่วม และบางครั้งร้านค้าได้รับความเสียหายจากน้ำท่วม สำหรับพื้นที่เทศบาลเมืองคลองแห สิ่งที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด คือ การประกอบอาชีพ กล่าวคือ ประชาชนไม่สามารถออกไปประกอบอาชีพได้ตามปกติ โดยปัจจุบันการประกอบอาชีพของผู้คนพื้นที่นี้ได้เปลี่ยนจากการทำนาไปเป็นการทำสวนยางพารา ทำสวนผลไม้ ปลูกผัก และประกอบอาชีพอื่นๆ มากยิ่งขึ้น ดังนั้น ลักษณะผลกระทบก็จะเป็นความไม่สะดวกในการออกไปทำงาน หรือการทำกิจกรรมในแต่ละอาชีพ เป็นต้น

ตารางที่ 1 ระดับผลกระทบอุทกภัยต่อครัวเรือน

ผลกระทบ	อบต.ปริก (n = 100)		ทต.พะตง (n = 100)		ทม.คลองแห (n = 100)	
	M	SD	M	SD	M	SD
ด้านสุขภาพ	2.84	1.10	2.85	0.97	3.05	0.93
ด้านที่อยู่อาศัย	2.54	1.06	3.10	0.85	3.01	0.89
ด้านการเกษตร	3.23	1.13	2.17	1.20	2.93	1.06
ด้านการประกอบอาชีพ	3.26	1.10	3.15	1.01	3.32	0.92
เฉลี่ย	2.96	0.91	2.81	0.81	3.07	0.78

ที่มา: สมพร คุณวิชิต และคณะ (2562)

#### 4.3 การเตรียมความพร้อมของครัวเรือนและระดับชุมชน 3 ด้าน

จากตารางที่ 2 พบว่า ระดับการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติในภาพรวม (ผลรวมของคะแนนเฉลี่ยทั้ง 5 ด้าน) ของครัวเรือนในพื้นที่เทศบาลตำบลพะตงนั้นสูงที่สุด รองลงมาคือ ครัวเรือนในพื้นที่เทศบาลเมืองคลองแห และพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลปริก อย่างไรก็ตาม คะแนนระดับการเตรียมความพร้อมของทั้ง 3 พื้นที่ตามการประเมินตนเองของครัวเรือนนั้นใกล้เคียงกัน กล่าวคือ มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลางเหมือนกันทั้ง 3 พื้นที่ (ครัวเรือนมีการดำเนินการเพื่อลดความเสี่ยงและเตรียมพร้อมรับมือในด้านต่างๆ อยู่บ้าง แต่ยังไม่เต็มที่ได้หรือในระดับที่มั่นใจว่าจะสามารถรับมือได้อย่างมีประสิทธิภาพและฟื้นฟูได้เร็วด้วยกำลังของตัวเองเพียงลำพัง) ทั้งนี้ หนึ่งในปัญหาอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการเตรียมความพร้อมของ

ครัวเรือนทั้ง 3 พื้นที่ทำให้การเตรียมความพร้อมยังมีระดับไม่สูงเท่าที่ควร คือ การขาดแคลนทุนทางการเงิน นั่นเอง

## ตารางที่ 2 ระดับการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับอุทกภัย

ผลกระทบ	อบต.ปริก (n = 100)		ทต.พะตง (n = 100)		ทม.คลองแห (n = 100)	
	M	SD	M	SD	M	SD
ด้านสุขภาพ	2.99	0.95	3.03	0.98	3.05	0.67
ด้านที่อยู่อาศัย	2.80	1.04	3.20	0.86	3.00	0.72
ด้านการดำรงชีพ	3.08	0.96	3.29	0.82	3.08	0.72
ด้านการเกษตร	2.64	0.94	2.36	1.09	2.63	0.90
ด้านการประกอบอาชีพ	2.82	0.98	2.92	0.93	2.93	0.78
เฉลี่ย	2.86	0.79	2.96	0.74	2.93	0.60

ที่มา: สมพร คุณวิจิต และคณะ (2562)

ในด้านของทุนชุมชน 3 ด้านที่มีความสำคัญต่อความสามารถในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติของชุมชน พบว่า ชุมชนในพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลปริกและเทศบาลเมืองคลองแห มีลักษณะที่คล้ายกัน คือ มีระดับทุนทางสังคมสูงที่สุด รองลงมาคือทุนมนุษย์ และทุนทางการเงิน มีระดับต่ำที่สุด ในขณะที่ชุมชนในพื้นที่กลางน้ำ คือ เทศบาลตำบลพะตง มีลักษณะที่แตกต่างออกไปเล็กน้อย กล่าวคือ มีระดับทุนมนุษย์สูงที่สุด รองลงมาคือทุนทางสังคม ส่วนทุนทางการเงินมีระดับต่ำที่สุด ดังแสดงในตารางที่ 3 ทั้งนี้ ทุนมนุษย์ที่มีค่าใกล้ 0 (ระดับต่ำสุด) หมายความว่า คนในชุมชนมีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับความเสี่ยงอุทกภัย ผลกระทบของอุทกภัย และแนวทางการลดความเสี่ยง การเผชิญเหตุ และการฟื้นฟูน้อย ซึ่งตรงข้ามกับค่าที่เข้าใกล้ 5 (ระดับสูงสุด) ที่แสดงถึงการที่คนในชุมชนมีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับความเสี่ยงอุทกภัย ผลกระทบของอุทกภัย และแนวทางการลดความเสี่ยง การเผชิญเหตุ และการฟื้นฟูสูง ซึ่งจะช่วยให้สามารถนำความรู้และประสบการณ์ดังกล่าวมาช่วยแก้ปัญหาในการเผชิญเหตุ และการฟื้นฟูได้ดี ขณะที่ทุนทางสังคมนั้น หากค่าคะแนนเข้าใกล้ 0 (ระดับต่ำสุด) หมายความว่า ภายในชุมชนนั้นคนในชุมชนมีลักษณะต่างคนต่างอยู่ ไม่มีการปฏิสัมพันธ์กันหรือมีน้อยมาก คนในชุมชนไม่ค่อยได้พูดคุยหรือพบปะกัน และไม่ค่อยมีการรวมกลุ่ม (เช่น ชมรมนักปั่นจักรยาน กลุ่มอาชีพ กลุ่มอาสา เป็นต้น) ภายในชุมชน ขณะที่หากมีค่าเข้าใกล้ 1 (ระดับสูงสุด) หมายความว่า ภายในชุมชนนั้นมีการติดต่อปฏิสัมพันธ์กันค่อนข้างมาก มีความกลมเกลียว

เป็นปีกแผ่นหรือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันสูง มีกลุ่มทางสังคมอยู่อย่างน้อย 1 กลุ่ม เช่น ชมรม นักปั่นจักรยาน กลุ่มอาชีพ กลุ่มอาสา เป็นต้น ซึ่งเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นจะทำให้การระดมทรัพยากร และกำลังคนในชุมชนให้มาช่วยกันแก้ปัญหารับมือภัยพิบัตินั้นทำได้ดีกว่าเพราะคนรู้จักกันดี การมีส่วนร่วมสูง และคนมีความรู้สึกที่ต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ส่วนทุนสุดท้าย คือ ทุนทางการเงิน หากค่าคะแนนมีค่าเข้าใกล้ 0 (ระดับต่ำสุด) สื่อถึงว่า แต่ละครัวเรือนไม่มีทุนสำรองไว้ใช้ยามฉุกเฉินเลยหรือน้อยมากและในระดับชุมชนก็ไม่มีการออมในกองทุนใด กองทุนหนึ่งที่เอาไว้ใช้รับมือกับภัยพิบัติเลย แต่หากค่าคะแนนเข้าใกล้ 5 (ระดับสูงสุด) สื่อถึงว่า แต่ละครัวเรือนมีทุนสำรองไว้ใช้ยามฉุกเฉินค่อนข้างมากและในระดับชุมชนมีการออมในกองทุน บางอย่างในลักษณะเงินสำรองของชุมชนที่เอาไว้ใช้รับมือกับภัยพิบัติ เป็นต้น ซึ่งเงินสำรอง ดังกล่าวนี้นี้เป็นทุนทางการเงินที่จะช่วยในการบรรเทาเยียวยาผู้ประสบภัยภายในชุมชนเอง ด้วยเงินของชุมชนเอง เป็นความสามารถในการช่วยเหลือตนเองได้ ก่อนที่ความช่วยเหลือจาก ภายนอกจะเข้ามานั่นเอง

### ตารางที่ 3 ระดับทุนชุมชน 3 ด้าน

ระดับทุนชุมชน 3 ด้าน	อบต.ปริก	ทต.พะตง	ทม.คลองแห
ระดับค่าเฉลี่ยของทุนทางสังคม (Perceived Social Capital)	3.38	2.93	3.19
ระดับค่าเฉลี่ยของทุนมนุษย์ (Perceived Human Capital)	3.09	3.17	3.08
ระดับค่าเฉลี่ยของทุนทางการเงิน (Perceived Financial Capital)	2.05	2.14	2.57

ที่มา: สมพร คุณวิจิต และคณะ (2562)

#### 4.4 การออกแบบกระบวนการดำเนินงานเพื่อพัฒนาความสามารถในการฟื้นกลับจาก ภัยพิบัติของชุมชน

จากข้อมูลความเสี่ยงภัยพิบัติ ระดับผลกระทบของอุทกภัยที่ครัวเรือนได้รับ ระดับการเตรียมความพร้อม รวมไปถึงจนถึงลักษณะของทุนชุมชนข้างต้น คณะผู้วิจัยได้พิจารณาว่า ชุมชนในพื้นที่กลางน้ำ คือ เทศบาลตำบลพะตง เหมาะสมสำหรับการทดลองดำเนินการพัฒนาความสามารถในการจัดการภัยพิบัติ (ชุมชนนำร่อง) ทั้งนี้ เนื่องจากพะตงเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำบริเวณ กลางน้ำของคลองอู่ตะเภาที่มักเกิดน้ำท่วมทุกปี ที่ผ่านมามาแกนนำของบางชุมชนก็มีส่วนร่วม ในกิจกรรมกับทางหน่วยงานภาครัฐและภาคีเครือข่ายในการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติ

มาบ้างพอสมควร อีกทั้งระดับทุนชุมชนด้านต่างๆ ยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะทุนทางการเงิน ทางชุมชนในพื้นที่นี้จึงน่าจะมีความสนใจและกระตือรือร้นในการเข้าร่วมโครงการทางผู้วิจัยจึงได้เลือกพื้นที่นี้สำหรับดำเนินโครงการนำร่อง โดยในขั้นแรกได้ประสานกับหลายชุมชนในพื้นที่เทศบาลตำบลพะตงเพื่อเชิญให้เข้ามารับฟังคำชี้แจงวัตถุประสงค์ของโครงการ และสำรวจความสนใจหรือความสมัครใจในการเข้าร่วมโครงการ การประชุมดังกล่าวมีตัวแทนจาก 4 ชุมชนเข้าร่วม ได้แก่ ชุมชนบ้านสวนมะพร้าว ชุมชนย่านยาวฝั่งตะวันออก ชุมชนแสนสุข และชุมชนตลาด ซึ่งแม้ว่าทุกชุมชนที่เข้าร่วมต่างก็มีความสนใจ แต่มีหนึ่งชุมชนที่แสดงออกถึงความมุ่งมั่นและความสมัครใจมากที่สุด คือ ชุมชนบ้านสวนมะพร้าว คณะผู้วิจัยจึงได้เลือกชุมชนดังกล่าวเป็นชุมชนนำร่องในการดำเนินงานเพื่อพัฒนาความสามารถในการฟื้นกลับจากอุทกภัยของชุมชน

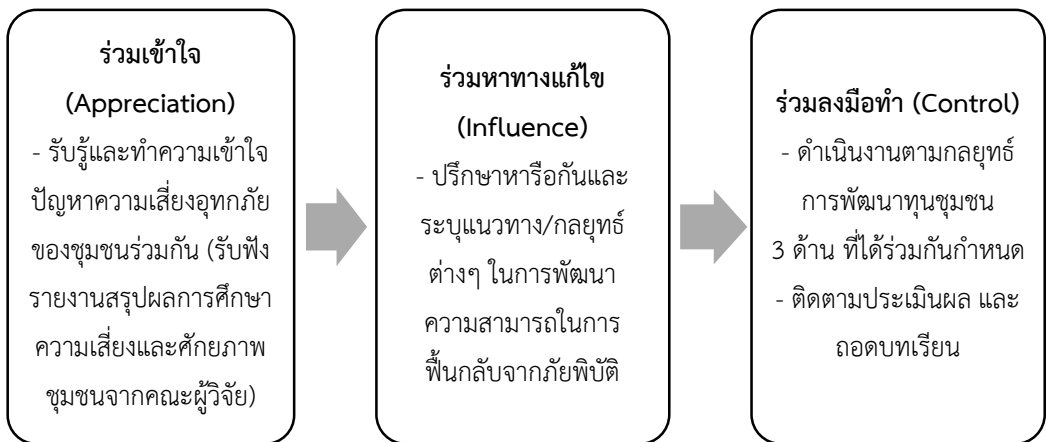
เมื่อทำการคัดเลือกชุมชนนำร่องได้แล้ว คณะผู้วิจัยได้ประสานไปยังผู้ที่เกี่ยวข้องอีก 2 ภาคส่วน คือ ภาครัฐ (สำนักงานเทศบาลตำบล พะตง) และภาคเอกชน (โรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่) เพื่อร่วมหารือถึงแนวทางในการดำเนินโครงการดังกล่าว ซึ่งทั้งทางเทศบาลตำบล พะตงและโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่นำโดยบริษัทพานอล พลัส จำกัด แสดงความประสงค์ที่จะเข้าร่วมหารือ โดยจากการประชุมกันของทุกฝ่าย ได้ความเห็นร่วมกันว่า จะมีการร่วมกันทำงานในลักษณะพันธมิตร 4 ฝ่าย ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคประชาชน เป็นการร่วมกันทำงานตามความสมัครใจไม่มีการบังคับหรือแต่งตั้งเป็นคณะทำงานที่เป็นทางการ มีเพียงการแสดงความจำนงของแต่ละฝ่ายว่าสมัครใจหรือพร้อมให้ความช่วยเหลือหรือแสดงบทบาทใด กล่าวคือ ภาคเอกชนนำโดยบริษัทพานอล พลัส จำกัด จะช่วยสนับสนุนเงินทุนเบื้องต้นบางส่วนสำหรับริเริ่มดำเนินกิจกรรมพัฒนาความสามารถของชุมชนในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติในอนาคต ขณะที่ภาครัฐทางเทศบาลตำบลพะตง จะช่วยเรื่องการจัดทำเอกสาร อำนวยความสะดวกในเรื่องต่างๆ และเป็นที่ปรึกษาด้านการธุรการหรือการประสานงาน ในส่วนของภาควิชาการหรือสถาบันการศึกษา คณะผู้วิจัยจะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในเชิงวิชาการหรือการบริหารจัดการ สุดท้าย ภาคประชาชน คือ ชุมชนบ้านสวนมะพร้าว จะเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมดด้วยตนเอง

สำหรับกระบวนการทำงานร่วมกันนั้น พันธมิตร 4 ฝ่ายได้ร่วมกันออกแบบขั้นตอนการดำเนินงานโดยนำหลักการพัฒนาชุมชนแบบ A-I-C และกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) มาประยุกต์ใช้ โดยแนวทางการพัฒนาแบบ A-I-C เป็นแนวทางการพัฒนาที่มี 3 ช่วงหรือขั้นตอน ได้แก่ ช่วงที่ 1 เรียกว่า A (Appreciation) ช่วงที่ 2 เรียกว่า I (Influence) และช่วงที่ 3 เรียกว่า C (Control) (สิทธิณัฐ ประพุทธนิติสาร, 2545) ซึ่งพันธมิตร 4 ฝ่ายได้ร่วมกันนำหลักการดังกล่าวมาดัดแปลงให้เข้ากับ

บริบทของการดำเนินงาน โดย A (Appreciation) ปรับเป็น ร่วมรับรู้เข้าใจปัญหา (ร่วมเข้าใจ) I (Influence) ปรับเป็น ร่วมคิดแก้ปัญหา (ร่วมหาทางแก้ไข) และ C (Control) = ปรับเป็น ร่วมดำเนินการ (ร่วมลงมือทำ)

สำหรับกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมที่ทางพันธมิตร 4 ฝ่ายได้นำมาปรับใช้ประกอบด้วย 1) การสร้างความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วน ระหว่างนักวิชาการ/นักพัฒนา (คนนอก) กับแกนนำของกลุ่มผู้อยู่ในชุมชน 2) การวิเคราะห์ปัญหาแบบมีส่วนร่วม และ 3) การวางแผนปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม และ 4) การปฏิบัติและถอดประสบการณ์แบบมีส่วนร่วม (สิทธิธัญ ประพุทธนิตินสาร, 2545) โดยได้ปรับให้เข้ากับบริบทของการดำเนินงานเป็น 4 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ 1 รับรู้และทำความเข้าใจปัญหาความเสี่ยงอุทกภัยของชุมชนร่วมกัน (รับฟังรายงานสรุปผลการศึกษาความเสี่ยงและศักยภาพชุมชนจากคณะผู้วิจัย) ขั้นตอนที่ 2 ปรึกษาหารือกันและระบุแนวทาง/กลยุทธ์ต่างๆ ในการพัฒนาความสามารถในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติ ขั้นตอนที่ 3 ดำเนินงานตามกลยุทธ์การพัฒนาทุนชุมชน 3 ด้านที่ได้ร่วมกันกำหนด และขั้นตอนที่ 4 การติดตาม ประเมินผล และถอดบทเรียน กระบวนการทำงานร่วมกัน ในการพัฒนาความสามารถในการฟื้นกลับจากอุทกภัยของชุมชนบ้านสวนมะพร้าวที่พันธมิตร 4 ฝ่ายได้ร่วมกันออกแบบ สามารถสรุปเป็นแผนภาพได้ดังนี้

**แผนภาพที่ 2 กระบวนการทำงานร่วมกันของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาความสามารถในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติของชุมชนนาร่อง**



ที่มา: สมพร คุณวิชาติ และคณะ (2562)

ทั้งนี้ พันธมิตร 4 ฝ่ายได้ร่วมกันกำหนดแนวทางการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 รับรู้และทำความเข้าใจปัญหาความเสี่ยงอุทกภัยของชุมชนร่วมกัน (รับฟังรายงานสรุปผลการศึกษาความเสี่ยงและศักยภาพชุมชนจากคณะผู้วิจัย)

ขั้นตอนนี้ ได้มีการประชุมร่วมกันของพันธมิตร 4 ฝ่าย โดยคณะผู้วิจัยได้นำเสนอผลการศึกษาความเสี่ยงอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลตำบลพะตง โดยได้แสดงข้อมูลปัจจัยความเสี่ยงให้แก่ทุกฝ่ายได้รับทราบทั้งลักษณะภัยที่เกิดขึ้น ความล่อแหลม และความเปราะบาง ผลการสำรวจผลกระทบที่ครัวเรือนได้รับ ระดับการเตรียมความพร้อมที่ผ่านมาของครัวเรือน และระดับทุนชุมชน 3 ด้านที่สำคัญต่อความสามารถในการฟื้นกลับจากอุทกภัยของชุมชน

ขั้นตอนที่ 2 ปรึกษาหารือกันและระบุแนวทาง/กลยุทธ์ต่างๆ ในการพัฒนาความสามารถในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติ

พันธมิตร 4 ฝ่ายได้ประชุมปรึกษาหารือกันถึงแนวทางการพัฒนาความสามารถในการฟื้นกลับจากอุทกภัยของชุมชนบ้านสวนมะพร้าว ผลการประชุมมีความเห็นร่วมกันว่าควรใช้กลยุทธ์พัฒนาทุนชุมชน 3 ด้าน โดยเริ่มจาก กลยุทธ์ที่ 1 คือ การพัฒนาทุนมนุษย์ของชุมชน ให้เป็นผู้มีความรู้ มีทักษะที่จำเป็นสำหรับจัดการกับวิกฤติภัยพิบัติด้วยตนเอง กลยุทธ์ที่ 2 คือ การพัฒนาทุนทางสังคมให้สมาชิกในชุมชนมีปฏิสัมพันธ์กันมากขึ้น มีความกลมเกลียว สมัครสมานสามัคคียิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยให้การระดมกำลังคนและทรัพยากรต่างๆ ภายในชุมชนเพื่อรับมือกับอุทกภัยเป็นไปได้ง่ายขึ้น และกลยุทธ์ที่ 3 คือ การพัฒนาทุนทางการเงินโดยการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติชุมชนจากชุมชน เพื่อให้มีทรัพยากรการเงินที่เป็นของชุมชนเองสำหรับใช้ดำเนินการลดความเสี่ยง พัฒนาคุณภาพชีวิต รับมือ และฟื้นฟูจากอุทกภัย โดยไม่ต้องรอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐเพียงอย่างเดียว

ขั้นตอนที่ 3 ดำเนินงานตามกลยุทธ์การพัฒนาทุนชุมชน 3 ด้าน ที่ได้ร่วมกันกำหนด

ขั้นตอนนี้ เป็นการดำเนินการตามกลยุทธ์ทั้ง 3 กลยุทธ์ที่ได้ร่วมกันกำหนดขึ้นรายละเอียดโดยสังเขปมีดังต่อไปนี้

การดำเนินงานตามกลยุทธ์ที่ 1 การพัฒนาทุนมนุษย์ ชุมชนบ้านสวนมะพร้าวได้ส่งตัวแทนชุมชนจำนวนหนึ่งไปเรียนรู้การจัดการภัยพิบัติโดยชุมชนต้นแบบที่ประสบความสำเร็จ ชุมชนวัดเขาจอมคีรีนาคพรต เทศบาลนครนครสวรรค์ โดยได้เรียนรู้ 1) แนวทางการสร้างกลไกและการพัฒนาศักยภาพของชุมชนในการจัดการภัยพิบัติด้วยตนเอง 2) มาตรการในการป้องกันและรับมืออุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีการบรรยายให้ความรู้โดยผู้เชี่ยวชาญจากเทศบาลนครนครสวรรค์ และ 3) แนวทางการจัดตั้งและการบริหารจัดการกองทุนจัดการภัยพิบัติชุมชน ซึ่งบรรยายโดยคุณอร่ามศรี จันทร์สุขศรี แกนนำชุมชนวัดเขาจอม

คีรีนาครพรต และคุณมธุรพจน์ สิงห์เวียง ตัวแทนเครือข่ายพัฒนาชุมชนเมืองนครสวรรค์ จากนั้นแกนนำชุมชนที่ไปศึกษาเรียนรู้ข้างต้นได้กลับมาถ่ายทอดประสบการณ์และความรู้ที่ได้ให้กับสมาชิกอื่นๆ ของชุมชนบ้านสวนมะพร้าวผ่านการประชุมแบบไม่เป็นทางการ

การดำเนินงานตามกลยุทธ์ที่ 2 การพัฒนาทุนทางสังคม มีการดำเนินงานที่ช่วยส่งเสริมให้สมาชิกในชุมชนมีปฏิสัมพันธ์กันจนนำไปสู่ความสนิทสนมกันมากยิ่งขึ้นจากแต่ก่อนที่บางคนแทบไม่เคยได้พูดคุยกัน โดยกิจกรรมสำคัญ ได้แก่ การพัฒนาทุนทางสังคมผ่านเวทีการประชุมของชุมชน (Formal Community Meeting) การพัฒนาทุนทางสังคมผ่านการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม (Social Events) และพัฒนาทุนทางสังคมผ่านการพูดคุยปรึกษาหารือกันบนแอปพลิเคชันไลน์กลุ่มของสมาชิกชุมชนบ้านสวนมะพร้าว เหล่านี้ถือเป็นช่องทางหรือพื้นที่สำหรับคนในชุมชนได้สร้างปฏิสัมพันธ์ที่ก่อให้เกิดความสมัครสมานสามัคคีความกลมเกลียวเป็นปึกแผ่นในชุมชนมากยิ่งขึ้น

การดำเนินงานตามกลยุทธ์ที่ 3 การพัฒนาทุนทางการเงิน เริ่มในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561 จนถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นเดือนที่ได้มีการก่อตั้งกองทุนการจัดการภัยพิบัติของชุมชนบ้านสวนมะพร้าวขึ้นมาภายใต้ชื่อ “กองทุนเพื่อความมั่นคงชุมชนบ้านสวนมะพร้าว” นับเป็นช่วงเวลาถึง 7 เดือนในการดำเนินการให้เกิดขึ้น ขั้นตอนการจัดตั้งกองทุนฯ เริ่มจาก 1) ทำความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนเพื่อการจัดการภัยพิบัติชุมชน 2) เรียนรู้การบริหารจัดการกองทุนเพื่อการจัดการภัยพิบัติชุมชนต้นแบบ 3) ถ่ายทอดความรู้ให้แก่สมาชิกชุมชนและกำหนดแนวทางการดำเนินงานร่วมกัน 4) ดำเนินการร่างระเบียบกองทุนฯ และให้ความเห็นชอบร่างระเบียบกองทุนฯ 5) วางกลไกการบริหารจัดการโดยการแต่งตั้งกรรมการบริหารกองทุนฯ 6) ชี้แจงระเบียบข้อบังคับกองทุนฯ และเปิดรับสมัครสมาชิกกองทุนฯ 7) ดึงภาคีเครือข่ายในพื้นที่ให้เข้ามามีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชน และ 8) ดำเนินการประชุมใหญ่สามัญครั้งที่ 1 เพื่อรายงานผลและวางแผนงานในปีต่อไป

ขั้นตอนที่ 4 การติดตามประเมินผล และถอดบทเรียน

ภายหลังจากที่มีการจัดตั้งกองทุนฯ ขึ้นมาแล้ว คณะกรรมการกองทุนฯ และคณะผู้วิจัยได้ร่วมกันติดตามผลการดำเนินงานของกองทุนฯ และถอดบทเรียนการดำเนินงานทั้งในรอบ 6 เดือน (ครั้งที่ 1) และ 9 เดือน (ครั้งที่ 2) โดยจากการประชุมติดตามผลและถอดบทเรียนดังกล่าว ตัวแทนคณะกรรมการกองทุนฯ ได้ระบุว่ายังไม่มีปัญหาอะไรในเรื่องการดำเนินงานทุกอย่างดำเนินการได้ปกติ มีการเก็บเงินสมทบจากสมาชิกเข้ากองทุนฯ เป็นประจำอยู่ทุกเดือนซึ่งเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของกองทุนฯ ที่มีการกำหนดไว้ทุกประการ รวมทั้งมีการหารือกันถึงแนวทางในการนำเงินกองทุนไปทำโครงการหรือกิจกรรมที่พัฒนาชุมชนทั้งในแง่คุณภาพ

ชีวิต สุขภาพ การลดความเสี่ยงภัยพิบัติ และการพัฒนาเศรษฐกิจในแง่ของการเพิ่มรายได้ของสมาชิกกองทุนฯ เป็นต้น

## 5. สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

ภัยพิบัติที่เกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศนั้นมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะ อุทกภัยเกิดบ่อยขึ้นและมีแนวโน้มรุนแรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งชุมชนในพื้นที่เทศบาลตำบลพะตง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา มีทั้งความล่อแหลมและความเปราะบางที่จะได้รับผลกระทบ ต่ออุทกภัยเกือบทุกปี ฉะนั้น การดำเนินการต่างๆ เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงอุทกภัยและ สร้างศักยภาพในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติของชุมชนจึงเป็นเรื่องที่สำคัญและสอดคล้องกับแนวทางการลดความเสี่ยงภัยพิบัติของกรอบ Hyogo Framework for Action 2005-2045: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters และกรอบ Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 อย่างไรก็ตาม การที่จะชักชวนให้ครัวเรือนในบางชุมชนลุกขึ้นมาดำเนินการลดความเสี่ยงภัยพิบัติและสร้างความสามารถในการรับมือและ ฟื้นกลับจากภัยพิบัติด้วยตนเองนั้นอาจไม่ใช่เรื่องที่จะทำได้ง่ายๆ เพราะจากการถอดบทเรียน ของชุมชนในพื้นที่เทศบาลพะตง พบว่า โดยส่วนใหญ่คนในชุมชนให้ความสำคัญกับปากท้อง การประกอบอาชีพ เพื่อหารายได้มาใช้จ่ายภายในครอบครัว เช่น ซื้ออาหาร ดูแลสุขภาพ และ เพื่อการศึกษาของสมาชิกในครอบครัว มากกว่าเรื่องการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติ

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงได้ออกแบบวิธีการวิจัยที่ช่วยให้ชุมชนมองเห็นความสำคัญและเต็ม ใจเข้าร่วมในการดำเนินการเพื่อลดความเสี่ยงและเพิ่มความสามารถในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติ โดยการพึ่งพากำลังความสามารถและทรัพยากรของตนเองให้ได้มากที่สุด ผลจากการทบทวน แนวคิด ทฤษฎี และวิธีการวิจัยต่างๆ จึงนำมาสู่การจัดทำโครงการวิจัยที่คนในชุมชนสามารถ เข้าถึงหรือเข้าใจได้ง่าย โดยเริ่มจากการทำความเข้าใจความเสี่ยง ซึ่งเป็นไปตาม Priority 1 ของ กรอบการดำเนินงาน Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 คือ การทำความเข้าใจหรือรู้จักความเสี่ยงในพื้นที่ (Understanding Disaster Risk) (United Nations, 2015) โดยได้ทำการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยความเสี่ยงภัย พิบัติของชุมชนในพื้นที่ทั้งในแง่ภัยที่มักเกิดขึ้นในพื้นที่ ความล่อแหลมหรือการเปิดรับต่อ ภัย ความเปราะบาง และผลกระทบที่ครัวเรือนในชุมชนได้รับจากภัยพิบัติในช่วงที่ผ่านมา รวมไปถึงทำความเข้าใจปัจจัยที่ช่วยลดทอนความเสี่ยงหรือเพิ่มความสามารถในการรับมือ นั่นคือ ข้อมูลเกี่ยวกับศักยภาพของครัวเรือนทั้งในแง่การเตรียมความพร้อมและทุนชุมชน 3 ด้าน (ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม และทุนทางการเงิน) โดยข้อมูลเหล่านี้ ได้ถูกนำมาใช้เป็นฐาน

ในการออกแบบกระบวนการดำเนินงานร่วมกันของพันธมิตร 4 ฝ่ายในพื้นที่ คือ ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริษัทเอกชน (โรงงานอุตสาหกรรม) และสถาบันการศึกษา (โดยกลุ่มผู้วิจัย) เพื่อเสริมสร้างความสามารถในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติของชุมชนนาร่อง ทั้งนี้จากการทำงานร่วมกันผ่านการประชุมทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริษัทเอกชน (โรงงานอุตสาหกรรม) และสถาบันการศึกษา (โดยกลุ่มผู้วิจัย) ได้นำมาสู่การพัฒนากลยุทธ์การเสริมสร้างทุนชุมชน 3 ด้านที่จำเป็นต่อการฟื้นกลับจากภัยพิบัติ นั่นคือ กลยุทธ์การพัฒนาคน กลยุทธ์การพัฒนาความสัมพันธ์ความกลมเกลียวสามัคคีของคนในชุมชน และกลยุทธ์การพัฒนาเงินกองกลางของชุมชน เพื่อใช้ในการจัดการภัยพิบัติและสร้างความมั่นคงของชุมชน ซึ่งในทางวิชาการก็คือ การสร้างทุนชุมชน 3 ด้าน ได้แก่ ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม และทุนทางการเงิน นั่นเอง ซึ่งทุน 3 ประเภทนี้ สามารถใช้เป็นฐานในการจัดการภัยพิบัติสำหรับชุมชนได้ (เพ็ญประภา ภัทรานุกรม, 2553; Pooley et al., 2006; Buckland & Rahman, 1999; Rhinard & Sundelius, 2010; Buckle et al., 2003; Gilbert, 2010) ผลการวิจัยของโครงการนี้ ทั้งในแง่กระบวนการทำงานร่วมกันและกลยุทธ์การพัฒนาความสามารถในการฟื้นกลับจากภัยพิบัติของชุมชนนาร่อง (บ้านสวนมะพร้าว) ถือเป็นตัวแบบหนึ่งในการพัฒนาที่ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อื่นๆ สามารถนำไปปรับใช้ตามบริบทความเสี่ยงและบริบททางสังคมของพื้นที่นั้นๆ ได้

ข้อเสนอแนะที่ได้จากงานวิจัย คือ ในด้านการพัฒนานั้น ชุมชนควรทำหน้าที่เป็นผู้ริเริ่มทำสิ่งดีๆ ให้กับชุมชนเอง คอยช่วยกันคิดว่าจะทำกิจกรรมหรือโครงการอะไรดีเพื่อแก้ปัญหาหรือพัฒนาชุมชนให้ดีขึ้น นำประเด็นปัญหามาพูดคุย ร่วมกันตัดสินใจว่าอยากทำอะไร กล้าที่จะขอคำปรึกษา คำแนะนำในเชิงวิชาการหรือการจัดการจากหน่วยงานที่เป็นพันธมิตรหรือภาคีเครือข่าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ควรทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในเรื่องระเบียบที่เกี่ยวข้องกับทางราชการต่างๆ สนับสนุนเอื้อเพื่อสถานที่และทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ อำนวยความสะดวกในเรื่องการจัดประชุม การเชิญประชุม การจัดทำเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชน/โรงงานในพื้นที่ควรทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนด้านทรัพยากรทางการเงิน โดยควรให้การสนับสนุนแบบมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ การต่อยอด นำไปสู่การพึ่งพาตนเอง คือ การสร้างชุมชนจัดการตนเอง นอกจากนี้ โรงงานหรือบริษัทควรเชื่อมโยงภารกิจและเป้าหมายของตนเข้ากับเป้าหมายและความต้องการของชุมชน คือ เข้าหาชุมชน พูดคุย รับฟังปัญหา ความต้องการ แล้วนำปัญหาหรือความต้องการนั้นไปสื่อสารต่อผู้บริหาร จากนั้นนำปัญหาหรือความต้องการนั้นไปเป็นส่วนหนึ่งของเป้าหมายขององค์กร สุดท้าย นักวิชาการหรือนักวิจัยในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาในพื้นที่ ควรทำหน้าที่เป็น “ที่ปรึกษาเชิงวิชาการหรือการบริหารจัดการ”

ให้กับชุมชน พร้อมทั้งการทำหน้าที่เป็น “ตัวเชื่อม” พันธมิตร 3 ฝ่ายเข้าหากัน (ชุมชน-โรงงาน-องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) โดยเริ่มจากช่วยชุมชนศึกษาปัญหาหรือระบุประเด็นที่ต้องการพัฒนา ช่วยเสนอแนวคิดหรือทางเลือกกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ช่วยออกแบบหรือจัดทำข้อเสนอโครงการให้กับชุมชน เป็นต้น

ในส่วนของข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไปนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการวิจัยติดตามผลว่าหลังจากที่มีพัฒนาทุนทั้ง 3 ด้านขึ้นมาแล้ว หากภายหลังมีเหตุการณ์ภัยพิบัติหรือภัยฉุกเฉินเกิดขึ้น สมาชิกในชุมชนจะสามารถรับมือและฟื้นกลับได้ดีโดยการใช้ฐานทุนต่างๆ ที่ตนได้พัฒนาขึ้นหรือไม่ ทำได้ดีมากน้อยเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคอะไรในการดำเนินการ ตลอดจนชุมชนจะมีความสามารถในการจัดการให้กองทุนเพิ่มพูนและยั่งยืนได้นานเพียงใด นอกจากนี้ จำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมว่า ชุมชนจะสามารถใช้ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม และทุนการเงินที่มีอยู่ ต่อยอดไปสู่กิจกรรมหรือโครงการในลักษณะการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ การพัฒนาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สุขภาพ และทางสังคม ตลอดจนก้าวไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนด้วยตนเองได้มากน้อยเพียงใด ที่สำคัญที่สุด คือ ควรมีการศึกษาติดตามว่า กระบวนการทำงานร่วมกันของพันธมิตรหรือภาคีเครือข่ายที่เคยออกแบบไว้ยังใช้งานได้ดีอยู่หรือไม่ มีข้อติดขัดหรือมีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการทำงานร่วมกันให้ดียิ่งขึ้นไปอีก ท้ายที่สุด สำหรับนักวิจัยทั่วไป ควรมีการพัฒนาโครงการวิจัยเพื่อหาวิธีว่าคนในชุมชนใดชุมชนหนึ่งจะอาศัยหรือนำเอาประสบการณ์ของชุมชนอื่นๆ ที่ประสบความสำเร็จแล้วมาปรับใช้หรือเป็นตัวอย่างในการดำเนินการเพื่อสร้างความสามารถในการฟื้นกลับให้กับตนได้อย่างไร เพื่อเป็นการส่งเสริมการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ได้จริงเป็นวงกว้างมากขึ้น

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

- เพ็ญประภา ภัทรานุกรม. (2553). การพัฒนาทุนทางสังคมโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในชุมชน  
ประสบภัยพิบัติสึนามิ: กรณีศึกษาชุมชนในพื้นที่จังหวัดพังงา. *วารสารร่วมพฤษภา*, 28(2),  
1-34.
- สมพร คุณวิจิต, พนาลี ชีวภิตาการ, และชนิษฐา ชุสุข. (2562). *รายงานฉบับสมบูรณ์  
โครงการวิจัยเรื่องการพัฒนาความสามารถในการจัดการภัยพิบัติของชุมชนในพื้นที่  
เสี่ยงอุทกภัยลุ่มน้ำย่อยคลองอู่ตะเภา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ.
- สิทธิณัฐ ประพุทธนิตินสาร. (2545). *การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม: แนวคิดและแนว  
ปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

### ภาษาอังกฤษ

- Birkland, T. A. (2010). Federal Disaster Policy: Learning, Priorities, and Prospects  
for Resilience. In Comfort, L. K., Boin, A. & Demchak, C. C. (Eds.). *Designing  
Resilience: Preparing for Extreme Events* (pp. 106-128). Pittsburgh, PA:  
University of Pittsburgh Press.
- Boin, A., Comfort, L. K., & Demchak, C. C. (2010). The Rise of Resilience. In Comfort,  
L. K., Boin, A., & Demchak, C. C. (Eds.). *Designing Resilience: Preparing for  
Extreme Events* (pp. 1-12). Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Buckland, J., & Rahman, M. (1999). Community-based Disaster Management During  
the 1997 Red River Flood in Canada. *Disasters*, 23(3), 174-191.
- Buckle, P. (2006). Assessing Social Resilience. *Disaster Resilience: An Integrated  
Approach*, 88, 104.
- Buckle, P., Marsh, G., & Smale, S. (2003). *The Development of Community  
Capacity as Applying to Disaster Management Capability (project  
14/2002)*. Mt Macedon, Australia: Emergency Management Australia.
- Burby, R., Deyle, R. E., Godschalk, D. R., & Olshansky, R. B. (2000). Creating Hazard  
Resilient Communities Through Land-Use Planning. *Natural Hazards  
Review*, 1(2), 99-106.

- Comfort, L. K., Boin, A., & Demchak, C. C. (2010). *Designing Resilience: Preparing for Extreme Events*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Cutter, S. L., Barnes, L., Berry, M., Burton, Evans, E., Tate, E., & Webb, J. (2008). A Place-based Model for Understanding Community Resilience to Natural Disasters. *Global Environmental Change*, 18(4), 598-606.
- Cutter, S. L., Burton, C. G., & Emrich, C. T. (2010). Disaster Resilience Indicators for Benchmarking Baseline Conditions. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 7(1), 1-22.
- Gilbert, C. (2010). Planning for Catastrophe: How France is Preparing for the Avian Flu and What It Means for Resilience. In Comfort, L. K., Boin, A., & Demchak, C. C. (Eds.). *Designing Resilience: Preparing for Extreme Events* (pp. 180-195). Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Jang, L., & La Mendola, W. (2006). The Hakka Spirit as a Predictor of Resilience. In Paton, D., & Johnston, D. (Eds.). *Disaster Resilience: An Integrated Approach* (pp. 174-189). Springfield, IL: Charles C. Thomas Publisher, Ltd.
- Jang, L., & Wang, J. (2009). Disaster Resilience in a Hakka Community in Taiwan. *Journal of Pacific Rim Psychology*, 3(2), 55-65.
- Johnston, D., Becker, J., & Cousins, J. (2006). Lifelines and Urban Resilience. In Paton, D., & Johnston, D. (Eds.). *Disaster Resilience: An Integrated Approach* (pp. 40-65). Springfield, IL: Charles C. Thomas Publisher, Ltd.
- Kendra, J. M., & Wachtendorf, T. (2003). Elements of Resilience After the World Trade Center Disaster: Reconstructing New York City's Emergency Operations Center. *Disasters*, 27(1), 37-53.
- Khunwishit, S. (2013). Community Resilience in Thailand: A Case Study of Flood Response in Nakhonsawan City Municipality (Doctoral dissertation), University of North Texas. Retrieved June 9, 2017, from <http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc271841/>
- Lahad, M. (2008). Post Traumatic Responses in Disasters: A Community Perspective. In Gow, K., & Paton, D. (Eds.). *The Phoenix of Natural Disasters: Community Resilience* (pp. 33-46). New York City, NY: Nova Science Publishers, Inc.

