PSPAJ

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

Political Science and Public Administration Journal



ปีที่ 15 ฉบับที่ 1
(มกราคม-มิถุนายน 2567)
Vol. 15 No. 1
(January-June 2024)
E-ISSN 2985-2269

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่



วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

Political Science and Public Administration Journal

ปีที่ 15 • ฉบับที่ 1 • มกราคม-มิถุนายน 2567

Volume 15 • Number 1 • January-June 2024

ISSN 2985-2269 (Online)

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
Political Science and Public Administration Journal
ISSN 2985-2269 (Online)

1. วัตถุประสงค์

(1) เพื่อเป็นแหล่งเผยแพร่ผลงานทางวิชาการของคณาจารย์ นักวิชาการ นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา และผู้สนใจทั่วไป

(2) เพื่อส่งเสริมและกระตุ้นให้เกิดการวิจัย พัฒนาและเผยแพร่องค์ความรู้ด้านรัฐศาสตร์ในสาขาวิชาการเมือง การปกครอง การระหว่างประเทศ และรัฐประศาสนศาสตร์

2. ขอบเขตเนื้อหา

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ รับพิจารณาบทความวิชาการ บทความวิจัย และบทความปริทัศน์ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับสาขาวิชาการเมือง การปกครอง การระหว่างประเทศ และรัฐประศาสนศาสตร์

3. กำหนดออกตีพิมพ์เผยแพร่

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นวารสารวิชาการซึ่งตีพิมพ์บทความวิชาการและบทความวิจัยจากบุคคลทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย จัดพิมพ์รายปี ปีละ 2 ฉบับ

ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม-มิถุนายน
ฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม-ธันวาคม

4. เจ้าของ

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

5. สำนักงานกองบรรณาธิการ

กองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200
โทรศัพท์: 0-5394-2995 โทรสาร: 0-5394-2988
อีเมล: polscicmujournal@gmail.com
เว็บไซต์: https://so05.tci-thaijo.org/index.php/polscicmujournal

6. การพิจารณาบทความ

(1) กองบรรณาธิการพิจารณากลั่นกรองบทความในเบื้องต้น โดยพิจารณาจากความสอดคล้องของเนื้อหาของบทความกับขอบเขตเนื้อหาของวารสาร ความน่าสนใจ การนำเสนอองค์ความรู้ใหม่ และความครบถ้วนตามมาตรฐานวิชาการ และจะพิจารณาความซ้ำซ้อนของบทความโดยการนำบทความเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบการคัดลอกผลงานการเขียนทางวิชาการผ่านโปรแกรม Turnitin

(2) บทความที่ผ่านการพิจารณากลั่นกรองจากกองบรรณาธิการเบื้องต้นจะถูกนำส่งให้ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง 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 และนำส่งกองบรรณาธิการภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับผลการพิจารณา

(5) การตรวจสอบความถูกต้องทางภาษา ของบทคัดย่อภาษาอังกฤษ (Abstract) และเนื้อหาของบทความ กรณีที่เป็นบทความภาษาอังกฤษ เป็นความรับผิดชอบของผู้เขียน ที่จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักไวยากรณ์ และรูปแบบการใช้ภาษาอังกฤษ ตั้งแต่ก่อนนำส่งบทความเข้าสู่ระบบและตลอดกระบวนการพิจารณาบทความ 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 ไม่รับผิดชอบต่อเนื้อหาที่นำมาจากเว็บไซต์ภายนอกที่ถูกอ้างอิงในบทความในวารสาร 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

รศ.ดร.ไพลิน ภู่จีนาพันธุ์	คณบดีคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ทรงคุณวุฒิประจำกองบรรณาธิการ

ศ.เกียรติคุณ ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง	คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ศ.ดร.กิตติ ประเสริฐสุข	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บรรณาธิการ

ผศ.ดร.นรุตม์ เจริญศรี	คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

กองบรรณาธิการ

รศ.ดร.ภิญญพันธุ์ พจนะลาวัณย์	คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง
รศ.ดร.ธโสธร ตู้ทองคำ	สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
รศ.ดร.บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
รศ.ดร.พฤดี หงุ่ยตระกูล	คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ผศ.ดร.ไกรวุฒิ ใจคำปัน	คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ผศ.ดร.ณัฐกร วิทิตานนท์	คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
ผศ.ดร.ณัฐพล ตันตระกูลทรัพย์	คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ผศ.ชาลินี สนพลาย	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อ.ดร.กมลพร กัญชนะ	คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
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

บทบรรณาธิการ

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ฉบับนี้เต็มไปด้วยบทความที่นำเสนอประเด็นที่ทันสมัยต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน ทั้งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองที่เน้นการจัดการและปกครองท้องถิ่น โดยวิเคราะห์จากการเปรียบเทียบกับประสบการณ์ต่างประเทศจากมิติทางประวัติศาสตร์ มิติรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ ประเด็นด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บทความเหล่านี้เสนอแนะวิธีการมองประเด็นด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และการระหว่างประเทศจากวิธีการศึกษาที่แตกต่างกัน

วารสารเป็นพื้นที่ที่ใช้นำเสนอวิธีการศึกษา ทฤษฎี และกรณีศึกษาที่แตกต่างกัน ผู้อ่านจะได้รับประโยชน์จากการศึกษาต่อยอด หักล้าง ทบทวนความคิด ข้อมูลหลักฐาน ทฤษฎี หรือวิธีการศึกษาที่แตกต่างกัน วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์มีความภาคภูมิใจในการเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมทางวิชาการด้านรัฐศาสตร์ฯ ของประเทศไทยที่ได้ช่วยเปิดพื้นที่นี้ หากผู้เขียนท่านใดสนใจจะตีพิมพ์กับวารสาร ก็สามารถติดต่อสอบถามรายละเอียดมายังวารสารได้เสมอ

นรุตม์ เจริญศรี
บรรณาธิการ

สารบัญ

บทความรับเชิญ ประวัติศาสตร์การต่อสู้เพื่อเอกราชของสหรัฐกับบทเรียนต่อรัฐและท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน
ธเนศวร์ เจริญเมือง 1-22

HEDGING PERSPECTIVES FOR SMALL STATES AND REGIMES: A COMPARATIVE STUDY BETWEEN SINGAPORE AND HONG KONG
Kian Cheng Lee and Haiping Gao 23-60

Japan's Alternative Model For A Cosmolocal Flooding Management: A Case Study From the 2020 Kyushu Floods in Kumamoto Prefecture
Wanwalee Inpin and Maya Dania 61-94

ผลการพัฒนาด้านเทคโนโลยีของจีนสู่การเป็นคู่แข่งด้านเทคโนโลยีของสหรัฐฯ
กชกร ไพสิฐศรีสวัสดิ์ และพรภวิษย์ หล้าพีระกุล 95-130

แนวทางขจัดอุปสรรคและยกระดับความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดบึงกาฬแบบบูรณาการ
สมหวัง อารีย์เอื้อ และสุริยานนท์ พลสิม 131-158

ธรรมาภิบาลการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่
สโรชรัศมิ์ สงวนสัตย์ 159-184

การตัดสินใจทำงาน และคุณภาพชีวิตของแรงงานไทยในสาธารณรัฐเกาหลี
ศุภลักษณ์ เจริญทรัพย์ 185-216

สาเหตุและพฤติกรรมของพลทหารใหม่กับปัญหาสารเสพติด หลักสูตรหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้
สุทธิชัย รักจันทร์, เกรวรรณ ทองคีรี และกมลพรรณ ยวนานนท์ 217-252

ความหลากหลายทางรายได้กับการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในประเทศไทย
ธัญพิชชา โชติพฤกษ์ และไกรวุฒิ ใจคำปัน 253-280

บทบาทของผู้ประกอบการเชิงปทัสถานของสหรัฐฯ ในการเผยแพร่ปทัสถานด้านความมั่นคงไซเบอร์ในเวทีระหว่างประเทศ
ธนาวิทย์ หวังภูชเคนทร์ และพงศ์พิสุทธิ์ บุษบารัตน์ 281-318

บทวิเคราะห์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ "เหล้าเก่าในขวดใหม่จริงหรือ?"
สุชานุช พันธนียะ 319-344

แนวทางการจัดทำต้นฉบับบทความเพื่อส่งขอรับการพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์ฯ 345-354

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 15 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2567): 1-22

บทความรับเชิญ
ประวัติศาสตร์การต่อสู้เพื่อเอกราชของสหรัฐฯ กับบทเรียนต่อรัฐและท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน

ธเนศวร์ เจริญเมือง[1]

วันที่รับบทความ: 26 กรกฎาคม 2566
วันที่แก้ไขครั้งล่าสุด: 5 มีนาคม 2567
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 5 มีนาคม 2567

ในวาระครบรอบ 247 ปี วันประกาศเอกราชของสหรัฐอเมริกา (7 กรกฎาคม ค.ศ. 1776) บทความนี้เสนอประเด็นสำคัญ 3 เรื่อง คือ 1) ประวัติศาสตร์ของสหรัฐฯ ในระดับมหภาค (Macro-level) และ 2) ประวัติศาสตร์การต่อสู้เพื่อเอกราชและก่อตั้งประเทศในระดับจุลภาค (Micro-level) โดยจะพิจารณาบทบาทของนักสู้ 5 คน และปิดท้ายด้วย 3) บทเรียนบางประการจากอดีตต่อรัฐและท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน

1. ประวัติศาสตร์ภาพรวมของสหรัฐฯ ในยุคก่อตั้งประเทศ

หนึ่ง คนอเมริกันชุดแรกๆ ที่อพยพจากอังกฤษไปยังโลกใหม่เป็นนักต่อสู้เพื่ออิสรภาพ 2 ด้าน 1) ด้านศาสนา พวกเขาต่อต้านศาสนานิกายโรมันคาธอลิก (และต่อมา นิกายแองกลิคัน-Anglicanism) ในอังกฤษ ที่ไม่ยอมรับความเห็นแตกต่าง จึงเกิดการต่อต้าน (ที่ต่อมาเรียกว่า นิกายโปรเตสแตนต์) นิกายโปรเตสแตนต์ริเริ่มโดยมาร์ติน ลูเธอร์ (Martin Luther, 1483-1546) ชาวเยอรมัน และฌัง คาลแว็ง (Jean Calvin, 1509-1564) ชาวฝรั่งเศส-สวิส ซึ่งต่อจากนั้นก็ลุกลามไปทั่วยุโรปตะวันตก และ 2) ด้านการเมือง พวกเขาต่อต้านระบอบอำนาจนิยมของกษัตริย์อังกฤษ ผลของการต่อต้านอำนาจนิยมของทั้ง 2 ด้าน ก็คือคนต่อต้านถูกปราบปรามอย่างหนัก พวกเขาจึงหนีไปแสวงหาอนาคตในโลกใหม่ (Hugh, 1999)

ในระยะแรกๆ ฝ่ายต่อต้านศาสนาในอังกฤษเริ่มแบ่งเป็น 2 พวก กลุ่ม Pilgrims คือพวกอยากออกเดินทางไปเสาะแสวงหาดินแดนใหม่ที่พวกเขาจะมีเสรีภาพทางศาสนาอย่างเต็มที่ ส่วนพวก Putitans เน้นไปที่ชำระศาสนาที่มีอยู่ให้บริสุทธิ์ผุดผ่อง ซึ่งพวกแรกไม่เห็นด้วยเพราะคิดว่าเป็นไปไม่ได้อยู่ใกล้ชิดกับผู้นำฝ่ายอนุรักษ์นิยมที่ครองอำนาจอยู่ และอำนาจนั้นได้กดทับมายาวนาน เมื่อถูกลงโทษอย่างหนักในปี ค.ศ. 1908 พวกเขาจึงยิ่งดิ้นรนลงมือทำตามความฝัน

[1] ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ดร. คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200 อีเมล: tanet.ch@cmu.ac.th

วันที่ 16 กันยายน ค.ศ. 1620 พวก Pilgrims 102 คน ออกเรือ Mayflower ใช้เวลาเดินทาง 65 วัน ถึงโลกใหม่ 11 พฤศจิกายน ค.ศ. 1620 ออกตระเวนค้นหาที่พักและที่เพาะปลูกจนพบและเรียกว่า Plymouth Plantation เริ่มต่อสู้บนแผ่นดินใหม่เมื่อ 21 ธันวาคม ค.ศ. 1620 ต้องเผชิญฤดูหนาวอันหฤโหดยิ่ง เพราะเพิ่งมาถึงและขาดอุปกรณ์มากมาย พวกเขาเอาชีวิตรอดได้เพียง 20 กว่าคนในเดือนมีนาคมปีถัดมา เด็กชายที่เกิดคนแรกบนโลกใหม่ ได้ชื่อว่า Peregrine (ก็คือ Pilgrim) พวกเขาฝ่าฟันต่อสู้เอาชีวิตรอดจนฤดูใบไม้ผลิมาถึง และออกเดินตามความฝันนั้น ขณะที่อำนาจรัฐที่อังกฤษยังคงลงโทษทำทารุณกับคนที่คิดเห็นต่างๆ ไม่ว่านิกายใด สิทธิเสรีภาพบนแผ่นดินใหม่จึงนับวันกลายเป็นทางออกของคนไม่ยอมแพ้ (Hakim, 2003, pp. 51-67)

สอง เมื่อผู้อพยพที่กลายเป็นชาวอาณานิคมของอังกฤษและมีจำนวนมากขึ้น ก็กระจายออกไปตามบริเวณชายฝั่งตะวันออกของอเมริกาเหนือจนเกิดเป็นอาณานิคมที่กระจายออกไปรวม 13 แห่ง โดยมีศูนย์กลางสำคัญเริ่มต้นที่บอสตัน ผู้อพยพได้ฝึกปรือฝีมือในการบริหารท้องถิ่นของตนด้วยตัวเอง เรียกว่า การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (Local Self Government) ที่เป็นอิสระมาก (Local Autonomy) จากรัฐบาลกลาง ตั้งแต่นั้นจนถึงการประกาศเอกราชเป็นเวลาถึง 150 ปี (ค.ศ. 1619-1776) เนื่องจากรัฐบาลอังกฤษเห็นว่าโลกใหม่อยู่ห่างไกลยุโรป (ขณะนั้นใช้เวลาเดินทางโดยเรือนานถึง 2 เดือนเศษ) ประชากรอังกฤษจำนวนมากถูกส่งไปปกครองอาณานิคมในทวีปอื่นๆ เพื่อหาประโยชน์จากการยึดครอง ขณะที่ผู้อพยพเหล่านั้นในทวีปอเมริกาเป็นคนอังกฤษด้วยกันและต่อต้านรัฐบาลด้วย รัฐจึงไม่เห็นความจำเป็นในการปกครองคนเหล่านี้ จึงเปิดโอกาสให้ผู้อพยพได้เรียนรู้และสั่งสมประสบการณ์การบริหารจัดการทุกๆ ด้านด้วยตัวเอง ตลอดจนการบริหารจัดการความขัดแย้งระหว่างชุมชนต่างๆ ที่ขยายตัว

การเรียนรู้ด้วยการลงมือทำเป็นหลักจึงเป็นทั้งประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) ที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในระบบการเมืองการบริหาร (People's active participation in political affairs) เกิดจิตสำนึกต่อท้องถิ่น (Local Consciousness) พลเมืองเข้มแข็ง (Strong Citizens) มิใช่เพียงแต่เมืองสร้างรัฐ (Cities Make a State) แต่ยังรวมถึงท้องถิ่นต่างๆ นั่นคือ ชุมชน เมือง และรัฐมารวมกันบริหารและเจรจาตกลงกันในประเด็นต่างๆ ของอาณานิคมนั้น (Localities, cities, and colony center make one) (Lumian, 1970, pp. 23-25)

ด้วยเหตุนั้น เราจึงพบว่ากรณีพลเมืองเข้มแข็ง และท้องถิ่นเข้มแข็งมากมาย ขณะเดียวกันการปกครองท้องถิ่นต่างๆ ก็แตกต่างกันเป็นหลายรูปแบบ เพราะแต่ละชุมชนมีอิสระ และมีประสบการณ์ต่างกัน จนเกิดรูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นในสหรัฐฯ อย่างน้อย 6 รูปแบบ 1) รูปแบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting Form) 2) รูปแบบที่ประชุมตัวแทนชุมชนต่างๆ (Town Representative Meeting Form) 3) รูปแบบคณะกรรมการ (Commission Form) 4) รูปแบบผู้บริหารเข้มแข็งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง (Strong Executive Form)

5) รูปแบบฝ่ายบริหารอ่อนแอ (Weak Executive Form) และ 6) ระบบผู้จัดการเมือง (City Manager Form) โดยไม่มีกฎหมายใดๆ ห้าม ที่โดดเด่นที่สุด คือ การจัดการศึกษาของชุมชนเองและเสรีภาพในศาสนา (Wiebe, 1995)

สาม ตั้งแต่เริ่มแรก นักสู้ผู้อพยพเหล่านี้เป็นชนชั้นกลางขึ้นไป มีการศึกษา มีความคิดเพื่อสร้างสังคมที่ดีมีคุณภาพ และเพราะเป็นชาวโปรเตสแตนต์ ที่ให้ความสำคัญต่อการศึกษา เพราะในอดีต นักบวชผูกขาดการอ่านและตีความพระคัมภีร์ การเทศน์ และการเข้าถึงพระเจ้า จึงเกิดปัญหาหลายประการ ชาวโปรเตสแตนต์จึงเห็นว่าการศึกษา อ่านออกเขียนได้เป็นเรื่องสำคัญ เพื่อที่พวกเขาจะเข้าใจพระคัมภีร์และเข้าถึงพระเจ้าด้วยการอ่านเอง และตั้งวงศึกษาและเสวนาเพื่อยกระดับคุณภาพของตนเองและชุมชนด้วย ผู้อพยพจึงมุ่งมั่นส่งเสริมการศึกษา นำไปสู่การก่อตั้งสถาบันการศึกษาชั้นสูงอย่างรวดเร็ว วิทยาลัยแห่งแรกใช้เวลาเพียง 16 ปีหลังการก่อตั้งชุมชนบอสตัน ซึ่งเป็นบริเวณอาณานิคมแห่งแรกในทวีปอเมริกาตอนเหนือ (Johnson, 1997)

ในปี ค.ศ. 1636 John Harvard (1607-1638) นักเทศน์ชาวบอสตัน ซึ่งจบการศึกษาระดับมหาบัณฑิตจาก มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ บริจาคเงินก้อนใหญ่และหนังสือราว 400 เล่ม เพื่อสร้างวิทยาลัย เกิดเป็น Harvard College นับเป็นครั้งแรก ต่อจากนั้น ความร่วมมือกันของชุมชนอื่นๆ อาณานิคมอื่นๆ ก็ทำให้เกิดวิทยาลัยเพิ่มอีกเป็น 15 แห่งในช่วง 140 ปีก่อนการสร้างประเทศใหม่ (ค.ศ. 1636-1776) ได้แก่

(1) Harvard College. MA. 1636,
(2) College of William & Mary, VA. 1693,
(3) St. John's College, MD 1696,
(4) Yale (Conn.) 1701,
(5) U of Penn. 1740,
(6) Moravian Univ. PA 1742,
(7) U of Deleware 1743, DE,
(8) Princeton Univ. NJ. 1746,
(9) Washington and Lee U. 1749 VA.,
(10) Columbia U. NY. 1754,
(11) Brown Univ. RI. 1764,
(12) Rutgers U. NJ. 1769,
(13) Dartmouth College, NH. 1769,
(14) College of Charleston, SC. 1770,
(15) Salem College, NC. 1772.

สี่ ความเข้มแข็งของแต่ละท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นคุณภาพของผู้อพยพที่แสวงหาเสรีภาพและเสมอภาค การพัฒนาศักยภาพในการพัฒนาท้องถิ่นและการพัฒนาระบบการศึกษาที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลสำคัญยิ่งต่อการต่อสู้เพื่อเอกราช การสร้างและวางรากฐานให้กับการสร้างประเทศใหม่ เช่น ผู้แทนของแต่ละอาณานิคมล้วนเป็นผู้ที่มีความสามารถที่หลากหลายและมีการศึกษาดี เนื่องจากพวกเขาเติบโตในครอบครัวที่มีประสบการณ์อันขมขื่นจากการปกครองแบบอำนาจนิยมและการลิดรอนเสรีภาพด้านศาสนา ทำให้สหรัฐฯ หลังได้รับเอกราชจึงจัดตั้งเป็นสมาพันธรัฐ (Confederation) ก่อน เพราะเกรงรัฐบาลกลางจะมีอำนาจมากเกินไปและไม่รับฟังเสียงของประชาชนและท้องถิ่น

เมื่อได้พบปัญหาการนำที่อ่อนแอ และรัฐใหม่ขาดเอกภาพ รูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ จึงเป็นคำตอบในปี ค.ศ. 1788 และผลของการมีผู้นำที่หลากหลายและระดมบทเรียนจากระบอบการเมืองในยุโรป เราจึงได้เห็นประสบการณ์ที่สั่งสมมายาวนานและความสามารถการนำในแต่ละด้าน เกิดการออกแบบรัฐประชาธิปไตยแห่งแรกของโลกสมัยใหม่ที่มีลักษณะสำคัญรวม 5 ด้าน คือ 1) เป็นสหพันธรัฐที่มารวมกัน แต่ละรัฐมีความเป็นอิสระตามที่ตกลงไว้ในรัฐธรรมนูญ ประเด็นนี้ถือเป็นสิ่งที่ตกค้างมาจากความเป็น 13 อาณานิคม และแต่ละแห่งเคยขมขื่นกับอำนาจของรัฐเดี่ยวที่ประสบมาก่อนการอพยพของบรรพชน 100 กว่าปีก่อน 2) รับรองรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลกที่ยืนยันหลักสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของคำประกาศเพื่ออิสรภาพในปี ค.ศ. 1776 และให้เป็นกฎหมายสูงสุด มีการแก้ไขเพียงบางมาตราเพื่อรองรับสถานการณ์ใหม่ในระยะหลัง แต่ไม่เคยมีการฉีกหรือล้มล้างรัฐธรรมนูญตลอดมา 3) ยอมรับหลักการผู้บริหารสูงสุดมีความเข้มแข็ง ขณะเดียวกันก็มาจากประชาชน มีการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจ นั่นคือ เพื่อมิให้เกิดการฉ้อฉลอำนาจ 4) การแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ฝ่ายและแต่ละฝ่ายยึดโยงกับประชาชน เพื่อมิให้เกิดระบอบอำนาจนิยมไม่ว่าจะเป็นฝ่ายใด เช่น สภาผู้แทนที่มีผู้แทนได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในแต่ละเขตทุกๆ 2 ปี มีวุฒิสภาที่เป็นตัวแทนของแต่ละรัฐ มาจากการเลือกตั้งและทำหน้าที่ตรวจสอบสภาฯอีกขั้นหนึ่ง เช่นเดียวกับฝ่ายตุลาการที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้แต่งตั้งแต่ต้องได้รับความเห็น ชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ และ 5) การยอมรับอำนาจของแต่ละรัฐและขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งขึ้นต่อรัฐ (Lepore, 2018)

จะเห็นได้ว่า เมื่อแต่ละรัฐและท้องถิ่นยังมีอำนาจและสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คำว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (Decentralization) จึงไม่มีพจนานุกรมการเมืองการปกครองของสหรัฐฯ เพราะท้องถิ่นมีมาก่อนรัฐบาลกลางและแต่ละรัฐ แต่ละรัฐและท้องถิ่นดูแลและบริหารงานด้านต่างๆ ของตนเองอย่างเข้มแข็งมายาวนาน รัฐบาลกลางที่เกิดขึ้นภายหลังจึงมีภารกิจที่เป็นงานระดับชาติเป็นหลัก คือ ความมั่นคง การต่างประเทศ และการเงินการคลัง

ส่วนงานด้านอื่นๆ จึงเป็นการกำหนดนโยบายกว้างๆ เพื่อเป็นกรอบของงานในแต่ละรัฐและท้องถิ่น

ห้า เนื่องจากสหรัฐฯ เป็นประเทศที่มีพื้นที่กว้างใหญ่และอุดมสมบูรณ์ ชื่อเสียงนั้นจึงเลื่องลือทำให้ประชาชนในประเทศอื่นๆ ใฝ่ฝันอยากแสวงโอกาสและอยากมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและมีสิทธิเสรีภาพอย่างที่ได้ยินกิตติศัพท์ ดังนั้น แม้ผู้อพยพรุ่นหลังๆ จะแตกต่างจากนักต่อสู้เช่นรุ่นบุกเบิก แต่เมื่อผู้คนล้วนมีความหวัง และได้ไปอยู่ในดินแดนใหม่ ได้พบบรรยากาศแบบเสรีที่ไม่มีในดินแดนที่จากมา พวกเขาจึงสามารถพัฒนาศักยภาพของเขาได้อย่างเต็มที่ในแทบทุกๆ ด้าน จากนั้น เราจึงได้เห็นรัฐที่ประชาชนมีความหลากหลายมาจากทั่วโลก รวมทั้งกลุ่มคนที่นับถือศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาธอลิกที่ขัดแย้งกับนิกายโปรเตสแตนต์ เราจึงได้เห็นการพัฒนาสำคัญ 2 อย่าง คือ 1) ระบอบประชาธิปไตยของทั้ง 2 ระดับ คือระดับชาติ และระดับรัฐ (รวมทั้งท้องถิ่นต่างๆ) และ 2) เสรีภาพทั้งด้านการเมืองในทุกๆ รัฐ การบริหารจัดการองค์กร การศึกษา ด้านศาสนา เศรษฐกิจ และสังคม-ศิลปวัฒนธรรม

อนึ่ง เราจะพบการเติบโตของระบบการศึกษาทั้งของภาครัฐและเอกชน ชื่อเสียงและคุณภาพของสถาบันการศึกษาก็เกิดจาก 2 ปัจจัย สำคัญ คือ 1) เสรีภาพ ทั้งทางวิชาการและการแสดงความคิดเห็น การค้นหาความจริง และการเปิดเผยข้อมูล ผลการค้นคว้าและความเห็นที่หลากหลายเพื่อประเทืองสติปัญญา และ 2) การแข่งขันเสรี ทั้งสองอย่างได้หนุนส่งให้สถาบันต่างๆ ได้เรียนรู้และปรับตัว แก้ไขจุดอ่อนและคำวิพากษ์วิจารณ์ต่างๆ รวมทั้งปฏิกิริยาของชุมชนและวงการอื่นๆ ในสังคม เพื่อยกระดับวิชาการให้สูงยิ่งขึ้น

หก จำนวนของสถาบันการศึกษาจึงเพิ่มมากขึ้นในทุกๆ รัฐ คนต่างชาติก็แสวงหาลู่ทางไปศึกษาต่อตามคุณภาพและชื่อเสียงของสถาบันเหล่านั้น และเช่นเดียวกัน ระบบการเมือง และการดำรงอยู่ของผู้บริหารและคนที่มีมาจากการเลือกตั้ง เสรีภาพย่อมนำไปสู่การตรวจสอบ การฟ้องร้อง การไต่สวน ค้นหาความจริง การจับกุม ลงโทษ หรือการชื่นชม การให้รางวัล มีผู้คนให้การต้อนรับล้นหลาม นี่คือผลของเสรีภาพและการแข่งขันนั่นเอง เคยมีคนห่วงใยว่าระบบเศรษฐกิจแบบผูกขาดจะทำให้คนรวยรวยมากขึ้นๆ คนส่วนใหญ่จนลงๆ นำไปสู่หายนะที่ผ่านมาเราได้เห็นว่าเสรีภาพ การแข่งขัน และระบบกฎหมายที่เข้มงวด ควรทำให้ชนชั้นล่างที่เสียเปรียบและชนชั้นบนที่ผูกขาดมีจำนวนลดลงๆ แต่ชนชั้นกลางมีจำนวนมากขึ้น ส่วนจะทำให้ชนชั้นล่างและชนชั้นบนหายไปก็เป็นเรื่องของเวลา ว่าระบอบไหน นโยบายและวิธีการ-มาตรการต่อสู้ทางการเมืองของฝ่ายใดจะได้รับชัยชนะ และส่งผลให้สังคมมีความเป็นธรรมเพิ่มมากยิ่งขึ้นๆ เป็นลำดับ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งชอบรัฐบาล และนโยบายตลอดจนวิธีการเคลื่อนไหวต่อสู้แบบใดและพวกเขาชาญฉลาดมากแค่ไหนในการเรียนรู้และทำความเข้าใจกับกลไกข่าวสาร ที่มีทั้งความจริง ความเท็จ การศึกษา การเรียนรู้ และมาตรฐานทางศีลธรรมของสังคมเป็นอย่างไร ฯลฯ

และสุดท้าย **เจ็ด** เพราะเป็นสังคมเปิด ให้เสรีภาพและการแข่งขัน ทุกคนจึงมีโอกาสและพัฒนาศักยภาพได้เสมอในทุกๆ แห่งที่เป็นไปได้ โดยเฉพาะท้องถิ่นต่างๆ มีความแตกต่างกันแต่ก็ไม่มากนัก และไม่กระจุกแบบในประเทศที่รวมศูนย์อำนาจมากๆ เมืองเป็นแหล่งกระจุกความเจริญ คนรวยก็รวยเกินไป

แน่นอนว่าสหรัฐฯ ไม่ได้เริ่มต้นสมบูรณ์ไปเสียทุกอย่าง สตรีไม่มีสิทธิเลือกตั้งเหมือนชาย มีการค้าทาส คนผิวดำเป็นทาสรับใช้ เป็นสินค้าไว้ซื้อขาย ไม่มีสิทธิเสรีภาพใดๆ ซึ่งสะท้อนว่าสหรัฐฯ ทางใต้ รัฐบาลอังกฤษกับกลุ่มทุนร่วมกันหาประโยชน์จากทาส ทำธุรกิจโดยอาศัยแรงงานทาส คนอเมริกันทางภาคใต้ร่ำรวยและหากินกับสิ่งเหล่านั้น พอมีคนตื่นตัว หลายคนก็เริ่มรู้ว่าประเทศตอนเหนือ เช่น คอนเนตทิคัต เวอร์มอนต์ นิวแฮมป์เชียร์ แมสซาชูเซตส์ ไม่มีระบบค้าทาส ทุกคนเท่าเทียมกันหมด คนผิวดำส่วนหนึ่งก็หลบหนีขึ้นไปเป็นเสรีชนในรัฐตอนเหนือ การสั่งสมทางปริมาณผ่านไป 1 ศตวรรษ หลังเกิดประเทศใหม่ สงครามกลางเมืองก็เกิดขึ้น (ค.ศ. 1861-1865) ผู้นำสหรัฐฯ ประกาศยกเลิกระบบทาส สิ้นสุดกันที การกดขี่คนเหมือนกันฝ่ายเหนือที่ต่อต้านและฝ่ายใต้ที่นิยมการค้าทาสรบกันจนฝ่ายเหนือชนะ การเลิกทาสจึงสัมฤทธิ์ผล และคนผิวดำราว 4 ล้านได้รับอิสรภาพพร้อมกันกับการเสียชีวิตของประธานาธิบดี (ลินคอล์น) ที่ต่อสู้เพื่อสิ่งนี้ กว่าที่สตรีอเมริกันจะได้สิทธิไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นครั้งแรก การเคลื่อนไหวรณรงค์ก็กินเวลานานจนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1920 หรือเกือบ 1 ศตวรรษครึ่งหลังก่อตั้งประเทศ และกว่าที่กฎหมายว่าด้วยการปกป้องสิทธิของคนผิวสี ยุติการเหยียดผิว และให้สิทธิคนผิวสีในการเลือกตั้งจะเกิดขึ้น ก็คือปี ค.ศ. 1964 และ ค.ศ. 1965 เท่ากับว่าใช้เวลาอีก 1 ศตวรรษเต็มหลังสงครามกลางเมืองระหว่างฝ่ายเหนือกับฝ่ายใต้สิ้นสุดลง ฯลฯ

ทั้งหมดนี้ชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางสังคมเป็นเรื่องที่ใช้เวลาแต่แน่นอน เมื่อสังคมหนึ่งเปิดโอกาสให้ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โอกาสการเรียนรู้และได้รับฟังความคิดเห็นใหม่ๆ ก็จะเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ การใช้เวลายาวนานเพื่อการเปลี่ยนแปลงจึงสะท้อนให้เห็นทัศนะเก่าที่ฝังรากลึกมาก และ/หรือผลประโยชน์อันมหาศาลแต่ละด้านที่บางฝ่ายครอบครองและหวงแหน หรือมีปัจจัยอื่นๆ ที่มีบทบาทและอิทธิพลสำคัญ ฯลฯ (Zinn, 2003)

2. ประวัติศาสตร์ของสหรัฐฯ ระดับจุลภาค

ขอกล่าวถึงนักสู้คนสำคัญ 5 คนในการต่อสู้เพื่อเอกราชของสหรัฐฯ คือ

(1) โรเจอร์ วิลเลียมส์ (Roger Williams, 1603-1683)

(2) ซามูเอล อดัมส์ (Samuel Adams, Boston, MA. 1722-1803)

(3) จอห์น อดัมส์ (John Adams, Braintree, MA. 1735-1826)

(4) โธมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson, Shadwell, VA. 1743-1826)

(5) แอบิเกล สมิธ อดัมส์ (Abigail Smith Adams, Weymouth, MA. 1744-1818)

จะเห็นว่านักสู้ทั้ง 5 คนเป็นคนรุ่นไล่เลี่ยกัน มีชีวิตอยู่ในยุคการปฏิวัติเพื่อเสรีภาพและเอกราช และต่างมีบทบาทสำคัญในการต่อต้านอังกฤษ เรียกร้องอิสรภาพ และสถาปนาระบอบสาธารณรัฐประชาธิปไตยเป็นครั้งแรกของโลก 2 คนแรก และคนที่ 4 เกิดและเติบโตที่บอสตันและชานเมืองหลวงของอาณานิคมแมสซาชูเซตส์ คนที่ 3 มาจากเขตเกษตรที่ร่ำรวยในอาณานิคมเวอร์จิเนีย

นักสู้คนแรก โรเจอร์ วิลเลียมส์ จบการศึกษาจากเคมบริดจ์ ได้เรียนรู้ถึง 5 ภาษา และเป็นนักเทศน์สำนักพิวริตัน เขาเป็นสมาชิกรุ่นที่ 2 ที่อพยพไปถึงสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1631 ที่บอสตันเวลานั้น มีหลายชุมชนชาวโปรเตสแตนต์แล้ว วิลเลียมส์ได้พบว่า เป็นโปรเตสแตนต์เหมือนกัน แต่ก็มีความคิดที่หลากหลาย เช่น เขาไม่เห็นด้วยกับแนวคิดนำเอางานศาสนาไปเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ และการที่รัฐครอบงำศาสนา เขาเห็นว่าศาสนาต้องเป็นอิสระ และแยกออกไปเป็นเอกเทศ ไม่ขึ้นต่อรัฐหรือคำสั่งและการบริหารของรัฐ ด้วยทัศนะดังกล่าว วิลเลียมส์จึงถูกต่อต้านจากกลุ่มที่คิดต่าง โดยเฉพาะผู้บริหารจากรัฐบาลอังกฤษ จนเกิดความขัดแย้ง 2 เรื่องใหญ่ คือ วิลเลียมส์โจมตีผู้อพยพและรัฐที่แย่งยึดที่ดินของคนท้องถิ่นอินเดียน โดยใช้วิธีใช้กำลังบังคับและไม่ยอมจ่ายค่าตอบแทนให้ และอีกประเด็นก็คือให้ศาสนาแยกจากรัฐอย่างเด็ดขาด

วิลเลียมส์ถูกจับกุมและส่งฟ้องศาล เขาถูกลงโทษให้ต้องเนรเทศส่งตัวกลับอังกฤษ ความเห็นขัดแย้งบานปลายออกไปจนในที่สุดมีหลายฝ่ายเห็นว่า ผู้อพยพจากแผ่นดินแม่ล้วนประสบชะตากรรมเดียวกัน คือปรารถนาเสรีภาพด้านศาสนา ใยจึงลงโทษผู้แสวงหาเสรีภาพที่มีความเห็นต่างเช่นนั้น ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1635 วิลเลียมส์จึงได้รับการช่วยเหลือให้หลบหนีออกจากเขตอาณานิคมแมสซาชูเซตส์ และขึ้นไปตั้งรกรากในเขตป่าเขาทิศเหนือของแมสซาชูเซตส์ วิลเลียมส์ได้รับความช่วยเหลือจากคนท้องถิ่นอินเดียนเผ่า Narragansetts ที่เขาเคยเข้าไปเผยแพร่ศาสนาแบบเคารพความเท่าเทียมกัน วิลเลียมส์ซื้อที่ดินจากคนอินเดียนท้องถิ่น ภายหลังมีกลุ่มคนที่เห็นด้วยกับเขาและได้อพยพตามไปจนเกิดเมืองชื่อ Providence ในปี ค.ศ. 1636 เขาต่อสู้กับรัฐบาลอังกฤษจนในที่สุดในปี ค.ศ. 1644 และ ค.ศ. 1651 เมือง Providence และอาณานิคม Rhode Island ก็ได้รับสิทธิบัตร (Royal Charters) จากรัฐบาลอังกฤษ สามารถจัดระบบการปกครองตนเองในท้องถิ่นและอาณานิคมอย่างเป็นอิสระ วิลเลียมส์ได้รับเลือกตั้งให้เป็นผู้ว่าการรัฐคนแรกและดำรงตำแหน่ง 3 สมัย ดินแดนป่าเขาในแถบนั้นที่ผู้อพยพและฝ่ายรัฐเข้าไปแย่งยึดที่ดินของคนอินเดียนท้องถิ่นโดยใช้กำลังและไม่จ่ายค่าตอบแทน ทำให้วิลเลียมส์เป็นผู้นำที่โดดเด่นในการต้อนรับผู้อพยพทุกคนมาสู่อาณานิคม Rhode Island ไม่ว่า

นิกายหรือศาสนาใดก็ตาม และ Rhode Island ก็ได้เป็นอาณานิคมแห่งแรกใน 13 อาณานิคม ที่ประกาศเอกราช ไม่ยอมขึ้นต่ออังกฤษในเดือนเมษายน ก่อนวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 และแนวทางการแยกศาสนากับรัฐอย่างเด็ดขาดของอาณานิคมแห่งนี้ได้กลายเป็นบรรทัดฐาน ของทั้ง 13 อาณานิคมและทุกรัฐในเวลาต่อมา (Findling & Thackeray, n.d., pp. 185-187)

นักสู้คนที่ 2 ซามูเอล อดัมส์ เกิดในครอบครัวพิวริแตนส์ที่เคร่งและมีบทบาททางการเมืองมาก เขาเรียนจบการศึกษาจากวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ทำธุรกิจในเมืองบอสตัน มีบทบาทสำคัญในการบริหารท้องถิ่นแบบ Town Meeting ของเมือง ซามูเอลก่อตั้งและเป็นผู้นำกลุ่มต่อต้านการเก็บภาษีของอังกฤษที่เกิดขึ้นหลายๆ ครั้งในช่วงปี ค.ศ. 1768-1776 อันเป็นผลของความพ่ายแพ้ในสงครามกับฝรั่งเศสในยุโรปและอเมริกา ส่งผลให้อังกฤษประสบปัญหาเศรษฐกิจจนต้องขึ้นภาษีหลายอย่าง เขาทำหนังสือพิมพ์ จัดการชุมนุม และกล่าวปราศรัยอย่างเอาการเอางาน การต่อต้านการขึ้นภาษีของอังกฤษนับวันขยายตัวออกไปยังอาณานิคมอื่นๆ ความตื่นตัวทางการเมืองของชาวอาณานิคมก็พัฒนามากขึ้นๆ โธมัส ฮัตชินสัน (Thomas Hutchinson) ผู้ว่าการอาณานิคมแมสซาชูเซตส์ ทำรายงานไปยังรัฐบาลอังกฤษ กรุงลอนดอน ระบุว่าซามูเอล เป็นกบฏคนสำคัญที่สุด และเป็นคนแรกในหมู่ชาวอาณานิคมที่ประกาศว่าปัญหาการขึ้นภาษีและความเดือดร้อนทั้งปวงของชาวอาณานิคมจะแก้ไขได้ด้วยการมีเอกราช ก่อตั้งประเทศใหม่ และปลดปล่อยตนเองจากการปกครองของอังกฤษ

เหตุการณ์สำคัญมากครั้งแรกในปี ค.ศ. 1773 เรียกว่า งานเลี้ยงน้ำชาบอสตัน (Boston Tea Party) อังกฤษประกาศขึ้นภาษีชา ทำให้คนอเมริกันที่ส่วนใหญ่ที่นิยมดื่มชาเช่นเดียวกับคนอังกฤษไม่พอใจอย่างมาก นำไปสู่การเปิดประเด็นรณรงค์ นั่นคือ แนวคิด “ไม่มีตัวแทนในรัฐสภา ก็ต้องไม่มีการเก็บภาษี” (No taxation without representation) ต่อต้านทั่วทุกอาณานิคม ผลของการชุมนุมคัดค้านภาษีดังกล่าว นำไปสู่การจัดตั้งองค์กรลับชื่อ Sons of Liberty ที่ซามูเอล เป็นแกนนำ ในคืนวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1773 การชุมนุมต่อต้านนำโดยองค์กรลับนี้ ได้พัฒนาไปเป็นการลอบขึ้นเรือที่ขนสินค้าจากอังกฤษเข้าเทียบท่าเรือบอสตัน และแอบเทชาจำนวนมากทิ้งลงไปในอ่าวหน้าเมือง เพื่อประท้วงการขึ้นภาษีดังกล่าว

ต่อมา เนื่องจากภาษีของผู้คนในแต่ละอาณานิคมต้องจ่ายให้อังกฤษนับวันเพิ่มขึ้นทั้งมูลค่าและชนิดของภาษีต่างๆ ซามูเอลมีบทบาทมากขึ้นเป็นลำดับ เอกสารของ โธมัส ฮัตชินสัน (Thomas Hutchinson) ผู้ว่าการอาณานิคมแมสซาชูเซตส์ ที่รายงานไปยังรัฐบาลอังกฤษ กรุงลอนดอน ระบุว่าซามูเอล เป็นกบฏคนสำคัญที่สุด เขาเป็นคนแรกในหมู่ชาวอาณานิคมที่ประกาศว่าปัญหาการขึ้นภาษีและความเดือดร้อนทั้งปวงของชาวอาณานิคมจะต้องแก้ไขด้วยการมีเอกราช ก่อตั้งประเทศใหม่ และปลดปล่อยตนเองจากอังกฤษ

ซามูเอล เล็งเห็นความจำเป็นการติดต่อและประสานงานกันระหว่างอาณานิคมทั้ง 13 แห่ง เพื่อต่อต้านการขึ้นภาษีของอังกฤษที่นับวันเพิ่มขึ้น เขาได้จัดตั้งคณะกรรมการติดต่อประสานงานระหว่างอาณานิคมต่างๆ รวม 13 แห่ง ชื่อว่า The Committees of Correspondence ต่อจากนั้น เมื่อความขัดแย้งกันระหว่างอังกฤษกับอาณานิคมทั้ง 13 แห่งรุนแรงมากขึ้น องค์กรดังกล่าวจึงแปรเป็นสภาแห่งทวีป อันเป็นที่รวมของผู้แทนจากอาณานิคมต่างๆ และจัดประชุมครั้งแรก (The First Continental Congress) ในฤดูใบไม้ผลิ ปี ค.ศ. 1774 ที่เมืองฟิลาเดลเฟีย อันเป็นเมืองที่ใหญ่ที่สุด และตั้งอยู่ตรงกลางระหว่างอาณานิคมในเขตเหนือและใต้ ซามูเอลได้รับเลือกให้เป็นผู้แทนเข้าร่วมการประชุมสภาฯทุกครั้ง จนสงครามปฏิวัติเกิดขึ้นระหว่างปี ค.ศ. 1776 และ ค.ศ. 1779

ซามูเอล เป็นนักพูดปลุกระดมและนักจัดตั้งองค์กรต่อสู้ที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการต่อสู้ช่วงเวลาดังกล่าว บทบาทอันโดดเด่นของเขาในการนำการต่อสู้แต่ละครั้งถูกเพ่งเล็งมากขึ้นๆ จากฝ่ายอังกฤษ ท่ามกลางการต่อต้านอังกฤษที่เข้มข้นและได้รับการสนับสนุนมากขึ้นๆ จากอาณานิคมอื่นๆ อาจเป็นเพราะสาเหตุนั้น ตลอดชีวิตการต่อสู้ของเขา ซามูเอลจึงทำลายเอกสารการติดต่อและที่เผยแพร่ในการปลุกระดมทั้งหมดเพราะเกรงอันตรายที่จะเกิดขึ้นกับตนเองและกลุ่มต่อไป ส่งผลให้งานประวัติศาสตร์ยุคหลังๆ กล่าวถึงบทบาทของ ซามูเอลน้อยมาก มีคนเห็นว่าซามูเอล เป็น “นักการเมืองคนแรกของยุคอาณานิคม” โธมัส เจฟเฟอร์สัน ประธานาธิบดีคนที่ 3 ของสหรัฐฯ กล่าวว่า “ซามูเอลเป็นคนอเมริกันคนแรกที่เอาการเอางานที่สุดและยืนหยัดที่สุดในการต่อสู้ปฏิวัติ” บทความนำของวารสาร Smithsonian ฉบับเดือนตุลาคม ค.ศ. 2022 ขึ้นหน้าปกว่าซามูเอล “คือผู้ก่อตั้งประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ถูกลืม....เป็นเวลาหลายปีก่อนการประกาศเอกราช ชื่อเสียงของซามูเอล อดัมส์ทัดเทียมกับจอร์จ วอชิงตันหรืออาจมากกว่าในอาณานิคมต่างๆ” ก่อนที่สงครามอิสรภาพจะเริ่มขึ้น

นอกจากซามูเอลจะได้รับเลือกให้เป็นสมาชิกสภาปฏิวัติเพื่อต่อสู้อังกฤษในช่วงก่อนและระหว่างสงครามกู้เอกราช หลังการสถาปนาประเทศ ซามูเอลกลับมามีบทบาทในบอสตันและได้รับการเลือกตั้งเป็นวุฒิสมาชิกของรัฐ และต่อมา เขาก็ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้ว่าการรัฐแมสซาชูเซตส์ (1794-1798) (Schiff, 2022, pp. 30-37, 82-84)

นักปฏิวัติคนที่ 3 จอห์น อดัมส์ มาจากครอบครัวเกษตรกร และแม่มาจากครอบครัววงการแพทย์ชั้นนำของเมือง เขาจบการศึกษาจากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดเช่นเดียวกับซามูเอล ซึ่งเป็นลูกผู้พี่ เพียงแต่จอห์น ศึกษาต่อที่สำนักกฎหมายของสถาบันเดียวกัน และก้าวขึ้นเป็นนักกฎหมายที่มีชื่อเสียงอันดับต้นๆ ของบอสตัน

จอห์นโดดเด่นในด้านการว่าความ ช่วยเหลือผู้ยากไร้และนักสู้ที่ฝ่ายอังกฤษฟ้องร้องเอาผิด และการเขียนบทความวิพากษ์วิจารณ์อังกฤษที่มีอิทธิพลอย่างมากในการเผยแพร่ทัศนะ

ชาตินิยม เขาร่วมงานกับซามูเอล ผลักดันการประชุมผู้แทนอาณานิคมต่างๆ ให้เกิดขึ้นโดยเร็ว ทั้ง 2 อดัมส์ ได้รับเลือกให้เป็นตัวแทนจากแมสซาชูเซตส์และได้เป็นสมาชิกคนสำคัญในสภาปฏิวัติ จอห์นเป็นรองประธานาธิบดีสหรัฐฯ 2 สมัยในยุคของประธานาธิบดีคนแรก (จอร์จ วอชิงตัน, 1789-1797) และต่อจากนั้น จอห์นก็ได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดีคนที่ 2 ของประเทศ (ค.ศ. 1797-1801)

กล่าวในภาพรวม 1) จอห์น (ร่วมกับซามูเอล) นับเป็นผู้นำคนสำคัญที่เรียกร้องให้คนอเมริกันต่อสู้และเรียกร้องจากอังกฤษ ในที่ประชุมสภาปฏิวัติ 2) เขาเสนอวอชิงตันเป็นผู้บัญชาการกองทัพกู้อิสรภาพ แม้ว่าเขาจะสนิทสนมกับซามูเอลและจอห์น แฮนค็อก (John Handcock) อย่างมาก ทั้ง 2 คนเป็นตัวแทนจากแมสซาชูเซตส์ในการประชุมที่สภาปฏิวัติ และแฮนค็อกทั้งมีฝีมือในการบริหารและต้องการเป็นแม่ทัพใหญ่ แต่จอห์น อดัมส์ เห็นว่าต้องไม่คิดเรื่องความเป็นเพื่อน-พวก ชาวเหนือโดดเด่นมากแล้วในงานการเมืองต่อต้านอังกฤษ จึงจำเป็นต้องได้การสนับสนุนอย่างมากจากอาณานิคมฝ่ายใต้ เมื่อวอชิงตันจากเวอร์จิเนียเป็นแม่ทัพ แรงหนุนอย่างมากจากฝ่ายใต้ก็จะเพิ่มขึ้น ความสามัคคีของอาณานิคมเหนือ-ใต้จึงจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อชัยชนะในการต่อสู้กับอังกฤษ 3) เขาเสนอให้โธมัส เจฟเฟอร์สันเป็นผู้ร่างคำประกาศอิสรภาพของประเทศ (4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776) อันลือลั่น เพราะยอมรับฝีมือ 4) จอห์นเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญของรัฐแมสซาชูเซตส์ (1780) 5) เขาเจรจาและทำสัญญากับฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1783 ส่งผลให้อังกฤษต้องยุติสงครามกับสหรัฐฯ และยอมรับรองเอกราชของสหรัฐฯ อย่างเป็นทางการ (McCullough, 2001, pp. 125-166, 289-567)

คนที่ 4 โธมัส เจฟเฟอร์สัน มาจากครอบครัวชาวนารวยในเวอร์จิเนีย ได้รับการศึกษาจาก College of William & Mary เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น และต่อมาได้เป็นสมาชิกสภาปฏิวัติสู้กับอังกฤษในสงครามอิสรภาพ ความโดดเด่นในด้านสติปัญญาและการเขียนทำให้จอห์น อดัมส์มองเห็นและเสนอให้เจฟเฟอร์สันเป็นผู้ร่างคำประกาศอิสรภาพ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 อันลือลั่น เจฟเฟอร์สันถูกส่งไปเป็นทูตสหรัฐฯ ประจำฝรั่งเศส (1785-1789) เปิดโอกาสให้เขาเรียนรู้ความสำคัญของงานต่างประเทศกับมหาอำนาจในยุโรป และความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ เขาก้าวขึ้นเป็นประธานาธิบดีคนที่ 3 (2 สมัย, ค.ศ. 1801-1809) ต่อจากวอชิงตัน และจอห์น อดัมส์ และเป็นผู้ก่อตั้งมหาวิทยาลัยเวอร์จิเนียในปี ค.ศ. 1819

ผลงานที่โดดเด่นชิ้นหนึ่งของเจฟเฟอร์สันคือ การเจรจากับฝรั่งเศส สำเร็จในปี ค.ศ. 1803 ในการซื้อดินแดนลุยเซียนา เนื้อที่ 8 แสนตารางไมล์ มูลค่า 15 ล้านเหรียญ ส่งผลให้ที่ดินด้านทิศตะวันตกของแม่น้ำมิสซิสซิปปีเป็นต้นไปเป็นที่ปลอดอำนาจของมหาอำนาจยุโรป ด้วยมุมมองทางยุทธศาสตร์ที่ยอดเยี่ยม เจฟเฟอร์สัน ทำให้สหรัฐฯ ได้ครอบครองรัฐลุยเซียนาที่กว้างใหญ่ และจัดส่งทีมไปสำรวจดินแดนตะวันตกที่กว้างใหญ่ไปจนถึงชายฝั่งมหาสมุทร

แปซิฟิก (ค.ศ. 1804-1806) เปิดทางสู่การบุกเบิกและยึดครองดินแดนในอนาคต ทำให้สหรัฐฯ เป็นประเทศที่มีพื้นที่กว้างใหญ่อันดับต้นๆ ของโลกในเวลาต่อมา (Ambrose, 2002, pp. 1-14)

และ**คนที่ 5 แอบิเกล อดัมส์** เป็นสตรีนักปฏิวัติคนสำคัญ เธอต้องเลี้ยงลูกเล็กๆ 4 คน และเข้าร่วมการต่อต้านอังกฤษในสงครามใต้ดิน ขณะที่สามี (จอห์น อดัมส์ ออกไปเข้าร่วมในสงครามใหญ่) แอบิเกลมาจากครอบครัวนักเทศน์และนักการเมือง มีฐานะดี ครอบครัวมีทาส 4 คนทำงานรับใช้ แม้เธอไม่ได้เรียนระดับวิทยาลัย แต่เธอได้รับการอบรมจากตระกูลที่เป็นปัญญาชน ที่มีและอ่านหนังสือมาก แอบิเกลและจอห์น อดัมส์ได้รับการยกย่องว่าเป็นคู่สามี-ภรรยาที่โดดเด่นมากด้านสติปัญญาความรู้และมุมมองที่ก้าวหน้าต่อการสร้างประเทศใหม่ พวกเขาคัดค้านระบบทาส และปล่อยทาสทั้งหมดสู่เสรีภาพ จดหมายจำนวนมากของเธอที่เขียนโต้ตอบกับสามีในระหว่างการปฏิวัติ ที่เล่าถึงสถานการณ์การปฏิวัติและกิจกรรมการต่อสู้ของทั้งสองฝ่ายได้กลายเป็นเอกสารล้ำค่าของประวัติศาสตร์อเมริกันในยุคนั้น แอบิเกลเป็นสุภาพสตรีหมายเลข 1 ของประเทศ มีบทบาทสำคัญเป็นที่ปรึกษาทางการเมืองให้แก่สามี เป็นสตรีคนแรกที่เรียกร้องให้ประธานาธิบดีคนที่ 3 ออกกฎหมายให้สิทธิแก่สตรีอเมริกันในการเลือกตั้งเท่าเทียมกับชาย ในราวปี ค.ศ. 1801-1802 แต่ไม่สำเร็จ นอกจากนั้น แอบิเกลยังเป็นแม่ของจอห์น ควินซี อดัมส์ (John Quincy Adams) (ค.ศ. 1767-1848) ประธานาธิบดีคนที่ 6 (ค.ศ. 1825-1829) (Roberts, 2008)

การศึกษาระดับจุลภาค: แง่มุมที่ต้องขยาย

จากการศึกษาชีวิตและผลงานของนักสู้ทั้ง 4 คนข้างต้นซึ่งเป็นเรื่องราวทั่วๆ ไป เราจะพบว่าทั้ง 4 เป็นบุคคลสำคัญในยุคแห่งการต่อสู้และก่อตั้งประเทศใหม่ เราได้เห็นความเสียสละและความสามารถของพวกเขาในการอุทิศตนเพื่อมาตุภูมิ แน่นอน สำหรับคนที่สนใจเรื่องราวทั่วๆ ไป ได้ไปชมกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. นครหลวงของสหรัฐฯ และได้อ่านเรื่องราวการต่อสู้ปฏิวัติและชมอนุสาวรีย์ของบุคคลสำคัญ ได้แก่ จอร์จ วอชิงตัน (ค.ศ. 1732-1799) โธมัส เจฟเฟอร์สัน, อับราฮัม ลินคอล์น (ค.ศ. 1809-1865) และแฟรงคลิน รูสเวลต์ (ค.ศ. 1882-1945)

เป็นเรื่องเข้าใจได้ในเมื่อผู้แทนที่เข้าร่วมสภาปฏิวัติก่อนสงครามอิสรภาพในปี ค.ศ. 1776 จะเกิดขึ้นมีจำนวน 3-4 คนในแต่ละอาณานิคม สภาฯ จึงน่าจะมีสมาชิกราว 45 และ 3 ในนั้นเป็นประธานาธิบดีคนที่ 1-3 2 คนได้ขึ้นแท่นอนุสาวรีย์ แต่ประธานาธิบดีคนที่ 2 จอห์น อดัมส์ ไม่มีอนุสาวรีย์ที่เมืองหลวง เป็นเพราะเหตุใด ไม่ชัดเจน น่าเชื่อว่าคณะกรรมการที่ตัดสินมองที่ผลงานและผลกระทบของงานที่มีต่อส่วนรวม

เรื่องที่ 2 มีงานเขียนในระยะหลังระบุว่า ซามูเอล อดัมส์ เป็นผู้นำการปฏิวัติที่ถูกลืม หมายความว่าท่านผู้นี้มีบทบาทสำคัญที่ควรได้รับการยกย่องอย่างเหมาะสม มากกว่าที่เคยเป็นมา

เรื่องที่ 3 ขบวนการต่อสู้ของสตรีเพื่อสิทธิในการเลือกตั้งย่อมคึกคักมานานแล้ว สังเกตจากเอกสารเกี่ยวกับสตรีอเมริกันที่มีมากมาย แม้แอบิเกลจะได้เรียกร้องประธานาธิบดีก่อนใครๆ เพื่อให้ได้สิทธิดังกล่าว แต่ก็เพิ่งประสบความสำเร็จเมื่อ 120 ปีให้หลัง (ค.ศ. 1920) หรือ 100 ปีที่ผ่านมา สะท้อนให้เส้นทางอันยาวนานของการรณรงค์ และแรงต่อต้านของความคิดอนุรักษ์ที่แข็งแกร่ง (Roberts, 2008)

เรื่องที่ 4 จากการเปิดเผยของอาจารย์คนหนึ่งที่ไปร่วมเสวนาที่ มหาวิทยาลัยวิสคอนซิน-เมดิสัน ในปี ค.ศ. 1996 อาจารย์ผู้สอนวิชาปรัชญาการเมืองอเมริกันต้องลดการบังคับให้นักศึกษาต้องอ่านหนังสือ 5-6 เล่มในวิชานี้เหลือ 3-4 เล่ม เธอจึงตัดงานปรัชญาการเมืองของโธมัส เจฟเฟอร์สันออกไป เมื่อมีคนถามว่าทำไมไม่ตัดเล่มอื่นออก อาจารย์เธอตอบว่า “ก็เจฟเฟอร์สันมีทาสนี่นา” พร้อมกันนั้น ก็มีเสียงปรบมือของคนฟังเกินครึ่งห้อง (Ambrose, 2002, p. 2)

ถูกต้องแล้ว โธมัส เจฟเฟอร์สัน เกิดในครอบครัวที่มีฐานะดีทั้งฝ่ายพ่อและแม่ เขาได้รับมรดกก้อนโตเมื่ออายุได้ 14 ปี เพราะพ่อตายจากไป ทั้งพ่อและแม่มีทาสไว้ทำงานในฟาร์มและในบ้านหลายร้อยคน เจฟเฟอร์สันมีทัศนะเชื้อชาตินิยม (Racist) เชื่อมั่นในความเก่งฉกาจของคนผิวขาว ดูถูกคนผิวดำว่าต่ำต้อยกว่า ขี้เกียจ โง่ และเชื่อถือไม่ได้ เขายอมรับระบอบการค้าทาส ครอบครองทาส (Slavery) และเหยียดผิว (Segregation)

เอกสารหลายชิ้นวิเคราะห์ว่าเจฟเฟอร์สันมีภรรยาลับ ซึ่งเป็นหนึ่งในจำนวนทาสของเขา 600 กว่าคน เธอชื่อ Sally Hemmings (ค.ศ. 1773-1835) เจฟเฟอร์สันแต่งงานกับมาร์ธา (Martha) มีลูกด้วยกัน 6 คน มาร์ธาเสียชีวิตในปี ค.ศ. 1782 ต่อมาในปี ค.ศ. 1787 Sally อายุ 14 ปี ส่วนเจฟเฟอร์สันอายุ 44 ปี เธอก็ตกเป็นภรรยาของเขาและเขาไม่เคยเปิดเผยกับใครหรือมีบันทึกใดๆ ทั้งสิ้น แม่ผิวดำของ Sally ซึ่งเป็นทาสก็ตกเป็นภรรยาลับของพ่อตาของเจฟเฟอร์สันนั่นเอง Sally จึงเป็นลูกครึ่งและผิวค่อนข้างขาว ลูกๆ ของเธอทั้ง 6 หลบหนีจากบ้านได้เป็นไทเมื่อพวกเขาอายุได้ 21 ปี Sally ตั้งท้องและคลอดลูกคนแรกหลังจากที่เธอติดตามเจฟเฟอร์สันไปเป็นทูตที่ฝรั่งเศส ลูกทั้ง 6 คน ชายและหญิงใช้นามสกุล Hemmings

เจฟเฟอร์สัน ได้รับมรดกมากมายโดยเฉพาะทาส ทั้งจากสายพ่อและแม่และภรรยาที่ด่วนจากไป เขาคงไม่เชื่อถือว่าคนเราเกิดมาเท่ากันดังที่เขาเขียนไว้ในคำประกาศอิสรภาพในปี ค.ศ. 1776 เขาใช้เวลาส่วนใหญ่ในด้านวิชาการ กฎหมายและการเมือง และประสบความสำเร็จอย่างดียิ่ง แต่เขาล้มเหลวในชีวิตส่วนตัว จากงานเขียนทางปรัชญาและกฎหมาย เจฟเฟอร์สันรู้ดีว่าระบบทาสเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ระยะหลังๆ ที่เขาทุ่มเทให้กับการเมืองและการบริหารรัฐ เจฟเฟอร์สันมีหนี้สินมากในฟาร์มของเขา เขาจึงต้องประหยัด แต่เขาก็ไม่เคย

ปลดปล่อยทาสคนไหนสู่เสรีภาพ น่าสนใจว่าเจฟเฟอร์สันมีสัมพันธ์ลับและมีลูกกับทาสเพียงคนเดียว ทั้งๆ ที่เขามีทาสในการครอบครองหลายร้อยคน

อดีตประธานาธิบดีธีโอดอร์ รูสเวลต์ (Theodore Roosevelt) (ค.ศ. 1858-1919) เห็นว่าโธมัส เจฟเฟอร์สันเป็นประธานาธิบดีที่เลวร้ายที่สุดของประเทศ เพราะเขาทำในสิ่งที่คนระดับประธานาธิบดีไม่ควรทำ เขาไม่สามารถลุกขึ้นยืนเพื่อเอาชนะระบบความคิดที่ครอบงำยุคสมัยและสถานที่นั้น แต่เขาเต็มใจที่จะหาประโยชน์จากแรงงานทาสที่เขาครอบครองตลอดมา

คำถามมีว่า "มีกี่คนในชีวิตของเราที่หลุดพ้นหรืออยู่เหนือโซ่ตรวนของสถานที่, สิ่งแวดล้อมและยุคสมัยที่เราเผชิญ?" นี่เป็นคำถามเชิงปรัชญาที่สำคัญยิ่ง และแน่นอน ขึ้นอยู่กับว่า ใครล่ะที่เป็นผู้ให้คำตอบ....นักสู้ นักอุดมคติ นักคิดที่พยายามเข้าใจชีวิต และสิ่งต่างๆ โดยมอง 2 ด้าน หรือญาติมิตร และคนรัก??? (Ambrose, 2002, pp. 4-9)

เจฟเฟอร์สัน เกิดในตระกูลเศรษฐี มีการศึกษาที่ดี มีจุดแข็งมากมาย ว่ากันว่าเขาเป็นมนุษย์เรอแนสซองส์ อันดับต้นๆ คนหนึ่ง (truly a Renaissance man) อ่านหนังสือมากและมีความรู้อย่างลึกซึ้งในหลายวิชามาก มีความรู้ลึกซึ้งและกว้างขวางยิ่งกว่าประธานาธิบดีคนใดที่เคยมีมา ยกเว้นธีโอดอร์ รูสเวลต์ เขาเป็นนักเขียนที่เก่งมาก สิ่งที่เขียนแต่ละชิ้นเด่นทั้งเนื้อหาและการใช้ภาษา เขามิใช่นักพูดในที่สาธารณะที่ยอดเยี่ยม แต่กับคนกลุ่มเล็กๆ เขาตรึงผู้ฟังได้อย่างสิ้นเชิง คนที่เคยทานข้าวและสนทนากับเขา ลงความเห็นตรงกันว่า เจฟเฟอร์สันเป็นเลิศทั้งการถาม-ตอบที่ลึกซึ้ง การอธิบาย การตั้งประเด็น คำคม การซุบซิบนินทา เสียงหัวเราะ ในภาพรวม อัจฉริยภาพและมนต์เสน่ห์ของเขานั้นช่างยิ่งใหญ่ แอบิเกล อดัมส์ ภรรยาของจอห์น อดัมส์ ซึ่งว่ากันว่าเป็นสตรีที่ฉลาดที่สุดคนหนึ่งของยุค เคยสนทนากับเขาหลายครั้ง และได้กล่าวว่า "เจฟเฟอร์สันเป็นสุดยอดคนหนึ่งที่โลกนี้จะหาได้"

เจฟเฟอร์สันรอบรู้ถึง 6 ภาษา (กรีก ละติน ฝรั่งเศส สเปน อิตาเลียน และอังกฤษ) เขาเป็นอัจฉริยะด้านการเมืองและปรัชญาการเมืองและการทำงานให้สังคม (Civic Duties) ความรู้รอบตัวก็น่าอัศจรรย์ เขาเก่งด้านวิทยาศาสตร์ทั่วไป รอบรู้เรื่องดอกไม้และนกประจำถิ่น ภูมิศาสตร์ ฟอสซิล วรรณกรรมคลาสสิกและวรรณกรรมร่วมสมัย เก่งการออกแบบและศิลปะ รู้เรื่องการเมืองและรู้จักนักการเมืองดีมาก รอบรู้การเมืองในแต่ละรัฐ แต่ละเขต ความรู้เรื่องการเมืองระหว่างประเทศดีเยี่ยม เจฟเฟอร์สันยังชอบดนตรี เล่นไวโอลินเก่งมาก

จากการศึกษาของทีมนักวิชาการเรื่องประธานาธิบดี และผู้นำกองทัพ (Elite Studies) จดหมายส่วนตัวที่เขาเขียนถึงผู้คน เรียงความ คำสั่งของฝ่ายบริหาร ทั้งหมดนี้ ไม่ว่าจะเป็นเนื้อหาด้านการเมือง ปรัชญา การตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับผู้คนและสังคม ตลอดจนการทำมาหาเลี้ยงชีพ ทีมนักวิชาการสรุปตรงกันว่า งานต่างๆ ทั้งหมดที่กล่าวมาของเจฟเฟอร์สันยอดเยี่ยมเหนือกว่าผู้นำคนอื่นๆ ทั้งหมดที่ผ่านมา ฯลฯ