- Manyena, S. B. (2006). The Concept of Resilience Revisited. *Disasters*, 30(4), 433-450.
- Mileti, D. S. (1999). *Disasters by Design: A Reassessment of Natural Hazards in the United States*. Washington DC: Joseph Henry Press.
- Paton, D., & Auld, T. (2006). Resilience in Emergency Management: Managing the Flood. In Paton, D., & Johnston, D. (Eds.). *Disaster Resilience: An Integrated Approach* (pp. 267-287). Springfield, IL: Charles C. Thomas Publisher, Ltd.
- Paton, D., & Tang, C. S. (2008). Resilience, Adaptive Capacity and Posttraumatic Growth in Thai Communities Following the 2004 Indian Ocean Tsunami. In Gow, K., & Paton, D. (Eds.). *The Phoenix of Natural Disasters: Community Resilience* (pp. 235-250). New York City, NY: Nova Science Publishers, Inc.-
- Paton, D., McClure, J., & Burgelt, P. (2006). Natural Hazard Resilience: The Role of Individual and Household Preparedness. In Paton, D., & Johnston, D. (Eds.). *Disaster Resilience: Integrated Approach* (pp. 105-127). Springfield, IL: Charles C. Thomas Publisher, Ltd.
- Paton, D., Millar, M., & Johnston, D. (2001). Community Resilience to Volcanic Hazard Consequences. *Natural Hazards*, 24(2), 157-169.
- Pooley, J. A., Cohen, L., & O'Connor, M. (2006). Links Between Community and Individual Resilience: Evidence from Cyclone Affected Communities in North West Australia. In Paton, D., & Johnston, D. (Eds.). *Disaster Resilience: An Integrated Approach* (pp. 161-173). Springfield, IL: Charles C. Thomas Publisher, Ltd.
- Rhinard, M., & Sundelius, B. (2010). The Limited of Self-Reliance: International Cooperation as a Source of Resilience. In Comfort, L. K., Boin, A., & Demchak, C. C. (Eds.). *Designing Resilience: Preparing for Extreme Events* (pp. 196-219). Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Schneider, R. O. (2006). Hazard Mitigation: A Priority for Sustainable Communities. In Paton, D., & Johnston, D. (Eds.). *Disaster Resilience: An Integrated Approach* (pp. 66-87). Springfield, IL: Charles C. Thomas Publisher, Ltd.

- Schwab, A. K., Brower, D. J., & Eschelbac, K. (2007). *Hazard Mitigation and Preparedness: Building Resilient Communities*. Hoboken, NJ: John Wiley & Son.
- UNISDR. (2005). Hyogo Framework for Action (HFA). Retrieved May 24, 2015, from <http://www.unisdr.org/we/coordinate/hfa>
- UNISDR. (2009). *2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction*. Retrieved May 24, 2015, from <https://www.undrr.org/publication/2009-unisdr-terminology-disaster-risk-reduction>
- United Nations. (2005). *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*. Retrieved May 24, 2015, from [https://www.unisdr.org/files/18197\\_midterm.pdf](https://www.unisdr.org/files/18197_midterm.pdf)
- United Nations. (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. Retrieved May 25, 2015, from [http://www.wcdrr.org/uploads/Sendai\\_Framework\\_for\\_Disaster\\_Risk\\_Reduction\\_2015-2030.pdf](http://www.wcdrr.org/uploads/Sendai_Framework_for_Disaster_Risk_Reduction_2015-2030.pdf)

# การศึกษาการนำนโยบายการพัฒนาเมืองอัจฉริยะไปปฏิบัติ ของจังหวัดภูเก็ต<sup>1</sup>

ภัทราวดี จำนงค์<sup>2</sup> และกฤษฎารรณ โสฬหวัชรินทร์<sup>3</sup>

วันที่รับบทความ: 14 ธันวาคม 2564

วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 5 สิงหาคม 2565

วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 16 สิงหาคม 2565

## บทคัดย่อ

เมืองอัจฉริยะเป็นแนวคิดการพัฒนาเมืองที่นำเทคโนโลยีดิจิทัลมาประยุกต์ใช้ในการวางแผนและเพิ่มประสิทธิภาพของการให้บริการประชาชน ภูเก็ตเป็นหนึ่งในจังหวัดนำร่องของประเทศไทยในการนำแนวคิดเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติ การวิจัยครั้งนี้มุ่งตอบคำถามที่ว่าจังหวัดภูเก็ตสามารถนำนโยบายเมืองอัจฉริยะไปดำเนินการอย่างไรและมีอุปสรรคหรือไม่อย่างไร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) เพื่อศึกษาความก้าวหน้าในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะไปปฏิบัติของจังหวัดภูเก็ต 2) เพื่อศึกษาปัญหาในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะไปปฏิบัติของจังหวัดภูเก็ต ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษากรณีเดียว เก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้แทนของหน่วยงานภาครัฐจำนวน 33 คน จาก 24 หน่วยงาน คำถามในการสัมภาษณ์มุ่งเน้นเกี่ยวกับกระบวนการการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติและปัญหาของการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ จากนั้นผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ถึงกระบวนการและปัญหาในการนำนโยบายมาปฏิบัติเพื่อพัฒนาจังหวัดภูเก็ต ผลการศึกษาพบว่า สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจุบันการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะไปปฏิบัติมีความก้าวหน้าในบางมิติเท่านั้น การนำแนวคิดเมืองอัจฉริยะมาใช้ในวางแผนพัฒนาเมืองยังพบปัญหาในการนำนโยบายมาปฏิบัติ โดยปัญหาส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการขาดงบประมาณ เพื่อให้การดำเนินนโยบายเมืองอัจฉริยะใน

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “ความก้าวหน้าของการนำนโยบายการพัฒนาเมืองอัจฉริยะไปปฏิบัติในจังหวัดภูเก็ต” หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

<sup>2</sup> นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น 40000 อีเมล: mmmiiwwwef@gmail.com

<sup>3</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น 40000 อีเมล: grichawat@kku.ac.th

จังหวัดภูเก็ตบรรลุเป้าหมาย รัฐบาลควรสนับสนุนงบประมาณมากขึ้น อนุมัติโครงการต่างๆ ภายใต้นโยบายเมืองอัจฉริยะอย่างรวดเร็วและสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลควรมีการสร้างความรู้และความเข้าใจในนโยบายเมืองอัจฉริยะให้กับเจ้าหน้าที่และประชาชนให้เข้าใจในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนนโยบายเมืองอัจฉริยะให้มีความก้าวหน้ามากขึ้น

**คำสำคัญ** เมืองอัจฉริยะ, การนำนโยบายไปปฏิบัติ, การพัฒนาเมือง

# The Implementation of the Smart City Policy of Phuket Province

Phattaravadee Jumnon<sup>4</sup> and Grichawat Lowatcharin<sup>5</sup>

Received: 14 December 2021

Revised: 5 August 2022

Accepted: 16 August 2022

## Abstract

Smart city is an urban development concept that applies digital technology to plan and increase the efficiency of public services. Phuket is one of Thailand pilot provinces to implement the smart city concept. This research aimed to answer the question of how Phuket can implement smart city policies and whether there are obstacles. The objectives were: 1) study the progress of the implementation of smart city policies in Phuket; and 2) study the problems in implementing smart city policies in Phuket. The researchers used a qualitative research methodology Single Case Study. The data was collected from interviews with 33 representatives of 24 agencies. Questions in the interview focused on the process of implementing smart city policies and the issue of implementing smart city policies of government agencies. The researchers then analyzed the data to examine the processes and problems in implementing the smart city policy in Phuket. The study found that the Digital Economy Promotion Agency (DEPA) is the key leader in smart city policy implementation, with assistance and collaboration from other government agencies. The implementation has progressed through the application of digital technology in some dimensions. The implementation has confronted with multiple problems and obstacles: most notably, lack of budgetary support. Therefore, for successful implementation of the smart city

---

<sup>4</sup> Student in Master of Public Administration Program, College of Local Administration, Khon Kaen University, Khon Kaen, 40000 E-mail: mmmiiwwwef@gmail.com

<sup>5</sup> Assistant Professor, Ph.D., College of Local Administration, Khon Kaen University, Khon Kaen, 40000 E-mail: grichawat@kku.ac.th

policy in Phuket the government should provide more financial support and DEPA should promote greater and more cohesive knowledge and understanding of the smart city policy among government officials and people.

**Keywords** Smart City, Policy Implementation, Urban Development

## 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เมืองอัจฉริยะเป็นแนวคิดการพัฒนาเมืองที่มีการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาประยุกต์ใช้ในการวางแผนพัฒนาเมืองให้เป็นเมืองน่าอยู่และสามารถรองรับการขยายตัวของเมือง แนวคิดเมืองอัจฉริยะถือว่ามีบทบาทสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์ กำหนดนโยบาย กำหนดแผน รวมถึงการติดตามผลของการพัฒนาเมืองอัจฉริยะให้เป็นเมืองที่ชาญฉลาดอย่างแท้จริง แนวคิดเมืองอัจฉริยะในประเทศไทยได้รับความนิยมและกล่าวถึงเป็นอย่างมากในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา รวมทั้งยังได้รับความสนใจจากทุกภาคส่วน ทั้งทางภาครัฐและภาคเอกชน ในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติเพื่อพัฒนาเมือง (สุธี อนันต์สุขสมศรี, 2563) ประเทศไทยกำลังเดินหน้าพัฒนาเมืองอัจฉริยะอย่างเต็มตัวในช่วงปี พ.ศ. 2560 โดยกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมได้มอบหมายให้สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (DEPA) เป็นหน่วยงานที่ช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ โดยมีการจัดทำแผนแม่บท แผนปฏิบัติการและการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารสำนักงานเมืองอัจฉริยะขึ้นภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล โดยมีความร่วมมือของ 3 กระทรวง คือ กระทรวงพลังงาน กระทรวงคมนาคม และกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมีการดำเนินการนโยบายเมืองอัจฉริยะโดยการจัดทำโครงการต่างๆ เพื่อพัฒนาเมืองตามแผนแม่บทการพัฒนาเมืองอัจฉริยะให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศตามแนวทางการขับเคลื่อนประเทศไทย 4.0 และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมทำหน้าที่ในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศโดยใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อเป็นเครื่องมือการสร้างสรรคในการให้บริการผ่านสื่อดิจิทัลต่างๆ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน กระทรวงพลังงานทำหน้าที่ในการส่งเสริมการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพิ่มสัดส่วนในการใช้พลังงานทดแทนในแผนพลังงานของประเทศให้มากขึ้นเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน กระทรวงคมนาคมทำหน้าที่ในการพัฒนาและยกระดับคุณภาพโครงสร้างพื้นฐานและบริการขนส่ง เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายต่างๆ ในอนาคตของประเทศไทย

แผนพัฒนาเมืองของสำนักงานเศรษฐกิจและดิจิทัล พบว่า ในการดำเนินการนโยบายเมืองอัจฉริยะมีการจัดทำและขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะผ่านรูปแบบการกำหนดหลักเกณฑ์ขององค์ประกอบของแผนพัฒนา มุ่งเน้น 5 เสาหลัก ได้แก่ เสาหลักที่หนึ่ง การพัฒนาเมืองอัจฉริยะต้นแบบ เป้าหมายคือการสนับสนุนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะจากเมืองที่มีศักยภาพ โดยการกำหนดพื้นที่เป้าหมาย กำหนดวิสัยทัศน์ กำหนดองค์ประกอบของความเป็นเมืองที่ชัดเจน เพื่อรองรับความเป็นอยู่ของประชาชน เน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและ

ภาคเอกชน เสาหลักที่สอง การปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ มีการจัดทำแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ชัดเจนให้สอดคล้องการวิสัยทัศน์ เป้าหมายของการพัฒนาเมือง รวมถึงมีวิธีการดำเนินการอย่างชัดเจน เสาหลักที่สาม การสร้างกลไกบริหารจัดการในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะไปสู่ภาคปฏิบัติ มีการจัดทำแนวทางการพัฒนาอย่างเป็นระบบโดยการจัดทำข้อมูล (Data) เพื่อรวบรวมข้อมูลในการจัดเก็บและบริหารข้อมูลของเมืองเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติตามแนวทางอย่างมีประสิทธิภาพ เสาหลักที่สี่ การผลักดันเมืองอัจฉริยะโดยการวิจัยและนวัตกรรม มีเป้าหมายและรายละเอียดแผนการดำเนินงาน รวมถึงตัวชี้วัดเพื่อการติดตามและประเมินผลอย่างชัดเจนเพื่อนำไปสู่การพัฒนาเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ และเสาหลักที่ห้า การส่งเสริมการจัดเก็บข้อมูลเพื่อเข้าถึงการเชื่อมโยงและการใช้งานข้อมูล รวมถึงสนับสนุนการวางแผนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะอย่างเป็นรูปธรรม มีการระบุแนวทางการลงทุนและการบริหารจัดการอย่างยั่งยืน รวมถึงกลไกการบริหารจัดการและการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชนและภาคอื่นๆ (สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจและดิจิทัล, 2564) โครงการเมืองอัจฉริยะได้เริ่มดำเนินการใน 3 จังหวัดนาร่อง คือ จังหวัดภูเก็ต จังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดขอนแก่น มุ่งเน้นพัฒนาเมืองอัจฉริยะ 7 ด้าน โดยมีเป้าหมายการประเมินแผนพัฒนา คือ ด้านเศรษฐกิจอัจฉริยะ สามารถเพิ่มรายได้ต่อหัวประชากร ด้านขนส่งอัจฉริยะ ความพึงพอใจของประชาชนต่อขนส่งสาธารณะและการจราจรที่สะดวก ด้านพลังงานอัจฉริยะ สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้พลังงานและเพิ่มพลังงานทดแทนในการพัฒนาเมืองได้ ด้านการดำรงชีวิตอัจฉริยะ วัดจากค่าดัชนีสุขภาวะของประชาชนในเมือง ด้านสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะ เพิ่มศักยภาพด้านการจัดการ น้ำ อากาศ ขยะ พื้นที่สีเขียว ด้านพลเมืองอัจฉริยะ สัดส่วนประชากรในพื้นที่ และด้านการบริหารภาครัฐอัจฉริยะ ประชาชนสามารถเข้าถึงการบริการข้อมูลและมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบบริการสาธารณะ (สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล, 2564)

ภูเก็ตเป็นจังหวัดหนึ่งที่มีความสำคัญมากของประเทศไทย เนื่องจากภูเก็ตเป็นจังหวัดที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวและนักลงทุนเป็นอย่างมาก มีปัจจัยด้านการเติบโตทางเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวของจังหวัดที่สูงขึ้นทุกปี ทำให้จังหวัดภูเก็ตถูกมองว่าเป็นเมืองที่มีศักยภาพสูง มีการพัฒนาที่ครบครันในทุกๆ มิติ หากย้อนดูการพัฒนาเมืองภูเก็ต จะเห็นได้ว่าจังหวัดภูเก็ตเป็นเมืองที่พร้อมลงทุนค่อนข้างสูงวัดได้จากมูลค่าการพัฒนาโครงการต่างๆ ทั้งจากทางภาครัฐและทางภาคเอกชน โดยส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปทางด้านการพัฒนาด้านคมนาคม เช่น การขยายสนามบิน การพัฒนาปรับปรุงถนน เป็นต้น จะเห็นได้ว่า การพัฒนาที่เกิดขึ้นในจังหวัดภูเก็ตล้วนเป็นการพัฒนาเพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองและการท่องเที่ยวทั้งสิ้น ซึ่งเป็นตัวชี้วัดอย่างดีว่าภูเก็ตนั้นมีความพร้อมสำหรับการเป็นเมืองแห่งการท่องเที่ยวอย่างเต็มรูปแบบ นอกเหนือจาก

โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อพัฒนาศักยภาพด้านการเป็นเมืองท่องเที่ยวแล้ว จังหวัดภูเก็ตก็ยังคงพัฒนาต่อไปอีกขั้นจากแผนการพัฒนาระดับประเทศ โดยเป็นการพัฒนาศักยภาพในมิติต่างๆ ในการพัฒนาเมืองภูเก็ต ให้สามารถก้าวเข้าสู่คำว่าเมืองอัจฉริยะอย่างเต็มตัว (สำนักงานจังหวัดภูเก็ต, 2561)

เมืองอัจฉริยะจังหวัดภูเก็ตเป็นโครงการหลักที่กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมผลักดันให้เกิดในประเทศไทย จังหวัดภูเก็ตเป็นจังหวัดแรกของโครงการเมืองอัจฉริยะที่ภาครัฐได้เริ่มโครงการเมืองอัจฉริยะ โดยวางเป้าหมายสำหรับการพัฒนาเมืองอัจฉริยะอย่างสมบูรณ์ในปี พ.ศ. 2563 ทั้งยังเป็นหนึ่งจังหวัดนำร่องในการก้าวเข้าสู่ยุคดิจิทัลด้วยการเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐานทางด้านเทคโนโลยีกับภาคเศรษฐกิจและสังคม เพื่อสร้างให้เป็นเมืองต้นแบบที่มีการใช้เทคโนโลยีในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ หลักการของการพัฒนาเมืองอัจฉริยะของจังหวัดภูเก็ตนั้นคือการใช้เครือข่ายอินเทอร์เน็ตในการจัดการพัฒนาเมืองทุกด้านบนพื้นฐานของการจัดทำข้อมูลของจังหวัดภูเก็ต และยังมีบริษัทเอกชนที่ร่วมขับเคลื่อนเป้าหมายของนโยบายเมืองอัจฉริยะไปพร้อมๆ กับภาครัฐ นั่นคือบริษัท ภูเก็ตพัฒนาเมือง ซึ่งได้มีการแบ่งการพัฒนาออกเป็น 2 เรื่องหลัก ได้แก่ เศรษฐกิจอัจฉริยะและการดำเนินชีวิตอัจฉริยะเพื่อผลักดันระบบเศรษฐกิจภายในเมือง พร้อมยกระดับคุณภาพชีวิตของคนเมือง

จังหวัดภูเก็ตได้รับเลือกให้เป็นพื้นที่นำร่อง เนื่องจากจังหวัดภูเก็ตถือว่าเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่และโครงสร้างประชากรในพื้นที่คิดเป็น 3 เท่าของประชากร ส่วนใหญ่เป็นชาวต่างชาติและกิจการส่วนใหญ่มีชาวต่างชาติเป็นเจ้าของธุรกิจ ภาครัฐจึงสังเกตเห็นได้ว่าจังหวัดภูเก็ตเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมในการจะดึงชาวต่างชาติเข้ามาจัดตั้งธุรกิจในจังหวัดภูเก็ตซึ่งจากตรงนี้จะทำให้เกิดการผลักดันให้ภูเก็ตเป็นศูนย์กลางของธุรกิจดิจิทัล (Thumbsupteam, 2559) รวมทั้งจังหวัดภูเก็ตยังประสบกับปัญหาในเรื่องของระบบขนส่งและการจราจร การบริหารจัดการเมืองและการพัฒนาเมืองให้เป็นเมืองท่องเที่ยวที่สามารถรองรับกับความต้องการของประชาชนและนักท่องเที่ยว ปัจจุบันจังหวัดภูเก็ตมีการขับเคลื่อนโครงการเมืองอัจฉริยะ โดยมีการนำอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ ที่สามารถเชื่อมโยงและส่งข้อมูลถึงกันเข้ามาใช้ในการพัฒนาและส่งเสริมการทำงานซึ่งสามารถควบคุมผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตได้ ช่วยเพิ่มศักยภาพในการเข้าถึงการให้บริการของประชาชนกับหน่วยงานภาครัฐ ทั้งยังมีนโยบายในการขยายโอกาสการเข้าถึงบริการอินเทอร์เน็ตฟรีให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงภายใต้โครงการ Public High Speed City Internet โดยเริ่มจาก 2 พื้นที่นำร่อง คือ เขตเทศบาลเมืองป่าตองและเทศบาลนครภูเก็ต สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนในพื้นที่ เช่น บริษัทภูเก็ตพัฒนา สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ บริษัท กสท. โทรคมนาคม เป็นต้น จังหวัดภูเก็ตได้วางเป้าหมายสำหรับการพัฒนาสู่ความเป็น

เมืองอัจฉริยะอย่างสมบูรณ์ กำหนดวิสัยทัศน์ให้ภูเก็ตเป็นเมืองแห่งการท่องเที่ยวที่มีการเติบโตแบบยั่งยืนบนฐานของเศรษฐกิจอย่างสร้างสรรค์ โดยมุ่งการบูรณาการงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบเมืองอัจฉริยะเป็นโครงการเมืองอัจฉริยะภูเก็ต เพื่อบรรลุเป้าหมาย “พัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน” (สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล, 2561)

ภูเก็ตอัจฉริยะถือเป็นต้นแบบเมืองที่มีความสำคัญมากของประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นกับจังหวัดภูเก็ตไม่ใช่เพียงเรื่องบังเอิญ แต่เป็นการวางแผนและความตั้งใจของหลากหลายองค์กรทั้งทางภาครัฐและภาคเอกชน ที่เล็งเห็นว่าจังหวัดภูเก็ตสามารถพัฒนาเป็นเมืองที่ก้าวตามทันยุคดิจิทัลและเล็งเห็นถึงความชัดเจนในการวางแผนพัฒนาของโครงการต่างๆ เช่น การสร้างถนน การขยายสนามบิน การวางระบบเมืองอัจฉริยะ เป็นต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจในการศึกษาถึงความก้าวหน้าและกระบวนการการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะไปปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐจังหวัดภูเก็ต ว่ามีความก้าวหน้าและเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่อย่างไร แนวทางการดำเนินงานของเมืองอัจฉริยะมีกระบวนการดำเนินงานอย่างไร จังหวัดภูเก็ตจะสามารถก้าวเข้าสู่เมืองอัจฉริยะอย่างเต็มรูปแบบได้หรือไม่ รวมถึงศึกษาปัจจัยที่ทำให้เกิดประเด็นปัญหาในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะไปปฏิบัติ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะไปปฏิบัติตามแนวทางการยกระดับจังหวัดภูเก็ตไปสู่เมืองดิจิทัลเพื่อสร้างโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมในรูปแบบใหม่ที่มุ่งเน้นการใช้นวัตกรรมในการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับประเทศไทย ภายใต้การพัฒนาเมืองอัจฉริยะให้ประสบความสำเร็จและเป็นกลไกสำคัญในการเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่ยุคสังคมดิจิทัลอย่างเต็มรูปแบบภายใต้นโยบายไทยแลนด์ 4.0 ควบคู่ไปกับการสร้างโมเดลใหม่ให้กับประเทศไทย

## 2. คำถามการวิจัย

การวิจัยนี้มุ่งตอบคำถามการวิจัยที่ว่า จังหวัดภูเก็ตสามารถนำนโยบายเมืองอัจฉริยะไปดำเนินการได้มากน้อยเพียงใดและการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะไปปฏิบัติมีอุปสรรคหรือไม่อย่างไร

## 3. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความก้าวหน้าในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะไปปฏิบัติในการพัฒนาจังหวัดภูเก็ตและเพื่อศึกษาปัญหาในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะไปปฏิบัติของจังหวัดภูเก็ต

## 4. ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 4.1 เมืองอัจฉริยะ

แนวคิดเมืองอัจฉริยะคือเมืองที่บูรณาการข้อมูลและเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ากับโครงสร้างพื้นฐานและบริการต่างๆ มุกุนด์ ชรีดาร์ (2561) ได้ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายเมืองอัจฉริยะไม่ใช่ นโยบายที่ดำเนินด้วยการบริหารจากบนลงล่าง แต่เป็นการที่องค์กรต่างๆ และผู้คนในเมืองร่วมมือกันเพื่อให้ระบบโดยรวมมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งแก้ไขปัญหาของส่วนรวมและทำให้สภาพแวดล้อมของเมืองน่าอยู่ยิ่งขึ้น รวมถึงพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในขณะเดียวกัน อชิรญา ชนะสงคราม (2562) ได้ให้ความหมายถึงแนวคิดเมืองอัจฉริยะและความสำคัญของเมืองอัจฉริยะไว้ว่า เมืองอัจฉริยะคือเมืองที่ได้ถูกออกแบบและพัฒนาเพื่อให้ตอบโจทย์ของการดำเนินชีวิตของคนเมืองที่มีความเร่งรีบด้วยการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการจัดการในด้านต่างๆ นโยบายเมืองอัจฉริยะมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาเมืองและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับการให้คำนิยามของเอกชัย สุมาลี (2562) ที่ได้กล่าวไว้ว่า รูปแบบเมืองอัจฉริยะเป็นเมืองที่มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่ทำให้คุณภาพในการใช้ชีวิตในเมืองๆ นั้นดีขึ้น ลดผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมและลดการใช้พลังงานของเมืองลงอย่างยั่งยืน

จากการศึกษา สามารถสรุปแนวคิดเมืองอัจฉริยะได้ว่า เป็นแนวคิดการพัฒนาเมืองที่นำเทคโนโลยีดิจิทัลมาประยุกต์ใช้ในการวางแผนและเพิ่มประสิทธิภาพของการให้บริการประชาชนในการพัฒนาเมืองด้านต่างๆ สิ่งสำคัญของการเตรียมความพร้อมเพื่อที่จะเป็นเมืองอัจฉริยะนั้น ต้องได้รับการสนับสนุนจากทางรัฐบาล และความร่วมมือระหว่างประชาชนและองค์กรเอกชน จึงจะสามารถพัฒนาเมืองเพื่อเป็นเมืองอัจฉริยะอย่างเต็มรูปแบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 4.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ คือ กระบวนการการแปลงนโยบายจากรัฐบาลเพื่อนำไปพัฒนายุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการศึกษาของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในการพัฒนาเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสิ่งสำคัญในการผลักดันให้นโยบายได้รับการรับรู้ เข้าใจยอมรับและสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ปฏิบัติตามนโยบาย ผู้มอบและผู้รับนโยบายจะต้องมีความชัดเจน สามารถแปลความหมายของนโยบายได้อย่างถูกต้องและดำเนินการให้สอดคล้องกันกับข้อกำหนดนโยบายให้เอื้อต่อการปฏิรูปการเรียนรู้และการพัฒนาคุณภาพการบริหารของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพ (วรเดช จันทรศร, 2552)

การนำนโยบายไปปฏิบัติว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติสัมพันธ์กับปัจจัยต่างๆ ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย การจะบอกว่านโยบายหนึ่งๆ มีปัญหาต่อนำไปปฏิบัติหรือไม่ ต้องพิจารณาเป็นกรณีประกอบกับความเข้าใจในแนวคิดและกระบวนการนโยบาย ตลอดจนโครงสร้างการบริหารงานของรัฐ (ปิยะนุช เงินคล้าย, 2562)

#### 4.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาของนันทวัน วงศ์ขจรกิตติ (2559) พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคในด้านการมีนโยบายที่ไม่ชัดเจน ไม่มีความพร้อม และงบประมาณไม่เพียงพอ รวมไปถึงโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่พร้อม ดังนั้น การนำนโยบายเมืองอัจฉริยะไปปฏิบัติควรเริ่มตั้งแต่การวางโครงสร้างพื้นฐาน การวางระบบจนถึงการดำเนินการระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อก้าวเข้าสู่การเป็นเมืองอัจฉริยะ นิภาพรรณ เจนสันติกุล (2563) พบว่า การพัฒนาเมืองอัจฉริยะมีข้อควรพิจารณา คือ ควรมีการสำรวจและจัดเก็บข้อมูลสภาพเดิมของพื้นที่ ผังเมืองและการใช้ที่ดิน ตลอดจนข้อมูลสภาพ ปัญหาความยากจน จำนวนประชากรที่ประสบปัญหา ความถี่ของการเกิดปัญหา ลักษณะโครงสร้างเดิมของพื้นที่ ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพเพื่อทำความเข้าใจถึงความซับซ้อนของพื้นที่และปัญหาในการพัฒนาเมือง

ขณะที่การศึกษาของ วิสาขา ภูจินดา และปริยานารถ สดากร (2563) พบว่า ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกนั้นมีผลต่อการพัฒนาการเดินทางและขนส่งอัจฉริยะเพื่อการท่องเที่ยว โดยใช้กรณีศึกษาเป็นจังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา ผลการวิเคราะห์พบว่า ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกสามารถจับประเด็นยุทธศาสตร์ได้ 5 ด้าน ได้แก่ การพัฒนาเส้นทางการเดินทางและขนส่งอัจฉริยะเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวอย่างสมบูรณ์แบบ การสร้างและสนับสนุนชุมชนท้องถิ่นและภาคีเครือข่ายให้มีส่วนร่วมออกแบบ พัฒนาและการใช้ประโยชน์ด้านการเดินทางและขนส่งอัจฉริยะเพื่อการท่องเที่ยว การพัฒนาระบบและกลไกการบริหารจัดการเส้นทางและขนส่งอัจฉริยะเพื่อการท่องเที่ยวที่มั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน การสร้างและสนับสนุนการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น องค์ความรู้ นวัตกรรมและเทคโนโลยีในการพัฒนาการเดินทางและขนส่งอัจฉริยะ และสุดท้ายการพัฒนาศักยภาพของคนในพื้นที่รวมถึงเครือข่ายในการพัฒนาการเดินทางและขนส่งอัจฉริยะ

การศึกษาของฤทัยชนก เมืองรัตน์ (2561) ถือว่าเป็นอีกหนึ่งประเด็นที่น่าสนใจ เนื่องจากได้มีการศึกษาถึงกรณีตัวอย่างจากต่างประเทศ ยกตัวอย่างเช่น นครโฮจิมินห์ ที่มีการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาพัฒนาเมืองผ่านโครงการ Building Ho Chi Minh City Into a Smart City For 2017-2020 ดำเนินการเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 มีการนำรูปแบบเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในเรื่องของแพลตฟอร์มต่างๆ โดยเน้นที่โครงสร้างพื้นที่ของเมือง ระยะที่ 2

เน้นเรื่องการแก้ปัญหาของเมือง และระยะที่ 3 เป็นการใช้เทคโนโลยีในการพัฒนาการประมวลผล ระดับความปลอดภัยและแก้ปัญหาให้ชาญฉลาดยิ่งขึ้นในทุกด้าน ซึ่งในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะไปปฏิบัติของนครโฮจิมินห์ ถือว่าสามารถดำเนินการตามระยะที่กำหนด และสามารถตอบโจทย์ความต้องการของประชากรได้เป็นอย่างดี

การศึกษาเรื่องพัฒนาการของการวางผังเมืองใหม่ในประเทศสิงคโปร์ พบว่า การวางผังเมืองใหม่ของประเทศสิงคโปร์มีพัฒนาการก้าวหน้าสนองต่อแนวคิดและเป้าหมายของนโยบายตามแผนพัฒนาชาติ โดยมีแนวคิดการพัฒนาเมืองใหม่แบ่งเป็น 3 ยุค ได้แก่ 1) ยุคของการสร้างชาติ การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยขาดแคลนและแผนเศรษฐกิจซบเซา 2) ยุคของการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน 3) ยุคแห่งความทันสมัยและเทคโนโลยี ซึ่งในการวางผังเมืองใหม่ในแต่ละยุคนั้นเป็นไปตามสถานการณ์และการกำหนดนโยบายนั้นไม่ได้คำนึงถึงเรื่องที่อยู่อาศัยเพียงอย่างเดียว แต่มีส่วนของแหล่งงาน การคมนาคมและคุณภาพชีวิตประชาชนควบคู่กันไป โดยเฉพาะในยุคที่ 3 ที่มีการนำแนวคิดอีโคทาวน์เข้ามาใช้เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยสามารถอยู่ร่วมกับสิ่งแวดล้อมได้และมีการพัฒนาเมืองเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชน (มณฑมาศ สวัสดิ์ธนาคุณ, กุณฑลทิพย์ พานิชภักดิ์ และพรสรร วิเชียรประดิษฐ์, 2564)

การศึกษาปัจจัยความสำเร็จที่ส่งผลต่อการพัฒนาเมืองอัจฉริยะของนครเชียงใหม่ สาธารณรัฐประชาชนจีน พบว่า รัฐบาลนครเชียงใหม่ได้กำหนดนโยบายยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะออกเป็น 3 ช่วง ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2563 โดยมีประเด็นที่สำคัญในการพัฒนา คือกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาเมืองอัจฉริยะและสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องควบคู่กันไปกับการจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นที่เปรียบเสมือนปัจจัยสนับสนุนให้กลายเป็นเมืองอัจฉริยะโดยสมบูรณ์แบบ ซึ่งปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาเมืองอัจฉริยะนครเชียงใหม่ประกอบไปด้วย การจัดการปกครองที่ดี นโยบาย การจัดการและองค์กรความร่วมมือของภาคเอกชน ความร่วมมือจากชุมชน เทคโนโลยีและโครงสร้างพื้นฐาน (สมिता เต็มเพิ่มพูน, อัชกรณ วังศ์ปรีดี, และดนุวสิน เจริญ, 2563)

## 5. วิธีดำเนินการวิจัย

### 5.1 รูปแบบการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษาเดี่ยว (Single Case Study) โดยผู้วิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์จากการสัมภาษณ์ตัวแทนของหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ของจังหวัดภูเก็ต ซึ่งมีเกณฑ์การเลือกสัมภาษณ์คือเลือกสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติของหน่วยงาน ลักษณะการสัมภาษณ์ใช้หลักการรูปแบบ

คำถามปลายเปิด มุ่งทำความเข้าใจในมุมมองของผู้ถูกสัมภาษณ์ เปิดมุมมองกว้างในการแสดงความคิดเห็นต่างๆ ในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติในการดำเนินงานภายในหน่วยงาน และปัญหาในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติ คำถามในการสัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติในแต่ละหน่วยงาน ว่าหน่วยงานมีการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาดำเนินงานหรือไม่ อย่างไร รวมถึงสัมภาษณ์ถึงปัญหาของการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานภาครัฐ เทคนิคที่ใช้ในวิธีการสัมภาษณ์คือมีการเตรียมองค์ความรู้จากการศึกษาหาข้อมูลไปก่อน เพื่อสอบถามถึงประเด็นที่มีข้อสงสัยเพิ่มเติม และมีการอัดเทปแบบบันทึกเสียง รวมถึงการจดบันทึกเพื่อสรุปข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อจัดเก็บข้อมูลให้ครบถ้วนและถูกต้องที่สุด โดยที่มาของคำถามในการสัมภาษณ์คือการมุ่งตอบคำถามในการวิจัย คือ จังหวัดภูเก็ตสามารถนำนโยบายเมืองอัจฉริยะไปดำเนินการได้มากน้อยเพียงใดและหน่วยงานภาครัฐจังหวัดภูเก็ตมีอุปสรรคในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร โดยมีการสัมภาษณ์ ณ วันที่ 13-20 ธันวาคม พ.ศ. 2563 จากนั้นนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาเก็บรวบรวมข้อมูล โดยใช้วิธีการถอดสัมภาษณ์จากเทปบันทึกเสียง มาวิเคราะห์ถึงกระบวนการนำนโยบายมาปฏิบัติและวิเคราะห์ถึงปัญหาในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ โดยใช้หลักการการวิเคราะห์ข้อมูลจากประเด็นที่ศึกษา และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ จากนั้นนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ ทบทวนตามประเด็นที่ต้องการศึกษา จัดรูปแบบการวิเคราะห์การศึกษาในกระบวนการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติและประเด็นปัญหาในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ จากนั้นนำเสนอผลการวิจัยในรูปแบบของการพรรณนาและบรรยายในประเด็นการศึกษาตามวัตถุประสงค์และคำถามของการวิจัยอย่างละเอียดและครบถ้วนสมบูรณ์ที่สุด

## 5.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

ประชากรเป้าหมายในการวิจัยครั้งนี้ใช้การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์จากผู้แทนของหน่วยงานภาครัฐจังหวัดภูเก็ตจำนวน 33 คน จาก 24 หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติตามหน้าที่ความรับผิดชอบในการพัฒนาจังหวัดภูเก็ต โดยจัดแบ่งเป็น 6 มิติ ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจอัจฉริยะ ด้านการเดินทางและขนส่งอัจฉริยะ ด้านพลเมืองอัจฉริยะ ด้านสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะ ด้านการดำรงชีวิตอัจฉริยะ และด้านการบริหารภาครัฐอัจฉริยะ โดยมีเกณฑ์การเลือกรูปแบบในการจัดแบ่งตามมิติต่างๆ จากการดำเนินงานในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติในการพัฒนาเมืองของแต่ละหน่วยงานภาครัฐของจังหวัดภูเก็ต

### 5.3 การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัย

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ มาเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้วิธีการถอดเทป บันทึกเสียงจากนั้นผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ถึงกระบวนการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติเพื่อพัฒนาด้านต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐจังหวัดภูเก็ต โดยวิเคราะห์จากรูปแบบการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาดำเนินงานจากการดำเนินโครงการต่างๆ ของหน่วยงานและวิเคราะห์ปัจจัยปัญหาในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติในการพัฒนาจังหวัดภูเก็ต

## 6. ผลการวิจัย

### 6.1 ความก้าวหน้าของการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะไปปฏิบัติ

การนำนโยบายเมืองอัจฉริยะจังหวัดภูเก็ตสามารถแบ่งรูปแบบการพัฒนาได้ 6 มิติ ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจอัจฉริยะ มิติด้านการเดินทางและขนส่งอัจฉริยะ ด้านพลเมืองอัจฉริยะ ด้านสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะ ด้านการดำรงชีวิตอัจฉริยะ และด้านการบริหารภาครัฐอัจฉริยะ สรุปได้ดังต่อไปนี้

#### 6.1.1 มิติด้านเศรษฐกิจอัจฉริยะ (Smart Economy)

มิติด้านเศรษฐกิจอัจฉริยะ เป็นการพัฒนารูปแบบเศรษฐกิจทั้งหมดของจังหวัดภูเก็ต ทั้งเศรษฐกิจท่องเที่ยว เศรษฐกิจอุตสาหกรรม และเศรษฐกิจการเกษตร หน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองด้านเศรษฐกิจมีทั้งหมด 7 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดภูเก็ต สำนักงานเกษตรจังหวัดภูเก็ต สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดภูเก็ต สำนักงานประมงจังหวัดภูเก็ต สำนักงานพาณิชย์จังหวัดภูเก็ต สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดภูเก็ต และสำนักงานพลังงานจังหวัดภูเก็ต การนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานมีความแตกต่างกันไป ดังต่อไปนี้ สำนักงานเกษตรและสหกรณ์และสำนักงานเกษตรได้รับความร่วมมือกับทางมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ สาขาวิทยาเขตภูเก็ตในการสนับสนุนเครื่องมือในการผลิตสินค้าและมีการศึกษาข้อมูลจาก ศูนย์เทคโนโลยีเกษตรและนวัตกรรม (Agritech and Innovation Center: AIC) โดยศูนย์ AIC จะมุ่งเน้นการส่งเสริมเทคโนโลยีเกษตรสิ่งประดิษฐ์ นวัตกรรม ในรูปแบบต่างๆ จากฐานข้อมูลเดิมที่มีอยู่ สำนักงานเกษตรและสหกรณ์และสำนักงานเกษตรมีการศึกษาข้อมูลจากศูนย์ AIC เพื่อนำข้อมูลที่ได้ศึกษามาเพื่อพัฒนาสินค้าทางการเกษตรในรูปแบบสินค้าแปรรูปเพื่อสร้างทางเลือกของสินค้า สำนักงานพาณิชย์ได้มีการนำระบบเทคโนโลยีและนวัตกรรมเข้ามาสร้างมูลค่าสินค้า โดยการสร้างอัตลักษณ์ให้กับตัวสินค้าเพื่อสร้างความน่าสนใจและการสนับสนุนจากภาคเอกชนในการผลิตสินค้า สำนักงานปศุสัตว์ สำนักงานประมงมีการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติในการให้บริการ