มรดกที่ยิ่งใหญ่ที่สุดที่เจฟเฟอร์สันฝากไว้ ก็คือ คำประกาศอิสรภาพ (Declaration of Independence) เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 ที่ว่า “คนเราเกิดมาเท่าเทียมกัน” นับเป็นถ้อยคำที่อ้างถึงกันทั่วโลกใบนี้ ทุกคนและทุกหนแห่งรู้จักประโยคนี้ นักประวัติศาสตร์คนดัง Samuel Eliot Morison กล่าวว่า “ถ้อยคำนั้นมีลักษณะปฏิวัติยิ่งกว่าประโยคใดๆ ที่เขียนโดย โรเบสปิแอร์, มาร์กซ หรือเลนิน เป็นถ้อยคำที่ยังคงท้าทายเราทุกคนจนถึงวันนี้ และยังเป็นทั้งแรงบันดาลใจต่อผู้ถูกกดขี่ทั่วโลก” (Ambrose, 2002, p. 7)

ผลงานชิ้นที่ 2 คือ “กฎบัตรเวอร์จิเนียว่าด้วยเสรีภาพด้านศาสนา” ในปี ค.ศ. 1779 เจฟเฟอร์สันเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพ เข้าสู่สภานิติบัญญัติของรัฐเวอร์จิเนีย และได้รับการสนับสนุนให้ออกเป็นกฎหมาย นับเป็นหลักการสำคัญที่แพร่ออกไป และเป็นที่ยอมรับทั่วประเทศ

ผลงานสำคัญชิ้นที่ 3 คือ เจฟเฟอร์สันเสนอแนวคิดเรื่องสิทธิของพลเมืองที่ทุกคนจะได้รับการศึกษาจากรัฐ โดยไม่มีการจำกัดเรื่องเวลาที่เรียนหรืองบประมาณเพื่อการศึกษา เมื่อเจฟเฟอร์สัน ก่อตั้งมหาวิทยาลัยเวอร์จิเนียในปี ค.ศ. 1819 และเริ่มเปิดทำการสอนใน 6 ปีต่อจากนั้น เขาได้พบว่ามีอาจารย์เพียง 5 คนและนักศึกษา เพียง 40 คน เขาเริ่มงานเพื่อปรับปรุงการศึกษาระดับประถมและมัธยมของรัฐเป็นการด่วน

ผลงานสำคัญอีกชิ้นหนึ่งของเขาคือ การสร้างความเข้มแข็งให้ประเทศใหม่ ในปี ค.ศ. 1784 เจฟเฟอร์สันได้เสนอแผนการพัฒนาดินแดนทิศตะวันตก โดยระบุว่าเมื่อเขตโอไฮโอ อินดีแอนา อิลลินอยส์ วิสคอนซิน และมิชิแกน มีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นมากพอ ดินแดนเหล่านี้และดินแดนอื่นๆ ในอนาคต จะต้องมารวมเป็นส่วนหนึ่งของประเทศในฐานะที่เป็นรัฐ มีฐานะและสิทธิทุกอย่างเท่าเทียมกับ 13 รัฐที่มีอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นจำนวน สส. และวุฒิสมาชิก ตลอดจนระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับรัฐและท้องถิ่น

เจฟเฟอร์สัน มีคฤหาสน์ที่อลังการมาก เรียกว่า Monticello ที่นั่น หรูหรางดงามทั้งอาคารสถานที่และทิวทัศน์รอบๆ มีทาสที่เป็นช่างฝีมือชั้นเลิศของแต่ละด้านทำงานให้คฤหาสน์ที่เขาไปสรรหามา (ช่างก่อสร้าง ช่างไม้ ช่างเย็บผ้า ช่างทำรองเท้า พ่อครัว แม่บ้าน ฯลฯ) ซึ่งก็คงจะเหมือนกับคนที่ฝังใจกับความคิดอะไรบางอย่าง ที่เขาก็รู้ดี แต่เขาไม่เคยพูดถึงสิ่งที่เห็นตรงหน้าและรอบๆ ว่า คนงานเหล่านั้นเป็นใคร เก่งอย่างไร คฤหาสน์นั้นสร้างโดยใคร? เขาละเลยคำของจอห์น อดัมส์ สหายนักปฏิวัติด้วยกัน ที่ว่า “การปฏิวัติไม่มีทางสำเร็จสมบูรณ์ได้ จนกว่าทาสทั้งหมดจะได้เป็นเสรีชน (the Revolution would never be complete until the slaves were free)

> *"เขาคงคิดว่าไม่มีทางเป็นไปได้กระมัง ที่คนแอฟริกันผิวดำจะอยู่ได้ในสังคมอเมริกันแบบเสรีชน เขาจึงเลือกวิธีโอบกอดลัทธิเชื้อชาตินิยมที่เลวร้ายที่สุด นั่นคือกอดรัดระบบทาสไว้กับตัวเองและในคฤหาสน์นั้น และเมื่อเขาแสดงออกมาด้วยการไม่ใส่ใจสิ่งที่เขาได้วิพากษ์วิจารณ์ระบบทาสอย่างรุนแรงทั้งพูดและเขียน และที่เขาไม่เต็มใจที่จะทำอะไรเลยเพื่อลดทอนและทำลายล้างระบอบนั้น จุดอ่อนที่ชัดเจนที่สุดของเขา ก็คือ การเป็นคนขี้ขลาดทางสติปัญญา (an intellectual coward)."* (Ambrose, 2002, pp. 4-12)

ก็เพราะเขาไม่เคยเปิดเผยเรื่องนี้ และ Sally เป็นทาสที่ทำงานแต่ภายในบ้าน อีกทั้งเธอไม่มีการศึกษา และไม่เคยมีการบันทึกใดๆ ลูกๆ ของเธอก็ทำงานภายในบ้าน ราวกับว่าไม่อยากให้คนภายนอกได้เห็นอะไรบางอย่าง ว่ากันว่า เจฟเฟอร์สันพยายามที่จะติดสินบนนักข่าวคนหนึ่งที่มาสอบถามเรื่องนี้ แสดงว่า เจฟเฟอร์สันเองก็พยายามอย่างยิ่งที่จะปิดบังเรื่องนี้มาโดยตลอด และนักวิชาการในระยะหลังๆ ได้พยายามตรวจหาความสัมพันธ์ทางชีววิทยา ระหว่างลูกหลานของ Sally ที่ใช้นามสกุล Hemmings กับคนในสาย Jefferson ก็ได้พบว่ามีความเกี่ยวดองกันอย่างแน่นอน

นอกจากปัญหาระบบทาสที่เจฟเฟอร์สันละเลย เขาได้ทิ้งปัญหาอีก 2 ข้อให้กับคนรุ่นหลัง หนึ่ง เขาไม่มีทัศนะด้านบวกต่อคนพื้นเมืองที่คนอเมริกันเรียกในเวลาต่อมาว่า อเมริกันอินเดียน เขาไม่มีข้อเสนอหรือนโยบายใดๆ เกี่ยวกับคนพื้นเมือง สอง เจฟเฟอร์สันซึ่งสนิทสนมกับแอบิเกล อดัมส์ และสามีของเธอ และเขียนแทบทุกเรื่อง แต่เขาไม่เคยพูดถึงสตรีคนไหน ไม่ว่าจะเป็นภรรยา แม่ หรือ Sally Hemmings เขาไม่เคยพูดถึงสิทธิสตรี ที่แอบิเกล อดัมส์ ร้องขอเลย

3. บทเรียนระดับมหภาคและจุลภาคจากประวัติศาสตร์ของสหรัฐฯ

(1) ต้องเข้าใจอดีต และต้องเข้าใจภาพรวม มองหลายๆ ด้านทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค

(2) ไม่มีสังคมไหนได้มาด้วยการอยู่เฉยๆ หรือรอคอย ตั้งความหวังให้ปัญหามันแก้ไขหรือคลี่คลายไปเอง อยากเห็นสังคมที่ดีงามเกิดขึ้นก็ต้องลงมือปฏิบัติการที่เป็นจริง การต่อสู้ดิ้นรนทำให้เกิดสังคมใหม่ที่มีคุณภาพ ก็เพราะประชาชนผู้ต่อสู้ดิ้นรนและใฝ่หามีคุณภาพ หรือที่เรียกว่า Strong Citizens (พลเมืองที่เข้มแข็ง) สังคมใหม่ที่งดงามเกิดขึ้น ก็เหมือนแต่ละชีวิตใหม่ที่งดงามเกิดขึ้นในโลก ไม่มีแม่คนไหนเลยที่ไม่ผ่านความเจ็บปวดในการให้กำเนิดทารก

(3) เสรีภาพในชีวิต ในการแสวงหาของสมาชิกแต่ละคนของรัฐ, ระบบการแข่งขันเสรี และการศึกษาแบบเสรี ค้นหาและเรียนรู้อย่างไร้ข้อจำกัดมีบทบาทและสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาคุณภาพของมนุษย์และคุณภาพของสังคม

(4) รัฐศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นการเมืองการปกครอง รัฐประศาสนศาสตร์ หรือการระหว่างประเทศล้วนมีจุดร่วมเหมือนกัน คือการศึกษาสังคมที่ต้องมีกรอบความคิดหลากหลายด้าน Social Sciences ดังนั้น ตอนเรียนระดับประถม-มัธยม ก็คือ Social Studies ครั้นเมื่อก้าวเข้าสู่รั้วมหาวิทยาลัย การศึกษา Social Sciences จึงสำคัญมากๆ นั่นคือ สหวิทยาการของวิชาต่างๆ ในสังคมศาสตร์ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง กฎหมาย สิ่งแวดล้อม ศิลปวัฒนธรรม และแน่นอน วิทยาศาสตร์ ชาวสังคมศาสตร์ย่อมไม่อาจพลาดได้

(5) การศึกษาระดับอุดมศึกษาจึงสำคัญมาก เพราะเป็นการวางรากฐานสำคัญของการครองชีวิตและการทำงาน ตลอดจนการมีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นและการเมืองการบริหารระดับชาติ

(6) การศึกษาระดับจุลภาค ทำให้เรามองเห็นบทบาทของแต่ละคนในวงการต่างๆ แน่นอน ครอบครัว การศึกษา และสิ่งแวดล้อมมีบทบาทสำคัญต่อชีวิตอนาคตของแต่ละคน

เช่น การต่อต้านของโรเจอร์ วิลเลียมส์ ที่ประณามรัฐบาลอังกฤษในการใช้กำลังเข้ายึดครองที่ดินของคนท้องถิ่นอินเดียนโดยไม่จ่ายค่าตอบแทน และการแยกศาสนาออกจากรัฐ บทบาทของซามูเอล อดัมส์ ในการจุดไฟปฏิวัติในบอสตันที่ขยายลุกลามออกไปจนเกิดขบวนการต่อต้านอังกฤษในทุกๆ อาณานิคม

บทบาทของจอห์น อดัมส์ในการคัดเลือกคนทำงานที่สามารถและเหมาะกับงาน ไม่ว่าจะเป็นกรณีการเสนอจอร์จ วอชิงตัน และโธมัส เจฟเฟอร์สัน ปัจจัยความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเมื่อฝรั่งเศสร่วมเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ ทำให้อังกฤษตัดสินใจยุติการทำสงครามยืดเยื้อกับสหรัฐฯ ที่เรียกร้องเอกราช

บทบาทอันโดดเด่นของ โธมัส เจฟเฟอร์สัน ในด้านการเขียนคำประกาศอิสรภาพ การเสนอให้มีเสรีภาพในการนับถือศาสนา และการส่งเสริมการศึกษา การขยายดินแดนสู่ตะวันตกเพื่อสร้างประเทศใหม่ การใช้ความสามารถในด้านการเมืองระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญยิ่ง ส่วนจุดอ่อนในเรื่องการครอบครองทาสและกดขี่ทาสสตรี นับเป็นการกระทำที่ไม่ตรงกับการพูดการเขียน ก็คือบทเรียนสำหรับคนรุ่นหลัง

บทบาทของแอบิเกล อดัมส์ ในด้านการเมืองในสังคมที่ชายเป็นใหญ่ ควรให้บทเรียนหลายประการแก่ผู้ศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ที่ต้องใช้แรงสนับสนุนที่แข็งแกร่ง และต้องใช้เวลา และการอภิปรายต่อคำถามที่ว่า คนเราจะเอาชนะระบบความคิดที่ครอบงำและ

สภาพสิ่งแวดล้อมในขณะนั้นได้อย่างไร มีปัจจัยอะไรบ้างที่สนับสนุนการต่อสู้เพื่อเอาชนะอุปสรรคเหล่านั้น จึงยังคงเป็นประเด็นที่น่าศึกษาตลอดทุกยุคสมัยในประวัติศาสตร์

จากการศึกษาของนักประวัติศาสตร์รุ่นหลัง การตัดสินใจให้เกิดอนุสาวรีย์จอร์จ วอชิงตัน, โธมัส เจฟเฟอร์สัน, อับราฮัม ลินคอล์น, และแฟรงกลิน รูสเวลต์ ที่เมืองหลวงก็เกิดจากกรอบการมองของผู้นำในยุคนั้นๆ โดยเฉพาะฝ่ายบริหารและรัฐสภาร่วมกัน คือ อนุสาวรีย์จอร์จ วอชิงตัน สูงใหญ่ที่สุดใจกลางบริเวณอนุสาวรีย์ทั้งหมด ก็คือเขาคือผู้นำที่ได้รับการยกย่องเป็นเอกฉันท์ โธมัส เจฟเฟอร์สันคือ ผู้เขียนคำประกาศเพื่ออิสรภาพของประเทศใหม่ ผู้วางรากฐานด้านเสรีภาพทางศาสนาและสิทธิในการศึกษา ตลอดจนการขยายดินแดนออกไปเริ่มต้นที่บริเวณแม่น้ำมิสซิสซิปปี อันเป็นก้าวแรก ก่อนที่จะมีก้าวต่อๆ ไปถึงฝั่งตะวันตก อับราฮัม ลินคอล์น คือผู้ยกเลิกระบอบทาส และทำให้อุดอมการณ์ความเท่าเทียมกันเป็นจริง และรักษาประเทศไว้ให้เป็นหนึ่ง ไม่แตกแยกจากกัน และ แฟรงกลิน รูสเวลต์ นำประเทศไปสู่ชัยชนะในสงครามโลกครั้งที่ 2 และสถาปนาความเป็นชาติมหาอำนาจ (National Park Service, 2002a; n.d.a, n.d.b., 2000b)

จากเอกสารเกี่ยวกับอนุสาวรีย์ทั้ง 4 รัฐสภาเป็นผู้ตัดสิน และตั้งคณะกรรมการดำเนินการก่อสร้างขึ้นมา เช่น เริ่มในปี ค.ศ. 1833 หรือ ค.ศ. 1934 ปีหลังจอร์จ วอชิงตันจากไป องค์กรเอกชนเริ่มก่อการและรณรงค์ขอรับบริจาค งานสิ้นสุดลงเนื่องจากสงครามกลางเมืองในช่วงทศวรรษ 1850 แต่ความหวังที่จะมีและที่ยิ่งใหญกว่าคือ จะต้องสิ่งก่อสร้างที่ระลึกที่ยิ่งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ยังไม่สิ้นสุด และแล้วรัฐสภาก็เข้ามาดูแลงานนี้เริ่มในปี ค.ศ. 1876 นั่นคือครบรอบ 1 ศตวรรษของการสร้างประเทศใหม่ และการก่อสร้างอนุสาวรีย์ในปี ค.ศ. 1884 ติดตามด้วยอนุสาวรีย์ลินคอล์น ในปี ค.ศ. 1922 ของเจฟเฟอร์สัน ในปี ค.ศ. 1943 และแฟรงกลิน รูสเวลต์ในปี ค.ศ. 1997 (Diller & Robertson, 2016)

เป็นที่น่าสังเกตว่า ธีโอดอร์ รูสเวลต์ ประธานาธิบดีคนที่ 26 (ค.ศ. 1858-1919) ซึ่งโดดเด่นมากในด้านการจัดความสัมพันธ์ระหว่างประชากร สังคมและธรรมชาติ ตลอดจนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ยังไม่อาจเป็นที่ยอมรับจากคนรุ่นต่อๆ มา ผิดกับประธานาธิบดีคนที่ 32 แฟรงกลิน รูสเวลต์ (ค.ศ. 1882-1945) ที่มีผลงานข้างต้น

4. บทเรียนต่อสังคมและการเมืองไทย

สหรัฐฯ มีการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง 2 ระดับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งประเทศ จุดแข็งดังกล่าว หลายประการ เช่น การอุดจุดอ่อน แต่ละท้องถิ่นสามารถเสนองานและแสดงประวัติศาสตร์ท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ เช่น บุคคลในท้องถิ่นที่มีบทบาท และระดับชาติ

ยังสามารถนำไปเผยแพร่ได้อีกชั้นหนึ่ง เพราะเรื่องราวเมื่อรวมกันเป็นภาพใหญ่มีปริมาณมาก เกิดการตัดสินใจด้วยทัศนะที่ต่างกันได้ ในแง่ดังกล่าว ข้อมูลจึงอาจหาได้ทั้ง 2 ระดับหรือ ระดับใดระดับหนึ่ง เป็นหลักประกันว่าจะไม่ตกหล่น กรณีซามูลเอล - จอห์น - แอบิเกล อดัมส์ ตลอดจนคนอื่นๆ เช่น John Winthrop, 1587-1649 และ John Hancock, 1737-1793 ที่มีการพูดถึงน้อยในระดับชาติ ขึ้นอยู่กับการมองและปริมาณข้อมูลที่ควรนำเสนอในแต่ละยุคสมัย

อนึ่ง ในโอกาสครบรอบ 250 ปี วาระการต่อสู้ที่เรียกว่า Boston Tea Party 16 ธันวาคม ค.ศ. 2023 (นับจาก ค.ศ. 1773) จะมีงานเหตุการณ์ด้วยนิทรรศการ กิจกรรมต่างๆ จากธันวาคมปีนี้จนถึงธันวาคมปีหน้า สะท้อนให้เห็นความเข้มแข็งของระดับท้องถิ่นที่น่าติดตามมาก อย่างไรก็ตาม หากเป็นรัฐบาลที่รวมศูนย์อำนาจมาก ก็อาจใช้งบมหาศาลเข้าไปจัดการกิจกรรมต่างๆ เสียเอง ให้คนท้องถิ่นยืนดูหรือมีบทบาทที่จำกัดมากๆ แต่นั่นมิใช่กรณีของสาธารณรัฐที่ท้องถิ่นเข้มแข็งเริ่มตั้งแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 17 อย่างแน่นอน

(1) ถ้าเรามองไกลออกไป เมื่อคนอังกฤษผู้รักในเสรีภาพประสบชะตากรรมที่กล่าวมาจนต้องอพยพไปสร้างชีวิตใหม่บนแผ่นดินใหม่ พวกเขาให้บทเรียนอะไรแก่สังคมไทยและท้องถิ่นทั้งหลาย เราก็ควรเริ่มต้นที่สภาพที่เป็นจริงในห้วงเวลาดังกล่าว

ปี ค.ศ. (พ.ศ.)	ยุโรป และโลกใหม่	สยามและล้านนา
ค.ศ. 1607 (2150)	อังกฤษสร้างเจมส์ทาวน์เป็นอาณานิคมแรกที่วอร์จิเนีย	พม่ายึดครองล้านนา ปี ค.ศ. 1558 (พ.ศ. 2101) ผู้ปกครองชื่อ มังนรธาช่อ
ค.ศ. 1620 (2163)	เรือ Mayflower นำชาวพิวริแตน 102 คน ถึงเขตนิวอิงแลนด์	พม่าแต่งตั้งเจ้าเมืองน่านครอง เมืองเชียงใหม่
ค.ศ. 1636 (2179)	ตั้ง Harvard College, เกิดอาณานิคมแล้วหลายแห่งในเขตนิวอิงแลนด์	พม่าตั้งพญาหลวงทิพเนตรครองเมืองเชียงใหม่
ค.ศ. 1750-1770	เกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมที่อังกฤษ ผู้อพยพนำเอาเทคโนโลยีไปโลกใหม่	พม่ายังคงยึดครองล้านนา เกิดกบฏหลายครั้ง, อยุธยาเสียกรุงปี พ.ศ. 2310
ค.ศ. 1776 (2319)	สหรัฐฯ ประกาศเอกราช และสถาปนาระบบสหพันธรัฐประชาธิปไตย 1789	สยามช่วยล้านนาขับไล่พม่าในปี ค.ศ. 1774 (พ.ศ. 2317) ต่อจากนั้นก็ขึ้นต่อสยาม

จะเห็นว่า ล้านนาและสยามแตกต่างกับอังกฤษและยุโรปในช่วงเวลานั้นอย่างมีนัยสำคัญ นั่นคือ อังกฤษและยุโรปมีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมาก เช่นเดียวกันกับบทบาทของศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาธอลิกที่ครองยุโรปในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 17 จนนำไปสู่พัฒนาการสำคัญ 3 อย่าง คือ 1) ผู้นำการเมืองและฝ่ายศาสนาต้องการครอบครองอำนาจเผด็จการต่อไป 2) เกิดความขัดแย้งเพราะชนชั้นกลางต้องการสิทธิเสรีภาพทางการเมือง ไม่ยอมรับระบบกษัตริย์

แบบอำนาจนิยม ขณะเดียวกัน ฝ่ายศาสนาก็คัดค้านอำนาจนิยมและความเสื่อมของวงการผู้นำศาสนา เกิดขบวนการต่อต้านที่เรียกว่า โปรเตสแตนต์ และ 3) พลังการผลิตพัฒนามากขึ้น และนำไปสู่การปฏิวัติอุตสาหกรรมในศตวรรษต่อมา (ทศวรรษ 1750) การปราบปรามนำไปสู่การอพยพไปสร้างโลกใหม่ และเศรษฐกิจใหม่นำไปสู่ลัทธิล่าอาณานิคมที่ชาติยุโรปออกไปล่าดินแดนและทรัพยากรในทุกทวีป รวมทั้งดินแดนต่างๆ รอบๆ สยามรัฐ

(2) เนื่องจากรัฐไทยสร้างความเป็นรัฐด้วยการยอมเป็นรัฐกึ่งเมืองขึ้น เพื่อหลีกเลี่ยงการสูญเสียอำนาจทั้งหมดของชนชั้นปกครอง นั่นคือ ยอมมีอำนาจจำกัดในการบริหารจัดการแนวทางการพัฒนาประเทศตั้งแต่การลงนามในสนธิสัญญาการค้าและมิตรภาพ (เบาว์ริ่ง) พ.ศ. 2398 เป็นต้นมากับ 14 ชาติตะวันตก และล้อมรอบด้วยรัฐเมืองขึ้นภายใต้ลัทธิล่าอาณานิคมตะวันตกทุกทิศทาง รัฐกึ่งเมืองขึ้นนั้นจึงเสริมสร้างระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้เข้มแข็งมากขึ้นๆ พร้อมกันกับรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ยกเลิกฐานะเมืองขึ้นของล้านนาและปาตานี แล้วผนวกดินแดน ส่งข้าราชการไปปกครองและดำเนินนโยบายทุกด้าน เช่น การปกครองทุกๆ ระดับ การศาสนา การศึกษา การควบคุมหรือครอบงำด้านศิลปวัฒนธรรม และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้แนวนโยบายทุกอย่างจะต้องขึ้นต่อและเป็นแบบส่วนกลาง แต่ละท้องถิ่นจึงสูญเสียอัตลักษณ์ของตนเองมากขึ้นๆ เป็นลำดับครั้นต่อมา ชนชั้นนำได้ไปเยือนตะวันตก ได้เห็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในชุมชนต่างๆ ก็นำเอารูปแบบเหล่านั้นมา แต่ดัดแปลงให้องค์กรบริหารระดับท้องถิ่นมีเพียงรูปแบบ แต่เนื้อหาทั้งด้านอำนาจ บทบาทหน้าที่ นโยบาย และงบประมาณถูกส่วนกลางควบคุมและครอบงำทุกๆ ด้าน โดยผ่านหน่วยราชการส่วนภูมิภาคที่ถูกแต่งตั้งลงไปทำงานโยกย้ายตำแหน่งกันไปมา (ธงชัย วินิจจะกูล, 2559; Kesboonchoo Mead, 2004)

การควบคุมและความแข็งแกร่งของรัฐเช่นนี้ แสดงออกให้เห็น 3 ด้าน คือ 1) รัฐรวมศูนย์อำนาจมากเกินไปและแยกส่วน (An Over-Centralized and Fragmented State) 2) การเมืองระดับชาติครอบงำด้วยรัฐประหาร ระบอบอำนาจนิยม และระบบราชการตลอดมา โดยเฉพาะตั้งแต่ พ.ศ. 2490 ระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งรัฐบาลเข้ามามีอำนาจในระยะสั้นๆ ขาดความต่อเนื่องจึงอ่อนแอ ไม่อาจสร้างความเป็นสถาบันที่เข้มแข็งได้ 3) หน่วยบริหารราชการส่วนกลางและภูมิภาคควบคุมอำนาจทุกๆ ด้านและแทบเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับคณะรัฐประหารแต่ละครั้ง สามารถรักษาความต่อเนื่องในความเป็นรัฐราชการ (Bureaucratic State) ไว้ได้ สังเกตจากความต่อเนื่องในการควบคุมกิจการศาสนา การศึกษา การบริหารจัดการงานทุกๆ ด้านของประเทศและทุกระดับ และ 4) ภาคประชาสังคม และองค์กรปกครองท้องถิ่น (ไม่ว่าจะเป็น อบต. เทศบาล อบจ. หรือรูปแบบพิเศษ) ถูกทำให้อ่อนแอไม่อาจนำพาท้องถิ่นให้เข้มแข็งขึ้นได้ตลอดเวลาที่ผ่านมา และไม่อาจผลิตกลไกที่เข้มแข็งเพื่อควบคุม

ตรวจสอบและเปลี่ยนแปลง 3 ข้อข้างต้นได้ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2535; Riggs, 1966; Charoenmuang, 2006)

ด้วยเหตุดังกล่าว เรื่องราวอันเป็นวีรกรรมของท้องถิ่นเอง ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์หรือกิจกรรมหรือบุคคลจึงถูกลบเลือน ไม่มีการเผยแพร่ให้คนท้องถิ่นได้เรียนรู้ในระบบการศึกษาในวงการศาสนา หรือหากมีใครพูดถึง ก็ไม่ได้รับการส่งเสริม หรือเผยแพร่ออกมาในฐานะเป็นผลงานที่ร่วมมือหรือทำงานรับใช้ส่วนกลางเป็นสำคัญ อนุสาวรีย์ต่างๆ และเรื่องราวต่างๆ ของประเทศล้วนเกี่ยวกับส่วนกลาง สร้างสรรค์ขึ้นมาจากส่วนกลางแทบทั้งสิ้น ประวัติศาสตร์ความเป็นมาก็พูดถึงเฉพาะส่วนกลาง หากมีท้องถิ่นบ้างก็คือ การเข้าไปช่วยสนับสนุนกิจกรรมของส่วนกลางเป็นหลัก

ตัวอย่างรูปธรรมที่เห็นชัดเจนที่สุด คือ บุคคลที่โดดเด่นในห้วง 1 ศตวรรษเศษของท้องถิ่นล้านนา ได้แก่ พระญาพรหมโวหาร กวีคนสำคัญชาวลำปาง (พ.ศ. 2345-2430) ครูบาศรีวิชัย พระสงฆ์ชาวลำพูน (พ.ศ. 2421-2482) และจรัล มโนเพ็ชร ศิลปินชาวเชียงใหม่ (พ.ศ. 2494-2544) คนแรกมีผลงานสำคัญมากมายและว่ากันว่าผลงานยอดเยี่ยมระดับชาติ แต่ก็ไม่เคยได้รับการเผยแพร่ในระดับภูมิภาคนี้ ที่ผ่านมาแทบจึงไม่มีใครรู้จัก หรือได้เคยอ่านผลงานใดๆ ครูบาศรีวิชัยมีคนเคารพบูชามาก แต่การนำเสนอผลงานด้านศาสนาที่ท่านต่อสู้เพื่อปกป้องจารีตและอัตลักษณ์ของท้องถิ่น และที่ส่วนกลางรวบอำนาจทุกอย่างไว้ ท่านต้องถูกคุมตัวไต่สวนและถูกลงโทษคุมขังหลายครั้งแทบไม่มีการเปิดเผยเลยหรือน้อยมาก เน้นแต่การเป็นนักบวชชั้นเลิศหรืออภินิหาร ส่วนจรัล ศิลปินคนที่ 3 แม้เป็นที่รู้จักในสังคมยุควิทยุ-โทรทัศน์และภาพยนตร์อย่างกว้างขวาง แต่เมื่อศิลปินผู้นี้จากไปในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ผลงานและกิจกรรมต่างๆ ก็เลือนหายไปมาก (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2536, 2547, 2554, 2563, 2566)

(3) ข้อเสนอของนักวิชาการอเมริกันที่บอกว่าผู้นำคนสำคัญประเทศคนหนึ่งมีภาพรวมที่สังคมและคนรุ่นหลังควรเรียนรู้และเคารพนับถืออย่างไร เนื่องจากมีจุดอ่อนบางข้อ ที่หลายคนเห็นเป็นเรื่องใหญ่ กระทั่งรังเกียจและปฏิเสธบุคคลผู้นั้น จึงควรเรียนรู้ชีวิตและกิจกรรมของผู้นำแต่ละด้าน เข้าใจทั้งจุดแข็งและจุดอ่อน แต่กรณีของไทย การเรียนรู้ประสบการณ์จากอดีตมิใช่เพียงการหาข้อมูล แต่ยังมีข้อจำกัดหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การไม่ให้ความสำคัญต่อเรื่องราวของแต่ละท้องถิ่น เน้นหนักแต่เรื่องราวของส่วนกลาง ส่งผลให้การบริหารจัดการท้องถิ่นอ่อนแอ และความรู้ความเข้าใจในท้องถิ่นก็มีจำกัดมาก ขณะเดียวกัน ในระดับชาติเมื่อระบอบการเมืองการปกครองยังขาดฉันทานุมัติ การต่อสู้กันระหว่างฝ่ายอำนาจนิยมและฝ่ายประชาธิปไตยยังไม่ยุติรัฐประหาร การฉีกรัฐธรรมนูญ และการโค่นล้มรัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนยังดำเนินมาเป็นระยะๆ ข้อมูลและความชัดเจนในการทำความเข้าใจเหตุการณ์ในระดับชาติก็มิได้แตกต่างจากระดับท้องถิ่นทั้งหมดนี้ จึงเป็นการต่อสู้ทางการเมือง

ที่สลับซับซ้อน และบทเรียนจากต่างประเทศดังที่ได้เสนอข้างต้นนี้ย่อมล้ำค่าเสมอ เมื่อเราตระหนักว่า การศึกษาระดับมหภาคให้แง่คิดอะไร ชาติและท้องถิ่นมีข้อดีและด่างฝ่ายได้สนับสนุนกันอย่างไร มิใช่ปฏิเสธส่วนหนึ่งไปอย่างสิ้นเชิง และระดับจุลภาคที่มีมากมายในแต่ละท้องถิ่นจะช่วยให้เราเข้าใจแง่มุมต่างๆ ของประเทศเราให้มากขึ้น เข้าใจวิธีการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาของแต่ละท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้น และมีบทเรียนมากขึ้นต่อการเข้าใจสังคมที่แตกต่างกันทั้งในแต่ละระยะ และแต่ละท้องถิ่นที่ลักษณะเฉพาะไม่เหมือนกัน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2535). *100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง*. กรุงเทพฯ: ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2536). *มาจากล้านนา*. กรุงเทพฯ: นำอักษร.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2547). *รัฐศาสตร์ที่ยังมีลมหายใจ: แนวคิดประชาธิปไตย, การเมืองไทย และแผ่นดินแม่*. กรุงเทพฯ: พิราบ.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2554). *คนเมือง: ประวัติศาสตร์ล้านนาสมัยใหม่ (พ.ศ. 2317-2553).* เชียงใหม่: สถาบันพัฒนาเมืองเชียงใหม่ ศูนย์สร้างสรรค์เมืองเชียงใหม่.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2563). *Lannaissance ฟื้นแผ่นดินล้านนา: 120 ปี การต่อสู้ของท้องถิ่นในรัฐรวมศูนย์ (พ.ศ. 2442-2562)*. เชียงใหม่: ดาราวรรณการพิมพ์.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2566). *ครูบาศรีวิชัย, 84 ปีหลังท่านล่วงลับ กับบทเรียนต่อสังคมไทย*. เชียงใหม่: โรงพิมพ์แสงศิลป์.

ธงชัย วินิจจะกูล. (2559). *โฉมหน้าราชาชาตินิยม: ว่าด้วยประวัติศาสตร์ไทย*. นนทบุรี: ฟ้าเดียวกัน.

ภาษาอังกฤษ

Ambrose, S. E. (2002). *To America: Personal Reflections of an Historian*. New York: Simon & Schuster.

Brogan, H. (1999). *The Penguin History of the U.S.A.* (2ed). New York: Penguin Books.

Diller, D. C., & Robertson, S L. (2001). *The Presidents, First Ladies, and Vice Presidents: White House Biographies, (1789-2001)*. Washington, D.C.: CQ Press.

Findling, J., & Thackeray, F. (Eds). (2010). Roger Williams (1603-1683). In *What Happened? An Encyclopedia of Events that Changed America Forever* (pp. 185-186). N.P.: ABC-CLIO.

Hakim, J. (2003). *A History of US: Making 13 Colonies, 1600-1740.* New York: Oxford University Press.

Johnson, P. (1997). *A History of the American People: The Formative Year*. New York: Harper & Perennial.

Kostyal, K. M. (2016). *Founding Fathers: America's Great Leaders and the Fight for Freedom.* Washington, D.C.: National Geographic.

Kesboonchoo Mead, K. (2004). *The Rise and Decline of Thai Absolutism*. London: Routledge.

Lepore, J. (2008). *These Truths: A History of the United States.* New York: W.W. Norton Co.

Lumian, N. C. (1970). *Living America*. New York: Van Nostrand Reinhold Co.

McCullough, D. (2001). *John Adams.* New York: Simon & Schuster Paperbacks.

National Park Service. (2002a). *History & Culture*. Retrieved July 23, 2023, from https://www.nps.gov/wamo/learn/historyculture/index.htm

National Park Service. (2002b). *The Franklin Delano Roosevelt Memorial* Retrieved July 23, 2023, from https://www.nps.gov/frde/learn/historyculture/aboutfrde.htm

National Park Service. (n.d.a). *Thomas Jefferson Memorial Washington, DC.* Retrieved July 23, 2023, from https://www.nps.gov/nr/travel/presidents/Thomas_jefferson_memorial.html

National Park Service. (n.d.b.). *The Lincoln Memorial Turns 100 in 2022!,* Retrieved July 23, 2023, from https://www.nps.gov/linc/linc100.htm

Riggs, F. W. (1996). *The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu: East-West Center Press.

Roberts, C. (2008). *Ladies of Liberty: The Ladies Who Shaped Our Nation.* New York: Harper Perennial.

Schiff, S. (2022). *The Noble Fury of Samuel Adams.* Washington, D.C: Smithsonian.

Charoenmuang, T. (2006). *Thailand: A Late Decentralizing Country*. Bangkok: Urban Developement Institute Foundation (UDIF).

Wiebe, R. H. (1995). *Self Rule: A Cultural History of American Democracy.* Chicago: University of Chicago Press.

Zinn, H. (2003). *A People's History of the United States*. New York: HarperCollins Publishers.

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 15 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2567): 23-60

Hedging Perspectives for Small States and Regimes: A Comparative Study Between Singapore and Hong Kong

Kian Cheng Lee[1] and Haiping Gao[2]

Received: 31 August 2023
Revised: 9 January 2024
Accepted: 12 January 2024

Abstract

This paper argues that Singapore's far-sighted implementation of a multi-pronged hedging strategy over the decades has enabled her to become a financial hub in Asia. Through employing the theories of hedging and comparative politics to analyze Hong Kong and Singapore, this paper seeks to elucidate the significance of hedging initiatives in securing distinctions in the global arena. While Hong Kong and Singapore had been neck and neck in vying for the position of Asia's top financial hub, the latter has triumphed in recent years. Employing the documentary research method, the authors seek to unravel the key research question: "How did Singapore utilize holistic hedging strategies to mitigate her internal limitations and external threats to overtake Hong Kong as Asia's top financial hub?" By examining political hybridisation, industrial diversification, social integration, and diplomatic engagements as the four independent variables, this paper demonstrates the importance of adopting purposive and responsive hedging strategies for small states and regimes in a conflicted and volatile world.

Keywords Hedging, Singapore, Hong Kong

[1] Assistant Professor, Ph.D., Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University 50200 E-mail: kiancheng.lee@cmu.ac.th
[2] Ph.D. student, School of Public Policy, Chiang Mai University, E-mail: nicholasgoghcmu@gmail.com

1. Introduction

This paper argues that far-sighted hedging strategies employed by small states and regimes play a crucial role in managing security challenges and achieving global influence. Specifically, we examine the comparative effectiveness of Singapore over Hong Kong in the utilization of holistic hedging strategies to secure the position of Asia's top financial hub. Factually, the 32nd iteration of the Global Financial Centers Index (GFCI 32) released on September 22, 2022, shows that Singapore has supplanted Hong Kong as the region's leading financial hub (Wardle & Mainelli, 2022, p. 32). Our analysis, therefore, draws upon the concept of hedging to elucidate the significance of hedging initiatives in securing distinctions in the global arena. By delimitation, while Singapore and Hong Kong differ in terms of sovereignty, this paper conceptualizes them as political economic entities with similar constraints, challenges and convictions to achieve financial superiority.

The concept of hedging has been widely discussed in the literature on small states' security strategies (Kuik, 2008, 2021; Lai & Kuik, 2021). According to Murphy (2017), hedging is a strategy employed by small states to manage their security challenges by diversifying their external relations and building alliances with various regional and global powers. Hedging strategies can be classified as passive or active where passive hedging refers to a state's reliance on a single external power, and active hedging refers to a state's diversification of its external relations with multiple powers (Vaicekauskaitė, 2017). By working definition, this paper refers hedging as strategies of a small state or regime to deal with security challenges – in relation to maintaining financial exceptionality given its inherent limitations – through political, economic (industrial), societal and diplomatic lenses.

Singapore's hedging strategy is characterized by her active and purposive approach to diversifying its external dependence. The country's economic pragmatism and political partnership have played a crucial role in its hedging strategy (Kuik, 2008). Singapore's efforts to attract foreign investment and develop its technology industry have helped it to become a hub for innovation and trade in Asia. Its national identity and selfhood policies, which promote multiculturalism and social harmony, have helped to foster a stable domestic environment that is attractive to foreign investors (Chang, 1997). In contrast, Hong Kong's hedging strategy has been more passive, relying heavily on its close relationship with People's Republic of China (PRC). The regime's collaboration policies, which aim to maintain a balance between its colonial past and Chinese identity, have limited its ability to diversify its external relations (Dayley, 2018). Hong Kong's recent political crisis and increasing tension with PRC have highlighted the limitations of its hedging strategy (Pan & Korolev, 2021).

The significance of this research lies in its analysis of the importance of hedging strategies for small states and regimes in a conflicted and volatile world. As noted by Kuik (2008), the rise of PRC and the increasing uncertainties in the global political climate have made hedging strategies more important than ever for small states. Singapore and Hong Kong's strategic location, stable political environments, advanced infrastructure, and highly developed financial services industries have allowed them to shine out as the financial centres in Asia (Qiao, 1996). Notwithstanding the hurdles, Singapore has developed significant ties with PRC (Fook, 2018) while also functioning as a partner of the United States of America (U.S.) in both economic and security initiatives, as well as an advocate for a strong U.S. presence in the Asia-Pacific region (Kuok, 2016). Hong Kong, despite being a Special Administrative Region of PRC, must maintain a healthy relationship with the United States to consolidate its vital role in the Asia-Pacific region. The U.S has also recognised its vital role by emphasising the importance of securing a unique connection with Hong Kong (Gill & Tang, 2007). The success of Singapore (Ciorciari, 2019) and Hong Kong can be linked to their hedging techniques as a tiny country or region, which can be very instructive for small and medium-sized countries or regions, especially those in the Asian-Pacific regions that are currently processing the Sino-American split. Hence, by studying Singapore's superiority over Hong Kong in implementing key hedging strategies, this paper provides valuable insights into the significance of developing effective hedging strategies in overcoming geo-economic challenges and achieving global influence.

In terms of design, this article is premised on providing quantitative data descriptions with a qualitative analysis approach. The authors conceptualize the four independent variables as political hybridisation, industrial diversification, social integration, and diplomatic engagements to compare and analyze how Singapore leverages the hedging strategies in outperforming Hong Kong.

In terms of contribution, this research seeks to fill the existing lacuna of hedging perspectives for small states and regimes from the comparative Asian approach. Besides, through shedding light on the effectiveness of different hedging strategies, this article proffers preliminary policy considerations for small states and regimes in developing and implementing effective hedging strategies.

In the next section, a critical review is provided to surface the research gap of extant literature. Thereafter, the research design is presented with a conceptual framework to synthesize the conceptualization and the operationalization of the four independent variables. Next, the data of the comparative cases will be analyzed and presented. Subsequently, the research findings and discussion of their implications will be presented. Finally, the article will end with a coherent conclusion that recaps the key argument and contributions of the research.

2. Literature Review

While there are numerous studies examining hedging strategies in specific industries or fields such as finance, agriculture, sports games, healthcare, and information technology, a comprehensive examination of the holistic hedging strategies of Hong Kong and Singapore is noticeably absent from the existing literature. These two countries possess unique political, economic, societal, and diplomatic factors that significantly influence their approach to hedging. Moreover, the literature review reveals a crucial gap in the understanding of intrinsic core issues that impact the optimal execution of hedging strategies. Existing studies predominantly focus on external factors in foreign policy adjustments, neglecting the comprehensive analysis of internal dimensions. Therefore, there is a pressing research gap calling for a more nuanced approach to study the hedging strategies of Hong Kong and Singapore. This approach should consider both the internal and external dimensions of these strategies, encompassing the distinct political, economic, societal, and diplomatic aspects of each country. By filling this gap and adopting a multi-dimensional platform, this research aims to shed light on the comprehensive and interconnected factors that shape the hedging initiatives of these two nations.

Hedging strategy, originally used by Dutch merchants to hedge their risks in the tulip bulb market in the 17th century, has been continually applied in the financial market to counteract the potential stakes. However, it has also been meticulously studied by the scholars in the domains of finance and business regarding corporate governance and capital markets (Briggs, 2006; Lel, 2012; Kahan and Rock, 2017), agriculture and natural resource management (Li, Huang, Yang, Qiu, Zhao, & Cai, 2021; Hoehl & Hess, 2022), sports games (Na, Su, & Kunkel, 2019), environmental and energy management (Saeed, Bouri, & Tran, 2020), education (Loi & Lim, 2019), healthcare, and information technology (Kojima, 2019). While these literatures cover interesting and crucial themes, they fail to offer a holistic approach. Hence, our article seeks to provide a broader lens through examining internal and external dimensions from political, industrial, social, and diplomatic considerations.

A second corpus of literature related to hedging strategies takes on a geo-political approach. Constituting as the majority, this group of studies delves at issues related to national security (Kim, 2023), political strategies (Jones & Jenne, 2022) and international relations (Ciorciari & Haacke, 2019). Various intellectuals, despite their different nations and ideological ideas, have written about hegemony and power, between east and west (Mendiolaza, 2019; Oba, 2019; Noorafkan & Tishehyar, 2022; Wilkins, 2023). Notably, since 2022, many of these journal articles have been focussing on the rising tensions between the United States (U.S.) and People's Republic of China (PRC) (Tan & Soong, 2022; Swaspitchayaskun & Surakitbovorn, 2022; Kao, 2022; Vu, Soong, & Nguyen,

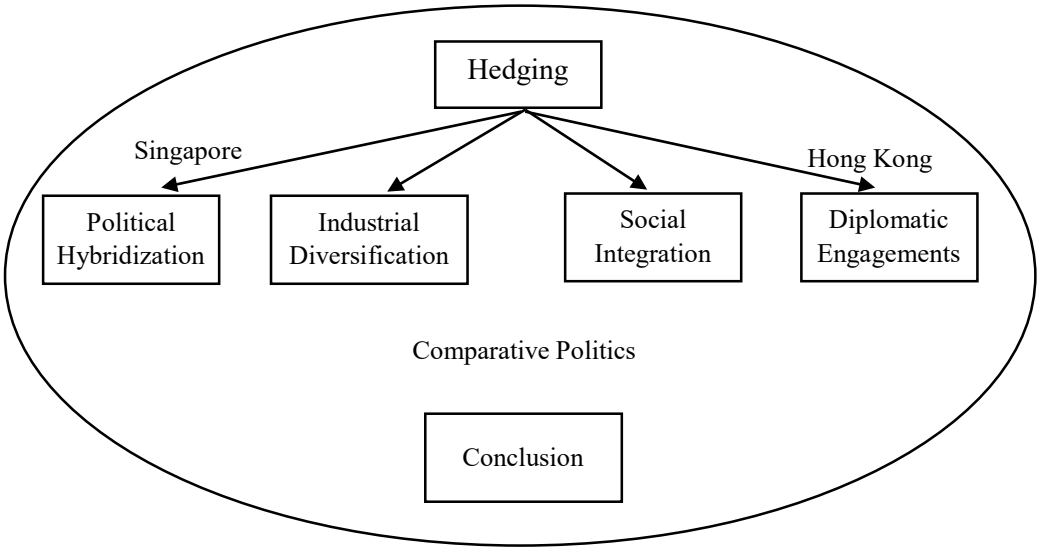
2022). On a positive note, this set of literature has accentuated the saliency of hedging strategies for Southeast Asian countries due to the ramifications of Sino-American escalating rivalry in the Asian-Pacific region. However, none has examined the implications for Singapore and Hong Kong in specific. Besides, as these scholarly works place greater emphasis on external factors in foreign policy adjustments, there is a neglect in the examination of domestic or internal conditions that affects the optimal execution of respective hedging strategies. This can be seen in the gap of extant literature where intrinsic core issues related to the variegated political, economic, societal, and diplomatic aspects – potentially precipitating the fluctuating relations between PRC and U.S. – have not been thoroughly examined. In exception, Murphy (2017) situates hedging strategies against the political, economic, societal, and diplomatic landscapes. Nonetheless, while Murphy (2017) approaches the thematic approach across these dimensions from a Southeast Asian regional perspective, it has not embarked on a specific comparison between Singapore and Hong Kong where startling similarities between these localities warrant an examination of their hedging strategies in the aforementioned dimensions. Hence, our article seeks to provide a more nuanced approach by situating the study between Singapore and Hong Kong on a multi-dimensional platform.

Additionally, a sizeable number of Singapore-centric scholarly studies have delved deeply into the hedging measures adopted in Singapore from a thematic approach: politically (Kuik, 2008), economically (Chang, 2022), socially (Vidra, 2012), and diplomatically (Kuik, 2010). In the similar vein, another corpus of studies has explored hedging measures in Hong Kong from the perspectives of overall percentage of academic research on currency (Chang & Wong, 2003), corporate governance (Briggs, 2006), foreign exchange (Chong, Chang & Tan, 2014). While these studies seek to explicate the hedging strategies from specific national contexts, they have unwittingly been myopically fixated in specific themes without observing the overlapping dimensions that lie therein. Rather than merely confined to a single nation or territory, we argue that a comparative approach might elucidate the significance of key constituent factors under the lens of similarities and differences.

Finally, there is a handful of studies that attempts to provide comparisons between Singapore and Hong Kong. These studies are heavily focused on innovation (Wang, 2018), education (Seng, Keung, & Kay Cheng, 2008), business (Lee & Ducruet, 2009), and pandemic prevention (De Deyn, Ng, Loke, & Yeoc, 2020). While these studies adopt a comparative approach, they are not examining hedging strategies that are of interest in our research. Besides, these issue-based research do not comprehensively consider the multiplicity of political, economic, societal, and diplomatic factors. Hence, our article aims to fill the lacuna by adopting a comparative intra-Asian approach to the study of holistic hedging strategies between Hong Kong and Singapore.

3. Research Design and Methodology

Figure 1: Conceptual Framework



Source: Author's Own Compilation

According to the Global Financial Centres Index published in September 2022, Singapore has surpassed Hong Kong to take the lead in the region and third place globally due to her stronger business environment, ease of doing business, more FDI, and expanding private banking sector (Wardle & Mainelli, 2022). Our topic of interest is the effectiveness of hedging strategies of small states and regimes through the comparative case studies between Singapore and Hong Kong. The research question is: "What are the factors that enable Singapore to surpass Hong Kong as the top financial hub of Asia?" For purposes of this study, we will be exploring the four independent variables: (1) political hybridization, (2) industrial diversification, (3) social integration, and (4) diplomatic engagements as shown in Figure 1.

Political hybridization, as discussed in this article, refers to the combination of different political systems or regimes, resulting in a "hybrid" form of governance that incorporates elements of both authoritarianism and democracy. Unlike the concept of a hybrid regime, which primarily focuses on the form of a regime, political hybridization involves the blending of diverse political systems to create a unique governance model. It is a form of "democracy with adjectives" where democratic values and practices are selectively adopted and adapted by authoritarian regimes to enhance their legitimacy and survival (Ezrow & Frantz, 2011). In this process, there can be an oscillation between authoritarian and democratic practices, and semi-authoritarian regimes that combine limited

political competition with authoritarian control (Ottaway, 2013). Finally, it can also be a transitional stage towards more consolidated democracies allowing societies to gradually adapt to democratic norms and practices while mitigating political instability and conflict (Sorensen, 2018).

One study by Heilmann (2008) analyzed the relationship between political hybridization and economic growth in China. The authors found that a combination of centralized decision-making and market-oriented reforms, which they referred to as "political hybridization," allowed for more efficient policy-making and contributed to China's economic success. Another study by Wang and Li (2019) examined the impact of political hybridization on economic growth in Singapore. The authors found that Singapore's hybrid political system allowed for a high degree of policy coherence and stability, which in turn contributed to the country's economic growth and competitiveness. In addition, there is a large body of literature on the relationship between political stability and economic growth. For example, Alesina and Perotti (1996) found that political instability can have a negative impact on economic growth, while Acemoglu et al. (2001) argued that political stability is a necessary condition for sustained economic growth. Taken together, these studies provide evidence that a political system that is a hybrid of democracy and authoritarianism can contribute to efficient policy-making and promote economic growth.

Political hybridization is influenced by various subfactors that shape the dynamics of political systems. Political violence, civil liberties, rules of law, government effectiveness, and economic stability all contribute to the degree of hybridization in a political context. For example, high levels of political violence and limited civil liberties can indicate a less hybridized political system, whereas strong rules of law and effective governance can foster a higher degree of hybridization. The quantitative indexes, such as the World Bank's Doing Business Index, Heritage Foundation's Economic Freedom Index, and IMD World Digital Competitiveness Rankings, provide objective measurements to assess the performance of these subfactors and offer insights into the extent of political hybridization. By examining these subfactors and their indexes, researchers can understand the relationship between political hybridization and hedging strategies, as well as the associated risks and stability in the political domain.

Next, industrial diversification refers to the expansion of range and variety of economic sectors and activities within a country or region (Xiao, Boschma, & Andersson, 2018). This concept can be achieved through various strategies such as expanding domestic markets, promoting export-oriented industries, attracting foreign investment, and adopting technology and innovation (Zhu & Pickles, 2014). It can also involve the development of new sectors, such as service, creative, and digital industries, which can create new sources of growth and employment (Yusuf & Nabeshima, 2005). Though industrial diversification has been critiqued as increasing the complexity and volatility of economy (Goldin &

Vogel, 2010), it has also been lauded as contributing to peace and prosperity of small states and regimes (Stevens, Lahn, & Kooroshy, 2015). As Singapore and Hong Kong are vulnerable to external economic shocks and disruptions in global supply chains (Anbumozhi, Kimura, & Thangavelu, 2020), industrial diversification can help them increase their domestic market, support export-oriented sectors, draw in foreign investment, and embrace cutting-edge technology (Zhu & Pickles, 2014).

Industrial diversification is influenced by several subfactors that drive economic development and the expansion of industries. Market demand is a critical subfactor as it reflects the needs and preferences of consumers and businesses, driving the direction of diversification. Technological innovation plays a crucial role by enabling new industries and transforming existing ones. Access to resources, such as skilled labor and infrastructure, determines the feasibility and competitiveness of different industries. Government policies, including regulations and incentives, shape the environment for industrial diversification. Quantitative indexes like the Global Financial Centres Index, Global Innovation Index, Logistics Performance Index, and World Bank's Ease of Doing Business Index provide measurements for evaluating the performance of these subfactors. By examining these subfactors and their indexes, researchers can gain insights into how industrial diversification relates to hedging strategies, as well as the potential risks and opportunities in different economic sectors.

Third, social integration refers to the social cohesion and harmony by incorporating diverse groups and individuals into a common culture and identity (Lobo, 2011). It is an essential factor for the stability and prosperity of a society as it promotes trust, solidarity, and cooperation among its members and helps to prevent social and political conflicts (Fukuyama, 1996). Social integration can be achieved through various policies and practices such as education, employment, housing, health care, and social services (Nash, Wong, & Trlin, 2006). It can also be influenced by economic development, political governance, and cultural values (Cruz-Saco et al., 2008).

Social integration relies on specific subfactors that contribute to inclusivity and cohesion within societies. Cultural diversity and acceptance foster a sense of belonging and understanding among diverse social groups. Social policies and programs aimed at promoting equality, education, and welfare play a crucial role in creating a cohesive society. Access to technology and communication ensures that individuals and communities are connected and engaged. Inclusive public spaces provide platforms for interaction and social integration. Quantitative indexes such as the Diversity Index, Social Welfare Index, Digital Access Index, and Public Space Index offer measurements to evaluate these subfactors. By analyzing these subfactors and their indexes, researchers can explore the relationship between social integration and hedging strategies, as well as the potential social risks or benefits associated with them.

Finally, diplomatic engagements, the fourth independent variable, refer to the interactions and exchanges between states or international organisations through which they seek to achieve common goals, resolve conflicts, and establish mutual understanding and cooperation (Fierke, 2005). Diplomatic engagements can take various forms including bilateral and multilateral negotiations, treaty-making, peacekeeping, and humanitarian assistance. Diplomatic engagements are essential to international relations and foreign policy, as they provide a forum for states and international organisations to address global challenges and promote their interests and value (Constantinou & Opondo, 2016). Diplomatic engagements can also hedge against external threats and uncertainties by building relationships and networks that can provide support and protection in times of crisis or conflict (Lim & Cooper, 2015).

Diplomatic engagements encompass various subfactors that shape international relations and global challenges. National interests guide the priorities and strategies of nations in their diplomatic engagements. Geopolitics, including the balance of power and regional dynamics, influence the diplomatic landscape. Ideology plays a role in shaping alliances, partnerships, and conflicts among nations. Globalization affects the interdependence and interconnectedness of countries, impacting their diplomatic engagements. International organizations provide platforms for diplomatic cooperation and coordination. Global issues such as climate change require diplomatic efforts to address shared challenges. Quantitative indexes like the Global Competitiveness Index, Global Peace Index, Democracy Index, Globalization Index, Global Diplomacy Index, and Climate Change Performance Index offer measurements for evaluating these subfactors. By examining these subfactors and their indexes, researchers can understand how diplomatic engagements relate to hedging strategies in response to global challenges, political strategies, and regional dynamics.

In essence, the four hypotheses based on the four independent variables are: (1) A more coherent form of political hybridization leads to better stability and prosperity, (2) An increase in industrial diversification leads to greater economic opportunities and resilience, (3) A stronger vertical and horizontal integration in the society leads to better security and mobility, and (4) A wider platform of diplomatic engagements in the international community leads to an increase in foreign investments.

To illustrate, Table 1 below succinctly summarizes how the four independent variables are measured in terms of their respective sub-factors and corresponding indexes.

Table 1: Identification of Sub-factors and Indexes of the Four Independent Variables

Political Hybridization	
Sub-factors	Quantitative Data
Political violence	Global Peace Index (Schippa, 2021)
Civil liberties	Freedom House Index (Ariel & Betancourt, 2010)
Rules of law	World Justice Project Rule of Law Index (Ramin & Meyer, 2019)
Government effectiveness	Worldwide Governance Indicators (Razak & Suhadak, 2019)
Economic stability	World Economic Forum Global Competitiveness Index (Taskinsoy, 2019)
Industrial Diversification	
Sub-factors	Quantitative Data
Market demand	Global Financial Centres Index (GFCI) World Trade Organization's (WTO) Global Enabling Trade Report World Economic Forum's (WEF) Global Competitiveness Report IMD World Competitiveness Rankings (Delgado, Ketels, Porter, & Stern, 2012)
Technological innovation	Global Innovation Index (GII) Bloomberg Innovation Index World Intellectual Property Organization (WIPO) Innovation Index Digital Adoption Index (DAI) (Tidd & Bessant, 2020)
Access to resources	Human Development Index (HDI) Logistics Performance Index (LPI) World Bank's Ease of Doing Business Index Global Talent Competitiveness Index (GTCI) (Nicotra, Romano, Del Giudice, & Schillaci, 2018)
Government policies	World Bank's Doing Business Index Heritage Foundation's Economic Freedom Index IMD World Digital Competitiveness Rankings World Economic Forum's Global Information Technology Report (Ružeková, Kašťáková, & Žatko, 2016, p. 838)
Economic conditions	GDP Growth Rate Purchasing Managers' Index (PMI) World Economic Outlook (WEO) Global Risk Report (Jung, Patnam, & Ter-Martirosyan, 2018)
Social Integration	
Sub-factors	Quantitative Data
Cultural diversity and acceptance	Diversity Index (Koopmans & Schaeffer, 2015)
Social policies and programs	Social Welfare Index (Lindenberg, 2002)
Political stability and security	Political Stability and Absence of Violence/Terrorism Index (Saha & Yap, 2014)
Economic prosperity	Gross Domestic Product (GDP) (Ali, Rehman, Ali, Yousaf, & Zia, 2010)

Access to technology and communication	Digital Access Index (Kreutzer, 2009)
Inclusive public spaces	Public Space Index (Mehta, 2014)
Diplomatic Engagements	
Sub-factors	Quantitative Data
National interests	Global Competitiveness Index (GCI) (Porter et al., 2008)
Geopolitics	Global Peace Index (GPI) (Schippa, 2011)
Ideology	Democracy Index (Norris, 1999)
Globalization	Globalization Index (Hedlund, Fick, Carlsen, & Benzie, 2018)
International organizations	Global Diplomacy Index (Hanegraaff, Beyers, & De Bruycker, 2016)
Global issues	Climate Change Performance Index (O'Brien & Leichenko, 2000)

Source: Author's Own Compilation

In Table 1 above, we have also indicated the measurements of the quantitative data as indexes – worldwide rankings or scores provided by the international authoritative organizations – that will be compared to clearly illustrate the differences between Singapore and Hong Kong.

However, for operationalization, we are not merely relying on the quantitative data. To discern the complete hedging perspectives, we will be employing sentiment analysis or opinion mining as our qualitative research approach. This is a pivotal natural language processing (NLP) technique discerning sentiments expressed in texts. Liu (2012) notes that sentiment analysis involves the extracting of subjective information, such as opinions and emotions, and the classification of these information as positive, negative and neutral sentiments accordingly. The data sources for sentiment analysis can diversely range from social media platforms, like Twitter and Facebook, to customer reviews on commercial sites, like Amazon. Based on text reprocessing, feature extraction and sentiment classification, the focus in this process is to automatically assign sentiment labels to the texts. Pang and Lee (2008) underline the significance of sentiment analysis by highlighting its ability to provide actionable insights from unstructured textual data.

Sentiment analysis is a pivotal component of our research design. It assists us in gauging the emotional tone and content of statements made by political leaders in both regions and its impact on the four key dimensions. This provides the basis of comparison of sentiments expressed in statements related to Singapore and Hong Kong within the context of the four dimensions. First, in political hybridization, we can elucidate how leaders' emotions reflect the dynamics of political hybridization in both regions by evaluating sentiments expressed in relation to political cooperation and hybrid systems. Next, in industrial diversification, sentiment analysis helps us to understand the enthusiasm or

concerns surrounding this aspect. It reveals the emotional nuances that influence the strategies and attitudes toward growth through industrial diversification. Third, in social integration, examining emotional tones within discussions related to social cohesion and unity allows us to assess how sentiments impact the broader concept of social integration within these regions. Finally, in diplomatic engagement, analyzing sentiments in diplomatic exchanges helps us understand how emotions influence international relations, treaties, and agreements, contributing to diplomatic engagement.

There are several methodological steps we employ in sentiment analysis. In the first step, data collection involves the gathering of a comprehensive dataset of statements, speeches, or documents from political leaders, government officials, or relevant sources in Singapore and Hong Kong. This is done by using keywords to generate the most relevant speeches related to the four independent variables of this study. Next, text reprocessing refers to the preparation of the text data through the removal of stopwords, punctuation and special characters while performing stemming and lemmatization to reduce words to their base form. Subsequently, natural language processing libraries or other sentiment analysis tools such as TextBlob is used to analyze sentiments by classifying them according to the positive, negative or neutral categories. Thereafter, sentiment scores are assigned to each sentence and the range of the scores reflects the intensity or polarity of the sentence's sentiments. These scores can be captured as either between -1 (negative) and 1 (positive) or a scale of 0 to 1. This is followed by categorization of sentences according to the four related independent variables. Then, the process transits into data visualization where visual representations are created to display the distribution of sentiments in each category. This provides a clear overview of the emotionality in different dimensions. Data compilation takes the process further through the collection of statements and documents that are specifically addressing the four dimensions: political hybridization, industrial diversification, social integration, and diplomatic engagement. Finally, a comparative analysis is undertaken where the sentiment scores and emotional nuances between Singapore and Hong Kong for each dimension are examined.

In summary, our research buffers quantitative data analysis by choosing the qualitative approach of sentiment analysis to unpack the sentiments embedded in texts associated with the hedging discourses found in Singapore and Hong Kong. These refer to salient comments that have been made by international political leaders on Singapore and Hong Kong regarding the four independent variables Specifically, this multifaceted approach seeks to unravel the emotionally nuanced hedging perspectives underlying the four independent variables of political hybridization, industrialization, social integration and diplomatic engagements.

4. Case Presentation and Analysis

This section presents the comparative data for both Singapore and Hong Kong according to the four independent variables. The presentation will include both quantitative and qualitative analyses based on the sub-categorical indexes and the key authoritative comments accordingly.

A. Political Hybridization

Table 2: Quantitative Data Analysis for Indexes Regarding Political Hybridisation

Category	Indexes (Ranking)	Singapore	Hong Kong
Political violence	Global Peace Index: Singapore: 9th (2022) Hong Kong SAR: China 89th (2022) (IMD World Competitiveness Center, 2022)	Singapore is generally considered to have a low level of political violence	A significant amount of political violence involving protests and clashes with police
Civil liberties	Freedom House Index: Singapore: 47th, rated "partly free" (2022) Hong Kong: 43rd, rated "partly free" (2022)	Its restrictions on civil liberties, particularly with regards to freedom of speech and the press	The erosion of civil liberties
Rules of law	World Justice Project Rule of Law Index: Singapore: 17th (2022) Hong Kong: 22nd (2022)	A strong rule of law	The erosion of the rule of law in recent years
Government effectiveness	Worldwide Governance Indicators: Singapore: Score 2.29 (2021) Hong Kong: Score 1.53 (2021) Note: the higher score, the more effective (Worldwide Governance Indicators	A high level of government effectiveness with a well-developed bureaucracy and a reputation for low levels of corruption	The concerns about erosion of government effectiveness in recent years
Economic stability	World Economic Forum Global Competitiveness Index: Singapore: 1st (2019) Hong Kong: 3rd (2019)	Its strong economy and stability	The concerns about the long-term stability of the economy

Source: Author's Own Compilation

In terms of political stability, civil liberties, and government effectiveness, Singapore generally outperforms Hong Kong. According to Table 2 above, Singapore is ranked 9th in the Global Peace Index, indicating a low level of political violence, while Hong Kong is ranked 89th, indicating a significantly higher level of political violence. Both countries are rated "partly free" in the Freedom House Index, with Singapore ranked slightly lower than Hong Kong. Singapore is ranked 17th in the World Justice Project Rule of Law Index, while Hong Kong is ranked 22nd, with both countries generally considered to have strong rule of law. Singapore has a higher governance effectiveness score than Hong Kong, indicating a higher level of government effectiveness. Both countries are known for their strong economies and stability, with Singapore ranking slightly higher than Hong Kong in the World Economic Forum Global Competitiveness Index. However, recent political unrest in Hong Kong has raised some concerns about the long-term stability of its economy. In other words, from a political hybridization perspective, we can surmise that Hong Kong's recent political turmoil has revealed a somewhat disruptive political transitioning as PRC government plays an increasing interventional role. On the other hand, Singapore's sustained political hybridization over the years has continued to generate positive outcomes. Hence, while both countries have strong economies and stability, Singapore appears to have a slight edge over Hong Kong as it has a more coherent form of political hybridization expressed in political stability, civil liberties, and government effectiveness.

Table 3: Political Leaders' Comments on Singapore and Hong Kong's Political Hybridization (Qualitative Data)

Singapore	Hong Kong
"We believe in a democratic society by governments freely and periodically elected by the people... We believe, in the virtue of hard work and that those who work harder in society should be given greater rewards... We believe that the world does not owe us a living and that we have to earn our keep." (S Rajaratnam, 1965) "To make up for this, we need the highest quality leadership that we can muster. Our size makes us more vulnerable, but also gives us a nimbleness that other countries cannot match. However, this demands responsive, forward-looking leadership, and not blind flying on autopilot." (Lee Hsien Loong, 2003) "My view is that people's preferences matter, but I don't define the people's preferences as merely the views of existing majorities. 'The people', as I see it, includes future generations, and governments have a special responsibility to resist popular pressure for tax breaks and welfare measures that undermine the prospects of future generations. So perhaps we should define democracy as a government chosen by the people, including contemporary and future generations." (Lee Kuan Yew, 1999)	"I don't want to spend your time, or waste your time, for you to ask me what went wrong, and why it went wrong. But for a Chief Executive to have caused this huge havoc to Hong Kong is unforgivable. It's just unforgivable. If I have a choice, the first thing is to quit, having made a deep apology, is to step down. So I make a plea to you for your forgiveness." (Carrie Lam, 2019) "Nothing is more important than the rule of law in Hong Kong." (Carrie Lam, 2019) "The decision to implement the law was "designed for steady implementation of 'one country, two systems' and Hong Kong's long-term prosperity and stability." (Li Keqiang, 2020)

Source: Author's Own Compilation

Based on the composite sentiment scores in the aspect of political hybridization, Singapore scores 0.1833, suggesting a generally positive sentiment. Hong Kong, on the other hand, scores 0.067, which indicates a less positive sentiment regarding political hybridization. The Singapore government has maintained a stable political climate over the years due to its emphasis on strong leadership and a centralized governing system. As shown in Table 3, the country's leaders have consistently focused on promoting economic growth and development, which has helped to maintain a sense of political stability. In contrast, Hong Kong has experienced significant political turmoil in recent years due to its political hybridization. Since 1997, the territory has been operating under a "one country, two systems" framework, which has unwittingly dichotomized the political systems in nature causing unintended ideological

schisms. Consequently, it lacks coherent planning in transition, which denies the smooth process of political hybridization. This has inadvertently caused tension between the Chinese central government and pro-democracy activists in Hong Kong. Unfortunately, the Chinese government's increasing involvement in Hong Kong's affairs has perniciously led to widespread protests and civil unrest, which has gravely affected the territory's political stability. Furthermore, the appointment of Hong Kong's Chief Executive by the Chinese government has caused the deterioration of political trust as the "clipping of wings" is an apparent sign of territory's limited autonomy. In contrast, the election of Singapore's leaders through a centralized system has allowed the country to maintain a sense of stability and control over its political climate. Overall, while both Singapore and Hong Kong operate under political hybridization, the level of political stability in each territory differs significantly. Singapore's emphasis on strong leadership and economic development has helped to maintain political stability, while Hong Kong's "one country, two systems" framework has led to political unrest and disruptions to its stability.

B. Industrial Diversification

Table 4: Qualitative Data Analysis for Indexes Regarding Industrial Diversification

Category	Indexes (Ranking)	Singapore	Hong Kong
Market demand	Global Financial Centres Index (GFCI) Singapore: 3; Hong Kong: 4 (2022) (Dutta, Lanvin, Rivera León, & Wunsch-Vincent, 2022) WTO's Global Enabling Trade Report Singapore: 1; Hong Kong: 3 (2016) The World Economic Forum (weforum.org) WEF's Global Competitiveness Report Singapore: 5; Hong Kong: 7 (2021) (World Competitiveness Rankings - IMD)	International trade and investment, produces electronics, petrochemicals, and biomedical products	Heavily focusing on the services and financial sectors
Technological innovation	Global Innovation Index (GII) Singapore: 7; Hong Kong: 14 (2022) (Global Innovation Index 2022: What is the future of innovation–driven growth? (wipo.int)) Bloomberg Innovation Index Singapore: 2; Hong Kong: 38 (2021) (Reddit, 2022) World Digital Ranking Singapore: 4; Hong Kong: 9 (2022) (IMD World Competitiveness Center, 2022)	Highly innovative, invests heavily in R&D	Growing focus on innovation and entrepreneurship

Category	Indexes (Ranking)	Singapore	Hong Kong
Access to resources	Human Development Index (HDI) Singapore: 12; Hong Kong: 4 (2021-2022) (UNDP, 2022) Logistics Performance Index (LPI) Singapore: 7; Hong Kong: 12 (2018) Global Rankings 2018 (Logistics Performance Index, 2019) World Bank's Ease of Doing Business Index Singapore: 2; Hong Kong: 3 (2019) (World Bank, n.d.) Global Talent Competitiveness Index (GTCI) Singapore: 2; Hong Kong: /China 36 (2022) (Lanvin & Monteiro, 2022)	Limited natural resources, heavily reliant on importing goods and services	Limited natural resources, heavily reliant on importing goods and services
Government policies	World Bank's Doing Business Index Singapore: 2; Hong Kong 3 (2019) (Rankings, 2019) Heritage Foundation's Economic Freedom Index Singapore: 1; Hong Kong: /China 148 (2022) (The Heritage Foundation, 2023) IMD World Digital Competitiveness Rankings Singapore: 4; Hong Kong: 9 (2022) (IMD World Competitiveness Center, 2022) World Economic Forum's Global Information Technology Report Singapore: 1; Hong Kong: 14 (2015) (World Economic Forum, 2015)	Focused on areas such as advanced manufacturing, biomedical sciences, and digital services	Focused on logistics, creative industries, and financial services
Economic conditions	Gross Domestic Product (GDP) growth rate Singapore: 3.6%; Hong Kong -3.5% (World Economic Outlook (October 2022) - Real GDP growth (imf.org) Purchasing Managers' Index (PMI) Singapore: 51.2 (Jan 2023); Hong Kong 51.2 (Jan 2023) (PMI, Purchasing Managers' Index – Manufacturing, Services (spglobal.com)) World Economic Outlook (WEO) Singapore: 2.3% (2023); Hong Kong 3.9% (2023) (World Economic Outlook (imf.org)) Global Risk Report	Highly stable and well-managed economy.	Highly developed and open economy.

Category	Indexes (Ranking)	Singapore	Hong Kong
	Singapore: 5th (2021); Hong Kong: 18th (2021) (Global Risks Report 2023 | World Economic Forum World Economic Forum (weforum.org))		

Source: Author's Own Compilation

As attested by the indexes in Table 4, Singapore, a major hub for international trade and investment, has a highly developed and diversified economy, which produces electronics, petrochemicals, and biomedical products. The Singapore government has invested heavily in R&D with a growing focus on technology and innovation in areas such as artificial intelligence, digital health, and sustainability. It implements policies to support the growth of new industries and encourage diversification, offering tax incentives, grants for R&D, and industry clusters in focused areas such as advanced manufacturing, biomedical sciences, and digital services. In contrast, Hong Kong heavily focuses on the services sector, with a well-developed logistics and transportation sector. It has a highly skilled workforce and business-friendly regulatory environment where there are initiatives and government support for innovation and entrepreneurship. However, the latter is limited by its small and densely populated city and is heavily reliant on importing goods and services.

Table 5: Political Leaders' Comments on Singapore and Hong Kong's Industrial Diversification (Qualitative Data)

Singapore	Hong Kong
"Minister Mentor Lee's views and insights on Asian dynamics and economic management were respected by many around the world, and no small number of this and past generations of world leaders have sought his advice on governance and development." (Barack Obama, 2015) In Asia, China continues to prosper, which is both a major opportunity and a huge competitive challenge. Firstly, we must promote innovation, creativity, and entrepreneurship. Secondly, we must deregulate and liberalise the economy, to allow enterprise to flourish. And thirdly, we must encourage self-reliance complemented by community support, and minimise dependence on the state." (Lee Hsien Loong, 2003) "In our overall development strategy, we put more emphasis on the services sector as a major growth	"We support Hong Kong's efforts to diversify its industries, which will help the city maintain its competitiveness in the global market." "We are clear that the support for Hong Kong in enhancing its status as an international financial, transportation, trade centre and aviation hub, as well as in strengthening its roles as a global offshore Renminbi business hub, an international asset management centre and a risk management centre." (Carrie Lam, 2021) "Hong Kong reaped the benefits from both the East and the West. As the center of economic gravity in the world shifts eastward, the mainland along with fast-growing economies throughout the region will be a major engine of global growth, and an abundant source of economic

Singapore	Hong Kong
engine, alongside manufacturing that had long been a key driver. In manufacturing, we made a conscious effort to assimilate and adopt new technology from the advanced economies, moving up the value chain as our incomes and capabilities rose." (Lee Hsien Loong, 2003)	opportunities. Hong Kong always bounces back, better than ever… We have full confidence in its tenacity and its future. We are already seeing (an) encouraging rebound." (John Lee, 2022) "In 2020, our financial services contributed US$76 billion. That's 23.4 per cent of our GDP. Hong Kong has been the world's number-one IPO venue for seven of the last 13 years. Hong Kong is also one of the world's leading biotech fundraising hubs." (John Lee, 2022)

Source: Author's Own Compilation

Running through the sentiment analysis in this dimension, Singapore scores 0.333, reflecting a positive sentiment related to industrial diversification. However, albeit a somewhat positive score, with 0.175, Hong Kong scores relatively weaker in contrast to Singapore. Hong Kong's economy is heavily reliant on the financial services sector, which accounts for a large portion of its GDP. While this sector has been successful in driving economic growth in the past, it also leaves Hong Kong vulnerable to global economic shocks that could impact the financial industry. On the other hand, Singapore has been successful in diversifying its economy and expanding into a range of industries beyond just finance. This has helped Singapore to weather economic downturns better than Hong Kong and maintain a more stable economic base. Singapore has a robust manufacturing sector, as well as a growing technology and innovation sector, both of which contribute significantly to its GDP. So, as reflected in Table 5, while both Singapore and Hong Kong have strong financial services industries, Singapore's ability to diversify and expand into other sectors has given it an advantage in terms of overall economic performance and stability.

C. Social Integration

Table 6: Quantitative Data Analysis for Indexes Regarding Social Integration

Factor	Indexes	Singapore	Hong Kong
Cultural diversity and acceptance	Diversity Index Singapore: 0.68 (2019) Hong Kong: 0.78 (2019) (Views of diversity by country | Pew Research Center)	Highly diverse society with policies and programs to promote multiculturalism and respect for different cultures	Diverse city, but concerns about discrimination against some groups such as ethnic minorities and refugees
Social policies and programs	Social Welfare Index Singapore: 0.95 (2019); Hong Kong 0.88 (2019) (OECD Social and Welfare Statistics | OECD iLibrary (oecd-ilibrary.org))	Strong social safety net, provides healthcare, education, and affordable housing, with programs to promote social cohesion and integration	Strong social safety net, provides healthcare, education, and public housing, but concerns about adequacy and accessibility of services, particularly for marginalized groups
Political stability and security	Political Stability and Absence of Violence/Terrorism Index Singapore: 1.94 (2021); Hong Kong: 1.50 (2021) (Glossary | DataBank (worldbank.org))	A stable political environment, low levels of political unrest and high levels of safety and security	Experienced significant political and social unrest in recent years, which has undermined stability and security
Economic prosperity	Gross Domestic Product (GDP) per capita Singapore: GDP per capita of US$65,233 (2021); Hong Kong: GDP per capita of US$49,629 (2021) (GDP per capita, by country 2021 | Statista)	Highly developed economy with a strong focus on innovation, technology, and education to support long-term economic growth	Highly developed economy with concerns about income inequality and the affordability of housing, which can create divisions within society
Access to technology and communication	Digital Access Index Singapore: 0.84 (2020) Hong Kong: 0.89 (2020) (International Telecommunication Union, 2020)	One of the most technologically advanced countries in the world, with high levels of internet and mobile phone penetration	Highly connected city with concerns about government surveillance and restrictions on freedom of expression
Inclusive public spaces	Public Space Index Singapore: 0.93 (2018) Hong Kong: 0.79 (2018) (Morgan & Evans, 2022)	Has public spaces that are designed to be inclusive and accessible to all members of society, such as parks and community centers	Has public spaces that are designed to be inclusive and accessible to all members of society, but concerns about restrictions on freedom of assembly and expression in public spaces

Source: Author's Own Compilation

In Table 6, Singapore and Hong Kong show some similarities and differences in terms of social integration. Both places have diverse populations, but while Singapore has policies and programs to promote multiculturalism and respect for different cultures, Hong Kong has been facing issues related to discrimination against some groups such as ethnic minorities and refugees. In addition, both Singapore and Hong Kong have strong social safety nets in the areas of healthcare, education, and housing. However, there are concerns about the adequacy and accessibility of services in Hong Kong, particularly for marginalized groups. Singapore is known for having a stable political environment with high levels of safety and security, but Hong Kong has experienced significant political and social unrest in recent years, which has undermined stability and security. Moreover, while both economies are highly developed, Hong Kong faces sharper income inequality and lesser housing affordability, which can create divisions within society. Finally, while both cases attain high connectivity and advanced technology, the Hong Kong population has greater resistance towards government surveillance and restrictions on freedom of expression. In terms of inclusive public spaces, both locales have designated lots that are meant to be inclusive and accessible to all members of society; nonetheless, in the case of Hong Kong, there remains a heightened sense of wariness pertaining to the draconian restrictions on freedom of assembly and expression.

Table 7: Political Leaders' Comments on Singapore and Hong Kong's Social Integration (Qualitative Data)

Singapore	Hong Kong
"This was a new generation but now that they are all grown up, probably fathers and grandfathers but at that time, this concept (of a nation) was not even part of the imagination of adults, let alone children. So, the best way to create a nation is to start from the schools. Once this is embodied and thinking by pure repetition every day, that becomes part of the psyche of the people. So let me tell you if you are a Singaporean - two and a half million - no place to run - no more. Whether you are a Singapore Chinese, Singapore Malay and Singapore Indian, you cannot run away. This is your last stand, last outpost. So how do you do it? If you think of yourself as Chinese, Malays, Indians and Sri Lankans, then Singapore will collapse. You must think of Singapore - this is my country. I fight and die for Singapore if necessary." (S Rajaratnam, 1984) "In Singapore, our previous remaking succeeded because we mounted a strong collective response - at independence a determination to beat the odds and survive, in 1985 a sense that if we made sacrifices together, we could make our economy competitive again. Without that sense of group interest, we could not have cut employer CPF rates, nor restored our competitiveness in a way that few other countries could do." (Lee Hsien Loong, 2003) "In Singapore, consensus building is especially important as the remaking is to lead to an economy more reliant on private enterprise and individual effort. This can only work if Singaporeans feel that the system is fair to all, and benefits everybody over the long run. Hence, we have worked hard to strengthen the social and political consensus in support of our remaking plans. We involved and consulted Singaporeans as widely as possible." (Lee Hsien Loong, 2003)	"A small minority of people do not mind destroying Hong Kong's economy. They have no stake in the society which so many people have helped to build and that's why they resort to all this violence and obstruction, causing huge damage to the economy and to the daily life of the people." (Carrie Lam, 2019) "Hong Kong is an extremely important partner for Japan with which Japan maintains close economic ties and people-to-people exchanges. It is the long-standing policy of Japan to attach great importance to upholding a free and open system which Hong Kong has been enjoying and the democratic and stable development of Hong Kong under the 'One Country Two System' framework." (Japanese Ministry, 2020) "Hong Kong's autonomy must not be undermined. The citizens of Hong Kong enjoy freedoms and rights, that are afforded to them through the Basic Law and on the principle 'one country, two systems.' We expect that law and order to be upheld." (Heiko Mass, 2020) "Rebuilding trust across Hong Kong society by allowing the people of Hong Kong to enjoy the rights and freedoms they were promised can be the only way back from the tensions and unrest that the territory has seen over the last year." (U.S., United Kingdom, Australia, Canada, 2020)

Source: Author's Own Compilation

According to sentiment analysis, Singapore scores 0.1233 which reflects a moderately positive sentiment toward social integration. Over at Hong Kong, the score of 0.05 suggests a lower positivity as compared with Singapore. Taking a closer look, the quotes in Table 7 suggest that Singapore and Hong Kong have different approaches to social integration. In Singapore, there is a strong emphasis on building a collective national identity, which involves instilling a sense of loyalty to the country through education and a shared understanding of the country's history and challenges. This is seen as crucial to ensuring the success of the country's economic and social policies. In contrast, Hong Kong's recent protests and unrest suggest that there is a lack of social integration and a growing divide between the government and the people. Some people feel disconnected from the society they live in, which has led to protests and unrest. The focus in Hong Kong has been on maintaining freedoms and democratic values, which are seen as central to the city's identity, rather than on building a collective national identity.

D. Diplomatic Engagements

Table 8: Quantitative Data Analysis for Indexes Regarding Diplomatic Engagements. Source: Author's Own Compilation

Category	Indexes (Ranking)	Singapore	Hong Kong
National interests	Global Competitiveness Index (GCI) Singapore: 3rd (2019) Hong Kong: 5th (2019) (World Economic Forum, 2019)	As a small, densely populated island nation with few natural resources, Singapore has historically focused on developing a strong economy to ensure its national security and prosperity.	Hong Kong's national interests are also closely tied to its economic success. The city is a key financial center and gateway to mainland China, and has long prioritized policies that promote trade, investment, and economic growth.
Geopolitics	Global Peace Index (GPI) Singapore: 9th (2021) Hong Kong: 77th (2021) (ReliefWeb, 2021)	Good relations with both China and the United States, build strong relationships with neighboring countries in Southeast Asia, an active participant in regional organizations such as ASEAN.	The tensions between PRC and the U.S have put Hong Kong in a difficult position, as it seeks to maintain its autonomy and economic ties while also navigating the broader geopolitical landscape.

Category	Indexes (Ranking)	Singapore	Hong Kong
Ideology	Democracy Index Singapore: 6.27/10 (2020) Hong Kong: 6.46 /10 (2020) (The Economist Intelligence Unit, 2020)	Singapore's government has been characterized as authoritarian, with a strong emphasis on maintaining social order and economic growth.	In recent years, there have been concerns about the erosion of these freedoms, particularly with regard to free speech and political participation.
Globalization	Globalization Index Singapore:1st (2020) Hong Kong: 3rd (2020) (Global Europe, 2020)	Singapore's history is closely tied to its location as a key trading hub in Southeast Asia.	Hong Kong has sought to maintain strong economic and cultural ties with both China and the West and has a strong sense of identity and history as a former British colony.
International organizations	Global Diplomacy Index Singapore: 10th out of 60 (2021) Hong Kong: not included (Lowy Institute, 2021)	Singapore is a member of several international organizations, and it has been an active participant in these organizations and has sought to play a leadership role in regional and global affairs.	Hong Kong is not a sovereign state, but it is a special administrative region of China. As a result, its participation in international organizations is limited.
Global issues	Climate Change Performance Index Singapore: 58.5/100 Hong Kong: not included (China 28.5/100) (Climate Change Performance Index, 2022)	The city-state has played a leadership role in promoting sustainable development and has launched several initiatives aimed at reducing its carbon footprint.	The city's unique political situation has made it a focus of attention in debates about democracy and human rights.

Based on Table 8, Singapore and Hong Kong are two Asian city-states with significant geopolitical importance and strong economic ties to the rest of the world. Singapore has historically focused on developing a strong economy, attracting foreign investment, promoting trade, and developing high-tech industries. Singapore government can be viewed a form of semi-authoritarian controlled democracy with a strong emphasis on maintaining social order and economic growth. On the other hand, Hong Kong is a key financial centre and a gateway to mainland China, and has long prioritized policies that promote trade,

investment, and economic growth. Its political system is unique where a "one country, two systems" arrangement permits a degree of autonomy from mainland China. In recent years, however, tensions between China and the United States have put Hong Kong in a difficult position in the course of maintaining its autonomy and economic ties while navigating across the broader geopolitical landscape. Hence, both Singapore and Hong Kong have strong historical ties to their respective regions, and both are members of several international organizations; nonetheless, Singapore plays a more prominent role in regional and global affairs.

Table 9: Political Leaders' Comments on Singapore and Hong Kong's Diplomatic Engagements (Qualitative Data)

Singapore	Hong Kong
"I will always be proud that Lee Kuan Yew was my friend. I respected his effective leadership of his wonderful, resilient and innovative country in ways that lifted living standards without indulging a culture of corruption. I was also proud of the progress Singapore and the United States achieved together as partners. Because of the example set by Lee Kuan Yew's singular leadership, let me add I am confident that the future will be bright for Singapore." (H.W. Bush, 2015)	"The relations between British and local officials have been 'more difficult' recently, especially in wake of the new law. I personally feel it is not the Hong Kong that people know and love." (Andrew Heyn, 2020)
"Mr. Lee Kuan Yew is a uniquely influential statesman in Asia and a strategist boasting oriental values and international vision." (Hong Lei, 2015)	"The country could offer 'a path to citizenship' for British National (overseas) passport holders in Hong Kong." (Dominic Raab, 2020)
"Mr. Lee Kuan Yew is a uniquely influential statesman in Asia and a strategist boasting oriental values and international vision." (Hong Lei)	

Source: Author's Own Compilation

In terms of sentiment analysis on diplomatic engagement, Singapore achieves a score of 0.265 reflecting a notably positive sentiment. On the contrary, the score of -0.1 for Hong Kong reveals a negative sentiment. According to Table 9, the quotes reveal the differences between Singapore and Hong Kong in their diplomatic aspirations and arrangements. Singapore is widely respected for its effective leadership, success in transforming into a prosperous nation with low levels of corruption, and strong diplomatic ties with major powers. Hong Kong, on the other hand, is currently facing challenges to its democratic values and human rights. This has inevitable impact on its international reputation as an open and democratic society. Hence, the diplomatic engagements of the two countries

may also differ, with Singapore having stronger ties with major powers than Hong Kong.

5. Findings and Discussion

In reiteration, this research links the concept of hedging with politics, economics, society and diplomacy. In deriving these multi-faceted dimensions, this article takes a leaf from Murphy (2017). First, domestic politics can influence a state's hedging strategy as seen in the case of Thailand where a military coup led to a decline in ties with the United States (Murphy, 2017, p. 167). Next, hedging bear economic implications as Southeast Asian states seek to secure economic benefits from multiple powers (Murphy, 2017, p. 181). Third, hedging can have societal implications as Southeast Asian states seek to balance the interests of different domestic groups, such as ethnic minorities and nationalist groups (Murphy, 2017, p. 181). Finally, hedging involves an active engagement in socializing with rising powers to gain acceptance by the established international order (Murphy, 2017, p. 177). Similarly, these dimensions bear implications to the hedging strategies adopted by Singapore and Hong Kong against their security challenges. First, being small state and regime without hinterland (in especial, Singapore), they need to maintain stable political and economic ties with global major powers. Second, given the scarcity of natural resources, Singapore and Hong Kong suffer sizeable risks in over-dependence due to over-specialization. The securing of economic ties with multiple powers through industrial diversification remains the key to mitigating this challenge. In addition, the existing racial mix and the increasing human mobility have made both Singapore and Hong Kong cultural melting pots. It advertently raises the challenge in maintaining their economic edge without aggravating ethnic and class politics. Failure to adopt an effective hedging strategy in social integration will gravely jeopardize political economic sustainability. Finally, being vulnerable to uncontrollable external forces due to their limited size, they face the challenge to receive global acceptance and protection. Thus, diplomatic engagement remains key in ensuring their survival as they chart the routes of exceptionality.

The comparative characteristics in terms of political hybridisation, industrial diversification, social integration and diplomatic engagements between Singapore and Hong Kong in hedging strategies are listed in Table 10 as follows:

Table 10: Summary of Comparison between Singapore and Hong Kong in Political Hybridization, Industrial Diversification, Social Integration, and Diplomatic Engagements

	Singapore	Hong Kong
Political hybridization	Coherently managed semi-authoritarianism	Disruptive hybridized democratic and authoritarian system
Industrial diversification	High level of diversification and competitiveness	Challenges in maintaining model and competitiveness
Social integration	High level of integration	Difficulties in managing diversity and addressing disparities
Diplomatic engagements	Established a network of bilateral and multilateral relationships	The predicament in establishing identity and role in the international arena

Source: Author's Own Compilation

Singapore has achieved a high degree of stability and prosperity over the past decades. This is the result of active measures to maintain low levels of corruption, crime, and poverty while seeking high levels of education, healthcare, and social mobility. The Singaporean government has managed to control and resolve conflicts and controversies peacefully and orderly. This has enabled the country to build overall cohesion and harmony across the different sectors of the society. On the other hand, combining elements of democracy and authoritarianism, Hong Kong's hybrid system of governance has been criticised for lacking legitimacy and accountability. This has led to widespread protests, demands for universal suffrage, and calls for greater autonomy and independence from China. These chaotic political events can be interpreted as disruptive transition of political hybridization. Hence, the political instability in Hong Kong has negatively affected the economy, undermining investor and tourist confidence and disrupting supply chains and transportation.

Next, Singapore has leveraged its strengths and comparative advantages such as its strategic location, skilled workforce, stable political environment, and pro-business policies, to attract and retain foreign investment and talent. This has contributed to Singapore's high level of productivity and innovation, as well as its competitiveness and attractiveness as a global hub. The country has also captured new growth opportunities to tap into emerging markets and technologies such as renewable energy, digital health, and advanced manufacturing. This has helped to keep Singapore's economy dynamic and relevant, and it has supported the country's long-term growth and development. On the other hand, Hong Kong's economy is highly dependent on a few sectors, such as finance, trade, and tourism, which makes it vulnerable to external shocks and competition. Hong Kong also has a relatively low level of innovation and Research and Development (R&D) compared to other advanced economies, limiting its ability to diversify and

upgrade its industries. Hong Kong's limited natural resources have also constrained its ability to diversify its economy and expand its industries. The regime relies heavily on imports for its raw materials and energy, and it must compete with other cities to access these resources, contributing to its high cost of living and environmental degradation. Hence, comparatively, Singapore has adopted a hedging strategy that has allowed the country to reduce its dependence on a single sector or market and to spread its risks and opportunities across multiple industries and regions. This diversification has enabled Singapore to weather economic downturns and shocks and to adapt to changing market conditions and consumer preferences.

Moreover, Singapore has achieved good social integration, contributing to the country's stability and harmony. It has been achieved through policies and programs that foster mutual understanding and intercultural communication. Through policies and upgrading programs, the quality and accessibility of education and training has been enhanced. This further stimulates innovation and entrepreneurship. Good social integration has also catapulted Singapore's reputation and influence in the global arena. Such elevation has further attracted foreign investments, tourism, and talents to the country while facilitating the country's participation in regional and global networks and organisations. On the other hand, Hong Kong has faced challenges regarding social integration due to the high levels of income inequality, a lack of trust and solidarity among different social groups, and a sense of alienation and resentment towards the government and elites. This has been exacerbated by the perceived lack of representation and accountability in the political system and discrimination and injustice in the legal and social systems. The ongoing protests and clashes with the police have disrupted the normal functioning of society, and these violent incidents have strained relations between different social groups and the government. Inevitably, this has raised concerns about the stability and sustainability of Hong Kong's social model.

Finally, Singapore has a strong history of diplomatic engagements with many countries worldwide. Capitalizing on her strategic location in Southeast Asia and actively participating in multilateral organizational interactions, Singapore builds strong relationships with major powers while establishing an expanding network of bilateral and regional free trade agreements. In addition to these formal diplomatic efforts, Singapore has forged friendships through several informal channels for dialogue and cooperation with other countries. These diplomatic engagements have helped enhance Singapore's status as a regional hub where the nation-state plays a prominent role in shaping global governance and policy. In contrast, as a territory rather than a sovereign nation, Hong Kong has limited influence on the global stage as it is dependent on the foreign policy of the central government in Beijing. This has inadvertently limited Hong Kong's ability to shape its foreign relations and pursue its interests at the international stage.

Hong Kong does not have diplomatic representation abroad, and the political tensions and unrest in the territory in recent years have also impacted its international relations.

Overall, the sentiment analysis reveals that both Singapore and Hong Kong have predominantly positive sentiments in their respective texts. Nonetheless, Singapore's scores are notably more positive compared to Hong Kong. From this analysis, we can infer that Singapore portrays a more positive image and outlook as compared to Hong Kong in the context of political hybridization, industrial diversification, social integration, and diplomatic engagement. The notably positive sentiments position Singapore in a more favourable stance in mitigating domestic and global challenges. Meanwhile, the less-positive sentiments in relation to Hong Kong may be indicative of areas for improvement in the relevant aspects.

6. Conclusion

This research elucidates the significance of hedging strategies for small states and regimes amidst both internal and external challenges. This is especially relevant in the contemporary global landscapes marked by multi-polar geopolitical tensions, conventional and non-traditional wars, climate change, and other unpredictable challenges. In response to the lacuna in extant literature, we have introduced an intra-Asia comparative-case-based research, with quantitative and qualitative methods, to examine the holistic factors behind the hedging strategies of Singapore and Hong Kong. Through the research findings, we have established that Singapore’s success in securing Asia’s top financial position lies in her ongoing commitment to political hybridization, industrial diversification, social integration, and diplomatic engagements.

First, Singapore's coherent management of hybridization as a semi-authoritarian government has engendered political stability and efficiency in decision-making. In contrast, Hong Kong's political situation has become increasingly unstable and uncertain due to abrupt disruptions occasioned by PRC’s political intervention. Next, Singapore has adopted more industrial diversification – in contrast with Hong Kong - to mitigate the country’s scarcity of resources. With an emphasis on high-tech industries (for example, biotechnology and electronics) and other emerging global needs, this hedging strategy has allowed Singapore to weather economic downturns more effectively while maintaining a competitive edge in the global market. In terms of social integration, Singapore has actively promoted social cohesion and multiculturalism through policies that encourage racial and religious harmony. In contrast, Hong Kong has faced significant social unrest in recent years due to issues of inequality and political repression. Finally, Singapore fared well at diplomatic engagements as she has a strong track record of effective diplomacy, which has helped her to

maintain positive relationships with a wide range of countries. Hong Kong, on the other hand, has faced increasing changes and isolation due to its organic political affiliation with the Chinese government's approach to foreign relations. Overall, while both Singapore and Hong Kong have significant advantages in terms of their respective economies and geopolitical contexts, Singapore's political hybridization, industrial diversification, social integration, and diplomatic engagements have given her a clear edge over Hong Kong. Nonetheless, these hedging strategies are concomitant with Goh's (2005) argument where Southeast Asian smaller countries navigate amid complex geopolitical landscape through seeking external counterweights, forging complex engagements and making efforts to enmesh regional powers to prevent potential dominance, withdrawal or instability.

Several implications derived in this study are relevant for small states and regimes in their adoption of hedging strategies. In one sense, hedging strategies can enhance the resilience and security of small states and regimes by reducing inherent vulnerabilities while providing them with alternative options and resources in times of crisis or conflict (Ciorciari, 2019). However, hedging strategies have limitations and risks, as they involve trade-offs and costs and may not always provide the desired outcomes (Martínez-de-Albéniz & Simchi-Levi, 2006). Political hybridization, for example, can enhance the stability and survival of small states and regimes, but it may also compromise their democratic values and standards undermining their legitimacy and representation (Booth & Seligson, 2009). Industrial diversification can enhance the competitiveness and sustainability of small states and regimes, but it may also expose them to external shocks and competition and create social and environmental costs (Charles, 1997). Social integration can enhance the harmony and prosperity of small states and regimes, but it may also pose challenges in managing diversity and addressing social and economic disparities (Jones, 2008). Diplomatic engagements can enhance the security and influence of small states and regimes. Still, they may also involve complex and competing interests, values, and expectations and may be affected by power imbalances and domestic politics (Kuik, 2008). Hence, the key contribution in this research lies in the exemplification of a holistic approach – political, economic (industrial), societal and diplomatic – spanning both domestic and external dimensions to forge an effectively coherent hedging strategy against the inevitable limitations of small states and regimes.

The adoption of hedging strategies by small states and regimes is a complex and an ongoing process that requires a careful consideration of various factors. Small states and regimes must weigh the potential benefits of stability and security that can be achieved through hedging against the costs and risks associated with losing their democratic and human rights. According to Colin Elman in his 1995 article "Hedging in International Relations," small states and regimes must balance the need for stability and security with the need for

democracy and human rights (Elman, 1995). To effectively adopt hedging strategies, small states and regimes must also consider the context and goals of their strategies. The international environment and regional dynamics can change rapidly, which can have significant impacts on the success or failure of hedging strategies. For example, in the face of regional tensions or security threats, small states and regimes may adopt a more cautious and defensive hedging strategy to protect their interests. Conversely, in a more stable and secure regional environment, they may adopt a more assertive and proactive hedging strategy to advance their interests (Elman, 1995). Small states and regimes must also be prepared to adapt their hedging strategy to changing circumstances and challenges. As noted by Elman (1995), the process of adopting hedging strategies is dynamic and requires ongoing analysis and adaptation in response to changing regional dynamics. Hence, to effectively implement hedging strategies, small states and regimes must be able to assess the costs and benefits of their strategies and make adjustments as needed to ensure their goals and interests are protected. In conclusion, the adoption of hedging strategies by small states and regimes is a complex and ongoing process that requires careful consideration of various factors, including the costs and benefits, context, and goals of the strategies. By balancing the need for stability and security with the need for democracy and human rights, and by adapting their strategy to changing circumstances and challenges, small states and regimes can effectively navigate the complex and rapidly changing international environment.

Several limitations to this study suggest further research on hedging strategies and small states and regimes. One limitation is the scope of the study, which focuses on Singapore and Hong Kong as case studies, but it has not included a comparative analysis of other small states and regimes in different regions and contexts. Future research could consider a broader range of cases to test the generalizability of hedging strategies among small states and regimes. Another area for improvement is the conceptual and empirical complexity of the study, which requires more nuanced and multidimensional approaches to measuring and analysing the independent and dependent variables. Future research could use more advanced research designs and methods, such as experimental or quasi-experimental, to provide more robust and causal evidence on the relationships and mechanisms involved in hedging strategies and small states and regimes. Finally, another limitation is the limited access to data and sources, which may affect the findings' reliability and validity and the conclusions' generalizability. Future research could seek to overcome these limitations by using more diverse and comprehensive sources of data and information and engaging with stakeholders and experts in small states and regimes. Future research could also consider incorporating voices from different sectors and walks of life to complement the documentary desk research where state actors, elites and other institute-based representatives are predominantly presented.

References

Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review, 91*(5), 1369-1401.

Alesina, A., & Perotti, R. (1996). Income Distribution, Political Instability, and Investment. *European Economic Review, 40*(6), 1203-1228.

Ali, I., Rehman, K. U., Ali, S. I., Yousaf, J., & Zia, M. (2010). Corporate Social Responsibility Influences, Employee Commitment and Organizational Performance. *African journal of Business management, 4*(13), 2796.

Anbumozhi, V., Kimura, F., Thangavelu, S.M. (2020). Correction to: Supply Chain Resilience. In Anbumozhi, V., Kimura, F., & Thangavelu, S. (Eds.) *Supply Chain Resilience* (pp. 3-14). Singapore: Springer.

Ariel, B., & Betancourt, R. R. (2010). Civil Liberties and Economic Development. *Journal of Institutional Economics, 6*(3), 281-304. doi: 10.1017/ S1744137410000081

Booth, J. A., & Seligson, M. A. (2009). *The Legitimacy Puzzle in Latin America: Political Support and Democracy in Eight Nations*. New York: Cambridge University Press.

Briggs, T. W. (2006). Corporate Governance and the New Hedge Fund Activism: An Empirical Analysis. *Journal of Corporation Law, 32*(4), 681-738.

Chang, E. C., & Wong, K. P. (2003). Cross-Hedging with Currency Options and Futures. *Journal of Financial and Quantitative Analysis, 38*(3), 555-574.

Chang, J. Y. (2022). Not between the Devil and the Deep Blue Sea: Singapore's Hedging. *International Studies Quarterly, 66*(3), p. sqac034. https://doi.org/10.1093/isq/sqac034

Chang, T. C. (1997). From "Instant Asia" to "Multi-Faceted Jewel": Urban Imaging Strategies and Tourism Development in Singapore. *Urban Geography, 18*(6), 542-562.

Charles, M. E. (1997). *A Future for Small States: Overcoming Vulnerability*. London: Commonwealth Secretariat.

Chong, L. -L., Chang, X.-J., & Tan, S.-H. (2014). Determinants of Corporate Foreign Exchange Risk Hedging. *Managerial Finance, 40*(2), 176-188.

Ciorciari, J. D. (2019). The Variable Effectiveness of Hedging Strategies. *International Relations of the Asia-Pacific, 19*(3), 523-555.

Ciorciari, J. D., & Haacke, J. (2019). Hedging in International Relations: An Introduction. *International Relations of the Asia-Pacific, 19*(3), 367-374.

Climate Change Performance Index. (2022). *Countries*. Retrieved February 22, 2023, from https://ccpi.org/countries/

Constantinou, C. M., & Opondo, S. O. (2016). Engaging the 'ungoverned': The Merging of Diplomacy, Defence and Development. *Cooperation and Conflict, 51*(3), 307-324.

Cruz-Saco, M. A. (2008). *Promoting Social Integration: Economic, Social and Political Dimensions with a Focus on Latin America*. Retrieved February 22, 2023, from http://www.un.org/esa/socdev/social/meetings/egm6_social_integration/documents/Promoting_Social_Integration.Pdf

Dayley, R. (2018). *Southeast Asia in The New International Era.* London, New York: Routledge.

De Deyn, M. L. Z. Q., Ng, Q. X., Loke, W., & Yeoc, W. S. (2020). A Tale of Two Cities: A Comparison of Hong Kong and Singapore's Early Strategies for the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). *Journal of Infection, 81*(3), e51-e52.

Delgado, M., Ketels, C., Porter, M. E., & Stern, S. (2012). *The Determinants of National Competitiveness (No. w18249)*. Cambridge, M.A.: National Bureau of Economic Research.

Dutta, S., Lanvin, B., Rivera León, L., & Wunsch-Vincent, S. (2022). *Global Innovation Index 2022: What is the Future of Innovation-driven Growth?*. Retrieved February 22, 2023, from https://doi.org/10.34667/TIND.46596

Elman, M. F. (1995). The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard. *British Journal of Political Science, 25*(2), 171-217.

Ezrow, N. M., & Frantz, E. (2011). State Institutions and the Survival of Dictatorships. *Journal of International Affairs, 65*(1), 1-13.

Fierke, K. M. (2005). *Diplomatic Interventions: Conflict and Change in a Globalizing World*. London: Palgrave Macmillan.

Fook, L. L. (2018). Singapore–China Relations. *Southeast Asian Affairs*, 321-340.

Freedom House. (2014). *Freedom in the World 2014*. Retrieved February 22, 2023, from https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Freedom_in_the_World_2014_Booklet.pdf

Fukuyama, F. (1996). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity. Simon and Schuster*. New York: Simon and Schuster.

Gill, B., & Tang, J. T. (2007). US-Hong Kong Relations: Prospects for a Unique Partnership. N.P.: Center for Strategic and International Studies CSIS.

Global Europe. (2020). *Globalization Report 2020: The Most Important Facts in 5 Charts*. Retrieved February 22, 2023, from https://globaleurope.eu/globalization/globalization-report-2020-the-most-important-facts-in-5-charts/

Goh, E. (2005). *Meeting the China Challenge: The U.S. in Southeast Asian Regional Security Strategies* (Alagappa, M., Ed.). East-West Center. Retrieved February 22, 2023, from http://www.jstor.org/stable/resrep06541

Goldin, I., & Vogel, T. (2010). Global Governance and Systemic Risk in the 21st Century: Lessons from the Financial Crisis. *Global Policy, 1*(1), 4-15.

Hanegraaff, M., Beyers, J. A., & De Bruycker, I. (2016). Balancing Inside and Outside Lobbying: The Political Strategies of Lobbyists at Global Diplomatic Conferences. *European Journal of Political Research, 55*(3), 568-588.

Hedlund, J., Fick, S., Carlsen, H., & Benzie, M. (2018). Quantifying Transnational Climate Impact Exposure: New Perspectives on the Global Distribution of Climate Risk. *Global Environmental Change, 52*, 75-85.

Heilmann, S. (2008). Policy Experimentation in China's Economic Rise. *Studies in Comparative International Development,* 43(1), 1-26.

Hoehl, S., & Hess, S. (2022). Liquidity, Hedging and The Survival of North German Dairy Farms. *European Review of Agricultural Economics, 49*(1), 208-236.

IMD World Competitiveness Center. (2022). *World Digital Competitiveness Ranking*. Retrieved February 22, 2023, from https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-digital-competitiveness-ranking/

International Telecommunication Union. (2020). *Digital Access Index.* Retrieved February 22, 2023, from https://www.itu.int/ITU-D/ict/dai/

Jones, D. M., & Jenne, N. (2022). Hedging and Grand Strategy in Southeast Asian Foreign Policy. *International Relations of the Asia-Pacific, 22*(2), 205-235.

Jones, E. (2008). *Economic Adjustment and Political Transformation in Small States*. New York: Oxford University Press.

Jung, J. K., Patnam, M., & Ter-Martirosyan, A. (2018). *An Algorithmic Crystal Ball: Forecasts-Based on Machine Learning*. Washington: International Monetary Fund.

Kahan, M., & Rock, E. B. (2017). Hedge Funds in Corporate Governance and Corporate Control. In Mitchell, L. E. (Ed.). *Corporate Governance* (pp. 389-461). London: Gower.

Kao, P.-S. (2022). The Political Economy of China's Strategic Layout in Europe: A Case Study of the Belt and Road Initiative. *The Chinese Economy, 55*(4), 303-316.

Kim, M. (2023). Hedging Between the United States and China? South Korea's Ideology-Driven Behavior and Its Implications for National Security. *International Relations of the Asia-Pacific, 23*(1), 129-158.

Kojima, G. (2019). Increased Healthcare Costs Associated with Frailty Among Community-Dwelling Older People: A Systematic Review and Meta-Analysis. *Archives of Gerontology and Geriatrics, 84*, 103898

Koopmans, R., & Schaeffer, M. (2015). Relational Diversity and Neighbourhood Cohesion. Unpacking Variety, Balance and In-Group Size. *Social Science Research, 53*, 162-176.

Kreutzer, T. (2009). Generation Mobile: Online and Digital Media Usage on Mobile Phones Among Low-Income Urban Youth in South Africa. University of Cape Town. (Master Thesis), University of Cape Town.

Kuik, C. -C. (2008). The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs, 30*(2), 159-185.

Kuik, C. -C. (2010). *Smaller States' Alignment Choices: A Comparative Study of Malaysia and Singapore's Hedging Behavior in the Face of a Rising China.* (Ph.D. dissertation), Johns Hopkins University.

Kuik, C. -C. (2021). Getting Hedging Right: A Small-State Perspective. *China International Strategy Review, 3*(2), 300-315.

Kuok, L. (2016). *The US-Singapore Partnership: A Critical Element of US Engagement and Stability in The Asia-Pacific.* Retrieved March 12, 2017, from https://www.brookings.edu/research/theus-singapore-partnership-a-critical-element-of-us-engagement-and-stability-in-the-asiapacific

Lai, Y. M., & Kuik, C. -C. (2021). Structural Sources of Malaysia's South China Sea Policy: Power Uncertainties and Small-State Hedging. *Australian Journal of International Affairs, 75*(3), 277-304.

Lanvin, B., & Monteiro, F. (2022). *The Global Talent Competitiveness Index 2022. The Tectonics of Talent: Is the World Drifting Towards Increased Talent Inequalities?*Fontainebleau: INSEAD.

Lee, S. -W., & Ducruet, C. (2009). Spatial Glocalization in Asia-Pacific Hub Port Cities: A Comparison of Hong Kong and Singapore. *Urban Geography, 30*(2), 162-184.

Lel, U. (2012). Currency Hedging and Corporate Governance: A Cross-Country Analysis. *Journal of Corporate Finance, 18*(2), 221-237.

Li, Z., Huang, B., Yang, Z., Qiu, J., Zhao, B., & Cai, Y. (2021). Mitigating Drought Conditions Under Climate and Land Use Changes by Applying Hedging Rules for The Multi-Reservoir System. *Water, 13*(21), 3095.

Lim, D. J., & Cooper, Z. (2015). Reassessing Hedging: The Logic of Alignment in East Asia. *Security Studies, 24*(4), 696-727.

Lindenberg, M. (2002). Measuring Household Livelihood Security at the Family and Community Level in the Developing World. *World development, 30*(2), 301-318.

Liu, B. (2012). Sentiment Analysis and Opinion Mining. *Synthesis Lectures on Human Language Technologies,* 5(1), 1-167.

Lobo, M. (2011). *Migration, Citizenship and Intercultural Relations: Looking through the Lens of Social Inclusion*. London: Routledge.

Logistics Performance Index. (2019). *Global Rankings 2018.* Retrieved February 22, 2023, from https://lpi.worldbank.org/international/global

Loi, C., & Lim, J. (2019). Hedging in the Discussion Sections of English and Malay Educational Research Articles. *GEMA Online Journal of Language Studies, 19*, 36-61.

Lowy Institute. (2021). *Global Diplomacy Index.* Retrieved February 22, 2023, from https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org/

Martínez-de-Albéniz, V., & Simchi-Levi, D. (2006). Mean-Variance Trade-offs in Supply Contracts. *Naval Research Logistics (NRL), 53*(7), 603-616.

Mehta, V. (2014). Evaluating Public Space. *Journal of Urban design, 19*(1), 53-88.

Mendiolaza, G. A. (2019). An Examination of Foreign Policy Strategies of Middle Powers During Great Power Competition: A Case Study of Thailand's Strategic Hedging Between a Dominant USA and Ascending China. *AU eJournal of Interdisciplinary Research, 4*(1), 19-36.

Morgan, J. D., & Evans, J. (2022). Public Space Index. In Morgan, J. D., & Evans, J. (Eds.). *Participatory Mapping of Territoriality Across Florida's Beaches* (pp. 41-57). Cham: Springer Nature.

Murphy, A. M. (2017). Great Power Rivalries, Domestic Politics and Southeast Asian Foreign Policy: Exploring The Linkages. *Asian Security, 13*(3), 165-182.

Na, S., Su, Y., & Kunkel, T. (2019). Do Not Bet On Your Favourite Football Team: The Influence of Fan Identity-Based Biases and Sport Context Knowledge on Game Prediction Accuracy. *European Sport Management Quarterly, 19*(3), 396-418.

Nicotra, M., Romano, M., Del Giudice, M., & Schillaci, C. E. (2018). The Causal Relation Between Entrepreneurial Ecosystem and Productive Entrepreneurship: A Measurement Framework. *The Journal of Technology Transfer, 43*, 640-673.

Noorafkan, A., & Tishehyar, M. (2022). From Hegemony to Hedging: Future of The Asia Pacific in Post-Post-Cold War Era. In *International Congress-2022 Future Dynamics in Asia* (pp. 10-16). N.P.: Arel USAM.

Norris, P. (Ed.). (1999). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: OUP Oxford.

Oba, M. (2019). Further Development of Asian Regionalism: Institutional Hedging in an Uncertain Era. *Journal of Contemporary East Asia Studies, 8*(2), 125-140.

O'Brien, K. L., & Leichenko, R. M. (2000). Double Exposure: Assessing the Impacts of Climate Change Within the Context of Economic Globalization. *Global Environmental Change, 10*(3), 221-232.

Ottaway, M. (2013). Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism. Carnegie Endowment. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

Pan, G., & Korolev, A. (2021). The Struggle for Certainty: Ontological Security, The Rise of Nationalism, and Australia-China Tensions After COVID-19. *Journal of Chinese Political Science, 26*(1), 115-138.

Pang, B., & Lee, L. (2008). Opinion Mining and Sentiment Analysis. *Foundations and Trends® in Information Retrieval, 2*(1-2), 1-135.

Porter, M. E. (2008). *On Competition.* Boston: Harvard Business Press.

Qiao, Y. (1996). Stock Prices and Exchange Rates: Experiences in Leading East Asian Financial Centres - Tokyo, Hong Kong and Singapore. *The Singapore Economic Review, 41*(1), 47-56.

Ramin, K., & Meyer, A. (2012). *World Justice – The Rule of Law Around the World.* doi: 10.1016/B978-1-84334-693-7.50003-9

Razak, A. M., & Suhadak, S. (2019). Pengaruh Worldwide Governance Indicators Dan Macroeconomic Terhadap Ihsg (Studi pada Negara Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura, dan Thailand Tahun 2004-2016). *Jurnal Administrasi Bisnis, 71*(1), 1-10.

Reddit. (2022). *Bloomberg Innovation Index 2021*. Retrieved February 22, 2023, from https://www.reddit.com/r/europe/comments/lcefst/bloomberg_innovation_index_2021/

ReliefWeb. (2022). *Global Peace Index 2021*. Retrieved February 22, 2023, from https://reliefweb.int/report/world/global-peace-index-2021?gclid=Cj0KCQiA3eGfBhCeARIsACpJNU9DWFzDCoOXjBGcNy1nmFKWGLgcdrC9pztUJi8Nn9HBD1giwEOs8cEaApbpEALw_wcB

Ružeková, V., Kašťáková, E., & Žatko, M. (2016). *Comparison of the V4 Economies According to International Competitiveness Indices and the Basic Pillars of the Knowledge Economy.* International Conference on European Integration 2016, Ostrava, Czech Republic.

Saeed, T., Bouri, E., & Tran, D.K. (2020). Hedging Strategies of Green Assets against Dirty Energy Assets. *Energies, 13*(12), 3141.

Saha, S., & Yap, G. (2014). The Moderation Effects of Political Instability and Terrorism on Tourism Development: A Cross-Country Panel Analysis. *Journal of Travel Research, 53*(4), 509-521.

Schippa, C. (2011). The Global Peace Index. In Go, F. M., & Govers, R. (Eds.). *International Place Branding Yearbook 2011: Managing Reputational Risk* (pp. 112-129). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Seng, Q. K., Keung, H. K., & Kay Cheng, S. (2008). Implicit Theories of Creativity: A Comparison of Student-Teachers in Hong Kong and Singapore. *Compare, 38*(1), 71-86.

Sorensen, G. (2018). *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World*. New York and London: Routledge.

Stevens, P., Lahn, G., & Kooroshy, J. (2015). *The Resource Curse Revisited*. London: Chatham House for the Royal Institute of International Affairs.

Swaspitchayaskun, J., & Surakitbovorn, S. (2023). Thailand and Its Development Strategies under USA-China Power Rivalry: The Difficulty of Balancing Influence and Hedging. *The Chinese Economy, 56*(4), 330-338.

Taskinsoy, J. (2019). *The Global Competitiveness Index: A Comparative Analysis between Turkey and G8 Nations*. Retrieved February 22, 2023, from https://doi.org/10.2139/ssrn.3500542

The Economist Intelligence Unit. (2020). *Democracy Index 2020.* Retrieved February 22, 2023, from https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/

The Heritage Foundation. (2023). *Country Rankings: World & Global Economy Rankings on Economic Freedom*. Retrieved February 22, 2023, from www.heritage.org/index/ranking

Tidd, J., & Bessant, J. R. (2020). *Managing Innovation: Integrating Technological, Market and Organizational Change.* Hoboken, N.J.: John Wiley & Sons.

UNDP. (2022). *Human Development Report 2021/2022: Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping Our Future in a Transforming World [EN/RU/ZH]*. Retrieved February 22, 2023, from https://reliefweb.int/report/world/human-development-report-20212022-uncertain-times-unsettled-lives-shaping-our-future-transforming-world-enruzh

Vaicekauskaitė, Ž. M. (2017). Security Strategies of Small States in a Changing World. *Journal on Baltic Security, 3*, 7-15.

Vidra, R. (2012). The Pragmatic "Little Red Dot": Singapore's US Hedge Against China. *LSE IDEAS, 15,* 67-73.

Vision of Humanity. (2020). *Global Peace Index.* Retrieved February 22, 2023, from https://www.visionofhumanity.org/maps/

Vu, V.-H., Soong, J.-J., & Nguyen, K.-N. (2022). The Political Economy of China's Rising Role in the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC): Strategies and Instruments of the Chinese Way. *The Chinese Economy, 55*(4), 255-267.

Wang, J. (2018). Innovation and Government Intervention: A Comparison of Singapore and Hong Kong. *Research Policy, 47*(2), 399-412.

Wardle, M., & Mainelli, M. (2022). *The Global Financial Centres Index 32.* Retrieved February 21, 2023, from https://www.longfinance.net/publications/long-finance-reports/the-global-financial-centres-index-32/

Wilkins, T. (2023). Middle Power Hedging in The Era of Security/Economic Disconnect: Australia, Japan, and The "Special Strategic Partnership". *International Relations of the Asia-Pacific, 23*(1), 93-127.

World Economic Forum. (2008). *Global Competitiveness Report 2008-2009*. Retrieved February 22, 2023, from https://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2008-09.pdf

World Economic Forum. (2015). *Global Information Technology Report 2015*. Retrieved February 22, 2023, from https://www.weforum.org/reports/global-information-technology-report-2015/

World Economic Forum. (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. Retrieved February 22, 2023, from https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

Yusuf, S., & Nabeshima, K. (2005). Creative Industries in East Asia. *Cities, 22*(2), 109-122.

Zhu, S., & Pickles, J. (2014). Bring in, Go up, Go West, Go out: Upgrading, Regionalisation and Delocalisation in China's Apparel Production Networks. *Journal of Contemporary Asia, 44*(1), 36-63.

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 15 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2567): 61-94

Japan's Alternative Model For A Cosmolocal Flooding Management: A Case Study From the 2020 Kyushu Floods in Kumamoto Prefecture

Wanwalee Inpin[1] and Maya Dania[2]

Received: 9 May 2023
Revised: 26 October 2023
Accepted: 30 October 2023

Abstract

Despite the current establishment of flood control dams, Kumamoto Prefecture on southern Kyushu Island was severely affected by record-breaking heavy torrential rain that triggered extreme risk flooding from the Kuma River Basin in early July 2020. This study aims to explain the failure of the existing flood control dams to cope with the increasing intensity of river flood risk and examine a social manufacturing strategy that the local Kumamoto community proposed to design an alternative flood control plan. To analyze the dynamic engagement of the local community movement in designing alternative flood control strategies, Max-Neef's human-scale development was integrated into Cosmolocalism (Cosmopolitan Localism), which highlights the importance of human needs, self-reliance and the interconnectedness of people and nature in reducing a global climate disaster risk in the specific local context of Japan. By applying a qualitative method analysis, this study conducted semi-structured field interviews using purposive sampling techniques with flood survivors in three main affected municipalities in the Kuma River Basin (Kuma Village, Hitoyoshi City, and Yatsushiro City). Primary data were also collected from the Kumamoto Municipality office and environmental Non-Profit Organizations (NPOs) in Kumamoto. The result shows that the dam mechanism no longer satisfies the community's needs because the dams do not represent dynamic interactions between people and ecosystems in mitigating flood risks. This study highlights the alternative model of Ecosystem-Based Disaster Risk Reduction (Eco-DRR) proposed by the local community in Kumamoto to transform the dam design of Basic Flood Control to the non-dam design of Basin Flood Control.

Keywords Flood Control, Kuma River Basin, Cosmolocalism, Human-scale Development, Eco-DRR

---

[1] Lecturer, Ph.D., School of Social Innovation, Mae Fah Luang University, Chiang Rai 57100. E-mail: wanwalee@mfu.ac.th
[2] Lecturer, School of Social Innovation, Mae Fah Luang University, Chiang Rai 57100. E-mail: maya.dan@mfu.ac.th

1. Introduction

Floods cause devastation worldwide, frequently occurring in Asia, particularly Japan. Over the past ten years, Japan's archipelago experienced record-breaking heavy disasters that triggered destructive floods. Due to its geographic location, topography, and weather, Japan is a country that is particularly vulnerable to natural disasters (Abe & Ye, 2013). Most of Japan's municipalities are situated on alluvial plains, which have a comparatively high risk of flooding and frequently undergo yearly flooding. In addition to the 2020 Kuma River flood in Kumamoto Prefecture, the Kinu River and Oda River recorded heavy flow of river water caused damages in the Ibaraki and Okayama Prefecture in 2015 and 2018 (Yasuda, Shimizu, & Deguchi, 2016; Shakti & Kamimera, 2019). Flooding has become increasingly frequent in Japan in recent years, concurrent with observations of global climate change and an increase in extreme weather occurrences. The risk of floods may also increase due to unpredictable rainfall behavior over complex urban systems and changing environmental conditions (Shakti, Kamimera, & Misumi, 2020).

At the beginning of July 2020, Kyushu Island was battered by a deluge of rain. Flooding triggered by the rains severely damaged the urban areas along rivers, especially in Kumamoto prefecture. Kuma River, locally known as Aberagawa (in Japanese means a raging river), is one of the three fastest-flowing rivers in Japan after the Fuji River in Nagano, Shizuoka, and Yamanashi prefectures as well as the Mogami River in Yamanashi prefecture. Before flowing into the Yatsushiro Sea, the Kuma River travels through Yatsushiro City, Hitoyoshi City, and Kuma Village in Kumamoto Prefecture. In the disastrous event of the 2020 Kyushu Flood, the three areas passed by the Kuma River suffered the most devastating casualties. In Yatsushiro City, the flooded area was 1,150 km, which impacted 6,280 houses. Likewise, in Hitoyoshi City, the flooded area covered a 518 km area for almost 5,000 houses. In Kuma village, the water submerged all houses to a depth of more than 5 meters, with floodwaters and mud rushing into the home. Over 60 people died in Kumamoto Prefecture due to the catastrophic occurrence in 2020, and thousands of residents were instructed to evacuate (Izumi, Das, Abe, & Shaw, 2022).

As devastating floods become more frequent, flood prevention systems in the river have gained more attention from the public, and discussions about dismantling dams in Japan are becoming more prevalent (Fukuoka, Sumi, & Horiuchi, 2013). In the Japanese context, river basins have been a major casualty of postwar economic development. Dams have significant advantages in terms of electrical power, water supply, irrigation, and flood control, and these effects have contributed to the development of Japanese society (Noda, Hamada, Kimura, & Oki, 2018). On the other side, dams also altered the natural variability in the water flow regimes and led to environmental degradation (Mori, Onoda, & Kayaba, 2018). With the effects of climate change becoming apparent, extreme floods may

occur again, and residents are concerned about the capability of the dam system to prevent future devastating floods. Thus, examining alternative flood control policies for strengthening community resilience for sustainable development is crucial.

This study highlights a social manufacturing vision and strategy the local community performs to employ participatory design and collaborative production for sustainable flood management in Kumamoto Prefecture derived from a case study of the 2020 Kyushu flood. Max-Neef's Human-Scale Development is incorporated to provide a new model to understand the dynamics of design-led societal transition in an existing development policy model in flood management that increasingly emphasizes human satisfaction (needs fulfillment) through multiple existential modes related to the quality of life envisioned in Ecosystem-Based Disaster Risk Reduction (Eco-DRR) policy. Eco-DRR shifts from global economic dependence to local interdependence compatible with environmental protection to build community resilience. Subsequently, Cosmopolitan Localism (Cosmolocalism) is applied as a framework to analyze the trajectory beyond globalization as an alternative to address the challenges of development policies articulated in social and political agendas at macro to micro levels. While Cosmolocalism is often applied in discourses of Politics, Economics, Mode of Design and Communication, this study offers a novel insight into rethinking a link between environment and globalization that emphasizes the role of community development in Disaster Risk Reduction (DRR).

2. Flood Control Management in Japan

2.1 Brief History of Japanese Flood Control Policy

Based on historical records, Japan has a long history of dealing with flooding, and measures on the floodplain are a method that has yet to be developed for disaster mitigation. The brief history of Japanese flood control policy is specified in Table 1.

Table 1: Japanese Flood Management

Century	Period	Infrastructure	Flood Policy
6th	Nara Era (710-794)	Dike Management	Yoro Code 757 (build resettlement, collective work of community)
17th – 19th	Edo era (1603–1867)	Levee Construction	Dike and Irrigation Standards 1800s (a collaboration of local government – community)
19th – 20th	Meiji Restoration (1868 – 1922)	Dam Reservoirs and Channels	The River Act of 1896 (centralized flood management)
20th - current	Post-World War II (1940s – 1990s)	Multipurpose Dams River Class Category Respond to Socio-Economic Impacts of the Flood Compensation, Warning/Evacuation Mega-Structures of the Super Embankment River Restoration	- The Specific Multipurpose Dam Acts 1957 - The River Law 1964 (First Amendment) - Special Measures Act for Areas with Water Resources 1973 - Comprehensive Flood Control 1977 - Protection from Extreme Floods 1987 - The River Law 1997 (Second Amendment)

Source: Authors, adjusted from Literature Review part 2.1

As indicated in Table 1, Japan's earliest recorded flood disaster occurred in the middle of the sixth century (Huang, 2014). In Japan, in the Nara era (710–794), dike management as a public river engineering work was begun with the Yoro Code, enacted in 757, which stipulated several flood management rules to mandate the provincial governor and local government to manage the dikes along the river and order people to repair any damages to the dikes (Matsuki, 2012). Flood mitigation strategies based on inundation rather than continuous embankments were used to deal with flooding of the Kamo River from 1451–1500 in Kyoto and flooding of the Kizugawa River during 1590–1989 (Kawasumi, 2004). Open levees on riverbanks showed how systematic flood control management in Japan was based on defensive measures to prevent flooding during the Sengoku period in the late fifteen to sixteenth century (Taki, 2022).

With the expansion of additional rice fields and the intensification of land usage during the Edo era (1603–1867), large-scale flood control management by using continuous levee flood control steadily gained popularity, particularly in the

Yahagi River and Tone River, due to advancements in civil engineering methods (Tomita, Sumi, & Sugita, 2013), until the middle of the eighteenth century. Levee construction appears to have been a key component of flood management in a traditional community in Japan, known as "Wajyu levees" (ring levees) and "Kasumi levees," or designing elevated houses and setting up floodplains instead of building river embarkments and reservoirs (Oki, Nakamura, Okada, & Ito, 2018).

The Japanese modernization period started during the Meiji Restoration (1868–1922) with the opening of Japan to the world and the desire to seek knowledge from the West (Takahasi & Uitto, 2004). Japan experienced numerous destructive floods in 1885 in many areas of the country. The Meiji Government prioritized flood control infrastructures to protect the downstream areas of the river from inundation (Stalenberg & Kikumori, 2014). Since the sixteenth century, Japan has been creating environmentally friendly technologies for disaster risk reduction strategies executed on the principle of a co-existence of the river and human activity (Nakamura et al., 2019). However, since modern technologies were introduced in European countries in the Meiji era, the significance and necessity of natural measures have been transformed into river improvement projects involving dam reservoirs and channels for water management and river structure measurement (Nakamura & Oki, 2008). Under the River Act of 1896, flood control in Japan was administered through large-scale flood control projects over rivers under the Ministry of Home Affairs. In the Taisyou Era of the First World War, river control was used to improve flood control and agricultural productivity under the policies of the Irrigation Combination Acts and the Cultivated Arrangement Law (Takezawa, Gotoh, & Takeuchi, 2007).

Following the Second World War, Japan had to recover from the war's damage and respond to severe typhoons and floods, such as the Kathleen typhoon and the Isewan typhoon (Sakurai, Murayama, Sato, & Oda, 2022). In 1953, the government established the Council of Measures for Forest Protection and Flood Protection to formulate post-war flood management, and the Specific Multipurpose Dam Acts were enacted in 1957 to construct multipurpose dams for flood prevention and hydroelectric power generation under the obligation of the river administrators, namely the Ministry of Construction (Ishiwatari & Sasaki, 2022). The Emergency Measures for Forest Protection and Flood Protection and Special Account for Flood Protection were established in 1960 as the first long-term flood prevention plan, with 100 major river works approved for the budget plan within 15 years (Koike, 2021).

To manage the river with the government's budget plan, the River Law was revised in 1964 to categorize rivers based on the River Class's category. River systems deemed important for the national economy and people's lives are designated as "Class A river systems" (109 river systems) and administered by the Minister of Construction. The others are designated as "Class B River Systems" (2,691) and administered by the prefectural governors. Mayors manage additional, smaller rivers, to which the River Law does not apply. As dam construction and flood control infrastructure grew rapidly in rivers, the government announced the flood return period was 100–200 years for the Class A river system and 50 years for other rivers (Nakamura & Oki, 2018).

To respond to the socio-economic impacts of the floods, the Japanese government established the Special Measures Act for Areas with Water Resources in 1973 to avoid major disruptions for the residents and improve the welfare of the affected populations from the severe floods in cases where floods submerge 20 or more houses or more than 20 hectares of agricultural land. However, as more and more cities and urban areas were impacted by floods, in 1977, the River Council enacted Policies for Comprehensive Flood Control Measures to recognize compensation and a comprehensive approach to the development of flooding-resistant buildings and the establishment of warning and evacuation systems (Matsumoto, Mizuno, & Onagi, 2013).

With the occurrence of extreme floods that exceeded the dams' design level, the government established the Policies for Protection from Extreme Floods in 1987 to raise the safety level of flood control with mega-structures of the super embankment and a series of super high and wide levees to elevate the ground level of existing levees integrated with public buildings and community residents for 300–500 meters (Kundzewicz & Takeuchi, 1999). However, the extreme-flood control mechanism was insufficient to hold the impacts of megafloods and torrential rain disasters, causing breaks in artificial levees and inundation from the overflow capacity of the dams (Nakamura & Shimatani, 2021). Moreover, climate change limits the use of dams as a flood control mechanism because extraordinary levels of stormwater may frequently exceed the intended capacity level of the dams' structure (Muda, Tukiman, Amin, Hussain, & Khidzir, 2020).

Finally, in the 1990s, issues of environmental degradation in riverine ecology in Japan became an important discussion for river administration and local communities, particularly on three main worrying situations: diversity of river habitat, hydrological cycle, and the relationship between the river and local communities (Nakamura, Tockner, & Amano, 2006; Nakamura & Oki, 2018). After proposing the Future Policy for Improvement of River Environment to

recover the river environment and social-economic impacts from the river use, the River Council made the second amendment of the River Law in 1997 that invited public participation regarding river restoration from large dam construction projects to transform into "nature-oriented river works" (Nakayama, Fujikura, & Yoshida, 2002). Imperatively, the River Law 1997 highlights the need to improve the ecological system and encourage community engagement that incorporates long-term resilience strategies to address complex threats of flood hazards.

2.2 Flood Control Mechanism for Rivers in Kumamoto Prefecture

This part will particularly focus on implementing Japan's flood management policy in Kumamoto Prefecture. Particularly in the years right after World War II, flood damage in Japan has been extremely severe (Koike, 2021). For example, in 1972, Kyushu Island suffered significant flood damage and hundreds of human casualties. Since the 20th century, multipurpose dam construction has predominated the flood control policy in Japan by using the mechanism of Large-Scale Flood Control Structures (LFCS) (Ueno, 2002). As mentioned in the River Law, levee building and river channel improvement focused flood control efforts on high water management to construct continuous and high embankments for keeping the water in the drains. As a result, a major focus of Japanese disaster policy has been dealing with flood control, which promptly diverts flood waters to the sea. Nonetheless, LFCS increases the flood discharge flowing down the river channels and the volume of flood runoff (Zhai, Sato, Fukuzono, Ikeda, & Yoshida, 2006). The Kyushu flooding indicates the failure of embankments from exceeding the volume of rainfall with the loss of water detention capacity in river basin catchments (Sato, 2006).

In Kumamoto Prefecture, the Kuma River forms a major watershed in central Kyushu Island in Southwest Japan. The Kuma River basin is located in a rainy area in central Kyushu, where heavy rains caused by rainy season fronts and typhoons are likely to fall. Around 82 small and medium-sized rivers flow into the Kuma River with several tributaries before flowing to the Yatsushiro Sea. The river basin has experienced numerous floods, including the most devastating floods in Showa 40 (1965), Showa 57 (1982), and the most recent worst flood in Reiwa 2 (2020). Most of Kumamoto's past flooding incidents involved a significantly higher water level than the planned high-water level, causing overflow flooding during the heavy territorial rain event. Likewise, recent embankment failure-related flood disasters in Kumamoto have caused cascading flood hazards for the local people (Sato, 2006).

The residents blamed the river administrators for lacking countermeasures to mitigate the disaster's impacts because they considered the big, damaging flood

occurred due to the rainwater exceeding the dam's storage and river discharge, causing floodwater to spill over the artificial levees and inundate residential areas and community farmlands (Ishiyama et al., 2022). Kuma River, which was once renowned for its fish diversity and abundant water resources, has suffered degradation of the natural environment in the last 50 years, primarily because of the building of dams, barrages, and concreted waterways. It is surrounded by several medium-large size dams installed as flood control mechanisms in its tributaries, such as namely Arase Dam (since 1955), Setoishi Dam (since 1958), and Ichifusa Dam (since 1960). The existing dams were built in the postwar reconstruction period and stored sedimentation for decades (Onda, Sumi, & Asahi, 2018). While the Kawabe Dam on the Kawabe River is a newly planned flood control project in Kumamoto, and its development is still under public debate.