ประชาชนให้สามารถเข้าถึงการให้บริการของหน่วยงานได้สะดวกรวดเร็วขึ้น สำนักงานพลังงานได้รับการสนับสนุนโครงการจากสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล โดยมีการนำเทคโนโลยีมาปรับใช้ในเรื่องการใช้พลังงานทดแทน การนำพลังงานทดแทนเข้ามาใช้ การอนุรักษ์พลังงาน รวมถึงการนำข้อมูลการพัฒนาเชิงพื้นที่และการจัดทำข้อมูล เพื่อจัดทำโครงการการพัฒนาด้านพลังงาน จะเห็นได้ว่าในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติแตกต่างกันไปตามลักษณะการดำเนินงานของหน่วยงาน โดยมีเป้าหมายในการพัฒนามิติด้านเศรษฐกิจให้มีความมั่นคงและสามารถเป็นส่วนหนึ่งในการเป็นเมืองอัจฉริยะ

จากการศึกษา พบว่า ในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติในมิติด้านเศรษฐกิจใน ส่วนของภาคการเกษตรและภาคพาณิชย์ ถึงแม้จะมีการนำเทคโนโลยีเข้ามาร่วมประยุกต์ในการผลิตสินค้าทางเกษตรและเชิงพาณิชย์เพื่อสร้างทางเลือกสินค้าให้กับประชาชน รวมถึงมีภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุน แต่ในขณะเดียวกันเศรษฐกิจด้านอุตสาหกรรมด้านการเกษตรและพาณิชย์กลับไม่ได้รับการสนับสนุนในส่วนของงบประมาณจากทางภาครัฐในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติมากนัก เนื่องจากจังหวัดภูเก็ตได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมด้านการท่องเที่ยวที่กำลังเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วเพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง ทำให้บางที่การพัฒนาเศรษฐกิจด้านอื่นๆ ถูกเพิกเฉยไป ดังนั้น สิ่งหนึ่งที่จะทำให้นโยบายเมืองอัจฉริยะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพคือ การให้ความสำคัญในเศรษฐกิจทุกๆ ด้าน รวมถึงการสร้างความร่วมมือในภาคส่วนต่างๆ เพื่อส่งเสริมการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาพัฒนาเมืองในมิติของด้านเศรษฐกิจควบคู่กันไปในทุกๆ ด้านทั้งเศรษฐกิจเชิงการเกษตร เศรษฐกิจเชิงพาณิชย์ และเศรษฐกิจด้านการท่องเที่ยว เพื่อยกระดับการพัฒนาเมืองในด้านเศรษฐกิจให้มีความยั่งยืน

### 6.1.2 ด้านการเดินทางและขนส่งอัจฉริยะ (Smart Mobility)

มิติด้านการเดินทางและขนส่งอัจฉริยะ เป็นการพัฒนาการเข้าถึงในเรื่องของระบบบริการขนส่งสาธารณะของประชาชนและนักท่องเที่ยว รวมถึงการบริหารจัดการในเรื่องของการจราจรภายในจังหวัดภูเก็ต มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด 2 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานขนส่งจังหวัดภูเก็ต สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดภูเก็ต การนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติของทั้งสองหน่วยงานมีความแตกต่างกันพอสมควร สำนักงานขนส่งจังหวัดภูเก็ตมีการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติโดยตรง เล็งเห็นถึงการสร้างทางเลือกและการเข้าถึงการให้บริการขนส่งกับประชาชนและนักท่องเที่ยว ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลและองค์กรเอกชน นั่นคือ บริษัทภูเก็ตพัฒนาเมือง ในการจัดทำโครงการพัฒนา โดยมีการจัดตั้งคณะทำงาน มีความร่วมมือกันในการปรับปรุงเส้นทางการเดินทางให้สามารถเข้าถึงสถานที่ท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ต นอกจากนี้ ยังมีการนำระบบเทคโนโลยีมาใช้ในการ

สร้างแอปพลิเคชันที่เข้าถึงเส้นทางการเดินทางของบริการขนส่งสาธารณะและปรับรูปแบบการคิดค่าโดยสารรถแท็กซี่จากมิเตอร์เป็นแบบแอปพลิเคชันและปรับค่าโดยสารให้เป็นราคาที่ไม่สูงจนเกินไปเพื่อสร้างทางเลือกในการเดินทาง แตกต่างกับการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดภูเก็ต ส่วนใหญ่จะเป็นการสนับสนุนในการพัฒนาเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงมากกว่าการจัดทำโครงการพัฒนาเอง

จากการศึกษาพบว่า ถึงแม้รูปแบบการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติของทั้งสองหน่วยงานจะแตกต่างกันแต่ทั้งสองหน่วยงานก็มีเป้าหมายเดียวกันคือสร้างมาตรฐานด้านโครงสร้างการคมนาคมให้กับจังหวัดภูเก็ต สำนักงานขนส่งจังหวัดภูเก็ตมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนในการสร้างทางเลือกในการเดินทางและการเข้าถึงการให้บริการสำหรับประชาชนและนักท่องเที่ยว แนวทางการพัฒนาของสำนักงานขนส่งภูเก็ตมีการส่งเสริมการสร้างทางเลือกเพื่อเป้าหมายการใช้บริการรถสาธารณะให้กับประชาชน สร้างการรับรู้โดยการมุ่งใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการสร้างความตระหนักรู้ของประชาชน มีการตั้งคณะทำงาน มีความร่วมมือกันระหว่างสำนักงานขนส่งจังหวัดภูเก็ตและองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตในการปรับปรุงเส้นทางการเดินทางให้ไม่วกวน สามารถเชื่อมต่อเส้นทางและสามารถเข้าถึงสถานที่ท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ตได้ ส่วนสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองได้มีการเตรียมผังเมืองรวมเพื่อเตรียมความพร้อมให้เข้ากับการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติ นอกจากนี้ ในเรื่องของกฎหมายก็มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในเรื่องของการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงการตรวจสอบกฎหมายในด้านของการใช้ที่ดินตามผังเมือง รวมถึงการจัดเตรียมวางแผนการเตรียมเสาสัญญาณกล้องวงจรปิดเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องของการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติโดยตรง การสร้างคุณภาพและการพัฒนาให้กับโครงสร้างหลายๆ พื้นที่ในจังหวัดเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติเพื่อพัฒนาจังหวัดภูเก็ตในทุกๆ ด้านให้มีความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพมากที่สุด

### 6.1.3 ด้านพลเมืองอัจฉริยะ (Smart People)

มิติที่ 3 มิติด้านพลเมืองอัจฉริยะ มุ่งเน้นการพัฒนาความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของประชาชน มีหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง 9 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดภูเก็ต สำนักงานประกันสังคมจังหวัดภูเก็ต สำนักงานจัดหางานจังหวัดภูเก็ต สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดภูเก็ต สำนักงานอาชีวศึกษาจังหวัดภูเก็ต สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบจังหวัดภูเก็ต สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดภูเก็ต สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจังหวัดภูเก็ต และสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดภูเก็ต เริ่มต้นที่หนึ่งด้านสำคัญคือการศึกษา โดยสำนักงานอาชีวศึกษา สำนักงานส่งเสริมการศึกษา

นอกระบบ สำนักงานศึกษาธิการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติคล้ายคลึงกันคือการนำระบบเทคโนโลยีมาปรับใช้ในเรื่องของรูปแบบการเรียนการสอนแบบออนไลน์ การให้บริการต่างๆ การส่งเอกสารผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ การสร้างทางเลือกการเรียนรู้ มีห้องสมุดออนไลน์ที่สามารถค้นคว้าได้ง่ายขึ้น สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติค่อนข้างน้อย ส่วนใหญ่เป็นการนำระบบเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดทำข้อมูลและการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน สำนักงานประกันสังคมและสำนักงานจัดหางานเป็นการนำระบบเทคโนโลยีมาปรับใช้ในการให้บริการของประชาชนจังหวัดภูเก็ต เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการให้บริการที่สะดวกขึ้น และสำนักงานคุมประพฤติมีการนำระบบเทคโนโลยีมาปรับใช้ในการดำเนินงานของหน่วยงาน เช่น การรับรายงานตัวผู้ถูกคุมประพฤติผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ การประกาศกิจกรรมต่างๆ ผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต และมีการนำนวัตกรรมทางเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการดำเนินงานคือทำไร้อัจฉริยะ

ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าหลายหน่วยงานที่มีการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติคล้ายคลึงกันแต่ยังมีความแตกต่างตามลักษณะการดำเนินงานของหน่วยงาน โดยมุ่งเน้นไปยังเรื่องการพัฒนาทางการศึกษา เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและนอกจากพัฒนาเกี่ยวกับพื้นฐานทางการศึกษา พัฒนาคุณภาพชีวิตในเรื่องของการจัดหางาน การพัฒนาพื้นฐานสังคมและความมั่นคงของประชากรจังหวัดภูเก็ตแล้ว ยังมีการมุ่งพัฒนาเรื่องของความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของประชาชนและนักท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ตในทุกๆ ด้าน ผ่านรูปแบบการนำระบบเทคโนโลยีเข้ามาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานผ่านโครงการต่างๆ ตามลักษณะการทำงานของหน่วยงานเพื่อเป็นหนึ่งกำลังสำคัญในการพัฒนาจังหวัดภูเก็ตให้เป็นเมืองอัจฉริยะ

#### 6.1.4 ด้านสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะ (Smart Environment)

มิติที่ 4 มิติด้านสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะ การพัฒนาเมืองของมิติด้านนี้จะคำนึงถึงผลกระทบต่างๆ ที่มีต่อสิ่งแวดล้อมและสภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น สำหรับมิติด้านสิ่งแวดล้อมมีเพียง สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จากการศึกษา พบว่า หน่วยงานมีการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติยังไม่มากนัก วิเคราะห์จากการที่ไม่ได้มีการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติในการดำเนินงานของหน่วยงานเลย แต่ทางสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีการให้ความร่วมมือในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติคือการนำระบบเทคโนโลยีมาปรับใช้ในการจัดทำข้อมูลต่างๆ ที่ใช้แพลตฟอร์มจากส่วนกลางและยังมีการนำนวัตกรรมเทคโนโลยีมาใช้ในการดำเนินงานของสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการเฝ้าระวังคุณภาพน้ำและการจัดการขยะ

### 6.1.5 ด้านการดำรงชีวิตอัจฉริยะ (Smart Living)

มิติที่ 5 มิติด้านการดำรงชีวิตอัจฉริยะ มุ่งเน้นการพัฒนาเมืองให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ให้กับประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งมีหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องได้แก่ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดภูเก็ตและสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดภูเก็ต การนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดภูเก็ตส่วนใหญ่เป็นการสนับสนุนการนำนโยบายมาปฏิบัติโดยการเข้าร่วมกับอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านในการทำโครงการต่างๆ ในการดูแลประชาชนในชุมชน เพื่อมุ่งเน้นการดูแลสุขภาพของประชาชนแตกต่างกันกับสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดภูเก็ตที่ได้มีการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติ โดยมีการร่วมมือกันกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล ทั้งยังมีการทำงานร่วมกันกับส่วนกลางจังหวัดภูเก็ต สถานีตำรวจและภาครัฐ แบ่งการทำงานด้านความปลอดภัยเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ถนน ท่าเรือ และระบบการแจ้งเตือนภัย และอีกหนึ่งโครงการสำคัญคือโครงการ CCTV โดยสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดภูเก็ตเป็นศูนย์รวมกล้อง ศูนย์ 17 ที่รับผิดชอบดูแลและควบคุมกล้อง CCTV ของจังหวัดภูเก็ตทั้งหมด

จากการศึกษา พบว่า ทั้งสองหน่วยงานมีการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติแตกต่างกัน แต่มีเป้าหมายเดียวกันคือมุ่งเน้นการพัฒนาการอำนวยความสะดวกต่างๆ ให้กับประชาชน สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดภูเก็ตจะสนับสนุนการนำนโยบายมาปฏิบัติโดยการเข้าร่วมกับอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านในการทำโครงการต่างๆ ในการดูแลประชาชนในชุมชนของจังหวัดภูเก็ต เพื่อมุ่งเน้นการดูแลสุขภาพของประชาชนจังหวัดภูเก็ต รวมถึงการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แตกต่างกับสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดภูเก็ตที่ได้รับความรับผิดชอบในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติจากสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล แบ่งการทำงานด้านความปลอดภัยเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ถนน ท่าเรือ และระบบการแจ้งเตือนภัย และอีกหนึ่งโครงการสำคัญคือโครงการ CCTV สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดภูเก็ตเป็นศูนย์รวมกล้อง ศูนย์ 17 ที่รับผิดชอบดูแลและควบคุมกล้อง CCTV ของจังหวัดภูเก็ตทั้งหมด มุมมองการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติในการพัฒนามิติด้านสิ่งแวดล้อมของจังหวัดภูเก็ต ผู้ให้สัมภาษณ์ได้กล่าวว่า “จังหวัดภูเก็ตควรมีการบริหารจัดการน้ำอัจฉริยะ” เพราะสิ่งสำคัญในการดึงดูดนักท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ตคือทะเลที่มีความสวยงาม ดังนั้น การคำนึงถึงเรื่องของการบริหารจัดการน้ำจึงถือว่าเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่สร้างความมั่นคงในการพัฒนาด้านการใช้ชีวิตอัจฉริยะให้สามารถเป็นหนึ่งพื้นฐานที่สำคัญของการพัฒนาจังหวัดภูเก็ตให้เป็นเมืองอัจฉริยะ (นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดภูเก็ต, การสื่อสารส่วนบุคคล, 16 ธันวาคม 2563)

### 6.1.6 ด้านการบริหารภาครัฐอัจฉริยะ (Smart Governance)

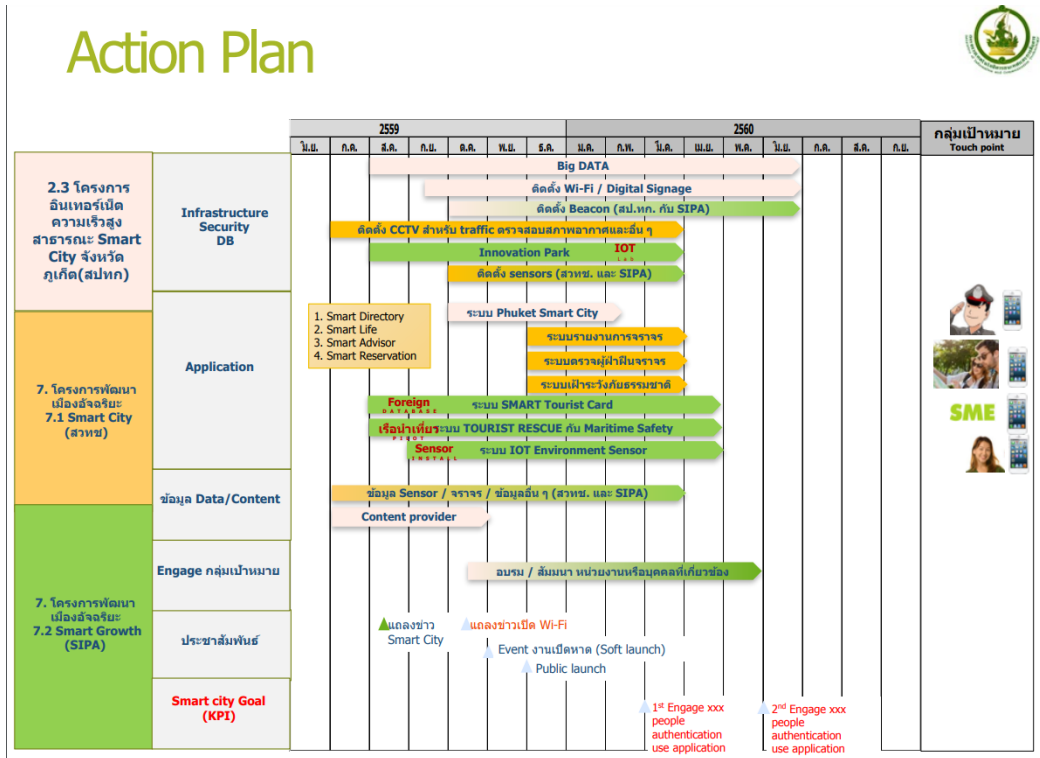
มิติด้านการบริหารภาครัฐอัจฉริยะ มุ่งเน้นการพัฒนาระบบการบริการภาครัฐ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ มีการใช้เทคโนโลยีเข้ามาพัฒนาและประยุกต์ใช้นวัตกรรมในการให้บริการต่างๆ มีหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง 3 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จังหวัดภูเก็ต สำนักงานจังหวัดภูเก็ต การนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติของทั้ง 3 หน่วยงาน มีความคล้ายคลึงกัน สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลและสำนักงานจังหวัดภูเก็ตถือว่าเป็นหนึ่งเสาหลักในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติในการพัฒนาจังหวัดภูเก็ตให้เป็นเมืองอัจฉริยะ โดยสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลมีแนวคิดในการมีส่วนร่วมระหว่างหน่วยงาน ทั้งหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานเอกชน มีการจัดแบ่งโครงการและติดต่อประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบกับการดูแลด้านนั้นๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมกับโครงการต่างๆ ในการพัฒนา เช่น โครงการ CCTV ทำงานร่วมกับสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดภูเก็ต โครงการ Smart Bus ทำงานร่วมกันกับสำนักงานขนส่งจังหวัดภูเก็ต เป็นต้น ต่อมาสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติภายใต้กรอบของนโยบายทางภาครัฐมีการเล็งเห็นถึงความสำคัญในการตระหนักรู้เกี่ยวกับนโยบายเมืองอัจฉริยะ โดยการจัดทำโครงการต่างๆ ให้กับผู้นำชุมชนเพื่อไปดำเนินการในแต่ละชุมชน เพื่อสร้างกระบวนการในการให้ความรู้และการสร้างเครือข่ายให้กับชุมชน

จากการศึกษา พบว่าทั้ง 3 หน่วยงานมุ่งพัฒนามิติด้านการจัดการภาครัฐให้เป็นไปอย่างชาญฉลาดและพัฒนามิตีอื่นควบคู่กันไปด้วย เพื่อเป็นหนึ่งในกำลังขับเคลื่อนที่สำคัญในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติให้มีความก้าวหน้า สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลและศาลากลางจังหวัดภูเก็ตถือว่าเป็นเสาหลักในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติในการพัฒนาจังหวัดภูเก็ตให้เป็นเมืองอัจฉริยะ มีการจัดแบ่งโครงการต่างๆ และติดต่อประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบกับการดูแลด้านนั้นๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัดภูเก็ต เช่น โครงการ CCTV ทำงานร่วมกันกับสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดภูเก็ต โครงการ Smart Bus ทำงานร่วมกันกับสำนักงานขนส่งจังหวัดภูเก็ต เป็นต้น สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติภายใต้กรอบของนโยบายทางภาครัฐ มีการเล็งเห็นถึงความสำคัญในการตระหนักรู้เกี่ยวกับนโยบายเมืองอัจฉริยะ จึงได้มีการสร้างความตระหนักรู้ให้กับประชาชน โดยการจัดทำโครงการต่างๆ ให้กับผู้นำชุมชนเพื่อไปดำเนินการในแต่ละชุมชนเพื่อสร้างกระบวนการในการให้ความรู้และการสร้างเครือข่ายให้กับชุมชน เพื่อเตรียมความพร้อมและเพื่อรองรับความต้องการที่เพิ่มขึ้นของประชากรจังหวัดภูเก็ตและมุ่งเข้าสู่เมืองอัจฉริยะ

จากการศึกษาเชิงทฤษฎีจากแผนพัฒนาเมืองอัจฉริยะภูเก็ตและการสัมภาษณ์หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติในการพัฒนาจังหวัดภูเก็ตให้เป็นเมืองอัจฉริยะ พบว่า กระบวนการการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐจังหวัดภูเก็ตนั้นเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจจากบนสู่ล่าง เป็นการรับนโยบายเมืองอัจฉริยะมาจากส่วนกลาง จากนั้นจะมีการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาดัดแปลงเพื่อจัดทำโครงการต่างๆ เพื่อพัฒนาจังหวัดภูเก็ตในแต่ละด้านตามลักษณะการดำเนินงานของหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน ซึ่งมีรูปแบบเดียวกันกับรูปแบบการบริหารของคณะกรรมการทำงานระดับชาติ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการนำระบบคณะกรรมการมาใช้ในการบริหารราชการ แต่เนื่องจากการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการมีขั้นตอนในการดำเนินงานค่อนข้างมาก ส่งผลให้ต้องดำเนินการภายใต้ระเบียบและกฎเกณฑ์ กระบวนการการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐจังหวัดภูเก็ตขับเคลื่อนแนวทางการวางแผนพัฒนาผ่านโครงการต่างๆ เพื่อพัฒนาเมืองแต่ละด้าน เสาหลักที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายเมืองอัจฉริยะคือสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล ซึ่งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและประสานงานเพื่อขอความร่วมมือให้หน่วยงานรัฐบาล ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรวมถึงภาคเอกชนในกระบวนการการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติและแก้ไขปัญหาต่างๆ ตามรูปแบบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่ดูแลรับผิดชอบการพัฒนาให้สามารถมุ่งเข้าสู่เมืองอัจฉริยะอย่างมีประสิทธิภาพ

ความก้าวหน้าในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติ ถือว่ามีความก้าวหน้าและสามารถดำเนินการพัฒนาเมืองเห็นผลได้อย่างชัดเจนบางมิติเท่านั้น ได้แก่ 1) การเชื่อมโยงอัจฉริยะ ที่มีการดำเนินการจัดทำโครงการเพื่อสร้างทางเลือกในการคมนาคมของประชาชนและนักท่องเที่ยว เช่น รถบริการสาธารณะ โครงการเรื่อนำเที่ยว การปรับปรุงแบบค่าโดยสารของแท็กซี่ เป็นต้น 2) เศรษฐกิจอัจฉริยะ ที่มีการจัดทำโครงการเพื่อพัฒนาด้านเศรษฐกิจของภูเก็ต เช่น โครงการการนำพลังงานทดแทนไปใช้ในอาคาร การใช้โซลาร์ฟลัทแทนไฟฟ้า การสร้างแบรนด์สินค้าโดยการสร้างอัตลักษณ์ให้มีความน่าสนใจ การนำนวัตกรรมเข้ามาประยุกต์ใช้กับการสร้างสินค้าทางการเกษตร เป็นต้น 3) การท่องเที่ยวอัจฉริยะ การพัฒนาเมืองภูเก็ตให้เป็นเมืองท่องเที่ยวชั้นนำ และ 4) ประชาชนอัจฉริยะ ที่มีการจัดทำโครงการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน เช่น โครงการ CCTV โครงการเสาสัญญาณเตือนภัย โครงการ WIFI สาธารณะเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชน เป็นต้น

รูปภาพที่ 1 แผนพัฒนาเมืองอัจฉริยะจังหวัดภูเก็ต



ที่มา: ฉัตรชัย คุณปิติลักษณ์ (ม.ป.ป.)

ขณะเดียวกันการนำนโยบายอัจฉริยะมาปฏิบัติในมิติด้านอื่นกลับยังไม่มีความก้าวหน้าในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติอย่างชัดเจน มีเพียงการนำเทคโนโลยีเข้ามาประยุกต์ใช้กับการดำเนินงานเท่านั้น เช่น การส่งเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ การให้บริการประชาชนในรูปแบบออนไลน์ เป็นต้น ซึ่งเป็นผลจากการขาดความรู้ความเข้าใจในตัวนโยบาย ทั้งนี้จังหวัดภูเก็ตก็ยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาเมืองภายใต้กรอบนโยบายเมืองอัจฉริยะ โดยการวางแผนจัดทำโครงการต่างๆ เพื่อพัฒนาให้ทุกมิติสามารถเป็นส่วนหนึ่งของการมุ่งเข้าสู่เมืองอัจฉริยะ แนวทางการบริหารจัดการนโยบายเมืองอัจฉริยะควรมีการดำเนินการให้อยู่ภายใต้วิสัยทัศน์ของจังหวัดกล่าวคือ “ศูนย์กลางการท่องเที่ยว ระดับนานาชาติที่ยั่งยืน” เนื่องจากจังหวัดภูเก็ตเป็นเมืองศูนย์กลางการท่องเที่ยว การศึกษา และนวัตกรรมบริการในระดับมาตรฐานสากล การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคมและประชาชนควรมีการสร้างการมีส่วนร่วมในส่วนของภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อดำเนินการผลักดันโครงการต่างๆ เพื่อแก้ไข

ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ด้านโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ รวมถึงการพัฒนาคนให้มีทักษะด้านดิจิทัล ขับเคลื่อนนโยบายเมืองอัจฉริยะภายใต้แนวคิดการพัฒนาเมืองให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี อย่างยั่งยืนและสามารถยกระดับความสามารถในการแข่งขันของจังหวัดภูเก็ตให้เป็นจังหวัดนำร่องและมุ่งเป็นเมืองอัจฉริยะต้นแบบของประเทศไทย

## 6.2 ปัญหาในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาใช้ในจังหวัดภูเก็ต

จากการศึกษาสามารถสรุปประเด็นปัญหาที่สำคัญในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติในการพัฒนาจังหวัดภูเก็ตได้ 3 ประการ ดังนี้

### 6.2.1 การจัดสรรงบประมาณที่ล่าช้าและไม่เพียงพอจากรัฐบาล

เนื่องจากตามนโยบายที่จังหวัดภูเก็ตได้รับในส่วนของงบประมาณที่จัดสรรมาให้จากส่วนกลางน้อย ส่งผลให้งบประมาณในการยกระดับโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชากร เช่น อุปกรณ์อำนวยความสะดวกในด้านความปลอดภัย ระบบขนส่งสาธารณะ เป็นต้น นอกจากนี้ กระบวนการการจัดทำโครงการเพื่อพัฒนาเมืองภายใต้ นโยบายเมืองอัจฉริยะมีความล่าช้าในการอนุมัติงบประมาณจากรัฐบาล เนื่องจากการนำนโยบายมาปฏิบัติเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจจากบนสู่ล่าง ส่งผลให้การดำเนินการโครงการพัฒนาเมืองภายใต้ นโยบายเมืองอัจฉริยะล่าช้าตามไปด้วย การนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติเพื่อพัฒนาจังหวัดภูเก็ตในมิติต่างๆ จึงต้องใช้งบประมาณและทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้ประหยัดในเรื่องของต้นทุนต่างๆ ให้มากที่สุดโดยคำนึงถึงความคุ้มค่าและประสิทธิภาพในการพัฒนา รวมถึงการประสานงานขอความร่วมมือจากนักลงทุนจากภาคเอกชนในการพัฒนาเมืองภายใต้การนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติ

### 6.2.2 การตอบสนองของประชาชนต่อนโยบายเมืองอัจฉริยะ

การตอบสนองของประชาชนต่อนโยบายเมืองอัจฉริยะ เนื่องจากประชาชนขาดความเข้าใจในการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการพัฒนาเมืองเพื่อมุ่งเข้าสู่เมืองอัจฉริยะและมีความล่าช้าหลังทางความคิดในการดำเนินชีวิต ส่งผลให้บางโครงการของการพัฒนาเมืองภายใต้เมืองอัจฉริยะ ไม่ได้รับการตอบสนองจากประชาชน เช่น โครงการ CCTV โครงการพลังงานทดแทน โครงการ Smart bus เป็นต้น ในหลายๆ โครงการประชาชนไม่ให้ความสนใจในการใช้กับการดำเนินชีวิตประจำวันมีเพียงการรับรู้ว่าภาครัฐของภูเก็ตจัดทำโครงการมาเพียงเท่านั้น

### 6.2.3 การประสานงานระหว่างหน่วยงานในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติ

เนื่องจากการไม่เข้าใจในนโยบายเมืองอัจฉริยะในทิศทางเดียวกันของหน่วยงาน ขาดแผนงานหรือแจ้งวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนต่อการจัดทำโครงการเพื่อพัฒนา ส่งผลให้การประสานงานขอความร่วมมือยังขาดความเข้าใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้ความก้าวหน้า

ในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะไปปฏิบัติเพื่อพัฒนาเมืองค่อนข้างมีความล่าช้าในแต่ละโครงการ และไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 7. สรุปผลการวิจัย

แนวคิดเมืองอัจฉริยะเป็นอีกหนึ่งแนวทางในการนำมาพัฒนาเมือง โดยมีการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีเข้ามาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาเมือง ให้สามารถใช้ประโยชน์จากระบบคมนาคมขนส่ง ระบบสาธารณสุขปโภค ระบบสาธารณสุขการที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมืองต้นแบบที่มีความสำคัญในการมุ่งพัฒนาเมืองให้เป็นเมืองอัจฉริยะของประเทศไทยคือจังหวัดภูเก็ต เนื่องจากจังหวัดภูเก็ตถือว่าเป็นจังหวัดที่มีปัจจัยการเติบโตทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้ภาครัฐมุ่งเน้นการพัฒนาจังหวัดภูเก็ตให้เป็นเมืองอัจฉริยะที่เน้นการขยายศักยภาพของจังหวัดเพื่อรองรับนักท่องเที่ยวที่เข้ามาและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในทุกด้าน เพื่อสร้างโครงสร้างเศรษฐกิจในรูปแบบใหม่ภายใต้แนวคิดเมืองอัจฉริยะ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความก้าวหน้าในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะไปปฏิบัติในการพัฒนาจังหวัดภูเก็ต การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ประชากรเป้าหมายในการวิจัยครั้งนี้ใช้การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์จากผู้แทนของหน่วยงานภาครัฐจำนวน 33 คน จาก 24 หน่วยงาน จากนั้นนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ถึงความก้าวหน้าในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติของจังหวัดภูเก็ต โดยจัดแบ่งองค์ประกอบเป็น 6 มิติ ได้แก่ มิติเศรษฐกิจอัจฉริยะ มิติการเดินทางและขนส่งอัจฉริยะ มิติพลเมืองอัจฉริยะ มิติสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะ มิติการดำรงชีวิตอัจฉริยะ และมิติการบริหารภาครัฐอัจฉริยะ

การศึกษาความก้าวหน้าและกระบวนการนำนโยบายการพัฒนาเมืองอัจฉริยะของจังหวัดภูเก็ตไปปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ พบว่าแนวคิดเมืองอัจฉริยะเป็นหนึ่งในแนวทางเลือกที่จะนำมาพัฒนาเมืองและเป็นกลไกสำคัญในการจัดการและการบริหารเมือง มุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างเศรษฐกิจและสังคมเพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง ทิศทางการพัฒนาเมืองภูเก็ตค่อนข้างมีความแตกต่างจากเมืองอื่นๆ ในประเทศไทย เนื่องจากจังหวัดภูเก็ตเป็นหนึ่งในจังหวัดที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและภาคเอกชนเข้ามา มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนาความก้าวหน้าในการนำนโยบายมาปฏิบัติที่เห็นผลได้อย่างชัดเจน แบ่งออกได้เป็น 4 ด้านหลัก ได้แก่ 1) Smart Mobility การพัฒนาและยกระดับระบบคมนาคมขนส่งทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ เพื่อรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ต รวมถึงการสร้างทางเลือกในการคมนาคมของจังหวัดภูเก็ต 2) Smart Economy การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสาธารณสุขปโภค สนับสนุนให้มีการพัฒนาระบบผลิตไฟฟ้า โดยใช้พลังงานจากธรรมชาติ

หรือพลังงานทดแทน การสนับสนุนการสร้างสินค้าเพื่อกระตุ้นรายได้ของประชาชน เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจด้านการท่องเที่ยวของจังหวัด 3) Smart Tourism การพัฒนาเมืองภูเก็ตให้เป็นเมืองท่องเที่ยวชั้นนำและ 4) Smart People การพัฒนาด้านความเป็นอยู่ ปลอดภัยของประชาชนเมืองและการพัฒนาด้านการศึกษา ภายใต้นโยบายเมืองอัจฉริยะ จังหวัดภูเก็ตเล็งเห็นว่าสิ่งสำคัญในการเตรียมความพร้อมเพื่อที่จะเป็นเมืองอัจฉริยะ ต้องได้รับการสนับสนุนจากทางรัฐบาลและการมีส่วนร่วมระหว่างประชาชนและองค์กรเอกชนจึงจะสามารถพัฒนาเมืองให้มีความน่าอยู่ ปลอดภัย และเติบโตในด้านเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างของหน่วยงานภาครัฐจังหวัดภูเก็ต ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการดำเนินนโยบายเมืองอัจฉริยะ เป็นนโยบายที่ทุกหน่วยงานควรมีการนำมาปฏิบัติเพื่อพัฒนาในส่วนของการดำเนินงานภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการประชาชนและการบริหารจัดการ เพียงแต่การเข้าถึงและความเข้าใจในตัวนโยบายของประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐยังไม่สามารถเข้าใจในตัวนโยบายเมืองอัจฉริยะได้อย่างชัดเจน ส่งผลให้ความก้าวหน้าในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาใช้ในหน่วยงานต่างๆ ของทางภาครัฐนั้นยังเป็นความเข้าใจแค่การนำเทคโนโลยีหรือระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการดำเนินงานของหน่วยงานและบางหน่วยงานนั้นมีความเห็นว่าหน่วยงานของตนยังไม่มี ความเกี่ยวเนื่องในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติโดยตรง ในขณะเดียวกันบางหน่วยงานกลับมีความก้าวหน้าในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติอย่างชัดเจน (คณะกรรมการสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 ธันวาคม 2563)

การนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติในการพัฒนาจังหวัดภูเก็ตยังเผชิญปัญหาในการวางแผนการพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งสามารถจัดแบ่งได้ 3 ประการ ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณที่ล่าช้าและไม่เพียงพอจากรัฐบาล การตอบสนองของประชาชนต่อนโยบายเมืองอัจฉริยะ การประสานงานระหว่างหน่วยงานในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติ ดังนั้นการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติต้องคำนึงถึงปัญหาที่พบเพื่อนำมาวางแผนการเตรียมพร้อมในการรับมือกับปัญหาเพื่อมุ่งเข้าสู่เมืองอัจฉริยะ ปัญหาหลักในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติ ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นตรงกันว่า คือปัญหาในเรื่องของงบประมาณ เนื่องจากการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจจากบนลงล่าง การจะนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติผ่านการจัดทำโครงการและผ่านขั้นตอนต่างๆ อย่างรอบคอบ ส่งผลให้งบประมาณในการจัดทำโครงการส่งตรงลงมายังหน่วยงานค่อนข้างช้า รวมถึงบางหน่วยงานไม่ได้รับการสนับสนุนในเรื่องของงบประมาณเท่าที่ควร อีกปัญหาหลักคือเรื่องของบุคลากรของหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ยังไม่เข้าใจในตัวนโยบายเมืองอัจฉริยะอย่างชัดเจน ขาด

องค์ความรู้ในระบบเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงโยกย้ายของบุคลากร ส่งผลให้ความก้าวหน้าในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น การนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติ ควรสนับสนุนเรื่องของงบประมาณ พัฒนาระบบการบริหารงานบุคคล พัฒนาเรื่ององค์ความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานและประชาชนให้มีความรู้ ความเข้าใจในตัวนโยบายเมืองอัจฉริยะในทิศทางเดียวกัน เพื่อยกระดับโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ และการให้บริการประชาชน รวมถึงความสามารถในการบริหารจัดการจังหวัดภูเก็ตให้เป็นเมืองอัจฉริยะ (คณะกรรมการสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลท่านที่หนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 16 ธันวาคม 2563)

## 8. อภิปรายผลของการวิจัย

จังหวัดภูเก็ตถือว่าเป็นหนึ่งในจังหวัดของการนำร่องในเรื่องของการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติเพื่อพัฒนาด้านต่างๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชนและการบริหารจัดการเมือง การนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติในจังหวัดภูเก็ตได้มีการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาปรับใช้ในการจัดทำโครงการต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อพัฒนาจังหวัดภูเก็ตในทุกมิติ ตามลักษณะการดำเนินงานของหน่วยงานนั้น ให้สอดคล้องกับการดำเนินชีวิตและเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการให้บริการได้ดีขึ้น เพื่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนจังหวัดภูเก็ตและการพัฒนาจังหวัดภูเก็ตให้เป็นเมืองอัจฉริยะอย่างยั่งยืน

จากการศึกษา พบว่า กระบวนการการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะไปปฏิบัติมีความใกล้เคียงกับการนำนโยบายภาครัฐอื่นๆ ไปปฏิบัติ เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจจากบนลงล่าง ชับเคลื่อนแผนนโยบายตามอำนาจหน้าที่อย่างเป็นระบบ ดำเนินการโดยการรับนโยบายเมืองอัจฉริยะจากภาครัฐมาแปลงในการดำเนินงานของหน่วยงานผ่านการจัดทำโครงการต่างๆ เพื่อวางแผนพัฒนาจังหวัดภูเก็ต การนำนโยบายเมืองอัจฉริยะไปปฏิบัติมีจุดเริ่มต้นโดยการนำระบบเทคโนโลยีเข้ามาประยุกต์ใช้ในการวางแผนพัฒนาเมืองด้านต่างๆ เพื่อขยายขีดความสามารถและเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชนและการบริหารจัดการเมือง ซึ่งขัดแย้งกับทฤษฎีของ มุกุนด์ ชรีดาร์ (2561) ที่ได้กล่าวไว้ว่า เมืองอัจฉริยะไม่ใช่นโยบายที่ดำเนินด้วยการบริหารจากบนลงล่าง แต่เป็นการที่องค์กรต่างๆ และผู้คนในเมืองรวมพลังกันเพื่อทำให้ระบบโดยรวมมีประสิทธิภาพ

การนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติเพื่อพัฒนาจังหวัดภูเก็ต สามารถจัดแบ่งองค์ประกอบเป็น 6 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านเศรษฐกิจที่มีการนำระบบเทคโนโลยีเข้ามาประยุกต์ใช้ในการสร้างทางเลือกรายได้ให้กับประชาชน รวมถึงกระตุ้นเศรษฐกิจด้านอื่นๆ ให้ควบคู่ไปกับ

การพัฒนาเศรษฐกิจท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ต 2) ด้านการเดินทางการขนส่งที่มุ่งเน้นการสร้างทางเลือกในการคมนาคมให้กับประชาชนและนักท่องเที่ยว มีการปรับปรุงเส้นทางการเดินทางให้สามารถเข้าถึงสถานที่ท่องเที่ยวได้สะดวกยิ่งขึ้น มีการนำระบบเทคโนโลยีเข้ามาประยุกต์ใช้ในการสร้างแอปพลิเคชันเกี่ยวกับการแจ้งถึงเส้นทางการเดินทางของบริการขนส่งสาธารณะ ซึ่งสอดคล้องกับ วิสาชา ภูจินดา และปรียานารถ สดากร (2562) ที่ได้กล่าวไว้ว่า การพัฒนาเส้นทางการเดินทางและขนส่งอัจฉริยะนั้นเป็นปัจจัยสำคัญในการมุ่งไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจท่องเที่ยวในพื้นที่เศรษฐกิจของจังหวัด 3) ด้านพลเมือง มุ่งเน้นการพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชน มีการนำเทคโนโลยีเข้ามาประยุกต์ใช้ในการสร้างแอปพลิเคชันเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการให้บริการที่สะดวกยิ่งขึ้น อีกทั้งยังสร้างทางเลือกในระบบการศึกษาให้สามารถเข้าถึงบริการด้านการศึกษาระบบออนไลน์และสนับสนุนการจัดทำโครงการระบบบริการอินเทอร์เน็ตไร้สายสาธารณะ 4) ด้านสิ่งแวดล้อม ได้คำนึงถึงผลกระทบต่างๆ ที่มีต่อสิ่งแวดล้อมและสภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มีการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมเครื่องมือต่างๆ มาใช้ในการดำเนินงานของหน่วยงาน 5) ด้านการดำรงชีวิต มีการจัดทำโครงการต่างๆ เพื่อวางแผนพัฒนา การอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนให้มีความปลอดภัยและคุณภาพชีวิตที่ดี หนึ่งในโครงการสำคัญคือโครงการกล้องวงจรปิดและพลังงานทางเลือก ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีของ อชิรญา ชนะสงคราม (2562) ที่ได้กล่าวไว้ว่า เมืองอัจฉริยะคือเมืองที่ได้ถูกออกแบบและพัฒนาเพื่อให้ตอบโจทย์ของการดำเนินชีวิตของคนเมืองด้วยการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการจัดการในทุกด้าน โดยวางแผนจัดทำโครงการ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และ 6) ด้านการบริหารภาครัฐ มุ่งเน้นถึงการพัฒนาระบบการบริการภาครัฐ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชน การมีส่วนร่วมของหน่วยงาน ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยการใช้เทคโนโลยีเข้ามาพัฒนาและประยุกต์ใช้นวัตกรรมในการให้บริการต่างๆ ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีของ วรเดช จันทรศร (2552) ที่ได้เสนอไว้ว่า สิ่งสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติคือการได้รับการรับรู้ ความเข้าใจ ยอมรับ และสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ปฏิบัติตามนโยบายและผู้ได้รับผลจากนโยบาย ซึ่งจะถือว่าเป็นเครื่องมือที่ทำให้นโยบายได้รับความสำเร็จ