The anti-dam movements in Kumamoto were started in the late 1960s among the residents around the dam sites to oppose community relocations and environmental destruction (Takahasi & Uitto, 2004). For the residents, the dam construction has been considered to fragment the river environment's connectivity through the deterioration of river flow and sediment transport (Nagayama et al., 2020). There have been some civic appeals from the Fishermen's Association to remove the Arase dam because of the suspicion that it promotes floods upstream where the water level was raised, which also damaged Ayu (Japanese sweet fish) fisheries in the Yatsushiro inland sea (Ohtsuki, Nihei, & Shimatani, 2013). Moreover, the residents also experienced the first damaging flood in their neighborhood in 1965 and reported that the water stored in the dam smelled bad (Noda et al., 2018).

After decades of public debates on the environmental restoration of the Kuma River, the Governor of Kumamoto Prefecture decided to remove the Arase dam in 2010, with the removal works set to occur in six phases from 2012 to 2017 (Young & Ishiga, 2014). The decision to remove the dam is a significant process that reflects community participation in understanding the concerns of the local people with the potential social and environmental impacts of the existing flood control measurements in Kumamoto Prefecture.

3. Flood Management and Eco-DRR for Sustainable Development

This part will explain how applying only flood risk management policy is insufficient to mitigate the flood hazards for the local community. According to Disse, Johnson, Leandro, and Hartmann (2020), flood risk management is distinct from flood resilience in its primary objective. Flood risk management aims to reduce damage before the flood event, while flood resilience aims to reduce losses

during and in the aftermath of flood incidents. Flood risk management focuses on developing a flood prevention system by structural measures (infrastructural construction like dams and channels) against a design discharge and non-structural measures (flood monitoring, early warning systems, emergency responses, and compensation) to flood-prone areas, making the communities less vulnerable to flood hazards. The authority and the local community share responsibility for flood risk measures to decrease flood damage and increase flood risk awareness (Baan & Klijn, 2004).

Studies from Hegger et al. (2016) and Morrison, Pedrosa, Santos, Gomide, and Ferreira (2018) explained that structural measures such as dams could be resistance strategies to achieve resilience from flood hazards. In recent decades, flood control mechanisms utilizing large dams and artificial levees for diversion channels have been dominant measures among global countries as flood risk management. Especially from the 1950s to the 2000s, nearly 2000 large dams were constructed in rivers in Japan (Takahasi & Uitto, 2004). Kundzewicz and Takeuchi (1999) described dams and artificial levees as flood wats and improvement of flood channel capacity as "structural flood protection and mitigation measures."

Neumayer, Teschemacher, Schloemer, Zahner, and Rieger, (2020) termed technical measures to dam constructions with the largest visible, ecological, and hydraulic impacts in line with a definition from Triyanti and Chu (2018) and Sato (2006) that named large-scale engineered interventions or Large-Scale Flood Control Structures (LFCS) to prevent the risk of the flood as hard infrastructure. To Article 44 of the River Law, in Japan, weirs are called dams if they are more than 15 m high that function as flood control and other multi-purposes under the jurisdiction of the Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (MLIT) (Nakamura & Shimatani, 2021).

However, considering the negative environmental effects of the dams along with the alignment to the UN's SDGs to include biodiversity conservation, technical measures in hard infrastructures such as dams are recently considered a failure in a long-term DRR strategy to interact with the natural riverine ecosystem and allow species to thrive in their habitat (Oyekanmi & Mbossoh, 2008). According to Liao, Chan, and Huang (2019), the perception of only applying flood risk management in developing a flood resistance strategy is important but incomplete. A study by Disse et al. (2020) suggested combining flood risk management and flood resilience approaches to reduce the risk and add strength to social and ecological capacity. Studies by Bhamra, Dani, and Burnard (2011), Dabson (2015), and Rodina (2019) mentioned resilience as complex integrated

social and ecological systems to develop human and environmental conditions. Dissanayaka, Tanaka, and Vinodh (2022) further explained that a well-structured ecosystem is a natural buffer to reduce physical exposure to hazards. Studies from Gilbert (2010) and Kuang and Liao (2020) described flood resilience as the ability to recover from a flood event to a functional state as quickly as possible.

To integrate DRR actions toward resilience, a study by Triyanti & Chu (2018) proposed an emerging integrated ecosystem-based approach to DRR that is environmentally sustainable and socially equitable, called ecosystem-based disaster risk reduction (Eco-DRR). According to Estrella, Saalismaa, and Renaud (2013), Eco-DRR highlights the harmony of society and nature to enable DRR efforts through sustainable management, restoration, and conservation of ecosystems. Dalimunthe (2018) examined the notion of Eco-DRR that has emerged in Indonesia to prioritize a healthy and managed ecosystem to enhance community resilience with sets of activities related to the conservation and restoration of the environment with formal commitments from local governments and participation of the local communities.

Studies by Naumann, Davis, Kaphengst, Pieterse, and Rayment, (2011), Liquete et al. (2015), and Vallecillo et al. (2018) further mentioned that countries in the European Union have started taking more environmentally friendly measures to prevent flood risks with the green infrastructure initiatives of the EU's post-2010 biodiversity policy. For example, in the Netherlands, the Four Capacities approach is applied to achieve resilience that includes Threshold Capacity (flood resistance), Coping Capacity (flood damage reduction), Recovery Capacity (losses restoration), and Adaptive Capacity (diversity of measures application) (de Graaf, van de Giesen, & van de Ven, 2009). The principle of integrating social and ecological resilience into DRR policy has also been translated into the Green Infrastructure policy implemented in several countries in the EU.

According to the European Commission communication in 2013, Green Infrastructure is described as a strategically planned network to provide a variety of ecosystem services by integrating natural and semi-natural areas with three crucial elements, such as ecological interconnection, components of conservation, and the multifunctionality of ecosystem services (Maes, Crossman, & Burkhard, 2016). Green Infrastructure has been considered to replace the Gray Infrastructure or engineered assets to provide multi-functional services to human society, which deteriorates the ecosystem and natural landscape. Nevertheless, the Gray Infrastructure is still pivotal against disaster risks and hazards, such as dams and tunnel systems (Onuma & Tsuge, 2018).

The restoration of the ecological system in the Eco-DRR approach underscores the importance of ecosystem services to mitigate flood risks and contribute to flood resilience by allowing diverse ecosystems to provide natural flood barriers. A study by Takeuchi, Nakayama, Teshima, Takemoto, and Turner, (2016) further examines an important factor in establishing Eco-DRR for flood management, such as strengthening the link between the residents and the natural landscape to develop social and ecological resilience through ecosystem restoration and conservation. Consequently, Eco-DRR requires building a self-sustaining community and putting the residents at the center of DRR policy among multi-stakeholders connections to enhance social and ecological capability for sustainable development.

4. Cosmopolitan Localism (Cosmolocalism)

4.1 Cosmopolitanism, Globalization, and Localism

The word "kosmo" (κόσμος), which means world or universe, is derived from the classic Greek in the socio-historical context of the "polis," a political model in the Athenian democracy to Roman empire period, to be later extended into the term "kosmopolites," proposed by Diogenes of Sinope, meaning a citizen of the world to express a sense of belonging beyond the limit of the locality of a specific place (Schismenos, Niaros, & Lemos, 2020). The idea of "kosmopolites" was revived in the Age of Enlightenment, notably in the work of Immanuel Kant, Perpetual Peace, providing the conceptual basis for the universal law in rational necessity linking nations together on the ground to the point that "violation of the laws in one part of the world is felt everywhere" (Nussbaum, 1997; Fine, 2007). Kant's idea of Cosmopolitanism was founded on the commonality of human beings as citizens and envisioned the conceptual basis of universal humanity regarding mutual hospitality and responsibility towards each other because "we are unavoidable side by side" (Held, 2003).

In the 21st century, a German sociologist, Ulrich Beck, proposed the cosmopolitan notion as a response to globalization as a "reflexive modernization" in the emergence of unanticipated global events to which citizens must react at once (Beck, Giddens, & Lash, 1994). Global risks have connected citizens across state boundaries to experience enforced Cosmopolitanism and globalization concurrently and develop a global risk awareness; thus, for Beck, Cosmopolitanism is also Cosmopolitanization (Beck, 2006). Beck's Cosmopolitanism considers the condition of the 21st century as the "condition humana" that can only be understood globally and highlights the interconnectedness among societies that he called "cosmopolitan societies" experiencing a threefold crisis, namely the crisis of nature

(cosmos), the crisis of the paradigm of nature-state politics (polis), and the crisis of control and rationality (Beck, 2012).

Beck's Cosmopolitanism proposed the collective identification of a world-risk society by imagining global solidarity under the control of global norms ingrained in the international agenda. However, in the same direction, it also implied a dynamic relationship between the global and the local in an interconnected and reciprocal manner (Beck & Levy, 2013). In a world of global interconnectedness, the global risk is then understood as anticipated local risks, which are the cultural dimensions of globalization that emphasize the interaction between local and broader social movements toward global integration (Turner & Holton, 2015). According to Kossoff (2019), although globalization is creating a new global consciousness that transcends local differences, it is also at the root of many planet-wide problems to which Localism has been a common response. For example, it is attached to a big-picture of a global system with its failing symptoms, such as social-economic inequality and environmental degradation (Norberg-Hodge, 2014).

Because Localism pertains to greater local control and participatory democracy, recent scholarship has shifted towards increased theoretical interest in political activities embracing various forms of Localism to resist neoliberal globalization's forces (Ayres and Bosia, 2011; Starr and Adams, 2003). The local communities are commonly more prepared to adapt to higher-velocity dangers because they have acquired collective experiences from previous catastrophic events (Hobfoll, Tirone, Holmgreen, & Gerhart, 2016). For instance, the Asian tsunami has been called a wake-up call for the global community about global disaster risk. However, Localism also limits the boundary of localities; as Schismenos et al. (2020) mentioned, the locality is more understood as a place than a space that is existentially bound with the individual's sense of self-location in the world. Karkkainen (2002) asserted that Localism had been critiqued as a potentially ineffective scale for political action. Eventually, Cosmopolitan Localism recognizes the value of context-specific movement and acknowledges collaboration's importance in coping with global-scale challenges.

4.2 Cosmolocalism and Human-Scale Development in Eco-DRR Configuration

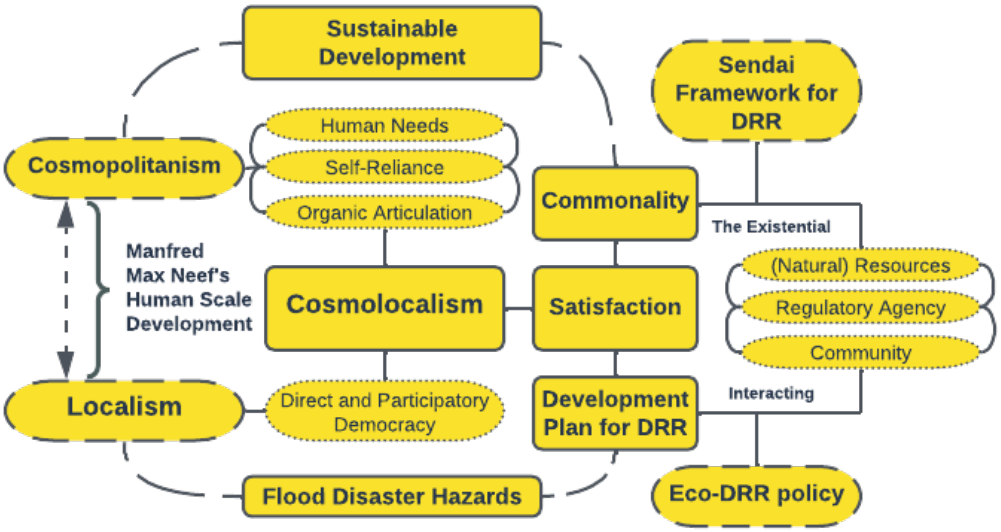
Wolfgang Sachs (1992) is credited with creating the term "Cosmolocalism," which he defines as the preservation of the "placeness" associated with locality while simultaneously projecting it internationally without jeopardizing its particularity. Cosmolocalism promotes the independence of the local within the interdependent global network without risking the particularity of the local. It aims to bridge local and global communities through a reciprocal

relationship in addressing problems from unsustainable global systems. New reflections are emerging from the local community and aim at opening up a social transformation that is equal, co-existence, and interactive through interconnected processes of citizen empowerment and environmental movements (Feola, 2015).

Unlike glocalization, which moves from locality to universality, Cosmolocalism acknowledges the local as the site of social co-existence and emphasizes the potential of global networking to support local communities within a global network of equal cooperation (Sachs, 1992; Schismenos et al., 2020). Max-Neef (1991) emphasizes the cosmopolitan localist vision to address how local communities should be able to meet their needs for societal well-being that are also comprised of non-material and intangible needs (such as affection, subsistence, understanding, freedom, identity, security, creation, protection, transcendence, and participation). In Max-Neef's Cosmolocalism, human needs are seen as shared global norms, although how they might be satisfied vary depending on place and culture (Max-Neef, 1991). Cosmolocalism recognizes more than a way or strategy to design social and environmental knowledge synergies based on commonality, freedom, and innovation toward the futures of the public sphere and shared reality as a common (Ramos, 2021).

From Max-Neef human development approach, the autonomy of local communities and individuals is essential to advance Cosmolocalism strategies that empower community resilience and productive infrastructures globally. It also recognizes the local solidarity and mutualization that a successful ecological shift cannot happen without sufficient social justice. Furthermore, Bauwens and Ramos (2021) contend that to ensure that ecological and social issues can be resolved locally and globally, cosmolocal production requires collaborative knowledge production based on local empowerment. As shown in Figure 1 below, this conceptual framework illustrates how Max-Neef's model sketches the preferred alternative system envisioned by the residents impacted by the failure of existing flood control mechanisms in coping with global threats of disaster hazards.

Figure 1: Max Neef's Human Scale Development – Cosmolocalism to be applied to the case study of the 2020 Kyushu Floods in Kumamoto Prefecture



Source: adjusted from Max Neef's Objectives of Human Scale Davelopment (1991) and Ramos' Cosmolocalism Commonality (2021)

In the case study of the 2020 Kyushu flood, Japan's flood control direction still relies on dams and ideas are invited from the public to implement the future sustainable flood management from disaster threats. Therefore, this study examines the practicality of Cosmolocalism in DRR configuration in responding to the social-economic and environmental limitations of the current flood management model of dams, which has persisted for decades in Japanese society. Cosmolocalism is perceived as an alternative way for collaborative policy design to create local community resilience with globally shared resources known as "the commons" (Schismenos et al., 2020).

Max Neef elaborated a matrix of plural existential modes of fundamental human needs to be fulfilled (satisfied), including being, having, doing and interacting. By integrating Max-Neef's model of Human Scale Development, human needs, self-reliance ability, and organic articulation are perceived as essential modalities for human fulfillment. The (natural) resources, regulatory agency, and the community are the commonality types for creating collaborative production in Cosmolocalism. They can serve as a synergic satisfier (interacting) existential mode. In commonality, environmental resources such as rivers are shared among communities. The riverine flood is a disaster hazard to the local

community and is addressed by the international framework, such as Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (SFDRR).

Max Neef's Cosmolocalism reinvents the local community's vision to collaboratively design a development plan for DRR with a regulatory agency that corresponds to the limit of the neoliberal technological revolution, particularly formed in dams, by proposing Ecosystem-Based Disaster Risk Reduction (Eco-DRR) policy that recognize a vital role of environment and ecosystem in the implementation of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction and the 2030 Sustainable Development Agenda.

5. Methodology

This study used qualitative method analysis in an exploratory case study to develop a more comprehensive understanding of the flood risk characteristics, damage and alternative countermeasures from the 2020 Kyushu floods. The study collected data through a literature review and semi-structured field interviews with eight flood survivors as residents in the three areas with the most devastating impacts from the 2020 Kyushu flood in Kumamoto Prefecture. A purposive sampling technique was applied to deliberately select specific participants who directly experienced the 2020 Kyushu floods in Kumamoto Prefecture based on inclusion criteria who were residents of the submerged zone in the three municipalities in the Kuma River Basin, which are: Kuma Village, Hitoyoshi City, and Yatsushiro City. Purposive sampling was applied to acquire samples when members of the population being studied are qualified and eager to provide information about a phenomenon of interest based on their knowledge or experience (Etikan, Musa, & Alkassim, 2016). The participants were contacted before field research, and appointments were made to visit the participants in their agreed location.

The semi-structured interview was conducted for approximately 45 to 60 minutes per participant as the key informant. Before the interview, the participants were asked permission to have their information recorded. Due to the language barrier, the interpreter from Japanese to English was assisted. The information on the research participants is presented in Table 2.

Table 2: Key Informants of Residents in Kuma River Basin

Interviewees, Living Areas	Outlined Information
Resident 1, Kuma Village	In his 40s, he is the chief priest of a temple in the Kamise district of Kuma Village, a disaster-stricken area. Immediately after the disaster, he formed a self-help group of local people. He is dissatisfied that the government needs to reflect the residents' voices. Concerned about the future of the community, including population decline, if the national and local governments continue to take the lead in recovery and reconstruction.
Resident 2, Kuma Village	Her single mother was a disaster victim and now temporarily resided in a designated temporary housing facility in Hitoyoshi City. She moves to Tokyo alone and has frequently returned to Kuma Village to support her community in restoring the river area since the disaster.
Resident 3, Hitoyoshi City	She is the wife of the head of the Hitoyoshi Onsen Ryokan Association. She owns a local inn beside the Kuma River area, which was flooded about 4 meters. Although the inn is in a flood-prone area, she hopes to live in harmony with the river because Hitoyoshi's tourism industry will decline if a dam is constructed.
Resident 4, Hitoyoshi City	He is the core member of the citizens' group established in 1993 to oppose the Kawabe River Dam establishment. His group members were also affected by the flooding. He has advocated for a flood control policy that does not rely on dams since 2008 because he believes the flooding occurred without effective measures. After the flooding, his group continued to propose and point out to the national, prefectural, and municipal governments the need for more verification of heavy rainfall and flood control measures by the national and prefectural governments and the lack of participation by residents.
Resident 5, Hitoyoshi City	He is a fisherman and owns a fish farm. He lost the boat due to flooding or flood damage to his home and place of work. The loss of the local fish, the *Ayu* sweet fish (symbolized clear water), for the fishermen's livelihood and the fact that the dam will not stop flood damage are the main reasons why the fishermen group, including him, oppose it.
Resident 6, Yatsushiro City	In his 80s, he experienced the great flood at his own home. His house and grocery store were inundated by 2.7m of water. He failed to escape and was rescued by helicopter. In the past, he worked hard to campaign for the removal of the Arase Dam. Even after the disaster, he still insists that dams are unnecessary.
Resident 7, Yatsushiro City (Husband)	In their 40s, their house was inundated by 3 meters of water, and they were rescued with their child. After the flood, he bought a house in downtown Yatsushiro and moved there. They are now concerned about the future of the environment and the community in the affected area, hoping that the authority hears their voices on the countermeasures of the flood.
Resident 8, Yatsushiro City (Wife)	

Source: (Data collected from field research in Kumamoto Prefecture, Japan, on April 1-3, 2023)

Besides key informants' interviews, primary data sources were also taken from the Kumamoto Municipality Office and environmental non-profit

organizations (NPOs) in the prefecture. Afterward, content analysis was utilized to examine the data following the conceptual framework of Max-Neef's Cosmolocalism to evaluate the active participation of the local community movement in developing flood management strategies based on characteristics of human needs, self-reliance, and the connectivity of people and nature.

6. Basic Flood Control Mechanism in Kumamoto Prefecture

6.1 Flood Risk, Damage, And Alternative Countermeasures

This part will particularly explain the flood risk assessment from the 2020 Kyushu flood in Kumamoto Prefecture and analysis of how the flood risk management by dams is considered insufficient to protect the lives and livelihood of the residents. Primarily, based on the Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (MLIT) information, Japan categorizes flood risk into five hazard levels, as shown in Table 3.

Table 3: Flood Risk Characteristics in Japan

Level of Hazard	Inundation Depth (meters)	People Vulnerability
Level 1	≤0.5 m	Very low risk
Level 2	0.5 – 1 m	Low risk
Level 3	1 – 2 m	Medium risk
Level 4	2 – 5 m	High risk
Level 5	≥5 m	Extreme risk

Source: MLIT (2020)

Flood risk is explained by the level of the external force of the flooding hazard and the vulnerability of the people to inundation depth caused by the flood. People and surrounding buildings are classified as safe when the inundation depth is less than 0.5 meters. In level 2, when the inundation depth reaches 1 meter, the evacuation zone for the people becomes quite difficult, although the risk is considered low. When the inundation is between 1 to 2 meters, people will start to sink and be forced to be evacuated to higher ground. People enter the danger zone when the hazard reaches level 4 with an inundation depth is 2 to 5 meters. Level 5 risk with an inundation depth of more than 5 meters is considered an extreme flood situation. Even residents who stay on a higher roof will no longer be safe.

According to the Geospatial Information Authority of Japan (2020) report, in early July 2020, the torrential rain broke the record for intensified downpours of more than 400 mm in less than 24 hours in Kyushu Island. Heavy rainfall exceeded the volume of water capacity in the design of the LFCS, triggering

unprecedented damaging floods through debris flows from mountainside collapses and seized properties. The failure of the embankments increased the pressure of the floodwaters in a short collapse time to breach the water widely to the residential areas. As informed by the residents, on July 4, 2020, heavy rainfall started pouring down on the Kumamoto areas at midnight. In the early morning, from 7 to 8 am, huge discharge flows swept residential areas and offices of local government (Mukunoki et al., 2021).

Per the definition of flood risk from the Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (MLIT), the 2020 flood brought a level 4 and a level 5 hazard to residents in Kumamoto when they could only have the possibility of being safe if they climbed to the roof. The 2020 flood was rapid, and a sudden huge water discharge flew to the residential zone, leaving people with insufficient time to evacuate to higher ground. The National Institute of Land Management reported that the worst flooding occurred in Hitoyoshi City and Kuma Village in Kumamoto Prefecture. The maximum depth of flooding in Hitoyoshi City was estimated to be about 6 meters. In Hitoyoshi City, the right-side bank was where the inundation area was wide, and location of residents died from the flood.

Based on the interview with residents in Kumamoto Prefecture, the disaster of the 2020 Kyushu Flood is known as the Tsunami Flood from the Reiwa July 2 Heavy Rain. As shown from the analysis by Professor Terunori Omoto of Kumamoto University (NHK, 2020), the flow velocity of the flood was about 5 meters per second, and the residents considered it like a tsunami because a large amount of water rushed with speed into the village with destructive power to destroy buildings and infrastructures in a very short period.

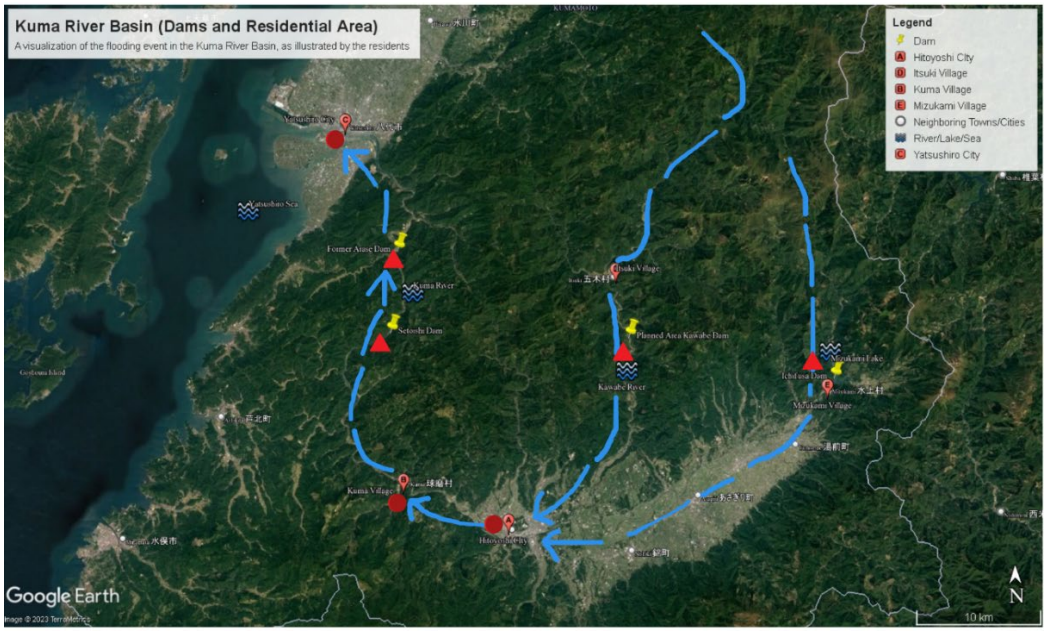
According to the report of the Kyushu Regional Development Bureau of the Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (2020), an inspection from the verification committee conducted after the flood announced the loss of 65 lives, the missing of 2 people, the injury of 47 people, and damage to over 9,000 houses, mainly in the southern region of the prefecture. Furthermore, the flood also caused damage to the transportation infrastructure, with 17 bridges collapsing and roads becoming impassable to isolate access to the impacted villages. Among other locations in the Kuma River Basin, Kuma Village had the highest number of human losses, with 25 people losing their lives. Due to the inundation, 41 ha of farmland were damaged, and 81 agricultural facilities were destroyed. In each village, community facilities, such as public halls, shrines, and temples, also suffered much damage. In Yatsushiro City, debris flows were reported to have caused more damage to houses and washed away buildings along the river line.

In the 2020 flood incident, the rivers overflowed along the Kuma River, and several roads in Ashikita Town, Sakamoto Town, Kuma Village, and Hitoyoshi City were submerged. In his study of flooding incidents in Japan, Sato (2006) demonstrated that floods were not only a result of natural causes and noted that river dam projects had also led to an increase in peak flood flow. Embankment failures led to devastating damage in those areas where the river channel and the land in the river levee were connected. The large-scale flood was triggered by the sudden rise in the water level of the main river of Kuma River and the clogging of the river channels. The residents reported an emergency discharge from the upstream Ichifusa dam, while the downstream area of Hitoyoshi City had already been flooded. They testified that floodwater was overflowing and requested alternative solutions to flood control management aside from faulty manufactured dams.

Over the past few decades, the Kuma River Basin has undergone significant changes as rivers have been turned into engineered channels, leaving them with more artificial and less natural environments. The 2020 flood in Kuma River gave an example of flood risk disasters resulting from increasing embankment heights and channel capacity, increased floodwater force and volume, and embankment failures brought on by rainfall that exceeded design specifications. However, the failures of the structural measures also brought losses for the residents. In the Kuma River basin, the riverside area was devastated. Concrete walls were being shattered; houses were being destroyed and washed away as if gouged out of their foundations, especially in Yatsushiro City, Hitoyoshi City, and Kuma Village. Where the river channel and the land in the river levee were connected, the loss of houses and local people's livelihood was remarkable.

As illustrated in Figure 2, the destructive flood mainly occurred in the lower part of the Kuma River Basin, where Ichifusa Dam and Setoishi Dam are established on the west and east side of the uppermost part of the mainstream.

Figure 2: A visualization of the flooding event in the Kuma River Basin



Note: (Symbol information: ● means the submerged zone; ▲means the location of the dam; with arrow direction to show the flow of the flood water from the upstream to the downstream area in the Kuma River Basin, as illustrated by the residents)

6.2 Human-Scale Development in Flood Risk Management

This part will focus on how the existing flood risk management has not only failed to prevent the flood caused by the increasing intensity of the rainfalls but is also disastrous to prevent loss for the residents' safety. Therefore, examining how the flood risk policy promotes human-scale development is salient. Promoting human-scale development is important to address the challenges of development policies articulated in social and political agendas at macro to micro levels. According to Max-Neef (1991), human-scale development focuses on empowering community needs and self-reliance to initiate autonomous, self-sustaining, and harmonious development with ecology, thus, ensuring the preservation of the natural environment for the present and future generations. Human needs and self-reliance ability is the existential aspect of human-scale development that must be satisfied. To make it sustainable, it also needs to consider the interaction of the organic articulation or the relationship between humans and nature.

Next, the interview was conducted to explore the residents' experience in correlation to Japan's human-scale development aspects of disaster management. From the interview, residents in Yatsushiro City, Hitoyoshi City, and Kuma

Village specified vulnerability groups in the flood incidents, support from the local government and among the community, the reconstruction process, and opinions on relocating residents from the flood-prone areas. Further, the residents were asked to answer on a scale of 1 to 5 about the satisfaction level of human needs, self-reliance, and organic articulation. The scale number was later calculated and articulated into Mean Value. The overview of the results of the residents' interviews is summarized in Table 4 below.

Table 4: Overview of Residents' Interview

The Aspect of Human-Scale Development	Interview Topics	Residents' Opinions
Existential (human needs) Satisfaction Level: 2 (Mean Value)	Vulnerable Groups "Who were the most vulnerable during the flood incident?"	1) Elderly, 2) People with Disabilities, 3) People with one-story houses, 4) People with health problems (such as dementia)
Existential (human needs) Satisfaction Level: 4 (Mean Value)	Supports "Who gave life support in the flood emergency?"	1) Disaster Relief Medical Team; 2) Search and Rescue Team; 3) Forces Police, 4) Municipalities Lifesaving and Road Clearing, 5) Disaster Volunteer
Existential (self-reliance) Satisfaction Level: 3 (Mean Value)	Reconstruction "What are the priorities for the recovery phase after the flood incident?"	<u>Public Service</u> 1) Recovery and maintenance of community roads, 2) Improvement of housing to replace damaged houses, 3) Recovery of living infrastructure such as water supply, 4) Recovery of functions necessary for daily life, 5) Enhancement of medical institutions <u>Residence</u> 1) Raising residential land and relocating to higher ground, 2) Developing road facilities, 3) Improving river embankments, 4) Countermeasures against landslides and steep slopes
Interacting (Sustainability) Satisfaction Level: 2 (Mean Value)	Relocation "Why do you wish or not wish to continue living in the previous residence?"	<u>Wish to Continue</u> 1) Blessed with the Natural Environment, 2) The river basin is the hometown <u>Wish to Discontinue</u> 1) Threat of Tsunami Flood in the Future, 2) Long Process of Reconstruction

Source: Data collected from field research in Kumamoto Prefecture, Japan, on April 1-3, 2023

Based on the interview, the flood control mechanism in Kumamoto has been ineffective in ensuring residents' safety. Most victims of flooding incidents were elderly individuals who lived alone and had limited mobility and health issues, such as dementia. They struggled to evacuate due to the rapid water flow and muddy streams that destroyed roads, bridges, and homes. The rapid stream also caused landslides, and a recovery effort took eight days in remote villages, particularly in Kuma Village. Despite the challenges, rescuers, paramedics, and community volunteers remained committed to aiding flood victims during the pandemic coronavirus crisis. Hitoyoshi City experienced severe damage in densely populated areas, with flood risk levels ranging from 3 to 5. Kumamoto residents, who built traditional Japanese-style wooden houses, had to abandon their wooden houses, increasing the number of empty buildings in previous flooding areas. The interview also revealed that damaging wooden buildings exacerbated the reconstruction period after the flood. Moreover, the economic and tourism conditions in the Kuma River Basin have not fully recovered due to damage to public infrastructure.

As shown in the interview's result, the lowest satisfaction aspects of Human-Scale Development collected from the key informants in Kumamoto were in protecting vulnerable populations and the interaction of the local community with their natural environment. Most residents considered the Kuma River Basin as their home, and it was not supposed to threaten the local community with devastating disaster risks. Some residents left their previous places due to fear of future flood disasters, while others hoped for safety and harmony in their new surroundings. With the increasing exposure to flood hazards in Kumamoto, particularly in community residential areas and public facilities, the residents called for alternative countermeasures from the local government to rebuild Kuma River Basin areas safer from floods and other natural hazards. The next part of this study will examine the response from the local government in Kumamoto to facilitate the residents' aspirations to deliver their needs in creating a sustainable and safer mechanism for flood risk management in their areas.

7. Discussion

Promoting large-scale flood control has been the national interest in engineering river systems into dam mechanism structures. According to Philip Hirsch (2006), river basin governance is generally managed at various scales of bureaucracy with the commonality of interest in freshwater. Rivers in Japan are also categorized into Class A and Class B scales depending on the river administration classification with two main objectives to control river flood and

maintain the availability of river water for industrial and daily use. However, this flood governance missed the key dimensions of commonality interest from the local community as the best practice of river basin management. Until recently, the current flooding risk and damage management prioritized reducing the loss of lives and economic assets, but a less common interest in reducing the loss of cultural and environmental assets.

In response to ecological and socio-economic integration, a cosmolocal paradigm involving public participation and open design communities fosters the emergence of commonality (Bauwens & Ramos, 2021). It posits a new development narrative centered on the desired sustainable future in which small-scale actions can address global challenges at a new level of complexity due to the dynamic relationship between human technology and the climate crisis (Diez, 2020). Cosmolocal creation in emergent future design necessitates collaborative knowledge production that acknowledges that environmental transformation cannot occur without addressing social justice. Community-based social manufacturing vision and strategy to strengthen social and ecological resilience to extreme disasters are part of Cosmopolitan Localism with human-scale development fulfillment.

From the 2020 Kyushu flooding event case study in Kumamoto Prefecture, the Large-Scale Flood Control Structures (LFCS) implemented in the dams' mechanism promotes continuous and longer development to strengthen embankments and prevent failures. However, such a mechanism is not integrated into the social measures dimension. Before the modernization period in Japan, a flood control mechanism was implemented with mitigation strategies based on inundation and floodplains area, elevated houses, and a mandate to the local government and community to manage and repair any damages to the dikes rather than continuous embankments. In the long previous history in Japan, a coping culture with river flooding was implemented in the local community, for example, designing houses on an elevated ground, stocking preserved food, storing a boat, or preparing a soil absorption space in the garden to help reducing flood inundation (Sato, 2006). In the past, the community built a spirit of mutual preparation and assistance regarding flood risk (Nakanishi & Black, 2018). While communities were responsible for self-sufficiency before the 19th century, this local self-reliance system was wiped away since the Meiji period.

Establishing large-scale flood control to promise safety from river floods gradually reduces the community's awareness of flood risk and the river's natural flooding cycle because the residents relied on evacuation instructions after government authorities issued the order to leave by a certain time. The emergency

policy ordered the residents to move from the evacuation areas to temporary housing. Although this approach confirms a suitable safety level, evacuating and moving people to a temporary housing environment weakens the coping culture among the local community to mitigate and prepare themselves for future disaster risks and instead depend on their safety centralized from the government system. Moreover, the evacuated residents could not immediately restart their daily activities and incomes in their newly relocated places. Meanwhile, communities' preparedness for natural disasters is essential for reducing immediate effects and boosting social resilience for longer-term recovery.

Learning from the 2020 flood disaster, the residents proposed the promotion of disaster prevention and mitigation in terms of both soft and hard aspects, such as flood and erosion control measures with the cooperation of the national and prefectural governments, as well as municipalities in the basin and the local people to rebuild a sustainable and resilient community. The local community has demanded an alternative flood control management that shifts the common interest from basic control to basin control based on the case study of the 2020 Kyushu flood in Kumamoto Prefecture.

From the information of the residents in Kumamoto, the local community has established the Kuma River Area Torrential Rain, Victims and Supporters Group, and they conducted two times Basin Flood Control Symposiums on July 20, 2020, and May 5, 2021, to propose an alternative measure to control the flood by implementing Basin River Flood Control. The residents mentioned that flooding is common for the Japanese, considering the country's steep topography. At the second symposium on May 5, the community in Kumamoto announced Kumagawa (Kuma River) Declaration to emphasize that they will live with the river even after the disaster. Thus, what matters in flood control is reducing damaging flood frequency and intensity by equally prioritizing human security and restoring riverine basin ecosystems such as the forest, valley, and lowland paddy fields. The residents mentioned that the proposed Basin Flood Control did not aim to oppose or promote the existing dam mechanism; instead, it serves as a means of watershed flood control to support the dam's limited capacity by expanding the efforts to control the flood in the entire basin system with local participation.

Eventually, the Japanese government is embracing a less top-down and centralized approach to disaster management and implementing integrated flood management with input from the local community and river biological system to aid in developing evacuation plans based locally. Restoring river basins, forests, and paddy fields, and providing ecosystem and habitat services, are among the

targeted initiatives for flood-scale and human-scale development. In response to the local community's voice, on April 28, 2021 (Reiwa 3), Japan's Diet passed the Basin Flood Control law to shift from the previous Basic Flood Control. The watershed flood control council was then formulated and announced by the Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (MLIT) in "Collection of Basin Flood Control Measures" to advance discussions for revitalizing A-class water system nationwide, including the Kuma River, based on the compilation of the disaster prevention and mitigation project. Nevertheless, the revitalization of the river ecology initiative is still partial and has not yet been integrated into the whole river category throughout the nation.

8. Conclusion and Contribution

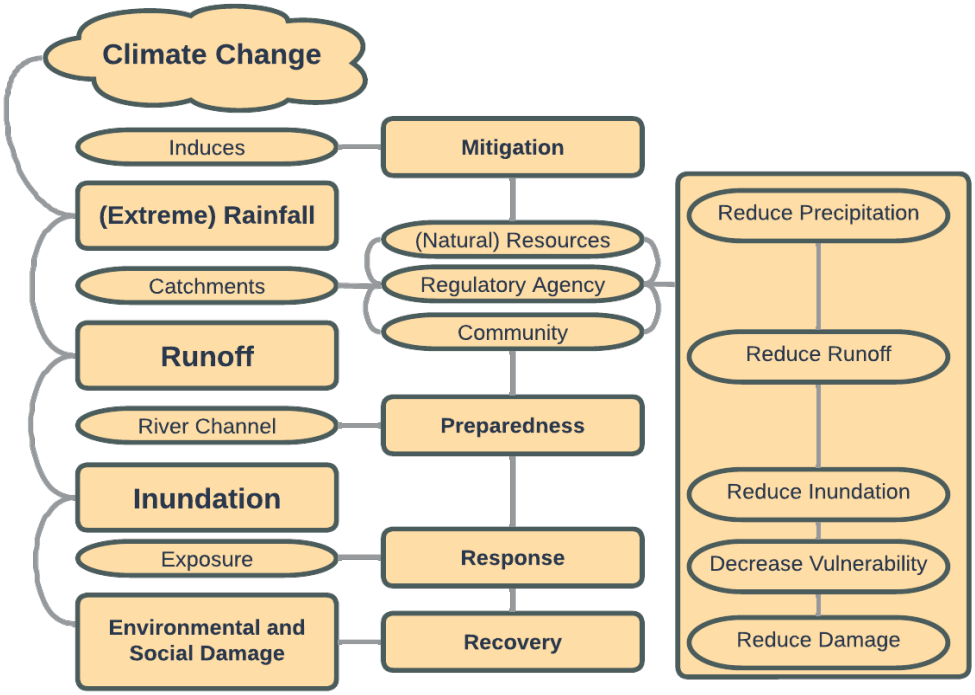
Using Max-Neef's human-scale development approach from a cosmolocalism perspective, this paper highlights the local community's social manufacturing vision and strategy to employ participatory design and collaborative production for a sustainable disaster risk reduction (DRR) in proposing an alternative countermeasure to damaging flood in Kumamoto Prefecture. Japan is going toward the transition of flood control mechanisms from Basic Flood Control to Basin Flood Control. The shift is understood as transforming quantitative control to a non-quantitative approach for controlling flood power and shifting flood risk management's social and political aspects.

From the experience of the 2020 Kyushu flood event, the current flood control measures using dams in Kumamoto are no longer responding effectively to the heavy rainfall disaster because they failed to prevent breached floodwater from the designated embankment if the water level and volume exceeded infrastructures' design specification. Japan adopted a basic high-flood control policy that forced floods into rivers and discharged them quickly, but this has intensified disasters. Dams, waterways, and gutter gates have threatened lives by encouraging emergency discharges, rapid water level rises, and violent currents. The dams also fragmented the riverine ecosystem, deteriorating the river flow and sediment transport, threatening aquatic biodiversity's survival. Kuma River Basin is integrated with mountain and forest systems, but now they are bare and unable to hold water; instead, debris and driftwood flow downstream. From the case study of the 2020 Kyushu Flood in Kumamoto Prefecture, dams are considered insufficient to cope with the future threat of increasing extreme weather events because disaster is not only about managing river channel overflow capacity but also identifying the capacity of absorption for water resources and their riverine ecology in all areas.

This study suggested the significance of applying the Cosmolocal perspective that highlights Human-Scale Development rooted in the local community's initiatives. The concept is important to realize the reconstruction of the Kuma River Basin that is resilient to disasters, safe to live securely, abundant with biodiversity and natural resources, and sustainable to be handed down to future generations. For this reason, disaster management policies and measurements should follow the direction for community development, and they cannot limit merely to the response and recovery stage directed by the national and prefecture government. Figure 3 shows that the projected measures to mitigate the flood risk occur in several stages, with engagement from community participation and integration with the riverine basin ecology as part of the Ecosystem-Based Disaster Risk Reduction (Eco-DRR) policy.

By this proposed model, the government can initiate efforts to mitigate the precipitation impacts of extreme weather events from climate change by promoting climate action activities from the national to the local level. The local community is also participating actively to prevent the common threat of climate change by improving sustainable lifestyles in daily activities. To reduce the runoff, the government promotes sustainable development without deforestation and destruction to the water-related environment. The local community promotes the local knowledge to maintain the water retention area in their neighborhood. The inundation can also be reduced with the government's efforts to enact the law of land use and allow the river basin environment to serve as an absorption area. The local community supports the efforts by maintaining the land and areas of the riverbank, forest, and mountain as the site for storing rainwater. When flooding comes, the local community can minimize the impacts of the overflows by using brigades of sandbags to reduce the peak flood discharge. In the emergency and response stage, the government makes maximum efforts to provide an early warning system and evacuation and strengthen emergency management to repair the environment and support the victim in long-term social-economic recovery. The local community can participate as volunteers to rescue mutual aid, pay attention to disaster information, and share information.

Figure 3: Proposed Flood Control Measures in Disaster Management Cycle After the 2020 Kuma River Basin Flood



Source: Modified from Sato (2006)

As the risk of water-related disasters due to climate change is expected to increase further in the future, it is expected that the efforts for the DRR strategies in Kumamoto will be accelerated to complement the hard approach of dams' mechanism with the soft approach of environmental protection with stakeholder collaborations that put the local community at the heart of the DRR efforts. Together with all stakeholders involved in the river basin, the Japanese DRR policy should also support environmental restoration efforts, including the preservation and construction of varied habitats for living things as well as the development of landscapes that are in harmony with the local natural environment, or ecosystem-based Disaster Risk Reduction (Eco-DRR). Cooperation among multi-stakeholders (the national government, local governments, business sectors, civil society and the local community) on "watershed flood control" initiatives to respond to the intensification and frequency of flood damage is also encouraged.

9. Acknowledgement

This article was funded by Mae Fah Luang University Research Fund (2022-2023), Mae Fah Luang University, Chiang Rai, Thailand.

References

Abe, M., & Ye, L. (2013). Building Resilient Supply Chains Against Natural Disasters: The Cases of Japan and Thailand. *Global Business Review, 14*(4), 567-586.

Ayres, J., & Bosia, M. J. (2011). Beyond Global Summitry: Food Sovereignty as Localized Resistance to Globalization. *Globalizations, 8*(1), 47-63.

Baan, P. J., & Klijn, F. (2004). Flood Risk Perception and Implications for Flood Risk Management in the Netherlands. *International Journal of River Basin Management, 2*(2), 113-122.

Bauwens, M., & Ramos, J. (2022). Commons Economies in Action: Mutualizing Urban Provisioning Systems. In Engle, J., Agyeman, J., & Chung-Tiam-Fook, T. (Eds.). *Sacred Civics* (pp. 213-225). London: Routledge.

Beck, U. (2006). *Cosmopolitan Vision*. Cambridge: Polity.

Beck, U. (2012). Redefining the Sociological Project: The Cosmopolitan Challenge. *Sociology, 46*(1), 7-12.

Beck, U., & Levy, D. (2013). Cosmopolitanized Nations: Re-imagining Collectivity in World Risk Society. *Theory, Culture & Society, 30*(2), 3-31.

Beck, U., Giddens, A., & Lash, S. (1994). *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Stanford, California: Stanford University Press.

Bhamra, R., Dani, S., & Burnard, K. (2011). Resilience: The Concept, A Literature Review and Future Directions. *International Journal of Production Research, 49*(18), 5375-5393.

Dabson, B. (2015). *Planning for A More Resilience Future: A Guide to Regional Approaches*. Washington: NADO (National Association of Development Organization) Research Foundation.

Dalimunthe, S. A. (2018). Who Manages Space? Eco-DRR and the Local Community. *Sustainability, 10*(6), 1705.

de Graaf, R., van de Giesen, N., & van de Ven, F. (2009). Alternative Water Management Options to Reduce Vulnerability for Climate Change in the Netherlands. *Natural Hazards, 51*, 407-422.

Diez, T. (2020). Designing Emergent Futures for Productive Cities. In Pomeroy, J. (Ed.). *Cities of Opportunities* (pp. 138-151). London: Routledge.

Dissanayaka, K. D. C. R., Tanaka, N., & Vinodh, T. L. C. (2022). Integration of Eco-DRR and Hybrid Defense System on Mitigation of Natural Disasters (Tsunami and Coastal Flooding): A Review. *Natural Hazards, 110*(1), 1-28.

Disse, M., Johnson, T. G., Leandro, J., & Hartmann, T. (2020). Exploring the Relation Between Flood Risk Management and Flood Resilience. *Water Security, 9*, 100059.

Estrella, M., Saalismaa, N., & Renaud, F. G. (2013). Ecosystem-based disaster risk reduction (Eco-DRR): An overview. In Renaud, F.G., Sudmeier-Rieux, K., & Estrella, M. (Eds.). *The Role of Ecosystems in Disaster Risk Reduction* (pp. 26-54). New York: United Nations University Press.

Etikan, I., Musa, S. A., Alkassim, R. S. (2016). Comparison of Convenience Sampling and Purposive Sampling. *American Journal of Theoretical and Applied Statistics, 5*(1), 1-4.

Feola, G. (2015). Societal Transformation in Response to Global Environmental Change: A Review of Emerging Concepts. *Ambio, 44*(5), 376-390.

Fine, R. (2007). *Cosmopolitanism.* Oxon: Routledge.

Fukuoka, S., Sumi, T., & Horiuchi, S. (2013, September). *Sediment Management on the Arase Dam Removal Project*. In the 12th International Symposium on River Sedimentation, Kyoto, Japan, 2-5 September 2013.

Geospatial Information Authority of Japan. (2020). *Information Regarding Heavy Rains in July 2020*. Retrieved April 28, 2023, from https://www.gsi.go.jp/BOUSAI/R2_kyusyu_heavyrain_jul.html

Gilbert, S. W. (2010). *Disaster Resilience: A Guide to the Literature*. Gaithersburg, Maryland: Office of Applied Economics Building and Fire Research Laboratory.

Hegger, D. L. T., Driessen, P. P. J., Wiering, M., Van Rijswick, H. F. M. W., Kundzewicz, Z. W., Matczak, P., et al. (2016). Toward More Flood Resilience: Is A Diversification of Flood Risk Management Strategies the Way Forward? *Ecology and Society, 21*(4), 52-71.

Held, D. (2003). Cosmopolitanism: Globalisation Tamed?. *Review of International Studies, 29*(4), 465-480.

Hirsch, P. (2006). Governing Water as a Common Good in the Mekong River Basin: Issues of Scale. *Transforming Cultures eJournal, 1*(2).

Hobfoll, S. E., Tirone, V., Holmgreen, L., & Gerhart, J. (2016). Conservation of Resources Theory Applied to Major Stress. In Fink, G. (Ed.). *Stress:*

Concepts, Cognition, Emotion, and Behavior (pp. 65-71). Elsevier: Academic Press.

Huang, G. (2014). A Comparative Study on Flood Management in China and Japan. *Water, 6*(9), 2821-2829.

Ishiwatari, M., & Sasaki, D. (2022). Disaster Risk Reduction Funding: Investment Cycle for Flood Protection in Japan. *International Journal of Environmental Research and Public Health, 19*(6), 3346.

Ishiyama, N., Yamanaka, S., Ooue, K., Senzaki, M., Kitazawa, M., Morimoto, J., et al. (2022). Flood-Control Basins as Green Infrastructures: Flood-Risk Reduction, Biodiversity Conservation, and Sustainable Management in Japan. In Iwasa, Y. (Ed.). *Green Infrastructure and Climate Change Adaptation: Function, Implementation and Governance* (pp. 189-207). Singapore: Springer Nature Singapore.

Izumi, T., Das, S., Abe, M., & Shaw, R. (2022). Managing Compound Hazards: Impact of COVID-19 and Cases of Adaptive Governance During the 2020 Kumamoto Flood in Japan. *International Journal of Environmental Research and Public Health, 19*(3), 1188.

Karkkainen, B. C. (2002). Collaborative Ecosystem Governance: Scale, Complexity, and Dynamism. *Virginia Environmental Law Journal, 2*1, 189-243.

Kawasumi, T. (2004). Historical Floods in Kyoto and the Morphological Change of Its Flood Plains. *Hist. Disaster Stud. Kyoto, 1*, 13–23.

Koike, T. (2021). Evolution of Japan's Flood Control Planning and Policy in Response to Climate Change Risks and Social Changes. *Water Policy, 23*(S1), 77-84.

Kossoff, G. (2019). Cosmopolitan Localism: The Planetary Networking of Everyday Life in Place. *Cuadernos del Centro de Estudios en Diseño y Comunicación. Ensayos*, (73), 50-65.

Kuang, D., & Liao, K. H. (2020). Learning from Floods: Linking Flood Experience and Flood Resilience. *Journal of Environmental Management, 271*, 111025.

Kundzewicz, Z. W., & Takeuchi, K. (1999). Flood Protection and Management: Quo Vadimus?. *Hydrological Sciences Journal, 44*(3), 417-432.

Liao, K. H., Chan, J. K. H., & Huang, Y. L. (2019). Environmental Justice and Flood Prevention: The Moral Cost of Floodwater Redistribution. *Landscape and Urban Planning, 189*, 36-45.

Liquete, C., Kleeschulte, S., Dige, G., Maes, J., Grizzetti, B., Olah, B., et al. (2015). Mapping Green Infrastructure Based on Ecosystem Services and

Ecological Networks: A Pan-European Case Study. *Environmental Science & Policy, 54*, 268-280.

Maes, J., Crossman, N. D., & Burkhard, B. (2016). Mapping Ecosystem Services. In Potschin, M., Haines-Young, R., Fish, R., Turner, R. K. (Eds.). *Routledge Handbook of Ecosystem Services* (pp. 188-204). London: Routledge.

Matsuki, H. (2012). Tripod Scheme in Flood Disaster Management in Japan. *J. Disaster Res, 7*, 582-589.

Matsumoto, K., Mizuno, Y., & Onagi, E. (2013). The Long-Term Implications of Compensation Schemes for Community Rehabilitation: The Kusaki and Sameura Dam Projects in Japan. *International Journal of Water Resources Development, 29*(1), 109-119.

Max-Neef, M. A. (1991). *Human Scale Development: Conception, Application and Further Reflections*. New York: Apex Press

Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (MLIT). (2006). *Rivers in Japan.* Tokyo: MLIT.

Mori, T., Onoda, Y., & Kayaba, Y. (2018). Geographical Patterns of Flow-Regime Alteration by Flood-Control Dams in Japan. *Limnology, 19*, 53-67.

Morrison, K. F., Pedrosa, H. G., Santos, G. J. I. D., Gomide, P. C., & Ferreira, A. M. (2018). *Changes to Tailings Dam Regulation in Brazil in the Aftermath of Failures*. In Proceedings of the Tailings and Mine Waste, Colorado.

Muda, R. S., Tukiman, I., Amin, M. F. M., Hussain, M. R. M., & Khidzir, A. B. M. (2020). Dam Related Disaster Framework for Emergency Preparedness. *Planning Malaysia, 18*(4), 352-364.

Mukunoki, T., Suetsugu, D., Sako, K., Murakami, S., Fukubayashi, Y., Ishikura, et al. (2021). Reconnaissance Report On Geotechnical Damage Caused by A Localized Torrential Downpour with Emergency Warning Level in Kyushu, Japan. *Soils and Foundations, 61*(2), 600-620.

Nagayama, S., Ishiyama, N., Seno, T., Kawai, H., Kawaguchi, Y., Nakano, D., et al. (2020). Time Series Changes in Fish Assemblages and Habitat Structures Caused by Partial Check Dam Removal. *Water, 12*(12), 3357.

Nakamura, F., Ishiyama, N., Yamanaka, S., Higa, M., Akasaka, T., Kobayashi, Y., et al. (2019). Adaptation to Climate Change and Conservation of Biodiversity Using Green Infrastructure. *River Research and Applications, 36*(6), 921-933.

Nakamura, K., Tockner, K., & Amano, K. (2006). River and Wetland Restoration: Lessons from Japan. *BioScience, 56*(5), 419-429.

Nakamura, R., & Shimatani, Y. (2021). Extreme-Flood Control Operation of Dams in Japan. *Journal of Hydrology: Regional Studies, 35,* 100821.

Nakamura, S., & Oki, T. (2018). Paradigm Shifts On Flood Risk Management in Japan: Detecting Triggers of Design Flood Revisions in The Modern Era. *Water Resources Research, 54*(8), 5504-5515.

Nakanishi, H., & Black, J. (2018). Implicit and Explicit Knowledge in Flood Evacuations with A Case Study of Takamatsu, Japan. *International Journal of Disaster Risk Reduction, 28*, 788-797.

Nakayama, M., Fujikura, R., & Yoshida, T. (2002). Japanese Experiences to Enhance the World Commission on Dams guidelines. *Hydrological processes, 16*(11), 2091-2098.

Naumann, S., Davis, M., Kaphengst, T., Pieterse, M., & Rayment, M. (2011). Design, Implementation and Cost Elements of Green Infrastructure Projects. *Final report, European Commission, Brussels,* 138.

Neumayer, M., Teschemacher, S., Schloemer, S., Zahner, V., & Rieger, W. (2020). Hydraulic Modeling of Beaver Dams and Evaluation of Their Impacts on Flood Events. *Water, 12*(1), 300.

NHK. (2020). *Tsunami Flood That Occurred in Kuma River, Kumamoto Prefecture How Can We Prepare for Another Heavy Rain Disaster?* Retrieved March 15, 2023, from https://www.nhk.or.jp/ashitanavi/article/2310.html

Noda, K., Hamada, J., Kimura, M., & Oki, K. (2018). Debates over dam removal in Japan. *Water and Environment Journal, 32*(3), 446-452.

Norberg-Hodge, H. (2014). Shifting Direction: From Global Dependence to Local Interdependence. In Mander, J. (Ed.). *The Case Against the Global Economy* (pp. 241-253). London: Routledge.

Nussbaum, M. C. (1997). Kant and Stoic Cosmopolitanism. *Journal of political philosophy, 5*(1), 1-25.

Ohtsuki, K., Nihei, Y., & Shimatani, Y. (2013). *Evaluation of Human Impact on Estuarine Habitat of Endangered Fish Larvae and Effect Prediction for the Restoration*. In the 35th IAHR World Congress, InterContinental Century City, Chengdu, China.

Oki, T., Nakamura, S., Okada, G., & Ito, Y. (2018, December). *Socio-Hydrological Transition of Flood Risk Management and Levee Systems during the Modern Era in Japan*. In AGU Fall Meeting Abstracts, Washington D.C.

Onda, C., Sumi, T., & Asahi, T. (2018). Planning and Analysis of Sedimentation Countermeasures in Hydropower Dams Considering Properties of Reservoir Sedimentation. *Journal of Disaster Research, 13*(4), 702-708.

Onuma, A., & Tsuge, T. (2018). Comparing Green Infrastructure as Ecosystem-Based Disaster Risk Reduction with Gray Infrastructure in Terms of Costs and Benefits Under Uncertainty: A Theoretical Approach. *International Journal of Disaster Risk Reduction, 32*, 22-28.

Oyekanmi, M. O., & Mbossoh, E. R. (2008). Dams and Sustainable Development Goals: A Vital Interplay for Sustainability. *Journal of Environment and Earth Science, 8*(4), 1-11.

Ramos, J. (2021). Cosmolocal Questions: From Tech Trend to Protocol Commons. *Futures, 14*(3), 109.

Rodina, L. (2019). Defining "Water Resilience": Debates, Concepts, Approaches, and Gaps. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Water, 6*(2), e1334.

Sachs, W. (1992). *Development. The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*. London: Zed Books.

Sakurai, A., Murayama, Y., Sato, T., & Oda, T. (2022). Climate and Disaster Risk Reduction Education. In Shaw, R. (Ed.). *Handbook on Climate Change and Disasters* (pp. 322-329). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Sato, T. (2006). Fundamental Characteristics of Flood Risk in Japan's Urban Areas. In Ikeda, S., Fukuzono, T., & Sato, T. (Eds.). *A Better Integrated Management of Disaster Risks: Toward Resilient Society to Emerging Disaster Risks in Mega-Citie*s (pp. 23-40). Tokyo: TERRAPUB and NIED.

Schismenos, A., Niaros, V., & Lemos, L. (2020). Cosmolocalism: Understanding the Transitional Dynamics Towards Post-Capitalism. Triplec: Communication, Capitalism & Critique. *Open Access Journal for a Global Sustainable Information Society, 1*8(2), 670-684.

Shakti, P. C., & Kamimera, H. (2019). Flooding in Oda River Basin During Torrential Rainfall Event in July 2018. *Engineering Journal, 23*(6), 477-485.

Shakti, P. C., Kamimera, H., & Misumi, R. (2020). Inundation Analysis of the Oda River Basin in Japan During the Flood Event of 6–7 July 2018 Utilizing Local and Global Hydrographic Data. *Water, 12*(4), 1005.

Stalenberg, B., & Kikumori, Y. (2014). Historical Floods with Responding Flood Control. In de Graaf, R., & Hooimeijer, F. (Eds.). *Urban Water in Japan* (pp. 89-102). London: CRC Press.

Starr, A., & Adams, J. (2003). Anti-Globalization: The Global Fight for Local Autonomy. *New Political Science, 25*(1), 19-42.

Takahasi, Y., & Uitto, J. I. (2004). Evolution of River Management in Japan: From Focus On Economic Benefits to a Comprehensive View. *Global Environmental Change, 14*, 63-70.

Takeuchi, K., Nakayama, N., Teshima, H., Takemoto, K., & Turner, N. (2016). Ecosystem-Based Approaches Toward a Resilient Society in Harmony with Nature. In Renaud, F. G., Sudmeier-Rieux, K., Estrella, M., & Nehren, U. (Eds.). *Ecosystem-Based Disaster Risk Reduction and Adaptation in Practice* (pp. 315-333). Switzerland: Springer Cham.

Takezawa, M., Gotoh, H., & Takeuchi, Y. (2007). *Mitigation of Flood Hazards in Japan. WIT Transactions on Ecology and the Environment, 104*. United Kingdom: WIT Press.

Taki, K. (2022). Flood Management Policy in Shiga Prefecture, Japan: Implementation Approach of a Risk-Based Flood Management System at Catchment Scale. In Nakamura, F. (Ed). *Green Infrastructure and Climate Change Adaptation: Function, Implementation and Governance* (pp. 43-59). Singapore: Springer Nature Singapore.

Tomita, K., Sumi, T., & Sugita, T. (2013). *Comprehensive Sediment Management Model in Yahagi River Basin Based On Yahagi Dam Sediment Bypass Project*. London: Taylor & Francis.

Triyanti, A., & Chu, E. (2018). A Survey of Governance Approaches to Ecosystem-Based Disaster Risk Reduction: Current Gaps and Future Directions. *International Journal of Disaster Risk Reduction, 32*, 11-21.

Turner, B. S., & Holton, R. J. (2015). Theories of Globalization: Issues and Origins. In *The Routledge International Handbook of Globalization Studies* (pp. 2-23). London: Routledge.

Ueno, T. (2002). On Some Problems in River Administration and Flood Control Measures Fitting in The Twenty-First Century. *Kyoto Daigaku Bōsai Kenkyūjo nenpō*, (45), 433-448.

Vallecillo, S., Polce, C., Barbosa, A., Castillo, C. P., Vandecasteele, I., Rusch, G., et al. (2018). Spatial Alternatives for Green Infrastructure Planning Across the EU: An Ecosystem Service Perspective. *Landscape and Urban Planning, 174*, 41-54.

Yasuda, S., Shimizu, Y., & Deguchi, K. (2016). Investigation of The Mechanism of the 2015 Failure of A Dike on Kinu River. *Soils and Foundations, 56*(4), 581-592.

Young, S. M., & Ishiga, H. (2014). Assessment of Dam Removal from Geochemical Examination of Kuma River Sediment, Kyushu, Japan. *Environmental Monitoring and Assessment, 186,* 8267-8289.

Zhai, G., Sato, T., Fukuzono, T., Ikeda, S., & Yoshida, K. (2006). Willingness to Pay for Flood Risk Reduction and Its Determinants in Japan 1. *JAWRA Journal of the American Water Resources Association, 42*(4), 927-940.

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 15 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2567): 95-130

ผลการพัฒนาด้านเทคโนโลยีของจีน สู่การเป็นคู่แข่งด้านเทคโนโลยีของสหรัฐฯ

กชกร ไพสิฐศรีสวัสดิ์[1] และพรภวิษย์ หล้าพีระกุล[2]

วันที่รับบทความ: 29 สิงหาคม 2565
วันที่แก้ไขครั้งล่าสุด: 21 ธันวาคม 2565
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 29 ธันวาคม 2565

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการพัฒนาเทคโนโลยีของจีน ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาด้าน AI หรือ 5G รวมถึงวิเคราะห์ผลดีและผลเสีย ผลกระทบและแนวโน้มความสัมพันธ์ของจีนและสหรัฐฯ ภายใต้การแข่งขันด้านเทคโนโลยี โดยใช้วิธีการศึกษาและวิเคราะห์ผ่านการเก็บรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ เอกสาร บทความวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้วนำมาวิเคราะห์สรุปผล ผลการศึกษาพบว่าการดำเนินยุทธศาสตร์ “Made in China 2025” ของจีนนั้น มีบทบาทอย่างมากต่อการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมของจีนในปัจจุบัน ประกอบกับความเป็นโลกาภิวัตน์นั้นยิ่งส่งเสริมการเติบโตของจีนในด้านเทคโนโลยี และส่งผลให้สินค้าและบริการต่างๆ ของจีนนั้นสามารถเข้าถึงตลาดภายนอกได้มากขึ้น โดยปัจจัยดังกล่าวส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาและเติบโตที่รวดเร็วทั้งด้านเทคโนโลยีและเศรษฐกิจจีน แต่ทว่ากลับสร้างความหวาดกลัวให้แก่สหรัฐฯ และเพื่อเป็นการสกัดกั้นอำนาจใหม่ที่อาจมาแทนที่ของตน สหรัฐฯ มีความจำเป็นที่ต้องทำการสกัดกั้นการเติบโตของจีน และเล็งเห็นแล้วว่าการสกัดกั้นจากรัฐบาลอย่างเดียวอาจไม่เป็นผล จึงพยายามปลุกระดมความรักชาติผ่านนโยบาย “American First” หยิบยกความไม่เป็นธรรมและวาทกรรม “ภัยคุกคามทางเทคโนโลยีของจีน” เป็นข้อโน้มน้าวใจกับกลุ่มพันธมิตรในทวีปอเมริกาและยุโรป ทั้งนี้ เพื่อขยายการสกัดกั้นจีนให้กว้างขึ้น

คำสำคัญ สงครามการค้า, สงครามเทคโนโลยี, นโยบายผลิตที่จีน2025, เอไอ, 5จี

[1] นักศึกษาสาขาวิชาจีนศึกษา สำนักวิชาจีนวิทยา มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย 57100 อีเมล: 6132401001@lamduan.ac.th

[2] อาจารย์ ดร. สาขาวิชาจีนศึกษา สำนักวิชาจีนวิทยา มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย 57100 อีเมล: pornpawis.lha@mfu.ac.th (ผู้ประพันธ์บรรณกิจ)

The Effects of China's Technological Development and Its Progress Towards Becoming a Competitor with U.S. Technology

Kodchakorn Phaisitsrisawat[3] and Pornpawis Lhapeerakul[4]

Received: 29 August 2022
Revised: 21 December 2022
Accepted: 29 December 2022

Abstract

The aim of this research is to examine the technological development in China, encompassing advancements in areas such as AI and 5G, while analyzing the benefits, drawbacks, impacts, and trends within China-U.S. relations amidst technological competition. This research employs a methodological approach involving the collection and analysis of information sourced from documents, academic literature, and research articles. The research results reveal that China's implementation of the "Made in China 2025" strategy has significantly contributed to the nation's technological advancement and innovation. This strategy, coupled with globalization, has further stimulated China's technological growth, resulting in increased accessibility of goods and services to the international community. These factors have not only spurred development and economic expansion but also evoked apprehension in the U.S., prompting efforts to impede emerging powers that may challenge its position. Consequently, the U.S. is compelled to take measures to decelerate China's ascent. Furthermore, it is anticipated that solely relying on government-imposed restrictions may prove insufficient. In response, the U.S. has endeavored to rally nationalistic sentiments through the "America First" policy, propagating the notion of China as a

[3] Student in Chinese Studies Major, School of Sinology, Mae Fah Luang University, Chiang Rai 57100 E-mail: 6132401001@lamduan.ac.th

[4] Lecturer, Ph.D., School of Sinology, Mae Fah Luang University, Chiang Rai 57100 E-mail: pornpawis.lha@mfu.ac.th (Corresponding Author)

technological threat to garner support from allies in the Americas and Europe. This strategic maneuver aims to bolster efforts aimed at hindering China's global influence expansion, thereby striving to restore equilibrium in power dynamics and diminish China's role on the world stage.