หนึ่งกำลังสำคัญในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติเพื่อพัฒนาจังหวัดภูเก็ต คือ สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (DEPA) ซึ่งสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจ มีหน้าที่จัดทำแผนยุทธศาสตร์การส่งเสริมนโยบายให้สอดคล้องกับการพัฒนาดิจิทัล รวมถึงนวัตกรรมดิจิทัลต่างๆ ส่งผลให้สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจทำหน้าที่รับผิดชอบในการให้คำปรึกษาและประสานขอความร่วมมือในการจัดทำโครงการต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาโดยการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติเพื่อพัฒนาจังหวัดภูเก็ตให้เป็นเมืองอัจฉริยะ ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีของ เอกชัย สุมาลี (2562) ที่ได้กล่าวไว้ว่า สิ่งสำคัญใน

การเตรียมความพร้อมเพื่อที่จะเป็นเมืองอัจฉริยะนั้น ต้องได้รับการสนับสนุนจากทางรัฐบาลและความร่วมมือระหว่างภาคประชาชนและองค์กรเอกชน จึงจะสามารถพัฒนาเมืองเพื่อเป็นเมืองอัจฉริยะอย่างเต็มรูปแบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาและอุปสรรคที่พบในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐในการวางแผนจัดทำโครงการเพื่อพัฒนาจังหวัดภูเก็ต จะเห็นได้ว่า ปัญหาส่วนใหญ่เป็นเรื่องของงบประมาณที่ถูกจัดสรรมาไม่เพียงพอ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการหรือจัดทำโครงการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายเมืองอัจฉริยะได้ เช่น การจัดทำโครงการรถไฟฟ้าที่ปัจจุบันได้มีการยุติลงไปแล้ว ปัญหาที่พบในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติของจังหวัดภูเก็ต ในกรณีนี้ถือว่าเป็นปัญหาที่พบได้ในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติหลายจังหวัดในประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับ นันทวัน วงศ์ขจรกิตติ (2559) ที่ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนโยบายการให้บริการจังหวัดอัจฉริยะของประเทศไทย โดยมีกรณีศึกษาคือจังหวัดนครนายก พบว่าปัญหาในการนำแนวคิดเมืองอัจฉริยะมีปัญหาและอุปสรรคในด้านการเงินนโยบายที่ไม่ชัดเจน งบประมาณไม่เพียงพอ ขาดความเข้าใจ งบประมาณไม่เพียงพอ และโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่พร้อม ทำให้โครงการสิ้นสุดลง นี่จึงถือว่าเป็นประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติของประเทศไทย หากจังหวัดภูเก็ตสามารถหาแนวทางการแก้ไขประเด็นปัญหาคอนกรีตนี้ได้ การขับเคลื่อนนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติในการพัฒนาจังหวัดภูเก็ตให้เป็นเมืองอัจฉริยะจะมีความก้าวหน้ามากขึ้นและสามารถยกระดับการพัฒนาเมืองเพื่อมุ่งเข้าสู่เมืองอัจฉริยะต้นแบบของประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 9. ข้อเสนอแนะ

### 9.1 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

ประชาชนและเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐของจังหวัดภูเก็ตบางส่วนยังมีความเข้าใจในนโยบายเมืองอัจฉริยะไม่ชัดเจน ดังนั้น ควรมีการสร้างความรู้ถึงกระบวนการและความเข้าใจในตัวนโยบายเมืองอัจฉริยะมากกว่านี้ และควรมีการสนับสนุนเรื่องงบประมาณเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐจังหวัดภูเก็ตสามารถจัดสรรให้กับหน่วยงานต่างๆ เพื่อจัดทำโครงการพัฒนาโดยการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพที่สุด

### 9.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ควรมีการให้ความสำคัญในการพัฒนาเมืองโดยการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะไปปฏิบัติผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนมากขึ้น ให้ทุกภาคส่วนมีความเข้าใจในตัวนโยบายในทิศทางเดียวกัน

### 9.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาค้างต่อไป

ควรศึกษาการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาพัฒนาเมืองของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนว่าเหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไร นอกจากนี้ ควรมีการศึกษาข้อแตกต่างระหว่างเมืองที่มีการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะมาปฏิบัติแล้วกับเมืองที่ยังไม่ได้มีการนำนโยบายเมืองอัจฉริยะว่าแนวทางในการพัฒนาเมืองแตกต่างกันอย่างไร

#### เอกสารอ้างอิง

- Thumbsupteam. (2559). *Phuket Smart City นำร่องเมืองอัจฉริยะของไทย*. สืบค้นเมื่อ 8 ตุลาคม 2563, จาก <https://www.thumbsup.in.th/phuket-smart-city-sipa>
- ฉัตรชัย คุณปิติลักษณ์. (ม.ป.ป.). *Phuket Smart City*. สืบค้นเมื่อ 20 ตุลาคม 2563, จาก [https://www.phuket.go.th/webpk/file\\_data/smartcity/01.pdf](https://www.phuket.go.th/webpk/file_data/smartcity/01.pdf)
- นันทวัน วงศ์ขจรกิตติ. (2559). นโยบายการให้บริการจังหวัดอัจฉริยะของประเทศไทย. *วารสารวิจัยและพัฒนา วไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์ สาขามนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์*, 3(11), 365-377.
- นิภาพรรณ เจนสันติกุล. (2563). เมืองอัจฉริยะ: ความหมายและข้อควรพิจารณาสำหรับการพัฒนาเมือง. *วารสารสังคมศาสตร์บูรณาการ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล*, 7(1), 3-20.
- ปิยะนุช เงินคล้าย. (2562). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- มณฑมาศ สวัสดิ์ธนาคุณ, กุณชลทิพย์ พานิชภักดิ์, และพรสรร วิเชียรประดิษฐ์. (2564). พัฒนาการของการวางผังเมืองใหม่ในประเทศสิงคโปร์. *วารสารสาระศาสตร์*, 4(2), 465-478.
- มุกนุด์ ชรีดาร์. (2561). *Smart City ไทยอยู่จุดไหน แล้วอะไรคือปัจจัยความสำเร็จ*. สืบค้นเมื่อ 20 ตุลาคม 2563, จาก <https://techsauce.co/tech-and-biz/smart-city-thailand>
- ฤทัยชนก เมืองรัตน์. (2561). *เมืองอัจฉริยะ: การพัฒนาเมืองยุค 4.0*. กรุงเทพฯ: สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- วรเดช จันทรศร. (2552). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย.

- วิชาชา ภูจินดา, และปรียานารถ สดากร. (2563). ยุทธศาสตร์การพัฒนากาการเดินทางและขนส่งอัจฉริยะ เพื่อท่องเที่ยวในพื้นที่ระเปียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก. *วารสารกาการจัดการธุรกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา*, 9(1), 86-102.
- สมิตา เต็มเพิ่มพูน, อัครณั วงศ์ปรีดี, และดนุควิน เจริญ. (2563). ปัจจัยความสำเร็จที่ส่งผลต่อการพัฒนาเมืองอัจฉริยะของสาธารณรัฐประชาชนจีน: กรณีศึกษา นครเซี่ยงไฮ้. *วารสารบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์*, 14(3), 165-179.
- สำนักงานจังหวัดภูเก็ต. (2561). *ภูเก็ต ก้าวไปอีกขั้นจาก เมืองท่องเที่ยว สู่ Smart City ต้นแบบเมืองไทย*. สืบค้นเมื่อ 20 ตุลาคม 2563, จาก <https://www.terrabbkk.com/articles/194153/>
- สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล. (2561). *รายงานผลการดำเนินการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล.
- สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล. (2564). *กาส่งเสริมเมืองอัจฉริยะ*. สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2565, จาก <https://www.depa.or.th/th/smart-city-plan>
- สุธี อนันต์สุขสมศรี. (2563). *เมืองอัจฉริยะคืออะไรกันแน่*. สืบค้นเมื่อ 15 ตุลาคม 2563, จาก <https://thaipublica.org/>
- อชิรญา ชนะสงคราม. (2562). *Smart City คุณภาพชีวิตรอบด้าน*. สืบค้นเมื่อ 4 ตุลาคม 2563, จาก <https://www.scimath.org/article-technology/item/10637-smart-city>
- เอกชัย สุมาลี. (2562). *Smart City มิติใหม่ของการจัดการท้องถิ่นยุคไอที*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

การพัฒนาตัวแบบระบบนิเวศการเรียนรู้ของผู้สูงอายุ  
กรณีศึกษา หมู่ที่ 11 บ้านทุ่งป่าคาเหนือ  
องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี อำเภอมะนัง จังหวัดเชียงใหม่<sup>1</sup>

กานต์ชนิต สุตาคำ<sup>2</sup> และพจนนา พิซิตปัจจา<sup>3</sup>

วันที่รับบทความ: 22 มีนาคม 2565

วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 8 มิถุนายน 2565

วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 14 มิถุนายน 2565

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาตัวแบบระบบนิเวศการเรียนรู้สำหรับผู้สูงอายุ ในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี อำเภอมะนัง จังหวัดเชียงใหม่ โดยงานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ มีการเลือกพื้นที่ในการศึกษาแบบเจาะจง คือ หมู่ที่ 11 บ้านทุ่งป่าคาเหนือ มีผู้ให้ข้อมูลหลัก คือ กลุ่มบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี กลุ่มหน่วยงานภาครัฐในตำบล กลุ่มผู้นำชุมชน กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน และภาคประชาชน กลุ่มทางสังคม และองค์กรชุมชน และผู้สูงอายุ โดยมีการเก็บข้อมูลโดยใช้สัมภาษณ์แบบเจาะลึกและการสนทนากลุ่ม รวมถึงการวิเคราะห์ข้อมูล โดยการสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย จากการวิเคราะห์เอกสารร่วมกับการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่ม ผลการศึกษาพบว่า ระบบนิเวศการเรียนรู้ของผู้สูงอายุหมู่ที่ 11 ตำบลทุ่งปีสามารถแบ่งได้เป็น 3 ส่วนหลัก คือ ส่วนที่ 1 สิ่งสนับสนุนการเรียนรู้และบรรยากาศสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ ส่วนที่ 2 เงื่อนไขของนิเวศการเรียนรู้ ส่วนที่ 3 กิจกรรมเพื่อสร้างการเรียนรู้ของผู้สูงอายุ ซึ่งสิ่งสนับสนุนการเรียนรู้และบรรยากาศสภาพแวดล้อมการเรียนรู้เหล่านี้จะมีกลไกการผลิตร่วมในรูปแบบต่างๆ ทำให้เกิดกิจกรรมที่สร้างการเรียนรู้ของผู้สูงอายุในหมู่ที่ 11 ตำบลทุ่งปี ทั้งหมด 12 กิจกรรม ภายใต้เงื่อนไข 3 ประการ คือ 1) การเรียนรู้ที่เกื้อกูลซึ่งกันและกัน 2) สภาพแวดล้อมที่สร้างวิธีการเรียนรู้ที่หลากหลายให้กับผู้สูงอายุ และ

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่องการพัฒนาตัวแบบระบบนิเวศการเรียนรู้ของผู้สูงอายุ องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี อำเภอมะนัง จังหวัดเชียงใหม่ ที่ได้รับการสนับสนุนจากคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

<sup>2</sup> นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200 อีเมล: kanchanit.stk@gmail.com

<sup>3</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200 อีเมล: pojjana.cmu@gmail.com

3) การขับเคลื่อนการเรียนรู้ผ่านพันธกิจและเป้าหมายขององค์กร โดยในแต่ละกิจกรรมนั้นนำไปสู่มิติของการเรียนรู้ทั้งในมิติสุขภาพ มิติเศรษฐกิจ มิติสังคม และมิติสภาวะ และนำไปสู่เป้าหมายของการเรียนรู้ตลอดชีวิต 4 ประการ คือ เรียนเพื่อรู้ เรียนเพื่อปฏิบัติ เรียนเพื่อที่จะเป็นเรียนเพื่อที่จะอยู่ร่วมกัน

**คำสำคัญ** ระบบนิเวศการเรียนรู้ของผู้สูงอายุ, สิ่งสนับสนุนและสภาพแวดล้อมการเรียนรู้, เงื่อนไขในการเรียนรู้

**Development of an Elderly Learning Ecosystem:  
A Case Study of Village Number 11 Baan Tung Pa Ka Nuea  
Tung Phee Subdistrict Administrative Organization,  
Mae Wang District, Chiang Mai Province**

**Kanchanit Sutakham<sup>4</sup> and Pojjana Pitchitpatja<sup>5</sup>**

Received: 22 March 2022

Revised: 8 June 2022

Accepted: 14 June 2022

**Abstract**

The objective of this research was to improve the learning ecosystem for elderly in Tung Phee Subdistrict Administrative Organization, Mae Wang District, Chiang Mai Province. The research was qualitative, and the specific area of study was Village Number 11 of Tung Pa Kha Nuea, Tung Phee Subdistrict Administrative Organization, Mae Wang District, Chiang Mai Province. The primary informants were officers of the Subdistrict Administrative Organization, government officers in the Subdistrict, community leaders, citizens, social groups, community organizations, and elderly. Data collection used in-depth interviews and focus group discussions, including data analysis by creating an inductive conclusion from analysis of documents together with interviews and group discussions. The study showed that the learning ecosystem of elderly in Village Number 11, Tung Phee Subdistrict could be divided into three main parts. The first factor was learning utilities or learning environment. The second factor was learning ecosystem conditions. The last factor was activities supporting the learning process of elderly. The factors supporting the learning process and the learning atmosphere had different production mechanisms, leading to 12 activities that

---

<sup>4</sup> Student in Master of Public Administration Program, Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: kanchanit.stk@gmail.com

<sup>5</sup> Associate Professor, Ph.D., Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: Pojjana.cmu@gmail.com

support the learning process of elderly in Village Number 11, Tung Phee Subdistrict. These 12 activities happened under three learning ecosystem conditions which were supportive learning, atmosphere supporting diverse learning methods for the elderly, and driving force of learning process through organization's visions and missions. Each activity was aimed at certain learning dimensions, including economic, social, and static dimensions. The activities led to four goals of the lifelong learning process: knowledge, practice, becoming, and co-existing through difference.

**Keywords** Elderly Learning Ecosystem, Learning Utilities or Learning Environment, Learning Ecosystem Conditions

## 1. บทนำ

ประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ด้วยสัดส่วนของประชากรผู้สูงอายุร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ และคาดว่าจะก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ในช่วงปี พ.ศ. 2564 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2554 อ้างถึงใน วัชรภรณ์ ชิวโศภิษฐ, 2562) อย่างไรก็ดี เมื่อปัจจุบันจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้นอย่างชัดเจน การเปลี่ยนแปลงในตัวผู้สูงอายุเอง และการเปลี่ยนแปลงภายนอกที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นเพื่อรับมือกับความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ การพัฒนาศักยภาพของผู้สูงอายุให้มีความพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยหัวใจของการพัฒนาศักยภาพของผู้สูงอายุ คือ การเรียนรู้ แต่การเรียนรู้ของผู้สูงอายุนั้นกลับเป็นไปได้ยาก อันเนื่องมาจากความเสื่อมของร่างกายและจิตใจ มีผลด้านลบต่อการเรียนรู้ ทำให้ผู้สูงอายุนั้นไม่มีอารมณ์หรือแรงจูงใจในการเรียนรู้จึงจำเป็นต้องสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้ (สุธีรา บัวทอง, สุทธิพงศ์ สภพอรรถ, และศิริณา จิตต์จรัส, 2558) ซึ่งหน่วยงานในระดับท้องถิ่นถือเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ ที่มีศักยภาพและบทบาทในการจัดการเรียนรู้ให้กับผู้สูงอายุเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ และมีอำนาจหน้าที่หลักสำหรับการจัดบริการสาธารณะ เรื่อง การจัดการศึกษาในระดับท้องถิ่น (โกสินทร์ ชีทางดี, 2562)

องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปีเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนผู้สูงอายุในพื้นที่การดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี รวมทั้งสิ้น 1,300 คน คิดเป็นร้อยละ 26.15 ของจำนวนประชากรทั้งหมดในพื้นที่การดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี ทำให้สามารถระบุได้ว่าพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปีนั้นเป็นสังคมผู้สูงอายุ (Aging society)<sup>6</sup> อย่างชัดเจน เมื่อเปรียบเทียบกับองค์การบริหารส่วนตำบลใกล้เคียง ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกาดมีผู้สูงอายุจำนวน 851 คน คิดเป็นร้อยละ 14.72 ของประชากรทั้งหมด และองค์การบริหารส่วนตำบลแม่วินมีผู้สูงอายุจำนวน 493 คน คิดเป็นร้อยละ 6.64 ของประชากรทั้งหมด (ศูนย์ข้อมูลประเทศไทย, 2564)

แม้ว่าในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปีนั้นจะมีผู้สูงอายุจำนวนมาก แต่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปียังขาดงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ตามโดยจากข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี 2564 เรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2564 นั้นมีงบประมาณสำหรับโครงการที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุทั้งหมดเพียง 4 โครงการของโครงการทั้งหมด โดยมีงบประมาณรวมทั้งสิ้น 134,000 บาท โดยไม่เกี่ยวข้องกับเงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพของผู้สูงอายุ และงบประมาณจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.)

<sup>6</sup> สังคมสูงวัย คือ สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปี ขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด

หากเทียบกับงบประมาณรายรับทั้งหมดขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปีในปีงบประมาณ 2564 คือ 34,697,718 บาท จะเห็นได้ว่างบประมาณที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุคิดเป็นร้อยละ 0.03 เท่านั้น (แผนยุทธศาสตร์การพัฒนางค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี, 2564) และไม่มีงบประมาณสำหรับกิจกรรมของผู้สูงอายุในระดับหมู่บ้าน ดังนั้นกิจกรรมของผู้สูงอายุจะมาจากหน่วยงานภาครัฐ หรือองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น และส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้กิจกรรมของโรงเรียนผู้สูงอายุที่มีองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปีจัดตั้งขึ้น และได้รับความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ ในตำบล ทั้งโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล ศูนย์การศึกษา นอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยตำบลทุ่งปี ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุตำบลทุ่งปี เป็นต้น ในการจัดตั้งและดำเนินการโรงเรียนผู้สูงอายุ

และจากการสำรวจข้อมูลผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี โดยมหาวิทยาลัย เชียงใหม่ ผ่านแบบสำรวจการพัฒนาระบบข้อมูลตำบล (Thailand Community Network Appraisal Program: TACNAP) พบว่า ผู้สูงอายุหมู่ที่ 11 บ้านทุ่งป่าคาเหนือ มีจำนวนผู้สูงอายุที่ไปโรงเรียนผู้สูงอายุ คิดเป็นร้อยละ 21 หากเทียบกับผู้สูงอายุที่ไม่ไปโรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 79 และมีผู้สูงอายุที่ไม่ต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจัดการเรียนรู้ที่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 72 และผู้สูงอายุที่ต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจัดการเรียนรู้ที่บ้านมีเพียงร้อยละ 28 เท่านั้น แสดงให้เห็นว่าผู้สูงอายุในหมู่ที่ 11 บ้านทุ่งป่าคาเหนือมีกลุ่มที่ต้องการการเรียนรู้เพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น และเป็นส่วนน้อยในพื้นที่

แม้ว่าผู้สูงอายุที่ต้องการการเรียนรู้ในพื้นที่นั้นจะมีจำนวนไม่มาก แต่พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปีนั้นมีทุนและศักยภาพตำบลที่เหมาะสมกับการเรียนรู้อยู่หลายด้าน ดังนั้นการนำใช้ทุนและศักยภาพชุมชนที่มีอยู่เพื่อจัดการเรียนรู้ที่มีการผสมผสานระหว่างการจัดการศึกษาให้เข้ากับวิถีของชุมชนโดยให้ความสำคัญกับการดำเนินชีวิต จึงเป็นต้นทุนที่สำคัญที่จะสามารถพัฒนาการเรียนรู้ของผู้สูงอายุในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี โดยอยู่บนฐานของแนวคิดเรื่องระบบนิเวศการเรียนรู้ โดยมองว่า ระบบนิเวศการเรียนรู้ เป็นโครงสร้างความสัมพันธ์ของสิ่งมีชีวิตกับสภาพแวดล้อมทางกายภาพและชีวภาพที่มีความเกี่ยวข้องกัน เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ให้กับผู้สูงอายุ โดยนำใช้จากองค์ประกอบของนิเวศการเรียนรู้ เพื่อให้เห็นภาพองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ของผู้สูงอายุ ทั้งในส่วนของ การสนับสนุนทางสังคม (Social Support) สภาพแวดล้อมการเรียนรู้ (Learning Environments) และนโยบายและอื่นๆ (Policy & Other) (Afterschool Alliance, 2014) ซึ่งเป็นทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการเรียนรู้ สิ่งอำนวยความสะดวกการเรียนรู้หรือสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ ภายใต้ขอบเขตของสภาพแวดล้อมในการเรียนรู้ และเงื่อนไขของนิเวศการเรียนรู้ที่มาจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก โดยองค์ประกอบเหล่านี้จะร่วมกันสร้างระบบนิเวศการเรียนรู้ (Gütl & Chang,

2007) ในบทความนี้จึงมองเห็นว่าการพัฒนาตัวแบบระบบนิเวศการเรียนรู้จะสามารถมองเห็นภาพการเรียนรู้ของผู้สูงอายุหมู่ที่ 11 บ้านทุ่งป่าคาเหนือได้อย่างครอบคลุมและสามารถนำการเรียนรู้รอบตัวภายใต้วิถีของชุมชนมาสร้างการเรียนรู้ให้กับผู้สูงอายุในกิจกรรมต่างๆ ที่ผู้สูงอายุได้เข้าร่วม เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้

## 2. วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาตัวแบบระบบนิเวศการเรียนรู้สำหรับผู้สูงอายุหมู่ที่ 11 บ้านทุ่งป่าคาเหนือ องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี อำเภอมะนัง จังหวัดเชียงใหม่

## 3. แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

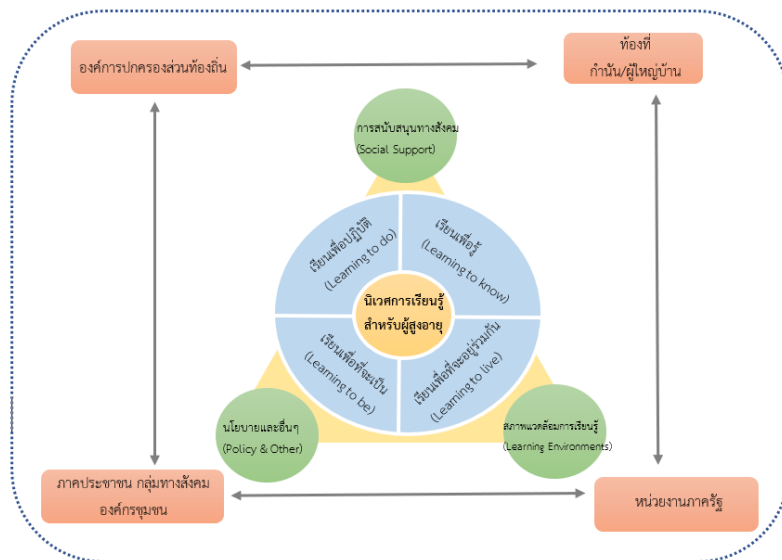
แนวคิด ทฤษฎี ที่ผู้วิจัยได้นำมาใช้ได้แก่ ระบบนิเวศการเรียนรู้ (Learning Eco-System) คำว่า ระบบนิเวศการเรียนรู้ (Learning Ecosystem) สามารถแยกคำออกได้ 2 คำ คือ คำว่า นิเวศวิทยา (Ecological) และ คำว่า การเรียนรู้ (Learning) ในครั้งแรกที่คำว่า นิเวศวิทยา และคำว่า การเรียนรู้ ไม่ได้ถูกนำมาใช้ร่วมกัน เนื่องจากในอดีตนั้น นิเวศวิทยามักจะกล่าวถึงเพียงแค่วิถีภาพหรือกายภาพเท่านั้น แต่ในปัจจุบันได้เกิดการเชื่อมโยงเรื่อง นิเวศวิทยากับสหวิชา มากขึ้น ทำให้นิเวศวิทยาถูกนำมาใช้กับการเรียนรู้มากขึ้น โดยเป้าหมายของการนำนิเวศวิทยา มาใช้ในการเรียนรู้หรือการศึกษานั้นจะเสริมสร้างความตระหนักถึงผลกระทบทางกายภาพ และชีวภาพทางสังคม โดยไม่ใช่เพียงแค่ผู้ที่เรียนรู้เท่านั้นจะได้รับผลกระทบจากการเรียนรู้ แต่หมายถึงรอบตัวของผู้เรียนรู้ รวมไปถึงสภาพแวดล้อมทางกายภาพและชีวภาพรอบตัว ผู้เรียนรู้นั้นสามารถสร้างการเรียนรู้ให้กับผู้เรียนได้ (Hill, Raven, & Han, 2002) ในบทความนี้ จึงมองระบบนิเวศการเรียนรู้ ว่าเป็นระบบที่มีการนำทุนทางสังคมและศักยภาพของชุมชน ตำบลทุ่งปี มาใช้ในการสร้างสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมการเรียนรู้ใน 4 มิติ คือ มิติสุขภาพ มิติสังคม มิติสภาวะแวดล้อมและมิติเศรษฐกิจบนฐานของทุนทางสังคม (Social Capital) ที่ถือเป็นผู้ทำให้มีกิจกรรม หรือกลุ่มผู้ทำให้มีกิจกรรมรวมตัว เพื่อร่วมคิด ร่วมทำให้เกิดงาน และกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน โดยมีผู้ที่เกี่ยวข้องใน 4 ระดับ คือ ระดับบุคคล ระดับกลุ่ม องค์กร ชุมชน ระดับหน่วยงาน แหล่งประโยชน์และระดับหมู่บ้าน และศักยภาพชุมชน (Community Potentials) ที่เป็นความพร้อมและความสามารถของชุมชนในการเรียนรู้ และจัดการความหลากหลายของสถานการณ์ชีวิตของประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรมด้วย กระบวนการพัฒนางานหรือกิจกรรมการจัดการกับปัญหาตลอดจนการยกระดับคุณภาพ การดำเนินชีวิต อันเป็นผลกระทบจากโครงสร้างทางกายภาพ สังคม เศรษฐกิจ สุขภาพ

สภาวะแวดล้อม และการเมืองการปกครอง (ขนิษฐา นันทบุตร และคณะ, 2559) เพื่อนำไปสู่ การเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งถือเป็นกิจกรรมการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นตลอดชีวิตของปัจเจกบุคคล และในช่วงสถานการณ์ต่างๆ โดยไม่จำกัดสถานที่ เวลา อาจเป็นไปได้ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อให้สามารถพัฒนาตนเองได้อย่างต่อเนื่อง โดยการศึกษาตลอดชีวิตนั้นจะสามารถแบ่งได้ 2 มิติ คือ มิติแนวตั้ง กล่าวคือ ปัจเจกบุคคล ควรเรียนรู้ทุกช่วงเวลาของชีวิต และ มิติแนวนอน กล่าวคือ การเรียนรู้ควรเป็นเครือข่าย ที่ประสานกันทั้งจากชุมชน สังคม และการศึกษาในระบบ และนำไปสู่ เป้าหมายของการเรียนรู้ ตลอดชีวิต (Lifelong Learning) 4 ประการ คือ 1) เรียนรู้เพื่อรู้ (Learning to know) เป็นการ เรียนรู้เพื่อรู้ถึงสิ่งที่เกิดขึ้น เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน 2) เรียนรู้เพื่อปฏิบัติ (Learning to do) เป็นการผสมผสานความรู้ทั่วไปมาปรับใช้และเพื่อให้เกิดประโยชน์ในชีวิตประจำวัน 3) เรียนรู้ เพื่ออยู่ร่วมกัน (Learning to live together) เป็นการเรียนรู้เพิ่มพัฒนาความเข้าใจต่อผู้อื่น และสามารถปรับตัวในสภาพแวดล้อมปัจจุบันเพื่อดำเนินชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ 4) เรียนรู้ เพื่อที่จะเป็น (Learning to be) เป็นเรียนรู้เพื่อพัฒนาตนเองไปสู่ตัวตนที่ดีขึ้น (UNESCO, 1996)

โดยมีกลไกในการขับเคลื่อนระบบนิเวศการเรียนรู้ (Learning Ecosystem) สำหรับ ผู้สูงอายุ 3 กลไก คือ กลไกที่ 1 คือ การสนับสนุนทางสังคม (Social Support) คือ การสนับสนุน ทางสังคมที่เป็นปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากสังคมนอกระบบของผู้สูงอายุ โดยมีทั้งปัจจัยจากครอบครัว เพื่อน ทั้งความรักใคร่ผูกพัน การช่วยเหลือและคำแนะนำจากผู้อื่น อีกทั้งตัวของผู้สูงอายุเอง ที่เกิดความรู้สึกยอมรับการเป็นส่วนหนึ่งของสังคม กลไกที่ 2 คือ สภาพแวดล้อมการเรียนรู้ (Learning Environments) คือ สภาพแวดล้อมการเรียนรู้ทางด้านกายภาพภายในชุมชน ที่มีความเหมาะสมและเอื้อต่อการเรียนรู้ สถานที่ในชุมชน บ้าน ศูนย์การเรียนรู้ เป็นต้น ที่ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ของผู้สูงอายุ กลไกที่ 3 คือ นโยบายและอื่นๆ (Policy & Other) กล่าวคือ นโยบาย งบประมาณ กิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐในและ นอกพื้นที่ รวมถึงภาคประชาชน กลุ่มทางสังคมและองค์กรชุมชน (Afterschool Alliance, 2014) ภายใต้ระบบผลิตร่วม (Co-Production) จากตัวแสดง (Actor) ทั้งหมด 4 ตัวแสดง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐ ท้องที่ และภาคประชาชน กลุ่มทางสังคมและ องค์กรชุมชน ซึ่งเป็นการให้บริการสาธารณะผ่านความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ และ ภาคประชาชน โดยมีกิจกรรมการผลิตในกระบวนการร่วมผลิตเป็น 4 รูปแบบการผลิต ร่วมหลัก ได้แก่ 1) การทำงานร่วมกันของผลลัพธ์ที่มีลำดับความสำคัญสูง ทั้งกลยุทธ์การวางแผน ร่วมกัน การจัดลำดับความสำคัญของผลลัพธ์ส่วนบุคคล ผลลัพธ์สาธารณะ งบประมาณสาธารณะ และการจัดหาเงินทุนร่วมและการจัดหาทรัพยากรของโครงการและบริการ 2) การออกแบบ ร่วมกันของเส้นทางสู่ผลลัพธ์ที่ได้รับการปรับปรุง ทั้งการร่วมพัฒนาพื้นที่สาธารณะโครงการ

การสื่อสารและบริการ การพัฒนาร่วมกันและการปรับปรุงกระบวนการ และการพัฒนาแนวคิดใหม่ร่วมกันสำหรับนวัตกรรมทางสังคม 3) การส่งมอบเส้นทางสู่ผลลัพธ์ร่วมกัน ทั้งการดำเนินโครงการร่วมกัน การบริหารโครงการและสาธารณูปโภคร่วมกัน ร่วมปฏิบัติงานบริการโดยจิตอาสา ร่วมกันดำเนินการเพื่อให้บริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ และการดำเนินการร่วมกันเพื่อปรับปรุง ผลลัพธ์สาธารณะ 4) การประเมินร่วมของบริการสาธารณะ และผลลัพธ์สาธารณะ ทั้งการให้ข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็นแก่องค์กรบริการสาธารณะ (Loffler, 2010) และมีการสนับสนุนทรัพยากรระหว่างกัน รวมถึงเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการจัดทำบริการสาธารณะ ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ภาคประชาชน ภาคธุรกิจเอกชน ชุมชน องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการงานสาธารณะร่วมกับรัฐ จากแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) (ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, 2555) โดยถือได้ว่า ระบบนิเวศการเรียนรู้ของผู้สูงอายุเป็นนวัตกรรมบริการสาธารณะ (Public Innovation) ที่มีการสร้างการพัฒนาและการนำไปใช้แนวคิดในทางปฏิบัติที่บรรลุประโยชน์สาธารณะ (Mulgan, 2014) และเป็นนวัตกรรมที่ไม่ใช่สิ่งประดิษฐ์ทางกายภาพเสมอไป แต่อาจเป็นการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับใช้ (Kattel, Cepilovs, Drechsler, Kalvet, Lember, & Tönurist, 2014) จากแนวคิดทฤษฎี เอกสาร งานวิจัยที่นำเสนอมาข้างต้น ได้นำมากำหนดเป็นกรอบการวิจัยไว้ดังนี้

### แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา



ที่มา: กานต์ชนิต สุตาคำ (2565, น. 38)

จากกรอบแนวคิดในการศึกษาสามารถอธิบายเพิ่มเติมได้ดังนี้ ระบบนิเวศการเรียนรู้ของผู้สูงอายุนำไปสู่เป้าหมายการเรียนรู้ 4 ประการ คือ เรียนรู้เพื่อรู้ เรียนรู้เพื่อปฏิบัติ เรียนรู้เพื่ออยู่ร่วมกัน และเรียนรู้เพื่อที่จะเป็น โดยมีกลไกในการขับเคลื่อนระบบนิเวศการเรียนรู้สำหรับผู้สูงอายุ 3 กลไก ได้แก่ 1) การสนับสนุนทางสังคม (Social Support) คือ การใช้ทุนทางสังคมและศักยภาพของชุมชนที่จะช่วยส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้สูงอายุในระดับบุคคลและครอบครัว และระดับกลุ่มทางสังคมและองค์กรชุมชน 2) สภาพแวดล้อมการเรียนรู้ (Learning Environments) สิ่งแวดล้อมที่ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ของผู้สูงอายุ ในระดับหน่วยงานและแหล่งประโยชน์ ระดับชุมชนหรือหมู่บ้าน และระดับตำบล 3) นโยบายและอื่นๆ (Policy & Other) กล่าวคือ นโยบาย งบประมาณของหน่วยงาน และองค์กรในพื้นที่ ภายใต้การผลิตร่วมระหว่าง จากตัวแสดง (Actor) ทั้งหมด 4 ตัวแสดง คือ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) ท้องที่ 3) หน่วยงานภาครัฐ และ 4) ภาคประชาชน กลุ่มทางสังคม องค์กรชุมชน

#### 4. ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มีพื้นที่ศึกษา คือ หมู่ที่ 11 บ้านป่าคาเหนือ องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี อำเภอมะนัง จังหวัดเชียงใหม่ เนื่องจากเป็นหมู่บ้านที่มีทุนทางสังคมและศักยภาพของชุมชนในการสร้างการเรียนรู้ อีกทั้งจากการสำรวจข้อมูลผู้สูงอายุองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี พบว่า ผู้สูงอายุในหมู่ที่ 11 บ้านทุ่งป่าคาเหนือ มีจำนวนผู้สูงอายุที่ไม่ไปโรงเรียนผู้สูงอายุถึงร้อยละ 79 ของจำนวนผู้สูงอายุในหมู่บ้าน และมีผู้สูงอายุที่ไม่ต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจัดการเรียนรู้ที่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 72 ของจำนวนผู้สูงอายุในหมู่บ้าน โดยเป็นจำนวนที่สูงเกินร้อยละ 70 ทั้งสิ้น

ผู้วิจัยได้ทำการเก็บข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus group) โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล และใช้วิธีการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลแบบเจาะจง (Purposive Sampling) รวมทั้งสิ้น 34 คน ซึ่งมีการเลือกใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่แตกต่างกัน โดยมีทั้งการเลือกใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก เก็บรวบรวมข้อมูลจากท้องถิ่น ท้องที่ และหน่วยงานภาครัฐในตำบล รวมถึงผู้นำในภาคประชาชน กลุ่มทางสังคม และองค์กรชุมชน เพื่อให้ได้ข้อมูลรายละเอียดในเชิงลึกของการสร้างการเรียนรู้แต่ละภาคส่วน และมีแนวทางคำถามที่มีลักษณะกึ่งทางการ ในประเด็นแนวคิด การพัฒนาต่อยอด/กำหนดเป้าหมาย/แผนการดำเนินงาน ในเรื่องการเรียนรู้สำหรับผู้สูงอายุ และผลลัพธ์/รูปธรรมที่ได้การเรียนรู้สำหรับผู้สูงอายุ รวมถึงภารกิจ บทบาทและรูปแบบ/กระบวนการ

การเรียนรู้ของผู้สูงอายุ และทัศนคติภาพชุมชน และการสนทนากลุ่ม นำใช้รวบรวมข้อมูลจากภาคประชาชน กลุ่มทางสังคม และองค์กรชุมชนบางส่วน และผู้สูงอายุ โดยกระบวนการในการพูดคุยในรูปแบบการสนทนากลุ่มจะลดความเป็นทางการของการเก็บข้อมูล และทำให้ผู้เข้าร่วมสนทนาได้มีโอกาสพูดคุย-สอบถามในประเด็นที่ตนไม่แน่ใจหรือไม่ชัดเจน รวมไปถึงมีแนวทางคำถามที่มีลักษณะไม่เป็นทางการเพื่อให้ง่ายต่อการตอบคำถาม ในประเด็นบทบาทและผลลัพธ์ในการสร้างการเรียนรู้ รวมถึงกิจกรรมการเรียนรู้ของผู้สูงอายุ และกิจวัตรประจำวันของผู้สูงอายุ โดยมีเกณฑ์การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูล และวิธีการเก็บข้อมูล ดังนี้

ตารางที่ 1 เกณฑ์การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูล

ผู้ให้ข้อมูลหลัก	จำนวน	เกณฑ์ในการคัดเลือก	วิธีการเก็บข้อมูล
<b>กลุ่มบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี</b>			
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี	1	เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี	การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก
ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี	1	เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการฝ่ายประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี	การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก
เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ	1	เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการฝ่ายประจำขององค์การบริหาร	การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก
<b>กลุ่มหน่วยงานภาครัฐในตำบล</b>			
ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลบ้านทุ่งป่าคาเหนือ	1	เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลบ้านทุ่งป่าคาเหนือ	การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก
เจ้าหน้าที่ศูนย์การศึกษาชนอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยตำบลทุ่งปี	1	เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุอย่างน้อย 8 ปี	การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก
<b>กลุ่มผู้นำชุมชน กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน</b>			
ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 11 บ้านทุ่งป่าคาเหนือ	1	เป็นผู้ได้รับการคัดเลือกจากประชาชนโดยตำแหน่ง	การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก
<b>ภาคประชาชน กลุ่มทางสังคม และองค์กรชุมชน</b>			
อาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน	4	ศึกษาจากจำนวนทั้งหมด	การสนทนากลุ่ม

ผู้ให้ข้อมูลหลัก	จำนวน	เกณฑ์ในการคัดเลือก	วิธีการเก็บข้อมูล
Care Giver	1	ศึกษาจากจำนวนทั้งหมด	การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก
นักบริหารชุมชน	1	ศึกษาจากจำนวนทั้งหมด	การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก
อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน	4	ศึกษาจากจำนวนทั้งหมด	การสนทนากลุ่ม
ประธานสภาองค์กรชุมชน	1	เป็นผู้มีตำแหน่งสูงสุดของสภาองค์กรชุมชน	การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก
ประธานกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลทุ่งปี	1	เป็นผู้มีตำแหน่งสูงสุดของกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลทุ่งปี	การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก
<b>ผู้สูงอายุ</b>			
ประธานศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุตำบลทุ่งปี	1	เป็นผู้มีตำแหน่งสูงสุดของศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุตำบลทุ่งปี	การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก
ผู้อำนวยการโรงเรียนผู้สูงอายุ	1	เป็นผู้มีตำแหน่งสูงสุดของโรงเรียนผู้สูงอายุ	การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก
นักเรียนผู้สูงอายุ	11	ศึกษาจากจำนวนทั้งหมด	การสนทนากลุ่ม
ผู้สูงอายุที่ไม่เป็นนักเรียนผู้สูงอายุ	3	เป็นผู้สูงอายุที่ติดสังคมและเข้าร่วมกิจกรรมหมู่บ้านไม่น้อยกว่า 5 ปี	การสนทนากลุ่ม

ที่มา: กานต์ชนิด สุตา คำ (2565)

สำหรับการตรวจสอบข้อมูลนั้นใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation Technique) โดยเลือกใช้การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) เป็นการตรวจสอบว่าข้อมูลที่ได้รับมานั้นถูกต้องหรือไม่ โดยแหล่งที่จะพิจารณา คือ แหล่งบุคคลทั้ง 5 กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก และการวิเคราะห์ข้อมูลได้ดำเนินการแบบสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Analytic Induction) โดยเก็บรวบรวมได้จากเอกสาร จะถูกนำมาตรวจสอบข้อมูลเพื่อหาความถูกต้อง โดยตรวจสอบข้อมูลจากแหล่งที่มา ความสมบูรณ์ และความชัดเจนในข้อมูลนั้นๆ นำไปวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และการสนทนากลุ่ม และนำข้อมูลมาวิเคราะห์เพื่อพัฒนาตัวแบบระบบนิเวศการเรียนรู้ของผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี อำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่

## 5. ผลการวิจัย

จากผลการศึกษา พบว่า ระบบนิเวศการเรียนรู้ของผู้สูงอายุหมู่ที่ 11 บ้านทุ่งป่าคาเหนือ ตำบลทุ่งปีสามารถแบ่งได้เป็น 3 ส่วนหลัก คือ ส่วนที่ 1 สิ่งสนับสนุนการเรียนรู้และบรรยากาศสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ ส่วนที่ 2 เงื่อนไขของนิเวศการเรียนรู้ ส่วนที่ 3 กิจกรรมเพื่อสร้างการเรียนรู้ของผู้สูงอายุในหมู่ที่ 11 บ้านทุ่งป่าคาเหนือ ตำบลทุ่งปี

**ส่วนที่ 1 สิ่งสนับสนุนการเรียนรู้และบรรยากาศสภาพแวดล้อมการเรียนรู้** การเรียนรู้ของผู้สูงอายุในหมู่ที่ 11 บ้านทุ่งป่าคาเหนือ เป็นการเรียนรู้ในระบบเปิดจากการเข้าร่วมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ โดยมีสิ่งที่สนับสนุนการเรียนรู้และสภาพแวดล้อมการเรียนรู้เป็นการเรียนรู้จากคน กลุ่มคน สถานที่ องค์กร วัฒนธรรมและความเชื่อที่อยู่ภายในตำบลทุ่งปี โดยแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ

ระดับที่ 1 สิ่งสนับสนุนการเรียนรู้และบรรยากาศสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ระดับตำบล มีทั้งหมด 10 ส่วน ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนตำบลทุ่งปี โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลทุ่งป่าคาเหนือ ศูนย์การศึกษาอนุบาลและการศึกษาตามอัธยาศัยตำบลทุ่งปี ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุตำบลทุ่งปี สภาองค์กรชุมชนตำบลทุ่งปี ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้สูงอายุและคนพิการตำบลทุ่งปี (ศูนย์ปันสุขหัวใจ) โรงเรียนผู้สูงอายุตำบลทุ่งปี กองทุนหลักประกันสุขภาพตำบลทุ่งปี กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลทุ่งปี และปราชญ์ชุมชนภายในตำบลทุ่งปี

ระดับที่ 2 สิ่งสนับสนุนการเรียนรู้และบรรยากาศสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ระดับหมู่บ้าน มีทั้งหมด 16 ส่วน ได้แก่ นักบริหารชุมชน กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.) ผู้จัดการระบบการดูแลระยะยาวด้านสาธารณสุข (Care Manager) ผู้ช่วยเหลือดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง (Care Giver) ผู้ใหญ่บ้าน วัดมะกักทองหลวง กลุ่มออมวันละบาท (สัจจะออมทรัพย์) กลุ่มกองทุนหมู่บ้าน (กองทุนเงินล้าน) กลุ่มกองทุนแก้ไขปัญหาความยากจน กลุ่มผู้สูงอายุ/ชมรมผู้สูงอายุ กลุ่มฌาปนกิจสงเคราะห์ กลุ่มเกษตรกรทำไร่ ศาลาอเนกประสงค์หมู่บ้าน บุคคลจิตอาสาและจิตบริการในหมู่บ้าน และญาติ/ครอบครัวของผู้สูงอายุ

ระดับที่ 3 สิ่งสนับสนุนการเรียนรู้และบรรยากาศสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ระดับภายนอกตำบล ได้แก่ โรงพยาบาลแม่วาง สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเชียงใหม่ (พมจ.)

สิ่งสนับสนุนการเรียนรู้และบรรยากาศสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ทั้ง 3 ระดับจะมีการผลิตร่วมในรูปแบบที่แตกต่างกันโดยขึ้นอยู่กับกิจกรรมที่ดำเนินการ โดยการผลิตร่วมนั้นมีทั้งการสร้างแนวทางการให้บริการร่วมกัน (Co-commissioning) ซึ่งประกอบด้วย การร่วมวางแผน (Co-Planning) การร่วมพิจารณาตัดสินใจ (Co-Prioritization) การร่วมลงทุนทางการเงิน (Co-Finance) และการร่วมออกแบบบริการ (Co-design) รวมไปถึงการร่วมดำเนินการส่งมอบบริการ (Co-delivery) ซึ่งประกอบด้วย การจัดการร่วมของบริหารจัดการ (Co-Management) และทำให้บริการร่วมกัน (Co-Performing) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

## ตารางที่ 2 การผลิตร่วมการให้บริการสาธารณะ

การผลิตร่วม	รายละเอียด
<b>การสร้างแนวทางการให้บริการร่วมกัน (Co-commissioning)</b>	
การร่วมวางแผน (Co-Planning)	วางแผนนโยบายร่วมกัน เป็นการมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วนในตำบล ทั้งรัฐและไม่ใชรัฐ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐภายใน/ภายนอกพื้นที่ และภาคประชาชน กลุ่มทางสังคมและองค์กรชุมชน ยกตัวอย่างกรณีโรงเรียนผู้สูงอายุ ที่มีองค์กรที่กล่าวมาข้างต้นเป็นผู้ร่วมออกแบบหลักสูตร และทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการที่ปรึกษา รวมถึงกำหนดแนวทางการดำเนินงานของโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง หรือการร่วมกันวางแผนนโยบายจากนโยบายระบบการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุระยะยาวระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลและโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล
การร่วมพิจารณาตัดสินใจ (Co-Prioritization)	การร่วมกันพิจารณาและตัดสินใจในกิจกรรมต่างๆ เพื่อสร้างการเรียนรู้ทั้งรัฐและไม่ใชรัฐ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐภายใน/ภายนอกพื้นที่ และภาคประชาชน กลุ่มทางสังคมและองค์กรชุมชน รวมถึงท้องที่ยกตัวอย่างกรณีการจัดกิจกรรมทางประเพณี วัฒนธรรม และศาสนา จะมีการตัดสินใจร่วมกันในเรื่องของวันและเวลาในการจัดกิจกรรม รวมไปถึงการตัดสินใจในการสำรวจ ประเมินการปรับสภาพบ้านของผู้สูงอายุ เป็นต้น
การร่วมลงทุนทางการเงิน (Co-Finance)	การสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานรัฐภายนอก ทั้งสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเชียงใหม่ (พมจ.) ที่เข้ามาสนับสนุนงบประมาณ และมีงบประมาณจากหน่วยงาน หรือกลุ่มทางสังคม/องค์กรชุมชนในพื้นที่ด้วย เช่น กองทุนสวัสดิการชุมชน ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุตำบลทุ่งปี เป็นต้น เนื่องจาก

การผลิตร่วม	รายละเอียด
	ภายในพื้นที่ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี่มีงบประมาณในส่วนนี้จำกัด
<b>การร่วมออกแบบบริการ (Co-design)</b>	
การร่วมออกแบบบริการ (Co-design)	การร่วมออกแบบบริการ เป็นการพัฒนาการทำงานในบางเรื่อง เพื่อให้สอดคล้องกับการเรียนรู้ที่เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นการร่วมออกแบบบริการระหว่างหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ โดยในกรณีของตำบลทุ่งปี่นั้นจะมีการร่วมออกแบบบริการในเรื่องการพัฒนาอาชีพระหว่างศูนย์การศึกษาอนุบาลและประถมศึกษาตามอัยาศัยตำบลทุ่งปี่ และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล
<b>การร่วมดำเนินการส่งมอบบริการ (Co-delivery)</b>	
การจัดการร่วมของ การบริหารจัดการ (Co-Management)	การบริหารจัดการร่วมกันในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง โดยหลายภาคส่วน ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐภายในพื้นที่ และภาคประชาชน กลุ่มทางสังคมและองค์กรชุมชน ยกตัวอย่างกรณีโรงเรียนผู้สูงอายุตำบลทุ่งปี่ และศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุตำบลทุ่งปี่ รวมไปถึงศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้สูงอายุและคนพิการตำบลทุ่งปี่ที่มีการบริหารจัดการร่วมกันในรูปแบบคณะกรรมการที่มีกรรมการจากหลายภาคส่วนที่กล่าวมา แต่ขึ้นอยู่กับว่าภาคส่วนไหนจะเป็นตัวแสดงหลักในกิจกรรมนั้น
การให้บริการร่วมกัน (Co-Performing)	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐภายใน/ภายนอกพื้นที่ และภาคประชาชน กลุ่มทางสังคมและองค์กรชุมชน และท้องที่ เพื่อนำไปสู่การร่วมดำเนินการส่งมอบบริการ โดยแต่ละภาคส่วนจะมีบทบาท-หน้าที่-ความรับผิดชอบที่แตกต่างกันออกไป แต่นำไปสู่การดำเนินกิจกรรมเพื่อสร้างการเรียนรู้ให้กับผู้สูงอายุ ยกตัวอย่างกรณีกิจกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้สูงอายุ/ผู้พิการ โดยส่วนของท้องที่จะทำหน้าที่รับ-ส่งผู้สูงอายุเข้ามายังศูนย์ฟื้นฟู และนักบริบาลชุมชน อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุจะช่วยในการดูแลและฟื้นฟู โดยมีนักกายภาพบำบัดจากโรงพยาบาลแม่วางกำกับดูแล ซึ่งศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้สูงอายุและคนพิการตำบลทุ่งปี่จะอยู่ภายใต้พื้นที่ของศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุตำบลทุ่งปี่ และองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี่

ที่มา: กานต์ชนิด สุตาคำ (2565)

หมายเหตุ: จากการสัมภาษณ์บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี่ หน่วยงานภาครัฐในตำบล กลุ่มผู้นำชุมชน/ผู้ใหญ่บ้าน ภาคประชาชน กลุ่มทางสังคม และองค์กรชุมชน ในปี 2564

จากสิ่งสนับสนุนการเรียนรู้และบรรยากาศสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าตัวแสดงขับเคลื่อนสามารถจำแนกได้เป็น 4 องค์กรหลัก คือ 1) องค์การบริหาร ส่วนตำบลทุกปี โดยตัวแสดงที่มีบทบาทร่วมในเกือบทุกกิจกรรม คือ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น หรือองค์การบริหารส่วนตำบลทุกปี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นตัวแสดง ที่มีบทบาทในการดึงให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรม ทั้งในกิจกรรมที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง และกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้หนุนเสริม การทำกิจกรรม 2) ท้องที่ จะทำหน้าที่เป็นผู้หนุนเสริมกิจกรรมให้กับองค์กรอื่นในการเรียนรู้ ของผู้สูงอายุ ซึ่งจะไม่เป็นตัวแสดงหลักในการดำเนินกิจกรรม 3) หน่วยงานภาครัฐ จะมีบทบาท หน้าที่คล้ายกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เป็นผู้ดำเนินการกิจกรรมสร้างการเรียนรู้ และ หนุนเสริมกิจกรรมของภาคส่วนอื่น 4) ภาคประชาชน กลุ่มทางสังคม องค์กรชุมชน จะมี บทบาทหน้าที่คล้ายกับหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เป็นผู้ดำเนินการ กิจกรรมสร้างการเรียนรู้ และหนุนเสริมกิจกรรมของภาคส่วนอื่น เช่นกัน โดย 3 องค์กรหลัก ที่ว่า คือ องค์การบริหารส่วนตำบลทุกปี หน่วยงานภาครัฐ และภาคประชาชน กลุ่มทางสังคม จะดำเนินการแตกต่างกันไปตามกิจกรรมเท่านั้น

อีกทั้ง 4 องค์กรหลักข้างต้นยังมีการปฏิสัมพันธ์หรือการทำงานร่วมกันตามหลักการ บริหาร 4M คือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุดิบ (Material) และการบริหารจัดการ (Management) โดยแต่ละภาคส่วนจะมีการสนับสนุนทรัพยากรในที่แตกต่างกันในกิจกรรม ที่ต่างกัน และโดยส่วนใหญ่การดำเนินกิจกรรมร่วมกันนั้นจะมีการสนับสนุน คน (Man) และ การบริหารจัดการ (Management) เป็นส่วนใหญ่ แต่ในส่วนของ เงิน (Money) และวัสดุดิบ (Material) การสนับสนุนที่แตกต่างกันออกไปเป็นส่วนน้อยในแต่ละกิจกรรม โดยการ สนับสนุนเงิน (Money) หรืองบประมาณส่วนใหญ่จะมาจากหน่วยงานรัฐภายนอกเป็นส่วนใหญ่ โดยโรงเรียนผู้สูงอายุถือเป็นกิจกรรมที่แสดงให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์หรือการทำงานร่วมกันตาม หลักการบริหาร 4M อย่างชัดเจน ดังนี้

ตารางที่ 3 การปฏิสัมพันธ์หรือการทำงานร่วมกันตามหลักการบริหาร 4M กรณีโรงเรียนผู้สูงอายุ

หลักบริหาร 4M	รายละเอียด
คน (Man)	การสนับสนุนคน/บุคลากรในการดำเนินกิจกรรมจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาชน กลุ่มทางสังคมและองค์กรชุมชน และท้องที่ โดยมีรายละเอียดดังนี้โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล ศูนย์การศึกษาอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยตำบลทุ่งปี โรงพยาบาลแม่วางที่ทำหน้าที่วิทยากร รวมถึงอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุตำบลทุ่งปีที่ดูแลในเรื่องอาหาร รวมถึงท้องที่ ในส่วนของผู้ใหญ่บ้านที่สนับสนุนการรับ-ส่งนักเรียนผู้สูงอายุ และเจ้าหน้าที่จาก อบต.ที่เป็นตัวหลักในการดำเนินงานกิจกรรม
เงิน (Money)	การสนับสนุนงบประมาณจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาชน กลุ่มทางสังคมและองค์กรชุมชน โดยมีทั้งการสนับสนุนงบประมาณรายปี และงบประมาณอาหารกลางวันจากหลายหน่วยงาน ได้แก่ สปสช., กองทุนหลักประกันสุขภาพตำบลทุ่งปี,กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลทุ่งปี,ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุตำบลทุ่งปี,องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี
วัตถุดิบ (Material)	การสนับสนุนสถานที่จากองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุตำบลทุ่งปี รวมถึงท้องที่ ในส่วนของผู้ใหญ่บ้านที่สนับสนุนการรับ-ส่งนักเรียนผู้สูงอายุ
การบริหารจัดการ (Management)	การร่วมบริหารจัดการจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาชน กลุ่มทางสังคมและองค์กรชุมชน และท้องที่ โดยมีทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล ศูนย์การศึกษาอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยตำบลทุ่งปี และศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุตำบลทุ่งปี เป็นผู้ออกแบบหลักสูตรหลักร่วมกันและร่วมบริหารจัดการ รวมไปถึงสภาองค์กรชุมชน อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุตำบลทุ่งปี อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ชมรมผู้สูงอายุ ผู้ใหญ่บ้าน ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา คณะกรรมการในการส่งเสริมและสนับสนุนขับเคลื่อนการทำงาน และคณะกรรมการที่กำหนดแนวทางในการดำเนินงาน และหาความร่วมมือจากภาคี รวมไปถึงการดำเนินกิจกรรมของโรงเรียนผู้สูงอายุให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

## ส่วนที่ 2 เงื่อนไขของนิเวศการเรียนรู้

เงื่อนไขของนิเวศการเรียนรู้ของผู้สูงอายุในหมู่ที่ 11 บ้านทุ่งป่าคาเหนือมีทั้งหมด 3 เงื่อนไข คือ

เงื่อนไขที่ 1 การเรียนรู้ที่เกื้อกูลซึ่งกันและกัน ภายในหมู่ที่ 11 บ้านทุ่งป่าคาเหนือ มีลักษณะการอยู่ร่วมกันที่มีการช่วยเหลือพึ่งพากัน อีกทั้งความคุ้นเคยของผู้สูงอายุจากปัจเจกบุคคล/กลุ่มคนที่มีบทบาทในการสร้างการเรียนรู้ให้กับผู้สูงอายุ โดยในกรณีของหมู่ที่ 11 บ้านทุ่งป่าคาเหนือนั้นจะมีการลงพื้นที่ดูแลผู้สูงอายุอยู่เสมอ ทั้งจากเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี แพทย์และพยาบาลประจำโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.) นักบริหารชุมชน และผู้ช่วยเหลือดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง (Care Giver) หรือแม้แต่ประธานกองทุนสวัสดิการชุมชน ประธานศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุตำบลทุ่งปี ทำให้ผู้สูงอายุจะเกิดการเรียนรู้ทั้งในเรื่องด้านสุขภาพ เช่น การรับประทานอาหารที่เหมาะสมกับโรค หรือ ด้านสังคม เช่น การช่วยเหลือเกื้อกูลกัน

เงื่อนไขที่ 2 สภาพแวดล้อมที่สร้างวิธีการเรียนรู้ที่หลากหลายให้กับผู้สูงอายุ ที่ผู้สูงอายุ หมู่ที่ 11 บ้านทุ่งป่าคาเหนือ สามารถเรียนรู้ได้ในตลอดเวลาที่ดำเนินชีวิตประจำวันจากสถานที่และบรรยากาศที่ผู้สูงอายุ และบุคคลคุ้นเคยเป็นอย่างดี เป็นเสมือนแหล่งเรียนรู้เฉพาะของชุมชน กล่าวคือ การเรียนรู้ของผู้สูงอายุจะเกิดขึ้นภายใต้บริบทและสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ชีวิตประจำวัน เช่น พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุตำบลทุ่งปี ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้สูงอายุและคนพิการตำบลทุ่งปี (ศูนย์ป็นสุขห่มใจ) โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลทุ่งป่าคาเหนือ อาคารอเนกประสงค์ของหมู่บ้าน ลานกิจกรรมของแต่ละหมู่บ้านที่มักมีการจัดกิจกรรม หรือ บ้านผู้สูงอายุ (เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี, การสัมภาษณ์, 22 มิถุนายน 2564)

เงื่อนไขที่ 3 การขับเคลื่อนการเรียนรู้ผ่านพันธกิจ เป้าหมายขององค์กร องค์กร/หน่วยงาน/กลุ่มทางสังคมในตำบลทุ่งปีและหมู่ที่ 11 บ้านทุ่งป่าคาเหนือ ต่างขับเคลื่อนการเรียนรู้โดยมีจุดเน้นที่สอดคล้องกับนโยบายพันธกิจ เป้าหมาย องค์กร/หน่วยงาน/กลุ่มทางสังคม ทำให้การสร้างสภาพแวดล้อมในการเรียนรู้ของผู้สูงอายุไปในทิศทางของนโยบายพันธกิจ เป้าหมาย องค์กร/หน่วยงาน/กลุ่มทางสังคมภายในตำบล อย่างกรณีของศูนย์ศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยตำบลทุ่งปี จะมีเป้าหมายคือ จุดเน้นในเรื่องของการสร้างการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้กับผู้สูงอายุ (ครูประจำศูนย์ศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยตำบลทุ่งปี, การสัมภาษณ์, 22 กันยายน 2564) หรือศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุตำบลทุ่งปีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการส่งเสริมการเรียนรู้ให้ผู้สูงอายุ ทั้งเป็น

สถานที่จัดกิจกรรม การส่งเสริมอาชีพ การถ่ายทอดภูมิปัญญา เป็นต้น (ประธานหรือศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุตำบลทุ่งปี, การสัมภาษณ์, 22 กันยายน 2564)

### ส่วนที่ 3 กิจกรรมเพื่อสร้างการเรียนรู้ของผู้สูงอายุ

กิจกรรมเพื่อสร้างการเรียนรู้ของผู้สูงอายุในหมู่ที่ 11 บ้านทุ่งป่าคาเหนือ ตำบลทุ่งปี เป็นกระบวนการที่จะนำไปสู่การเรียนรู้ของผู้สูงอายุใน 4 มิติ คือ มิติสุขภาพ มิติเศรษฐกิจ มิติสังคม และมิติสภาวะแวดล้อม เพื่อไปสู่เป้าหมายของการเรียนรู้ตลอดชีวิต 4 ประการ คือ การเรียนเพื่อรู้ การเรียนเพื่อปฏิบัติ การเรียนเพื่อที่จะเป็น และการเรียนเพื่อที่จะอยู่ร่วมกัน ซึ่งในแต่ละกิจกรรมอาจมีการเรียนรู้ใน 1 มิติ หรือมากกว่า 1 มิติขึ้นไป รวมไปถึงสามารถไปสู่เป้าหมายของการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้ 1 ประการหรือมากกว่า 1 การประการขึ้นไป ซึ่งกิจกรรมในตำบลทุ่งปีมี 12 กิจกรรมในการสร้างการเรียนรู้ให้กับผู้สูงอายุ ได้แก่ กิจกรรมโรงเรียนผู้สูงอายุ กิจกรรมการลงพื้นที่ดูแลและจัดบริการสุขภาพตามความจำเป็นให้กับผู้สูงอายุ

กิจกรรมการอบรมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุในด้านสาธารณสุข กิจกรรมการให้บริการด้านสาธารณสุขด้านการรักษาพยาบาลให้กับผู้สูงอายุ กิจกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้สูงอายุ/ผู้พิการ การฝึกอบรมเพื่อส่งเสริมอาชีพและลดรายจ่ายของผู้สูงอายุ กิจกรรมการสนับสนุนทุนเพื่อประกอบอาชีพ หรือบรรเทาความเดือดร้อนของผู้สูงอายุ กิจกรรมการเก็บออมเงินเพื่อใช้ในยามจำเป็นของผู้สูงอายุ กิจกรรมการรวมกลุ่ม พบปะสังสรรค์ของผู้สูงอายุ กิจกรรมทางประเพณี วัฒนธรรมและศาสนาของผู้สูงอายุ กิจกรรมการปรับสภาพบ้านเพื่อให้เอื้อต่อการดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุ และกิจกรรมการคัดแยกขยะ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 4 กิจกรรมเพื่อสร้างการเรียนรู้ของผู้สูงอายุ

มิติ	เป้าหมาย			
	เรียนเพื่อรู้	เรียนเพื่อปฏิบัติ	เรียนเพื่อที่จะอยู่ร่วมกัน	เรียนเพื่อที่จะเป็น
สุขภาพ	<b>กิจกรรมโรงเรียนผู้สูงอายุ</b>			
	ผู้สูงอายุรู้และเข้าใจในสิ่งที่ได้เรียนรู้ในด้านสุขภาพ	ผู้สูงอายุสามารถปฏิบัติตนในการดูแลสุขภาพได้ตามสุขภาพเบื้องต้นและสมรรถภาพของตนเอง	ผู้สูงอายุเป็นผู้ที่มีสุขภาพจิตที่ดี สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข	ผู้สูงอายุเรียนรู้เพื่อที่จะเป็นผู้ที่สามารถปฏิบัติในการดูแลตนเองด้านสุขภาพ
	<b>กิจกรรมการลงพื้นที่ดูแลและจัดบริการสุขภาพตามความจำเป็นให้กับผู้สูงอายุ</b>			
	ผู้สูงอายุเรียนรู้เรื่องสุขภาพจากการถ่ายทอดความรู้เบื้องต้นจากผู้เชี่ยวชาญ เยี่ยมเยียนและบริการสุขภาพ	ผู้สูงอายุเป็นผู้ที่ดูแลตนเองในเบื้องต้นให้มีสุขภาพที่ดีได้ และสามารถดูแลสุขภาพตนเองเบื้องต้นได้	-	ผู้สูงอายุต้องสามารถดูแลสุขภาพตนเองในเบื้องต้นได้
	<b>กิจกรรมการอบรมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุในด้านสาธารณสุข</b>			
	ผู้สูงอายุที่ทำหน้าที่อาสาสมัครจะได้เรียนรู้ด้านสุขภาพในด้านต่างๆ เพื่อนำไปถ่ายทอดให้กับผู้สูงอายุคนอื่นที่ไม่ได้มีบทบาทด้านสาธารณสุข	ผู้สูงอายุที่ทำหน้าที่อาสาสมัครมีทักษะการปฏิบัติด้านการดูแลสุขภาพได้อย่างดี เพื่อนำไปใช้ในบทบาทหน้าที่ของตนเอง และนำไปถ่ายทอดให้กับผู้สูงอายุคนอื่น	-	-
	<b>กิจกรรมการให้บริการด้านสาธารณสุขด้านการรักษาพยาบาลให้กับผู้สูงอายุ</b>			
	ผู้สูงอายุที่ได้รับการถ่ายทอดความรู้จากการเข้าพบแพทย์ ทำให้เรียนรู้ว่า ต้องดูแลสุขภาพตนเองอย่างไร แบบไหน เพื่อนำไปปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมกับตนเอง		-	-
	<b>กิจกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้สูงอายุ/ผู้พิการ</b>			
	เรียนรู้วิธีการทำกายภาพที่เหมาะสมกับตนเอง	สามารถนำสิ่งที่ได้เรียนรู้และฝึกปฏิบัติภายในศูนย์ฯ ไปใช้ในการทำ	-	สามารถกลับมาใช้ชีวิตได้อย่างปกติ และไม่เป็นการระของผู้อื่น

มิติ	เป้าหมาย			
	เรียนเพื่อรู้	เรียนเพื่อปฏิบัติ	เรียนเพื่อที่จะอยู่ร่วมกัน	เรียนเพื่อที่จะเป็น
เศรษฐกิจ		กายภาพตนเองเบื้องต้นที่บ้านได้		
	กิจกรรมการปรับสภาพบ้านเพื่อให้เอื้อต่อการดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุ			
	-	ผู้สูงอายุสามารถใช้ชีวิตในบ้านได้อย่างปลอดภัยและใช้ชีวิตได้ง่ายขึ้น	-	-
	กิจกรรมโรงเรียนผู้สูงอายุ			
	ผู้สูงอายุและเข้าใจในสิ่งที่ได้เรียนรู้ในด้านการประกอบอาชีพ/วิธีการประกอบอาชีพ	ผู้สูงอายุสามารถปฏิบัติในเรื่องทักษะอาชีพที่ได้เรียนรู้มา เพื่อนำไปใช้ต่อยอดได้ในอนาคต รวมถึงลดภาระค่าใช้จ่ายและเพิ่มรายได้	-	-
	กิจกรรมการฝึกอบรมเพื่อส่งเสริมอาชีพและลดรายจ่ายของผู้สูงอายุ			
	สามารถรู้และเข้าใจในกิจกรรมที่ฝึกอบรมได้ว่ามีวิธีการทำแบบไหน อย่างไร เพื่อนำไปทำและใช้ในครัวเรือนในการลดรายจ่าย และนำไปสู่การผลิตเพื่อสร้างรายได้ให้กับครัวเรือนของตนเอง		-	-
	กิจกรรมการสนับสนุนทุนเพื่อประกอบอาชีพ หรือบรรเทาความเดือดร้อนของผู้สูงอายุ			
	-	ผู้สูงอายุสามารถจัดการเงินกู้ยืมของตนเอง และนำไปใช้ได้เหมาะสม รวมถึงจัดการเงินภายในกลุ่มได้อย่างเหมาะสม	-	-
	กิจกรรมการเก็บออมเงินเพื่อใช้ในยามจำเป็นของผู้สูงอายุ			
-	เกิดการออมเงินขึ้นเพื่อให้เกิดสวัสดิการให้กับตนเอง รวมไปถึงสร้างจิตสำนึกในการออมในผู้สูงอายุ รวมไปถึงการเรียนรู้การบริหาร	-	-	

มิติ	เป้าหมาย			
	เรียนเพื่อรู้	เรียนเพื่อปฏิบัติ	เรียนเพื่อที่จะอยู่ร่วมกัน	เรียนเพื่อที่จะเป็น
		จัดการระบบการเงิน ภายในกองทุนฯ อีกด้วย		
	<b>กิจกรรมการคัดแยกขยะและทำปุ๋ยอินทรีย์</b>			
	-	ผู้สูงอายุสามารถแยก ขยะและสามารถนำไป ขายเพื่อสร้างรายได้ ให้กับครัวเรือน อีกทั้งยัง สามารถทำ ปุ๋ยอินทรีย์ เพื่อขายหรือใช้ใน ครัวเรือนได้	-	-
สังคม	<b>กิจกรรมโรงเรียนผู้สูงอายุ</b>			
	-	ผู้สูงอายุสามารถอยู่ ร่วมกับผู้อื่นได้อย่าง มีความสุข และเอื้อเพื่อ ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน	การเรียนรู้การมีจิตอาสา หรือจิตบริการให้กับผู้อื่น	ผู้สูงอายุเป็นผู้ที่มีจิต อาสา มีการเอื้อเพื่อ เผื่อแผ่ซึ่งกันและกัน กับคนในชุมชน
	<b>กิจกรรมการลงพื้นที่ดูแลและจัดบริการสุขภาพตามความจำเป็นให้กับผู้สูงอายุ</b>			
	-	-	การเรียนรู้ที่จะมีจิตอาสา และการช่วยเหลือซึ่งกัน และกันในตำบล	ผู้สูงอายุต้องเป็น ผู้ที่มีจิตอาสาช่วยเหลือ บุคคลอื่นๆ ในชุมชน
	<b>กิจกรรมการอบรมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุในด้านสาธารณสุข</b>			
	-	-	เรียนรู้ที่จะเป็นผู้ที่ มีจิตอาสาและ จิตสาธารณะในการ ช่วยเหลือผู้อื่น	ผู้ที่มีทักษะด้าน สาธารณสุข เพื่อที่จะ เป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ ด้านสาธารณสุขได้เป็น อย่างดี และนำใช้ ความรู้นั้นในการดูแล สุขภาพของคนใน ชุมชน
	<b>กิจกรรมการให้บริการด้านสาธารณสุขด้านการรักษาพยาบาลให้กับผู้สูงอายุ</b>			
-	-	ผู้สูงอายุจะเรียนรู้การ มีจิตอาสาและ การช่วยเหลือผู้อื่น เพื่อ	-	

มิติ	เป้าหมาย			
	เรียนเพื่อรู้	เรียนเพื่อปฏิบัติ	เรียนเพื่อที่จะอยู่ร่วมกัน	เรียนเพื่อที่จะเป็น
			กระทำกับผู้อื่นในชุมชนต่อไป	
<b>กิจกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้สูงอายุ/ผู้พิการ</b>				
-	-	เรียนรู้การมีจิตอาสาและการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน	เป็นผู้ที่กลับมาใช้ชีวิตที่เป็นปกติได้	
<b>การฝึกอบรมเพื่อส่งเสริมอาชีพและลดรายจ่ายของผู้สูงอายุ</b>				
-	-	ผู้สูงอายุเรียนรู้การเข้าสังคม ร่วมกิจกรรมและสร้างสัมพันธ์ภาพที่ดีกับผู้อื่น	-	
<b>กิจกรรมการสนับสนุนทุนเพื่อประกอบอาชีพ หรือบรรเทาความเดือดร้อนของผู้สูงอายุ</b>				
-	-	การเรียนรู้ในการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในชุมชน และเกิดการรวมกลุ่มช่วยเหลือกัน	-	
<b>กิจกรรมการเก็บออมเงินเพื่อใช้ในยามจำเป็นของผู้สูงอายุ</b>				
-	-	การเรียนรู้การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ความสามัคคี มีน้ำใจร่วมกัน แก้ไขปัญหา อีกทั้งสร้างสัมพันธ์ภาพที่ดี	เป็นผู้ที่มีจิตอาสาและจิตสาธารณะ	
<b>กิจกรรมการรวมกลุ่ม พบปะสังสรรค์ของผู้สูงอายุ</b>				
-	-	การเรียนรู้ในการอยู่ในสังคม และการพบปะพูดคุยกัน และนำไปสู่สัมพันธ์ภาพอันดีภายในหมู่บ้าน	เป็นผู้สูงอายุที่มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีต่อผู้อื่นในชุมชน	
<b>กิจกรรมทางประเพณี วัฒนธรรมและศาสนาของผู้สูงอายุ</b>				
-	-	การเรียนรู้ในการทำกิจกรรมร่วมในชุมชน และสืบสานถ่ายทอด	ผู้ที่อยู่ร่วมกับคนในชุมชนได้เป็นอย่างดี	

มิติ	เป้าหมาย			
	เรียนเพื่อรู้	เรียนเพื่อปฏิบัติ	เรียนเพื่อที่จะอยู่ร่วมกัน	เรียนเพื่อที่จะเป็น
			ประเพณีและวัฒนธรรม ต่อไปให้กับรุ่นต่อไป	
	กิจกรรมการปรับสภาพบ้านเพื่อให้เอื้อต่อการดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุ			
	-	-	ผู้สูงอายุเรียนรู้ที่จะมี จิตอาสาในการช่วยเหลือ กันและกันในชุมชน	-
สถานะแวดล้อม	กิจกรรมการปรับสภาพบ้านเพื่อให้เอื้อต่อการดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุ			
	-	ผู้สูงอายุรู้และเข้าใจว่า บ้านที่เหมาะสมกับ ผู้สูงอายุเป็นอย่างไร และสร้างคุณภาพชีวิต ที่ดีขึ้นให้กับตนเองได้ อย่างไร	-	-
	กิจกรรมการคัดแยกขยะและทำปุ๋ยอินทรีย์			
	ผู้สูงอายุเรียนรู้การ แยกประเภทของขยะว่า ประเภทไหน เป็นอย่างไร และเรียนรู้การทำปุ๋ย อินทรีย์	ผู้สูงอายุสามารถแยก ขยะได้อย่างถูกต้อง	-	-

ที่มา: กานต์ชนิด สุตาคำ (2565)

หมายเหตุ: จากการสัมภาษณ์บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี๋ หน่วยงานภาครัฐในตำบลกลุ่มผู้นำ  
ชุมชน/ผู้ใหญ่บ้าน ภาคประชาชน กลุ่มทางสังคม และองค์กรชุมชน และผู้สูงอายุ (2564)

นิเวศการเรียนรู้ผู้สูงอายุหมู่ที่ 11 บ้านทุ่งป่าคาเหนือ สามารถอธิบายเพิ่มเติมได้ ดังนี้ ระบบนิเวศการเรียนรู้ของผู้สูงอายุหมู่ที่ 11 ตำบลทุ่งปี๋สามารถแบ่งได้เป็น 3 ส่วนหลัก คือ ส่วนที่ 1 สิ่งสนับสนุนการเรียนรู้และบรรยากาศสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ ส่วนที่ 2 เจือปนของนิเวศการเรียนรู้ ส่วนที่ 3 กิจกรรมเพื่อสร้างการเรียนรู้ของผู้สูงอายุในหมู่ที่ 11 บ้านทุ่งป่าคาเหนือ ตำบลทุ่งปี๋ กล่าวคือ สิ่งสนับสนุนการเรียนรู้และบรรยากาศสภาพแวดล้อมการเรียนรู้เหล่านี้จะมีกลไกการผลิตร่วมในรูปแบบต่างๆ ทั้งในรูปแบบหลักการสร้างแนวทางการให้บริการร่วมกัน โดย มีทั้งการร่วมวางแผน การร่วมพิจารณาตัดสินใจ การร่วมลงทุนทางการเงิน เป็นรูปแบบย่อย และอีกรูปแบบหลัก คือ การร่วมดำเนินการส่งมอบบริการ โดยมีการจัดการ



## 6. อภิปรายผลการศึกษา

จากผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ระบบนิเวศการเรียนรู้ของผู้สูงอายุ หมู่ที่ 11 ตำบลทุ่งปี่นั้นมีเพียงองค์ประกอบสำคัญ 2 องค์ประกอบ ดังนี้

**องค์ประกอบที่ 1 สิ่งสนับสนุนการเรียนรู้และสภาพแวดล้อมการเรียนรู้** โดยจะประกอบด้วยสิ่งมีชีวิต และสิ่งไม่มีชีวิตในการช่วยสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้ทั้งหมด โดยมีคนเป็นกลไกหลักในการดำเนินให้เกิดกิจกรรม ในการเรียนรู้ของผู้สูงอายุ เนื่องจากผู้สูงอายุเป็นช่วงวัยที่ต้องการการมีปฏิสัมพันธ์กับคน และชุมชน และไม่ใช่วัยที่จะสามารถเรียนรู้จากอุปกรณ์หรือเครื่องมือได้เพียงอย่างเดียว ซึ่งส่วนใหญ่จะเน้นการทำงานตามภารกิจหน้าที่ในบทบาทองค์กรเป็นหลัก โดยมีทั้งหน่วยงานท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐใน/นอกพื้นที่ ส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน กลุ่มทางสังคมและองค์กรชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) โดย ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา (2555) ได้กล่าวถึง การบริการสาธารณะแนวใหม่ ว่าเป็นแนวทางในการจัดทำบริการสาธารณะ ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ภาคประชาชน ภาคธุรกิจเอกชน ชุมชน องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการงานสาธารณะร่วมกับรัฐ ทำให้การสร้างการเรียนรู้ให้กับผู้สูงอายุนั้นต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐใน/นอกพื้นที่ ส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน กลุ่มทางสังคมและองค์กรชุมชน และในการดำเนินการร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐใน/นอกพื้นที่ ส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน กลุ่มทางสังคมและองค์กรชุมชน นั้นเป็นการดำเนินการในรูปแบบการผลิตร่วมทั้ง การสร้างแนวทางการให้บริการร่วมกัน (Co-commissioning) การร่วมออกแบบบริการ (Co-design) และการร่วมดำเนินการส่งมอบบริการ (Co-delivery) ซึ่งสอดคล้องกับกิจกรรมการผลิตในกระบวนการร่วมผลิตของ Elke Löffler (2010) ทั้งหมด 3 รูปแบบ แต่ไม่มีรูปแบบการประเมินร่วมของบริการสาธารณะ (Co-Assessment) เนื่องจากตำบลทุ่งปี่ทั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐใน/นอกพื้นที่ ส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน กลุ่มทางสังคมและองค์กรชุมชนยังไม่มียุทธศาสตร์ในการติดตามผลการดำเนินงานที่ชัดเจน ทำให้การผลิตร่วมที่เห็นได้จึงมีเพียง 3 รูปแบบที่ชัดเจน

ทั้งนี้ กลุ่มที่เข้ามามีบทบาทอย่างมากก็คือ ภาคประชาชน กลุ่มทางสังคมและองค์กรชุมชน โดยในกิจกรรมที่ไม่ว่าจะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานภาครัฐภายในพื้นที่เป็นผู้ดำเนินการหลักนั้นจะมีกลุ่มที่เป็นภาคประชาชน กลุ่มทางสังคมและองค์กรชุมชน เข้าร่วมในกิจกรรมทุกครั้ง ทำให้เห็นว่า ภาคประชาชน กลุ่มทางสังคมและองค์กรชุมชนของหมู่ที่ 11

บ้านทุ่งป่าคาเหนือ นั้นเป็นภาคส่วนที่มีความพร้อมในการเข้าร่วมการสร้างการเรียนรู้ให้กับผู้สูงอายุอย่างมาก และภาคประชาชน กลุ่มทางสังคมและองค์กรชุมชนส่วนใหญ่มักเป็นกลุ่มที่มีส่วนร่วมในกิจกรรมการเรียนรู้ของผู้สูงอายุในหมู่ที่ 11 บ้านทุ่งป่าคาเหนือในมิติสุขภาพ และมิติเศรษฐกิจ ทำให้มีกิจกรรมที่สร้างการเรียนรู้ใน 2 มิติดังนี้เป็นส่วนมาก อีกทั้งสถานการณ์ด้านเศรษฐกิจของหมู่บ้านที่ผู้สูงอายุโดยส่วนใหญ่มีการประกอบอาชีพแต่กลับไม่มีรายได้ที่เพียงพอต่อการใช้จ่าย รวมไปถึงสถานการณ์ด้านสุขภาพที่ผู้สูงอายุส่วนใหญ่มีโรคประจำตัว แต่กิจกรรมที่สร้างการเรียนรู้ในมิติภาวะแวดล้อม เนื่องจากมีเพียง 2 หน่วยงาน คือ องค์กรบริหารส่วนตำบลทุ่งปีและสภาองค์กรชุมชนตำบลทุ่งปีเท่านั้นที่เข้ามามีบทบาทหลักในการสร้างการเรียนรู้ในมิตินี้ อีกทั้งยังไม่มียงบประมาณ หรือการติดตามการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมในส่วนนี้