Keywords Trade War, Tech War, Made in China 2025, AI, 5G

1. บทนำ

จีนเริ่มมีการพัฒนาคอมพิวเตอร์ขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1957 โดยสถาบันเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ของสถาบันวิทยาศาสตร์แห่งชาติ และเมื่อวันที่ 1 เดือนสิงหาคม ค.ศ. 1958 คอมพิวเตอร์ที่มีการพัฒนาขึ้นสามารถประมวลผลโปรแกรมได้ แต่เป็นเพียงการประมวลผลสั้นๆ ซึ่งถือเป็นการกำเนิดของคอมพิวเตอร์อิเล็กทรอนิกส์เครื่องแรกในจีน กระทั่งในปี ค.ศ. 1983 จีนประสบความสำเร็จในการพัฒนาซุปเปอร์คอมพิวเตอร์ (Supercomputer) หากเทียบกันแล้ว จีนเริ่มหันมาให้ความสนใจและพัฒนาเทคโนโลยีช้ากว่าสหรัฐฯ โดยประมาณ 13 ปี คอมพิวเตอร์เครื่องแรกที่ใช้ไฟฟ้าของสหรัฐฯ เกิดขึ้นเมื่อ ปี ค.ศ. 1937 คือเครื่อง ABC โดยในปี ค.ศ. 1971 ศูนย์กลางทางเทคโนโลยีชั้นสูงและนวัตกรรมอย่าง ซิลิคอนแวลลีย์ (Silicon Valley) ก็ได้ถือกำเนิดขึ้นแล้ว ถึงแม้ว่าจีนจะมีการพัฒนาทางเทคโนโลยีที่ช้ากว่าสหรัฐฯ แต่ทว่าปัจจุบันได้เป็นที่ประจักษ์ว่าจีนมีการพัฒนาทางเทคโนโลยีที่ก้าวกระโดดเป็นอย่างมาก โดยจะเห็นได้จากการที่สหรัฐฯ ได้ออกมากล่าวว่าเทคโนโลยีของจีนถือเป็นภัยคุกคามความมั่นคงต่อประเทศชาติ หรือแม้แต่นัยแฝงของสงครามการค้าระหว่างสหรัฐฯ และจีนที่เกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 2017-2020 ที่ผ่านมา หากมองอย่างผิวเผินอาจเข้าใจว่าเป็นเพียงเรื่องของการค้าที่สหรัฐฯ ขาดดุลทางการค้าและเสียเปรียบการค้าให้แก่จีนมาเป็นเวลานาน แต่ทว่าว่าหากพิจารณามองอย่างถี่ถ้วนแล้วนั้น จะทราบว่าปัญหาทางการค้าหรือสงครามการค้าระหว่างสหรัฐฯ และจีนที่ดำเนินอยู่นี้ แท้จริงแล้วมีเรื่องของการพัฒนาด้านเทคโนโลยีที่รวดเร็วของจีนและแผนยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมอย่าง “Made in China 2025” ที่อาจสร้างความหวาดกลัวให้แก่สหรัฐฯ มากยิ่งขึ้นในแง่ของการเป็นผู้นำระเบียบโลก นอกเหนือจากการขาดดุลทางการค้าให้แก่จีนตามที่สหรัฐฯ ได้กล่าวอ้าง

ในช่วงที่ผ่านจีนหันมาให้ความสนใจอย่างมากในการพัฒนาเทคโนโลยีต่างๆมากมาย อาทิ การพัฒนาเทคโนโลยี 5G และเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์อย่าง AI โดยในปี ค.ศ. 2019 ภายใต้การนำรัฐบาลของประธานาธิบดีโดนัลด์ทรัมป์ สหรัฐฯ ได้ออกมาประกาศแบนบริษัท Huawei บริษัทเทคโนโลยีสัญชาติจีนผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ 5G มากที่สุดในโลก โดยได้ให้เหตุผลเรื่องความมั่นคงของประเทศ ซึ่งสหรัฐฯ เกรงว่าเทคโนโลยีหรือแม้แต่ชิ้นส่วนอุปกรณ์เทคโนโลยีที่มาจากจีนเพียงชิ้นเล็กๆ อาจสามารถเข้าถึงฐานข้อมูลต่างๆ ของสหรัฐหรือประชาชนสหรัฐฯ ได้ ซึ่งหากมีการรั่วไหลของข้อมูลหรือจีนสามารถเข้าถึงข้อมูลของสหรัฐฯ ได้จริง จะส่งผลเป็นอย่างมากต่อความมั่นคงแห่งชาติและความน่าเชื่อถือของรัฐบาลได้ จนอาจนำไปสู่การเป็นภัยคุกคามทางเทคโนโลยีในที่สุด

ดังที่กล่าวมาข้างต้น งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาการพัฒนาเทคโนโลยีที่ก้าวกระโดดของจีน ข้อดี ข้อเสีย และสาเหตุของปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาด้านเทคโนโลยีของจีนสู่การเป็น “ภัยคุกคาม” ทางความมั่นคงต่อสหรัฐฯ นั้นเป็นอย่างไร จากการศึกษาดังกล่าวสามารถทำให้ทราบถึงการพัฒนาด้านเทคโนโลยีของจีนที่เป็นไปอย่างก้าวกระโดด ท่าทีของสหรัฐฯ ที่มีต่อการพัฒนาของเทคโนโลยีจีน และแนวโน้มความสัมพันธ์ของจีนกับสหรัฐฯ ในอนาคต สถานการณ์สงครามเทคโนโลยีระหว่างจีนกับสหรัฐฯ ในปัจจุบัน รวมไปถึงผลกระทบต่อทั้งสองประเทศภายใต้การแข่งขันด้านเทคโนโลยีในปัจจุบันและอนาคต

2. วัตถุประสงค์

(1) ศึกษาการพัฒนาเทคโนโลยีของจีนในอดีต ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต

(2) วิเคราะห์ผลดี ผลเสีย และผลของการพัฒนาเทคโนโลยีของจีนที่ส่งผลกระทบต่อจีนและสหรัฐฯ ภายใต้การแข่งขันด้านเทคโนโลยี

(3) ศึกษาแนวโน้มความสัมพันธ์ของจีนและสหรัฐฯ ภายใต้การแข่งขันและสงครามเทคโนโลยี

3. แนวคิด ทฤษฎีและการทบทวนวรรณกรรม

3.1 โลกาภิวัตน์ (Globalization)

Jagdish Bhagwati (2004) กล่าวว่าแนวคิดการต่อต้านทุนนิยมได้กลายมาเป็นแนวคิดการต่อต้านโลกาภิวัตน์ในหมู่นักวิจัยฝ่ายซ้าย โดยวลาดีมีร์ เลนิน (Vladimir Lenin) นักปฏิวัติ นักการเมือง และนักทฤษฎีชาวรัสเซีย ได้เขียนอธิบายถึงเหตุผลที่ว่าทำไมนักวิจัยฝ่ายซ้ายจึงมีแนวความคิดที่ต้องการต่อต้านโลกาภิวัตน์ อันเป็นผลมาจากการต่อต้านทุนนิยม ในงานเขียนที่มีชื่อว่า “Imperialism: The Highest Stage of Capitalism” เสนอว่าลักษณะเฉพาะที่โดดเด่นของระบบทุนนิยมในรูปแบบของการผูกขาดคณาธิปไตย[5] (Oligarchy) และการเอารัดเอาเปรียบกดขี่ผู้ที่อ่อนกว่าโดยชาติที่เข้มแข็ง ซึ่งสอดคล้องกับ Klaus E. Meyer (2017) ที่ว่าผลกระทบทางเศรษฐกิจจากผลประโยชน์ของการค้าเสรี ขบวนการต่อต้านโลกาภิวัตน์ได้รับแรงหนุนจากการต่อต้านกฎระเบียบที่เป็นผลมาจากข้อตกลงพหุภาคีหรือทวิภาคีที่มุ่งส่งเสริมการค้าและการลงทุนอย่างเสรี กล่าวคือ แนวคิดโลกาภิวัตน์นอกจากจะกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศแล้วยังกระทบต่ออธิปไตยของชาติ เนื่องจากข้อตกลงตาม

[5] คณาธิปไตย เป็นการปกครองบนโครงสร้างอำนาจที่บิดเบี้ยว อำนาจกระจุกอยู่กลุ่มบุคคลส่วนน้อยอย่างชะงัด บุคคลเหล่านี้อาจเป็นชนชั้นเจ้า ชนชั้นเศรษฐี ผู้มีการศึกษา หรือผู้นำฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายทหาร

สัญญาทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศได้สร้างข้อจำกัดให้กับผู้นำประเทศในการกำหนดนโยบายระดับชาติในการบริหารประเทศ

โดย William Scheuerman (2018) ได้กล่าวว่า ความหมายของคำว่าโลกาภิวัตน์นั้นครอบคลุมถึงแนวโน้มทางการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมที่หลากหลาย โดยมองว่าโลกาภิวัตน์ คือการสลายหรือลดความสำคัญของเส้นแบ่งเขตแดน (Deterritorialization) กล่าวคือ ตามการเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วของกิจกรรมทางสังคมของมนุษย์ที่มีความหลากหลายมากขึ้นเรื่อยๆ อาทิ การขยายตัวของระบบการขนส่งที่มีความเร็วสูง การสื่อสาร และเทคโนโลยีสารสนเทศต่างๆ ที่มีการพัฒนาขึ้น ทำให้การติดต่อสื่อสารเป็นไปอย่างรวดเร็ว แม้ผู้ส่งสารและรับสารจะอยู่ห่างไกลกันเพียงใด เป็นการเชื่อมโยงทางสังคมโดยที่ไม่มีข้อจำกัดทางเขตแดนหรือภูมิศาสตร์มาเป็นตัวขัดขวางในการเชื่อมโยงและการขยายกิจกรรมทางสังคมข้ามพรมแดน ซึ่งเป็นไปตามความเป็นไปของกระแสและการเคลื่อนไหวของสังคม ผู้คน ข้อมูล ทุน และสินค้าที่ค่อนข้างรวดเร็ว เป็นการเชื่อมโยงกับการเติบโตของความเชื่อมโยงทางสังคมแบบข้ามพรมแดนทั้งทางภูมิศาสตร์และการเมืองที่มีอยู่แม้ว่าจะมีความแตกต่างกัน ดังที่ Jan Aart Scholte (1997, pp. 427-452) กล่าวว่า “เหตุการณ์ระดับโลกสามารถเกิดขึ้นได้เกือบพร้อมๆ กันทุกที่ในโลกผ่านทางโทรคมนาคม คอมพิวเตอร์ดิจิทัล โสตทัศนูปกรณ์[6] และอื่นๆ ในโลก”

นอกจากนี้ ธโสธร ตู้ทองคำ (2547) กล่าวว่า โลกาภิวัตน์ ในแง่ของการเมืองนั้นส่งผลทั้งด้านบวกและลบต่อตัวแสดงระหว่างประเทศ ที่มีรัฐเป็นตัวแสดงหลัก รวมไปถึงกลุ่มความร่วมมือหรือองค์กรระหว่างประเทศ ในแง่ของเศรษฐกิจนั้น ประเทศที่มีอำนาจจะมีความสามารถในการกำหนดทิศทางหรือนโยบายทางเศรษฐกิจที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปทั่วโลก ซึ่งก่อให้เกิดทั้งการร่วมมือและการแข่งขันในเวลาเดียวกัน ส่วนประเทศที่ด้อยอำนาจจะต้องรับบทเป็นผู้ตามเพื่อนำไปสู่การพัฒนา โดยแนวคิดทฤษฎีโลกาภิวัตน์นั้นยังสามารถแบ่งได้เป็นสองกลุ่มดังนี้ คือ 1) กลุ่มสนับสนุนโลกาภิวัตน์ และ 2) กลุ่มต่อต้านโลกาภิวัตน์ กลุ่มสนับสนุนโลกาภิวัตน์เชื่อว่าโลกาภิวัตน์มีผลดีต่อสังคมได้มากกว่าลบ และเป็นอะไรที่ไม่เกินความสามารถของรัฐในการควบคุมสิ่งต่างๆ ที่จะมาพร้อมกับโลกาภิวัตน์และไม่สามารถลดทอนอำนาจของรัฐได้ ทว่ากลุ่มที่ต่อต้านโลกาภิวัตน์เชื่อว่าโลกาภิวัตน์สามารถลดทอนอำนาจรัฐได้และอยู่นอกเหนือความสามารถที่รัฐจะควบคุมดูแลได้ ซึ่งอาจนำไปสู่การล่มสลายของอำนาจอธิปไตยของชาติ (ธโสธร ตู้ทองคำ, 2547)

[6] โสตทัศนูปกรณ์ คือ อุปกรณ์ในระบบโสตทัศน์ โดยระบบโสตทัศน์เป็นระบบที่เกี่ยวข้องกับเสียงและภาพ

3.2 การถ่วงดุลอำนาจ (Balance of Power)

เพื่อให้เข้าใจถึงแนวคิดที่ก่อให้เกิดทฤษฎีการถ่วงดุลอำนาจ Meicen Sun (2014) เสนอว่าสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 สมมติฐานดังนี้ 1) ระบบระหว่างประเทศ (International System) ถือเป็นระบบที่มีอนาธิปไตยในตัวของมันเอง ไม่มีการบังคับใช้อำนาจอย่างเป็นทางการ เนื่องจากลักษณะการพึ่งพาตนเองของระบบนี้ แต่ละรัฐจึงไม่มีรัฐบาลโลกให้พึ่งพาในสถานการณ์คับขัน แต่ละรัฐจึงทำได้เพียงการพยายามเพิ่มขีดความสามารถของตนผ่านสัมพันธ์ภายในอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ตนเอง หรือความพยายามภายนอกอย่างการหาแนวร่วมหรือการหาพันธมิตรใหม่ 2) รัฐเป็นผู้มีบทบาทหลักในระบบระหว่างประเทศ เนื่องจากรัฐเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขของการสัมพันธ์ ไม่ว่าจะเป็นการผูกขาด การใช้กำลังโดยชอบด้วยกฎหมายภายในขอบเขตของตน และโดยปกตินั้นรัฐจะดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบข้างเดียว ดังนั้น รัฐต่างๆ จึงถือเป็นตัวแสดงหลักที่รวมกันเป็นหนึ่งเดียวในระบบระหว่างประเทศ ข้อสันนิษฐานนี้มีความสำคัญอย่างมากเพราะแสดงให้เห็นว่าหากตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐหรือตัวแสดงข้ามชาติ (Transnational Actors: TNAs) ที่มีอำนาจท้าทายอำนาจของรัฐอื่น องค์ประกอบของอำนาจในโลกก็จะไม่ถือเป็นอำนาจของรัฐมหาอำนาจต่างๆ ในระบบหรือระบบขั้วอำนาจอื่น (Polarity) อีกต่อไป แต่จะถือเป็นเครือข่ายความร่วมมือทางนโยบายแทน

Randall L. Schweller (2016) ได้กล่าวว่าการทฤษฎีการถ่วงดุลอำนาจ เป็นทฤษฎีที่มีความเกี่ยวเนื่องกับความมั่นคงระหว่างประเทศหรืออาจมีความเกี่ยวเนื่องถึงสงครามระหว่างประเทศ โดยได้ให้คำจำกัดความกับคำว่า “การถ่วงดุล” หมายถึง การสร้างหรือการรวมกลุ่มกันทางอำนาจทางทหารผ่านการระดมกลุ่มกำลังภายใน หรือการรวมกลุ่มกันของพันธมิตรจากนานาประเทศ เพื่อป้องกันและยับยั้งการถูกครอบงำและปกครองโดยอำนาจรัฐอื่น การถ่วงดุลอำนาจของรัฐเป็นไปเพื่อการป้องกันการสูญเสียอาณาเขตหรืออำนาจอธิปไตยของรัฐ รวมไปถึงผลประโยชน์สำคัญอันพึงเป็นของรัฐ อาทิ เส้นทางการเดินเรือ อาณานิคมหรืออาณาเขตต่างๆ ที่ถือเป็นผลประโยชน์เชิงกลยุทธ์ที่สำคัญของรัฐอันจะเสียไปให้แก่รัฐอื่นไปไม่ได้ การถ่วงดุลอำนาจจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐมีความร่วมมือซึ่งกันและกัน รวมไปถึงการมีเป้าหมายของการคานอำนาจเหมือนกัน กล่าวคือการถ่วงดุลอำนาจ จะเกิดขึ้นเมื่อรัฐหรือพันธมิตรใดๆ ก้าวขึ้นมามีอำนาจมากเกินไปหรือมากเกินกว่ารัฐอื่น อันส่งผลให้รัฐอื่นๆ เกิดความตระหนักถึงอำนาจนั้น จนเกรงว่าอำนาจของรัฐนั้นๆ จะกลายมาเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงต่อรัฐตน จึงส่งผลให้เกิดการรวมกลุ่มกันกับรัฐอื่นๆ ที่มีความหวาดเกรงต่ออำนาจรัฐนั้นเช่นกัน เป็นการคานอำนาจและมีการตอบสนองโดยการใช้มาตรการต่างๆ รวมกันเพื่อเป็นการตอบโต้และการเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐของตนและรัฐพันธมิตร

3.3 การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในปี ค.ศ. 2015 หลี่ เค่อเฉียง (Li Keqiang) นายกรัฐมนตรีของจีนได้เสนอยุทธศาสตร์ “Made in China 2025” หรือ “Industry 4.0” ซึ่งถือเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 13 ระยะ 5 ปี (ค.ศ. 2016-2020) ของจีน โดยมีการมุ่งเน้นไปที่ภาคอุตสาหกรรมการผลิต และมีแนวคิดที่ว่าต้องการที่จะเปลี่ยน “โรงงานของโลก” ให้เป็น “แหล่งผลิตสินค้านวัตกรรมของโลก” (China State Council, 2015) กล่าวคือ จีนหันมาเน้นการผลิตที่มีคุณภาพมากกว่าการผลิตที่เน้นปริมาณมากๆ อย่างในอดีต อุตสาหกรรมการผลิตถือเป็นองค์ประกอบหลักที่สำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจจีนและเป็นรากฐานที่แข็งแกร่งของประเทศ โดยมองว่าการการสร้างอุตสาหกรรมการผลิตที่มีมาตรฐานสามารถแข่งขันในระดับสากลได้ เป็นวิธีที่จะสามารถสร้างความแข็งแกร่งทางอำนาจและอิทธิพลต่อโลกให้แก่จีนได้เช่นเดียวกัน โดยสามารถแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนสำคัญ (Three-Step Strategy) คือ 1) ปี ค.ศ. 2025 มุ่งเน้นการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับอุตสาหกรรมการผลิตของประเทศ โดยการปรับปรุงและยกระดับคุณภาพการผลิต เพื่อส่งเสริมการมีความสามารถในการแข่งขันระดับนานาชาติที่แข็งแกร่ง 2) ปี ค.ศ. 2035 เพิ่มขีดความสามารถในการสร้างนวัตกรรมให้สูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ได้เปรียบให้มีความสามารถในการเป็นผู้นำด้านนวัตกรรมนั้นๆ ของโลก 3) ปี ค.ศ. 2036 ครบรอบ 100 ปีแห่งการสถาปนาประเทศจีนใหม่[7] และจีนจะก้าวขึ้นสู่การเป็นผู้นำด้านการผลิตที่แข็งแกร่งของโลก อุตสาหกรรมการผลิตของจีนมีนวัตกรรมและความสามารถในการเป็นผู้นำและมีความได้เปรียบในการแข่งขันที่ชัดเจน รวมไปถึงการได้เป็นผู้สร้างระบบเทคโนโลยีและระบบอุตสาหกรรมชั้นนำของโลก

จากนโยบายดังกล่าวได้เพิ่มศักยภาพทางด้านการค้าและเทคโนโลยีของจีนเป็นอย่างมาก และในขณะเดียวกันได้ส่งผลให้เกิดความหวาดระแวงในการที่จะต้องสูญเสียอำนาจและบทบาทผู้นำทางด้านการค้าและเทคโนโลยีของสหรัฐฯ โดย อาร์ม ตั้งนิรันดร (2562) กล่าวว่าจีนและสหรัฐฯ มีความสัมพันธ์ต่อกันมาอย่างช้านาน โดยความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศเป็นไปทั้งในรูปแบบของมิตรภาพและศัตรู ทั้งพึ่งพาและแข่งขัน และในปี ค.ศ. 2001 จีนได้เข้าเป็นสมาชิก WTO ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญด้านเศรษฐกิจของจีน จากปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในปัจจุบัน ทำให้สหรัฐฯ ตกอยู่ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ แม้ว่าสหรัฐฯ จะเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศ แต่ก็

[7] จีนใหม่ สถาปนาขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1949 ภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์จีนที่มี เหมา เจ๋อ ตุง เป็นผู้นำสูงสุด

ไม่สามารถสร้างมูลค่าได้สูงเท่าที่ควร หากเทียบกับจีนที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง จากการที่ส่วนหนึ่งสหรัฐเสียเปรียบและขาดดุลการค้าให้จีน ซึ่งต่อมาได้กลายมาเป็นนโยบายหาเสียงของโดนัลด์ ทรัมป์ (Donald Trump) อย่างนโยบาย “สหรัฐอเมริกามาก่อน” (America First) ภายหลังได้กลายเป็นยุทธศาสตร์หลักของนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ และเป็นนโยบายทางเศรษฐกิจที่มีความเป็นชาตินิยมอย่างชัดเจน นโยบายดังกล่าวยังมีนัยสำคัญต่อการต่อต้านเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมของจีนเป็นอย่างมาก และเป็นที่แน่นอนว่านโยบายดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างจีนและสหรัฐฯ โดยมีภูมิหลังทางการเมืองที่เชื่อว่าการเติบโตของจีนโดยเฉพาะการพัฒนาทางเทคโนโลยีไม่เป็นไปตามที่สหรัฐฯ คาดหวังให้เป็น นโยบายอุตสาหกรรมของจีนยังขัดต่อระเบียบการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งขัดต่อผลประโยชน์ของสหรัฐ อีกทั้งยังเป็นสาเหตุให้อัตราการจ้างงานในสหรัฐฯ ลดลงและนำมาซึ่งความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯ ต่อมามีการกล่าวอ้างว่าจีนมีการบังคับการถ่ายทอดเทคโนโลยีกับบริษัทต่างชาติมาเป็นเวลานานอีกด้วย อีกทั้งยังมีการหยิบรากลึกของแนวความคิดภัยคุกคามจากจีน (China threat theory)[8] จากมุมมองของสหรัฐฯ การแข่งขันเพื่อความเหนือกว่าทางเทคโนโลยีเป็นส่วนหนึ่งของการต่อสู้เพื่อแย่งชิงอำนาจการเป็นผู้นำโลกระหว่างจีนและสหรัฐฯ

ในขณะที่ กนกวรรณ กนกกุลชัย (2562) กล่าวว่า การที่จีนมีการพัฒนาเทคโนโลยีไปอย่างรวดเร็วได้นั้นเป็นผลมาจากแนวคิดที่จะปฏิรูปการผลิตของจีน ภายใต้ยุทธศาสตร์ “Made in China 2025” ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่าน ความสัมพันธ์ทางการค้าของทั้งสองประเทศจากมูลเหตุแรกเริ่มของการเสียเปรียบดุลการค้าให้แก่จีนได้พลิกเปลี่ยนกลายเป็นสงครามการค้า ซึ่งทั้งสองประเทศได้มีการขึ้นภาษีสินค้านำเข้าเพื่อตอบโต้ระหว่างกัน และภายหลังได้มีความพยายามในการเจรจายุติสงครามการค้าดังกล่าว แต่ทว่าไม่เป็นผล ตั้งแต่ต้น ปี ค.ศ. 2018 เป็นต้นมา สงครามการค้าระหว่างสหรัฐฯ และจีน มีการยืดเยื้อและกลายมาเป็นสงครามเทคโนโลยีในปัจจุบัน หากดูตัวเลขการลงทุนในด้านงานวิจัยทางเทคโนโลยีของทั้งสองประเทศแล้ว ทำให้ทราบว่าสงครามการค้าและสงครามเทคโนโลยีทั้งสองเรื่องนี้เป็นเรื่องเดียวกัน และในปี ค.ศ. 2019 จีนได้เปิดให้บริการด้านโครงข่าย 5G เพื่อการพาณิชย์แก่ประชาชนโดยทั่วไปอย่างเป็นทางการ ภายใต้ 3 เครือข่ายรายใหญ่ของจีน ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ ส่งผลให้จีนมีพื้นที่โครงข่าย 5G มากที่สุดในโลกและอุปกรณ์ส่วนใหญ่เป็นเทคโนโลยีที่พัฒนาขึ้น

[8] ภัยคุกคามจากจีน (China threat theory) คือการที่มองว่าการเติบโตของจีนเป็นภัยนานาชาติ ซึ่งเป็นแนวความคิดหรือค่านิยมที่มาจากญี่ปุ่น สหรัฐฯ และชาติตะวันตก

โดยบริษัท Huawei ซึ่งหากเทียบกับสหรัฐฯ แล้ว สหรัฐฯ มีการเปิดให้บริการโครงข่าย 5G แก่ประชาชนเป็นบางพื้นที่เท่านั้น

สงครามการค้าระหว่างสหรัฐฯ และจีนจึงกลายเป็นการแข่งขันทางด้านเทคโนโลยี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยี 5G เนื่องจากเทคโนโลยี 5G หากมีการพัฒนาโดยสมบูรณ์แล้ว จะมีประสิทธิภาพสูงในการรองรับการเชื่อมต่อกับอุปกรณ์ที่ใช้ในชีวิตประจำวันได้จำนวนมาก (Internet of Things: IoT) สามารถกล่าวได้ว่าเทคโนโลยี 5G มีประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก สามารถใช้เป็นฐานในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในอนาคตได้ ทว่าในการพัฒนาของระบบ 5G ยังเป็นเรื่องที่ต้องพัฒนาต่อไปเนื่องจากเมื่ออุปกรณ์ทุกอย่างถูกเชื่อมต่อเข้าด้วยกัน อาจส่งผลต่อการเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกของประชากรซึ่งหมายถึงความมั่นคงของประเทศ จากประเด็นด้านความมั่นคงดังกล่าวสหรัฐฯ ยังได้หยิบยกมาเป็นข้อกล่าวอ้างในการโน้มน้าวใจแก่กลุ่มพันธมิตรข่าวกรอง อีก 4 ประเทศ (Five Eyes Intelligence Alliance) ในการแบนเทคโนโลยีของบริษัท Huawei ได้สำเร็จ

โดยงานวิจัยของกำพล อดิเรกสมบัติ ธนพล ศรีธัญพงศ์ และชินโชติ เถรปัญญาภรณ์ (2562) ที่แสดงให้เห็นถึงท่าทีที่ไม่นิ่งเฉยในการพยายามสกัดการเติบโตของสหรัฐฯ ที่มีผลต่อพัฒนาของจีนมาตั้งแต่ต้น ก่อนที่จีนจะมีการเปิดให้บริการด้านโครงข่าย 5G อย่างเป็นทางการ ในวันที่ 8 เดือนธันวาคม ค.ศ. 2018 สหรัฐฯ โน้มน้าวแคนาดาได้สำเร็จในการคุมตัว CFO ของบริษัท Huawei ตามมาด้วยในวันที่ 15 เดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2019 สหรัฐได้ออกมาประกาศสั่งแบนอุปกรณ์ของ Huawei ทุกชนิด โดยให้เหตุผลด้านความมั่นคงและเป็นภัยคุกคามทางเทคโนโลยี แต่ทว่าจีนก็ตอบโต้กลับ โดยในวันที่ 20 เดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2019 ประธานาธิบดี สี จิ้นผิง เข้าเยี่ยมโรงงานผลิตสินแร่หายาก (Rare Earth) ซึ่งเป็นสินแร่ที่มีความจำเป็นในการผลิตชิ้นส่วนอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เช่น โทรศัพท์มือถือ เป็นแร่ที่สหรัฐฯ มีความจำเป็นต้องพึ่งพาการนำเข้าจากจีนสูง

และ Haiyong Sun (2019) กล่าวว่า การกระทำของสหรัฐฯ ในการสกัดกั้นจีนในทุกๆ ด้านทั้งการค้า การลงทุนและการพัฒนาเทคโนโลยีนั้น สามารถสะท้อนให้เห็นได้ถึงแนวคิดหรือทัศนคติที่มีมาหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็น สังคมโลกาภิวัตน์มีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว นักการเมืองชาวสหรัฐฯ จำนวนไม่น้อยก็ได้ออกมาสนับสนุนการต่อต้านการค้าเสรีและการต่อต้านโลกาภิวัตน์ที่อาจนำมาซึ่งการขัดผลประโยชน์ของตน ในช่วงเริ่มต้นของการสิ้นสุดของสงครามเย็นเป็นต้นมา สหรัฐฯ ตกอยู่ในสถานะผู้กำหนดระเบียบโลก แต่ทว่าในปัจจุบันทัศนคติหรือแนวทางในการปกครองของสหรัฐฯ ในสมัยโดนัลด์ ทรัมป์ กลับสุดโต่งและออกไปในทางต่อต้านโลกาภิวัตน์ เนื่องจากยึดถือเอาผลประโยชน์ของชาติเป็นหลักไม่นึกถึงส่วนรวม ซึ่งโดยบางครั้งไม่สอดคล้องกับการอยู่ในสถานะผู้นำโลกในปัจจุบัน นอกจากนี้ Gordon G. Chang

ได้กล่าวว่าจีนคือ “ผู้นำ” เพราะสหรัฐฯ นั้นล้าหลังกว่าจีนและตกอยู่ในวิกฤติการโลกาภิวัตน์แล้ว โดยจีนเร่งพัฒนาแผนและโครงการทางเทคโนโลยีในช่วงหลายปีก่อนหน้านี้ จากนั้นใช้แนวทางที่มุ่งมั่น เช่น นโยบาย “Made in China 2025” อย่างเป็นระบบระเบียบ เป็นผลให้ผู้นำทางการเมืองของจีนและกองทัพเทคโนโลยีของจีนสามารถครอบครองเทคโนโลยีแห่งอนาคตได้อย่างรวดเร็ว (Chang, 2020)

ต่อมาในปี ค.ศ. 2021 Winston Ma ได้เขียนหนังสือเรื่อง “The Digital War: How China's Tech Power Shapes the Future of AI, Blockchain and Cyberspace” โดยมุ่งประเด็นศึกษาถึงทิศทางใหม่ในเศรษฐกิจดิจิทัลของจีนนั้นมีความหมายต่อเราทุกคนอย่างไร (What new directions in China’s digital economy mean for us all?) ซึ่ง Ma มองว่าทุกภาคส่วนของจีนไม่ว่าจะประชาชน หน่วยงาน บริษัทและรัฐบาลล้วนมีส่วนร่วมในการผลักดัน ส่งเสริมและเป็นผู้เล่นในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและเทคโนโลยีของจีน โดยมีบทบาทเป็นทั้งผู้ผลิต ค้นคว้า ทดลอง ผู้ใช้และกระจายผลิตภัณฑ์เทคโนโลยีและความรู้ต่างๆ ไปในต่างประเทศทั่วโลก ซึ่งทุกภาคส่วนนี้ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลจีนตั้งแต่ยุคของ เติ้ง เสี่ยวผิงที่ผลักดันนโยบายก้าวออกไป “Going Out” ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991 ในปัจจุบันจีนนั้นเป็นตลาดดิจิทัลที่ใหญ่ที่สุดในโลกและเป็นตลาดที่มีผู้บริโภคขนาดใหญ่ มีระบบนิเวศแห่งนวัตกรรมที่กว้างขวางและแหล่งเรียนรู้เทคโนโลยีใหม่ๆ มากมาย มีการมุ่งเน้นเศรษฐกิจดิจิทัลมากขึ้น เปลี่ยนแปลงจากการมุ่งเน้นผู้บริโภคไปสู่การมุ่งเน้นที่องค์กร และบริษัทต่างๆ ของจีนทั้งในและต่างประเทศมากขึ้น โดยใช้ประโยชน์จากคลื่นลูกใหม่ของเทคโนโลยี เช่น Internet of Things, AI, บล็อกเชน, คลาวด์คอมพิวติ้ง และการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งสามารถปลดล็อกคุณค่าให้กับธุรกิจของตนจากมุมมองที่ไม่เหมือนเดิมและก้าวนำเทคโนโลยีต่างๆ ในโลกด้วยเทคโนโลยีจีน (Ma, 2021)

อาจกล่าวได้ว่า ยุทธศาสตร์ “Made in China 2025” ที่เน้นการพัฒนาและยกระดับการแข่งขันเทคโนโลยีของจีนในเวทีนานาชาติ เป็นการใช้ประโยชน์จากโลกาภิวัตน์อย่างแท้จริง โดยอำนาจการแข่งขันทางด้านเทคโนโลยีนี้สามารถทำให้จีนกลายเป็นผู้นำระเบียบโลกใหม่ได้ ซึ่งถือเป็นการสั่นคลอนและท้าทายอำนาจความเป็นเจ้าโลกของสหรัฐฯ ตั้งแต่หลังยุคสงครามเย็น ส่งผลให้ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 21 เกิดเป็นความสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อน ทั้งพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Complex interdependence)[9] และแข่งขันกัน

[9] Complex interdependence การพึ่งพาซึ่งกันและกันที่ซับซ้อนในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศเป็นแนวคิดที่นำเสนอโดย Robert Keohane และ Joseph Nye ในทศวรรษที่ 1970 เพื่ออธิบายลักษณะที่เกิดขึ้นใหม่ของเศรษฐกิจการเมืองโลก แนวคิดที่ว่าความสัมพันธ์

ควบคู่กันไป และความสัมพันธ์ของทั้งสองนั้นถือได้ว่าเป็นการถ่วงดุลอำนาจในการบริหารจัดการระเบียบโลกใหม่ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองของโลกปัจจุบัน

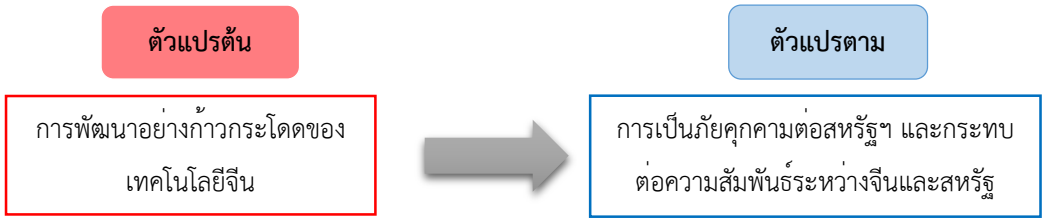
4. วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งเก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆ ผ่านการศึกษาจากเอกสาร หนังสือ และบทความวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้วนำมาวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุป

4.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยเริ่มจากการศึกษากระบวนการและแนวคิดเรื่องโลกาภิวัตน์ (Globalization) ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและสร้างผลกระทบต่อนานาประเทศในโลกรวมทั้งจีนและสหรัฐฯ โดยทำการเชื่อมโยงกับแนวคิดเรื่องของการถ่วงดุลอำนาจ (Balance of Power) ระหว่างสองประเทศ โดยเริ่มจากสงครามการค้า (การถ่วงดุลทางการค้า) สู่สงครามเทคโนโลยี (การถ่วงดุลทางเทคโนโลยี) โดยนำแนวคิดเรื่องการพัฒนาอย่างก้าวกระโดดทางด้านเทคโนโลยีของจีนและการแข่งขันทางด้านเทคโนโลยีของทั้งสองประเทศเป็นตัวแปรในการนำมาวิเคราะห์ ซึ่งสามารถจำแนกตัวแปรได้ดังต่อไปนี้คือ ตัวแปรต้น “การพัฒนาอย่างก้าวกระโดดของเทคโนโลยีจีน” อันเป็นสาเหตุและตัวแปรตาม “การเป็นภัยคุกคามต่อสหรัฐฯ และกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างจีนและสหรัฐ” อันเป็นผลที่ตามมา

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



ระหว่างรัฐมีความลึกและซับซ้อนมากขึ้นเรื่อยๆ การพึ่งพาอาศัยกันทางเศรษฐกิจที่ซับซ้อนมากขึ้นเหล่านี้บ่อนทำลายอำนาจรัฐและยกระดับอิทธิพลของตัวแสดงข้ามชาติที่ไม่ใช่รัฐ

4.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วยเอกสารงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นภาษาอังกฤษ ภาษาจีนและภาษาไทย ซึ่งสามารถนำมาวิเคราะห์ได้อย่างครบถ้วนรอบด้านเพื่อให้ได้ข้อมูลในการวิจัยที่ถูกต้องมากที่สุด

4.3 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลทุติยภูมิ โดยการศึกษาค้นคว้าและเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่างๆ อาทิ เอกสาร บทความงานวิชาการ หนังสือ วารสาร และข่าวสารต่างๆ ซึ่งปรากฏในรูปของสิ่งพิมพ์และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ที่มีความเกี่ยวข้องกับหัวข้อในงานวิจัยทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ จากนั้นนำข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้ไปวิเคราะห์และแยกแยะตามลำดับ โดยมีวัตถุประสงค์เป็นหัวข้อสำคัญในการจำแนกข้อมูลและนำเสนอในส่วนของผลการศึกษา

4.4 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

นำข้อมูลต่างๆ ที่ได้ศึกษาจากเอกสาร บทความงานวิชาการ หนังสือ วารสาร หนังสือพิมพ์ และข่าวต่างๆ โดยการใช้ตัวแปรต้นว่าด้วย “การพัฒนาอย่างก้าวกระโดดของเทคโนโลยีจีน” เป็นโจทย์ในการค้นคว้าหาข้อมูล และหาข้อสรุปของตัวแปรตาม “การเป็นภัยคุกคามต่อสหรัฐฯ และกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างจีนและสหรัฐ” ผ่านการวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และผ่านการตั้งสมมติฐานที่อาจจะเป็นไปได้ว่า “การพัฒนาเทคโนโลยีอย่างก้าวกระโดดของจีนนั้นส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการค้าด้านเทคโนโลยีของสหรัฐฯ ดังนั้นสหรัฐฯ จึงใช้วาทกรรมที่ว่าด้วย “ภัยคุกคามทางเทคโนโลยี” ในการโจมตีเทคโนโลยีจีนเพื่อเป็นการสกัดกั้นจีนที่จะก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำทางเทคโนโลยีแทนที่สหรัฐฯ ซึ่งจะส่งผลให้สหรัฐฯ สูญเสียผลประโยชน์อย่างมหาศาล และแนวโน้มความสัมพันธ์ของทั้งคู่จะเป็นไปในทิศทางที่แข่งขันกันมากขึ้น รุนแรงมากขึ้นแต่ทั้งสองประเทศก็มิอาจที่จะตัดขาดในการพึ่งพาพาอาศัยกันได้”

5. ผลการศึกษา

5.1 การพัฒนาด้านเทคโนโลยีอย่างก้าวกระโดดของจีน

5.1.1 การพัฒนาปัญญาประดิษฐ์ (AI) ของจีน

ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) คือ เครื่องจักรที่มีฟังก์ชันที่มีความสามารถในการทำความเข้าใจ เรียนรู้องค์ความรู้ต่างๆ อาทิเช่น การรับรู้ การเรียนรู้ การให้เหตุผล และการแก้ปัญหา โดยแบ่งออกเป็นคร่าวๆ ได้ 2 สาย คือ 1) สายตั้งกฎ และ 2) สาย Neural

Networks สายตั้งกฎ คือสายที่ตั้งกฎการคิดให้คอมพิวเตอร์ในการประมวลผลเมื่อป้อนคำสั่งเข้าไป คือเมื่อเกิด A ผลที่ตามมาก็จะทำให้เกิด B ซึ่งสายนี้จะมีความสามารถในการประมวลผลที่ไม่ซับซ้อนนัก แต่จะไม่มีความสามารถในการประมวลที่ต้องใช้ความซับซ้อนของข้อมูล และการพัฒนา AI สายตั้งกฎนี้ต้องค่อยป้อนกฎการคิดเข้าไปอยู่เสมอเพื่อให้คอมพิวเตอร์มีระบบการประมวลผลที่ทันสมัย ทว่าสาย Neural Networks มีระบบการประมวลผลที่แตกต่างจากสายการตั้งกฎโดยสิ้นเชิง คือสาย Neural Networks จะมีการสร้างการรับส่งข้อมูลของคอมพิวเตอร์เป็นชั้นๆ คล้ายกับสมองของมนุษย์ จะไม่ใช้การป้อนกฎคำสั่งเข้าไปเหมือนสายตั้งกฎ สาย Neural Networks จะใช้การป้อนข้อมูลเข้าไปในระบบคอมพิวเตอร์จำนวนมหาศาล จากนั้นเมื่อเกิดการสั่งการระบบคอมพิวเตอร์จะอาศัยข้อมูลที่มีการป้อนเข้าไปนั้นในการประมวลผลออกมาซึ่งก็จะได้เป็นผลลัพธ์ที่มีการอ้างอิงมาจากข้อมูลที่มีการป้อนเข้าไปในระบบก่อนหน้า กล่าวคือสาย Neural Networks อาศัยข้อมูลจำนวนมากในการประมวลผล แต่การประมวลผลนั้นเป็นการประมวลผลที่เกิดขึ้นเองคือการให้คอมพิวเตอร์เกิดการเรียนรู้ด้วยตัวเองจากการอาศัยข้อมูล ไม่ใช้การตั้งกฎหรือการสอนให้คิดเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ค่อนข้างตายตัวอย่างสายตั้งกฎ ดังนั้น สาย Neural Networks จึงถือเป็นรากฐานของการพัฒนาระบบ Al ในปัจจุบัน ซึ่งระบบ Al ในปัจจุบันก็ยังคงอาศัยข้อมูลจำนวนมหาศาลในการประมวลผล แต่สิ่งที่เพิ่มเข้ามาคือคอมพิวเตอร์ที่มีประสิทธิภาพในการประมวลผลที่รวดเร็ว เพื่อให้สอดคล้องกับการใช้งานหรือจังหวะชีวิตของผู้คนในปัจจุบันที่ต้องการความรวดเร็ว และเพื่อประสิทธิภาพในการประมวลผลที่มากขึ้นปัจจุบันมีการพัฒนาระบบ Al ที่เรียกว่า “Deep Learning” ซึ่งเป็น Al รุ่นใหม่ล่าสุดที่มนุษย์มีการพัฒนาขึ้นเพื่อการประมวลผลของข้อมูลที่มีประสิทธิภาพและความแม่นยำมากยิ่งขึ้น (Lee, 2018)

โดยในปี ค.ศ. 2017 คณะมนตรีรัฐกิจของจีน (State Council of the People's Republic of China) ได้ประกาศแผนพัฒนา AI ยุคใหม่ ซึ่งเล็งเห็นถึงความสำคัญของ Al โดยกล่าวว่า AI ได้กลายเป็นจุดสนใจใหม่ของการแข่งขันระดับนานาชาติ AI จะเป็นตัวนำเทคโนโลยีเชิงกลยุทธ์ในอนาคต ประเทศที่พัฒนาแล้วที่สำคัญของโลกถือว่าการพัฒนา AI เป็นกลยุทธ์หลักในการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของชาติและการปกป้องความมั่นคงของชาติ (Ma, 2021) มุ่งมั่นเพื่อจะเป็นผู้นำในการแข่งขันทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระดับโลก ปัจจุบันสถานการณ์ความมั่นคงของประเทศและการแข่งขันระดับนานาชาติของจีนเองก็ค่อนข้างซับซ้อนมากยิ่งขึ้น จีนเองก็ต้องมองความเป็นไปของโลกเพื่อวางการพัฒนา AI ในยุทธศาสตร์ระดับชาติ ปรับใช้และวางแผนอย่างเป็นระบบ สร้างความคิดริเริ่มเชิงกลยุทธ์ในการแข่งขันการพัฒนา AI และสร้างข้อได้เปรียบในการแข่งขัน เปิดพื้นที่ใหม่สำหรับการพัฒนาและปกป้องความมั่นคงของชาติอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งแผนพัฒนา AI

ยุคใหม่เป็นแผนพัฒนาที่มุ่งพัฒนาตั้งแต่ระดับรัฐบาลกลางลงไปยังรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อดำเนินการพัฒนาให้เกิดผล จนนำไปสู่ประเทศแห่งนวัตกรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของโลก โดยตระหนักถึง “เป้าหมายสองร้อยปี”[10] ในการพัฒนาประเทศเพื่อบรรลุ “ความฝันของจีน” โดยแบ่งออกเป็น 3 เป้าหมายคือ 1) ภายในปี ค.ศ. 2020 เทคโนโลยีโดยรวมของประเทศและการประยุกต์ใช้ AI จะอยู่ในระดับชั้นนำของโลก อุตสาหกรรม AI จะกลายเป็นจุดขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจที่สำคัญครั้งใหม่ และการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี AI จะสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนได้ ซึ่งส่งผลให้ประเทศสามารถเข้าสู่อันดับของประเทศที่มีนวัตกรรมและสามารถบรรลุเป้าหมายสังคมกินดีอยู่ดีถ้วนหน้าได้ (Mederately Prosperous Society) 2) ในปี ค.ศ. 2025 ประเทศจะมีความก้าวหน้าในทฤษฎีพื้นฐานของ AI เทคโนโลยีและแอปพลิเคชันบางอย่างจะไปถึงระดับชั้นนำของโลก AI จะกลายเป็นแรงผลักดันหลักสำหรับการยกระดับอุตสาหกรรมและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจภายในประเทศ และความก้าวหน้าในเชิงบวกจะเกิดขึ้นในการสร้างสังคมอัจฉริยะ 3) ในปี ค.ศ. 2030 ทฤษฎีของ AI เทคโนโลยี และการประยุกต์ใช้โดยทั่วไปจะก้าวสู่ระดับชั้นนำของโลก กลายเป็นศูนย์กลางทางนวัตกรรม AI ที่สำคัญของโลก เกิดเศรษฐกิจอัจฉริยะและสังคมอัจฉริยะที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการวางรากฐานที่สำคัญสำหรับการจัดอันดับประเทศให้อยู่ในกลุ่มประเทศแนวหน้าด้านนวัตกรรมและอำนาจทางเศรษฐกิจ ในส่วนของการดำเนินงานแบ่งออกได้ดังนี้

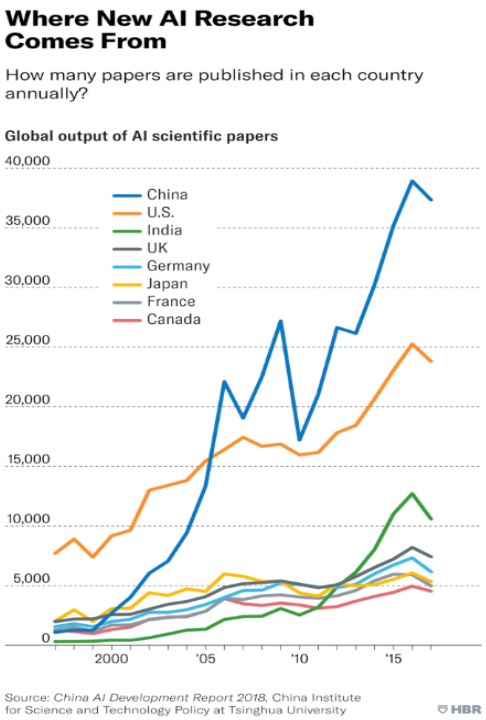
ประการแรกจัดตั้งผู้นำในระดับองค์กร เพื่อให้สอดคล้องกับการทำงานร่วมกันกับคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีนและสภาแห่งรัฐ โดยกลุ่มผู้นำการปฏิรูประบบวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติและการสร้างระบบนวัตกรรม (Central Leading Group for National Science and Technology System Reform and Innovation System Construction) จะเป็นผู้นำการประสานงานโดยรวม ทบทวนงานหลัก นโยบายหลัก ประเด็นสำคัญและการจัดการงานหลัก ส่งเสริมการสร้างกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับ AI และแนะนำการประสานงาน เพื่อกระตุ้นให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินงานให้เป็นไปตามแผน

ประการที่สองการประเมินการดำเนินงาน ชี้แจงหน่วยงานที่รับผิดชอบและกำหนดหน้าที่รับผิดชอบ กำหนดแผนการดำเนินงานประจำปีและเป็นระยะ กำหนดกลไกการติดตามและประเมินผลเพื่อดำเนินการตามแผน เช่น การประเมินระยะกลางประจำปี เพื่อปรับปรุงการ

[10] เป้าหมายสองร้อยปี คือเป้าหมายในการพัฒนาประเทศของจีน แบ่งออกเป็นรอบละหนึ่งร้อยปี ทั้งหมดสองรอบ รอบที่หนึ่งคือการสร้างสังคมกินดีอยู่ดีถ้วนหน้า (Mederately Prosperous Society) ในปี ค.ศ. 2020 ซึ่งเป็นวาระครบรอบ 100 ปีแห่งการก่อตั้งพรรคคอมมิวนิสต์จีน รอบที่สอง คือการสร้างชาติสังคมนิยมสมัยใหม่ (Modern Socialist China) ภายในกลางศตวรรษที่ 21 ซึ่งตรงกับวาระครบรอบ 100 ปีแห่งการสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีนในปี ค.ศ. 2049

ดำเนินงานให้เข้ากับการพัฒนา AI ที่รวดเร็ว ประการที่สามการสาธิตนำร่อง สำหรับการดำเนินงานหลักและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับ AI จะมีการกำหนดแผนเฉพาะและดำเนินการสาธิตนำร่องในหน่วยงานและท้องถิ่นต่างๆ และประการที่สี่มติมหาชน ใช้สื่อต่างๆ เพื่อเผยแพร่ความก้าวหน้าและความสำเร็จในการพัฒนา AI เพื่อสร้างแรงจูงใจของทั้งสังคมในการมีส่วนร่วมและสนับสนุนการพัฒนา AI ก่อให้ประชามติเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแนวทางการพัฒนาครั้งใหม่ (China State Council, 2017)

แผนภาพที่ 2 ส่วนแบ่งงานวิจัยทั่วโลกของจีนในด้าน AI ที่ได้รับการตีพิมพ์



ที่มา: Li, Tong, and Xiao (2021)

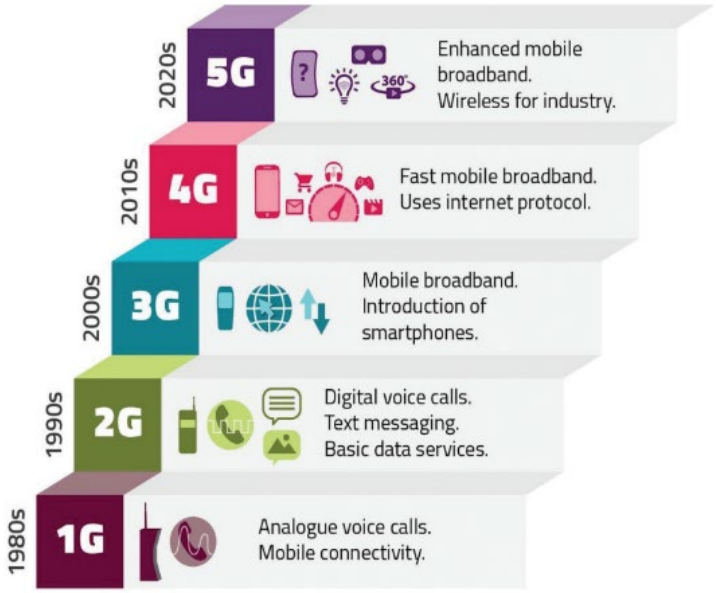
จากความพยายามในการพัฒนา AI ส่งผลให้จีนมีส่วนแบ่งด้านงานวิจัยทั่วโลกในด้าน AI เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 4.26 ใน ค.ศ. 1997 เป็นร้อยละ 27.68 ใน ค.ศ. 2017 ซึ่งเหนือกว่าประเทศอื่นๆ ในโลกรวมถึงสหรัฐฯ และจีนยังยื่นจดสิทธิบัตร AI มากกว่าประเทศอื่นๆ อย่างต่อเนื่อง ณ เดือนมีนาคม ค.ศ. 2019 จำนวนบริษัท AI ของจีนมีถึง 1,189 แห่ง รองจากสหรัฐฯ เท่านั้น ซึ่งมีบริษัท AI ที่ใช้งานอยู่มากกว่า 2,000 แห่ง ตลาดของจีนเอื้อต่อการยอมรับและปรับปรุง AI เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญของชุดข้อมูลขนาดใหญ่ที่มีต่อนวัตกรรม AI ตลาดขนาดใหญ่

ของจีนได้สร้างข้อได้เปรียบนี้ให้แก่ผู้ประกอบการ อีกทั้งจีนยังมีนโยบายที่ส่งเสริม AI ที่แข็งแกร่ง ไม่ว่าจะเป็น “Made in China 2025” หรือ “Action Outline for Promoting the Development of Big Data” เป็นต้น และกฎระเบียบด้านความเป็นส่วนตัวที่น้อยเพื่อเอื้อต่อการได้มาของข้อมูลต่างๆ (Li, Tong, & Xiao, 2021)

5.1.2 การพัฒนา 5G ของจีน

5G คือเทคโนโลยีการสื่อสารไร้สายรุ่นที่ 5 หรือรุ่นล่าสุดในปัจจุบันที่ได้รับการออกแบบให้เป็นมาตรฐานการสื่อสารไร้สายรูปแบบใหม่ของโลก โดยคุณสมบัติหลักของ 5G คือ สามารถใช้สำหรับกิจกรรมออนไลน์ในรูปแบบต่างๆ ที่อาศัยแบนด์วิดท์จำนวนมากได้ เช่น การรับชมวิดีโอหรือการเล่นเกมออนไลน์ โดย ผู้ใช้จะสัมผัสได้ถึงคุณภาพการใช้งานที่เทียบเท่ากับการใช้งานผ่านโครงข่ายใยแก้วนำแสง (Fiberoptic) ซึ่งมีความเร็วมากกว่าเทคโนโลยี 4G เกิน 10 เท่า อีกทั้ง 5G ยังสามารถรับส่งข้อมูลด้วยความหน่วงหรือความล่าช้าในระดับต่ำ ทำให้การส่งผ่านข้อมูลระหว่างกันเป็นไปแบบ Real Time มากขึ้น มีความแม่นยำสูง และมีความผิดพลาดน้อยหรือเกือบเป็นศูนย์ ปัจจุบันถูกพัฒนานำมาใช้คู่กับนวัตกรรมอื่นๆ เพื่อเสริมประสิทธิภาพในการทำงาน เช่น ระบบควบคุมรถยนต์ไร้คนขับ ระบบไฟฟ้า อัจฉริยะ หรือระบบการแพทย์ระยะไกล เป็นต้น (พลเทพ ธนโกเศศ, 2563)

แผนภาพที่ 3 พัฒนาการของการพัฒนา 5G



ที่มา: พลเทพ ธนโกเศศ (2563)

ในปี ค.ศ. 2021 กระทรวงอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีสารสนเทศของจีน (The Ministry of Industry and Information Technology of the Chinese Government: MIIT) ได้ประกาศ “แผนห้าปีฉบับที่ 14 สำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมสารสนเทศและการสื่อสาร” ปี ค.ศ. 2021 ถึง ค.ศ. 2025《“十四五”信息通信行业发展规划》(The 14th Five-Year Plan for the Development of the Information and Communication Industry) หรือเรียกว่า “แผน” ในแผนดังกล่าวประกอบไปด้วย 4 ส่วนหลักและ 26 ลำดับความสำคัญของการพัฒนา ซึ่งอธิบายถึงพิมพ์เขียวของการพัฒนาของอุตสาหกรรมสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อเป็นแนวทางในการเร่งสร้างชาติที่มีความแข็งแกร่งทางด้านโครงข่ายอินเทอร์เน็ตและดิจิทัลของจีนในอีกห้าปีข้างหน้า ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมสารสนเทศและการสื่อสารที่มีคุณภาพสูง ชี้นำทิศทางของผู้เล่นในตลาด และการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะของรัฐบาล โดยตัวชี้วัดของแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมสารสนเทศและการสื่อสารนี้ก็คือภายในปี ค.ศ. 2025 จีนจะมีสถานีฐาน 5G 26 สถานี ต่อ 10,000 คน และอัตราผู้ใช้ 5G จะสูงถึงร้อยละ 56 เป้าหมายของแผนนี้คือ 1) โครงสร้างพื้นฐานสำคัญของประเทศด้านการสื่อสารทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ตจะอยู่ในระดับสากล จีนจะมีเครือข่าย 5G ที่ใหญ่ที่สุดในโลก ครอบคลุมทุกพื้นที่ 2) ความสามารถในการบริการด้านข้อมูลและอัตราการประมวลผลได้รับการปรับปรุงอย่างมีนัยสำคัญ ตระหนักถึงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่สอดคล้องกับภูมิภาคทั้งตะวันออก กลาง และตะวันตก 3) การบรรลุความก้าวหน้าครั้งสำคัญในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานแบบบูรณาการสร้างเครือข่ายอินเทอร์เน็ตในภาคอุตสาหกรรมที่มีคุณภาพสูง โดยพื้นฐานครอบคลุมทุกภูมิภาคและทุกภาคอุตสาหกรรม และสร้างเกณฑ์มาตรฐาน “5G + อินเทอร์เน็ตอุตสาหกรรม” 4) ยกระดับดิจิทัล เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยการบูรณาการอย่างลึกซึ้งเข้ากับสาขาต่างๆ ของเศรษฐกิจและสังคม 5) มีความสามารถในการกำกับดูแลอุตสาหกรรมและการปกป้องข้อมูลส่วนตัวของผู้ใช้อินเทอร์เน็ต 6) ระบบรักษาความปลอดภัยของเครือข่ายอินเทอร์เน็ตและข้อมูลได้รับการปรับปรุงอย่างมีประสิทธิภาพ และ 7) พลิกโฉมการพัฒนาสีเขียว มีการใช้เทคโนโลยีใหม่สำหรับการอนุรักษ์พลังงานและลดการปล่อยมลพิษในอุปกรณ์รุ่นใหม่ รวมไปถึงพลังงานใหม่กันอย่างแพร่หลาย (Dunhuang Science and Technology Bureau, 2021)

ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานโครงการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามแผน ทางภาครัฐจึงมีมาตรการในการดำเนินการโดยเริ่มตั้งแต่ ประการแรก การร่างกฎหมาย จีนได้ออกกฎและข้อบังคับต่างๆ มากมายเพื่อสนับสนุนการพัฒนาในครั้งนี้ อาทิ “กฎหมายความปลอดภัยของข้อมูล”《数据安全法》(Data Security Act) “กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล”《个人信息保护法》(Act on the Protection of Personal Information) “กฎข้อบังคับด้านความปลอดภัย

ทางโครงสร้างพื้นฐานของข้อมูลสำคัญ”《关键信息基础设施安全保护条例》(Regulations on the Security Protection of Critical Information Infrastructure) เป็นต้น ประการที่สอง นโยบายและการสนับสนุนทางการเงิน ส่งเสริมการจัดตั้งระบบการควบคุมกำกับดูแลสามระดับสำหรับอุตสาหกรรมสารสนเทศและการสื่อสาร โดยเริ่มตั้งแต่ระดับกระทรวง มณฑล ไปจนถึงระดับท้องถิ่นและเมืองต่างๆ และมุ่งมั่นที่จะขยายหน่วยงานในการกำกับดูแลไปสู่ระดับมณฑลและเมืองเพื่อรองรับปัญหาทุนก่อสร้างไม่เพียงพอ โดยหวังจะนำบทบาทของกองทุนรวมของรัฐบาลแห่งชาติ กองทุนเพื่อการลงทุนอุตสาหกรรมทางสังคม และกองทุนพิเศษในท้องถิ่นมาปรับใช้เพื่อเพิ่มกำลังในการสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล เช่น 5G และ 5G + อินเทอร์เน็ตอุตสาหกรรม ประการที่สาม การสร้างบุคลากรที่มีความสามารถ จัดตั้งและปรับปรุงรูปแบบการฝึกอบรมผู้มีความสามารถในหลายระดับ เช่น การส่งเสริมโครงการสำคัญๆ ในการพัฒนาความสามารถของบุคคลที่เกี่ยวข้องในสายงานระดับประเทศ และประการที่สี่ การดำเนินการวางแผนโดยภาพรวม จัดตั้งกลไกการสื่อสารและการประสานงานระหว่างกระทรวงกับระดับท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรการต่างๆ เช่น การติดตามและการประเมินผลการดำเนินการตามแผน (The State Council of the People's Republic of China, 2021)

ในปี ค.ศ. 2020 จีนได้ประกาศเปิดให้บริการ 5G เพื่อการพาณิชย์แก่ประชาชนทั่วไปอย่างเป็นทางการ ภายใต้ 3 เครือข่ายรายใหญ่อย่าง China Mobile, China Telecom และ China Unicom โดยมีโครงข่ายพร้อมให้บริการ 50 เมืองทั่วประเทศ มีสถานีปล่อยสัญญาณมากกว่า 130,000 จุด ที่พร้อมใช้งาน การให้บริการ 5G ของจีนนั้นถือเป็นเครือข่าย 5G ที่ใหญ่ที่สุดในโลก แม้ว่าก่อนหน้านี้เกาหลีใต้จะเปิดให้บริการ 5G ไปแล้วทั่วประเทศ ส่วนสหรัฐฯ และอังกฤษ ได้มีการเปิดให้บริการแล้วในบางพื้นที่ก็ตาม แต่จีนมีการเปิดตัวในขอบเขตการให้บริการที่ใหญ่กว่ามาก และอุปกรณ์ส่วนใหญ่เป็นเทคโนโลยีของบริษัท Huawei ที่มีประสิทธิภาพสูงและราคาเข้าถึงกลุ่มผู้บริโภคได้ จนอาจทำให้บริษัททางฝั่งยุโรป เช่น บริษัท Ericsson และบริษัท Nokia กลายเป็นต้องตกที่นั่งลำบากในเรื่องของส่วนแบ่งทางการตลาดและกลุ่มลูกค้าที่หายไป (กนกวรรณ กนกกุลชัย, 2562)

5.2 ข้อได้เปรียบ เสียเปรียบของจีนในการพัฒนาเทคโนโลยี

5.2.1 ข้อได้เปรียบของจีนในการพัฒนาเทคโนโลยี

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมารัฐบาลจีนหันมาให้ความสนใจกับการพัฒนาและยกระดับประเทศผ่านการใช้เทคโนโลยีเป็นอย่างมาก เห็นได้จากแผนยุทธศาสตร์ที่สำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 13 อย่าง “Made in China 2025” ซึ่งถือเป็นตัวบ่งชี้ให้เห็นได้ถึง

ความต้องการในส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีของรัฐบาลผ่านตัวนโยบาย สามารถกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาได้ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน อีกทั้งการทุ่มงบประมาณในภาคการศึกษาเพื่อสร้างเยาวชนที่มีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญในด้านนี้ จากการกระตุ้นของนโยบายดังกล่าวทำให้เกิดการแข่งขันในการเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะในสาขาที่เกี่ยวข้องกับคอมพิวเตอร์หรือวิศวกรรมสูงขึ้นเป็นอย่างมาก ปัจจุบันแม้ว่าจีนจะเป็นผู้เล่นที่ค่อนข้างใหม่ในตลาดวงการเทคโนโลยีของโลก แต่เมื่อเทียบกับสหรัฐฯ หรือประเทศชั้นนำด้านเทคโนโลยีอื่นๆ อย่างเยอรมัน หรือแม้แต่เพื่อนบ้านอย่างญี่ปุ่นแล้วนั้น จีนถือเป็นหนึ่งในประเทศที่มีความสามารถโดดเด่นในการพัฒนาเทคโนโลยีเป็นอย่างมาก ตลาดเทคโนโลยีในประเทศของจีนในปัจจุบันมีการแข่งขันที่สูงมากอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการกระตุ้นของรัฐบาลผ่านตัวยุทธศาสตร์ชาติหรือนโยบายอย่าง “Made in China 2025”

การกระตุ้นจากรัฐบาลอย่างหนักตั้งแต่ในช่วงปี ค.ศ. 2014 ที่พยายามผลักดันการพัฒนาเทคโนโลยีผ่านตัวนโยบาย “มุ่งเน้นนวัตกรรม มุ่งเน้นผู้ประกอบการ”(Mass Innovation and Mass Entrepreneurship) ส่งผลให้นักการเมืองท้องถิ่นต่างๆ สร้างผลงานเพื่อการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งในอนาคต มีการจัดทำแผนการพัฒนาเทคโนโลยีต่างๆ เพื่อใช้กับท้องถิ่นของตน อาทิ ให้การสนับสนุนธุรกิจท้องถิ่น อุดหนุนเงินบริษัทเพื่อร่วมลงทุน เป็นต้น โดยภายหลังยังได้มีการจัดตั้งโครงการสร้างธุรกิจสตาร์ทอัพ เขตพื้นที่พิเศษเฉพาะสำหรับผู้ประกอบการต่างๆ เงินทุนอุดหนุนนำร่องจากภาครัฐ สิทธิประโยชน์ทางภาษี หรือขั้นตอนการขออนุญาตจัดตั้งธุรกิจที่ง่ายขึ้น จากความต้องการในการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อหวังให้เกิดการนำพาไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่ส่งผ่านจากตัวผู้นำ ไปสู่รัฐบาลกลางที่มีการผลักดันออกมาให้เป็นรูปธรรมจนสามารถนำไปสู่การกระตุ้นให้เกิดการตื่นตัวในการพัฒนาดังกล่าวในท้องถิ่น และเมืองหนานจิง (Nanjing) ถือเป็นเมืองที่สะท้อนให้เห็นได้เป็นอย่างดีจากการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาจากผู้นำระดับสูงสู่ผู้นำท้องถิ่น ปี ค.ศ. 2017-2020 เขตพัฒนาเศรษฐกิจและเทคโนโลยีของเมือง มีแผนการทุ่มงบประมาณในการพัฒนา AI ไม่น้อยกว่า 3,000 หยวน โดยแบ่งออกเป็น เงินลงทุนในบริษัทท้องถิ่นจำนวนกว่า 15 ล้านหยวน เงินสนับสนุนบริษัทต่างๆ 1 ล้านหยวน เงินสนับสนุนในการวิจัย 5 ล้านหยวน สร้างสถาบันที่คอยให้ความรู้เกี่ยวกับการสร้าง AI งบประมาณในการอุดหนุน AI ตรวจจับใบหน้าและหุ่นยนต์อัตโนมัติของธุรกิจในท้องที่ การลดขั้นตอนในการจัดตั้งบริษัท และการอุดหนุนและช่วยเหลืออื่นๆ อีกมากมาย การอุดหนุนและช่วยเหลือดังกล่าวเป็นเพียงการดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองหนานจิงเพียงเท่านั้น ขณะเดียวกันในเมืองอื่นๆ ก็มีการอุดหนุนและช่วยเหลือจากรัฐบาลท้องถิ่นเหมือนกัน และวิธีการนั้นอาจแตกต่างกันไปตามความเห็นชอบของรัฐบาลท้องถิ่นนั้นๆ