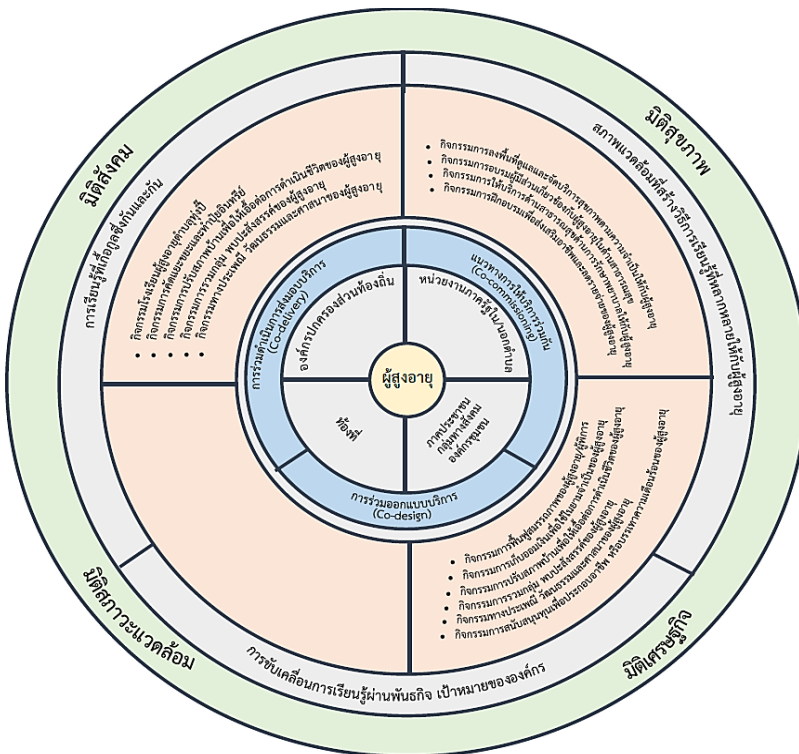
**องค์ประกอบที่ 2 เงื่อนไขของนิเวศการเรียนรู้** โดยองค์ประกอบนี้เป็นการกำหนดปัจจัยที่ส่งผลต่อนิเวศการเรียนรู้ของผู้สูงอายุ (Gütl & Chang, 2007) ซึ่งเงื่อนไขสำคัญของระบบนิเวศการเรียนรู้ผู้สูงอายุหมู่ที่ 11 บ้านทุ่งป่าคาเหนือ คือ บริบท-สถานการณ์ของพื้นที่หมู่ที่ 11 บ้านทุ่งป่าคาเหนือซึ่งเป็นปัจจัยภายในของตำบลทุ่งปี

โดยมีเงื่อนไขที่ 1 คือ การเรียนรู้ที่เกื้อกูลซึ่งกันและกัน ในกิจกรรมของการเรียนรู้ของผู้สูงอายุจะมีการผลิตร่วมการทำงานของแต่ละภาคส่วนร่วมกัน แม้ว่าจะมีการกิจหน้าที่หรือไม่ก็ตาม ก็ยังเห็นความเกี่ยวข้องกับในทุกกิจกรรม แสดงให้เห็นว่า ตำบลทุ่งปีถือเป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้ที่เกื้อกูลซึ่งกันและกันขององค์กร โดยการเกื้อกูลกันและกัน ทำให้ผู้สูงอายุสามารถเรียนรู้ผ่านสถานที่และบรรยากาศการเรียนรู้ที่คุ้นเคยในชุมชน ที่เป็นเสมือนแหล่งเรียนรู้เฉพาะของชุมชน เพื่อให้สามารถเรียนรู้ได้ในตลอดเวลาที่ดำเนินชีวิตประจำวัน โดยเป็นการเรียนรู้ที่ไม่ใช่เพียงแค่ผู้ที่เรียนรู้เท่านั้นที่สร้างการเรียนรู้จากภายในได้ แต่สภาพแวดล้อมทางกายภาพและชีวภาพรอบตัวผู้เรียนนั้นสามารถสร้างการเรียนรู้ให้กับผู้เรียนได้ (Hill et al., 2002)

เงื่อนไขที่ 2 คือ สภาพแวดล้อมที่สร้างวิธีการเรียนรู้ที่หลากหลายให้กับผู้สูงอายุ โดยหมู่ที่ 11 บ้านทุ่งป่าคาเหนือ และตำบลทุ่งปีเอื้อให้เกิดการเรียนรู้ในหลากหลายวิธี ไม่ว่าจะเป็นการเรียนรู้ผ่านการฝึกอบรม หรือการเรียนรู้ผ่านสิ่งที่ใช้ในชีวิตรประจำวัน โดยเป็นการเรียนรู้แบบผสมผสานให้ผู้สูงอายุสามารถเรียนรู้ได้หลากหลายวิธี ตามความต้องการและความเหมาะสม สอดคล้องกับ SEAC (2018) ที่กล่าวถึงองค์ประกอบของนิเวศการเรียนรู้ที่ตำบลเปรียบเสมือนชุมชนการเรียนรู้ (Learning Community) ซึ่งภายในชุมชนจะเป็นสถานที่ถ่ายทอดความรู้ให้กับผู้อื่น ทำให้ทุกสภาพแวดล้อมภายในหมู่ที่ 11 บ้านทุ่งป่าคาเหนือสามารถสร้างการเรียนรู้ที่ไม่มีที่สิ้นสุดโดยทุกสถานที่ ทุกคน ทุกสิ่ง สามารถเรียนรู้ได้ และมีการเรียนรู้แบบผสมผสาน (Blended Learning)

เงื่อนไขที่ 3 คือ การขับเคลื่อนการเรียนรู้ผ่านพันธกิจ เป้าหมายขององค์กร กล่าวคือ กิจกรรมการเรียนรู้ของผู้สูงอายุเป็นกิจกรรมที่มาจากนโยบาย พันธกิจ เป้าหมายของท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ และภาคประชาชน กลุ่มทางสังคมและท้องที่ในตำบล การบูรณาการ การทำกิจกรรมร่วมกัน อีกทั้งบูรณาการร่วมกับหน่วยงานภายนอกในการขับเคลื่อนกิจกรรม จะทำให้เกิดการเรียนรู้ของผู้สูงอายุทั้งสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคมและสภาวะแวดล้อม สอดคล้องกับ Hartley (2005, p. 27) อ้างถึงใน Kattel et al. (2014, p. 4) ที่กล่าวว่า นวัตกรรมไม่ใช่สิ่งประดิษฐ์ทางกายภาพเสมอไป แต่อาจเป็นการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ ระหว่างผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ

แผนภาพที่ 3 ระบบนิเวศการเรียนรู้ของผู้สูงอายุหมู่ที่ 11 บ้านทุ่งป่าคาเหนือ ตำบลทุ่งปี



ที่มา: กานต์ชนิด สุตาคำ (2565, น. 202)

## 7. ข้อเสนอแนะ

(1) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาชน กลุ่มทางสังคม องค์กรชุมชนมีนโยบาย-เป้าหมายในการส่งเสริมกิจกรรม การศึกษา/การเรียนรู้สำหรับผู้สูงอายุ รวมถึงให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ของผู้สูงอายุมากขึ้น เนื่องจากตำบลทุ่งปีเป็นตำบลที่ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างชัดเจน จำเป็นต้องดำเนินการ อย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตของผู้สูงอายุในตำบลทุ่งปี

(2) ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ การดำเนินการยกระดับ-เพิ่มเติมการเรียนรู้ที่แตกต่าง จากเดิมขึ้นภายในชุมชนทั้งเรื่องเทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัยในรูปแบบออนไลน์ หรือ เน้นการเรียนรู้ให้ตรงกับความต้องการของผู้สูงอายุให้มากขึ้น รวมไปถึงการนำใช้สิ่งที่มีสนับสนุน การเรียนรู้และสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ในหมู่บ้านอื่นในบริเวณใกล้เคียง เพื่อให้ผู้สูงอายุ สามารถเรียนรู้ในบริบทอื่นเพิ่มเติมจากหมู่บ้านของตนเอง

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กานต์ชนิด สุตาคำ. (2565). การพัฒนาตัวแบบระบบนิเวศการเรียนรู้ของผู้สูงอายุ องค์กร บริหารส่วนตำบลทุ่งปี อำเภอมะนัง จังหวัดเชียงใหม่ (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์ มหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- โกสินทร์ ชี้ทางดี. (2562). แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานโรงเรียนผู้สูงอายุในจังหวัดลพบุรี. *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยปทุมธานี*, 11(2), 325-336.
- ชนิษฐา นันทบุตร และคณะ. (2559). คู่มือการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อฟื้นฟูทักษะ การวิเคราะห์และนำใช้ข้อมูลตำบล. สืบค้นเมื่อ 4 สิงหาคม 2564, จาก <https://thaihealthycommunity.org/?p=15772>
- วัชรกรณีย์ ชิวโคภิชฐ์. (2562). สังคมผู้สูงอายุ: ปัจจัยการตลาดที่เปลี่ยนไป. *วารสารมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย*, 6(1), 38-54.
- สุธีรา บัวทอง, สุทธิพงษ์ สภาอรรถ, และศิริณา จิตต์จรัส. (2558). ผู้สูงอายุกับเหตุผล ในการเรียนรู้วิธีการเรียนรู้และสิ่งที่ต้องการเรียนรู้. *วารสารศึกษาศาสตร์มหาวิทยาลัย ศิลปากร*, 12(1), 6-17.
- ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธา. (2555). *แนวความคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์*. เชียงใหม่: ห้างหุ้นส่วน จำกัด ธนุขพรินติ้ง.

ศูนย์ข้อมูลประเทศไทย. (2564). *ศูนย์ข้อมูลประเทศไทย จังหวัดเชียงใหม่*. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2565, จาก <https://thailand.kapook.com/>  
องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี. (2559). *แผนยุทธศาสตร์การพัฒนากองการบริหารส่วนตำบล  
ทุ่งปี*. สืบค้นเมื่อ 4 สิงหาคม 2563, จาก <http://www.tungpheesao.go.th>

## ภาษาอังกฤษ

Afterschool Alliance. (2014). *STEM Learning Across Settings: Cultivating Learning Ecosystems*. Retrieved March 18, 2020, from <https://afterschoolalliance.org>  
Gütl, C., & Chang, V. (2007). *Ecosystem-based Theoretical Models for Learning in Environments of the 21<sup>st</sup> Century*. Retrieved March 18, 2020, from [https://www.researchgate.net/publication/26584705\\_Ecosystem-based\\_Theoretical\\_Models\\_for\\_Learning\\_in\\_Environments\\_of\\_the\\_21<sup>st</sup> Century](https://www.researchgate.net/publication/26584705_Ecosystem-based_Theoretical_Models_for_Learning_in_Environments_of_the_21st_Century)  
Loffler, E. (2010). *Why Co-production is an Important Topic for Local Government*. Retrieved March 14, 2020, from [http://www.govint.org/coproduction\\_why\\_it\\_is\\_important.pdf](http://www.govint.org/coproduction_why_it_is_important.pdf)  
Mulgan, G. (2014). *Innovation in the Public Sector How Can Public Organizations Better Create, Improve and Adapt*. Retrieved March 18, 2020, from [https://media.nesta.org.uk /innovation\\_in\\_the\\_public\\_sector-.pdf](https://media.nesta.org.uk /innovation_in_the_public_sector-.pdf)  
Hill, J. R., Raven, A., & Han, S. (2002). *Connections in Web-Based Learning Environments: A Research-Based Model for Community Building*. Retrieved March 18, 2020, from <https://www.researchgate.net/publication/234687987>  
Kattel, R., Cepilovs, A., Drechsler, W., Kalvet, T., Lember, V., & Tönurist, P. (2014). *Can We Measure Public Sector Innovation? A Literature Review*. Retrieved March 18, 2020, from <https://shorturl.asia/S1PLA>  
SEAC. (2018). *The 4 Elements of a Learning Ecosystem*. Retrieved March 18, 2020, from <https://www.seasiacenter.com/insights/the-4-elements-of-a-learning-ecosystem/>  
UNESCO. (1996). *Learning: The Treasure Within – Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-first Century*. Retrieved March 16, 2020, from <https://www.gcedclearinghouse.org/sites/default/files/resources>

## โรงเรียนรัฐกับการสร้างรัฐสมัยใหม่ของสยามในมณฑลพายัพ สมัยรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2435 – 2453)<sup>1</sup>

สัพพัญญู วงศ์ชัย<sup>2</sup>

วันที่รับบทความ: 25 ตุลาคม 2564

วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 14 ธันวาคม 2564

วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 29 ธันวาคม 2564

### บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาบทบาทของโรงเรียนรัฐ ในฐานะโครงสร้างพื้นฐานของการสถาปนารัฐสมัยใหม่ของสยามขึ้นมาในมณฑลพายัพหรืออาณาจักรล้านนาในอดีต โดยศึกษาผ่านแนวนโยบายการจัดการศึกษาของรัฐบาลสยามในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่ได้ใช้สถาบันทางการศึกษาเพื่อบรรลุเป้าหมายในการรวมหัวเมืองที่ห่างไกลให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งภายใต้โครงสร้างทางอำนาจ ซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งของการสถาปนารัฐสมัยใหม่ที่เป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ผลการศึกษาพบว่า โรงเรียนรัฐได้มีเป้าหมายในการจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองการเติบโตของรัฐสมัยใหม่ เพื่อการผลิตซ้ำกำลังคนในภาคราชการซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายและตัวแทนอำนาจของรัฐสมัยใหม่ ด้วยกระบวนการทำโรงเรียนในมณฑลพายัพให้เป็นของรัฐ และการส่งเสริมการเรียนภาษาไทยให้เป็นภาษาหลักเพื่อให้การสื่อสารทางการเมืองของรัฐกับข้าราชการในมณฑลและราษฎรสามารถเกิดขึ้นได้

**คำสำคัญ** การศึกษา, โรงเรียนรัฐ, ล้านนา, สยาม, รัฐสมัยใหม่

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง ระบบการศึกษาและอำนาจนำของสยามในล้านนา พ.ศ. 2445-2482 หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

<sup>2</sup> นักศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200 อีเมล: Sappanyu\_w@cmu.ac.th

## State Schools and State Formation in Payap Province, in the Reign of King Rama V. (AD 1892-1910)

Sappanyu Wongchai<sup>3</sup>

Received: 25 October 2021

Revised: 14 December 2021

Accepted: 29 December 2021

### Abstract

The aim of this article is to examine the role of state schools as infrastructure for building the modern state of Siam in Payap Province, or the former Kingdom of Lanna. It examines the educational policies of the Siamese government during the reign of King Rama V, which used educational institutions to achieve the goal of integrating Payap Province as a part of Siam. At that time, Siam was on its way to becoming an absolutist state. The findings show that state schools were built to respond to the growth of the state and to reproduce manpower for the bureaucratic system, which was an important means of enforcing laws and representing state power. In addition, the state wanted to use state schools to promote the Thai language as the national language. This allowed for state political communication between bureaucrats and subjects in Payap province.

**Keywords** Education, State School, Lanna, Siam, Modern State

---

<sup>3</sup> Student in Master of Political Science Program (Politics and Government), Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: Sappanyu\_w@cmu.ac.th

## 1. บทนำ

การนิยามรัฐ (State) ในประวัติศาสตร์ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นมีความแตกต่างจากการนิยามรัฐในบริบทของตะวันตก โดยเฉพาะภาวะของรัฐก่อนรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ที่เรียกว่ารัฐจารีต (Traditional State) อันเนื่องมาจากความแตกต่างทางด้านบริบททางสังคม วัฒนธรรม สภาพแวดล้อม ฯลฯ ที่ดำรงอยู่ในภูมิภาคฯ นักวิชาการตะวันตกจำนวนไม่น้อย ได้ให้คำนิยามและความหมายไว้อย่างลึกซึ้งซึ่งตามแต่กรอบกระบวนทัศน์ (Concept) ที่หลากหลาย อาทิ รัฐนาฏกรรม (Theatre State) มณฑล (Mandala) หรือรัฐสังคัมพลังงานน้ำ (Hydraulic State) เป็นต้น ซึ่งอาจนิยามได้อย่างกระชับว่ารัฐจารีตในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น มีลักษณะพิเศษภายใต้แนวคิดแบบจักรพรรดิราช (Chakravartin) ที่เน้นความสัมพันธ์ระหว่างเมืองขนาดใหญ่กับเมืองขนาดเล็กที่อยู่รายล้อมอย่างมีลำดับชั้น (Stuart-Fox, 1994, p. 136) ลักษณะเฉพาะในข้างต้นอาจเรียกว่าเป็น “การปกครองแบบอริราช” หรือ “อำนาจอริราช” (Suzerainty) (สมเกียรติ วันทะนะ, 2564, น. 68-69)

การปกครองแบบอริราชเป็นรูปแบบการปกครองที่มีลักษณะเป็นเขตวง โดยมีจุดศูนย์กลางเป็นรัฐขนาดใหญ่ที่เชื่อมโยงกับเมืองต่างๆ ซึ่งอยู่ภายใต้อิทธิพลของรัฐเหล่านั้น ก่อให้เกิดวงแห่งอำนาจรัฐที่องค์อริราชหรือองค์พระมหากษัตริย์ผู้มีอำนาจบารมีมากที่สุดเป็นศูนย์กลาง โดยมีเมืองต่างๆ อยู่รายล้อมเป็นบริวารที่อยู่ภายใต้ “พระบรมโพธิสมภาร” ขององค์อริราชที่ใหญ่กว่า แต่รัฐบริวารที่อยู่รายล้อมนั้นยังคงมีอิสระในการปกครองตนเองอยู่และจะมีความสัมพันธ์กับรัฐที่ใหญ่กว่าผ่านการส่งบรรณาการและการสงครามเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม การปกครองเช่นนี้เป็นความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เลื่อนไหลไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับความสามารถและอำนาจบารมี (Charismatic Authority) ของกษัตริย์ผู้ปกครองแต่ละพระองค์ ส่งผลให้ลำดับชั้น (Hierarchy) ของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐโบราณมีลักษณะไม่มั่นคงผันไปตามแนวโน้มของการสงครามและการแปรพักตร์ไปสู่องค์อริราชที่แข็งแกร่งกว่า หรือมีลักษณะที่ทับซ้อนกันของการสวามิภักดิ์ ที่เรียกว่าเมืองสองหรือสามฝ่ายฟ้า (ธงชัย วินิจจะกุล, 2556, น. 140-142)

ในสยาม ภายหลังจากการบรมราชาภิเษกครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2416) ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างรัฐสมัยใหม่ที่มีอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางเพียงหนึ่งเดียว ได้เริ่มเข้าแทนที่คตินิยมอริราชที่เคยดำรงอยู่ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพฯ กับหัวเมืองภายนอกพระนครก็เริ่มเปลี่ยนไปจากการสวามิภักดิ์ไปสู่วิธีคิดแบบอาณานิคม ที่ต้องการเชื่อมให้หัวเมืองภายนอกเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งภายใต้การปกครองโดยตรงของสยาม (นื้ออ่อน ขวัญทองเขียว, 2553, น. 79-80)

การปฏิรูปเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางอำนาจนี้มีเป้าหมายในการเพิ่มพูนอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์ ในขณะที่เดียวกันก็เพื่อลดทอนและแทนที่อำนาจของขุนนางกลุ่มต่างๆ ด้วยระบบการบริหารสมัยใหม่ที่เรียกว่าระบบราชการ (Modern Bureaucratic System) ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของระบบบริหารนี้ ทำให้เกิดการรวมศูนย์ทางอำนาจที่เด็ดขาดไว้ที่พระมหากษัตริย์ หรือเป็นการสถาปนา “รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolutist State)” ขึ้นมา (กุลลดา เกษบุญชู มัด, 2562) ซึ่งเป็นความหมายของคำว่า “รัฐสมัยใหม่” ที่ผู้เขียนใช้ในบทความนี้

รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นรูปแบบการก่อตัวของรัฐสมัยใหม่ในสยาม โดยรัฐในรูปแบบนี้มีองค์ประกอบโดยสังเขป 4 ด้านด้วยกัน ได้แก่ 1) เกิดจากการควบรวม (Absorption) อำนาจของหน่วยการเมืองหรือรัฐที่มีขนาดเล็กและอำนาจน้อยกว่า ให้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งภายใต้รัฐที่มีขนาดใหญ่กว่า 2) มีศักยภาพในการปกครองเหนือดินแดนอย่างทั่วถึงเป็นปึกแผ่น 3) มีระบบกฎหมายและการบังคับใช้ ที่รัดกุมแน่นอนเหนือพื้นที่ภายใต้การปกครองนั้นๆ และ 4) เป็นการปกครองที่เป็นเอกภาพ สม่าเสมอ คาดเดาผลได้ และมีประสิทธิภาพภายใต้ผู้ปกครองคนเดียวที่มีอำนาจสูงสุดในดินแดน (Held, 1992, p. 83) กระบวนการเหล่านี้เกิดขึ้นในเชิงรูปธรรมภายหลังการปฏิรูปการปกครองในสยาม ปี พ.ศ. 2435 โดยเฉพาะการจัดตั้งกระทรวงใหม่ 12 กระทรวง ให้ทำหน้าที่เฉพาะของตน เป็นการปรับปรุงโครงสร้างการเมืองให้มีความเป็นสถาบันมากขึ้น (Institutionalization) และมีหลักการบังคับบัญชาผ่านคำสั่งทางกฎหมาย แทนที่การสั่งการผ่านความสัมพันธ์แบบจารีต (วุฒิชัย มูลศิลป์, 2553, น. 15) นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2437 ได้ดำเนินการจัดวางอำนาจของฝ่ายพลเรือนและฝ่ายกองทัพให้มีระเบียบมากขึ้น ต่อมาจึงประกาศใช้พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ และข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ในปี พ.ศ. 2440 และ 2441 ตามลำดับ (สมเกียรติ วันทะนะ, 2564, น. 64) กระบวนการเหล่านี้ได้ทำให้โครงข่ายทางอำนาจจากศูนย์กลางเริ่มเข้าแทนที่อำนาจในท้องถิ่นต่างๆ อย่างมีลำดับขั้นตอน

ในห้วงเวลาที่กล่าวมาในข้างต้น ล้วนเป็นกระบวนการสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างสังคมที่ไร้รัฐ (Stateless Societies) หรือรัฐแบบจารีต กับสังคมในรัฐ (State Societies) ซึ่งเป็นความเปลี่ยนแปลงโดยเปรียบเทียบที่เกิดขึ้นใน 4 รูปแบบ ได้แก่ 1) อำนาจที่ไม่มีกลไกอย่างเป็นทางการ เปลี่ยนไปสู่การใช้กลไกอำนาจรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐบาลในการดำเนินกิจการที่แตกต่างกันในสังคมตามหน้าที่เฉพาะ 2) จากสังคมที่ไม่มีเส้นเขตแดนที่ชัดเจน พัฒนาไปสู่การปกครองเหนือพื้นที่ (Territory) และเหนือประชากรในพื้นที่นั้นอย่างแน่ชัด 3) การตัดสินใจทางการเมืองอย่างจำกัดในชนชั้นนำ กลายไปสู่การสั่งการและปกครองโดยใช้ระบบกฎหมายภายใต้ขีดความสามารถในการบังคับใช้ (Capacity to

use force) และ 4) ความสัมพันธ์และการจัดการระหว่างกลุ่มแบบจารีตประเพณีหมดไป และกลายเป็นการแบ่งอำนาจภายในรัฐบาลเป็นสถาบันต่างๆ เช่น ฝ่ายบริหาร ข้าราชการพลเรือน และกองทัพ เป็นต้น โดยทำงานร่วมกันในฐานะรัฐบาลที่เป็นทางการ (Held, 1992, p. 73)

ดังนั้น การสร้างรัฐสมัยใหม่ขึ้นมาจะต้องทำการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการบริหารตามกระบวนการที่กล่าวมาในข้างต้นนี้ แต่ทว่าการที่สยามจะสามารถขยายกลไกรัฐสมัยใหม่ (State Apparatus) เหล่านี้ไปสู่พื้นที่อื่นภายนอกกรุงเทพฯ ได้นั้น จำต้องอาศัยโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ที่จะสามารถรองรับและทำงานภายใต้บังคับบัญชาของรัฐศูนย์กลางอย่างเพียงพอ ในห้วงเวลานี้ จึงมีการพัฒนาเทคโนโลยีที่อำนวยความสะดวกให้แก่รัฐเป็นตัวส่งเสริมให้การสั่งการและการเคลื่อนย้ายกำลังของรัฐเป็นไปได้อย่างรวดเร็วและทันกาล ตัวอย่างเช่น การเกิดขึ้นของระบบโทรเลข และระบบราง ซึ่งเป็นโครงสร้างสำคัญอย่างยิ่งในการทำให้ระยะทางที่ห่างไกลถูกลดให้สั้นลงในเชิงเปรียบเทียบกับเวลา หรือกล่าวได้ว่าระบบเหล่านี้ก่อให้เกิดการขยายตัวของอำนาจทางราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในกระบวนการสร้างรัฐสมัยใหม่ (Mann, 1993, p. 469) นอกจากนี้ รัฐสมัยใหม่ยังมีลักษณะสำคัญ คือ ความพยายามขยายบทบาทของตนเข้าไปสู่ภาคส่วนต่างๆ ของสังคม ตลอดจนการควบคุมตรวจตราหน่วยภายใต้การปกครองของตนอย่างละเอียดเข้มข้น โดยอาศัยโครงสร้างพื้นฐานที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่รัฐในการควบคุมสังคมด้วย (Held, 1992, p. 85)

อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการขยายบทบาทของรัฐคือ ความขาดแคลนกำลังพลในระบบราชการ ซึ่งเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะในหัวเมืองที่เคยเป็นอิสระจากสยามมาก่อน ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ หัวเมืองลาวเฉียงหรืออาณาจักรล้านนาในอดีต ซึ่งมีฐานะเป็นประเทศราชอิสระของสยามมาตลอดห้วงเวลากว่าศตวรรษ (2317-2442) ต่อมาภายหลังการปฏิรูปมณฑลเทศาภิบาลในปี พ.ศ. 2440 เป็นต้นมา ได้ทำให้ล้านนากลายสภาพไปสู่การเป็นมณฑลหนึ่งของสยาม ในนามมณฑลพายัพ (พ.ศ. 2442) แต่ด้วยมณฑลพายัพยังคงมีวัฒนธรรม ภาษาพูดและภาษาเขียนที่แตกต่างไปจากสยาม ส่งผลให้เกิดความไม่เข้าใจกันระหว่างข้าราชการจากส่วนกลาง กับเจ้าและคนในท้องถิ่นในประเด็นต่างๆ เรื่อยมา ตัวอย่างที่ชัดเจนอย่างยิ่งคือ การเกิดกบฏเงี้ยวเมืองแพร่ พ.ศ. 2445 ซึ่งเป็นปฏิกิริยาต่อการขยายบทบาทของรัฐสยาม สะท้อนผ่านการมุ่งทำร้ายเพียงข้าราชการและคนที่มาจากกรุงเทพฯ (คนไทย) เป็นหลัก (สายสกุล เดชาบุตร, 2563, น. 190) ด้วยปัญหาในข้างต้น รัฐสยามจึงต้องออกแบบโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการแก้ปัญหาใน 2 ด้าน ได้แก่ 1) การออกแบบสถาบันที่สามารถจัดการสร้างบุคลากรที่รู้ภาษาไทยเพื่อทำงานในหน่วยงานของรัฐที่กำลังขยายตัว

และ 2) คือการสร้างจิตสำนึกของความเป็นหนึ่งเดียวกับรัฐของคนในท้องถิ่นห่างไกล และเมืองต่างชาติต่างภาษา ให้เป็น “คนไทย” ที่อยู่ภายใต้รัฐสยามเสมอเหมือนกันทั้งหมด ซึ่งองค์กรที่สามารถทำหน้าที่ทั้งสองมิตินี้ได้อย่างรอบด้าน ได้แก่ โรงเรียนของรัฐ (State Schools)

บทความนี้ต้องการนำเสนอความสัมพันธ์ในระยะของการสร้างรัฐสมัยใหม่ในมณฑลพายัพ ซึ่งเป็นพื้นที่อันไม่ใช่ “รัฐ” และ “ชาติ” เดียวกันกับสยามมาก่อน โดยพิจารณาโรงเรียนในฐานะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานของรัฐอันมีบทบาทในการผลิตสร้างกำลังพลเพื่อตอบสนองกลไกรัฐในพื้นที่สังคมการเมือง (Political Society) ได้แก่ ข้าราชการมณฑล ในขณะที่เดียวกันก็มุ่งทำให้ชาวบ้านที่อยู่ตามหัวเมืองต่างๆ สามารถรองรับและเชื่อมโยงเข้ากับอำนาจของรัฐที่ดำเนินการโดยการบังคับใช้กฎหมายจากส่วนกลางผ่านการรู้ภาษาทางการหรือภาษาแห่งชาติ (National Language) ซึ่งจะใช้กรณีศึกษาของการผนวกรวมโรงเรียนที่เคยมีอยู่และสถาปนาขึ้นมาใหม่ ภายใต้การกำกับควบคุมของรัฐรวมศูนย์ที่มีองค์พระมหากษัตริย์ของกรุงสยามเป็นศูนย์กลาง โดยในบทความนี้จะพิจารณาเอกสารเกี่ยวกับ 1) นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐ 2) กฎหมายเกี่ยวกับคณะสงฆ์และการศึกษาของรัฐ 3) แบบเรียนของโรงเรียนฝึกหัดข้าราชการ และ 4) เอกสารขั้นต้นเกี่ยวกับการจัดการศึกษาเป็นหลัก

## 2. การทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาความเปลี่ยนแปลงของการศึกษาในล้านนาจากระบบจารีตไปสู่ระบบการศึกษาสมัยใหม่โดยรัฐสยาม ปรากฏในบทความเรื่อง การศึกษาล้านนาโบราณ-สมัยใหม่ (2527) ของ อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว ซึ่งได้นำเสนอให้เห็นบทบาทของรัฐบาลสยามที่ต้องการใช้การศึกษาเพื่อเป็นเครื่องมือ ในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม วัฒนธรรม และการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวกัน ระหว่างกลุ่มคนที่ใช้ภาษาไทยและภาษาคำเมือง ซึ่งไม่ได้มีความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน ให้สามารถสื่อสารระหว่างกันได้ ผ่านการขยายโรงเรียนภาษาไทยทั่วทั้งราชอาณาจักรให้เป็นแบบแผนเดียวกัน (อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว, 2527) เช่นเดียวกับงานศึกษาของ เนื้ออ่อน ขวัญทองเขียว เรื่อง รัฐสยามกับล้านนา พ.ศ. 2417-2476 (2553) และเปิดแผนยึดล้านนา (2560) ที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสยามและล้านนาในหลากหลายด้าน โดยในด้านการศึกษา เนื้ออ่อนพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการศาสนาและการศึกษาได้อย่างละเอียด ว่าเริ่มแรกนั้นรัฐบาลสยามได้ใช้การศาสนาเข้ามาเป็นแรงขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาในล้านนา แม้ว่าจะมีข้อขัดแย้งกันในกลุ่มคณะสงฆ์อยู่บ้างก็ตาม และประเด็นที่สำคัญอย่างยิ่งที่เนื้ออ่อนให้ความสำคัญ คือ การจัดการศึกษาเพื่อสร้างเอกภาพของความเป็นชาติ โดยมีเป้าประสงค์สำคัญคือการสลายภาพความเป็นลาว

ของคนในล้านนา ผ่านการกล่อมเกลามาวิธีคิดแบบชาตินิยมโดยรัฐ (เนื่ออ่อน ขรัวทองเขียว, 2553, 2560)

ในขณะที่งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษาในล้านนาของ วิบูลย์ ทานุชิต เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในล้านนา: สมัยเป็นมณฑลเทศาภิบาล (พ.ศ. 2442-2476) (2427) และการปฏิรูปการศึกษาในมณฑลพายัพ (พ.ศ. 2442-2476) (2528) เสนอว่าเป้าประสงค์สำคัญในการจัดการศึกษาในมณฑลพายัพนั้นไม่เพียงแต่จะสร้างเอกภาพของความเป็นชาติเท่านั้น หากยังส่งเสริมให้เกิดการผลิตบุคลากรเข้ารับราชการ ส่งเสริมการประกอบอาชีพ ในระบบเศรษฐกิจ และทางด้านการเมืองการปกครอง (วิบูลย์ ทานุชิต, 2527, 2528) ทั้งนี้ ในงานของวิบูลย์ ยังคงมองประเด็นทางด้านการเมืองการปกครองไปที่การสร้างอุดมการณ์รัฐ ความจงรักภักดี และความรักชาติ แต่ไม่ได้เชื่อมโยงไปถึงการที่ระบบการศึกษาได้ไปส่งเสริมให้การก่อตัวของโครงสร้างรัฐและการปกครองภายใต้ระบบรัฐสมัยใหม่ ให้สามารถดำเนินไปได้ อย่างเข้มแข็งเท่าที่ควร เช่นเดียวกับงานศึกษาของวัชร สินธุประมา (1988) ซึ่งได้ทำการศึกษา ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการศึกษาในมณฑลพายัพในช่วง พ.ศ. 2441-2485 แม้จะมีการกล่าวถึงการศึกษาที่ส่งเสริมให้มีการรวมชาติ (National Integration) และการส่งเสริม แนวคิดรัฐสมัยใหม่ แต่ยังคงให้ความสำคัญไปที่ความเปลี่ยนแปลงทางสังคมเป็นหลักใหญ่ (Sindhuprama, 1988)

จากการพิจารณางานศึกษาในข้างต้นแสดงให้เห็นว่า งานวิชาการในกลุ่มแรกได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาในฐานะกลไกที่จะสร้างความเป็นเอกภาพระหว่างคนล้านนากับคนสยาม ผ่านการใช้โรงเรียนที่สอนภาษาไทย หรือกล่าวคือเป็นการศึกษาเพื่อสร้าง “ชาติ” ผ่านอุดมการณ์ชาตินิยม (Nationalism) ในขณะที่กลุ่มหลัง มุ่งเน้นความหลากหลายและกว้างขวางของเป้าหมายและผลกระทบของการจัดการศึกษาสมัยใหม่ในมณฑลพายัพ ที่เข้ามาแทนที่การศึกษารูปแบบจารีตดั้งเดิม ว่าส่งผลประการใดบ้างทั้งในเชิงโครงสร้างสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการเมืองการปกครอง แต่ทว่ายังไม่ได้เชื่อมโยงให้เห็นแง่ของการจัดการศึกษา เพื่อส่งเสริมกระบวนการทางอำนาจของรัฐสมัยใหม่สามารถดำเนินการเหนือพื้นที่ได้อย่างชัดเจนมากนัก ในบทความนี้จึงต้องการทบทวนใหม่ว่าการศึกษาในระบบโรงเรียนนั้นมีกระบวนการส่งเสริมให้การขยายอำนาจของรัฐสมัยใหม่ในลักษณะใด

### 3. ภูมิหลังการศึกษาในล้านนาก่อนเป็นมณฑลพายัพ

การศึกษาในล้านนาแบบจารีต เป็นการศึกษาที่ไม่ได้มีหลักสูตรเฉพาะตายตัว หรือมีการวางแผนอย่างเป็นทางการເຂັนระบบการศึกษาสมัยใหม่ (Modern Education) สามารถแบ่งออกเป็น 3 ระบบอย่างกว้างๆ ได้แก่ 1) โรงเรียนระบบวัด คือการศึกษาที่จำกัดอยู่กับเด็กผู้ชายที่สามารถบวชเป็นสามเณร หรือเป็นศิษย์วัด (ชะโยม) โดยมีครูผู้สอนเป็นพระสงฆ์ ระบบนี้ดำเนินมาตั้งแต่ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 13-15 ภายใต้อิทธิพลของพุทธศาสนาเถรวาท (Keyes, 1991a, p. 90) การศึกษาระบบวัดเน้นการอ่านออกเขียนได้ในเนื้อหาทางศาสนา ผ่านภาษาบาลีและตัวอักษรธรรม (ตัวเมือง) เป็นหลัก 2) โรงเรียนระบบวัง เป็นโรงเรียนที่เกิดขึ้นภายใต้การจัดการของเจ้าผู้ปกครองในเมืองต่างๆ การศึกษาระบบนี้จำกัดอยู่เฉพาะในหมู่ชนชั้นนำของสังคมจารีต และมีศูนย์กลางอยู่ที่วัง (คุ้ม) เน้นการศึกษาความรู้ด้านการปกครองผ่านคติแบบศาสนาพุทธ เช่น คุณธรรมของผู้ปกครอง ทศพิธราชธรรม และธรรมเนียมวิถีปฏิบัติ เป็นต้น (วิบูลย์ ทานุชิต, 2528, น. 33-39) และ 3) โรงเรียนระบบบ้าน เป็นการศึกษานอกพื้นที่ทางศาสนาและการปกครอง แต่อยู่ภายในพื้นที่ทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนเป็นหลัก เน้นการฝึกวิชาชีพ (Professional Education) เพื่อให้หาเลี้ยงตัวได้ ซึ่งมีทั้งในระดับครอบครัวส่งต่อความรู้ให้ กลุ่มช่างฝีมือ หรือกลุ่มชาติพันธุ์ที่หลากหลาย (Sindhuprama, 1988, pp. 43-44) การศึกษาในยุคนี้จึงเป็นไปเพื่อศึกษาพระพุทธศาสนา

ในกาลต่อมา เมื่ออาณาจักรอังกฤษสามารถยึดครองพม่าและได้เข้ามาทำธุรกิจป่าไม้ในหัวเมืองมอญ และเริ่มมีการขยายความต้องการทางทรัพยากรป่าไม้สักมาสู่ล้านนาได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าในล้านนาและบริษัทค้าไม้ของอังกฤษ ส่งผลให้สยามเข้ามาเป็นตัวกลางผู้จัดการปัญหาดังกล่าวผ่านสนธิสัญญาเชียงใหม่ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2417) และเป็นครั้งแรกที่มีการส่งข้าราชการจากกรุงเทพฯ เข้ามาประจำการที่ล้านนา (สร้อยสวัสดิ์ อ่องสกุล, 2551, น. 413-416) รัฐบาลสยามได้เริ่มทำการกำชับควบคุมดูแลข้อขัดแย้งอย่างรัดกุมเข้มงวดมากยิ่งขึ้น เพื่อความปลอดภัยของคนในบังคับอังกฤษและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของบริษัทอังกฤษ จนเกิดเป็นสนธิสัญญาเชียงใหม่ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2426) ตามมาอีกฉบับ จึงเกิดการจัดตั้งกงสุลอังกฤษในเมืองเชียงใหม่ในเวลาต่อมา (เนื้ออ่อน ขวัญทองเขียว, 2553, น. 98) ในช่วงเวลานี้แม้ว่าสยามจะเริ่มเข้ามามีบทบาทเหนือล้านนาในการจัดการด้านเศรษฐกิจ การเมือง และการศาล ผ่านระบบการปกครองที่มีข้าหลวงเป็นตัวแทนของรัฐ (ณัฐพล อยู่รุ่งเรืองศักดิ์, 2558, น. 64-65) แต่ถึงอย่างนั้นในด้านการจัดการ

ส่วนอื่นยังคงเป็นไปอย่างไม่เต็มที่นัก โดยเฉพาะด้านการจัดการศึกษาที่ยังคงให้ท้องถิ่นและเอกชนมีบทบาทในการจัดการที่ดั้งเดิม