ในส่วนของการแข่งขันของตลาดเทคโนโลยีและนวัตกรรมในภาคเอกชนของจีนที่เน้นการเข้าถึงกลุ่มผู้บริโภค อันเนื่องมาจากการปฏิวัติ O2O[11] สามารถสะท้อนให้เห็นได้ถึงแนวทางการพัฒนาด้านเทคโนโลยีที่พยายามผลักดันให้มีการเข้าถึงกลุ่มประชาชนมากที่สุด คือ ธุรกิจต่างๆ ด้านเทคโนโลยี นอกจากจะแข่งขันในการคิดค้นนวัตกรรมต่างๆ มากมายแล้วนั้น ยังต้องมีการแข่งขันเพื่อส่วนแบ่งทางการตลาด ดังนั้น เพื่อการให้ได้มาซึ่งส่วนแบ่งทางการตลาด ทำให้ภาคธุรกิจพยายามเข้าถึงกลุ่มลูกค้าที่เป็นประชาชนคนทั่วไป เพื่อให้นวัตกรรมเหล่านั้นที่คิดค้นขึ้นเป็นที่รู้จักและเกิดการใช้จริง (Ma, 2021) และสามารถพูดได้ว่าต้องมีบริการหลังการขายที่ดี มีการรุกตลาดอย่างแข็งขัน เนื่องจากการแข่งขันในตลาดที่ดุเดือดนอกจากต้องเป็นที่รู้จักแล้วนั้น ต้องอยู่ให้รอดและยั่งยืนในตลาดแห่งนี้อีกด้วย ในขณะที่ฝั่งของสหรัฐฯ จะเน้นการคิดค้น เน้นการวางระบบ คือต้องมีระบบที่ดี เน้นออนไลน์และหวังว่าการมีระบบที่ดีนั้น ด้วยความดีหรือคุณสมบัติของมันจะสามารถทำให้เข้าถึงหรือเป็นที่รู้จักด้วยตัวของมันเอง (เน้นการให้การบริการออนไลน์) เมื่อจีนเข้าถึงตลาดได้มากสิ่งที่ได้ตามมาคือปริมาณข้อมูลจำนวนมากที่ได้จากการใช้งานของประชาชน จีนเป็นประเทศที่มีจำนวนประชากรเยอะมากที่สุดในโลก ประชากรของจีนเองยังกระจายตัวอยู่ทั่วทุกมุมของโลก ทำให้จีนมีข้อได้เปรียบในเรื่องของข้อมูลหลากหลายมากกว่า สามารถใช้เป็นฐานข้อมูลที่มีข้อมูลจำนวนมหาศาลได้ เพราะระบบ AI ในปัจจุบันต้องอาศัยข้อมูลจำนวนมาก คอมพิวเตอร์ที่มีประสิทธิภาพในการประมวลผลที่รวดเร็ว และวิศวกรผู้คอยดูแลระบบ ทว่าข้อมูลนั้นถือเป็นหัวใจสำคัญของการประมวลผลของคอมพิวเตอร์ของระบบ AI ในการวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูลนั้น ยิ่งมีข้อมูลมากเท่าไรการวิเคราะห์และประมวลผลก็ยิ่งแม่นยำมากเท่านั้น และนี้ก็ถือเป็นหนึ่งในข้อได้เปรียบของการพัฒนาเทคโนโลยี AI ของจีน รัฐมีความสามารถในการเข้าถึงข้อมูล กล่าวคือบริษัทเอกชนต่างๆ มีการส่งข้อมูลให้ภาครัฐ กฎหมายด้านความมั่นคงของจีนหลายฉบับกำหนดให้ประชาชนและองค์กรต่างๆ ของจีนสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือที่เกี่ยวข้องแก่ทางการจีน อย่างกรณี 2 บริษัทอย่าง Huawei และ ZTE บริษัทด้านโทรคมนาคมที่ต้องดำเนินการสนับสนุนทางการจีนด้วยข้อกำหนดทางกฎหมายกับรัฐบาลและหน่วยงานความมั่นคงของจีน โดยทั้งสองบริษัทมีสายสัมพันธ์และใกล้ชิดกับรัฐบาลและหน่วยงานความมั่นคงของจีน จนกลายเป็นที่มาของความไม่ไว้วางใจของรัฐบาลสหรัฐฯ กระทั่งนำไปสู่การสั่งแบนทั้งสองบริษัทในที่สุด

[11] O2O ย่อมาจาก Online to Offline เป็นการการปฏิรูปด้านออนไลน์ไปสู่ออฟไลน์ของจีน เพื่อการผสานธุรกิจจากออนไลน์ไปยังออฟไลน์ และมีการเก็บข้อมูลการเข้าใช้งานของลูกค้าเพื่อนำข้อมูลเหล่านี้มาปรับใช้ให้ดีขึ้น

ในขณะที่สหรัฐฯ ได้มีความพยายามในการที่จะพัฒนาเทคโนโลยีเหมือนกันเพียงแต่ผลตอบรับที่ทางรัฐได้ค่อนข้างไม่เป็นไปตามที่คาดไว้ ในปี ค.ศ. 2016 ประธานาธิบดีบารัค โอบามาได้เปิดเผยถึงแผนระยะยาวในการพัฒนา AI โดยการเพิ่มงบประมาณในการวิจัยด้านเทคโนโลยี โดยหวังที่จะยกระดับความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน และการลงทุนเพื่อเพิ่มสภาพคล่องให้แก่ตลาด เพื่อเป็นการกระตุ้นการพัฒนาเทคโนโลยีภายในประเทศและเชื่อว่าการเติบโตของ AI จะสามารถนำพาประเทศให้ไปสู่เศรษฐกิจที่รุ่งเรืองขึ้นได้ (Lee, 2018)

5.2.2 ข้อเสียเปรียบของจีนในการพัฒนาเทคโนโลยี

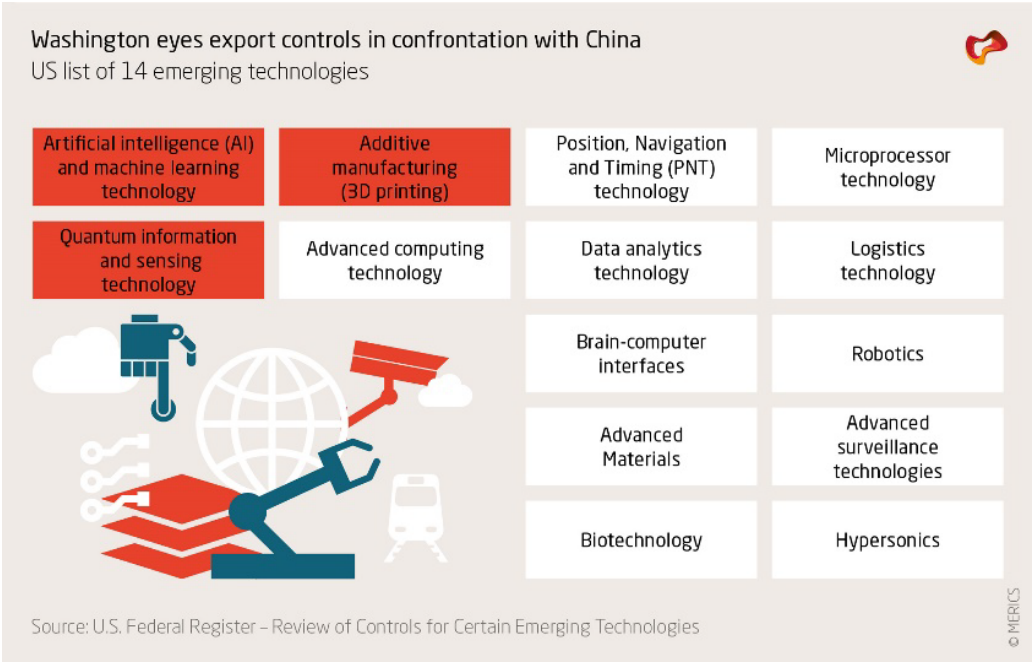
เนื่องจากสหรัฐฯ นั้นมีการพัฒนาด้านเทคโนโลยีและมีชื่อเสียงในด้านดังกล่าวมานานกว่าจีน ทำให้สหรัฐฯ ไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยหรือบริษัทต่างๆ เอื้อต่อการคิดค้น วิจัย และพัฒนามากกว่าจีน จึงมีความสามารถในการดึงดูดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในด้านเทคโนโลยีหรือนวัตกรรมมากกว่าจีน ซึ่งถ้าหากเทียบกันแล้วจีนถือเป็นตลาดที่ค่อนข้างใหม่สำหรับวงการเทคโนโลยีและจีนยังคงมีภาพลักษณ์ที่เป็นเพียงนักลอกเลียนแบบอยู่ โดยเฉพาะเทคโนโลยีขั้นสูง ซึ่งส่งผลต่อภาพลักษณ์ของนวัตกรรมจีนเป็นอย่างมาก แม้ว่านวัตกรรมหรือเทคโนโลยีของจีนจะดีกว่าและอาจมีราคาที่ถูกกว่า แต่ทว่ายังยากต่อการส่งออกเป็นอย่างมากอันเนื่องมาจากความไม่ไว้วางใจในประสิทธิภาพและคุณภาพที่ยังคงมีอยู่ (Lee, 2018) นอกจากนี้ เทคโนโลยีขั้นสูงของจีนก็อยู่ในขั้นกระบวนการพัฒนาที่มีคุณภาพในระดับปานกลาง ซึ่งไม่สามารถแข่งขันให้ทัดเทียมกับเทคโนโลยีขั้นสูงของสหรัฐฯ ในปัจจุบันได้

5.3 การแข่งขันด้านเทคโนโลยีและสงครามเทคโนโลยี (Tech-War) ของจีนกับสหรัฐฯ

สงครามเทคโนโลยีระหว่างสหรัฐฯ และจีนนั้นสืบเนื่องมาจากสงครามการค้าระหว่างสองประเทศ ตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีคนที่ 45 ของสหรัฐฯ อย่างโดนัลด์ ทรัมป์ จนถึงปัจจุบันภายใต้การนำของประธานาธิบดีคนที่ 46 โจ ไบเดน สงครามเทคโนโลยีระหว่างสองประเทศเริ่มต้นจากข้อพิพาททางการค้า แต่ทว่าแท้จริงแล้วคือการต่อสู้เพื่อความเป็นผู้นำทางเทคโนโลยีหลัก อย่าง 5G AI และเซมิคอนดักเตอร์ สหรัฐฯ เป็นประเทศที่มีชื่อด้านการวิจัยและพัฒนา (Research & Development: R&D) และการประดิษฐ์มาอย่างยาวนาน อีกทั้งยังเป็นผู้นำด้านเทคโนโลยีระดับโลกมาเป็นเวลาหลายสิบปี แต่ปัจจุบันตำแหน่งนั้นกำลังถูกท้าทายโดยจีน ซึ่งได้ให้ความสำคัญและพยายามอย่างเต็มที่ในการขับเคลื่อนเทคโนโลยีของประเทศ อีกทั้งยังมีความพร้อมด้านเงินทุนของรัฐบาลจีน สงครามเทคโนโลยีระหว่างสหรัฐฯ และจีนเป็นนัยแฝงของการทำสงครามการค้า เพราะถ้าหากพิจารณาถึงรายการสินค้าที่สหรัฐฯ มุ่งเป้าในการเก็บภาษีจะทราบได้ว่าสหรัฐฯ มุ่งไปที่สินค้านำเข้าที่มีความสำคัญเชิงกลยุทธ์ต่อจีน กล่าวคือ

สินค้าที่เป็นผลมาจากการดำเนินยุทธศาสตร์ “Made in China 2025” และนโยบายด้านอุตสาหกรรมอื่นๆ ของจีน ซึ่งส่วนมากอยู่ในหมวดเทคโนโลยี ในปี ค.ศ. 2017 ฝ่ายบริหารของรัฐบาลโดนัลด์ ทรัมป์ได้ออกแผนยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติฉบับแรก โดยเสนอมาตรการคว่ำบาตรทางการค้ากับจีนและเรียกร้องให้มีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แม้ว่าเทคโนโลยีอุบัติใหม่จะเป็นส่วนหนึ่งของการเจรจาเกี่ยวกับการควบคุมการส่งออกมาโดยตลอด แต่ในพระราชบัญญัติปฏิรูปการควบคุมการส่งออก (Export Control Reform Act: ECRA) ซึ่งลงนามในกฎหมายโดยโดนัลด์ ทรัมป์ ในปี ค.ศ. 2018 เป็นการส่งสัญญาณถึงการมุ่งเน้นครั้งใหม่ที่รุนแรงยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการตอบสนองเชิงรุกของรัฐบาลทฝ่ายบริหารภายใต้การนำของโดนัลด์ ทรัมป์ เพื่อสกัดกั้นการผงาดขึ้นของจีนในฐานะอำนาจใหม่ทางเศรษฐกิจ การทหาร และอำนาจทางภูมิรัฐศาสตร์ที่เพิ่มมากขึ้น เพราะสหรัฐฯ มองว่าเมื่อจีนเข้ามามีอำนาจเหนือการผลิต การลงทุนและการค้าทั่วโลก อำนาจทางเศรษฐกิจก็จะถูกแปลงเป็นอำนาจทางการเมืองที่เหนือกว่าสหรัฐฯ และประเทศตะวันตก ซึ่งท้ายที่สุดทั้งสหรัฐฯ และประเทศตะวันตกจะมีคู่แข่งระดับโลกที่ต่อต้านค่านิยมเสรีนิยมทางการเมือง ต่อมาพระราชบัญญัติปฏิรูปการควบคุมการส่งออกเป็นผลมาจากรายงานของกระทรวงกลาโหมเมื่อปี ค.ศ. 2018 ซึ่งอธิบายถึงความพยายามของรัฐบาลจีนในการเข้าถึงเทคโนโลยีขั้นสูงในซิลิคอนแวลลีย์ สามเดือนหลังจากพระราชบัญญัติปฏิรูปการควบคุมการส่งออกกลายเป็นกฎหมาย สำนักอุตสาหกรรมและความปลอดภัยของสหรัฐฯ ได้เปิดเผยรายชื่อกลุ่มเทคโนโลยี 14 หมวดหมู่ที่คาดว่าเป็นความเสี่ยงด้านความมั่นคงของประเทศสหรัฐฯ ที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งเกี่ยวข้องกับเป้าหมายการอุตสาหกรรมเทคโนโลยีขั้นสูงของจีนอย่างชัดเจนและรวมไปถึงเทคโนโลยีนวัตกรรมที่เป็นผลมาจากการวิจัยและพัฒนาที่จัดทำขึ้นโดยบริษัทจีนในสหรัฐฯ (Barkin, 2020)

แผนภาพที่ 4 กลุ่มเทคโนโลยี 14 หมวดหมู่ที่คาดว่าเป็นความเสี่ยงด้านความมั่นคงของประเทศสหรัฐฯ



ที่มา: Noah Barkin (2020) MERICS Visiting Academic Fellow

ในปี ค.ศ. 2018 ฝ่ายนิติบัญญัติของสหรัฐฯ กดดันให้บริษัท AT&T ยักษ์ใหญ่ด้านโทรคมนาคมของสหรัฐฯ ถอนข้อตกลงในการจำหน่ายสมาร์ทโฟน Huawei ให้กับผู้บริโภคในสหรัฐฯ ภายหลังการดำเนินงานของบริษัท AT&T รัฐบาลสหรัฐฯ ได้มีการสั่งห้ามหน่วยงานภาครัฐซื้ออุปกรณ์และบริการจากบริษัทจีน ในปี ค.ศ. 2018 มีการจับตัวประธานเจ้าหน้าที่บริหารด้านการเงิน (CFO) หรือบุตรสาวของผู้ก่อตั้งบริษัท Huawei เมิ่ง หว่านโจว ในคดีฉ้อโกงที่แคนาดา ภายใต้คำร้องของของรัฐบาลสหรัฐฯ เนื่องจากสหรัฐฯกล่าวว่า เมิ่ง หว่านโจว ฝ่าฝืนมาตรการคว่ำบาตรของสหรัฐฯ ต่ออิหร่าน และต่อมาในปี ค.ศ. 2019 โดนัลด์ ทรัมป์ได้ลงนามในประกาศคำสั่งประธานาธิบดี (Executive Order) ให้ยุติการใช้เครื่องมือสื่อสารและเทคโนโลยีการสื่อสารที่อาจถูกใช้ในการจารกรรมข้อมูลของประเทศ ซึ่งผลิตหรือให้บริการโดยบริษัทที่มีความเสี่ยงต่อความมั่นคงของสหรัฐฯ (National Security) อันรวมถึงผู้ผลิตอุปกรณ์โทรคมนาคมรายใหญ่ของโลกอย่าง Huawei โดยกระทรวงพาณิชย์สหรัฐฯ ยังได้ขึ้นบัญชี

Huawei และบริษัทในเครือที่อยู่นอกสหรัฐฯ ในบัญชีดำทางการค้า (US Entity List)[12] เพื่อขัดขวางการทำธุรกรรมระหว่างบริษัทสหรัฐฯ และบริษัทที่อยู่ในรายชื่อดังกล่าว เช่น การสั่งห้ามบริษัทของสหรัฐฯ อย่าง Google และ Microsoft ร่วมธุรกิจกับบริษัท Huawei แม้ว่าหลังการประชุมนอกรอบ G20 สหรัฐฯ จะมีท่าทีที่ผ่อนผันให้ Huawei ยังสามารถทำการค้ากับบริษัทสหรัฐฯ ต่อไปได้ภายใต้การพิจารณาจากทางการสหรัฐฯ เฉพาะธุรกรรมที่ทางการสหรัฐฯ เห็นว่าไม่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของสหรัฐฯ ต่อมารัฐบาลสหรัฐฯ ออกนโยบายปิดกั้นไม่ให้จีนเข้าถือหุ้นและลงทุนในธุรกิจเทคโนโลยีในสหรัฐฯ พร้อมทั้งแก้ไขข้อกฎหมายการควบคุมการส่งออกเพิ่มเติมในประเด็น Foreign-Produced Direct Product Rule ซึ่งสั่งห้ามไม่ให้บริษัทต่างชาติขายสินค้าที่ผลิตด้วยเทคโนโลยีของสหรัฐฯ ให้แก่บริษัทที่อยู่ในบัญชีดำอีกด้วย ในขณะเดียวกันพันธมิตรของสหรัฐฯ อาทิ สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย ได้ประกาศระงับการให้บริการเครือข่ายสัญญาณโทรคมนาคม 5G ของ Huawei ด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงเช่นเดียวกับสหรัฐฯ หลังจากหน่วยข่าวกรองของอังกฤษได้พบความเสี่ยงในการจารกรรมข้อมูลที่เกิดจากการใช้เทคโนโลยีของ Huawei เช่นกัน (พันธณีย์ โอฬารสกุล, 2564)

จากเรื่องข้อบังคับการร่วมทุนที่ไม่เป็นธรรมและการบังคับถ่ายโอนเทคโนโลยีของจีน รวมทั้งการสนับสนุนด้านเงินทุนแก่บริษัทจีนในการควบรวมกิจการของบริษัทต่างชาติ เพื่อประโยชน์ในทรัพย์สินทางปัญญา ส่งผลให้สหรัฐฯ หันมาให้ความสนใจและเฝ้าระวังทุนจีนที่จะเข้ามาลงทุนในซิลิคอนแวลลีย์ และจัดตั้งบริษัทพัฒนาด้าน AI เพื่อเรียนรู้และดูดซับเทคโนโลยีจากบริษัทของสหรัฐฯ และนำไปต่อยอดพัฒนาเป็นเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมที่ล้ำสมัยกว่าสหรัฐฯ ซึ่งจะนำพาให้จีนให้มีขีดความสามารถด้านเทคโนโลยี อุตสาหกรรม และการทหารแซงหน้าสหรัฐฯ และอาจกลายเป็นผู้สร้างระเบียบโลกคนใหม่ ดังนั้น คณะกรรมการการลงทุนจากต่างประเทศในสหรัฐอเมริกา (Committee on Foreign Investment in the United States: CFIUS) สังกัดกระทรวงการคลังสหรัฐฯ มีมาตรการกลั่นกรองการเข้าซื้อหุ้นหรือถือหุ้นในบริษัทสัญชาติอเมริกันโดยทุนต่างชาติ เพื่อสกัดกั้นทุนจีนไม่ให้เข้าถึงเทคโนโลยีและนวัตกรรมของสหรัฐฯ อีกทั้งสภาผู้แทนฯ ของสหรัฐฯ (United States House of Representatives) ได้ยกร่างกฎหมายเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการการลงทุนจากต่างประเทศในสหรัฐอเมริกา มีความสามารถในการยับยั้งทุนต่างชาติในการลงทุนด้านเทคโนโลยี AI

[12] U.S. Entity List คือรายชื่อข้อจำกัดทางการค้าที่เผยแพร่โดยสำนักอุตสาหกรรมและความมั่นคงของกระทรวงพาณิชย์สหรัฐอเมริกา (United States Department of Commerce's Bureau of Industry and Security: BIS) ซึ่งประกอบด้วยบุคคล นิติบุคคล หรือรัฐบาลบางประเทศที่อาจมีความเชื่อมโยงหรืออาจสร้างความเสี่ยงต่อความมั่นคงแห่งชาติสหรัฐฯ หรือผลประโยชน์นโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ

ในสหรัฐฯ ผลการเฝ้าระวังการลงทุนจากจีน ส่งผลให้ครึ่งปีแรกของปี ค.ศ. 2018 ทุนจีนกว่า 30,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ถูกระงับ และในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2019 กระทรวงพาณิชย์ของสหรัฐฯ ได้เพิ่มสำนักรักษาความปลอดภัยสาธารณะ (Public Security Bureau: PSB) และบริษัทจีนอีก 28 แห่งในบัญชีดำการค้า (ธนาคารกรุงเทพ, 2563, ม.ป.ป.)

ตารางที่ 1 สหรัฐฯ ระงับการลงทุนของบริษัทสัญชาติจีน ในช่วงครึ่งปีแรกของปี ค.ศ. 2018

บริษัทสัญชาติจีน	ลงทุนในบริษัทสัญชาติอเมริกา	จำนวนเงินทุน (ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)
Chongqing CASIN Group Co., Ltd. 重庆财信集团有限公司	Chicago Stock Exchange	20,000-30,000
Ant Financial Services Group 螞蟻金融服務集團	MoneyGram	1,200
Zhongqingxinxin (Suzhou Industrial Park) Asset Management Co., Ltd. 中青芯鑫（蘇州工業園區）資產管理有限責任公司	Xcerra	580
HNA Group Co., Ltd. 海航集团有限公司	Skybridge Capital	200
BlueFocus Communication Group 蓝色光标传播集团	Cogint	100
China National Heavy-Duty Truck Group Co., Ltd. 中国重型汽车集团有限公司	UQM Technologies	28
Beijing Dabeinong Technology Group Co., Ltd. 京大北農科技集團股份有限公司	Waldo Farm	16.5
Shenzhen Xinlun Technology Co., Ltd. 深圳新纶科技股份有限公司	Akron Polymer	9.9

ที่มา: Rhodium Group

ความร่วมมือด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมถึงในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีขั้นสูง เป็นส่วนสำคัญของจีนและสหรัฐฯ ในด้านความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจหลังสงครามเย็นการเติบโตของโลกาภิวัตน์ทำให้ภาคธุรกิจหรืออุตสาหกรรมต่างๆ ทั้งในสหรัฐฯ และชาติตะวันตกอื่นๆ หันมาใช้ประโยชน์จากแรงงานที่มีราคาถูกของจีนและการควบคุม

สภาพแวดล้อมที่ค่อนข้างหละหลวมเพื่อถ่ายโอนห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain)[13] ทางอุตสาหกรรมระดับกลางและระดับล่างไปยังจีนแผ่นดินใหญ่ ภายหลังกลายเป็นสิ่งเอื้อให้จีนสามารถเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลกและห่วงโซ่คุณค่าทางอุตสาหกรรมได้ แม้ว่าชาติตะวันตกจะพยายามใช้การควบคุมการส่งออกทางเทคโนโลยีที่เข้มงวดต่อจีน โดยหวังกระตุ้นการพัฒนาทางการเมืองจีนให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการ จากวิกฤตการณ์การเงินโลก ปี ค.ศ. 2008 ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของสหรัฐฯ และยุโรปเป็นอย่างมาก ทว่าในทางตรงกันข้ามเศรษฐกิจของจีนรวมถึงความเจริญทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีการพัฒนาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเทคโนโลยีขั้นสูงในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication Technology: ICT) มีศักยภาพเพิ่มสูงขึ้นเช่นเดียวกัน ส่งผลให้อุตสาหกรรมเทคโนโลยีขั้นสูงที่มีมูลค่าสูงของชาติตะวันตกต้องเผชิญกับความท้าทายที่เพิ่มขึ้นจากวิสาหกิจหรือผู้ประกอบการจีน ภายใต้การบริหารของประธานาธิบดีคนที่ 44 ของสหรัฐฯ อย่างของบารัค โอบามา ก็ได้มีความพยายามหลายครั้งที่จะป้องกันไม่ให้บริษัทจีนลงทุนในภาคอุตสาหกรรมเซมิคอนดักเตอร์ (Semiconductor Industry)[14] ของสหรัฐฯ ทว่าจีนได้มีความพยายามในการเข้าถึงเทคโนโลยีของสหรัฐฯ ผ่านช่องทางการค้าทีละน้อย หลังโดนัลด์ ทรัมป์ประธานาธิบดีคนที่ 45 เข้ารับตำแหน่ง ได้เห็นการพัฒนาที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีล้ำสมัยของจีน อย่างเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้สหรัฐฯ ตัดสินใจทำสงครามเทคโนโลยีกับจีนโดยพิจารณาจากแนวโน้มของการพัฒนาเทคโนโลยีขั้นสูงของจีน ตลอดจนถึงนโยบายภายในและภายนอก ดังนี้ ประการแรก สหรัฐฯ ย่อมรับไม่ได้กับการเกิดอุบัติใหม่ของขั้วอำนาจใหม่ ดังนั้น แผนยุทธศาสตร์ชาติของฝ่ายบริหารของโดนัลด์ ทรัมป์จึงถือว่าจีนเป็นคู่แข่งที่น่าเกรงขามที่สุด เพื่อรักษาเสถียรภาพและอำนาจของตน สหรัฐฯ จึงพยายามสกัดกั้นเทคโนโลยีของจีน โดยเริ่มจากเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่มีความเกี่ยวข้องกับ 5G เนื่องจาก 5G จะมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการยกระดับอุตสาหกรรมใหม่ ซึ่งจีนก็มีความได้เปรียบเป็นอย่างมากในด้านนี้ โดยเห็นได้ถึงแรงกดดันของสหรัฐฯที่มีต่อ Huawei บริษัทยักษ์ใหญ่ด้านโทรคมนาคมของจีน ประการที่สองฝ่ายบริหารของโดนัลด์ ทรัมป์ พยายามสร้างภาพว่าตนเป็นผู้เล่นที่มีความถูกต้องและเป็นธรรมในเกมการแข่งขันเชิงกลยุทธ์ระหว่างสหรัฐฯ และจีน ด้วยเหตุนี้จีนจึงถูกตราหน้าว่าเป็นผู้เล่นที่ไม่มี

[13] ห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) หมายถึง กิจกรรมที่มีความสัมพันธ์ และเชื่อมโยงกัน เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับปัจจัยการผลิต

[14] อุตสาหกรรมเซมิคอนดักเตอร์ (Semiconductor Industry) ธุรกิจในอุตสาหกรรมนี้ หลักๆ ก็คือการผลิตชิป หรือชิปเซต ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำหน้าที่ประมวลผล เก็บข้อมูล และส่งข้อมูล ที่เปรียบเสมือนสมองของอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ อย่างเช่น สมาร์ตโฟน หรือคอมพิวเตอร์

ความเป็นธรรม โดยกล่าวหาว่า ในการวางแผนการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมก็มีรัฐบาลเป็นผู้อยู่เบื้องหลัง อีกทั้งยังมีส่วนร่วมในการบังคับถ่ายทอดเทคโนโลยี ซึ่งสหรัฐฯ มีแนวคิดที่ว่าเทคโนโลยีจะเป็นสิ่งที่ช่วยสนับสนุนระบอบเผด็จการของจีนหรือรัฐบาลจีน และวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่กำลังพัฒนาของจีนจะเป็นอันตรายต่อผลประโยชน์ของชาติและระเบียบโลก หากจีนเล่นตามเกมของสหรัฐฯ ที่ว่าด้วยเรื่อง “ความเป็นธรรม” ก็มีแนวโน้มว่าจีนต้องตกอยู่ในระดับล่างของห่วงโซ่อุตสาหกรรมโลก ประการที่สาม การแข่งขันที่ต้องมีผู้แพ้และผู้ชนะ ฝ่ายบริหารของโดนัลด์ ทรัมป์มองว่าความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของจีนกำลังส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ในแง่การค้าระหว่างจีน ส่งผลกระทบต่อการจ้างงานและรายได้ของชาวอเมริกัน เมื่อพิจารณาถึงการลงทุนของบริษัทสหรัฐฯ ในจีน ก็จะเห็นได้ทั้งข้อดีและข้อเสีย โดยยุทธศาสตร์ “Made in China 2025” ที่เป็นเสมือนพิมพ์เขียวทางเทคโนโลยีของจีน ในแง่หนึ่งก็เปรียบเสมือนสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่ดีที่เอื้อต่อผู้ประกอบการชาวสหรัฐฯ ทั้งโครงสร้างพื้นฐานที่ทันสมัยในภาคอุตสาหกรรมการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีเป็นหลัก ทว่าในทางกลับกัน ความอยู่รอดในระยะยาวในตลาดจีนก็ถือเป็นเรื่องที่ค่อนข้างท้าทายอย่างยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อผู้ประกอบการชาวสหรัฐฯ ทั้งหลายต้องเผชิญกับการแข่งขันที่รุนแรงในด้านต่างๆ จากผู้ประกอบการชาวจีนเองหลังการถ่ายทอดเทคโนโลยี ดังนั้น นโยบายและภาคธุรกิจของสหรัฐฯ จึงมีแนวโน้มที่เชื่อว่าหากจีนเหนือกว่าในด้านนวัตกรรมทางเทคโนโลยี สหรัฐฯ จะไม่มีข้อได้เปรียบใดๆ ในการค้าทวิภาคีกับจีน ซึ่งยุทธศาสตร์ Made in China 2025 จึงเปรียบเสมือนภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ที่ต้องสกัดกั้นให้ได้ (Sun, 2019)

5.4 ผลกระทบจากสงครามเทคโนโลยีและแนวโน้มความสัมพันธ์ของจีนกับสหรัฐฯ

5.4.1 ผลกระทบจากสงครามเทคโนโลยีที่ส่งผลต่อจีนกับสหรัฐฯ

ผลกระทบที่หนีไม่พ้นจากสงครามการค้าหรือเทคโนโลยีคือเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ท้ายที่สุดแล้วนั้นได้ลุกลามและสร้างผลกระทบต่อประเทศอื่นๆ อีกด้วย ซึ่งผลกระทบจากสงครามเกิดขึ้นในระดับต่างๆ แตกต่างกันไป ตั้งแต่ผู้ประกอบการด้านอุตสาหกรรมสารสนเทศและการสื่อสารของจีนอย่าง Huawei ไปจนถึงการบีบคั้นห่วงโซ่อุปทานโลก

ประการแรก ผลกระทบของการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่มีการยึดแนวคิดชาตินิยมเป็นแก่นหลักของสหรัฐฯ ในการเข้าแทรกแซงและจำกัดการควบรวมและเข้าซื้อกิจการของต่างชาติในด้านการลงทุน กลายเป็นประเด็นทางการเมืองในเชิงพาณิชย์เพื่อจำกัดการควบรวมกิจการในต่างประเทศ บริษัท Huawei ของจีนได้รับผลกระทบในเรื่องของการขยายตลาด Huawei ถูกสหรัฐฯ สกัดการขยายตลาด ส่งผลให้ตลาดการส่งออกของ

Huawei เองถูกจำกัด จากที่ส่งออกได้มากก็ส่งออกได้น้อยลง ซึ่งในขณะเดียวกันนั้นส่งผลถึงเรื่องของภาพลักษณ์ความน่าเชื่อถือของบริษัทเอง เพราะสหรัฐฯ กล่าวอ้างว่าบริษัท Huawei นั้นมีสายสัมพันธ์และใกล้ชิดกับรัฐบาลและหน่วยงานความมั่นคงของจีน ซึ่งมีผลต่อภัยความมั่นคงของประเทศ จากข้อกล่าวอ้างดังกล่าวของสหรัฐฯ ไม่เพียงแต่ส่งผลต่อภาพลักษณ์ของบริษัท Huawei ให้เป็นไปในทางลบ แต่ยังหมายถึงภาพลักษณ์สินค้าเทคโนโลยีทั้งหมดของจีนอีกด้วย อีกทั้งยังส่งผลให้ประเทศคู่ค้าอื่นๆ ของจีนเกิดกลัวเสียเปรียบและตกหลุมพรางของจีนอย่างที่สหรัฐฯ กำลังเผชิญอยู่ แต่ทว่าจีนยังมีฐานการผลิตสินค้าของตนเองเพื่อกระจายและส่งออกไปสู่ประเทศเป้าหมายปลายทางในอีกหลายๆ แห่ง แต่ผลกระทบในเชิงการค้าและการลงทุนระดับโลกอาจส่งผลให้มีการสลับปรับเปลี่ยนในเชิงกลยุทธ์ระหว่างคู่ค้า ส่งผลกระทบต่อประเทศต่างๆ ให้ต้องกลับมารื้อฟื้นการเจรจาแก้ไขข้อตกลงที่เคยลงนาม เช่น การที่สหรัฐฯ รื้อฟื้นการเจรจากับคู่ค้าในเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือหรือ NAFTA เช่น แคนาดาและเม็กซิโก เป็นต้น โดยในเนื้อหาข้อตกลงใหม่ที่กล่าวไว้ในส่วนก่อนหน้าเกี่ยวข้องกับการกีดกันสินค้าไม่ให้นำเข้าสินค้าจากจีนเพื่อเป็นการกดดันจีนอีกทางหนึ่ง จากการดำเนินมาตรการทางการเมือง การทูต และมาตรการอื่นๆ ของสหรัฐฯ ได้ทำลายห่วงโซ่อุตสาหกรรมเทคโนโลยีขั้นสูงที่ถูกสร้างขึ้นโดยกลไกตลาดโลก อีกทั้งยังได้สกัดกั้นการพัฒนานวัตกรรมของจีนด้วยการควบคุมการส่งออกที่เข้มงวดและจำกัดพื้นที่ตลาดของสินค้าเทคโนโลยีขั้นสูงของจีน ซึ่งยังได้ส่งผลกระทบต่อความร่วมมือที่เป็นประโยชน์ร่วมกันระหว่างจีนและสหรัฐฯ ในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมเทคโนโลยีขั้นสูงเหล่านั้น และทำให้บทบาทของความร่วมมือทางเศรษฐกิจในความสัมพันธ์ทวิภาคีอ่อนแอลง

ประการที่สอง จากการตั้งกำแพงภาษีสินค้านำเข้าของทั้งสองประเทศ ทั้งสองประเทศมีการนำเข้าสินค้าต่างประเภทต่อกัน (อรศุภา เชาวนปรีชา, เพชรไพลิน สายสิงห์, และอนุวัตร จุลินทร, ม.ป.ป.) การตั้งกำแพงภาษีระหว่างกันดังกล่าวจึงอาจกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมที่แตกต่างกัน สินค้าที่สหรัฐฯ มีการนำเข้าจากจีนส่วนใหญ่เป็นพวกสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ คิดเป็นปริมาณทางการค้ามากที่สุด ร้อยละ 25 รองลงมาเป็นสินค้าประเภทเครื่องจักรกล ร้อยละ 22 ที่เหลือเป็นประเภทสินค้าขั้นสุดท้าย เช่น เสื้อผ้า รองเท้าหรือของเล่นที่มาจากบริษัทสัญชาติอเมริกันเองไม่ว่าจะเป็น Ford, Apple หรือ Nike ซึ่งอาจส่งผลให้ราคาสินค้าที่นำกลับไปขายในสหรัฐฯ เองมีราคาสูงขึ้นและอาจส่งผลต่อรายได้ของบริษัทแม่ในสหรัฐฯ ท้ายที่สุดก็อาจส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจของสหรัฐฯ เองในระยะยาว และอาจส่งผลให้บริษัทเหล่านั้นย้ายฐานการผลิตสินค้าไปสู่ประเทศเพื่อนบ้านของจีนที่มิได้มีปัญหาทางการค้ากับสหรัฐฯ และมีค่าแรงถูกกว่าจีน ด้วยเหตุนี้ก็อาจส่งผลกระทบทางลบในระยะยาวต่อจีนมากกว่าส่งผลเสียต่อสหรัฐฯ ในส่วนของสินค้าที่จีนนำเข้าจากสหรัฐฯ เช่น สินค้าหลักประเภทเครื่องบิน ร้อยละ 13

รองลงมาเป็นสินค้าประเภทเมล็ดพืชที่ใช้ในการผลิตและรถยนต์ ร้อยละ 11 ส่วนเครื่องจักร ร้อยละ 9 และที่เหลือเป็นสินค้าประเภทเชื้อเพลิงแร่ธาตุ สินค้าอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องมือการแพทย์และพลาสติกเป็นต้น ซึ่งจีนมีสัดส่วนการนำเข้าเมื่อเทียบกับสหรัฐฯ แล้วเป็นจำนวนที่น้อยกว่า

ประการที่สาม ส่งผลต่อห่วงโซ่อุปทานโลก ห่วงโซ่อุปทานคือการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการและคู่ค้า ในการผลิตและส่งมอบสินค้า ที่แสดงให้เห็นถึงขั้นตอนของการให้ได้มาซึ่งสินค้าตั้งแต่การจัดหาวัตถุดิบ การผลิต การขนส่ง ไปจนถึงการส่งมอบสินค้าหรือบริการถึงมือผู้บริโภค โลกาภิวัตน์ทำให้การผลิตต่างๆ มีต้นทุนถูกลงในเรื่องการขนส่งสินค้าและการบริการระหว่างประเทศ จึงเกิดเป็นห่วงโซ่อุปทานโลก ห่วงโซ่อุปทานโลกจึงอาศัยการผลิตที่ได้ประโยชน์จากความแตกต่างในเรื่องต้นทุนและคุณภาพของทักษะฝีมือในประเทศต่างๆ ส่งผลให้การผลิตมีคุณภาพดีขึ้นแต่ทว่าต้นทุนถูกลง จากสงครามดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการส่งออกของประเทศอื่นที่อยู่ในห่วงโซ่การผลิตของสหรัฐฯ และจีน เนื่องจากสินค้าที่ถูกเก็บภาษีนำเข้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าอุตสาหกรรมที่มีความเชื่อมโยงกับหลายประเทศ อาทิ ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ ชิ้นส่วนรถยนต์ เครื่องจักร ปิโตรเคมี และเคมีภัณฑ์ การผลิตสินค้าส่งออกเหล่านี้จำเป็นต้องมีการนำเข้าสินค้าขั้นกลางจากประเทศอื่น การขึ้นกำแพงภาษีสินค้านำเข้าระหว่างสหรัฐฯ และจีนจะทำให้ราคาสินค้านั้นๆ ปรับตัวสูงขึ้น ต้นทุนตลอดห่วงโซ่อุปทานอาจเพิ่มขึ้นด้วย ต้นทุนในการผลิตสูง ก็ส่งผลทำให้ราคาสินค้าสูงขึ้นตาม

ประการที่สี่ ส่งผลต่อการฟื้นตัวและการพัฒนาที่ยั่งยืนของเศรษฐกิจโลก (กฤษณา ไวสำรวจ และรังสรรค์ สุคำภา, 2564) นโยบายทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯ แม้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อคงไว้ซึ่งผลประโยชน์ของประเทศ ผ่านนโยบายอย่าง “American First” แต่ทว่าหากพิจารณาในมุมของเศรษฐกิจโลก จากการดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ ส่งผลให้เกิดความผันผวนในเศรษฐกิจโลก ตลาดหุ้นผันผวน เมื่อเศรษฐกิจโลกเกิดความผันผวนมากๆ ก็ส่งผลให้นักลงทุนต่างๆ เกิดความไม่มั่นใจในการลงทุน ไม่ว่าจะเป็นในภาคส่วนของอุตสาหกรรมใดก็ตาม การลงทุนลดลง ท้ายที่สุดส่งผลให้เศรษฐกิจโลกเกิดการชะลอตัว ซึ่งเป็นผลกระทบที่ไม่ได้เกิดขึ้นแก่สหรัฐฯ และจีนเท่านั้น แต่ยังกระทบไปทั่วทุกประเทศทั่วโลก ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นของแต่ละประเทศอาจไม่เท่ากัน ซึ่งก็ส่งผลกระทบทางอ้อมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจระดับภูมิภาคและระดับโลก (Fajgelbaum & Khandelwal, 2021)

5.4.2 แนวโน้มความสัมพันธ์ของจีนกับสหรัฐฯ ภายใต้การแข่งขันด้านเทคโนโลยี

ถึงแม้จีนและสหรัฐฯ จะเป็นผู้เล่นหลักในสงครามเทคโนโลยี แต่กลับสร้างผลกระทบไปทั่วโลก ทั้งสองฝ่ายต่างมีการใช้มาตรการต่างๆ ในการโจมตีระหว่างกันตั้งแต่ช่วงของสงครามการค้า ไม่ว่าจะเป็นการสกัดกั้นสินค้า การสร้างวาทกรรม การตั้งกำแพงภาษีและการคว่ำบาตร

ทางการค้าและผลิตภัณฑ์ด้านเทคโนโลยี แต่ทว่ากลับไม่ได้ละทิ้งความพยายามที่จะเป็นที่หนึ่งในตลาดเทคโนโลยี ฝั่งจีนมองเห็นจุดอ่อนของตนเองในภาพลักษณ์และคุณภาพของเทคโนโลยี ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2015 เป็นต้นมาจึงได้ผลักดันนโยบาย “Made in China 2025” เพื่อเกิดการศึกษา วิจัยพัฒนาและนำไปใช้จริงของเทคโนโลยีของจีนอย่างมีคุณภาพ ปรับภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือในสินค้าเทคโนโลยีในระดับโลก และการกระทำดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีและการตื่นตัวในตลาดเทคโนโลยีเป็นอย่างมากจนสร้างความหวั่นเกรงให้กับสหรัฐฯ และด้วยความสัมพันธ์ที่ไม่ได้เป็นมิตรและเป็นศัตรู แต่เป็นคู่แข่งขันกัน นั้นทำให้สหรัฐฯ จำเป็นที่จะต้องปรับใช้วิธีการปลุกระดมความรักชาติผ่านนโยบาย “American First” ให้แก่ประชาชนชาวอเมริกันเกิดความตื่นตัวและรักชาติ ช่วยกันส่งเสริมแนวคิดและนโยบายของรัฐบาลในการสกัดกั้นจีน โดยแนวคิดดังกล่าวเป็นการสกัดกั้นในระดับรากหญ้าและไต่ขึ้นไปสู่ระดับประเทศและระหว่างประเทศ เพราะสหรัฐฯ มองว่าเมื่อจีนเข้ามามีอำนาจเหนือการผลิต การลงทุนและการค้าทั่วโลก อำนาจทางเศรษฐกิจจะถูกแปลงเป็นอำนาจทางการเมืองที่เหนือกว่าสหรัฐฯ และประเทศตะวันตก ซึ่งท้ายที่สุดทั้งสหรัฐฯ และประเทศตะวันตกทั้งหลายจะมีคู่แข่งระดับโลกที่ต่อต้านค่านิยมเสรีนิยมทางการเมือง (Friedberg, 2005, pp. 7-45) นอกจากนี้ ยังมีการหยิบยกความไม่เป็นธรรมและวาทกรรม “ภัยคุกคามทางเทคโนโลยีของจีน” เป็นข้อโน้มน้าวใจกับประเทศพันธมิตรในทวีปอเมริกาและยุโรป และพันธมิตรทั้งหลายของสหรัฐฯ ในการขยายการสกัดกั้นจีนให้กว้างขึ้น อีกนัยหนึ่ง เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจและพยายามลดบทบาทของจีนในเวทีโลกลง นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังได้กลับมาสานต่อสัมพันธ์ทางการทูตกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้กระชับและแน่นแฟ้นมากขึ้น เพื่อสร้างกำแพงล้อมรอบประเทศจีนและสกัดกั้นเทคโนโลยีจีนในกลุ่มประเทศเหล่านี้ที่เป็นเพื่อนบ้านที่ดีของจีน รวมถึงสหรัฐฯ ยังได้พยายามกลับไปสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับไต้หวัน สนับสนุนการเลือกตั้งและโจมตีจีนทั้งทางด้านการเมืองและการทหาร เพื่อให้วาทกรรม “ภัยคุกคามจีน” และ “ภัยคุกคามทางเทคโนโลยีของจีน” นั้นสมเหตุสมผลมากขึ้น เป็นการสร้างหลักฐานอันแยบยลที่จะส่งผลต่อสายตานานาประเทศในโลกให้หวาดกลัว ไม่ร่วมมือกับจีน และเป็นการสกัดกั้นทุกๆ ด้านของจีน รวมถึงการสกัดกั้นการเติบโตทางเทคโนโลยีของจีน

แต่สุดท้ายแล้วถึงแม้ทั้งจีนและสหรัฐฯ จะมีการสกัดกั้นและโจมตีกันมากเพียงใด ความสัมพันธ์ของทั้งคู่ก็ยังเปรียบได้กับ “คู่สามีภรรยา” ถึงแม้ว่าจะมีการทะเลาะเบาะแว้งระหว่างกันในบางครั้ง แต่ท้ายที่สุดแล้วก็ไม่อาจที่จะตัดขาดจากกันได้ เพราะทั้งสองประเทศยังมีความเชื่อมโยงและการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันภายใต้กระบวนการโลกาภิวัตน์ที่ไม่มีการแบ่งกั้นเขตแดน การพึ่งพากันในระบบการเงินและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ รวมถึงระบบ

การเมืองและการทหารที่จะต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในการสร้างสันติภาพและความสงบสุขของโลกภายใต้ความรับผิดของประเทศมหาอำนาจในโลก

6. สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาพบว่าการดำเนินนโยบาย “Made in China 2025” ของจีนนั้นมีบทบาทอย่างมากต่อการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม ประกอบกับปัจจัยที่ช่วยส่งเสริมให้จีนมีการพัฒนาที่รวดเร็วในเวลาเพียงไม่นานเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ และจากข้อได้เปรียบในเรื่องของการพัฒนาต่างๆ อาทิ ตัวนโยบายหรือยุทธศาสตร์ที่พร้อมเป็นตัวขับเคลื่อนการดำเนินงาน วิสัยทัศน์ของผู้นำในการพัฒนาที่ไม่ได้มองเพียงแค่ความต้องการของตลาดภายในประเทศ แต่ยังมองถึงศักยภาพในการเติบโตในตลาดต่างประเทศ ความเอาจริงเอาจังของชนชั้นปกครอง รัฐบาลท้องถิ่น บริษัทเอกชน หน่วยงานทางสังคม รวมถึงประชาชนที่พร้อมสานต่อเจตนารมณ์ของผู้นำ บริษัทชั้นนำของประเทศที่พร้อมให้ความร่วมมือแก่ภาครัฐ การจัดสรรงบประมาณผ่านนโยบาย “Made in China 2025” ที่พร้อมให้การสนับสนุนทั้งการศึกษาวิจัย การพัฒนา และตลาดการแข่งขันที่เอื้อต่อการพัฒนาทั้งในและนอกประเทศ ประกอบกับความเป็นโลกาภิวัตน์ในปัจจุบันยิ่งส่งเสริมการเติบโตของจีน ทำให้สินค้าและบริการต่างๆ ของจีนสามารถเข้าถึงภายนอกได้มากขึ้น เพราะราคาถูกและมีประสิทธิภาพ ปัจจัยดังกล่าวจึงส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาและเติบโตที่รวดเร็วทั้งด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยี นอกจากนี้ ยังหมายถึงอิทธิพลและอำนาจในการต่อรองของจีนในเวทีโลกที่เพิ่มมากขึ้นอีกด้วย ทั้งหมดนี้จึงสามารถสร้างความหวาดกลัวให้แก่สหรัฐฯ ประเทศมหาอำนาจอันดับหนึ่งของโลกได้ เพราะสถานะของจีนในปัจจุบันเปรียบเสมือนประเทศมหาอำนาจหนึ่งของโลกเช่นกัน และในอนาคตเทคโนโลยีและนวัตกรรมต่างๆ จะกลายเป็นตัวขับเคลื่อนสังคม รวมไปถึงบทบาทในสังคมในบริบทของการเมืองที่จะสร้างผลกระทบให้เสรีนิยมตะวันตก เพื่อการสกัดกั้นอำนาจใหม่ที่อาจมาแทนที่ของตน สหรัฐฯ จึงมีความจำเป็นที่ต้องทำทุกวิถีทางในการหยุดยั้งการเติบโตของจีน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของเศรษฐกิจที่ว่าด้วยการค้าที่ไม่เป็นธรรม การขโมยเทคโนโลยี หรือการใช้วาทกรรมที่ว่าจีนเป็นภัยคุกคามความมั่นคงต่อประเทศ จึงเกิดเป็นสงครามการค้าและสงครามเทคโนโลยี เมื่อสหรัฐฯ เล็งเห็นว่าการสกัดกั้นการเติบโตของจีนเพียงลำพังอาจไม่เป็นผล และการเติบโตของจีนในแง่ของอำนาจและอิทธิพลก็เกินกว่าสหรัฐฯ เพียงลำพังจะรับมือได้ การปลุกระดมมวลชนคนรักชาติผ่านนโยบาย “American First” ให้เกิดการสกัดกั้นจีนทุกภาคส่วนในอเมริกา และการหยิบยกความไม่เป็นธรรมและวาทกรรมว่าด้วย “การเป็นภัยคุกคามทางเทคโนโลยี” ของจีนเป็นข้อโน้มน้าวใจกับประเทศพันธมิตรในการสกัดกั้นและ

แบนเทคโนโลยีของจีน ในอีกนัยหนึ่งคือเพื่อการถ่วงดุลอำนาจพยายามลดบทบาทของจีนในเวทีโลก ภายใต้การนำของโจ ไบเดนผู้นำสหรัฐฯ คนปัจจุบันเอง ได้พยายามเพิ่มบทบาทของตนในภูมิภาคอื่นๆ มากขึ้น อย่างการกลับมาสานต่อความสัมพันธ์ทางการทูตกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกครั้ง โดยมองว่าภูมิภาคนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความมั่งคั่งและมั่นคงของสหรัฐในอนาคต หรือแม้แต่ความพยายามในการสร้างความสัมพันธ์กับไต้หวันแม้ว่ายังไม่ได้มีการรับรองการเป็นประเทศของไต้หวันก็ตาม ซึ่งในส่วนนี้ถือเป็นเหตุแห่งการยั่วยุและกดดันให้จีนแสดงถึงตัวตนที่เป็นภัยคุกคามให้ชาวโลกได้เห็น ซึ่งจะสามารถทำลายภาพลักษณ์ที่ดีของจีน และจะส่งผลให้การสกัดกั้นเทคโนโลยีของจีนมีวงที่กว้างขึ้นและประสบผลสำเร็จได้เร็วมากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กนกวรรณ กนกกุลชัย. (2562). สมรภูมิสงครามเทคโนโลยี 5G สหรัฐอเมริกา-จีน. *TPSO Journal*, *10*(101), 3.

กฤษณา ไวสำรวจ, และรังสรรค์ สุคำภา. (2563). สงครามทางการค้าสหรัฐอเมริกา-จีน: ปฐมเหตุ การต่อสู้แข่งขันและผลกระทบ. *วารสารปาริชาต มหาวิทยาลัยทักษิณ, 34*(3), 233-250.

กำพล อดิเรกสมบัติ, ธนพล ศรีธัญพงศ์, และชินโชติ เถรปัญญาภรณ์. (2562). *ผลกระทบสงครามการค้ายังไม่จบ แม้สหรัฐฯ ชะลอการขึ้นภาษีนาเข้าสินค้าจีนบางส่วน. สืบค้นเมื่อ 6 เมษายน 2565*, จาก https://www.scbeic.com/stocks/product/o0x0/1m/my/ff1q1mmyho/%E0%B8%AA%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%84%E0%B9%89%E0%B8%B2_Trade-war_Note_20190815.pdf

ธนาคารกรุงเทพ. (ม.ป.ป.). *จีน – สหรัฐฯ ความไม่สมดุลทางการค้า นำสู่การกีดกันการค้าและการลงทุนระหว่างกัน*. สืบค้นเมื่อ 6 เมษายน 2565, จาก https://www.bangkokbank.com/-/media/files/international-banking---chinese-customers/news-and-articles/bank-news/2018/september/14sep2018-chinausa.pdf?la=en&hash=2B0A9410B1862A47A7E72668884950A128E1C434

ธโสธร ตู้ทองคำ. (2547). *แนวคิดกระแสโลกและบริบทโลก*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

พลเทพ ธนโกเศศ. (2563). *5G กับความมั่นคงแห่งชาติ*. สืบค้นเมื่อ 16 พฤษภาคม 2565, จาก https://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/Journal/article-00505.pdf

อรศุภา เชาวนปรีชา, เพชรไพลิน สายสิงห์, และอนุวัตร จุลินทร. (ม.ป.ป.). *สถานการณ์การค้าระหว่างจีนและสหรัฐอเมริกา: ผลกระทบด้านเศรษฐกิจมหภาค.* สืบค้นเมื่อ 6 เมษายน 2565, จาก http://www.oic.go.th/Ginfo/moreinfo.asp?g=9226332%26I&i=222%22%3B32%22422&p=%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%97%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%87%E0%B8%95%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B9%86&o=%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%97%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%87%E0%B

อาร์ม ตั้งนิรันดร. (2562). *จีน-เมริกา: จากสงครามการค้าสู่สงครามเทคโนโลยี ถึงสงครามเย็น 2.0*. กรุงเทพฯ: บุ๊คสเคป จำกัด.

ภาษาอังกฤษ

Barkin, N. (2020). *Export Controls and the US-China Tech War*. Retrieved April 21, 2022, from https://merics.org/en/report/export-controls-and-us-china-tech-war

Bhagwati, J. (2004). Anti-globalization: Why?. *Journal of Policy Modeling, 26*, 439-463.

Chang, G. (2020). *The Great U.S.-China Tech War.* New York: Encounter Books.

China State Council. (2015). *"Made in China 2025"*. Retrieved November, 28 2021, from http://www.dahe.com/standard/standard%20folder/made%20in%20China%202025.pdf

China State Council. (2017). *The New Generation of Artificial Intelligence Development Plan Notice*. Retrieved April 27, 2022, from http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-07/20/content_5211996.htm

Dunhuang Science and Technology Bureau. (2021). *The Ministry of Industry and Information Technology: the 14th Five-Year Plan for the Development of the Information and Communication Industry*. Retrieved April 7, 2022, from http://kjj.jiuquan.gov.cn/kejidongtai/jiuquankeji/Default_9.htm

Fajgelbaum, P., & Khandelwal, A. (2021). *The Economic Impacts of the US-China Trade War*. Cambridge: National bureau of Economic Research.

Friedberg, A. L. (2005). The Future of U.S.-China Relations: Is Conflict Inevitable? *International Security, 30*(2), 7-45.

Lee, K.-F. (2018). *Ai Superpowers: China, Silicon Valley, and the New World Order*. New York: Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company.

Li, D., Tong, W., & Xiao, Y. (2021). *Is China Emerging as the Global Leader in AI?*. Retrieved April 27, 2022, from Harvard Business Publishing: https://hbr.org/2021/02/is-china-emerging-as-the-global-leader-in-ai

Ma, W. (2021). *The Digital War: How China's Tech Power Shapes the Future of AI, Blockchain and Cyberspace*. Toronto: Wiley.

Meyer, K. E. (2017). International Business in an Era of Anti-globalization. *Multinational Business Review, 25*(2), 78-90.

Scheuerman, W. (2018). *Globalization.* Retrieved November 24, 2021, from https://plato.stanford.edu/entries/globalization/#toc

Scholte, J. A. (1997). Globalization and International Relations. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs), 73*(3), 427-452.

Schweller, R. L. (2016). *The Balance of Power in World Politics.* Retrieved November 24, 2021, from https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-119#acrefore-9780190228637-e-119-div1-2

Sun, H. (2019). U.S.-China Tech War: Impacts and Prospects. *China Quarterly of International Strategic Studies, 5*(2), 197-212.

Sun, M. (2014). *Balance of Power Theory in Today's International System*. Retrieved May 16, 2022, from https://www.e-ir.info/2014/02/12/balance-of-power-theory-in-todays-international-system/

Tbilisi, U. E. (2020). *How the U.S. Promotes Innovation for Security and Prosperity*. Retrieved April 26, 2022, from https://ge.usembassy.gov/how-the-u-s-promotes-innovation-for-security-and-prosperity/

The State Council of the People's Republic of China. (2021). *The 14th Five-Year Plan for Information and Communications Industry Development*. Retrieved April 28, 2022, from The State Council of the People's Republic of China: http://www.gov.cn/zhengce/2021-11/16/content_5651267.htm

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 15 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2567): 131-158

แนวทางขจัดอุปสรรคและยกระดับความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดบึงกาฬแบบบูรณาการ[1]

สมหวัง อารีย์เอื้อ[2] และสุริยานนท์ พลสิม[3]

วันที่รับบทความ: 28 ตุลาคม 2565
วันที่แก้ไขครั้งล่าสุด: 30 มกราคม 2566
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 6 กุมภาพันธ์ 2566

บทคัดย่อ

การประสานความร่วมมือได้กลายมาเป็นองค์ประกอบสำคัญของการบริหารกิจการสาธารณะในยุคปัจจุบัน นำมาสู่ความสนใจของการศึกษาวิจัยชิ้นนี้ซึ่งมุ่งวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่นๆ ในจังหวัดบึงกาฬและวิเคราะห์แนวทางยกระดับความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการของสำนักงานจังหวัดบึงกาฬ โดยใช้วิธีวิจัยแบบผสมระหว่างเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ มีกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 78 คน แบ่งเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้บริหารภาครัฐและผู้บริหารภาคเอกชน 38 คน และกลุ่มประชาชนใน 8 อำเภอ ครอบคลุมทั้งจังหวัดบึงกาฬรวม 40 คน โดยใช้ Microsoft Excel ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณและใช้ Atlas.ti ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่าระดับของการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชนในบึงกาฬอยู่ในระดับปานกลาง โดยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการด้วยกันเองมีความเป็นหนึ่งเดียวกันสูง แต่ความร่วมมือระหว่างประชาชนกับราชการอยู่ในระดับปานกลาง และความร่วมมือระหว่างเอกชนกับราชการอยู่ในระดับที่ต่ำ อีกทั้งบทความชิ้นนี้ยังพบปัจจัยที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการทำงานร่วมกันในจังหวัดบึงกาฬ ประกอบด้วย 9 ปัจจัยหลัก ได้แก่ ขาดการส่งเสริมจากภาครัฐ ประชาชนในจังหวัดยังตื่นตัวน้อย ความเห็นต่างทางการเมือง ขาดตัวกลางในการเชื่อมโยงความร่วมมือ ความตระหนักรู้ของประชาชน สถานภาพทางเศรษฐกิจของประชาชน แรงงานไปทำงานต่างถิ่น การสื่อสารที่ไม่มีประสิทธิภาพ และปัญหา

---

[1] บทความนี้พัฒนาเพิ่มเติมมาจากงานศึกษาวิจัยในหลักสูตรนักปกครองระดับสูง (นปส.) รุ่นที่ 78 สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2565

[2] หัวหน้าสำนักงานจังหวัดบึงกาฬ ศูนย์ราชการจังหวัดบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ 38000 อีเมล: somwang_aree@hotmail.com

[3] อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น 40002 อีเมล: suripho@kku.ac.th

ด้านการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายตำแหน่งงานของข้าราชการ ตลอดจนงานวิจัยนี้ยังได้วิเคราะห์แนวทางเพื่อยกระดับความร่วมมือในบึงกาฬออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ การพัฒนากลไกกลางเพื่อประสานความร่วมมือโดยเฉพาะ การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างครอบคลุม การส่งเสริมให้ภาคเอกชนและประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการทำงานร่วมกัน และนโยบายที่เน้นการสร้างอาชีพและรายได้ให้กับประชาชน

คำสำคัญ การประสานความร่วมมือ, ภาคีภิบาล, การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ, จังหวัดบึงกาฬ

Breaking Barriers: A Study on Collaboration and Integrated Development in Bueng Kan Province, Thailand

Somwang Areeaue[4] and Suriyanon Pholsim[5]

Received: 28 October 2022
Revised: 30 January 2023
Accepted: 6 February 2023

Abstract

Collaboration has recently become an integral part of public management. In this study, we examine the obstacles to collaborative actions among the public, private, and civic sectors in Bueng Kan. It also examines ways to promote collaborative actions and integrated development for the Bueng Kan Provincial Office. This study employs a mixed research methodology involving interviews as well as questionnaires, with 78 samples taken from the targeted population. There are two groups of samples: the first group includes 38 governmental and private executives interviewed, and the second group includes 40 citizens surveyed from 8 districts across the province. The authors use Microsoft Excel to analyze quantitative data and apply Atlast.ti. to analyze qualitative data. The results show that Bueng Kan has a moderate level of collaboration among its public, private, and civic sectors, as evidenced by strong collaboration between government agencies, a moderate collaboration between citizens and government, and significantly low levels of collaboration between the private and public sectors. Additionally, this study identifies nine barriers to collaboration in Bueng Kan, including the lack of support from public agencies, citizens' inactivity, political prejudice, low civic awareness, the absence of intermediary entities to facilitate collaboration, individual economic conditions, labor

[4] Director of Bueng Kan Governor's Office, Bueng Kan Provincial Center, Bueng Kan 38000. E-mail: somwang_aree@hotmail.com

[5] Lecturer, College of Local Administration, Khon Kaen University, Khon Kaen 40002. E-mail: suripho@kku.ac.th

migration, ineffective public communication, as well as the issue of official rotation. This study offers four methods to advance collaborative action in Bueng Kan, including the establishment of a central mechanism for collaboration, the integration of technology to facilitate holistic participation, the development of policies that promote job and income opportunities for citizens in Bueng Kan, and the increasing role and awareness of civic and private sectors regarding the importance of their collaborations.

Keywords Collaboration, Collaborative Governance, Integrated Provincial Development, Bueng Kan Province

1. บทนำ

บึงกาฬได้รับการยกฐานะให้เป็นจังหวัดใหม่ของประเทศไทยเมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2554 ซึ่งมีประวัติศาสตร์ความเป็นมาที่น่าสนใจและยังเป็นจังหวัดตั้งใหม่ที่มีศักยภาพในหลายด้านไม่ว่าจะเป็นด้านการท่องเที่ยว ความสมบูรณ์ของระบบนิเวศ ตำแหน่งภูมิรัฐศาสตร์ของเมืองชายแดนเชื่อมโยงสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และสาธารณรัฐประชาชนจีน (ตอนใต้) ซึ่งมีความได้เปรียบเชิงยุทธศาสตร์สูงในด้านโลจิสติกส์และการค้าชายแดน รวมไปถึงยังมีความโดดเด่นในภาคการเกษตรโดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมยางพาราซึ่งบึงกาฬเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ปลูกและผลิตยางพาราสูงเป็นอันดับ 8 ของประเทศและอันดับ 1 ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งนับตั้งแต่ตั้งบึงกาฬเป็นจังหวัดใหม่เมื่อปี พ.ศ. 2554 เป็นต้นมา ระดับการเติบโตของโครงสร้างพื้นฐาน อุตสาหกรรมการเกษตร การท่องเที่ยว และการลงทุนก็ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง (สุริยานนท์ พลสิม, 2566ก) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายตัวโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่ได้รับการพัฒนาอย่างรอบด้านภายในระยะเวลาเพียง 11 ปี ไม่ว่าจะเป็นสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 5 (บึงกาฬ – บอลิคำไซ) โครงการก่อสร้างสนามบินบึงกาฬ ทางด่วนมอเตอร์เวย์จากอุดรธานีไปบึงกาฬ ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ รวมไปถึงการผลักดันให้บึงกาฬเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนในอนาคตอีกด้วย

แม้ว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่กำลังขยายตัวอย่างรอบด้าน แต่ความตระหนักรู้และบทบาทของประชาชน เอกชน หรือภาคส่วนอื่นๆ ต่อปัญหาของพื้นที่และการทำงานเพื่อขับเคลื่อนงานพัฒนาจังหวัดร่วมกันกลับอยู่ในระดับต่ำ ดังเช่นงานวิจัยของโพธิ์คิน ขวาอุ่นหล้า และปัทมา จรูญโรจน์ ณ อยุธยา (2563) ที่สะท้อนให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนชาวบึงกาฬส่วนใหญ่เกิดขึ้นในรูปแบบของการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น รวมถึงงานศึกษาของ Pholsim และ Inaba (2022) ยังพบว่าแบบแผนการพัฒนาจังหวัดบึงกาฬส่วนใหญ่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 จนถึงปัจจุบันก็เกิดขึ้นในลักษณะที่มีภาครัฐเป็นตัวนำการพัฒนา (Public-Driven Approach) ในขณะที่ประชาชนหรือภาคส่วนอื่นๆ เป็นเพียงผู้รอรับการพัฒนาจากรัฐ (Passive Actor) ซึ่งในอนาคตอาจก่อให้เกิดปัญหาด้านประสิทธิภาพและความยั่งยืนของการขับเคลื่อนนโยบายพัฒนาเชิงพื้นที่ได้ ดังนั้น การประสานความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐกับภาคส่วนอื่นๆ (Collaborative Governance) จึงมีความสำคัญอย่างมากเพราะนอกจากจะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกระบวนการทางประชาธิปไตยและยกระดับประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐจากกลไกความร่วมมือฐานรากของพื้นที่แล้ว การประสานความร่วมมือยังจะทำให้

ยุทธศาสตร์การพัฒนาของหน่วยงานราชการและความต้องการของประชาชนในพื้นที่บรรลุเป้าหมายได้อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืนมากขึ้นด้วย แม้ว่าตัวเจ้าหน้าที่รัฐจะสับเปลี่ยนหมุนเวียนไปตามวาระการดำรงตำแหน่งแต่หากกลไกความร่วมมือในพื้นที่ยังคงมีความเข้มแข็งก็จะส่งผลให้การขับเคลื่อนนโยบายพัฒนาด้านต่างๆ สามารถดำเนินไปได้อย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม บริบทของกลไกความร่วมมือในจังหวัดบึงกาฬปัจจุบันยังมีข้อจำกัดหลายด้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคเอกชนยังเข้ามามีบทบาทขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดร่วมกันค่อนข้างน้อย โดยทั่วไปประชาชนมีส่วนร่วมผ่านกลไกการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น (โพธิ์คิน ขวาอุ่นหล้า และปัทมา จรูญโรจน์ ณ อยุธยา, 2563, น. 354-367) ส่วนการเข้าไปมีบทบาทในเชิงติดตามตรวจสอบการทำงานของรัฐ เป็นหุ้นส่วนการพัฒนา ระดมทุนร่วมกันเพื่อพัฒนาจังหวัด การจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง หรือการก่อตั้งองค์กรภาคประชาสังคมระดับจังหวัดเพื่อขับเคลื่อนงานพัฒนาจังหวัดบึงกาฬร่วมกันที่เห็นเป็นรูปธรรมยังเกิดขึ้นน้อยมากในบึงกาฬ (สุริยานนท์ พลสิม, 2566ก; ภูมิพัฒน์ พลราช, 2556) หรือบางมิติแทบจะไม่มีเลย เช่น การระดมทุนร่วมกันของภาคเอกชนจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง หรือการจัดตั้งเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมขนาดใหญ่ในบึงกาฬ แต่ความเคลื่อนไหวเหล่านี้พบเห็นได้ทั่วไปในหลายจังหวัด เช่น การระดมทุนร่วมกันของภาคเอกชนท้องถิ่นเพื่อจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองทำงานร่วมกันกับหน่วยงานราชการ 18 จังหวัดทั่วประเทศไทย (ปุ่น เที่ยงบูรณธรรม, ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ, ฐานปนา บุญยประวิตร, สุรเดช ทวีแสงสกุลไทย, และสุริยานนท์ พลสิม, 2564) หรือการจัดตั้งองค์กรภาคประชาสังคมระดับจังหวัดในขอนแก่นและเชียงใหม่ เช่น มูลนิธิขอนแก่นทศวรรษหน้า ภาคีคนฮักเชียงใหม่ ชมรมชาวนิมมานเหมินทร์ ฯลฯ นำมาสู่ประเด็นคำถามหลักของงานศึกษาชิ้นนี้ว่า “เพราะเหตุใดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ประชาชนและภาคส่วนอื่นๆ ในบึงกาฬจึงอยู่ในระดับต่ำ และทำอย่างไรจึงจะสามารถยกระดับความร่วมมือเพื่อให้ภาคส่วนต่างๆ สามารถขับเคลื่อนการทำงานเพื่อพัฒนาจังหวัดบึงกาฬร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ” บทความชิ้นนี้มุ่งศึกษาวิจัยในประเด็นดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ รวมไปถึงแนวทางการส่งเสริมหรือยกระดับความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชนในบึงกาฬเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดร่วมกันให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. วัตถุประสงค์

(1) เพื่อวิเคราะห์สาเหตุที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดบึงกาฬร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน หรือภาคส่วนอื่นๆ ในจังหวัดบึงกาฬ

(2) เพื่อวิเคราะห์แนวทางยกระดับความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดบึงกาฬให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. ทบทวนวรรณกรรม

งานศึกษาชิ้นนี้เกิดขึ้นภายใต้แนวคิดว่าด้วยการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือหรือภาคีภิบาล (Collaborative Governance) ซึ่งกำลังขยายตัวอย่างกว้างขวางนับตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา โดยมีรากฐานทฤษฎีมาจากแนวคิดการจัดการปกครองแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) และการจัดการแบบเครือข่าย (Network) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าบทบาทของรัฐกำลังเปลี่ยนไป จากเดิมที่รัฐเป็นผู้ถือครองอำนาจในการกำหนดนโยบายและการจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ เพียงฝ่ายเดียวได้ปรับลดบทบาทของตนเองลงอย่างต่อเนื่อง (Osborne, 2010 & 2018; Laegreid, 2015; Hood, 1991) โดยภาครัฐได้เริ่มปรับบทบาทมาเป็นตัวกลางในการอำนวยการให้เกิดการระดมทรัพยากรหรือความร่วมมือเพื่อจัดบริการสาธารณะร่วมกันกับหลายภาคส่วนมากยิ่งขึ้น ซึ่งไม่ได้จำกัดแค่หุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชนตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ที่เน้นความร่วมมือแบบปิดระหว่างรัฐกับเอกชนเท่านั้น (Closed System) เพราะแนวทางนี้ถูกวิจารณ์ว่าเป็นวิธีการที่เอื้อให้เกิดประโยชน์เฉพาะกลุ่มและลดทอนคุณค่าของการมีส่วนร่วมในระบบบริหารงานภาครัฐลงเพราะการจัดการภาครัฐแนวใหม่เน้นการสร้างความคุ้มค่าเชิงการจัดการของรัฐเพียงอย่างเดียว (Efficacy Maximization) และเน้นความร่วมมือแบบปิดระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนเท่านั้นโดยปิดกั้นและลดทอนความสำคัญของประชาชนและภาคส่วนอื่นๆ ที่อยู่ในสังคมในการเข้าไปร่วมบริหารกิจการสาธารณะกับภาครัฐ (Hood, 1991; Laegreid, 2015) ในทางตรงกันข้ามแนวคิดการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ ตระหนักต่อความสำคัญของบทบาทและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการทำงานร่วมกันกับรัฐอย่างรอบด้าน ไม่ได้จำกัดเฉพาะบทบาทของภาคเอกชนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงภาควิชาการ สื่อสารมวลชน องค์กรไม่แสวงหาผลกำไรหรือภาคประชาสังคมด้วย

ในยุคการจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิมมักจะพบการใช้คำว่า “government” (การปกครอง) ที่สะท้อนแบบแผนการทำงานของรัฐตามระบบราชการดั้งเดิม (Weberian Bureaucracy) ซึ่งเป็นคำที่เน้นย้ำความสำคัญและบทบาทของภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจหลักในการจัดบริการสาธารณะ แต่ในปัจจุบันมีการใช้คำว่า “governance” อย่างแพร่หลาย ซึ่งเป็นคำที่สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการเชื่อมโยง (Connect) หน่วยงานของรัฐกับสังคมเข้าด้วยกันโดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐกับสังคมมีความใกล้ชิดกันมากขึ้นผ่านกลไกการจัดการปกครองแบบใหม่ ที่เปิดกว้างไปยังผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนในสังคม ดังนั้น การจัดการปกครองแนวใหม่ จึงเปลี่ยนจุดเน้นเชิงการบริหารของรัฐ โดยรัฐได้ปรับลดบทบาทและการใช้ทรัพยากรลงแต่เสริมสร้างอำนาจ (Empower) ให้กลุ่มคนจากหลายภาคส่วนมาเชื่อมโยงทรัพยากร เป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดนโยบาย และขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันกับรัฐอย่างรอบด้านมากขึ้นในลักษณะที่เรียกว่าเป็นการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ หรือ “ภาคีภิบาล” (Collaborative Governance) นั่นเอง (Huxham, 2003; Ansell & Gash, 2007; Greenwood, Singer, & Willis, 2022; สุริยานนท์ พลสิม, 2566ข) โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือในระดับการกำหนดนโยบาย การสานเสวนา การระดมทรัพยากรร่วมกัน และการนำนโยบายไปขับเคลื่อนในระดับปฏิบัติการ ดังนั้น การจัดการปกครองแนวใหม่จึงมุ่งเน้นการสร้างคุณค่าทางสังคมให้เกิดขึ้นผ่านกลไกการดำเนินงานร่วมกันระหว่างภาครัฐกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ตลอดจนมุมมองของรัฐที่มีต่อประชาชนก็เปลี่ยนไป จากเดิมภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ รัฐมองว่าประชาชนเป็นลูกค้า หรือผู้รับบริการจากรัฐ (Customer) ได้เปลี่ยนเป็นการมองประชาชนในฐานะ “ผู้ร่วมจัดบริการสาธารณะ (Co-producer)” ร่วมกันกับรัฐที่มีบทบาทสำคัญทั้งในระดับกำหนดนโยบาย การจัดการทรัพยากร และการนำนโยบายไปปฏิบัติมากขึ้น (Greenwood et al, 2022; Sorrentino, Sicilia, & Howlett, 2018; O'Leary, 2015)

แม้ว่าความร่วมมือจะกลายมาเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถขับเคลื่อน นโยบายต่างๆ เพื่อจัดบริการสาธารณะและแก้ไขปัญหาสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นก็จริง แต่การทำงานร่วมกันระหว่างภาคีเครือข่ายต่างๆ ไม่ใช่ยาวิเศษที่จะแก้ปัญหาทุกอย่างได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะโดยธรรมชาติของการทำงานร่วมกันระหว่างหลายหน่วยงานย่อมมีความท้าทายหรือปัญหาที่อาจเกิดขึ้นตามมาได้ จากการทำงานร่วมกันของกลุ่มคนหรือองค์กรที่มีค่านิยมการทำงานที่แตกต่างกัน ซึ่งในหลายกรณีการทำงานร่วมกันกลับสร้างปัญหาหรือผลลัพธ์อันไม่พึงประสงค์ให้เกิดขึ้นในหลายๆ ด้าน และสามารถลดทอนประสิทธิภาพของการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรด้วยหากระบบความร่วมมือดังกล่าวไม่ได้รับการออกแบบหรือจัดการความสัมพันธ์อย่างเหมาะสม (Bryson, Crosby, & Stone, 2006,

pp. 44-45) ดังนั้น ความสนใจของงานวิจัยนี้จึงมุ่งเน้นศึกษาปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่มคนจากหลายภาคส่วนและวิเคราะห์แนวทางในการจัดการที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดกลไกประสานความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพเกิดขึ้นในจังหวัดบึงกาฬ โดยพิจารณาตัวแปรสำคัญที่จะส่งผลต่อการยกระดับการความร่วมมือในจังหวัดบึงกาฬ ซึ่งที่ผ่านมาพบว่ามีงานวิจัยของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2550) ได้นำเอาแนวคิดการจัดการเครือข่ายมาใช้ศึกษาการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพบว่าปัจจัยเชิงสถาบัน ศักยภาพในการบริหารงานของผู้บริหาร รวมถึงบริบททางการเมืองในพื้นที่มีผลต่อการสร้างเครือข่ายเพื่อขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันด้วย เช่นเดียวกับงานศึกษาของ ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ, สุรเดช ทวีแสงสกุลไทย และสุริยานนท์ พลสิม (2564) ซึ่งได้ศึกษาการพัฒนาเมืองของจังหวัดขอนแก่นจนเกิดเป็น “ขอนแก่นโมเดล” พบว่าปัจจัยด้านการสร้างความเข้าใจและเป้าหมายร่วม การระดมทุนร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ การมีกลไกกลางเพื่อประสานความร่วมมือโดยเฉพาะ รวมถึงปัจจัยด้านการสานเสวนาในพื้นที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความสำเร็จของการสร้างความร่วมมือในระดับจังหวัด

นอกจากนี้ ยังมีงานศึกษาวิจัย Ansell และ Gash (2007) ที่ได้พัฒนาตัวแบบเพื่ออธิบายเงื่อนไข ที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของระบบความร่วมมือหนึ่งๆ ประกอบด้วย 4 ปัจจัยหลัก ได้แก่ 1) ปัจจัยตั้งต้น (Starting Conditions) ที่เกี่ยวข้องกับแรงบันดาลใจ อุดมการณ์ในการเข้ามาทำงานร่วมกัน 2) ปัจจัยด้านภาวะความเป็นผู้นำ (Leadership) ในการกระตุ้นส่งเสริม หรือขับเคลื่อนความร่วมมือให้มีประสิทธิภาพ 3) ปัจจัยด้านการออกแบบเชิงสถาบัน (Institutional Design) ที่เกี่ยวโยงกับการออกแบบโครงสร้างการดำเนินงาน กฎแนวปฏิบัติ หรือบทบาทความรับผิดชอบของภาคีเครือข่าย และ 4) ปัจจัยกระบวนการในการทำงานร่วมกัน (Collaborative Process) ระหว่างองค์กรภาคี สอดคล้องกับงานศึกษาวิจัยของ Pholsim และ Inaba (2021) ที่ได้ทำการศึกษากลไกความร่วมมือในการพัฒนาเมืองของญี่ปุ่นซึ่งพบว่า ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนในท้องถิ่น ศักยภาพในการจัดการองค์กรของภาคประชาสังคมในท้องถิ่น และกลไกการระดมทุนร่วมกันระหว่างภาครัฐกับเอกชน มีอิทธิพลอย่างมากต่อการขับเคลื่อนกลไกความร่วมมือเพื่อพัฒนาเมืองให้ประสบความสำเร็จ

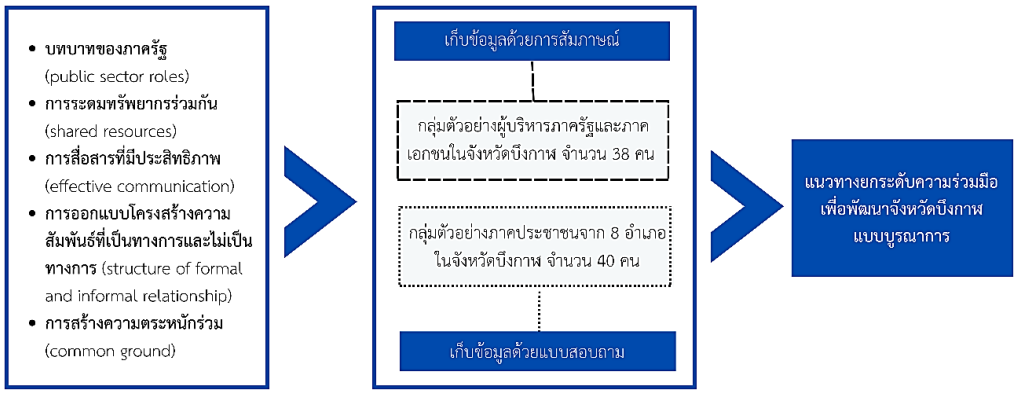
ข้อค้นพบจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสะท้อนให้เห็นว่า การจะสร้างกลไกความร่วมมือให้สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องให้ความสำคัญกับการออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบัน ภาวะผู้นำ กลไกการจัดการทรัพยากรอย่างมีส่วนร่วม บริบทแวดล้อมที่เป็นทางการและไม่เป็นทาง ตลอดจนกระบวนการสานเสวนาเพื่อสร้างความเข้าใจและเป้าหมายร่วมระหว่างภาคีเครือข่าย อย่างไรก็ตาม งานศึกษาเหล่านี้ยังไม่ได้สะท้อนให้เห็น

ตัวแบบที่อธิบายเงื่อนไขเชิงเหตุและผล (Casual Relations) ว่าในบริบททางการเมืองและสังคมเฉพาะหนึ่งๆ นั้น ตัวแปรเหล่านี้มีอิทธิพลต่อการประสานความร่วมมือในพื้นที่นั้นๆ ในระดับที่แตกต่างกันอย่างไรบ้าง นำมาสู่ความสนใจของงานศึกษาชิ้นนี้ที่ผู้วิจัยมุ่งนำเอาตัวแปรที่ได้จากงานศึกษาวิจัยข้างต้นมาพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดเพื่ออธิบายความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลสำหรับศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการประสานความร่วมมือในบริบทของจังหวัดบึงกาฬ ครอบคลุม 5 มิติหลัก ได้แก่ มิติด้านบทบาทของภาครัฐ ด้านการระดมเงินลงทุนร่วมกัน การสื่อสาร การออกแบบความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และมิติด้านการสร้างความตระหนักร่วมในหมู่ประชาชน เพื่อตอบประเด็นปัญหาของงานวิจัยที่ว่า “เพราะเหตุใดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ประชาชน และภาคส่วนอื่นๆ ในบึงกาฬจึงอยู่ในระดับต่ำ และทำอย่างไรจึงจะสามารถยกระดับความร่วมมือเพื่อให้ภาคส่วนต่างๆ สามารถขับเคลื่อนการทำงานเพื่อพัฒนาจังหวัดบึงกาฬร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ” ซึ่งผู้วิจัยเชื่อว่าตัวแปรทั้ง 5 มิติดังกล่าวมีอิทธิพลโดยตรงต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการยกระดับความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดบึงกาฬ

4. กรอบแนวคิดและระเบียบวิธีในการวิจัย

งานศึกษานี้ใช้วิธีวิจัยแบบผสม (Mixed Research Method) โดยใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือหลักเพื่อรวบรวมข้อมูลกับกลุ่มเป้าหมายในจังหวัดบึงกาฬ โดยผู้วิจัยออกแบบกรอบวิจัยตามแนวคิดการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ ซึ่งพิจารณาปัจจัยต่างๆ ที่ได้จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมแล้วนำมาออกแบบตัวแปรสำคัญเพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการยกระดับความร่วมมือในจังหวัดบึงกาฬครอบคลุม 5 ปัจจัยหลัก ได้แก่ 1) บทบาทของภาครัฐ 2) การระดมเงินลงทุนร่วมกัน 3) การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ 4) การออกแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และ 5) การสร้างความตระหนักร่วมในหมู่ประชาชน (Common Ground) ดังรายละเอียดในแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



5. วิธีการศึกษา

5.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษารวมทั้งสิ้น 78 คน โดยใช้วิธีการสุ่มเลือกตัวอย่างประชากรแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Selection) ซึ่งใช้วิธีการสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling) แบ่งเป็น 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ 1) กลุ่มผู้บริหารภาครัฐและภาคเอกชนในจังหวัดบึงกาฬ จำนวน 38 คน ได้แก่ หัวหน้าส่วนราชการจังหวัด หัวหน้าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารภาคเอกชน นายอำเภอทุกอำเภอ และ 2) กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการพัฒนาจังหวัดซึ่งเป็นประชาชนใน 8 อำเภอ อำเภอละ 5 คน ครอบคลุมทั้งจังหวัด รวม 40 คน โดยเกณฑ์ในการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหารภาครัฐใช้การคัดเลือกกลุ่มที่มีบทบาทและความรับผิดชอบโดยตรงในการขับเคลื่อนงานพัฒนาในจังหวัดบึงกาฬมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี ส่วนเกณฑ์ในการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างที่เป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใช้การคัดเลือกโดยเป็นประชาชนที่มีภูมิลำเนาอาศัยอยู่ในพื้นที่อำเภอนั้นๆ โดยมีความหลากหลายของกลุ่มตัวอย่างครอบคลุมจากทุก 8 อำเภอทั่วทั้งจังหวัดบึงกาฬ

5.2 เครื่องมือในการวิจัย

งานศึกษาชิ้นนี้มีเครื่องมือวิจัยหลัก 2 เครื่องมือคือแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ปลายเปิด โดยแบบสอบถามใช้สำหรับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนใน 8 อำเภอทั่วทั้งจังหวัดบึงกาฬ ประกอบไปด้วย 7 ส่วน ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม อุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการทำงานร่วมกันในจังหวัด ปัจจัยเพื่อส่งเสริมให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่าง

ภาคส่วนต่างๆ ความเป็นไปได้ในการทำงานร่วมกันกับจังหวัดบึงกาฬในอนาคต ความพึงพอใจต่อการพัฒนาบึงกาฬในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา ความต้องการหรือความคาดหวังเชิงการพัฒนาด้านต่างๆ ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในจังหวัดในรอบ 10 ปีข้างหน้า และข้อเสนอแนะอื่นๆ สำหรับเครื่องมือที่เป็นแบบสัมภาษณ์คำถามปลายเปิดใช้กับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหารภาครัฐและเอกชน ประกอบด้วยโครงสร้างหลัก 4 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 คือ ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูล ส่วนที่ 2 เป็นความคิดเห็นที่มีต่อปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานร่วมกันกับหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดบึงกาฬ และส่วนที่ 3 คือมุมมองต่อแนวทางการทำงานของจังหวัดบึงกาฬในการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการทำงานร่วมกันอย่างรอบด้านระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่และส่วนที่ 4 คือความคิดเห็นต่อการพัฒนาจังหวัดบึงกาฬในรอบ 10 ปีที่ผ่านมาและ 10 ปีข้างหน้า

5.3 การเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล

สำหรับแบบสอบถามใช้เก็บข้อมูลในกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนใน 8 อำเภอ ทั่วทั้งจังหวัดบึงกาฬรวม 40 คน ส่วนแบบสัมภาษณ์ใช้เก็บข้อมูลกับกลุ่มผู้บริหารภาครัฐและภาคเอกชนรวม 38 คน โดยข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามนำไปวิเคราะห์แจกแจงหาค่าความถี่และค่าเฉลี่ยด้วยโปรแกรม Microsoft Excel ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์ถูกนำเข้าสู่การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยโปรแกรม Atlas.ti โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ตีความหมายที่ได้จากสัมภาษณ์ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง และรายงานผลการศึกษาด้วยวิธีการพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analysis) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

6. ผลการศึกษา

6.1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

จากการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 71 คือ ผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในบึงกาฬ ส่วนอีกร้อยละ 29 เป็นกลุ่มคนต่างถิ่นที่ไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในบึงกาฬแต่มาพำนักอาศัยเพื่อทำงานในจังหวัด โดยบุคคลที่ตอบแบบสอบถามเหล่านี้มากกว่าร้อยละ 70 อาศัยอยู่ในบึงกาฬมากกว่า 10 ปี ดังนั้น ผู้ตอบแบบสอบถามโดยส่วนใหญ่จึงเข้าใจบริบทปัญหาหรือการพัฒนาในพื้นที่เป็นอย่างดี ทำให้ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามในกลุ่มตัวอย่างเหล่านี้เป็นข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือสูง นอกจากนี้ ยังพบว่าประชากรที่ตอบแบบสอบถามร้อยละ 90 เคยมีบทบาททำงานร่วมกับอบต./เทศบาล/อบจ. อำเภอหรือจังหวัดด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้ตอบแบบสอบถามที่เคยร่วมงานกับหน่วยงานราชการเหล่านี้ ส่วนใหญ่ร้อยละ 83 ร่วมงานในฐานะ “ผู้เข้าร่วมกิจกรรม” เท่านั้น ในขณะที่มีผู้ตอบแบบสอบถามที่เคยร่วมงานในฐานะ

“ผู้นำร่วมจัดกิจกรรมโครงการ" กับภาครัฐคิดเป็นเพียงร้อยละ 11 รองลงมาคือกลุ่มคนที่รับราชการและประสานงานกับหน่วยงานราชการอีกร้อยละ 6 ที่น่าสนใจก็คือว่า ไม่มีกลุ่มตัวอย่างใดเลยที่เคยร่วมงานในฐานะผู้สนับสนุนงบประมาณหรือสิ่งของในการดำเนินกิจกรรมร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น จึงพบว่าประชาชนส่วนใหญ่เข้าไปมีส่วนร่วมในการทำงานกับหน่วยงานราชการในบึงกาฬแบบ “ผู้เข้าร่วมงาน” หรือผู้รับบริการจากรัฐเป็นหลัก ไม่ได้เป็นกลุ่มริเริ่มผลักดันโครงการเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงให้กับจังหวัดหรือการพัฒนาในระดับพื้นที่เท่าใดนัก

6.2 ภาพรวมความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชนในจังหวัดบึงกาฬ

จากการศึกษาพบว่า อยู่ในระดับปานกลาง ดังจะเห็นได้จากประชากรร้อยละ 65 มองว่าความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ เหล่านี้อยู่ในระดับปานกลาง อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาพบว่า ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการด้วยกันเองในจังหวัดบึงกาฬมีความเป็นหนึ่งเดียวกันค่อนข้างสูง ส่วนบทบาทการมีส่วนร่วมระหว่างประชาชนกับหน่วยงานราชการในพื้นที่ยังอยู่ในระดับปานกลาง และที่สำคัญไปกว่านั้น การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการกับภาคเอกชนยังอยู่ในระดับที่ต่ำมาก โดยประชากรกว่าร้อยละ 37.5 มองว่าภาคเอกชนในจังหวัดยังมีบทบาทน้อยมากต่อการขับเคลื่อนงานพัฒนาจังหวัดร่วมกันกับหน่วยงานราชการ ดังนั้น ผลการศึกษาภาพรวมความร่วมมือในการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในบึงกาฬพบว่าอยู่ในระดับปานกลาง ในลักษณะที่บทบาทของภาคราชการมีความร่วมมือและเป็นหนึ่งเดียวกันค่อนข้างสูง ในขณะที่ประชาชนยังเข้ามามีบทบาททำงานร่วมกันกับหน่วยงานภาครัฐในระดับปานกลาง นอกจากนี้ยังพบว่าบทบาทและความร่วมมือจากภาคเอกชนในการขับเคลื่อนงานพัฒนาจังหวัดร่วมกันกับหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดบึงกาฬยังอยู่ในระดับที่ต่ำมาก ดังนั้น บทบาทของภาคประชาชนและภาคเอกชนจึงควรได้รับการผลักดันให้เข้าไปขับเคลื่อนงานพัฒนาร่วมกันกับหน่วยงานรัฐมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นในระดับท้องถิ่นหรือหน่วยงานส่วนราชการของจังหวัด

ตารางที่ 1 ระดับการการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชนในจังหวัดบึงกาฬ

รายละเอียด	จำนวน	ร้อยละ
การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการกับ “ภาคเอกชน” ในจังหวัดบึงกาฬ		
■ ภาคเอกชนยังมีบทบาทน้อยมาก	15	37.5
■ ภาคเอกชนมีบทบาทปานกลาง	18	45
■ ภาคเอกชนมีส่วนร่วมอย่างรอบด้าน	7	17.5
■ ไม่ตอบ	0	0
การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการกับ “ภาคประชาชน” ในจังหวัดบึงกาฬ		
■ ประชาชนยังมีส่วนร่วมน้อยมาก	2	5
■ ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง	24	60
■ ประชาชนทำงานร่วมกับภาครัฐอย่างรอบด้าน	7	17.5
■ ไม่ตอบ	7	17.5
การทำงานร่วมกันระหว่าง “หน่วยงานราชการด้วยกันเอง” ในจังหวัดบึงกาฬ		
■ ยังทำงานร่วมกันน้อยมาก	0	0
■ ทำงานร่วมกันในระดับปานกลาง	20	50
■ ทำงานร่วมกันอย่างรอบด้าน	20	50
■ ไม่ตอบ	0	0
ภาพรวมการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ เอกชน และภาคประชาชนเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัด		
■ ทำงานร่วมกันน้อยมาก	2	5
■ ทำงานร่วมกันในระดับปานกลาง	26	65
■ ทำงานร่วมกันอย่างรอบด้าน	12	30
■ ไม่ตอบ	0	0

ผลการศึกษาในตารางข้างต้นสอดคล้องกับงานวิจัยหลายชิ้นที่สะท้อนให้เห็นว่าความร่วมมือจากภาคประชาชนและภาคเอกชนในบึงกาฬยังอยู่ในระดับต่ำ (โพธิ์คิน ขวาอุ่นหล้า และปัทมา จรูญโรจน์ ณ อยุธยา, 2563, น. 354-367; สุริยานนท์ พลสิม, 2566ก; ภูมิพัฒน์ พลราช, 2556) ในขณะที่การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการด้วยกันเองมีความเป็นหนึ่งเดียวกันสูง อย่างไรก็ตาม ความท้าทายที่เกิดในการประสานความร่วมมือ

ระหว่างหน่วยงานราชการด้วยกันเองในบริบทของจังหวัดบึงกาฬ คือ “การสับเปลี่ยนหรือโอนย้ายตำแหน่งของข้าราชการ” ที่ส่วนใหญ่ย้ายมาทำงานในบึงกาฬเพียงระยะเวลาสั้นๆ เพื่อมารับตำแหน่งที่สูงขึ้นเท่านั้น เมื่อได้ตำแหน่งแล้วก็โอนย้ายไปทำงานยังพื้นที่อื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานส่วนราชการ ส่งผลให้กลไกการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารหน่วยงานเพื่อประสานการทำงานร่วมกันในพื้นที่ไม่มีเสถียรภาพและขาดความต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม จากงานศึกษาของ สุริยานนท์ พลสิม (2566ก) พบว่าปัจจัยเหนี่ยวนำทางการเมืองของพื้นที่ มีผลต่อการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวกันของผู้บริหารหน่วยงานราชการเพื่อขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันในบึงกาฬตามโมเดลความร่วมมือแบบสามประสาน (Tripartite Collaboration) ซึ่งศักยภาพของผู้แทนทางการเมืองระดับชาติสามารถสร้างความเป็นหนึ่งเดียวในการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานส่วนราชการในจังหวัดบึงกาฬได้ ดังนั้น ผลการศึกษาที่ปรากฏในตารางข้างต้นจึงสอดคล้องและยืนยันถึงแบบแผนการบริหารงานเชิงพื้นที่ในจังหวัดบึงกาฬที่เกิดขึ้นโดยมีภาครัฐเป็นตัวนำการพัฒนาหลัก (Public-driven Approach)

6.3 ผลการศึกษาปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัดบึงกาฬ

จากการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มากกว่าร้อยละ 50 มองว่าอุปสรรคสำคัญที่ไม่เอื้อให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพคือยังขาดการสนับสนุนจากภาครัฐที่ช่วยกระตุ้นให้เกิดการทำงานร่วมกัน อีกทั้ง พบว่าประชาชนในจังหวัดยังตื่นตัวค่อนข้างน้อยที่จะเข้ามาทำงานร่วมกันกับภาครัฐ ดังนั้น คุณลักษณะของประชากรในบึงกาฬยังตื่นตัวค่อนข้างน้อยที่จะเข้ามาขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดร่วมกัน อีกทั้งยังพบว่าประชาชนส่วนใหญ่มองว่าความร่วมมือควรเกิดขึ้นจากการผลักดัน การสนับสนุน หรือการริเริ่มจากหน่วยงานรัฐเป็นหลัก ดังนั้น บทบาทของภาครัฐในบึงกาฬจึงมีสถานะเป็นตัวเหนี่ยวนำให้เกิดความร่วมมือในพื้นที่ ต่างจากหลายจังหวัด เช่น ขอนแก่นหรือเชียงใหม่ที่ภาคประชาชนมีความตื่นตัวค่อนข้างสูง มีกลุ่มองค์กรภาคประชาชนเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก เช่น มูลนิธิขอนแก่นทศวรรษหน้า กลุ่มองค์กรเศรษฐกิจ 20 บริษัทในขอนแก่น กลุ่ม 24 องค์กรจีนขอนแก่น (เพิ่มเติมใน ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ และคณะ, 2564) หรือภาคประชาสังคมในเชียงใหม่ที่มีมากถึง 9 กลุ่ม (สำนักข่าวอิศรา, 2559) เช่น ภาคีคนฮักเมืองเชียงใหม่ มูลนิธิสถาบันพัฒนาเมือง โฮงเฮียนสืบสานล้านนา ภาคีฟื้นบ้าน ย่าน เวียงเชียงใหม่ เครือข่ายชุมชนเมืองรักษ์เชียงใหม่ ชมรมชาวนิมมานเหมินทร์ หรือกลุ่มสถาปนิก คน.ใจ.บ้าน ฯลฯ กลุ่มภาคประชาสังคมเหล่านี้ริเริ่มโครงการพัฒนาเมืองอย่างรอบด้านโดยไม่จำเป็นต้องรอคอยการ

กระตุ้นให้เกิดความร่วมมือจากรัฐ ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานร่วมกันรองลงมาคือ กลุ่มตัวอย่างมากกว่าร้อยละ 45 มองว่ายังมีประเด็นเรื่องความเห็นต่างทางการเมือง และร้อยละ 40 มองว่าบึงกาฬยังขาดตัวกลางในการเชื่อมโยงความร่วมมือเพื่อทำงานร่วมกันในพื้นที่ ดังนั้น จังหวัดบึงกาฬควรมีการออกแบบหรือพัฒนากลไกกลางขึ้นมาเพื่อเชื่อมโยงความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ และประสานความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากความเห็นต่างทางการเมืองในพื้นที่ ดังเช่น ข้อคิดเห็นผู้ให้สัมภาษณ์รหัส B43 ที่มองว่าความร่วมมือในจังหวัดบึงกาฬยังขาดตัวกลางในการทำหน้าที่ประสานความร่วมมือหรือขับเคลื่อนการพัฒนาให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังคำให้สัมภาษณ์ไว้ว่า *“...ความร่วมมือดี แต่ขาดแกนในการขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกัน...”* (หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด, การสื่อสารส่วนบุคคล, 26 มิถุนายน 2565)

นอกจากนี้ จากผลการสัมภาษณ์กลุ่มผู้บริหารภาครัฐและภาคเอกชน จำนวน 38 คน พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการทำงานร่วมกันระหว่างภาคภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในบึงกาฬ สามารถจำแนกได้เป็น 8 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) ความตระหนักและความรู้ของประชาชน 2) สถานภาพทางเศรษฐกิจของประชาชน 3) บริบททางการเมืองในพื้นที่ 4) ความตระหนักของภาคเอกชน 5) ขาดกลไกกลางในการประสานความร่วมมือในพื้นที่ 6) แรงงานไปทำงานต่างถิ่น 7) การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ และ 8) ประเด็นปัญหาด้านความคุ้นชินกับการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งงานของข้าราชการที่มารับตำแหน่งที่สูงขึ้นในบึงกาฬ โดยกลุ่มคนเหล่านี้ย้ายเข้ามาปฏิบัติงานไม่นานก็ย้ายออกไปทำงานยังพื้นที่อื่น ซึ่งส่งผลกระทบอย่างมากต่อการสร้างความร่วมมือของส่วนราชการและความต่อเนื่องในการพัฒนาจังหวัดบึงกาฬ ดังเช่นข้อคิดเห็นของ B23 ที่บอกว่า

> *“...อีกหนึ่งประเด็นปัญหาสำคัญ คือ ความเคยชินต่อการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลง โยกย้าย บุคลากรภาครัฐที่เข้ามาทำงานขับเคลื่อนการพัฒนาในพื้นที่ของแต่ละส่วนราชการที่สับเปลี่ยนหมุนเวียนอยู่ประจำ โดยเฉพาะระดับหัวหน้าส่วนราชการที่ย้ายมาและไม่นานก็ย้ายไปรับตำแหน่งที่สูงขึ้น ทำให้ขาดความต่อเนื่องของการดำเนินงานขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่และทำให้ประชาชนรู้สึกชินกับการโยกย้ายดังกล่าว จนไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาในภาพรวม ใส่ใจกับปากท้องตนเองดีกว่าเพราะมีความคิดว่าเปลี่ยนคนมาก็เปลี่ยนวิธีการหรือนโยบายอีก...”* (หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด, การสื่อสารส่วนบุคคล, 26 มิถุนายน 2565)

ตลอดจน งานศึกษาวิจัยนี้ยังพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านสถานภาพทางเศรษฐกิจของปัจเจกบุคคลมีผลกระทบต่อความตระหนักของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อขับเคลื่อนงานพัฒนาด้านต่างๆ ร่วมกันกับหน่วยงานภาครัฐด้วย โดยพบว่าหนึ่งในสาเหตุที่ความร่วมมือจากประชาชนในบึงกาฬอยู่ในระดับต่ำ มาจากการที่ประชาชนส่วนใหญ่มีรายได้น้อยแต่ค่าครองชีพในบึงกาฬกลับอยู่ในระดับสูงจึงส่งผลให้ชาวบ้านมุ่งเน้นประกอบอาชีพเพื่อหารายได้มาเลี้ยงดูตนเองและครอบครัวเป็นหลักและรู้สึกว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมในภารกิจงานด้านต่างๆ ของภาครัฐอาจทำให้เสียเวลาและมีผลกระทบต่อรายได้หรือการประกอบอาชีพของตนเอง ดังเช่น ข้อคิดเห็นของ B35 ที่บอกว่าสถานภาพทางเศรษฐกิจและรายได้ของประชาชนเป็นเงื่อนไขที่สำคัญมากต่อความร่วมมือ ดังคำกล่าวที่ว่า

> *“...ปัญหาด้านเศรษฐกิจมีส่วนสำคัญเป็นลำดับแรกๆ เมื่อปากท้องไม่อิ่ม รายได้ไม่เพียงพอในการเลี้ยงดูครอบครัวและปัญหาด้านพื้นที่ของจังหวัดบึงกาฬห่างไกลจากจังหวัดใกล้เคียงในทุกทิศทาง ล้วนส่งผลให้ทั้งภาคเอกชนและภาคประชาชนต้องดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของตนเองในจังหวัด...”* (หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด, การสื่อสารส่วนบุคคล, 26 มิถุนายน 2565)

เช่นเดียวกับความคิดเห็นของ B3 ที่ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ว่า

> *“...จากปัญหาเศรษฐกิจในปัจจุบัน ทำให้ผู้คนคิดถึงปากท้องของตนเองมาก่อนเป็นอันดับแรก จึงให้ความสำคัญกับสิ่งอื่นน้อยลง ให้ความร่วมมือผู้อื่นลดน้อยลง...”* (ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดบึงกาฬ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 มิถุนายน 2565)

ดังนั้น สถานภาพทางเศรษฐกิจของประชาชนจึงเป็นอีกหนึ่งเงื่อนไขที่ส่งผลต่อระดับความร่วมมือในพื้นที่หนึ่งๆ ด้วย

จากผลการศึกษาที่ได้จากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด จึงสามารถสรุปปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการประสานความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในบึงกาฬได้เป็น 9 ปัจจัยหลัก ประกอบด้วย 1) ขาดการส่งเสริมและสนับสนุนจากภาครัฐ 2) ประชาชนในจังหวัดยังตื่นตัวค่อนข้างน้อย 3) ปัจจัยด้านอุดมการณ์และความเห็นต่างทางการเมืองในพื้นที่ 4) ไม่มีกลไกกลางในการประสานความร่วมมือระดับจังหวัด 5) ปัญหาด้านความตระหนักรู้ของประชาชนที่จะเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาจังหวัดร่วมกันกับภาครัฐ 6) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจของประชาชน 7) ปัจจัยด้านการย้ายถิ่นฐานของวัยแรงงาน 8) ขาดระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ และ 9) ปัญหาด้านการเปลี่ยนแปลง

โยกย้ายตำแหน่งงานของข้าราชการที่มาปฏิบัติราชการในจังหวัดบึงกาฬเพื่อมารับตำแหน่งที่สูงขึ้นหรือมาทำงานในระยะเวลาสั้นๆ แล้วก็ย้ายไปปฏิบัติงานในจังหวัดอื่น

6.4 ปัจจัยเกื้อหนุนต่อการสร้างความร่วมมือในจังหวัดบึงกาฬ

จากผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่เกื้อหนุนให้เกิดการทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการในจังหวัดบึงกาฬ 5 อันดับแรก ได้แก่

(1) ปัจจัยด้านภาวะผู้นำของผู้บริหารภาครัฐและการจัดกิจกรรมที่ทำให้ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนมีโอกาสพบปะหรือแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันอย่างต่อเนื่อง ซึ่งประชากรมากกว่าร้อยละ 40 มองว่าทัศนคติและภาวะผู้นำของผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการส่งเสริมให้ภาคีเครือข่ายได้มีโอกาสพบปะและแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันอยู่เป็นประจำคือปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การทำงานร่วมกันมีประสิทธิภาพมากที่สุด

(2) ปัจจัยด้านเงินลงทุนที่เกิดจากการระดมทุนร่วมกันระหว่างภาคเอกชน ภาครัฐ และประชาชนเพื่อนำไปใช้พัฒนาจังหวัด ซึ่งประชาชนมากกว่าร้อยละ 37.5 มองว่า เงินที่ระดมทุนร่วมกันระหว่างภาคเอกชน ภาครัฐ และประชาชนจะเป็นปัจจัยสำคัญในระดับมากที่สุดที่ทำให้การพัฒนาจังหวัดบึงกาฬเกิดขึ้นอย่างบูรณาการและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(3) ปัจจัยด้านทัศนคติ กล่าวคือ ประชาชน ร้อยละ 35 มองว่าทัศนคติของประชาชน/เอกชนที่ตื่นตัวต่อการพัฒนาจังหวัด รวมไปถึงทัศนคติที่ เปิดกว้างของข้าราชการต่อภาคเอกชนและประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดการทำงานร่วมกันเพื่อพัฒนาจังหวัดบึงกาฬอย่างบูรณาการได้

(4) บทบาทการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐเพื่อส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วย 4 มิติ ได้แก่ 4.1) ปัจจัยด้านการส่งเสริมและสนับสนุนจากภาครัฐ 4.2) การลดข้อจำกัด/ความยุ่งยากด้านกฎเกฑณ์ของราชการ 4.3) การจัดตั้งหรือมอบหมายให้องค์กรหนึ่งๆ รับผิดชอบในภารกิจด้านการประสานความร่วมมือโดยตรง และ 4.4) ความสัมพันธ์แบบเป็นทางการ เช่น การทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงานร่วมที่เป็นทางการ

(5) ถือเป็นปัจจัยที่มีความน่าสนใจอย่างมากเพราะเป็นปัจจัยเดียวที่ประชาชนส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 42.5 มองว่ามีความสำคัญต่ำที่สุดจากบรรดาค่าเฉลี่ยของปัจจัยทั้งหมด นั่นก็คือ ปัจจัยด้านการตระหนักต่อปัญหาร่วมกันของคนในพื้นที่ ซึ่งชาวบึงกาฬส่วนใหญ่มองว่ามีความสำคัญในระดับปานกลางเท่านั้น ในขณะที่ปัจจัยอื่นๆ ทั้ง 11 ปัจจัยดังกล่าวไปข้างต้นกลับมีความสำคัญระดับมากหรือมากที่สุดแต่มีเพียงปัจจัยด้านการตระหนักต่อปัญหาร่วมกันของคนในพื้นที่ที่ได้รับการจัดอันดับต่ำสุด ซึ่งเป็นดัชนีชี้วัดสำคัญที่สะท้อนให้เห็นว่าประชากรส่วนใหญ่ไม่ให้ความสำคัญต่อ “การตระหนักรู้ต่อปัญหาในบ้านเกิดของตนเองร่วมกัน” จึงทำให้

ความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนเป้าหมายร่วม (Common Goals) ของคนในพื้นที่ไม่พบเห็นได้มากนัก

ตารางที่ 2 ผลวิเคราะห์ความคิดเห็นของประชาชนต่อปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชน ในจังหวัดบึงกาฬ

ปัจจัย	ระดับความสำคัญต่อการทำงานร่วมกัน				
	น้อยมาก (1)	น้อย (2)	ปานกลาง (3)	มาก (4)	มากที่สุด (5)
ทัศนคติและภาวะผู้นำของผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐ	0	7.5	22.5	30	40
การส่งเสริมและสนับสนุนจากภาครัฐ	0	2.5	17.5	47.5	32.5
เงินลงทุนที่เกิดจากการระดมทุนร่วมกันระหว่างภาคเอกชน ภาครัฐ และประชาชนเพื่อนำไปใช้พัฒนาจังหวัด	2.5	5	20	35	37.5
การสื่อสารกับสังคมที่มีประสิทธิภาพและทั่วถึง	0	0	22.5	42.5	35
การลดข้อจำกัด/ความยุ่งยากด้านระเบียบ กฎเกณฑ์ของราชการ	0	2.5	20	45	32.5
การจัดกิจกรรมที่ทำให้ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนมีโอกาสพบปะหรือแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันอย่างต่อเนื่อง	0	10	20	30	40
การจัดตั้งหรือมอบหมายให้หน่วยงานหนึ่งๆ ทำหน้าที่รับผิดชอบในภารกิจด้านการประสานและส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือเพื่อพัฒนาจังหวัดโดยตรง	0	5	27.5	45	22.5
การตระหนักต่อปัญหาด้านต่างๆ ร่วมกันของคนในพื้นที่	0	2.5	42.5	22.5	32.5
ความสัมพันธ์แบบเป็นทางการ เช่น การทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงานร่วมที่เป็นทางการ	0	2.5	35	42.5	30
ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ	0	10	40	30	20
ทัศนคติของประชาชน/เอกชน ที่ตื่นตัวต่อการพัฒนาจังหวัด	2.5	2.5	30	30	35
ทัศนคติที่เปิดกว้างของข้าราชการต่อภาคเอกชนและประชาชน	2.5	2.5	35	25	35

6.5 แนวทางในการยกระดับความร่วมมือเพื่อพัฒนาจังหวัดบึงกาฬ

ผลการศึกษาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการยกระดับความร่วมมือในจังหวัดบึงกาฬ แบ่งได้เป็น 8 แนวทางหลัก ได้แก่

(1) การพัฒนาบทบาทของภาครัฐซึ่งควรปรับเปลี่ยนให้เป็นการทำงานเชิงรุกมากขึ้น และตระหนักต่อบทบาทของตนเอง ที่จะต้องบูรณาการการทำงานร่วมกันกับทุกภาคส่วนอย่างรอบด้านมากขึ้น เปิดช่องทาง และสร้างกลไกกลางในการประสานความร่วมมือในระดับพื้นที่ให้เกิดขึ้น

(2) บทบาทภาคเอกชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมและตระหนักต่อผลประโยชน์ส่วนรวมมากขึ้น ดังเช่นความคิดเห็นของ B37 มองว่า

> *"...องค์กรภาคเอกชนต้องมีความเสียสละมากกว่าที่เป็นอยู่และจับกลุ่มกันในการพัฒนาจังหวัดให้มากกว่านี้..."* (หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด, การสื่อสารส่วนบุคคล, 26 มิถุนายน 2565)

(3) สร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจและรายได้ให้กับประชาชนในจังหวัด โดยควรมุ่งการสร้างอาชีพให้กับประชาชน การพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตร รวมถึงการพัฒนาวิสาหกิจชุมชน ซึ่งข้อคิดเห็นของ B16 มองว่า

> *"...พัฒนาเศรษฐกิจ พัฒนาอาชีพ เมื่อกินดีอยู่ดี การมีส่วนร่วมกับทางราชการก็จะดีขึ้น..."* (ผู้บริหารสถาบันการศึกษาในจังหวัดบึงกาฬ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 มิถุนายน 2565)

ดังนั้น หากประชาชนมีสถานภาพทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นก็อาจส่งผลต่อการยกระดับความร่วมมือในพื้นที่ได้ด้วย

(4) การส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยว ควรเน้นให้ความสำคัญกับการสร้างอัตลักษณ์บึงกาฬ เรื่องราวความเชื่อ ส่งเสริมการท่องเที่ยวชุมชน และการฟื้นฟูวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นเพื่อทำให้ประชาชนมี "ทางเลือก" ในการสร้างอาชีพและรายได้มากขึ้น

(5) การสร้างเอกภาพทางการเมืองโดยทุกฝ่ายต้องหยุดการแก้แค้นทางการเมืองและสร้างกิจกรรมที่จะเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีเพื่อให้ทุกขั้วการเมืองในพื้นที่ประสานเป็นหนึ่งเดียวกัน

(6) การพัฒนามหาวิทยาลัย โดยประชาชนมองว่ามหาวิทยาลัยเป็นกลไกที่สามารถขับเคลื่อนกิจกรรมความร่วมมือในระดับพื้นที่ได้ ดังเช่นความคิดเห็นของ B12 ที่กล่าวว่า

"...จังหวัดบึงกาฬควรส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ได้มาตรฐานนานาชาติ เพื่อดึงดูดให้เกิดการเรียนของเยาวชนในพื้นที่ เกิดการจ่ายเงินภายในจังหวัดและกระตุ้นเศรษฐกิจ และจะก่อให้เกิดอาชีพใหม่ๆ ภายในจังหวัด และควรพัฒนาเศรษฐกิจให้มีความหลากหลายในการลงทุนมากขึ้น เพื่อดึงดูดให้ภาคส่วนต่างๆ หันมาให้ความสนใจและร่วมลงทุน และเร่งพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวให้ได้มาตรฐาน ความสะดวก สะอาด ปลอดภัย และคุ้มค่า เพื่อดึงดูดให้นักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวในจังหวัด ทำให้เกิดรายได้ และส่งเสริมอาชีพให้กับประชาชนในพื้นที่อีกด้วย..." (หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด, การสื่อสารส่วนบุคคล, 26 มิถุนายน 2565)

(7) การสร้างความตระหนักรู้และส่งเสริมการมีส่วนร่วมแบบองค์รวม โดยควรสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนกลับมาทำงานที่บึงกาฬและมาพัฒนาบ้านเกิดของตนเอง และควรสร้างการมีส่วนร่วมแบบองค์รวมโดยเฉพาะอย่างยิ่งการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการสื่อสารกับสังคม

(8) การขจัดความรู้สึกเคยชินต่อการเปลี่ยนแปลงหรือการย้ายตำแหน่งงานของข้าราชการ ซึ่งควรสร้างเงื่อนไขที่จะทำให้ข้าราชการซึ่งย้ายมารับตำแหน่งสูงขึ้นที่บึงกาฬสามารถทำงานได้แบบต่อเนื่อง โดยไม่ควรย้ายมาทำงานในระยะสั้นๆ แล้วย้ายไปที่อื่น ดังนั้น ข้าราชการที่ประสงค์จะย้ายเข้ามารับตำแหน่งสูงขึ้นในบึงกาฬนั้น ควรแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการพัฒนาบึงกาฬจริงๆ และจังหวัดบึงกาฬควรกำหนดเงื่อนไขบางอย่าง เช่น กำหนดให้คนที่จะเข้ามารับตำแหน่งที่สูงขึ้นปฏิบัติงานในพื้นที่อย่างน้อย 2 หรือ 3 ปี ถึงจะสามารถโอนย้ายไปทำงานยังพื้นที่อื่นได้ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมองว่า ประเด็นสำคัญเร่งด่วนที่จังหวัดบึงกาฬควรดำเนินการเพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาจังหวัดอย่างบูรณาการได้อย่างเป็นรูปธรรม คือ การพัฒนากลไกกลางเพื่อประสานความร่วมมือในระดับจังหวัด (Collaboration Centre: CC) ขึ้นมา ซึ่งถือเป็นประเด็นสำคัญเพราะการมีกลไกกลางเพื่อประสานความร่วมมือในพื้นที่เป็นเงื่อนไขความสำเร็จของการพัฒนาเมืองทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นกรณีของการพัฒนาจังหวัดขอนแก่น (ศุภวัฒนากรวงศ์ธนวสุ และคณะ, 2564) กรณีการฟื้นฟูย่านเศรษฐกิจของเมืองในญี่ปุ่น (Pholsim & Inaba, 2021) กรณีการพัฒนาเมืองอัจฉริยะของญี่ปุ่นและเนเธอร์แลนด์ (ภรภรณ์ เรืองวิชา และคณะ, 2564) กรณีการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะของเมืองคริสเตียนซานด์ในประเทศนอร์เวย์ (Lindseth & Reitan, 2007) หรือกรณีการประสานความขัดแย้งในการจัดการภัยพิบัติของรัฐโอเรกอนในสหรัฐอเมริกา (Greenwood, Singer, & Willis, 2021) ซึ่งเมืองเหล่านี้ล้วนประสบความสำเร็จได้ด้วยการทำงานของ "กลไกกลาง" ที่ทำหน้าที่เสมือนเป็นหุ้นส่วนของการพัฒนา

ระดมความร่วมมือ ประสานความขัดแย้ง เชื่อมโยงทรัพยากรระหว่างหน่วยงาน หรือขับเคลื่อนผลประโยชน์ร่วม (Collaborative Advantages) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายให้เกิดขึ้นอย่างสมดุล อีกทั้งการมีกลไกกลางในการประสานความร่วมมือระดับจังหวัดยังถือเป็นเงื่อนไขตั้งต้นสำคัญ (Starting Condition) ที่จะทำให้เกิดการสร้างค่านิยมร่วม (Collectivism) และกระบวนการสั่งสมการเรียนรู้ทางสังคมร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ได้เล็งเห็นความสำคัญของการเข้าไปทำงานพัฒนาบึงกาฬร่วมกันกับภาครัฐในพื้นที่อันจะทำให้การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคเอกชนถูกยกระดับให้มีความเข้มแข็งอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

7. สรุปและอภิปรายผล

บทความนี้มุ่งวิเคราะห์สาเหตุที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ในจังหวัดบึงกาฬ และวิเคราะห์แนวทางในการยกระดับความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาบึงกาฬให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสานระหว่างการศึกษาเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ซึ่งมีกลุ่มประชากรตัวอย่าง 2 กลุ่ม รวม 78 คน ประกอบด้วยกลุ่มแรกคือ กลุ่มผู้บริหารภาครัฐและภาคเอกชนในบึงกาฬ จำนวน 38 คน โดยในกลุ่มนี้ใช้แบบสัมภาษณ์ในการเก็บข้อมูล ส่วนกลุ่มที่สองคือ กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการพัฒนาจังหวัดบึงกาฬซึ่งเป็นประชาชนใน 8 อำเภอ รวม 40 คน โดยกลุ่มเป้าหมายที่สองนี้ใช้แบบสอบถามในการเก็บข้อมูล ซึ่งผลการศึกษาพบว่าภาพรวมการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชนในบึงกาฬอยู่ในระดับปานกลาง โดยแบบแผนของความร่วมมือในจังหวัดบึงกาฬเกิดขึ้นในลักษณะที่ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการด้วยกันเอง (Intergovernmental Relations) มีความเป็นหนึ่งเดียวกันสูง ในขณะที่ความร่วมมือระหว่างประชาชนกับราชการ (Public-and-civic Relations) อยู่ในระดับปานกลาง และความร่วมมือระหว่างเอกชนกับราชการ (Public-and-private Relations) อยู่ในระดับที่ต่ำ โดยภาคเอกชนยังเข้ามามีบทบาทในงานพัฒนาจังหวัดร่วมกันกับภาครัฐค่อนข้างน้อย อีกทั้งประชาชนในบึงกาฬยังมีคุณลักษณะของการเป็นผู้รอรับบริการจากรัฐและมีบทบาทในการเป็นผู้นำเพื่อขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันกับภาครัฐน้อยมาก ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในจังหวัดบึงกาฬของ โพธิ์คิน ขวาอุ่นหล้า และปัทมา จรูญโรจน์ ณ อยุธยา (2563) ที่พบว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในบึงกาฬเกิดขึ้น ในรูปแบบของการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น ส่วนบทบาทการมีส่วนร่วมด้านอื่นๆ ยังมีน้อยมาก เช่นเดียวกับงานศึกษาของ ภูมิพัฒน์ พลราช (2556) ที่พบว่าบทบาทของประชาชนชาวบึงกาฬในการติดตามและตรวจสอบผลการทำงานของหน่วยงานภาครัฐอยู่ในระดับที่ต่ำมาก ประชาชนยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญ

ของตนเองในการเข้าไปร่วมจัดการทรัพยากรของจังหวัดและให้ข้อเสนอแนะว่าชาวบึงกาฬควรได้รับการกระตุ้นและปลูกฝังจิตสำนึกในการเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาหรือจัดการทรัพยากรในพื้นที่ให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ด้วย รวมถึงงานศึกษาของ ปาลกฤษณ์ นาคะปักษิณ (2555) ซึ่งพบว่าแม้ทรัพยากรด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดจะมีความพร้อมเพื่อยกระดับการพัฒนาต่อยอดในด้านต่างๆ แต่ความเข้มแข็งของชุมชนในบึงกาฬที่จะขับเคลื่อนงานพัฒนาต่อยอดการจัดการทรัพยากรของพื้นที่ยังอยู่ในระดับต่ำ อย่างไรก็ตาม นอกจากข้อค้นพบจากงานวิจัยเหล่านี้ซึ่งได้สะท้อนให้เห็นถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนชาวบึงกาฬซึ่งอยู่ในระดับต่ำแล้ว ผลการศึกษาวิจัยในบทความนี้ยังพบว่าบทบาทของภาคเอกชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดบึงกาฬยังอยู่ในระดับต่ำด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมองว่าผลการศึกษาที่สะท้อนถึงระดับความร่วมมือจากภาคประชาชนและภาคเอกชนที่ต่ำในบึงกาฬนั้น อาจเป็นเพราะงานวิจัยชิ้นนี้เกิดขึ้นในช่วงระยะแรกๆ ของการสร้างเมือง บึงกาฬมาได้เพียง 11 ปีเท่านั้น บทบาทของหน่วยงานรัฐจึงต้องเป็นตัวนำขับเคลื่อนงานพัฒนา ในขณะที่กระบวนการทางสังคมของประชาชนและภาคเอกชนในพื้นที่ยังไม่สามารถก่อตัวได้อย่างเข้มแข็งมากนักเพราะอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านและสั่งสมกระบวนการเรียนรู้ทางสังคม จึงทำให้ความตระหนักและบทบาทของภาคประชาชนและภาคเอกชนในการเข้ามาทำงานร่วมกันกับภาครัฐยังอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งผู้วิจัยมองว่าในอนาคตควรมีงานศึกษาเพิ่มเติมเพื่อพิสูจน์สมมติฐานนี้ โดยควรเป็นงานศึกษาเปรียบเทียบเชิงพัฒนาการตามลำดับเวลาว่าระดับความร่วมมือของภาคประชาชนและภาคเอกชนในการพัฒนาบึงกาฬช่วง 10 ปีแรกกับช่วง 10 ปีต่อจากนี้ เกิดการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้างหรือมีความเข้มแข็งมากขึ้นกว่าเดิมหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ข้อสรุปจากงานศึกษาวิจัยชิ้นนี้สะท้อนให้เห็นว่าสาเหตุที่ทำให้การทำงานร่วมกันระหว่างประชาชน ภาคเอกชน และหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดบึงกาฬอยู่ในระดับต่ำมาจาก 9 ปัจจัยหลัก ได้แก่ 1) ขาดการส่งเสริมและสนับสนุนจากภาครัฐ 2) ประชาชนในจังหวัดยังตื่นตัวค่อนข้างน้อย 3) ความเห็นต่างทางการเมือง 4) ขาดตัวกลางในการเชื่อมโยงความร่วมมือภายในพื้นที่ 5) ความตระหนักรู้ของประชาชนยังอยู่ในระดับต่ำ 6) สถานภาพทางเศรษฐกิจของประชาชนซึ่งส่วนใหญ่มีรายได้น้อยจึงมุ่งเน้น การประกอบอาชีพเพื่อหารายได้มาเลี้ยงดูครอบครัวมากกว่าที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัด 7) แรงงานไปทำงานต่างถิ่น 8) การสื่อสารที่ไม่มีประสิทธิภาพ และ 9) ปัญหาด้านการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งงานของข้าราชการที่มาทำงานในบึงกาฬในระยะสั้นๆ เพื่อรับตำแหน่งที่สูงขึ้นเท่านั้น

นอกจากนี้ งานศึกษาวิจัยนี้ยังได้จำแนกแนวทางเพื่อยกระดับความร่วมมือในจังหวัดบึงกาฬออกเป็น 8 แนวทางหลัก ได้แก่ 1) บทบาทของภาครัฐกับการทำงานเชิงรุกมากขึ้น

2) บทบาทภาคเอกชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมและตระหนักต่อผลประโยชน์ส่วนรวมมากขึ้น 3) แนวนโยบายที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสร้างรายได้ให้ประชาชน 4) การส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยว 5) การสร้างเอกภาพทางการเมือง 6) การพัฒนามหาวิทยาลัยให้เกิดขึ้นในพื้นที่ 7) การสร้างความตระหนักรู้และส่งเสริมการมีส่วนร่วมแบบองค์รวม และ 8) การขจัดความรู้สึกเคยชินต่อการเปลี่ยนแปลงหรือย้ายตำแหน่งงานของข้าราชการ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมองว่าสาเหตุที่ทำให้ความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัดบึงกาฬอยู่ในระดับปานกลางนั้นเนื่องจากขาด “กลไกกลาง” เพื่อประสานความร่วมมือภายในพื้นที่ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมองว่าการประสานความร่วมมือในบึงกาฬจะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ควรมีการจัดตั้งกลไกกลางในระดับจังหวัดขึ้นมา โดยกลไกกลางดังกล่าวนี้ไม่ควรเป็นกลไกที่เกิดขึ้นตามโครงสร้างของหน่วยงานราชการแบบทั่วไปแต่ควรถูกจัดตั้งมาจากการตั้งเป้าหมายร่วม ระหว่างภาคเอกชน ภาคประชาชน ภาควิชาการ และหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ ในลักษณะที่อาจจะก่อตั้งเป็นเพียงคณะทำงาน สมาคม สถาบัน หรือเกิดขึ้นในลักษณะองค์กรนิติบุคคลใหม่ เช่น การจัดตั้งสถาบันคลังสมองของพื้นที่ ศูนย์ประสานงานหรือคณะทำงานเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ หรือองค์กรเพื่อการพัฒนาเมืองบึงกาฬรูปแบบต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นมาโดยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในพื้นที่ เป็นต้น ซึ่งจากงานศึกษาความร่วมมือในการพัฒนาจังหวัดขอนแก่นของ ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ และคณะ (2564) รวมถึงงานศึกษาความร่วมมือเพื่อพัฒนาเมืองอัจฉริยะในญี่ปุ่นและเนเธอร์แลนด์ ของภาภรณ์ เรืองวิชา, ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ, และสุริยานนท์ พลสิม (2564) พบว่าการมีองค์กรกลางทำหน้าที่ประสานความร่วมมือในพื้นที่หนึ่งๆ มีความสำคัญอย่างมากต่อการยกระดับความร่วมมือและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการทำงานร่วมกันของคนในพื้นที่ ดังนั้น จังหวัดบึงกาฬจึงควรจัดตั้งกลไกกลางบางอย่างซึ่งทำหน้าที่ประสานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาจังหวัดโดยเฉพาะขึ้นมา ซึ่งกลไกกลางดังกล่าวควรเป็นองค์กรรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นภายใต้ความร่วมมือระหว่างทุกภาคส่วนในพื้นที่ มีความยืดหยุ่นสูง มีภารกิจหรือจุดเน้นในการทำงานเฉพาะของตนเอง และที่สำคัญก็คือกลไกกลางนี้ต้องสามารถเชื่อมโยงกับกลุ่มคนจากภายนอกและภายในจังหวัดได้ทุกกลุ่มไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชน มหาวิทยาลัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงกลุ่มเครือข่ายทางการเมืองที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันให้เข้ามาทำงานเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดร่วมกันได้

8. ข้อเสนอแนะ

สำหรับข้อเสนอที่ได้จากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเด็นใหญ่ๆ คือ ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์และข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป ดังนี้

8.1 ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

สำหรับข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์เพื่อยกระดับความร่วมมือในการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ของสำนักงานจังหวัดบึงกาฬนี้ ประกอบด้วย 4 ประเด็นหลัก คือ

(1) การออกแบบหรือสร้างกลไกที่เป็นตัวกลางประสานความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชนในจังหวัดบึงกาฬให้เกิดขึ้น ดังเช่นกรณีของจังหวัดขอนแก่น ภูเก็ต เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน หรือชลบุรี ที่ได้มีการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง วิสาหกิจพัฒนาเมืองของจังหวัด หรือ “องค์กรตัวกลาง” ในระดับจังหวัดขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนความร่วมมือให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาจังหวัดร่วมกัน

(2) การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการตัดสินใจและส่งเสริมการพัฒนาในพื้นที่ (Decision and Development Support System) และการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเพื่อยกระดับประสิทธิภาพในการบริหารงานของจังหวัด รวมถึงระบบการสื่อสารแบบองค์รวมที่มีประสิทธิภาพครอบคลุมการสื่อสารทุกช่องทางและทุกรูปแบบ

(3) การส่งเสริมและกระตุ้นให้ภาคเอกชนตื่นตัวที่จะเข้ามาทำงานร่วมกันหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของสำนักงานจังหวัดในการประสานความร่วมมือกับภาคเอกชนและส่วนราชการในพื้นที่ อำนวยความสะดวกด้านการบริหารระเบียบของทางราชการที่จะเกื้อหนุนให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างบริษัทเอกชนและประชาชนในท้องถิ่นเป็นไปด้วยความราบรื่นมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลักดันให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนงานพัฒนาเศรษฐกิจ การค้า และการท่องเที่ยวในจังหวัดร่วมกัน

(4) แนวนโยบายที่มีจุดเน้นในการแก้ไขปัญหาความยากจน สร้างอาชีพ สร้างรายได้ให้กับประชาชน เพราะจากผลการศึกษาพบว่าระดับความร่วมมือมีส่วนแปรผันตามปัจจัยด้านสถานภาพทางเศรษฐกิจและรายได้ของประชาชนในพื้นที่ เมื่อประชาชนมีความยากจนรายได้ต่ำ แต่ค่าครองชีพสูงก็จะทำให้ประชาชนไม่สนใจที่จะสละเวลาให้ความร่วมมือเพื่อมาพัฒนาจังหวัดร่วมกันกับภาครัฐ เพราะต้องเอาเวลาไปทำงานหารายได้มาเลี้ยงดูตนเองและครอบครัวก่อนเป็นอันดับแรก ดังนั้น การสร้างงาน สร้างรายได้ที่เพียงพอให้กับประชาชนจึงเป็นอีกหนึ่งประเด็นสำคัญที่จะช่วยยกระดับความร่วมมือในบึงกาฬได้

8.2 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

สำหรับข้อเสนอแนะงานวิจัยในอนาคตมี 2 ประเด็นคือ

(1) การพัฒนางานวิจัยเพื่อศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นๆ ระหว่างจังหวัดที่ประชาชนมีค่าเฉลี่ยรายได้สูงและจังหวัดที่ประชาชนมีค่าเฉลี่ยรายได้ต่ำกับผลกระทบต่อระดับความร่วมมือภายในเมืองหนึ่งๆ ว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไรบ้าง เพื่อเป็นการพิสูจน์ (Falsify) ข้อค้นพบที่ได้จากงานวิจัยชิ้นนี้ และอาจนำไปสู่การค้นพบประเด็นการศึกษาที่เป็นประโยชน์ต่อวงการวิชาการในด้านอื่นๆ เพิ่มเติมได้

(2) งานศึกษาวิจัยเปรียบเทียบระดับความร่วมมือในบึงกาฬช่วง 10 ปีต่อจากนี้ว่ามีความร่วมมือที่สูงขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้างเพื่อพิสูจน์สมมติฐานของผู้วิจัยที่ตั้งสมมติฐานไว้ในบทความนี้ว่าหนึ่งในสาเหตุสำคัญของระดับความร่วมมือจากภาคประชาชนและภาคเอกชนที่ต่ำนั้น อาจเป็นเพราะงานวิจัยนี้เกิดขึ้นในช่วงระยะแรกๆ ของการสร้างเมืองบึงกาฬจึงทำให้หน่วยงานภาครัฐต้องมีบทบาทมากในการขับเคลื่อนงานพัฒนาจังหวัด

8.3 ข้อจำกัดของงานวิจัย

งานศึกษานี้เกิดขึ้นในช่วงวิกฤติการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด 19 ซึ่งส่งผลต่อการเก็บข้อมูลภาคสนามโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสัมภาษณ์ผู้บริหารส่วนราชการบางหน่วยงานเกิดขึ้นในรูปแบบการสัมภาษณ์ออนไลน์หรือการสัมภาษณ์ระยะไกล ทำให้มีข้อจำกัดในการใช้เทคนิคการสังเกตอย่างมีส่วนร่วม (Participatory Observation) ระหว่างนักวิจัยกับกลุ่มตัวอย่างได้น้อยกว่าการสัมภาษณ์แบบตัวต่อตัวในหน่วยงานขององค์กรนั้นๆ อย่างไรก็ตามในขณะที่ทำการสัมภาษณ์นักวิจัยได้ตระหนักถึงข้อจำกัดด้านนี้และพยายามเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับคำถามวิจัยและบริบทแวดล้อมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับความสนใจของงานศึกษาวิจัยชิ้นนี้ให้ครอบคลุมมากที่สุด

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

ปาลกฤษณ์ นาคะปักษิณ. (2555). *ศักยภาพและความพร้อมด้านการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวของจังหวัดบึงกาฬ* (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ปุ่น เที่ยงบูรณธรรม, ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ, ฐานปนา บุญยประวิตร, สุรเดช ทวีแสงสกุลไทย, และสุริยานนท์ พลสิม. (2563). *กิจการพัฒนาเมืองของไทย: ความคิด ความหวัง และความพยายาม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม.