การศึกษาจารย์ยังคงดำเนินกิจการต่อไป ในขณะที่กลุ่มมิชชันนารีอเมริกันเพรสไบทีเรียน (Presbyterianism) ที่เดินทางมายังสยามและล้านนาก็ได้เริ่มดำเนินกิจการเผยแพร่ศาสนาผ่านการจัดตั้งองค์กรทางการแพทย์ และการศึกษา ซึ่งในล้านนาปรากฏการเข้ามาของมิชชันนารีกลุ่มแรกตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2406 (อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว, 2527, น. 39) และดำเนินการเผยแพร่ศาสนาผ่านแผนงาน “ลาวมิชชัน” ที่ใช้เมืองเชียงใหม่เป็นจุดศูนย์กลางสำคัญ จึงเกิดโรงเรียนหญิงแห่งแรกในเมืองเชียงใหม่ คือ โรงเรียนสำหรับเด็กผู้หญิงในเมืองเชียงใหม่ (Chiangmai Girls' School) ในปี พ.ศ. 2422 (วิทวัส ทวีพรกิจกุล, 2559, น. 4; เนื้ออ่อน ขรวิฑูรย์, 2553, น. 209) ในที่นี้การที่มิชชันนารีเลือกที่จะจัดตั้งโรงเรียนสมัยใหม่สำหรับเด็กผู้หญิงนั้น มีเหตุผล 3 ประการ ได้แก่ 1) เด็กผู้ชายถูกดึงเข้าไปสู่ระบบการศึกษาในวัด เด็กผู้หญิงจึงเป็นกลุ่มที่ถูกกีดกันออกจากการศึกษาพื้นถิ่นลักษณะนี้ทำให้เป็นการเหมาะสมที่จะเลือกเปิดโรงเรียนสำหรับเด็กหญิงแทนที่การแย่งชิงกับโรงเรียนวัด 2) ผู้หญิงมีบทบาทอย่างมากในสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมล้านนา โดยเฉพาะในครัวเรือนที่ฝ่ายหญิงได้เปรียบมากกว่าในระบบแต่งเข้าบ้านฝ่ายหญิง ส่งผลให้สถาบันครอบครัวเป็นพื้นที่ของแม่มากกว่าพ่อ ทำให้การเปลี่ยนศาสนาจึงมีแนวโน้มจะคล้อยตามฝ่ายแม่มากกว่า และ 3) ผู้หญิงมีความสามารถในการสื่อสารและการเผยแพร่ข้อมูลที่ดีกว่า จึงเหมาะกับการเป็นคนกลางในการเผยแพร่ศาสนา (ภักดีกุล รัตนา, 2562, น. 115-123)

ต่อมาภายหลัง เริ่มมีการขยายโรงเรียนของมิชชันนารีของเด็กนักเรียนชายในปี พ.ศ. 2430 ชื่อว่าโรงเรียนวังสิงห์คำ ในเชียงใหม่ (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2561, น. 11) และในปี พ.ศ. 2433 ในเมืองลำปางก็ได้มีการจัดตั้งโรงเรียนหญิงของมิชชันนารี อีกทั้งยังได้รับการตอบรับที่ดีจากชนชั้นนำในลำปางเช่นเดียวกับเชียงใหม่ที่ได้ดำเนินการไปก่อนหน้า (Sindhuprama, 1988, pp. 61-65) การศึกษาของมิชชันนารีได้ส่งผลกระทบต่ออารยธรรมของภาษาไทย (สยาม) ในล้านนา โดยในช่วงแรกโรงเรียนของมิชชันนารีทำการสอนถึง 3 ภาษา ได้แก่ ภาษาล้านนา ภาษาอังกฤษ และภาษาไทย แต่ในช่วงนี้ภาษาไทยไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการขยายบทบาทของสยามมากเท่าใดนัก แต่เป็นการส่งเสริมให้รู้เพื่อสามารถอ่านคัมภีร์ไบเบิลที่ตีพิมพ์เป็นภาษาไทยได้เท่านั้น (วิทวัส ทวีพรกิจกุล, 2560, น. 96-98) นอกจากนี้แล้วมิชชันนารียังมีบทบาทนำในการส่งเสริมภาษาไทยผ่านการพิมพ์ที่พวกตนเป็นผู้ผูกขาดการขยายตัวของอุตสาหกรรมการพิมพ์ในล้านนาเป็นกลุ่มแรกอีกด้วย (ชัยวัฒน์ ปะสุนนะ, 2563, น. 9)

การขยายตัวของโรงเรียนมิชชันนารีในเชียงใหม่และใกล้เคียง ส่งผลให้รัฐบาลสยามเริ่มทำการเคลื่อนไหวในการจัดตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นในหัวเมืองต่างๆ ในล้านนา โรงเรียนที่เกิดขึ้นในช่วงใกล้เคียงกันนี้ ได้แก่ โรงเรียนเมืองนครเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2432 ภายใต้การจัดการของพระเจ้าน้องยาเธอพระองค์เจ้าโสณบัณฑิต ซึ่งดำรงตำแหน่งข้าหลวงพิเศษในเมืองเชียงใหม่ขณะนั้น (โรงเรียนยุพราชวิทยาลัย, 2555, น. 78) แต่ในระบายนี้อย่างขาดการสนับสนุนจากรัฐบาลส่วนกลางทั้งในด้านกำลังคน (ครู) และแบบเรียนที่ไม่เพียงพอ (สุชาติ วราหพันธ์, 2537, น. 42-43, 47) ส่งผลให้การขยายโรงเรียนในหัวเมืองยังคงไม่ก้าวหน้า และยังไม่ได้มีผลต่อสังคมและการขยายอำนาจรัฐเท่าใดนัก

กล่าวโดยสรุป การศึกษาในล้านนาก่อนการขยายบทบาทของระบบการศึกษาแห่งชาติของสยามนั้น แบ่งออกเป็น รูปแบบที่หนึ่ง การศึกษาแบบจารีต ได้แก่ การศึกษาระบบวัดที่อิงศาสนา ระบบวังที่อยู่เฉพาะในหมู่ชนชั้นนำ และการศึกษาระบบบ้านที่เน้นการฝึกหัดอาชีพเพื่อตอบสนองความต้องการทางเศรษฐกิจ และรูปแบบที่สอง การศึกษาสมัยใหม่ เป็นการศึกษาของมิชชันนารีที่มีการจัดวางระบบและจัดตั้งสถาบันทางการศึกษา โดยเฉพาะขึ้นมาเป็นครั้งแรก ซึ่งส่งผลให้การศึกษาระบบโรงเรียนเป็นสิ่งที่ได้รับการตอบสนองโดยชนชั้นนำทางการเมืองและเศรษฐกิจของล้านนามากขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่การขยายตัวของโรงเรียนรัฐของสยามยังไม่รู้ดหน้าและการสนับสนุนจากรัฐบาลสยามยังมีอยู่น้อยมาก ด้วยเหตุนี้ ในห้วงเวลาที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ การเรียนการสอนยังคงเป็นการจัดการโดยใช้ภาษาท้องถิ่นและไม่มีการใช้แบบเรียนของรัฐบาลอย่างทั่วถึงแพร่หลาย

#### 4. กระบวนการปฏิรูปการศึกษา เพื่อขยายบทบาทกลไกอำนาจรัฐ

การขยายโรงเรียนของรัฐ (State Schools) ดำเนินควบคู่ไปกับการขยายบทบาทของรัฐเหนือพื้นที่ภายนอกพระนคร เริ่มตั้งแต่ในปลายพุทธศตวรรษ 2430 ผ่านแผนการศึกษาฉบับปี พ.ศ. 2438 ได้ปรับวิชาการเรียนการสอนให้เป็นศาสตร์วิชาสมัยใหม่ หรือเป็นแบบแผนที่เป็นตะวันตกมากกว่าแบบจารีตดั้งเดิมที่เป็นอยู่ อีกทั้งยังเป็นการเรียนการสอนที่มีเป้าหมายเพื่อฝึกหัดคนให้สามารถมีความรู้ในการทำงานราชการเป็นสำคัญ ตัวอย่างวิชาสมัยใหม่ที่ใช้สอนในโรงเรียนรัฐ เช่น แปลจดหมาย เขียนเรียงความ หัดพูด และแต่งจดหมาย เป็นต้น และตลอดจนความรู้เกี่ยวกับตัวตนและประวัติศาสตร์ของชาติ เช่น วิชาภาษาไทย ภูมิศาสตร์ พงศาวดาร และแต่งคำ (เกี่ยวกับธรรมเนียมจรियाและหน้าที่ของราษฎรที่จะต้องกระทำ) เป็นต้น (กระทรวงศึกษาธิการ, 2507, น. 108-113)

การจัดการเรียนการสอนวิชาสมัยใหม่ได้แสดงให้เห็นถึงจุดมุ่งหมายของการผลิตในสายพานการศึกษาที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งมุ่งเน้นให้ผู้เรียนสามารถตอบสนองมิติทางการเมืองและเศรษฐกิจเป็นหลักมากกว่าความรู้มิติทางศาสนาเหมือนดังอดีต (Keyes, 1991b, p. 2) โดยวิชาสมัยใหม่เหล่านี้ยังถือว่าเป็นสิ่งแปลกใหม่ในการศึกษาของสยาม ส่งผลให้วิชาสมัยใหม่ยังคงจำกัดอยู่เฉพาะในการเรียนระดับสูง (ประโยคสาม) โดยเฉพาะวิชาภูมิศาสตร์และวิทยาศาสตร์ อันเป็นวิชาที่อธิบายโลกเปลี่ยนไปจากคติฐานคิดและตรรกะแบบดั้งเดิมอย่างมาก (สุมินทร์ จุฑาทงกูร, 2529, น. 61) ซึ่งวิชาภูมิศาสตร์นั้น กลายเป็นเครื่องมือส่งเสริมให้เกิดความสำนึกต่อพื้นที่และตัวตนแบบใหม่ เป็นโลกทัศน์ของความเข้าใจต่อโลกที่เป็นอยู่ และกลายเป็นหนึ่งในเครื่องมือสำคัญในการสร้างรูปแบบของการปกครองในรัฐสมัยใหม่ที่ถูกจำกัดและรองรับภายใต้รูปของพื้นที่เขตแดนรัฐ (ธงชัย วินิจจะกุล, 2556, น. 196-197)

ในช่วงเวลาดังกล่าวข้างต้นนี้ การศึกษาในหัวเมืองภายนอกกรุงเทพฯ ยังไม่ได้รับผลกระทบมากนัก จนกระทั่งภายหลังการเสด็จประพาสยุโรปของรัชกาลที่ 5 ในปี พ.ศ. 2440 ความเคลื่อนไหวเรื่องการศึกษาในหัวเมืองจึงเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น:

“เรื่องการศึกษานี้ขอให้ช่วยคิดให้มากๆ จนถึงรากเหง้าของการศึกษาในเมืองไทย อย่าตัดช่องไปแต่การข้างวัด อีกประการหนึ่ง การสอนศาสนาในโรงเรียนทั้งในกรุงและหัวเมือง จะต้องให้มีขึ้น (...) การที่หัดให้รู้อ่านอักษรวิธี ไม่เป็นเครื่องฝึกหัดให้คนดีแลคนชั่ว เป็นแต่ได้วิธีที่สำหรับจะเรียนความดีความชั่วได้คล่องขึ้น จึงเห็นว่าถ้ามีหนังสืออ่านสำหรับโรงเรียน ที่บังคับให้โรงเรียนต้องสอนกัน แต่ให้เป็นอย่างใหม่ๆ ที่คนเข้าใจง่ายๆ แลเปนความประพฤติของคฤหัสถ์ชั้นต่ำๆ ขึ้นได้ จะเปนประโยชน์มาก (...)” (จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ, 2472, น. 72)

ต่อมาจึงมีการประชุมเรื่องการจัดตั้งโรงเรียนในพระราชอาณาจักร จึงเกิดโครงสร้างแผนการศึกษาสำหรับชาติฉบับปี พ.ศ. 2441 ภายใต้การจัดการของพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ (ม.ร.ว.เปีย มาลากุล) เป็นแผนการศึกษาที่ระบุโครงสร้างอย่างชัดเจนตั้งแต่การแบ่งประเภทการศึกษาเป็นแบบสามัญ (มูล ประถม มัธยม และอุดมศึกษา) กับการศึกษาพิเศษ (โรงเรียนอาชีพเฉพาะทาง) (กระทรวงศึกษาธิการ, 2507, น. 115) และเป็นครั้งแรกที่เริ่มมีการจัดวางโครงสร้างการศึกษามาสู่หัวเมืองอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น โดยมอบให้กรมหมื่นนวัชรญาณวรโรสเป็นผู้ดูแล และให้กรมหมื่นดำรงราชานุภาพและข้าหลวงเทศาภิบาล ในกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้สนับสนุน (ศิริมาส ไทยวัฒนา, 2525, น. 62)

โครงการศึกษา พ.ศ. 2441 นี้ แม้ว่าไม่ได้กำหนดจุดมุ่งหมายของการศึกษาอย่างชัดเจนนัก แต่หากพิจารณาโครงสร้างของโรงเรียนส่วนสามมัญนั้น มุ่งเน้นไปที่การสร้างคน ที่รู้หนังสือและวิชาทางราชการเป็นสำคัญ (ดิสกร นินนาทโยธิน, 2555, น. 99; นววรรณ วุฒตะกุล, 2550, น. 17) ภายหลังได้มีความพยายามสำรวจประชากรและเด็กในวัยเข้าเรียน ของมณฑลต่างๆ เพื่อทำการวางแผนในการขยายโรงเรียน และจัดตั้งสารวัตรใหญ่การศึกษา เพื่อทำการตรวจสอบการวางแผนการเรียนและรายงานประจำปีแก่กรมศึกษาธิการ ตลอดจน การแบ่งระดับของการตรวจสอบการศึกษาจากระดับเมือง (จังหวัด) และอำเภอ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2507, น. 145) ในห้วงเวลานี้นับเป็นการวางโครงสร้างเพื่อผลิต กำลังคนให้แก่รัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาขาดแคลนข้าราชการในหัวเมือง โดยดำเนินการเร่งขยาย การเรียนภาษาสยามเพื่อให้สามารถติดต่อราชการและทำงานในส่วนราชการ (วิบูลย์ ทานูชิต, 2528, น. 85-86) ให้กับรัฐที่ใช้ภาษาไทยเป็นภาษาแห่งชาติ (National Language) และ ภาษาทางราชการ

การจัดโครงการศึกษาในข้างต้น ได้ถูกจัดวางไว้เพื่อเตรียมความพร้อมจะปฏิรูป หัวเมืองไปสู่การเป็นมณฑลพายัพ ในปี พ.ศ. 2442 ที่ปัญหาความขาดแคลนกำลังคน ในระบบราชการยังคงดำเนินต่อไป แม้ว่าในมณฑลพายัพจะมีการก่อตั้งโรงเรียนฝึกหัด ข้าราชการขึ้นมาแล้วในปี พ.ศ. 2437 แต่ก็ยังประสบปัญหานี้อยู่เสมอ ดังข้อสังเกตของ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพความว่า “...ข้าราชการที่ถิ่นฐานอยู่ในกรุงเทพฯ หาใครมีใครสมัครออกไปรับราชการหัวเมืองไม่ เพราะเกรงความลำบากในการหาเลี้ยงตัว ดังกล่าวมาแล้ว...” (ดำรงราชานุภาพ, กรมพระยา, 2509, น. 20) การดำเนินการจัดการศึกษา เพื่อผลิตข้าราชการยังคงดำเนินมาจวบจนปี พ.ศ. 2445 สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ มองว่าการจัดการศึกษาในดังกล่าวว่า “การศึกษาได้จัดมาทุกวันนี้นี้ยังคงอยู่ในทางข้างจะหา คนเข้ารับราชการ...” (สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ศ.2/5 เรื่อง โครงการศึกษา (21 มิ.ย. 117-29 ก.ย. 129) กล่าวคือ การขยายระบบการศึกษาของรัฐนี้มีเป้าประสงค์สำคัญ ที่เป็นรูปธรรม คือ การผลิตคนเพื่อเข้าไปทำหน้าที่เป็นกลไกในการขยายอำนาจรัฐเป็นสำคัญ ในภาวะที่การก่อรัฐในมณฑลต่างๆ ยังประสบกับปัญหากำลังพลอยู่

กระบวนการขยายการศึกษาในมณฑลพายัพภายใต้โครงการศึกษาฉบับ พ.ศ. 2441 นี้ ดำเนินผ่านสถาบันการศึกษาที่ดำรงอยู่ก่อนแล้ว ได้แก่ การศึกษาในระบอบวัด เนื่องจาก มีความพร้อมทั้งสถานที่และครูผู้สอนเป็นทุนเดิม ดังนั้น กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส จึงดำเนินการ ขยายการศึกษาของรัฐผ่านการสนับสนุนพระสงฆ์ตามหัวเมืองต่างๆ เพื่อให้กลายเป็น กลไกสำคัญด้านการศึกษา กรมหมื่นวชิรญาณวโรรสจึงมีสถานะเป็นทั้งผู้นำทางศาสนา และการศึกษาของคณะสงฆ์ทั่วทั้งราชอาณาจักร (Wyatt, 1969, pp. 236-237) แผนการขยาย

โรงเรียนนี้ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในเมืองเชียงใหม่ขึ้นในปี พ.ศ. 2442 โดยหม่อมเจ้าอุดมพงศ์เพ็ญสวัสดิ์ ข้าหลวงเมืองเชียงใหม่ได้เริ่มจัดตั้งโรงเรียนสอนภาษาไทยของคณะสงฆ์ขึ้นในวัดเจดีย์หลวง โดยการอำนวยการของพระมหาคำปิง (เนื้ออ่อน ขรัวทองเขียว, 2560, น. 77) โรงเรียนวัดเจดีย์หลวงจึงกลายเป็นศูนย์กลางของการศึกษาของรัฐที่ใช้ภาษาไทยและศาสนาพุทธนิกายธรรมยุติ ในมณฑลพายัพนับแต่นั้นเป็นต้นมา

เมื่อคณะสงฆ์ในมณฑลพายัพได้กลายมาเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญในการขยายบทบาทโรงเรียนของรัฐ ส่งผลให้การควบคุมคณะสงฆ์จำเป็นต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัดและแน่นหนามากยิ่งขึ้น จึงเกิดความต้องการให้คณะสงฆ์ที่กระจัดกระจายในเมืองต่างๆ อยู่ภายใต้การปกครองของคณะสงฆ์แห่งรัฐ โดยเฉพาะในมณฑลพายัพ ที่การใช้ภาษาแตกต่างจากสยามอย่างมาก อันส่งผลให้แผนในการตรวจการศึกษาในมณฑลล่าช้าในช่วงปี พ.ศ. 2441-2442 (Wyatt, 1969, p. 249) ปัญหาเรื่องคุณภาพการศึกษาและการปกครองคณะสงฆ์ในหัวเมืองภายนอกยังคงเป็นปัญหาสำคัญของรัฐบาล กลายเป็นแรงผลักดันให้เกิดการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445) (Sindhuprama, 1988, pp. 83-84) ที่ทำให้การควบคุมคณะสงฆ์แทบทุกภาคอยู่ภายใต้อำนาจรัฐอย่างสมบูรณ์ การศาสนาและการเรียนการสอนถูกทำให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกับที่รัฐกำหนด ตลอดจนวิชาการสมัยใหม่ที่ถูกบรรจุลงไปในการสอนของวัดต่างๆ ด้วย (นภนาท อนุพงศ์พัฒน์, 2546, น. 115-117) พระราชบัญญัติฯ นี้จึงมีความต้องการที่จะทำให้หัวเมืองที่นับถือศาสนาพุทธ ได้แก่ มณฑลพายัพและอุดร มีแบบแผนทางศาสนาเช่นเดียวกับที่ชนชั้นนำจากสยามพึงประสงค์ จะจัด และเป็นกระบวนการที่อาณาจักรและพุทธจักรร่วมมือกันเพื่อส่งเสริมระบบอำนาจของตนให้เข้มแข็งเป็นเอกภาพ (วารุณี โอสถารมย์, 2524, น. 52)

อย่างไรก็ดี การเข้ามาควบคุมคณะสงฆ์ในมณฑลพายัพนั้นไม่อาจจัดการได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในคราวเดียว เพราะในสังคมล้านนาพุทธศาสนาเป็นสถาบันทางสังคมที่มีบทบาทอย่างมาก ส่งผลให้รัฐบาลสยามต้องปรับใช้แนวทางอย่างละมุนละม่อม โดยให้กิจการจัดการศึกษาและการศาสนาเป็นกิจการภายในสงฆ์มหานิกาย ที่มีบทบาทอยู่มาอย่างยาวนานในมณฑลพายัพมาก่อนแล้ว โดยให้ฝ่ายมหานิกายเป็นผู้ดูแลการเรียนการสอนแบบจารีตเดิม ในขณะที่เดียวกันก็ให้สงฆ์ฝ่ายธรรมยุติกนิกายเข้ามามีบทบาทร่วมด้วยในการจัดการศึกษาและการปกครองสงฆ์ตามแนวทางของรัฐบาลสยามในกรุงเทพฯ ความเคลื่อนไหวปรากฏให้เห็นในปี พ.ศ. 2449 โดยรัฐบาลสยาม ได้ส่งพระธรรมวโรดม (เจ้าคณะรองฝ่ายใต้ฝ่ายมหานิกาย) ให้ขึ้นมาเป็นผู้จัดการตามแนวทางดังกล่าว (สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ศ.12/8 เรื่อง การจัดการคณะสงฆ์หัวเมืองต่างๆ (17 พ.ย. 117-119) เพื่อให้การจัด

การศึกษาในวัดและการปกครองสงฆ์สามารถดำเนินต่อไปได้อย่างบัวไม่ช้ำน้ำไม่ขุ่น แม้ว่าแนวทางนี้จะส่งผลให้บทบาทของธรรมยุติกนิกายในมณฑลพายัพไม่เข้มแข็งมากนักก็ตาม

นอกจากกระบวนการที่เกิดขึ้นในฝ่ายสงฆ์แล้ว ก่อนหน้านี้รัฐบาลสยามได้ดำเนินการขยายบทบาทการปกครองโดยตรงเหนือพื้นที่มากขึ้น มณฑลพายัพถูกยกเลิกรัฐฐานะประเทศราช และกลายเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองเทศาภิบาลของสยาม ระบบราชการสมัยใหม่ถูกสร้างขึ้นให้มาแทนที่ระบบเจ้าท้องถิ่นที่เคยดำรงอยู่ ส่งผลให้อำนาจของเจ้าท้องถิ่นในทางการเมืองสิ้นสุดลงทันที และกลายเป็นเพียงอำนาจในเชิงสังคมเท่านั้น อีกทั้งแปรสภาพเจ้าผู้ปกครองเมืองต่างๆ ในล้านนาให้กลายเป็นข้าราชการของรัฐบาลสยามและรับเงินเดือนจากรัฐบาลเท่านั้น (ภูเดช แสนสา, 2556, น. 88; ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2542, น. 12) อิศระของท้องถิ่นและการสืบสายตระกูลจึงสูญสลายไป และตัวแทนของทางการก็เข้ามาทำหน้าที่แทนในฐานะ “บุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่ในราชการ” ที่มีสายบังคับบัญชารวมศูนย์อยู่ที่กรุงเทพฯ มีลำดับการทำงานที่ชัดเจนในหน่วยงาน เจ้าเมืองเปลี่ยนสถานะเป็น “ผู้ว่าราชการ” ในฐานะตัวแทนทางอำนาจรัฐส่วนกลาง ที่นอกจากจะมีหน้าที่ในการบริหารงบประมาณและการปกครองแล้ว ยังมีหน้าที่ฟ่งเฉพาะอีกประการคือ การเร่งให้มีการจัดตั้งโรงเรียนในเมืองต่างๆ ด้วย (เดช บุณนาค, 2532, น. 163)

เมื่ออำนาจของเจ้าท้องถิ่นสลายสิ้นและแปรไปเป็นข้าราชการของรัฐบาลสยามแล้วนั้น ทำให้อำนาจการต่อรองมีน้อยลงอย่างมาก การขยายโรงเรียนจึงได้รับความร่วมมืออย่างดีจากเจ้าเมืองในมณฑลพายัพทั้งหลาย ในเมืองลำปาง เจ้าบุญวาทย์วงษ์มานิต บริจาคที่ดินเพื่อสร้างโรงเรียนบุญวาทย์วิทยาลัย ในเมืองลำพูน เจ้าจักรคำขจรศักดิ์ มอบที่ดินเพื่อตั้งโรงเรียนจักรคำคณาทร ส่วนเมืองน่านเจ้าสุริยพงษ์ผริตเดช บริจาคที่ดินสร้างโรงเรียนสุริยานุเคราะห์ (สรีสวดี อ่องสกุล, 2551, น. 469) ส่วนในเมืองเชียงใหม่ เจ้าอินทวโรรสสุริยวงษ์ ได้ยกที่ดินในคุ้มหลวงเก่าของพระราชบิดา ให้ตั้งโรงเรียนสอนภาษาไทย ชื่อว่าโรงเรียนคุ้มหลวงนครเชียงใหม่ และยกให้โรงเรียนในวัดเจดีย์หลวงเป็นโรงเรียนวัดพระเจดีย์หลวงนครเชียงใหม่ ซึ่งมีโรงเรียนฝึกหัดครูที่สังกัดอยู่ภายใต้สถาบันแห่งนี้ ใช้ชื่อว่า โรงเรียนฝึกหัดครูวัดปิ่นเตา (โรงเรียนยุพราชวิทยาลัย, 2555, น. 79) เหล่านี้เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของเจ้าท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลสยาม และเป็นตัวแสดงที่ทำหน้าที่ตอบสนองการขยายโครงสร้างพื้นฐานในหัวเมืองอันห่างไกล ที่ก่อให้เกิดเป็นโรงเรียนภายใต้กำกับของรัฐที่สอนหนังสือภาษาไทยและดำเนินการภายใต้หลักสูตรของรัฐบาลในหัวเมืองต่างๆ อย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน

การทำให้โรงเรียนเป็นโรงเรียนของรัฐ (Statization) ยังคงขยายต่อไปในมณฑลพายัพ ตั้งแต่การจัดการควบคุมคณะสงฆ์ซึ่งส่งผลทันทีให้โรงเรียนวัดทั้งหลายในมณฑล ดำเนินการ

อยู่ภายใต้การจัดการด้านการศึกษาโดยตรงจากมหามกุฏราชวิทยาลัย ทั้งในด้านการฝึกหัดอาจารย์และแบบเรียน (Wyatt, 1969, p. 236) ในขณะที่เดียวกันก็เร่งส่งเสริมให้มีการสร้างโรงเรียนของรัฐผ่านการสนับสนุนของเจ้าท้องถิ่น ที่ถูกทำให้กลายเป็นราชการ (Bureaucratization) ผ่านการปฏิรูปมณฑล ซึ่งได้ก่อให้เกิดโรงเรียนในเมืองต่างๆ ดังที่กล่าวมาในข้างต้น นอกจากนี้ โรงเรียนของมิชชันนารีก็มีกระบวนการที่ทำให้กลายเป็นเนื้อเดียวกันกับรัฐมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างที่เห็นเป็นรูปธรรมอย่างยิ่ง คือการที่พระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ เสด็จพระราชดำเนินและพระราชทานนามให้แก่โรงเรียนชายวังสিংห์คำ และสถาปนาเป็น “โรงเรียนปรินส์รอยแยลส์วิทยาลัย (The Prince Royal’s College)” ในปี พ.ศ. 2449 ที่มีความหมายของการเป็น “วิทยาลัยของเจ้าชาย (Prince)” ซึ่งเป็นภาพแทนของการแสดงความเป็นเจ้าของเหนือสถาบันการศึกษานี้ของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ในช่วงเวลานี้เองที่เริ่มมีการแพร่ขยายมากยิ่งขึ้นของการเรียนการสอนภาษาไทย ในฐานะที่เป็นภาษามาตรฐานทางราชการของรัฐ การจัดวางมาตรฐานของภาษากลางนี้เป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่งที่อำนาจรัฐเป็นผู้จัดสรรให้แก่ราษฎรที่สังกัดปริมณฑลทางอำนาจภายในรัฐ (Keyes, 2000, p. 177 อ้างถึงใน ประสิทธิ์ ลีปรีชา, 2550, น. 290) แม้ว่าในช่วงแรกรัฐบาลสยามยังคงผ่อนปรนให้ใช้ภาษาพื้นเมืองควบคู่ไปกับภาษาไทย โดยหวังว่าภาษาพื้นเมืองจะลดความนิยมไปเอง แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้น รัฐบาลสยามก็มีเงื่อนไขว่า หากโรงเรียนใดสอนภาษาสยามจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐมากกว่าสอนเพียงภาษาพื้นเมือง (กระทรวงศึกษาธิการ, 2507, น. 186) เป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้โรงเรียนที่สอนสองภาษาให้ความสำคัญกับการสอนภาษาไทยมากขึ้น เนื่องจากต้องการงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลตามแนวนโยบายที่กล่าวมานี้ ปัจจัยนี้ส่งผลให้การเรียนการสอนแบบเดิมในโรงเรียนที่สอนภาษาท้องถิ่นลดความนิยมลงไปอย่างมาก โดยเฉพาะในโรงเรียนของมิชชันนารีซึ่งเป็นโรงเรียนที่ต้องการการสนับสนุนจากรัฐบาลสยามได้เริ่มปรับตัว ด้วยการรับหลักสูตรและยกเลิกการสอนภาษาพื้นเมืองในโรงเรียน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2455 เป็นต้นมา (วิทวัส ทวีพรกิจกุล, 2560, น. 108)

ในห้วงปี พ.ศ. 2442-2443 นโยบายการขยายความรู้ภาษาไทยยิ่งทวีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเพื่อมีการเปลี่ยนแปลงแบบเรียนภาษาไทยให้ผู้เรียนสามารถเรียนภาษาไทยได้อย่างรวดเร็วมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ผ่านการตีพิมพ์แบบเรียนเร็ว จำนวนมากกว่า 50,000 เล่ม (สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ศ.12/4 เรื่อง สรุปรายงานจัดการคณะกรรมการศาสนาและการศึกษาหัวเมือง ปี 117-118 (ร.ศ. 117-120) โดยแบบเรียนเร็วนี้เป็นภาพสะท้อนอย่างสำคัญของความต้องการขยายให้ภาษาไทยกลายเป็นภาษาทางการทั่วทั้งราชอาณาจักร โดยเฉพาะเมื่อรัฐสยามประสบปัญหานักเรียนตามหัวเมืองต่างๆ ไม่อาจเล่าเรียน

อย่างต่อเนื่องได้เพราะต้องหยุดเรียนในช่วงฤดูทำนา จึงปรับรูปแบบให้แบบเรียนนี้เข้ามาทดแทนปัญหาในเชิงเวลาในช่วงต้น ดังที่สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงมีหนังสือถึงเรื่องนี้ว่า “แบบเรียนนี้ 4 เดือน ก็อ่านหนังสือออกทุกคน...” (สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ศ.12/7 เรื่อง จัดการเล่าเรียน ตามมณฑลต่างๆ (ก.ย. 117 - ก.พ. 117) เหล่านี้ สะท้อนความสำคัญของการที่ต้องให้ราษฎรทั่วทุกหัวมุมเมืองเรียนภาษาไทยและสามารถสื่อสารภาษาไทยได้ให้รวดเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้

การจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาไทย มีบทบาทในสองมิติตามหน้าที่ของการออกแบบโรงเรียนของรัฐในช่วงเวลาดังกล่าว มิติที่หนึ่ง คือการสร้างสำนึกความเป็นพวกเดียวกัน (Alliance) ของหัวเมืองต่างชาติต่างภาษา ให้เด็กในชุมชนที่สามารถเข้าถึงระบบการศึกษาของรัฐ เชื่อมโยงตัวเองเข้ามาสู่ “โลกที่รัฐจัดวางนำเสนอให้ (Proposed World)” คือโลกที่ไม่ได้เป็นโลกที่ประสมจริงในผัสสะของผู้เรียน แต่เป็นโลกที่เกิดจากการสื่อสารผ่านตัวอักษร ข้อความ อันเป็นการทำงานทางวัฒนธรรมที่มีภาษาแห่งชาติเป็นสะพานเชื่อม (Keyes, 1991a, pp. 89-90) และในมิติที่สอง คือการให้ภาษาไทยเป็นเครื่องมือให้คนในท้องถิ่นสามารถเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐ โดยเฉพาะการทำงานในส่วนงานราชการ เพื่อส่งเสริมการขยายตัวของรัฐสมัยใหม่ในหัวเมืองต่างๆ เพราะภาษาสัมพันธ์กับการใช้อำนาจผ่านกฎหมาย คำสั่งทางปกครอง ประกาศ ฯลฯ ของรัฐบาลที่ล้วนมีรหัสทางภาษาทั้งสิ้น ความทั้งสองมิตินี้ปรากฏในพระบรมราโชบายของรัชกาลที่ 5 เกี่ยวกับการจัดการศึกษาในเชียงใหม่ถึงพระยาวิจิตรวงศ์วุฒิไกรในปี พ.ศ. 2448:

“ความมุ่งหมายซึ่งจะให้การเล่าเรียนแก่พวกลาวเด็กนั้น เพื่อจะให้ความรู้เป็นกำลังที่จะทำราชการบ้านเมืองของตัวเอง ฤๅทำการติดต่อกับไทยให้รู้ถึงทันกัน จะได้มีคนใช้แลมีคนรู้ในมณฑลพายัพมากขึ้น ไม่จำจะต้องเอาคนไทยขึ้นไปใช้มาก

แต่ความปรารถนาใช้จะให้แต่ความรู้สอนอ่านอักขระวิธีอย่างเดียวหวังจะสั่งสอนให้รู้จักทางราชการแลให้รู้ความดีของการที่กลมเกลียวกันกับไทย การซึ่งจะเข้ากันได้เช่นนี้ ต้องมีความคิด แลความรู้ถึงกัน ความมุ่งหมายต้องเป็นไปอย่างเดียวกัน คือหวังต่อความเจริญของบ้านเมืองร่วมกัน

เพราะฉะนั้นผู้ซึ่งจะไปจัดการเล่าเรียนจะต้องเป็นผู้ที่ไม่มีสันดานเย่อหยิ่งหมิ่นประมาทพวกลาว ว่าเลวทรามกว่าคนไทยด้วยประการทั้งปวง จะต้องมีสติปัญญาที่จะหาทางสั่งสอนชักโยงให้พวกลาวรู้สึกว่าเป็นข้าราชการ ฤๅเป็นพลเมืองอย่างเดียวกันกับไทย ถ้าทำดีคงจะได้ดีเหมือนกับคนไทย

โรงเรียนนั้นจะถือว่า ตั้งขึ้นเพื่อช่วยประโยชน์ราชการ เหมือนกันมิชชันนารี เขาตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ศาสนา ผู้ซึ่งจะไปจัดการต้องมีน้ำใจผูกพันมั่นคง อย่างเดียวกัน ข้อใจความนั้นดังนี้ ความพิสดารนั้นให้คิดต่อจากนี้เป็นหลักไป” (สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ศ.2/10 เรื่อง พระบรมราชโองบายการเล่าเรียน เมืองเชียงใหม่ (7 ก.พ. 124)

ความดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่าเป้าหมายในการจัดการศึกษาในระยะนี้ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในทางราชการในมณฑลพายัพ และในขณะเดียวกันก็มีมิติที่ต้องการให้ข้าราชการที่ “เป็นไทย” และ “เป็นลาว” มีสถานะเสมอเหมือนกัน คือเป็นคนที่ทำงานเพื่อรัฐ ในความหมายของ “บ้านเมือง” จึงเป็นภาพสะท้อนมิติที่ว่าสำนึกของความเป็นเอกภาพ และการสร้างข้าราชการในมณฑลเป็นมิติที่แยกกันไม่ออกกรวากับเป็นด้านของเหรียญเดียวกัน

จากแนวทางในการออกแบบระบบโรงเรียนรัฐให้สามารถตอบสนองการขยายตัวของกลไกรัฐสมัยใหม่นี้ ส่งผลให้ตลอดการวางแผน/โครงการศึกษาตั้งแต่ พ.ศ. 2445 เป็นต้นมา มืองค์ประกอบของการจัดวางเป้าหมายของผู้เรียนภายหลังการเรียนจบในระบบโรงเรียนรัฐ ในแต่ละลำดับ ซึ่งแบ่งเป็น 2 แนว ได้แก่ 1) สามัญศึกษา (General Education) ให้เน้นความรู้ทั่วไปและสามารถเป็นพลเมืองที่ดีได้ (to be a good citizen) ซึ่งต้องรู้วิชาหนังสือ คณิตศาสตร์ ภาษาไทย และมีความประพฤติที่ดี 2) วิสามัญศึกษา (Special or Technical Education) เป็น การศึกษาศาสตร์เฉพาะทาง เช่น แพทย์ ครู และทำแผนที่ เป็นต้น ซึ่งในทั้งสองแนวทางแบ่ง ระดับชั้นเป็น 4 ระดับได้แก่ 1) มूलศึกษา 2) ประถมศึกษา 3) มัธยมศึกษา และ 4) อุดมศึกษา แผนการศึกษาในระยะนี้ระบุเป้าหมายประสงค์ของผู้ที่เรียนจบสูงกว่าชั้นมัธยม ให้ จบออกมาทำงานเสมียน หรือรับราชการ (สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ศ.2/5 เรื่อง โครงการศึกษา (21 มิ.ย. 117-29 ก.ย. 129) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าในขณะนั้นมีความต้องการอย่างมากที่จะให้ผู้ที่มีการศึกษาสูงเข้าไปสู่ระบบราชการ ในขณะเดียวกันสำหรับ ผู้ที่ไม่ได้รับการศึกษาในระดับสูงกว่ามัธยมให้มีความรู้เพียงพอที่จะประกอบอาชีพและ ติดต่อราชการ เข้าใจการสื่อสารในภาษาทางการของรัฐ กล่าวได้ว่า โรงเรียนของรัฐได้ถูก จัดวางให้ทำหน้าที่ในการสร้างข้าราชการเพื่อกลไกรัฐสมัยใหม่ ในขณะเดียวกันก็สร้างพลเมือง ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบแบบแผนและตัวกลางทางภาษาที่จะรองรับประกาศ หรือกฎหมายของรัฐได้

## 5. มองรูปรัฐ ผ่านแบบเรียนโรงเรียนฝึกหัดข้าราชการพลเรือน

ดังที่ผู้เขียนได้อธิบายในข้างต้นว่า การผลิตซ้ำ (Reproduction) ข้าราชการให้กับรัฐสมัยใหม่ที่กำลังขยายตัวนั้น เป็นหน้าที่อันสำคัญของโรงเรียนในฐานะโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ และยังจำเป็นที่จะต้องสร้างความสำคัญของความเป็นพวกเดียวกันระหว่างคนไทยและคนในมณฑลพายัพ ที่ถูกเรียกว่า “คนลาว” ในบริบทของความแตกต่างทางวัฒนธรรมและสำนึกของรัฐที่เพิ่งเกิดขึ้นนี้ ส่งผลให้การผลิตข้าราชการไม่เพียงแต่จะให้ความรู้เกี่ยวกับเทคนิควิทยาการ (Technical) ที่เหมาะสมกับภาระหน้าที่ตามสังกัดงาน แต่หากจะต้องสร้างสำนึกต่อหน้าที่ของตนที่ผูกโยงเข้ากับศูนย์กลางแห่งอำนาจด้วย

โรงเรียนฝึกหัดข้าราชการฝ่ายพลเรือน มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาทั้งสองด้านนี้อย่างมาก ในด้านแรก การผลิตสร้างบุคคลที่มีความรู้เพื่อตอบสนองโครงสร้างรัฐในด้านต่างๆ ได้แก่ โรงเรียนแพทย์ โรงเรียนกฎหมาย โรงเรียนรังวัดทำแผนที่ โรงเรียนสุศิลป์ และโรงเรียนหัตถกรรม (กระทรวงศึกษาธิการ, 2507, น. 139) เหล่านี้เป็นโรงเรียนที่มีหน้าที่ในการฝึกอย่างเฉพาะด้านภายใต้สังกัดของกรมต่างๆ ของรัฐอย่างชัดเจน ในขณะที่มิติของการสร้างความกลมเกลียวของข้าราชการที่มีรายละเอียดลึกซึ้งมากกว่านั้น เป็นสิ่งที่ต้องจัดวางอย่างระมัดระวัง เพราะข้าราชการเป็นกลุ่มชนชั้นใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นและมีความสัมพันธ์ที่หลุดออกไปจากความสัมพันธ์โดยตรงกับองค์พระมหากษัตริย์เหมือนดังในระบบจารีต แต่หากสัมพันธ์ผ่านสายบังคับบัญชา ซึ่งแยกย่อยออกไปตามหน่วยที่ตนสังกัด และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐเป็นในรูปของกฎหมาย องค์กร ตลอดจนการได้รับค่าตอบแทนเป็นตำแหน่งและเงินเดือน (Mann, 1993, p. 444) ในขณะเดียวกันข้าราชการโดยเฉพาะในมณฑลภายนอก ล้วนมีบทบาทอีกด้านเป็นปัจเจกภายในสังคมที่มีความแตกต่างทางภาษาพื้นถิ่น วัฒนธรรม ครอบครัวยุค ศาสนา ฯลฯ ที่ไม่อาจควบคุมได้โดยง่าย

แบบเรียน (Textbook) จึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการส่งต่อความคิดและความรู้ผ่านการใช้อักษรและความรู้หนังสือเป็นตัวเชื่อม ในที่นี้ผู้เขียนจะนำเอาแบบเรียนเรื่องพระโอวาทสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ (2494) ซึ่งตีพิมพ์เพื่อใช้ฝึกหัดจริยธรรมให้แก่ข้าราชการมหาดเล็กและข้าราชการส่วนภูมิภาคตั้งแต่ พ.ศ. 2445 มาเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ แบบเรียนพระโอวาทฯ นี้ได้แบ่งเนื้อหาตามพระโอวาทของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เรียบเรียงโดยแบ่งออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ 1) ความซื่อตรง 2) ความอดุสหาหะ และ 3) อหยาตัย ซึ่งเป็นแนวทางในการสร้างมโนทัศน์ของข้าราชการในมณฑล ในการวางตัวเพื่อปฏิสัมพันธ์กับรัฐ ในขณะเดียวกันก็สะท้อนสถานภาพของ

ข้าราชการในมณฑลผ่านแบบเรียนนี้ ว่าในบริบทห้วงเวลาดังกล่าวข้าราชการมีกระบวนการทัศน์ต่อรัฐและราษฎรอย่างไร

ประเด็นแรก คือ การนิยามความหมายของ “ข้าราชการ (Bureaucrats)” ซึ่งเป็นความหมายที่สะท้อนลักษณะของรัฐที่เป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้เป็นอย่างดี โดยนิยามความหมายว่า “...ราชการแปลว่าการของพระราชอา คือ การอันเป็นหน้าที่ของพระเจ้าแผ่นดินที่จะต้องทรงเป็นพระราชอุระปกครองไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน และพระราชอาณาจักร ผู้ที่เป็นข้าราชการก็คือผู้ที่พระเจ้าแผ่นดินได้ทรงเลือกสรรยกย่องให้เป็นผู้ช่วยทำราชการ” (ดำรงราชานุภาพ, กรมกระยา, 2494, น. 6) ความหมายของราชการและข้าราชการจึงเป็นความหมายที่มีอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นจุดตั้งต้นหรือเป็นต้นทางแห่งอำนาจ ที่ข้าราชการมีหน้าที่ในการ “ช่วย” ให้อำนาจนั้นดำเนินการไปได้ในด้านต่างๆ

ประเด็นที่สอง คือการแสดงให้เห็นถึงอำนาจการปกครองของรัฐ โดยเฉพาะการมุ่งเน้นความสำคัญของขอบเขตของรัฐ (Territorial) ซึ่งสัมพันธ์กับปัจเจกชนทั้งหลายที่สังกัดรัฐหรือประชากร (Population) ในขณะเดียวกันก็มุ่งเน้นเรื่องของความเป็น “เอกราช” ของราชอาณาจักร ที่มีองค์พระมหากษัตริย์เป็นผู้ปกครองสูงสุด ดังเนื้อหาในหัวข้อว่าด้วย “ความมุ่งหมายของราชการ” ต่อไปนี้

*“๑. ที่จะให้คนทั้งหลายในพระราชอาณาจักรอยู่เย็นเป็นสุขและเป็นปกติ มิให้เบียดเบียนซึ่งกันและกันประการ ๑ (...)*

*๓. ที่จะป้องกันและรักษาความเป็นอิสสรภาพของพระราชอาณาจักร กล่าวคือ ที่จะให้พระราชอาณาจักรนี้คงอยู่ในความปกครองของพระเจ้าอยู่หัว มิให้ชาติอื่นมาย่ำยีได้ประการ ๑”* (ดำรงราชานุภาพ, กรมกระยา, 2494, น. 6-7) (ขีดเส้นใต้โดยผู้เขียน)

และประเด็นที่สาม ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับราษฎร โดยเฉพาะข้าราชการต่างถิ่นที่ต้องบรรจุในมณฑลที่ห่างไกลหรือเป็นคนต่างถิ่นในเมืองนั้น แบบเรียนให้ความสำคัญอย่างยิ่งเกี่ยวกับการปราณีประนอม ออมชอมระหว่างเจ้าหน้าที่กับราษฎรในท้องที่ เพื่อป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งบาดหมางกันระหว่างตัวแทนของรัฐกับผู้คนในชุมชนท้องถื่น ในบทนี้ใช้คำว่า “ความอารีต่อราษฎร” โดยมีตัวอย่างข้อที่พึงพิจารณา ดังนี้:

*“ข้อที่ ๒ ราษฎรโดยมาก โดยเฉพาะที่เป็นชาวบ้านป่าเมืองไกล มักมีความคิดความนิยมตามเพศตามนิสัยของเขาที่มีสืบมาในภูมิเลาเนาที่นั้นๆ เราต้องใจใส่ในประเพณีและความนิยมของเขา ไม่ควรพูดหรือทำให้ราษฎรขัดใจโดยไม่จำเป็น (...)*

“ข้อที่ ๔ ในการทำงานทั้งปวงที่บังคับบัญชา ต้องเอาเป็นธุระระวังอย่าให้ราษฎร ต้องได้รับความลำบากเดือดร้อน โดยไม่จำเป็น” (ดำรงราชานุภาพ, กรมพระยา, 2494, น. 23-24) (ขีดเส้นใต้โดยผู้เขียน)

การจัดวางค่านิยมและสถานะของข้าราชการหัวเมืองผ่านแบบเรียนพระโอวาทฯ ในข้างต้น ยังเป็นภาพสะท้อนที่สำคัญของการปรับตัวทางด้านความคิดของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นกลไกการปราบปรามและปกครองของรัฐ ซึ่งเป็นสิ่งใหม่ในพื้นที่มณฑลพายัพและในห้วงเวลาใกล้เคียงกันกับการตีพิมพ์หนังสือแบบเรียนฉบับนี้ครั้งแรกนั้นก็ปรากฏให้เห็นถึงปฏิกิริยาต่อต้านของคนในพื้นที่ในหลากหลายครั้ง ไม่ว่าจะเป็นกบฏเงี้ยวเมืองแพร่ในปี พ.ศ. 2445 หรือการก่อกวนจลาจลของชาวบ้านในแขวงแม่จิด จังหวัดเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2446 ซึ่งล้วนเป็นปฏิกิริยาที่ส่งผลสะท้อนอย่างรุนแรงต่อการจัดกระบวนการกำลังพลของรัฐบาลสยาม เช่น เกิดการจัดตั้งค่ายทหารอย่างเป็นทางการครั้งแรก ได้แก่ กองบัญชาการมณฑลพายัพตะวันตก (ค่ายกาวิละในปัจจุบัน) ในปี พ.ศ. 2446 เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันการใช้กลไกทางอุดมการณ์ภายในหน่วยของกลไกการปราบปรามก็กลายเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ ดังปรากฏในการใช้แบบเรียนที่มุ่งให้ข้าราชการ “ไม่ควรพูดหรือทำให้ราษฎรขัดใจโดยไม่จำเป็น” หรือ “อย่าให้ราษฎร ต้องได้รับความลำบากเดือดร้อน โดยไม่จำเป็น” เหล่านี้ล้วนเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างควบคู่กันอย่างแยกขาดมิได้

กล่าวโดยสรุป แบบเรียนฝึกหัดจริยธรรมข้าราชการพลเรือนนี้สะท้อนให้เห็นเจตจำนงของการผลิตข้าราชการในฐานะที่เป็นตัวแทนทางอำนาจของอำนาจสมบูรณ์ญาสิทธิราชย์ของกษัตริย์สยามที่เป็นศูนย์กลางของอำนาจรัฐทั้งปวง ในขณะเดียวกันก็ส่งเสริมความคิดเรื่องพื้นที่แบบสมัยใหม่ให้แก่ข้าราชการที่ทำงานให้แก่รัฐ ซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญที่ส่งเสริมให้เกิดความคิดเรื่องรัฐสมัยใหม่ให้แก่ปัจเจกทั้งหลายที่ปฏิบัติงานภายในกลไกรัฐส่วนต่างๆ ด้วย และในกรณีสุดท้ายสะท้อนให้เห็นถึงแนววิถีของการขยายบทบาทรัฐไปสู่พื้นที่ห่างไกลที่อำนาจรัฐยังไม่เข้มข้น อีกทั้งยังแสดงให้เห็นถึงสถานภาพของข้าราชการที่เป็นชนชั้นใหม่ในบริบทประวัติศาสตร์การสร้างรัฐสมัยใหม่ ซึ่งจำต้องปะทะกับปริมณฑลของสังคมที่ไม่เคยอยู่ภายใต้อำนาจโดยตรงของรัฐมาก่อน

## 6. บทสรุป: โรงเรียนรัฐโครงสร้างพื้นฐานของการผลิตซ้ำ

การผนวกรวมล้านนาซึ่งเปลี่ยนจากสถานะของประเทศราชอิสระ มาสู่การเป็นมณฑลพายัพที่เป็นหน่วยการปกครองหนึ่งของรัฐสยามนั้นเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างรัฐสมัยใหม่ของสยาม ที่จำต้องผนวกรวมเอาดินแดนต่างๆ ซึ่งปฏิสัมพันธ์กันในทางการเมือง

โดยอ้อมในอดีต ให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งภายใต้วงไพบูลย์แห่งรัฐสมัยใหม่ ที่มีขอบเขตอำนาจ และกลไกราชการอย่างชัดเจน แต่กระนั้นเอง การขยายกลไกอำนาจรัฐไม่อาจกระทำได้ โดยอาศัยเพียงอำนาจของชนชั้นนำ หรือแม้กระทั่งกองทัพสมัยใหม่แต่เพียงอย่างเดียว หากจำเป็นต้องจัดวางโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเอื้ออำนวยให้การขยายอำนาจรัฐไปสู่ปริมณฑล อันละเอียดละออภายในสังคมนั้นได้อย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งปัญหาประการหนึ่งของการสร้างรัฐสมัยใหม่คือกำลังคนและความแตกต่างทางชาติตลอดจนความเป็นเอกภาพระหว่างสังคมในมณฑลพ่ายพบกับเจ้าหน้าที่รัฐ ด้วยเหตุนี้ โรงเรียนรัฐจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาทั้งสองประการนี้

ด้านการจัดการปัญหาในด้านกำลังพล โรงเรียนที่เคยดำรงอยู่ในมณฑลพ่ายพ ก่อนหน้า ทั้งโรงเรียนภายในวัด และโรงเรียนของมิชชันนารี ได้ถูกกระบวนการทำให้เป็นของรัฐ (Statization) ทั้งในด้านการจัดลำดับการปกครองภายในมณฑลผ่านการปฏิรูปมณฑล การควบคุมคณะสงฆ์ผ่านพระราชบัญญัติลักษณะปกครองสงฆ์ ร.ศ. 121 และการอุดหนุน ทรัพยากรให้กับโรงเรียนที่ใช้ภาษาไทยเป็นหลัก ส่งผลให้โรงเรียนในท้องถิ่นถูกหลักสูตร แบบเรียน วิธีการเรียนการสอน และการตรวจสอบวัดผลของรัฐเข้ามาแทนที่ ภาษาท้องถิ่น จึงหมดความสำคัญลงไปกลายเป็นภาษารองจากภาษาไทยที่เป็นภาษาทางการและภาษา แห่งชาติ การทำให้เป็นของรัฐนี้เป็นกระบวนการหนึ่งที่ทำให้โรงเรียนกลายเป็นกลไกของรัฐ ที่ผลิตสร้างกำลังให้แก่ทั้งราชการ เศรษฐกิจ และในด้านวัฒนธรรมด้วย ซึ่งกระบวนการ ผลิตซ้ำเหล่านี้ได้ย้อนกลับไปส่งเสริมความมั่นคงและแข็งแกร่งของกลไกการปกครองของรัฐ อีกระลอกหนึ่ง

การทำให้ภาษาไทยเป็นภาษาหลักในการจัดการศึกษาของรัฐ ได้เป็นกลไกสำคัญ ในการขัดเกลาความคิดความอ่านของผู้เรียนให้เป็นที่ไปตามประสงค์ของรัฐ โดยทำหน้าที่ เชื่อมโยงผู้เรียนในท้องถิ่นห่างไกลให้เข้ากับกระบวนการที่ตนที่ถูกจัดวางที่มาจากรัฐผ่านการอ่าน และการสอนในโรงเรียน ซึ่งได้เปลี่ยนให้ชาวบ้านที่มีการรับรู้ภายในชุมชนกลายเป็นส่วนหนึ่ง ของสำนึกแห่งรัฐ ผ่านการรู้ภาษาทางไทยเป็นตัวกลางสำคัญ ในขณะที่เดียวกันนอกจาก ในเชิงความคิดแล้ว ภาษาไทยก็เป็นปัจจัยที่ทำให้กระบวนการบังคับใช้กฎหมายและประกาศ ทางปกครองของรัฐดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นด้วย การทำให้กลไกอำนาจรัฐ สามารถทำงานเหนือปัจเจกผ่านการรับรู้ภาษาของรัฐ ได้สร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้ส่งสาร ที่เป็นผู้ปกครอง กับผู้รับสารที่เป็นผู้ใต้ปกครองขึ้นมาพร้อมๆ กัน และส่งเสริมความสามารถ ในการสั่งการปกครองของรัฐสมัยใหม่ที่ใช้ภาษาไทยสามารถปกครองได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น

อย่างไรก็ดี การก่อเกิดขึ้นของรัฐนั้นเป็นกระบวนการที่มีความสลับซับซ้อนและอาศัย การสั่งสมเชิงเวลา ดังนั้น แม้ในบทความนี้จะกล่าวถึงการที่โรงเรียนรัฐเป็นหนึ่งในกลไกที่รัฐ

ใช้ในการส่งเสริมการสถาปนารัฐสมัยใหม่ขึ้นมาก็ตาม กระนั้น ก็ได้หมายความว่ารัฐสมัยใหม่จะเกิดขึ้นอย่างฉับพลันทันใดเหนือพื้นที่มณฑลพายัพ ในมิติประวัติศาสตร์ได้แสดงให้เห็นข้อเท็จจริงของการต่อสู้ต่อรองจำนวนไม่น้อยของคนในท้องถิ่นทั้งหลายต่อรัฐ ฉะนั้นกระบวนการของการสถาปนารัฐสมัยใหม่นั้นไม่อาจระบุได้ว่ารัฐก่อรูปขึ้นมา ณ ขณะใด โดยสมบูรณ์ หากจำเป็นต้องพิจารณาเงื่อนไขทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจที่ก่อตัวขึ้นในแต่ละยุคสมัย เพื่ออธิบายกระบวนการของการเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ในแต่ละประเด็น และในแต่ละห้วงระยะเวลาของประวัติศาสตร์การสร้างรัฐ

### เอกสารอ้างอิง

#### ภาษาไทย

- กุลลดา เกษบุญชู มีต์. (2562). *ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์: วิวัฒนาการรัฐไทย* [The Rise and Decline of Thai Absolutism] (อาทิตย์ เจียมรัตตัญญู, ผู้แปล). นนทบุรี: ฟาเดียวกัน.
- จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. (2472). *พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีไปมากับสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร.
- ชัยวัฒน์ ปะสุนะ. (2563). พลวัตล้านนา: ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภาษาในมณฑลพายัพ ภายใต้อิทธิพลสยามจากเอกสารมิชชันนารี ค.ศ. 1893-1926. *วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 8(2), 1-19.
- ณัฐพล อยู่รุ่งเรืองศักดิ์. (2558). ล้านนาใน พ.ศ. ๒๔๔๐: ภาพสะท้อนจากบันทึกของ ปีแอร์ โอร์ต. *วารสารอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร*, 37(1), 43-77.
- ดำรงราชานุภาพ, กรมพระยา. (2494). *พระโอวาท สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ข่าวพาณิชย์.
- ดำรงราชานุภาพ, กรมพระยา. (2509). เทศาภิบาล. *กระทรวงมหาดไทย*, พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยาจินดารักษ์ (จำลอง สวัสดิ์ - ชูโต) ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส 10 ตุลาคม 2509.
- ดิสกร นินนาทโยธิน. (2555). *การบริหารการมัธยมศึกษาในประเทศไทย: จากโครงการศึกษา พ.ศ. 2441 ถึงการจัดตั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา พ.ศ. 2553*.

- (วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต), สาขาวิชาการบริหารการศึกษา, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เดช บุนนาค. (2532). *การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศสยาม: กระทรวงมหาดไทย สมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ* [The Provincial Administration of Siam, 1892-1915: The Ministry of The Interior Prince Damrong Rajanuphab] (ภรณ์ กาญจนันช ฐิติ, ผู้แปล). พรรณี ฉัตรพลรักษ์ และ อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ (บก.). กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ธงชัย วินิจจะกุล. (2556). *กำเนิดสยามจากแผนที่: ประวัติศาสตร์ภูมิกายาของชาติ* [Siam Mapped: A History of the Geo-Body of a Nation] (พวงทอง ภวัครพันธุ์, ไอดา อรุณวงศ์, และพงษ์เลิศ พงษ์วนานต์, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์ คบไฟ ร่วมกับสำนักพิมพ์อ่าน.
- ธนศวรร์ เจริญเมือง. (2542). *100 ปีสายสัมพันธ์สยาม-ล้านนา 2442-2542*. เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ธนศวรร์ เจริญเมือง. (2561). *ปรีณสรอยๆ 131 ปี (พ.ศ. 2430-2561): การศึกษา, เชียงใหม่, ล้านนา, และรัฐไทย*. เชียงใหม่: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เชียงใหม่โรงพิมพ์แสงศิลป์.
- นภนาท อนุพงศ์พัฒน์. (2546). *ผลกระทบของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ ต่อการปกครองคณะสงฆ์ไทย*. (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต), สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นววรรณ วุฒตะกุล. (2550). *แผนการศึกษาแห่งชาติ หลักสูตร และการจัดการเรียนการสอน ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงสิ้นสุดยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เนื่ออ่อน ขรัวทองเขียว. (2553). *รัฐสยามกับล้านนา พ.ศ. 2417-2476*. (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรดุษฎีบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เนื่ออ่อน ขรัวทองเขียว. (2560). *เปิดแผนยึดล้านนา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- ประสิทธิ์ ลีปรีชา. (2550). ระบบการศึกษาและภาษาในกระบวนการสร้างรัฐชาติไทย. *วารสารสังคมศาสตร์*, 19(1), 277-309.
- ภักดีกุล รัตนา. (2563). ผู้หญิงล้านนากับการศึกษา. *วารสารช่วงฉาย*, 14, 110-143.
- ภูเดช แสนสา. (2556). *คุ้มหลวง หอคำ เวียงแก้ว สัญลักษณ์ขัตติยะล้านนา*. กรุงเทพฯ: กองบุญหมื่นฟ้า.

- โรงเรียนยุพราชวิทยาลัย. (2555). *พระบารมีปกเกล้าฯ: ยุพราชวิทยาลัย, 100 ปี นามพระราชทาน: นครเชียงใหม่: ประวัติศาสตร์ การพัฒนาการศึกษา และสังคม เมืองเชียงใหม่*. เชียงใหม่: หจก.เชียงใหม่โรงพิมพ์แสงศิลป์.
- วารุณี โอสธารมย์. (2524). *การศึกษาในสังคมไทย พ.ศ. 2411 - พ.ศ. 2475*. (วิทยานิพนธ์ อักษรศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิทวัส ทวีพรกิจกุล. (2559). การต่อรองทางอุดมการณ์ของมิชชันนารีในโรงเรียนของมิชชันนารี ในเชียงใหม่. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 7(1), 1-20.
- วิทวัส ทวีพรกิจกุล. (2560). *โรงเรียนของมิชชันนารี: การต่อรองทางอุดมการณ์ของมิชชันนารี อเมริกันเพรสไบทีเรียนในเชียงใหม่ (พ.ศ. 2442-2475)*. (ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิบูลย์ ทานุชิต. (2527). การปฏิรูปการศึกษาในล้านนา: สมัยเป็นมณฑลเทศาภิบาล (พ.ศ. ๒๔๔๒-๒๔๗๖). ใน *ล้านนากับการศึกษาแบบใหม่* (น. 53-70). เชียงใหม่: วิทยาลัยครู.
- วิบูลย์ ทานุชิต. (2528). *การปฏิรูปการศึกษาในมณฑลพายัพ (พ.ศ. 2442-2476)*. (ปริญาการศึกษามหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- วุฒิชัย มูลศิลป์. (2553). พระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครอง: พระราชปณิธาน ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการปกครองแผ่นดิน. *วารสารประวัติศาสตร์*, ฉบับพิเศษ 50 ปี, 3-29.
- ศิริมาส ไทยวัฒนา. (2525). *แนวคิดทางการศึกษาของสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2507). *ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435-2507*. พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา.
- สมเกียรติ วันทะนะ. (2564). *เมืองไทยยุคใหม่: สัมพันธภาพระหว่างรัฐกับประวัติศาสตร์สำนึก*. ใน *พิพัฒน์ พสุธารชาติ, และฐนพงศ์ ลือขจรชัย (บก.). เมื่อใดจึงเป็นชาติไทย* (น. 45-99). กรุงเทพฯ: Illuminations Editions.
- สร้อย สวัสดิ์ อ่องสกุล. (2551). *ประวัติศาสตร์ล้านนา*. กรุงเทพฯ: อัมรินทร์.
- สายสกุล เดชบุตรี. (2563). *กบฏไพร่หรือผีบุญ ประวัติศาสตร์การต่อสู้ของราษฎร กับอำนาจรัฐเหนือแผ่นดินสยาม*. นนทบุรี: ดินแดนบุ๊ค.
- สุชาติ วราห์พันธ์. (2537). *แนวพระดำริทางการศึกษาในหัวเมืองของสมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส: การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์*. (วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต), บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- สุมินทร์ จุฑาทงกูร. (2529). *การกล่อมเกลாதางการเมืองโดยใช้แบบเรียนหลวงเป็นสื่อในสมัยรัชกาลที่ 5*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ศ.12/4 เรื่อง สรุปรายงานจัดการคณะกรรมการศาสนาและการศึกษาหัวเมือง ปี 117-118 (ร.ศ. 117-120).
- สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ศ.12/7 เรื่อง จัดการเล่าเรียน ตามมณฑลต่างๆ (ก.ย. 117 - ก.พ. 117).
- สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ศ.12/8 เรื่อง การจัดการคณะสงฆ์หัวเมืองต่างๆ (17 พ.ย. 117-119).
- สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ศ.2/10 เรื่อง พระบรมราโชบายการเล่าเรียนเมืองเชียงใหม่ (7 ก.พ. 124).
- สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ศ.2/5 เรื่อง โครงการศึกษา (21 มิ.ย. 117-29 ก.ย. 129).
- อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว. (2527). *การศึกษาล้านนา โบราณ-สมัยใหม่. ใน ล้านนากับการศึกษาแบบใหม่* (น. 27-47). เชียงใหม่: วิทยาลัยครู.

## ภาษาอังกฤษ

- Held, D. (1992). *The Development of the Modern State in Formations of Modernity*. Cambridge: Polity.
- Keyes, C. F. (1991a). *The Proposed World of the School: Thai Villagers' Entry into A Bureaucratic State System in Reshaping Local Worlds: Formal Education and Cultural Chang in Rural Southeast Asia*. New Haven, Connecticut: Yale University Southeast Asia Studies.
- Keyes, C. F. (1991b). *State Schools in Rural Communities: Reflection on Rural Education and Cultural Change in Southeast Asia in Reshaping Local Worlds: Formal Education and Cultural Chang in Rural Southeast Asia*. New Haven, Connecticut: Yale University Southeast Asia Studies.
- Mann, M. (1993). *The Sources of Social Power Volume 2: The Rise of Class and Nation-states, 1760-1914*. New York: Cambridge University Press.
- Sindhuprama, V. (1988). *Modern Education and Socio-cultural in Northern Thailand, 1898-1942* (Doctoral Thesis), University of Hawaii.

Stuart-Fox, M. (1994). Conflicting Conceptions of the State: Siam, France and Vietnam in the Late Nineteenth Century. *Journal of the Siam Society*, 82(2), 135-144.

Wyatt, D., K. (1976). *The Politics of Reform in Thailand: Education in the Reign of King Chulalongkorn*. Bangkok: Thai Wattana Panich.

## 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 หรืองานสัมมนาวิชาการที่ใดที่หนึ่งมาก่อน หรือเป็นบทความที่เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ หรือการแปลงานจากภาษาอื่น จะต้องมีการอ้างอิงโดยระบุไว้ในเชิงอรรถ และบทความนั้นจะต้องมีการปรับแก้ให้เป็นไปตามมาตรฐานทางวิชาการ
- 3) ผู้เขียนบทความจะต้องไม่ส่งบทความเพื่อขอรับการพิจารณาตีพิมพ์มากกว่าหนึ่งวารสารในเวลาเดียวกัน (Simultaneous submission)
- 4) จะต้องไม่เป็นบทความที่ละเมิด หรือคัดลอกผลงานของผู้อื่น (Plagiarism) รวมถึงการคัดลอกผลงานตนเองโดยมิชอบ (self-plagiarism)

- 5) จะต้องเป็นบทความที่มีการจัดรูปแบบ และจัดเตรียมข้อมูลครบถ้วนตามรายละเอียดที่กำหนดในเอกสารฉบับนี้

### 3. การส่งบทความเพื่อขอรับการพิจารณาลงตีพิมพ์

ขอให้ผู้เขียนนำส่งเอกสาร / ข้อมูล ดังรายการด้านล่าง

- 1) แบบฟอร์มนำส่งบทความ ซึ่งผู้เขียนรับรองว่าบทความที่นำส่งมานั้นเป็นผลงานของผู้เขียนเอง ไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน และไม่อยู่ระหว่างเสนอให้วารสารอื่นพิจารณา จำนวน 1 ฉบับ (ดาวน์โหลดแบบฟอร์มได้ที่ <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/polscicmujournal>)
- 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://so05.tci-thaijo.org/index.php/polscicmujournal>

ติดต่อสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่

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

#### 4. การจัดเตรียมต้นฉบับบทความ

##### 4.1 รูปแบบของตัวอักษร

ขอให้ผู้เขียนใช้ตัวอักษรที่มีขนาด ชนิด และการจัดรูปแบบ ดังนี้

รายการ	ภาษาไทย (TH Sarabun PSK)			English (Times New Roman)		
	ขนาด	ชนิด	การจัดเรียง	Size	Type	Alignment
ชื่อเรื่อง / Title	20	หนา	ตรงกลาง	15	Bold	Center
ชื่อผู้เขียน / Author (s)	16	หนา	ชิดขวา	12	Bold	Right Alignment
สังกัดผู้แต่ง / Affiliation (s) (แสดงในรูปแบบ footnote)	14	ธรรมดา	ชิดซ้าย	11	Regular	Justify
หัวข้อบทคัดย่อ / Abstract Title	16	หนา	ตรงกลาง	12	Bold	Center
เนื้อหาบทคัดย่อ / Abstract	16	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	12	Regular	Justify
คำสำคัญ / Keywords	16	หนา	ชิดซ้าย	12	Bold	Left Alignment
หัวข้อเรื่อง / Heading	16	หนา	ชิดซ้าย	12	Bold	Left Alignment
หัวข้อย่อย / Sub headings	16	หนา+ เอน	ชิดซ้าย	12	Bold+Italic	Left Alignment
เนื้อหา / Content	16	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	12	Regular	Justify
ชื่อตารางและชื่อรูปภาพ / Table or Figure title	16	หนา	ชิดซ้าย	12	Bold	Left Alignment
หัวตาราง / Heading row	14	หนา	กลาง	11	Bold	Left Alignment
ข้อความในตาราง หรือภาพ / text in the table or figure	14	ธรรมดา	ชิดซ้ายหรือขวา	11	Regular	Left or Right Alignment
เชิงอรรถ / footnote	14	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	11	Regular	Justify
หัวข้อเอกสารอ้างอิง / References Title	16	หนา	กลาง	12	Bold	Left Alignment
เอกสารอ้างอิง / References	16	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	12	Regular	Justify

## 4.2 องค์ประกอบของบทความ

รายการ	คำอธิบาย
ชื่อเรื่อง / Title	ระบุชื่อเรื่องทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ ชื่อเรื่องไม่ควรยาวเกินไป และครอบคลุมสาระของบทความ และมีความสอดคล้องกันระหว่างภาษาไทยและภาษาอังกฤษ หมายเหตุ: หากผู้เขียนประสงค์ระบุชื่อแหล่งทุนได้ให้การสนับสนุนการทำวิจัย สามารถระบุได้โดยการเพิ่มเชิงอรรถไว้ที่ท้ายชื่อเรื่อง
ชื่อผู้เขียน / Author (s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ระบุชื่อผู้แต่งทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ</li> <li>▪ ไม่ควรระบุตำแหน่งทางวิชาการ ยศ ตำแหน่งทางทหาร คำนำหน้าชื่อ รวมทั้งสถานภาพ (อาทิ นักศึกษาปริญญาเอก, อาจารย์ที่ปรึกษา, คณบดี) ทั้งที่ด้านหน้าและท้ายชื่อผู้แต่ง</li> </ul>
สังกัดผู้แต่ง / Affiliation (s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ระบุข้อมูลสถานะ หรือตำแหน่งทางวิชาการ และชื่อหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัด <u>ในเชิงอรรถ</u> โดยเรียงจากหน่วยงานระดับต้นไปจนถึงหน่วยงานหลัก แล้วจึงระบุจังหวัด รหัสไปรษณีย์ ประเทศ และอีเมล (ขอให้ระบุอีเมลอย่างน้อยสำหรับผู้แต่งหลัก (Corresponding author))</li> <li>▪ หากหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัดเป็นภาษาไทย ให้ระบุรายละเอียดหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัดเป็นภาษาอังกฤษ ในบรรทัดถัดจากชื่อหน่วยงานที่สังกัดภาษาไทย</li> </ul>
บทคัดย่อ / Abstract	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ บทคัดย่อภาษาไทย ควรมีเพียง 1 ย่อหน้า ความยาวไม่เกิน 250 คำ</li> <li>▪ บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ควรมีเพียง 1 ย่อหน้า ความยาวไม่เกิน 150-250 คำ และมีเนื้อหาสอดคล้องกับบทคัดย่อภาษาไทย โดยในบทคัดย่อจะต้องประกอบไปด้วย <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) ความสำคัญของการศึกษา (main argument or thesis statement)</li> <li>(2) วัตถุประสงค์ (research purpose)</li> <li>(3) ระเบียบวิธีวิจัย/วิธีการศึกษา (research methodology) หรือกรอบแนวคิด (conceptual framework)</li> <li>(4) ผลการวิจัยหรือผลการศึกษา (research finding) หรือข้อค้นพบที่สำคัญ (main finding) หรือข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย</li> <li>(5) สรุปและประโยชน์ที่ได้จากการศึกษา (conclusion and contribution)</li> </ol> </li> </ul>
คำสำคัญ / Keywords	ระบุคำสำคัญจำนวนไม่เกิน 5 คำ โดยคำสำคัญแต่ละคำ ให้แสดงทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษซึ่งมีความหมายตรงกัน
เนื้อหา / Content	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ควรประกอบด้วยส่วนของความนำ เนื้อหา และบทสรุป</li> <li>▪ การใช้คำศัพท์เฉพาะทางวิชาการ <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) กรณีคำภาษาอังกฤษที่มีการใช้ทับศัพท์ภาษาไทยอย่างแพร่หลาย ให้เขียนเป็นภาษาไทยตามที่มีการบัญญัติศัพท์ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน โดยไม่ต้องแสดงคำศัพท์ภาษาอังกฤษประกอบ อาทิ อินเทอร์เน็ต อิเล็กทรอนิกส์</li> <li>(2) กรณีคำภาษาอังกฤษที่ยังไม่มีการใช้แพร่หลาย ให้เขียนคำแปลภาษาไทย หรือคำทับศัพท์ โดยแสดงคำศัพท์ภาษาอังกฤษ และอักษรย่อ (ถ้ามี) ประกอบใน</li> </ol> </li> </ul>

รายการ	คำอธิบาย
	<p>วงเล็บ ทั้งนี้ การเขียนคำศัพท์ภาษาอังกฤษในวงเล็บ ให้ใช้ตัวพิมพ์เล็กทั้งหมด ยกเว้นคำที่มีอักษรย่อหรือคำเฉพาะ ซึ่งจะขึ้นต้นคำด้วยตัวพิมพ์ใหญ่ และควรเขียนคำภาษาอังกฤษกำกับครั้งแรกเพียงครั้งเดียวครั้งต่อไปไม่จำเป็นต้องเขียนภาษาอังกฤษกำกับอีก เช่น องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN)</p> <p>(3) กรณีที่คำทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษที่มีการใช้อักษรย่อ ให้ระบุคำเต็มและอักษรย่อในครั้งแรกที่มีการกล่าวถึง และครั้งต่อไปให้ใช้อักษรย่อเพียงอย่างเดียว อาทิ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ครั้งต่อไปใช้ อปท., องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ครั้งต่อไปใช้ UN</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ การแสดงตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) ให้แสดงชื่อตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ ด้านบนตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ และใส่หมายเลขกำกับตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ โดยเรียงตามลำดับการนำเสนอในเนื้อเรื่อง</li> <li>(2) หากเป็นตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพที่อ้างอิงมาจากแหล่งข้อมูลอื่นให้อ้างอิงที่มาโดยแสดงที่มาไว้ใต้ตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ (ใช้รูปแบบการอ้างอิงแบบนามปี) และดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับลิขสิทธิ์</li> <li>(3) หากมีหมายเหตุประกอบตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ ให้ใส่หมายเหตุไว้บรรทัดใต้ที่มา</li> </ol> </li> <li>■ เชิงอรรถ (footnote) ในเนื้อหา ใช้สำหรับการอธิบายขยายความจากในเนื้อหาเท่านั้น ไม่ใช้สำหรับการอ้างอิงเอกสารในเนื้อเรื่อง (การอ้างอิงเอกสารในเนื้อเรื่องใช้รูปแบบการอ้างอิงในเนื้อหา (In-text citation))</li> </ul>
การอ้างอิงเอกสารในเนื้อหา / In-text citation	ใช้รูปแบบการอ้างอิงถึงในเนื้อหา (In-text citation) แบบนามปี (Name-and-year system) ในระบบ American Psychological Association 6 <sup>th</sup> edition (APA6) (ดูรายละเอียดในหัวข้อ การอ้างอิงถึงในเนื้อหาและการลงรายการเอกสารอ้างอิง)
เอกสารอ้างอิง / References	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ให้แสดงรายการเอกสารอ้างอิงตอนท้ายของบทความ โดยใช้รูปแบบเอกสารอ้างอิงในระบบ APA โดยผู้เขียนต้องตรวจสอบข้อมูลการอ้างอิงให้ครบถ้วนสมบูรณ์ รวมทั้งรายการเอกสารอ้างอิงจะต้องครอบคลุมรายการที่มีการอ้างอิงในเนื้อหา</li> <li>■ ให้แสดงรายการเอกสารอ้างอิงโดยเรียงลำดับตามตัวอักษร และให้เรียงรายการเอกสารอ้างอิงที่เป็นสิ่งพิมพ์ภาษาไทยก่อน แล้วจึงตามด้วยรายการเอกสารอ้างอิงที่เป็นสิ่งพิมพ์ภาษาต่างประเทศ</li> <li>■ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ไม่รับผิดชอบต่อเนื้อหาที่นำมาจากเว็บไซต์ภายนอกที่ถูกอ้างอิงในบทความในวารสาร ความถูกต้องของ URL ที่ถูกอ้างนั้นสามารถสืบค้นได้เมื่อวันและผู้เขียนเขียนบทความ</li> </ul>

## 4.3 การอ้างอิงในเนื้อหา และการลงรายการบรรณานุกรม

### 4.3.1 การอ้างอิงในเนื้อหาแบบนามปี ในระบบ APA

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

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

### 4.3.2 การลงรายการบรรณานุกรม ในระบบ APA

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

ประเภทสิ่งพิมพ์	รูปแบบการลงรายการบรรณานุกรม
หนังสือ / ตำรา (Book)	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ ชื่อเรื่อง./ สถานที่พิมพ์./ ชื่อสำนักพิมพ์.
บทความในหนังสือรวมบทความ (Chapter in book)	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ ชื่อบทความ./ ใน/ ชื่อบรรณาธิการ./ (บก.)./ ชื่อหนังสือ./ (น./ เลขหน้า-เลขหน้า)./ สถานที่พิมพ์./ ชื่อสำนักพิมพ์. Author(s)./(year of publication)./Article title./In/Editor/(Ed. ถ้ามีหลายคน ใช้ Eds)./Book title./(p. ถ้ามีหลายหน้าใช้ pp./page number-page number)./Place:/Publisher.
บทความในวารสาร (Journal Article)	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ ชื่อบทความ./ ชื่อวารสาร./ ปีที่./ (ฉบับที่)./ เลขหน้าที่ปรากฏบทความ-เลขหน้า. Author(s)./(year of publication)./Article title./Journal, /Vol/(No), /page number-page number.
รายงานการวิจัย (Research Report)	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ ชื่อเรื่อง./ (รายงานการวิจัย)./ สถานที่พิมพ์./ ชื่อสำนักพิมพ์. Author(s)./(year of publication)./title./(Research report)/Place:/Publisher.
เอกสารการประชุมทางวิชาการ (Proceedings, Symposium)	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 (Paper Presentation)	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่น่าเสนอ./ เดือนที่น่าเสนอ)./ ชื่อผลงาน./ การนำเสนอในการประชุมหรือการสัมมนา./ สถานที่จัดการประชุม. Author(s)./(year of publication,/month)/title./In/Title of Conference./Place.
หนังสือแปล (Translated Book)	ชื่อผู้แต่งหนังสือต้นฉบับที่แปลเป็นภาษาไทยแล้ว./ (ปีที่พิมพ์หนังสือแปล)./ ชื่อหนังสือที่แปลแล้ว./ (ชื่อหนังสือต้นฉบับ)./ (ชื่อผู้แปล./ ผู้แปล)./ สถานที่พิมพ์หนังสือแปล./ สำนักพิมพ์./ (ต้นฉบับพิมพ์/ปี/ค.ศ. หรือ พ.ศ. ที่พิมพ์ต้นฉบับ)
วิทยานิพนธ์ และ ปริญญาานิพนธ์ (Thesis)	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ ชื่อวิทยานิพนธ์หรือปริญญาานิพนธ์./ (วิทยานิพนธ์ชื่อปริญญา)./ ชื่อสถาบันการศึกษา. Author./(year of published)./Doctoral dissertation or Master's thesis Title./(Doctoral dissertation or Master's thesis),/Institute.
บทความจากหนังสือพิมพ์ (Newspaper)	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์./ วัน/เดือน)./ ชื่อบทความ./ ชื่อหนังสือพิมพ์, น./ เลขหน้า. Author./(year of published,/ mm/dd)./Article title./Newspaper Title, p./page number.

ประเภทสิ่งพิมพ์	รูปแบบการลงรายการบรรณานุกรม
ราชกิจจานุเบกษา (Royal Thai Government Gazette)	ชื่อกฎหมาย./ (ปี./วัน/เดือน)./ราชกิจจานุเบกษา./เล่ม/เลขเล่ม/ตอน/เลขตอน./ หน้า/เลขหน้า-เลขหน้า.
เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ หรือเอกสารจาก ฐานข้อมูล (Databases)	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
ข้อมูล/เอกสารจาก Facebook	ชื่อผู้แต่ง./ (ปี./เดือน/วัน)./ชื่อเรื่อง/[Facebook status update]./สืบค้นเมื่อ/ วันที่/เดือน/ปี./จาก/URL Author./ (year of published,/month/day)./Title./[Facebook status update]./Retrieved/mm/dd,/year,/from/URL
ข้อมูล/เอกสารจาก Twitter	ชื่อผู้แต่ง./ (ปี./เดือน/วัน)./ชื่อเรื่อง/[Tweet]./สืบค้นเมื่อ/วันที่/เดือน/ปี./จาก/URL Author./ (year of published,/month/day)./Title./[Tweet]./Retrieved/ mm/dd,/year,/from/URL

- 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 ในการอ้างซ้ำครั้งต่อไป ลงเฉพาะชื่อผู้แต่งคนแรก ตามด้วยคำว่า “, และคณะ” สำหรับงานเขียนภาษาไทย หรือ “, et al.” สำหรับงานเขียนภาษาต่างประเทศ
  - (4) ผู้แต่ง 7 คนขึ้นไป ให้ลงชื่อผู้แต่งคนแรก ถึงคนที่ 6 และตามด้วย “, และคณะ” หรือ “, et al.”
  - (5) สิ่งพิมพ์ที่ไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง ให้ใส่ชื่อสิ่งพิมพ์ (หนังสือ หรือวารสาร) ด้วยตัวเอนแทน และตามด้วยปีที่พิมพ์ เช่น ชื่อหนังสือ./ (ปีที่พิมพ์)./สถานที่พิมพ์./สำนักพิมพ์.

■ คำย่อสำหรับการลงรายการเอกสารอ้างอิง

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

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

(1) การอ้างอิงในเนื้อหา (In-text citation)

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

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

(2) การอ้างอิงในรายการเอกสารอ้างอิง (References)

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

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

### เอกสารอ้างอิง

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

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

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





กองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์  
คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
239 ถ.หัวขี้แก้ว ถ.สุเทพ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ 50200  
โทรศัพท์ 053-42995 โทรสาร 053-942988  
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, Thailand  
Tel. +66-5394-2995 Fax. +66-5394-2988  
E-mail polscicmujournal@gmail.com