โพธิ์คิน ขวาอุ่นหล้า, และปัทมา จรูญโรจน์ ณ อยุธยา. (2563). การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในจังหวัดบึงกาฬ. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยปทุมธานี, 12*(2), 354-367.

ภาภรณ์ เรืองวิชา ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ, และสุริยานนท์ พลสิม. (2564). การพัฒนาเมืองอัจฉริยะ: บทเรียนจากต่างแดนสู่ข้อเสนอแนะต่อประเทศไทย. *วารสารการบริหารนิติบุคคลและนวัตกรรมท้องถิ่น, 6*(4), 165-180.

ภูมิพัฒน์ พลราช. (2556). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำกุดทิง จังหวัดบึงกาฬ* (วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต), สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2550). *เครือข่าย: นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ, สุรเดช ทวีแสงสกุลไทย, และสุริยานนท์ พลสิม. (2564). *ขอนแก่นโมเดล* (พิมพ์ครั้งที่ 3). ขอนแก่น: คลังนานาวิทยา.

สำนักข่าวอิศรา. (2559, 14 มีนาคม). *เชียงใหม่โมเดล Timeline ปัจจัยความสำเร็จ ของประชาสังคมในเมือง*. สืบค้นเมื่อ 11 มกราคม 2566, จาก https://www.isranews.org/content-page/item/45527-timeline_45527.html

สุริยานนท์ พลสิม. (2566ก). *1 ทศวรรษบึงกาฬ: ครบรอบ 10 ปีแห่งการพัฒนา* (พิมพ์ครั้งที่ 2). บึงกาฬ: สำนักงานจังหวัดบึงกาฬ.

สุริยานนท์ พลสิม. (2566ข). ภาคีภิบาล: แนวคิดและทฤษฎีการศึกษาวิจัยในอนาคต. *วารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 40(2), 196-218.*

ภาษาอังกฤษ

Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18*(4), 543-571.

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review, 66*(S1), 44-55.

Greenwood, S., Singer, L., & Willis, W. (2021). *Collaborative Governance: Principles, Processes, and Practical Tools*. New York: Routledge.

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration, 69*(3), 3-19.

Huxham, C. (2003). Theorizing Collaboration Practice. *Public Management Review, 5*(3), 401-423.

Laegreid, P. (2015). Christopher Hood, "Public Management for All Seasons?". In Lodge, M., & Page E., C., & Balla, S. J. (Eds.). *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration* (pp. 541-558). New York: Oxford University Press.

Lindseth, G., & Reitan, M. (2007). The Urban Governance of Transport and the Environment in the City of Kristiansand. *Journal of Environmental Planning and Management, 50*(1), 135-151.

O'Leary, R. (2015). From Silos to Networks: Hierachy to Heterachy. In Guy, M. E., & Rubin, M. N. (Eds.). *Public Administration Evolving: From Foundations to the Future* (pp. 84-101). New York: Routledge.

Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. New York: Routledge.

Osborne, S. P. (2018). From Public Service-dominant Logic to Public Service Logic: are Public Service Organizations Capable of Co-production and Value Co-creation? *Public Management Review, 20*(2), 225-231.

Pholsim, S., & Inaba, Y. (2022). Roles of Policy Brokers in Collaborative Governance: Evidence from Khon Kaen and Bueng Kan Cities in Thailand. *Asian Politics and Policy, 14*(3), 1-14

Sorrentino, M., Sicilia, M., & Howlett, M. (2018). Understanding Co-Production as a New Public Governance Tool. *Policy and Society, 37*(3), 277-293.

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 15 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2567): 159-184

ธรรมาภิบาลการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการ ในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่

สโรชรัศมิ์ สงวนสัตย์[1]

วันที่รับบทความ: 19 มิถุนายน 2566
วันที่แก้ไขครั้งล่าสุด: 18 กรกฎาคม 2566
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 19 กรกฎาคม 2566

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่ และศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลเข้ามาใช้ในการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาจากเอกสารงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2561-2565 ของจังหวัดเชียงใหม่ และจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่จำนวน 13 ท่าน ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่มีการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 โดยจัดทำเป็นแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีซึ่งจะต้องจัดทำตามระเบียบหลักเกณฑ์ นโยบายที่กำหนดโดยคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ และคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค ในส่วนของการนำหลักธรรมาภิบาลเข้ามาใช้ในการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า มีการใช้หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า แต่ยังขาดการมีส่วนร่วมจากภาคพลเมืองในกระบวนการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ยังคงอยู่ระหว่างการมุ่งหน้าไปสู่ระดับชั้นที่สูงขึ้นไปอันจะทำให้เกิดพลังภาคพลเมืองซึ่งเป็นจุดที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น ซึ่งจะทำให้เกิดความรู้สึกของการเป็นเจ้าของร่วม รวมทั้งเป็นแรงจูงใจที่จะทำให้ประเทศเดินไปข้างหน้าได้อย่างมั่นคงยั่งยืน

คำสำคัญ กระบวนการงบประมาณ, การจัดทำงบประมาณ, งบประมาณเชิงบูรณาการ, ธรรมาภิบาล, การมีส่วนร่วมจากภาคพลเมือง

[1] นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200 อีเมล: sarojrath_s@cmu.ac.th

Good Governance of Integrated Budgeting Preparation under Area-based Strategy, Chiang Mai Province

Sarojrath Sanguansat[2]

Received: 19 June 2023
Revised: 18 July 2023
Accepted: 19 July 2023

Abstract

The purpose of this research was to study the integrated budgeting process under the area-based strategy and to explore how good governance was applied in the process where Chiang Mai Province was used as a case study. This research used qualitative research method by studying Chiang Mai's budgeting documents between fiscal years 2018-2022 and an in-depth interview with 13 experts, academics and personnel related to the integrated budgeting preparation under the area-based strategy of Chiang Mai province. The study found Chiang Mai province has implemented the integrated budgeting preparation under the area-based strategy according to the Royal Decree on Integrated Provincial and Cluster Administration A.D. 2008 and the Regulations of the Office of the Prime Minister on Administration Integrated spatial work A.D. 2017 by making a five-year development plan and an annual action plan which must be prepared in accordance with the rules, criteria, policies set by the Provincial and Integrated Provincial Administration Policy Committee and the Regional Development Policy Integration Committee. About the implementation of good governance in the process of the integrated budgeting preparation under the area-based strategy, this study found that rule of law, transparency, participation and value were applied. However, the citizen participation was lacking as it is moving towards a higher level of civic empowerment where citizens are expected to be more

[2] Student in Master of Public Administration Program, Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: sarojrath_s@cmu.ac.th

involved in decision-making which creates a sense of shared ownership and serves as an incentive for the country to move forward steadily and sustainably.

Keywords Budgeting Process, Budget Preparation, Integrated Budgeting, Good Governance, Citizen Participation

1. บทนำ

จากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 หรือที่รู้จักกันในชื่อวิกฤตต้มยำกุ้ง เป็นสาเหตุสำคัญของการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของเศรษฐกิจและสังคมไทย จากที่เป็นประเทศซึ่งมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง กลายเป็นประเทศที่ล้มละลายทางเศรษฐกิจภายในชั่วข้ามคืน เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น รัฐบาลในช่วงเวลานั้นจึงได้ทำการกู้ยืมเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) เพื่อนำมาใช้ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศผ่านการดำเนินนโยบายการเงินและนโยบายการคลัง โดยผลจากการกู้ยืมในครั้งนั้น ทำให้ประเทศไทยมีพันธะผูกพันกับเงื่อนไขการให้กู้ยืมของ IMF นั่นคือการปฏิรูปโครงสร้างระบบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการนำแนวคิดการบริหารที่เรียกว่า Good Governance (ธรรมาภิบาล) เข้ามาประยุกต์ใช้กับบริบทของประเทศไทย เมื่อผนวกเข้ากับอิทธิพลของแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ที่เน้นการปรับโครงสร้างของระบบราชการให้มีขนาดเล็กลง มีการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการปฏิบัติงาน ลดบทบาทของรัฐในฐานะผู้ปฏิบัติและควบคุมมาเป็นผู้สนับสนุน ประกอบกับความตื่นตัวในกระแสประชาธิปไตย ณ ขณะนั้นที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีความสนใจในเรื่องการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น รวมถึงมีความตระหนักในสิทธิและหน้าที่ในฐานะพลเมืองของประเทศที่จะช่วยให้ประเทศมีการพัฒนาทางสังคม และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมั่นคงและยั่งยืน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ระบบราชการไทยมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก เริ่มมีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา มีการเปลี่ยนมาใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting: SPBB) ที่มีลักษณะเด่นคือ เน้นการวางแผนและการจัดการ โดยแผนนั้นต้องเชื่อมโยงและสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของรัฐบาลด้วย กล่าวคือ การจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณหรือการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องมีการคำนึงถึงยุทธศาสตร์ 3 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับกระทรวง และระดับกรม และยุทธศาสตร์ทั้ง 3 ระดับนี้จะต้องบูรณาการครอบคลุมกัน โดยมีแผนงบประมาณเชิงบูรณาการเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการวางแผนการใช้ทรัพยากรสำหรับแต่ละแผนงาน งาน/โครงการ กิจกรรมแต่ละระดับให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ มีการดำเนินการที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ช่วยให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงาน และแน่นอนว่าจะต้องคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาล (พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล, 2547; นันทนิตย์ นวลมณี, ม.ป.ป., พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์, 2550; ไพรัช ตระการศิรินนท์, 2544; จิตต์อารีย์ กนกนิรันดร, 2549)

ขณะเดียวกัน รัฐบาลได้มอบอำนาจให้จังหวัดเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการทรัพยากรภายในจังหวัดของตนเพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาภายในพื้นที่และพัฒนาจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงจุด เพื่อให้เกิดความคล่องตัวทางการบริหาร ช่วยให้สามารถรับมือกับความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การจัดทำคำของบประมาณของจังหวัดจึงยังมีความซ้ำซ้อน เนื่องจากอำนาจการเสนอของบประมาณยังคงอยู่ที่ส่วนราชการส่วนกลาง ต่อมาก็ได้มีการประกาศใช้ “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551” ที่ได้ระบุกระบวนการจัดทำงบประมาณของจังหวัดไว้โดยเฉพาะต่างจากกระบวนการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการอื่นๆ ที่ยึดตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ โดยกระบวนการจัดทำงบประมาณของจังหวัดจะเป็นไปตาม หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดทำแผนรวมถึงงบประมาณตามที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (ก.น.จ.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน กำหนด โดยมีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้พิจารณาคำของบประมาณของจังหวัดซึ่งถูกจัดทำในรูปของแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีในเบื้องต้น เพื่อกำกับดูแลให้การพัฒนาของพื้นที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาระดับประเทศ รวมทั้งสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ก่อนผ่านความเห็นชอบจาก ก.น.จ. จึงจะถือว่าแผนปฏิบัติราชการประจำปีนั้นเป็นคำของบประมาณซึ่งจังหวัดได้ยื่นต่อสำนักงบประมาณ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559)

แม้ว่าจะมีแนวทางการจัดทำแผนที่เน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน กลับพบว่าในทางปฏิบัติยังมีปัญหาหลายประการ เช่น การจัดสรรงบประมาณของส่วนราชการที่จะดำเนินการในพื้นที่จังหวัดไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด /กลุ่มจังหวัด ไม่สามารถสะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง สืบเนื่องมาจากการที่ส่วนราชการยังไม่ให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาจังหวัด /กลุ่มจังหวัดเท่าที่ควร ทำให้จังหวัดไม่สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับพื้นที่ให้เกิดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม (สำนักงบประมาณของรัฐสภา, 2559, น. ข-ค, สำนักงานพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2562, น. 2-5) สะท้อนการบริหารราชการที่ขาดธรรมาภิบาล ยังขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน ขาดการบูรณาการระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ มีการวางยุทธศาสตร์และแผนงานที่กว้างเกินไปจนทำให้การปฏิบัติไม่ครอบคลุมและประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณลดลง ทั้งยังมีปัญหาเรื่องความต่อเนื่องของแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดจากการปรับเปลี่ยนผู้บริหารระดับสูงของจังหวัด

(สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559, น. 13-15) และการไม่มีแผนสำรองรองรับกรณีที่โครงการเสนอขอรับการจัดสรรงบประมาณไม่ผ่านการพิจารณาของสำนักงบประมาณหรือคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2548) ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณ ทำให้การจัดสรรงบประมาณมีความซ้ำซ้อนและขาดประสิทธิภาพ

จากสภาพดังกล่าว นำไปสู่ความสนใจของผู้ศึกษาว่า แม้จะมีการกำหนดกระบวนการที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล และหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ แต่สภาพปัญหาก็ยังปรากฏ ในส่วนของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด โดยเฉพาะการจัดทำคำของบประมาณ ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้เลือกจังหวัดเชียงใหม่เป็นพื้นที่ทำการศึกษา ด้วยปัจจัยที่ว่า เชียงใหม่เป็นจังหวัดใหญ่ที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับ 1 ของภาคเหนือ และเป็นอันดับ 2 ของประเทศ เป็นเมืองที่มีจุดแข็งด้านการเป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติและวัฒนธรรม ในปี พ.ศ. 2561 มีผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) อยู่ที่ 427,831 ล้านบาท แบ่งเป็นภาคบริการและการท่องเที่ยวร้อยละ 70.8 ภาคเกษตรกรรมร้อยละ 18.7 และภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 10.5 โดยมีรายได้จากการท่องเที่ยว ในปี พ.ศ. 2561-2564 รวมกว่า 86 ล้านบาท เป็นปัจจัยที่ทำให้นักลงทุนสนใจเข้ามาทำการลงทุน ทำให้การค้าการลงทุนเติบโตอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากมีแหล่งรายได้ทั้งจากการท่องเที่ยว และเศรษฐกิจท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ เช่น เกษตรกรรม การศึกษา อสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น ดังนั้น ผู้วิจัยมีความสนใจศึกษาว่า การจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่จังหวัด มีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลอย่างไร โดยเลือกศึกษาเฉพาะพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ และจำกัดขอบเขตช่วงเวลาที่ทำการศึกษา เฉพาะแผนพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ (พ.ศ. 2561-2565)

2. วัตถุประสงค์

(1) เพื่อศึกษากระบวนการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่

(2) เพื่อศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลเข้ามาใช้ในการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่

3. ทบทวนวรรณกรรม

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

แนวคิดธรรมาภิบาล เป็นหนึ่งในแนวคิดทางการบริหารซึ่งถูกนำเสนอเป็นครั้งแรกในช่วง 1980-90 โดยแนวคิดนี้เริ่มเป็นที่ถูกกล่าวถึงอย่างกว้างขวางเมื่อเอกสารผลการศึกษาของธนาคารโลกที่ชื่อ *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth* มีการเผยแพร่ในปี 1989 โดยการศึกษาดังกล่าว สืบเนื่องมาจากความสงสัยของธนาคารโลกว่าเหตุใด ความช่วยเหลือทางการเงินที่มีให้กลุ่มประเทศด้อยพัฒนาในภูมิภาคแอฟริกาเขตตอนใต้ทะเลทรายซาฮาราจึงไม่ประสบความสำเร็จอย่างที่ควร ซึ่งจากการศึกษาพบว่าสาเหตุที่ความช่วยเหลือไม่ประสบความสำเร็จนั้นเป็นผลมาจากวิกฤตการจัดการปกครองและบริหาร (Crisis of Governance) ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากพฤติกรรมการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐในกลุ่มประเทศเหล่านั้นที่ธนาคารโลกเรียกว่า Bad Governance ซึ่งมีลักษณะของการผูกขาดอำนาจในการบริหารโดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ส่งผลให้การจัดสรรทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งการขาดระบบการตรวจจากภาคประชานก็ทำให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีการทุจริตคอรัปชันในระดับที่สูงและขาดความรับผิดชอบในการทำงาน (ทิวากร แก้วมณี, 2559; ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, 2561; บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542)

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้เริ่มมีการศึกษาหลักการบริหารดังกล่าวในหมู่นักวิชาการไทยตั้งแต่ก่อนช่วงปี พ.ศ. 2540 แต่ในขณะนั้นยังไม่มีการบัญญัติศัพท์คำว่า Good Governance ในภาษาไทยอย่างเป็นทางการ ภายหลังจากที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 หรือวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง เมื่อประเทศไทยตัดสินใจรับความช่วยเหลือจาก IMF จึงต้องรับเอาหลักการดังกล่าวซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทุกประเทศซึ่งรับความช่วยเหลือจาก IMF จะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ด้วยเหตุนี้ ไทยจึงได้ยกระดับความสำคัญของหลักการดังกล่าวขึ้นเป็นวาระของประเทศ โดยการนำมาเป็นหลักในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (โกวิทย์ พวงงาม, 2553; ทิวากร แก้วมณี, 2559; อริย์ธัช แก้วเกาะสะบ้า, 2560)

จากการยกระดับความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลทำให้ชุมชนวิชาการพยายามหาคำในภาษาไทยให้กับหลักการดังกล่าว จนกระทั่งเมื่อสำนักนายกรัฐมนตรีได้ประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 จึงมีการเรียกคำว่า Good Governance เป็นภาษาไทยว่า หลักธรรมาภิบาล นอกจากนี้นักวิชาการแต่ละท่านยังได้ให้คำอธิบายและความสนใจที่แตกต่างกันไป โดยอาจสรุปได้ว่าธรรมาภิบาลเป็นแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินที่อาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจให้มีความยั่งยืนและความสงบเรียบร้อยในสังคม

นำไปสู่การนำเสนอองค์ประกอบที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลของนักวิชาการแต่ละท่านซึ่งมีมากน้อยแตกต่างกันไป แต่ทั้งนี้ องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่นักวิชาการแต่ละท่านเสนอต่างก็จะมีจุดร่วม 6 ข้อ โดยสรุปเป็นตารางได้ดังนี้ (ทิวากร แก้วมณี, 2559; ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2545, The Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2009)

ตารางที่ 1 สรุปองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

องค์ประกอบ	ความหมาย
หลักนิติธรรม	การรับรองความถูกต้อง ชอบธรรมของกฎหมาย มีความทันสมัย และเป็นที่ยอมรับของสังคม การบังคับใช้เป็นไปตามกฎหมาย และประชาชนในสังคมมีการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด โดยอาจวัดได้จาก การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ความชอบด้วยกฎหมายทางเนื้อหา ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย การแบ่งแยกอำนาจ ความอิสระของผู้พิพากษา หลักความผูกพันด้วยกฎหมาย ธรรมาภิบาลจะต้องมีกรอบทางกฎหมายที่ยุติธรรม การบังคับใช้ต้องไม่เลือกที่รักมักที่ชัง ต้องมีการปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะพวกคนกลุ่มน้อย ศาลมีความเป็นกลางและเป็นอิสระ มีกำลังตำรวจที่ไม่มีพฤติกรรมทุจริต
หลักคุณธรรม	การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องยึดมั่นและประพฤติตนเป็นแบบอย่างให้แก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน โดยอาจวัดได้จาก การปลอดจากการทุจริต การปลอดจากการทำผิดวินัย การปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมจรรยาชีพ
หลักความโปร่งใส	การที่ภาครัฐเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นเรื่องของการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยข้อมูลข่าวสารที่นำมาเปิดเผยนั้นจะต้องมีประโยชน์ ใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย และประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก โดยอาจวัดได้จาก โครงสร้าง การให้คุณ การให้โทษ และการเปิดเผยมีส่วนร่วมของระบบงาน ความโปร่งใส หมายถึง การตัดสินใจใดๆ และการดำเนินการใดๆ จะต้องปฏิบัติตามกฎและระเบียบ และยังหมายถึงการที่บุคคลใดก็ตามซึ่งได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานนั้นสามารถเข้าถึงข้อมูลนั้นๆ ได้โดยตรงอย่างอิสระ รวมถึงข้อมูลที่จัดเตรียมไว้อยู่ในรูปแบบหรือสื่อที่สามารถเข้าใจได้ง่าย Kabir Tahir Hamid (2008) ได้อธิบายว่า ความโปร่งใสมีนัยถึงการเปิดเผย การอนุญาตให้ผู้อื่นรับรู้ว่าอะไร

องค์ประกอบ	ความหมาย
	กำลังเกิดขึ้น และอะไรที่ได้ทำเสร็จไปแล้ว เป็นกระบวนการที่ต้องมีการดำเนินการอย่างจริงใจเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาล เป็นการส่งผ่านข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือจากองค์การภาครัฐไปสู่ภาคประชาชน เช่น เจ้าหน้าที่รัฐได้มีการตัดสินใจเรื่องใด การตัดสินใจเหล่านี้ถูกบริหารอย่างไร เหตุการณ์ใดบ้างที่อาจเกิดขึ้น ในทางปฏิบัติความโปร่งใสประกอบด้วย การเปิดเผยขั้นตอนการปฏิบัติเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง การเปิดเผยข้อมูลอย่างต่อเนื่องและเชื่อถือได้ ความสำเร็จและความล้มเหลวขององค์กร สนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ติดตามและประเมินผลการให้บริการขององค์กร กำหนดมาตรฐานเฉพาะที่มีความชัดเจนเพื่อให้ผู้คนทั่วไปสามารถประเมินผลการดำเนินการขององค์การได้ มีการเตรียมและการหมุนเวียนขนาดใหญ่ และมีรายงานเกี่ยวกับกิจกรรมขององค์การเป็นระยะ
หลักความมีส่วนร่วม	การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ มีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหาร และการจัดสรรทรัพยากรของชุมชน โดยอาจวัดได้จาก การรับฟังความคิดเห็น การให้ข้อมูล การร่วมตัดสินใจ และการพัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมจากทั้งหญิงและชายเป็นพื้นฐานที่สำคัญ (key cornerstone) ของหลักธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมอาจเป็นไปได้ทั้งทางตรงหรือผ่านสถาบันที่เป็นตัวกลางหรือผู้แทน
หลักความพร้อมรับผิด	การตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของตน มีจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม มีความใส่ใจต่อปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และเคารพความเห็นที่แตกต่างไปจากของตน โดยอาจวัดได้จาก การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ การมีเป้าหมายที่ชัดเจน การมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน การมีระบบติดตามประเมินผล การจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน และการมีแผนสำรองเป็นแนวทาง กลไก และข้อปฏิบัติซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในบริการสาธารณะใช้เพื่อประกันผลการงานปฏิบัติในระดับที่พอใจ เป็นการรับถึงผลของการกระทำการดำเนินการ และการรับผลที่จะตามมาที่เป็นได้ทั้งในทางบวกและทางลบของการตัดสินใจ และการกระทำของตน รวมความหมายถึง การตอบสนองต่อสาธารณะ ความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ หลักธรรมาภิบาล หมายถึง การที่สถาบันและกระบวนการนั้นพยายามที่จะตอบสนองต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายใน

องค์ประกอบ	ความหมาย
	กรอบระยะเวลาที่เป็นเหตุเป็นผล เป็นสิ่งที่จะต้องมี ไม่ใช่เฉพาะในหน่วยงานของรัฐ แต่รวมไปถึงหน่ายงานเอกชนและองค์การภาคประชาสังคมที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะด้วย ความพร้อมรับผิดจะไม่เกิดขึ้นเลยหากไร้ความโปร่งใสและหลักนิติธรรม
หลักความคุ้มค่า	การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อประโยชน์สูงสุดของสังคม โดยอาจวัดได้จากการประหยัด การแข่งขัน การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในการดำเนินงานของหน่วยงานงานมีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า สร้างผลลัพธ์ที่ตอนนบสนองความต้องการของสังคม และยังคำนึงถึงความยั่งยืนและการรักษาสิ่งแวดล้อม

ที่มา: ประมวลจากทิวากร แก้วมณี (2559); ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2545) และ The Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2009)

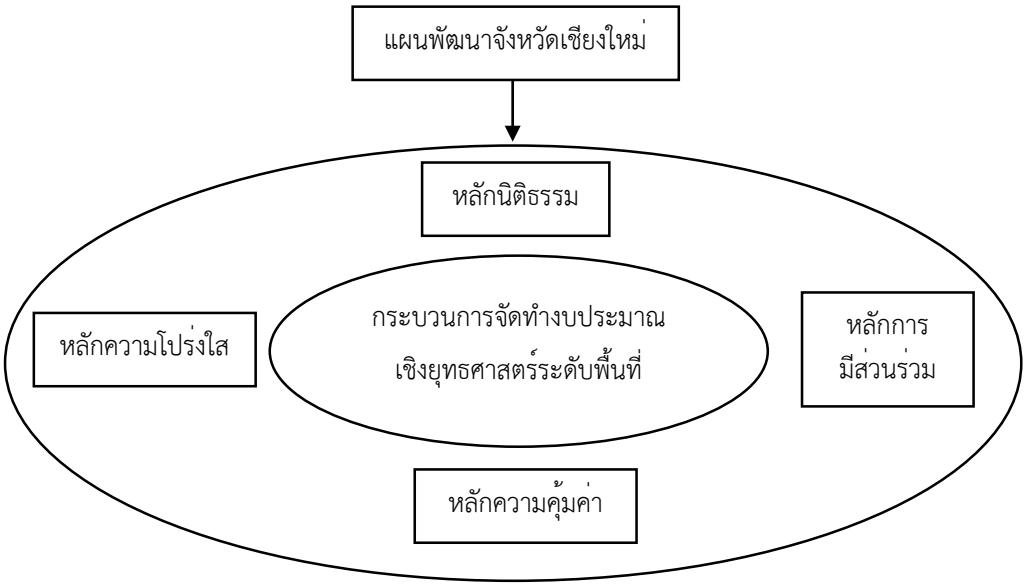
3.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เจริญพงษ์ ศุภธีระธาดา (2559) ศึกษาวิจัยเรื่อง “การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงประมาณแผ่นดินที่มีความเหมาะสมกับบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทย และเพื่อประเมินความเป็นไปได้ของการนำรูปแบบดังกล่าวไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ผลการวิจัย พบว่ารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่เหมาะสมกับบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐและมีความเป็นไปได้ในการนำไปใช้ มีประเด็นนำทาง 23 ประเด็น และแนวทางเพื่อสนับสนุน 76 แนวทาง โดยผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ดังนี้ 1) ด้านนโยบาย ควรกำหนดให้การสนับสนุนธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณเป็นนโยบายสาธารณะและวาระแห่งชาติ ควรมีกลไกหรือหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบ ควรสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมขับเคลื่อนการสร้างธรรมาภิบาล และควรมีการพัฒนากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับงบประมาณให้รองรับการสนับสนุนธรรมาภิบาล 2) ด้านการปฏิบัติ ควรสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ควรขับเคลื่อนการนำรูปแบบไปใช้ในเชิงรุก ควรกำหนดเป้าหมายและวางแผนการขับเคลื่อนรูปแบบอย่างมุ่งเป้า ควรจัดทำคู่มือการใช้งานรูปแบบ และควรติดตามประเมินผลการนำรูปแบบไปใช้งาน ในส่วนของการวิจัยครั้งต่อไป ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่า ควรวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาตัวชี้วัดและหลักเกณฑ์การประเมินผลการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ และควรวิจัยในกลุ่มตัวอย่างอื่นหรือในเชิงกว้างหรือเชิงลึกเพื่อพัฒนารูปแบบให้เกิดความสมบูรณ์

4. กรอบแนวคิด

งานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยให้ความสนใจศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาล จำนวน 4 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า ว่าได้ถูกนำไปใช้ในการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่อย่างไร เนื่องจากหลักคุณธรรม และหลักความพร้อมรับผิด ถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่แล้ว นับเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติธรรม โดยได้กำหนดกรอบแนวคิดของงานวิจัยไว้ดังแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 กรอบความคิดในการศึกษา



5. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัย “ธรรมาภิบาลการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ในจังหวัดเชียงใหม่นี้” ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยศึกษาจากเอกสารงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561–2565 ของจังหวัดเชียงใหม่ และจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่จำนวน 13 ท่าน โดยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบอ้างอิงด้วยบุคคลผู้เชี่ยวชาญ (Snowball Sampling) ได้แบ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

(1) กลุ่มผู้ปฏิบัติ จำนวน 5 คน ได้แก่ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเชียงราย ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2563-2565 ในฐานะ เลขานุการ ก.บ.จ. เชียงใหม่, ผู้อำนวยการกลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่ ในฐานะ ผู้ช่วยเลขานุการ ก.บ.จ. เชียงใหม่, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่ ในฐานะผู้ช่วยเลขานุการ ก.บ.จ. เชียงใหม่, นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ สำนักงานงบประมาณเขตที่ 10 และนักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคเหนือ

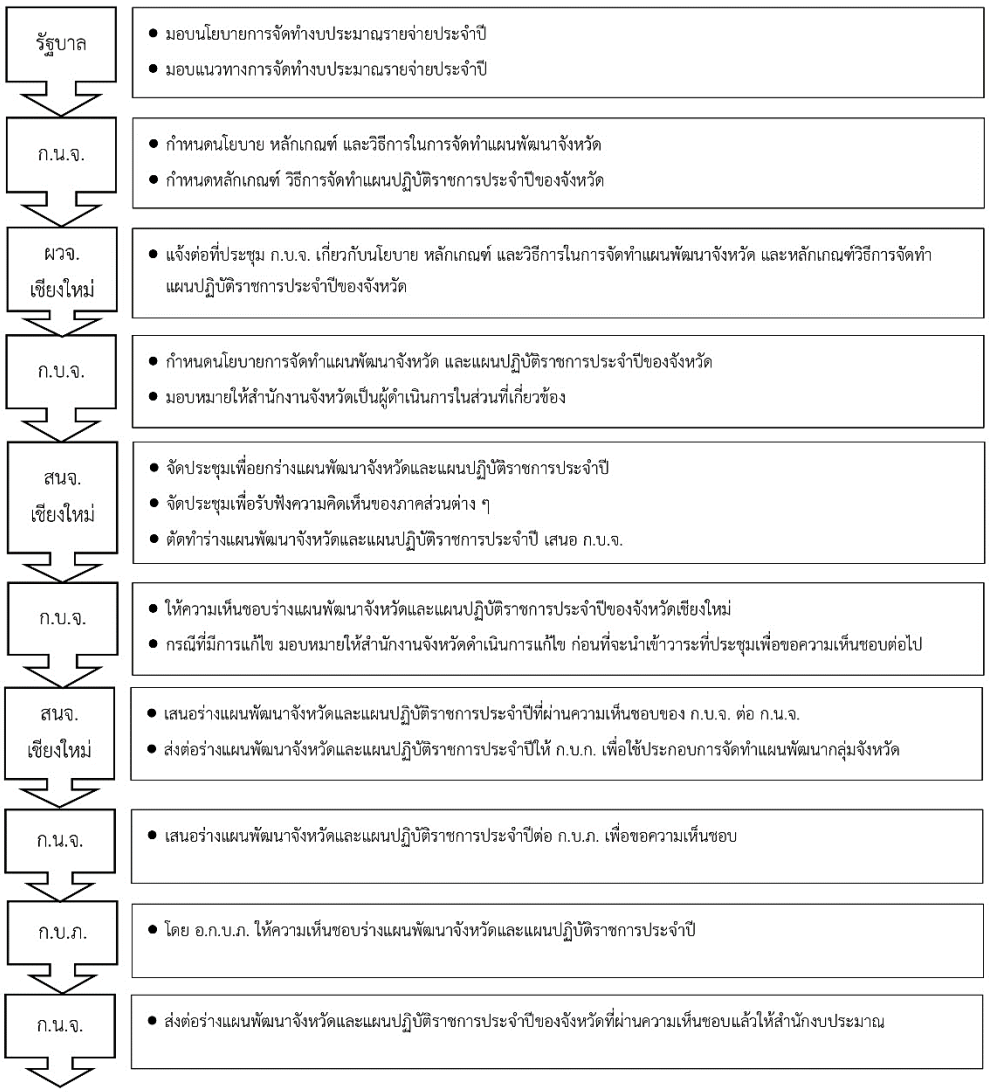
(2) กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน ได้แก่ รองอธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ผู้อำนวยการอุทยานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ประธานกิตติมศักดิ์หอการค้าจังหวัดเชียงใหม่, ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, ประธานคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน (กกร.) จังหวัดเชียงใหม่ และประธานสภาลมหายใจ

(3) กลุ่มผู้บริหาร จำนวน 3 คน ได้แก่ อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ท่านที่ 1, อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ท่านที่ 2 และอดีตรองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่

6. สรุปผลการวิจัย

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้กระบวนการขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณระดับพื้นที่ เป็นขั้นตอนหนึ่งในขั้นตอนย่อยของกระบวนการงบประมาณในขั้นจัดเตรียมงบประมาณ โดยจังหวัดเชียงใหม่ ในฐานะที่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ สามารถยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้เพื่อใช้สำหรับบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัด โดยจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งมีกระบวนการดำเนินการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่ สามารถสรุปได้ดังแผนภาพที่ 2

แผนภาพที่ 2 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดเชียงใหม่



ที่มา: ประมวลจาก“พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดฯ” (2551), “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่ฯ” (2560) และจากการสัมภาษณ์เชิงลึก

เมื่อจังหวัดเชียงใหม่ดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปี ตามกระบวนการที่ถูกกำหนดไว้แล้วเสร็จ จากนั้นให้จังหวัดเชียงใหม่ส่งแผนพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ (พ.ศ. 2561-2565) ฉบับทบทวนรอบปี พ.ศ. 2565

ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อแผนทั้งสองได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) แล้ว ส่งต่อให้สำนักงบประมาณใช้ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยการส่งแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดนี้จะถือเป็นการยื่นคำของบประมาณของจังหวัดต่อสำนักงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ด้วยเหตุนี้การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดจึงมีความสำคัญต่อการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ ในฐานะที่เป็นเครื่องมือเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงการพัฒนาระดับประเทศและการพัฒนาระดับพื้นที่ กล่าวคือ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดนั้นจะต้องมีความเชื่อมโยงสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 ยุทธศาสตร์แห่งชาติ หรือแผนพัฒนาภาค นอกจากนี้ ยังต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยในการขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติต้องอาศัยความร่วมมือในการทำงานระหว่างภาคส่วนต่างๆ มีการบูรณาการระหว่างภาครัฐ เอกชน หน่วยงานท้องถิ่น และการทำงานร่วมกันระหว่างพื้นที่ เช่น ภาค จังหวัด รวมถึง ทบวง กรม กระทรวงต่างๆ โดยงบบูรณาการระดับพื้นที่เป็นงบประมาณที่จัดสรรให้กับงานที่หลายหน่วยงานทำร่วมกัน อาจเป็นงานตามมิติยุทธศาสตร์ซึ่งกระทรวงและส่วนราชการมีการบูรณาการภารกิจในเชิงกระบวนการทำงาน หรืออาจเป็นงานตามยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ซึ่งมีการบูรณาการภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร หรือในที่นี้คืองบประมาณ รวมทั้งให้มีความต่อเนื่องของการดำเนินงานและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีคุณค่าหรือมูลค่ามากกว่าให้แต่ละหน่วยงานต่างทำงานของตัวเอง

ในส่วนของการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการจัดทำงบประมาณในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งในงานวิจัยชิ้นนี้ให้ความสนใจศึกษา 4 หลักการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า โดยแต่ละหลักการมีข้อค้นพบ ดังนี้

(1) มีการนำหลักนิติธรรม หมายถึง การมีกฎหมายที่ชอบธรรม ทุกภาคส่วนเห็นพ้องต้องกันในกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่ตราออกมาจากเอกสารงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2561-2565 ของจังหวัดเชียงใหม่ และการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ พบว่า การจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่มีกฎหมายเกี่ยวข้องโดยตรง คือ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นภายใต้อำนาจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยส่วนหนึ่งจากการให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่า

“ในการจัดทำงบประมาณในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่ มีการใช้หลักกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งจะยึด พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 แนวคิดการจัดทำและประสานแผนพัฒนาในระดับพื้นที่ (One plan) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 และนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด พ.ศ. 2565 เป็นแนวทางในการดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย” (หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเชียงราย, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 เมษายน 2566)

และจากคำสัมภาษณ์ของผู้อำนวยการกลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับระเบียบที่เกี่ยวข้องที่ต้องดำเนินการไว้ว่า

“หลักกฎหมายที่รองรับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องนั้น ในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ โดยในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดจะยึดถือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 แนวคิดการจัดทำและประสานแผนพัฒนาในระดับพื้นที่ (One plan) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 และนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด พ.ศ. 2565 เป็นแนวทางในการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักกฎหมาย และระเบียบที่ต้องดำเนินการ” (ผู้อำนวยการกลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 มีนาคม 2566)

ซึ่งถือได้ว่าเป็นไปตามหลักนิติธรรม ส่งผลให้แผนที่มีความครอบคลุมทุกมิติการพัฒนาทั้งเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม มุ่งตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาที่สำคัญของจังหวัดและขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาจังหวัดที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนระดับชาติ นโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาภาค ตามศักยภาพและโอกาสของจังหวัด ซึ่งจังหวัดเชียงใหม่จะเห็นได้ว่า จากการศึกษาจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก การจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ได้มีการใช้หลักนิติธรรม โดยมีดำเนินการด้านการจัดทำงบประมาณที่เป็นไปตามกระบวนการทางกฎหมาย

(2) ด้านหลักความโปร่งใส หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการใดๆ รวมถึงการตัดสินใจดำเนินการใดๆ ของส่วนราชการ โดยภาคประชาชนและภาคเอกชนสามารถที่จะเข้าถึงข้อมูลนั้นได้โดยสะดวก จากการสัมภาษณ์นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับหลักความโปร่งใสไว้ว่า

> *“ในการดำเนินการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่ มีการเผยแพร่เอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับการรายงานผลการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ ตั้งแต่การจัดทำไปจนถึงการบริหารติดตามงบประมาณ และแผนพัฒนาจังหวัด ระยะ 4 ปี ซึ่งในการจัดทำแผนพัฒนานั้นจะมีส่วนที่แสดงวิสัยทัศน์ และเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ของจังหวัด รวมถึงแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด ซึ่งแสดงถึงสิ่งที่จังหวัดจะดำเนินการตามนโยบายและการใช้งบประมาณในปีนั้นๆ หากมีข้อสงสัยหรือต้องการที่จะตรวจสอบขั้นตอนในการดำเนินการ การใช้งบประมาณ สามารถสืบค้นตัวเอกสารนั้นได้จากฐานข้อมูลออนไลน์ของจังหวัดเชียงใหม่ที่เผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานจังหวัดเชียงใหม่”* (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 เมษายน 2566)

โดยมีความสอดล้องกับผลการสัมภาษณ์ที่พบว่า

> *“ในขั้นตอนของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ทั้งแผน 5 ปี และแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี ได้มีการแจ้งเวียนและประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานราชการ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ทุกภาคส่วนให้ได้ทราบถึงหลักเกณฑ์ ขั้นตอน กระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และเชิญชวนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนแผนงาน / โครงการ กิจกรรมต่างๆ ตั้งแต่ในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ ไปจนถึงระดับจังหวัด จนกระทั่งดำเนินการไปจนถึงขั้นตอนที่ ก.บ.ภ. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด”* (อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ท่านที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 26 กุมภาพันธ์ 2566)

นอกจากนี้ จังหวัดเชียงใหม่มีกระบวนการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ในขั้นตอนก่อนการจัดทำงบประมาณ ระหว่างจัดทำ และหลังทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณแล้วเสร็จ รวมถึงมีการประชาสัมพันธ์ผ่านเว็บไซต์ สื่อออนไลน์หน่วยงานราชการ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นความต้องการของ

จังหวัดเชียงใหม่ที่ให้ทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณได้ง่าย ทั้งนี้ ทุกภาคส่วนจะต้องนำยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาจังหวัด รวมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางในการขับเคลื่อนหน่วยงานของตนเองทั้งภาครัฐและเอกชน จะเห็นได้ว่าจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสืบค้นข้อมูลซึ่งเผยแพร่ผ่านช่องทางออนไลน์ตามที่ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ไว้ พบว่า การจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ได้มีการใช้หลักความโปร่งใส โดยมีการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการใดๆ รวมถึงการตัดสินใจดำเนินการใดๆ ของส่วนราชการ โดยภาคประชาชนและภาคเอกชนสามารถที่จะเข้าถึงข้อมูลนั้นได้โดยสะดวก

(3) ด้านหลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ จากการศึกษา พบว่า

> *“ในการดำเนินการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่ มีการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยเชิญส่วนราชการ อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัดเชียงใหม่เข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมยกร่างแผน จัดทำแผน รวมถึงการรับฟังความคิดเห็น เพื่อที่จะได้มีการปรับแผนพัฒนาให้มีความสอดคล้องตามนโยบาย และสอดรับกับพื้นที่ที่ได้เข้าไปดำเนินการจัดทำตามแผนพัฒนา”* (สำนักงานพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2562)

เช่นเดียวกับการสัมภาษณ์เชิงลึกที่พบว่า

> *“ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดได้มีกลไกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ ประชุมเชิงปฏิบัติการในการจัดทำและทบทวนแผนพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ (พ.ศ. 2561-2565) ฉบับทบทวนรอบปี พ.ศ. 2565 โดยมีส่วนราชการ/หน่วยงาน อำเภอทุกอำเภอ ผู้แทนภาคเอกชน ผู้แทนภาคประชาสังคม ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุม เพื่อระดมความคิดเห็นและยกร่างแผนพัฒนาจังหวัดร่วมกัน”* (อดีตรองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 มีนาคม 2566)

นอกจากนี้ มีการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำการวางแผนการจัดทำโครงการเพื่อของบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดได้มีกลไกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยมีการแจ้งผ่านหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ให้เชิญประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม อาทิ อำเภอ ส่วนราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่

หอการค้า สภาอุตสาหกรรม ฯลฯ นอกจากนี้มีการส่งเสริมผ่านสื่อออนไลน์ เว็บไซต์ ฯลฯ จะเห็นได้ว่า จากการศึกษาจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก การจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ได้มีการใช้หลักการมีส่วนร่วม โดยมีการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการใดๆ รวมถึงการตัดสินใจดำเนินการใดๆ ของส่วนราชการ โดยภาคประชาชนและภาคเอกชนสามารถที่จะเข้าถึงข้อมูลนั้นได้โดยสะดวก

(4) ด้านหลักความคุ้มค่า หมายถึง ความคุ้มค่าจากเวลาที่ใช้ในการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ จากการศึกษาปฏิทินการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 พบว่า

> *“ในการดำเนินการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่ มีการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาโดยดำเนินการจัดทำเรื่องของบไว้ล่วงหน้าอย่างน้อย 1 ปีงบประมาณ และในการพิจารณาขอความเห็นชอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนงบประมาณ และขั้นตอนการบริหารติดตามแผนงบประมาณของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ซึ่งในขั้นตอนนี้ เป็นการรวบรวมหัวข้อและข้อมูลของโครงการที่จะจัดทำไว้ล่วงหน้า เพื่อให้มีเวลาในการศึกษา การจัดทำ และการแก้ไขปรับปรุงข้อมูลให้เกิดความมีประสิทธิภาพของโครงการมากที่สุด”* (สำนักงานพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2562)

ในส่วนของการสัมภาษณ์พบว่า

> *“มีการเบิกจ่ายใช้จ่ายสำหรับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ดังนี้ 1) ค่าตอบแทนวิทยากร 2) ค่าใช้จ่ายในการอบรมสัมมนา”* (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 เมษายน 2566)

> *“การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเป็นการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีล่วงหน้า 2 ปี จึงทำให้บางโครงการเมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณจึงสอดคล้องกับสถานการณ์ และหลังจากได้รับอนุมัติงบประมาณประจำปีแล้ว หากมีการยกเลิกโครงการ หรือมีเงินเหลือจ่ายจากการดำเนินกิจกรรม/โครงการ การนำมาดำเนินกิจกรรมใหม่ที่มีความจำเป็น มีระเบียบ ขั้นตอน และข้อกำหนดที่ยุ่งยากภายใต้กรอบระยะเวลาการทำงานที่จำกัด”* (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 เมษายน 2566)

โดยผู้สัมภาษณ์ได้อธิบายเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวกับการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ และแผนปฏิบัติราชการประจำปีไว้ว่า

> *"จังหวัดเชียงใหม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามการดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี เพื่อติดตามและเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปตามมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ รวมถึงมีการลงพื้นที่ติดตามโครงการอย่างน้อยไตรมาสละ 1 ครั้ง ตลอดจนยังมีการรายงานผลการดำเนินการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดเป็นประจำทุกเดือน ทั้งนี้การใช้จ่ายงบประมาณของทางราชการจัดต้องเป็นไปตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง มีความคุ้มค่า เกิดสัมฤทธิผล และเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ"* (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 เมษายน 2566)

จึงสรุปได้ว่า มีการใช้หลักความคุ้มค่าในการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่

อย่างไรก็ตาม หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเชียงรายได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำงบประมาณในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ไว้ว่า

> *"การจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ มีปฏิทินในการดำเนินงานในระยะเวลากระชั้นชิดและมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เกือบทุกปี ส่งผลให้จังหวัดมีระยะเวลาในการจัดทำแผนหรือทบทวนแผนในระยะเวลาสั้นๆ ทำให้โครงการ/กิจกรรม ที่บรรจุในแผนปฏิบัติราชการประจำปีไม่มีความพร้อมในการดำเนินการโดยเฉพาะเรื่องการขออนุญาต/อนุมัติใช้พื้นที่ดำเนินโครงการ รวมถึงบางกิจกรรมไม่ได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายและกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินการที่ชัดเจน ตลอดจนระบุรายละเอียดค่าใช้จ่ายที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน นอกจากนี้ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเป็นการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี ล่วงหน้า 2 ปี จึงทำให้บางโครงการเมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณจึงไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ และอาจเป็นข้อจำกัดที่ทำให้หลักธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณไม่สามารถทำงานได้อย่างที่ควรจะเป็น"* (หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเชียงราย, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 เมษายน 2566)

7. อภิปรายผลการวิจัย

กระบวนการจัดทำงบประมาณในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ เป็นกระบวนการที่ดำเนินการตามกระบวนการงบประมาณ (Budget Process) หรือวงจรงบประมาณ (Budget Cycle) ตามคำอธิบายของไพรัช ตระการศิรินนท์ (2544) และพรชัย ลิขิตธรรมโรจน์ (2550) ที่ว่า กระบวนการงบประมาณหรือวงจรงบประมาณ คือกระบวนการของการได้มาซึ่งงบประมาณในการดำเนินตามแผนงาน งาน/โครงการของรัฐบาลตามที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยทั่วไปสามารถแบ่งกระบวนการงบประมาณได้เป็น 4 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นการจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation) ขั้นการอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) ขั้นการบริหารงบประมาณ (Budget Execution) และขั้นการบริหารงบประมาณ (Budget Control) โดยกระบวนการจัดทำงบประมาณในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่จัดอยู่ในขั้นการจัดเตรียมงบประมาณ มีกระบวนการดำเนินการ ดังนี้ เมื่อหน่วยรับงบประมาณต่างๆ ได้รับมอบนโยบายจากทางรัฐบาลแล้ว แจ้งให้หน่วยงานต่างๆ ในระดับกรมที่อยู่ภายใต้สังกัดจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอขึ้นมาเพื่อพิจารณาแล้วรวบรวมจัดทำเป็นคำขอตั้งงบประมาณของกระทรวง เสนอเป็นแผนพัฒนาจังหวัดให้คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วจึงจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด เสนอต่อ ก.น.จ. เพื่อเสนอต่อไปยังคณะรัฐมนตรี และเมื่อแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดได้รับความเห็นชอบแล้ว ก.น.จ. ก็จะส่งต่อให้สำนักงบประมาณใช้ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เมื่อพิจารณาจากกระบวนการดำเนินการด้านบนแล้ว การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดจึงมีความสำคัญต่อกระบวนการจัดทำงบประมาณในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ เนื่องจากการจะจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีซึ่งถือเป็นคำของบประมาณประจำปีของจังหวัดเชียงใหม่ได้นั้น จะต้องผ่านความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัดก่อน ดังนั้น แผนพัฒนาจังหวัดจึงถือเป็นกลไกสำคัญในการที่จะวางแนวทางการพัฒนาจังหวัด โดยจะต้องมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 13 ยุทธศาสตร์แห่งชาติ หรือแผนพัฒนาภาค รวมไปถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ทั้งยังสะท้อนความร่วมมือของหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ ทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน ออกมาในรูปแบบของงบประมาณเชิงบูรณาการ ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งงานตามมิติยุทธศาสตร์ซึ่งกระทรวงและส่วนราชการมีการบูรณาการภารกิจในเชิงกระบวนการทำงาน หรือมิติงานตามยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่ซึ่งมีการบูรณาการภารกิจที่ตอบสนองความต้องการในพื้นที่และตามมิติยุทธศาสตร์ที่สำคัญ เพื่อช่วยให้การจัดสรร

ทรัพยากรมีประสิทธิภาพ มีความต่อเนื่อง และทำให้ผลลัพธ์มีคุณค่าหรือมูลค่ามากกว่าให้แต่ละหน่วยงานต่างทำงานของตนเอง

ในกระบวนการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ พบการใช้หลักนิติธรรม มีการใช้หลักกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งจะยึด พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 แนวคิดการจัดทำและประสานแผนพัฒนาในระดับพื้นที่ (One plan) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 และนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด พ.ศ. 2565 เป็นแนวทางในการดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย และระเบียบที่ต้องดำเนินการ ซึ่งถือได้ว่ามีเป็นไปตามหลักนิติธรรม ส่งผลให้แผนที่มีความครอบคลุมทุกมิติการพัฒนา ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม มุ่งตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาที่สำคัญของจังหวัดและขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาจังหวัดที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนระดับชาติ นโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาภาค ตามศักยภาพและโอกาสของจังหวัด สอดคล้องกับ ทิวากร แก้วมณี (2559) ที่กล่าวว่า หลักนิติธรรม คือ การรับรองความถูกต้อง ความชอบด้วยกฎหมายทางเนื้อหาโดยธรรมาภิบาลจะต้องมีกรอบทางกฎหมายที่ยุติธรรม

ในด้านหลักความโปร่งใส จังหวัดเชียงใหม่มีการเผยแพร่เอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับการรายงานผลการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ ตั้งแต่การจัดทำไปจนถึงการบริหารติดตามงบประมาณ และแผนพัฒนาจังหวัด ระยะ 4 ปี มีการแจ้งเวียนและประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานราชการ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ทุกภาคส่วนให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ ขั้นตอน กระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และเชิญชวนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนแผนงาน /โครงการ กิจกรรมต่างๆ ตั้งแต่ในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ ไปจนถึงระดับจังหวัด โดยมีการประชาสัมพันธ์ผ่านเว็บไซต์ สื่อออนไลน์หน่วยงานราชการและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นความต้องการของจังหวัดเชียงใหม่ที่ให้ทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณได้ง่าย สอดคล้องกับ Kabir Tahir Hamid (2008) ได้อธิบายว่า ความโปร่งใสมีนัยถึงการเปิดเผย การอนุญาตให้ผู้อื่นรับรู้ว่าอะไรกำลังเกิดขึ้น และอะไรที่ได้ทำเสร็จไปแล้ว เป็นกระบวนการที่ต้องมีการดำเนินการอย่างจริงใจเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาล เป็นการส่งผ่านข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือจากองค์การภาครัฐไปสู่ภาคประชาชน ในทางปฏิบัติความโปร่งใสประกอบด้วยการเปิดเผยขั้นตอนการปฏิบัติเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง การเปิดเผยข้อมูลอย่างต่อเนื่องและเชื่อถือได้ ความสำเร็จและความล้มเหลวขององค์กร สนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วม

ในการตัดสินใจ ติดตามและประเมินผลการให้บริการขององค์กร กำหนดมาตรฐานเฉพาะที่มีความชัดเจนเพื่อให้ผู้คนทั่วไปสามารถประเมินผลการดำเนินการขององค์การได้ มีการเตรียมและการหมุนเวียนขนาดใหญ่ และมีรายงานเกี่ยวกับกิจกรรมขององค์การเป็นระยะ และสอดคล้องกับงานวิจัยของ บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี้ (2544) ที่ศึกษารวบรวมข้อมูลและได้จัดทำรายงานการวิจัย “ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (Indicators of Good Governance)” พบว่า ความโปร่งใส มีความเกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูล ความสามารถในการเข้าถึงข้อมูล ความทันสมัยและความรวดเร็วของข้อมูล รวมถึงความเป็นอิสระในการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนรับทราบ รวมถึงการสนับสนุน ส่งเสริมสิทธิในการเข้าถึงและติดตามข้อมูลข่าวสารภาครัฐ

ด้านหลักการมีส่วนร่วม จังหวัดเชียงใหม่ได้จัดให้มีส่วนราชการ/หน่วยงาน อำเภอทุกอำเภอ ผู้แทนภาคเอกชน ผู้แทนภาคประชาสังคม ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมการจัดทำและทบทวนแผนพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ (พ.ศ. 2561-2565) ฉบับทบทวนรอบปี พ.ศ. 2565 เพื่อระดมความคิดเห็นและยกร่างแผนพัฒนาจังหวัดร่วมกัน นอกจากนี้ มีการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำการวางแผน การจัดทำโครงการเพื่อของบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ โดยการแจ้งผ่านหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ และมีการส่งเสริมผ่านสื่อออนไลน์ เว็บไซต์ของทางจังหวัด สอดคล้องกับ ทิวากร แก้วมณี (2559) ที่กล่าวว่า หลักความมีส่วนร่วม คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ และสอดคล้องกับงานวิจัยของ บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี้ (2544) ที่ศึกษารวบรวมข้อมูลและได้จัดทำรายงานการวิจัย “ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (Indicators of Good Governance)” พบว่า การมีส่วนร่วม คือการที่ประชาชนรู้ถึงสิทธิที่ตนมีและใช้สิทธิที่มีในการติดตามตรวจสอบการตัดสินใจและการปฏิบัติงานของรัฐ รวมถึงการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของคนในสังคม อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ยังเป็นเพียงการมีส่วนร่วมบางส่วนตามการแบ่งระดับของอาร์นสไตน์ (Arnstein, 1969 อ้างถึงใน มณี เหมทานนท์, 2557) นั่นคือ แม้ภาคพลเมืองจะมีโอกาสที่จะได้แสดงความเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาความเป็นอยู่ คุณภาพชีวิต ความเจริญทางสังคมและเศรษฐกิจผ่านกระบวนการประชาคม การระดมความเห็น หรือแม้กระทั่งการเป็นคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) แต่การเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการที่ทำได้เพียงเสนอความเห็น

ด้านหลักความคุ้มค่า การดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ มีการดำเนินการจัดทำเรื่องของบไว้ล่วงหน้าอย่างน้อย 1 ปีงบประมาณ และในการพิจารณาขอความเห็นชอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนงบประมาณ และขั้นตอนการบริหารติดตาม

แผนงบประมาณของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) โดยการเบิกจ่ายใช้จ่ายสำหรับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ดังนี้ (1) ค่าตอบแทนวิทยากร (2) ค่าใช้จ่ายในการอบรมสัมมนา นอกจากนี้ จังหวัดเชียงใหม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามการดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี เพื่อติดตามและเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปตามมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ รวมถึงมีการลงพื้นที่ติดตามโครงการอย่างน้อยไตรมาสละ 1 ครั้ง ตลอดจนยังมีการรายงานผลการดำเนินการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดเป็นประจำทุกเดือน ทั้งนี้การใช้จ่ายงบประมาณของทางราชการจัดต้องเป็นไปตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง มีความคุ้มค่าเกิดสัมฤทธิผล และเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ สอดคล้องกับ ทิวากร แก้วมณี (2559) ที่กล่าวว่า หลักความคุ้มค่า คือ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อประโยชน์สูงสุดของสังคม และสอดคล้องกับงานวิจัยของ ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2545) ที่ทำการศึกษาโครงการศึกษาเพื่อพัฒนาตัวชี้วัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี ที่พบว่า การบริหารงานงบประมาณที่คุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

8. ข้อเสนอแนะ

(1) ควรกำหนดปฏิทินการจัดทำแผนที่เหมาะสมไม่กระชั้นชิดเกินไป และไม่ควรเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์/แนวทางบ่อยครั้ง

(2) ควรมีการสร้างความรู้ความเข้าใจ นโยบาย หลักเกณฑ์ แนวทาง ระเบียบที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด เพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ไม่ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องสัดส่วนของการตั้งงบประมาณ ระหว่างงบดำเนินงาน และงบประมาณที่ใช้จ่ายในด้านการลงทุน เช่น อัตราส่วน 70:30 ให้ทุกจังหวัดนำไปใช้ปฏิบัติ เป็นอัตราส่วนเดียวกันทั้งประเทศ

(3) ควรให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการตัดสินใจปรับเปลี่ยนการใช้งบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัดเพื่อ ให้สามารถแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในพื้นที่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์มากขึ้น

(4) ควรลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สั้นหรือเบ็ดเสร็จในขั้นตอนเดียว เพื่อให้สะดวกและรวดเร็ว อันนำไปสู่การปฏิบัติงานอย่างประหยัดทรัพยากร ประหยัดเวลาและบรรลุในวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม

(5) ควรให้ความสำคัญกับระบบติดตามประเมินผลและควรประกาศให้ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนทราบเป็นระยะๆ โดยอาจมีการใช้ระบบการประเมินการปฏิบัติงาน (Result-based Management: RBM) และใช้การจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือในการพิจารณางบประมาณในโครงการ

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

โกวิทย์ พวงงาม. (2553). *ธรรมาภิบาลท้องถิ่นว่าด้วยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส*. กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก็อบปี้.

จิตต์อารีย์ กนกนิรันดร. (2549). *การบัญชีรัฐบาล*. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

เจริญพงษ์ ศุภธีระธาดา. (2559). *การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน* (วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต), มหาวิทยาลัยศิลปากร. สืบค้นเมื่อ 22 สิงหาคม 2561, จาก http://ithesis-ir.su.ac.th/dspace/bitstream/123456789/1011/1/54604917

ถวิลวดี บุรีกุล, วันชัย วัฒนศัพท์, ติน ปรัชญพฤทธิ์, พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, พัชรี สิโรรส, อัมพร ธำรงลักษณ์, และคณะ. (2545). *รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี*. สืบค้นเมื่อ 19 มีนาคม 2562, จาก https://www.kpi.ac.th/media_kpiacth/pdf/M8_313.pdf

ทิวากร แก้วมณี. (2559). *ธรรมาภิบาล Good Governance*. กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์.

นันทนิตย์ นวลมณี. (ม.ป.ป.). *เอกสารวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมความพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการ เรื่อง การเปลี่ยนแปลงของระบบงบประมาณ*. สืบค้นเมื่อ 17 เมษายน 2562, จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/article/article_20171122093446.pdf?fbclid=IwAR3jedcSOJedHK9ukJ3NRq50uGjrUZNCBYfjFtpP5275uhOEAErVR78oTe8

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). *การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ, และบุญมี ลี้. (2544). *ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล*. สืบค้นเมื่อ 21 มีนาคม 2562, จาก http://www.kpi.ac.th/media_kpiacth/pdf/M8_315.pdf

พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์. (2550). *การคลังภาครัฐบาลและการคลังท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551. (2551, 30 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 125 ตอน 137 ก, หน้า 1-16.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550. (2550, 19 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 ตอน 55 ก, หน้า 1-10.

พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล. (2547). *วิวัฒนาการกฎหมายวิธีการงบประมาณ และการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: วัฒนาพานิช.

ไพรัช ตระการศิรินนท์. (2544). *งบประมาณแผ่นดิน (Government Budget)*. เชียงใหม่: ธนุชพริ้นติ้ง.

มณี เหมทานนท์. (2557). การมีส่วนร่วมพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน Public Participation for Local Development. *วารสารสารสนเทศ, 13*(2), 86-100. สืบค้นเมื่อ 15 มิถุนายน 2566, จาก https://rb.gy/1fom9

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560. (2560, 17 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอน พ281 ง. หน้า 4-7.

ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา. (2561). เอกสารประกอบการสอน การจัดการภาครัฐแนวใหม่. เชียงใหม่: ม.ป.พ.

สำนักงบประมาณของรัฐสภา. (2559). *รายงานการวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560* (รายงานการวิจัย). สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2562, จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/ewt_dl_link.php?nid=298

สำนักงานพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2562). *ความรู้พื้นฐานสำหรับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด.* สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2562, จาก https://rb.gy/wuqa4

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2559). *รายงานของคณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่อง "การบริหารจัดการของจังหวัดที่มุ่งหวังผลสัมฤทธิ์โดยยึดพื้นที่เป็นหลัก (Area-Based Approach)"* (รายงานการวิจัย). สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2562, จาก https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/d102559-01.pdf

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2548). *รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัดในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับพื้นที่*. กรุงเทพฯ: สถาบันดำรงราชานุภาพ.

อริย์ธัช แก้วเกาะสะบ้า. (2560). *หลักธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. สืบค้นเมื่อ 21 มีนาคม 2562, จาก http://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-051.pdf

ภาษาอังกฤษ

Hamid, K. T. (2008). *Promoting Good Governance and Transparency.* Kano State: Public Complaints & Anti-Corruption Commission.

The Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. (2009). *What is Good Governance?* Retrieved May 29, 2019, from https://www.unescap.org/resources/what-good-governance

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 15 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2567): 185-216

การตัดสินใจทำงาน และคุณภาพชีวิตของแรงงานไทย ในสาธารณรัฐเกาหลี[1]

ศุภลักษณ์ เจริญทรัพย์[2]

วันที่รับบทความ: 11 มกราคม 2566
วันที่แก้ไขครั้งล่าสุด: 26 มิถุนายน 2566
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 29 มิถุนายน 2566

บทคัดย่อ

บทความวิจัยชิ้นนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกและเอกสารด้านนโยบายที่เกี่ยวข้อง วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่นำไปสู่การตัดสินใจในการเข้าไปทำงาน และประสบการณ์ใช้ชีวิตของแรงงานไทยที่เคยผ่านการทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี เพื่อให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการช่วยจัดการด้านแรงงานไทยในสาธารณรัฐเกาหลี มีผู้ให้ข้อมูลคือ แรงงานไทยที่เคยไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลีและได้กลับมายังประเทศไทยแล้ว และแรงงานไทยที่กำลังทำงานอยู่ในสาธารณรัฐเกาหลี ทั้งแบบถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ในประเภทงานเกษตรและปศุสัตว์ หรืองานอุตสาหกรรม หรืองานด้านบริการ การศึกษาพบว่า สาธารณรัฐเกาหลีเป็นเป้าหมายหลักของแรงงานไทยในการเคลื่อนย้ายแรงงาน รัฐบาลของสาธารณรัฐเกาหลีเปิดรับแรงงานจากต่างประเทศ เพื่อให้ผู้ที่ต้องการทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีสมัครงานผ่านระบบอนุญาตการจ้างงาน โดยมี 3 ประเภทงานที่แรงงานจากประเทศไทยสามารถทำได้ ได้แก่ งานเกษตรและปศุสัตว์ งานอุตสาหกรรม และงานก่อสร้าง บางรายที่ต้องการทำงานและไม่สามารถสอบผ่านระบบการอนุญาตจ้างงาน จะทำการลักลอบเข้าไปทำงานแบบผิดกฎหมายโดยผ่านช่องทางการอนุญาตให้พำนักชั่วคราว (90 วัน) ทั้งนี้ ลักษณะงานของแรงงานที่ลักลอบเข้าไปทำงานแบบผิดกฎหมายจะมีประเภทงานบริการ (งานร้านอาหาร, งานนวด, งานบริการนำเที่ยว) เพิ่มเติมจากงานของระบบการอนุญาตจ้างงาน โดยแรงงานเหล่านี้จะได้รับค่าจ้างระหว่าง 1,800,000 - 5,000,000 วอนต่อเดือน ขึ้นอยู่กับประเภทงานด้านสวัสดิการ แรงงานแบบถูกกฎหมายจะได้รับการคุ้มครองผ่านสวัสดิการแรงงานตามมาตรฐานการจัดการสวัสดิการแรงงานสากล แต่แรงงานผิดกฎหมายจะไม่ได้รับสวัสดิการใดๆ เลย การดูแล

[1] บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการค้นคว้าแบบอิสระเพื่อสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาโท สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

[2] นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200 อีเมล: suphalak_cha@cmu.ac.th

แรงงานจึงขึ้นอยู่กับนายจ้าง ด้านข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย แบ่งออกเป็น 3 ข้อดังนี้ 1) ประเทศผู้ส่งออกแรงงานและประเทศผู้รับแรงงานทำข้อตกลงและจัดการระบบการอนุญาตทำงานผ่านหน่วยงานเอกชน เพื่อความรวดเร็วของขั้นตอนการดำเนินการแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ หากแรงงานมีนายจ้างก่อนการเข้าไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลีให้นายจ้างเกาหลีสามารถนำแรงงานไปขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานแบบถูกกฎหมายได้ 2) เพิ่มกลุ่มอาชีพด้านงานบริการ เนื่องจากงานในประเภทนี้เป็นกลุ่มงานที่คนเกาหลีไม่นิยมทำ 3) ประเทศผู้ส่งออกแรงงานเป็นผู้เสียเปรียบด้านกำลังแรงงานในวัยทำงานและยังต้องดูแลแรงงานนั้นในวัยพึ่งพิง (วัยเด็กและวัยผู้สูงอายุ) โดยผู้วิจัยมองว่าประเทศต้นทางควรขับเคลื่อนเศรษฐกิจแบบจริงจังและมีธรรมาภิบาลจากผู้ปกครอง เพื่อให้ประชาชนเกิดมุมมองที่ดีต่อประเทศของตนเองและไม่จำเป็นต้องเคลื่อนย้ายแรงงานออกไปนอกประเทศ

คำสำคัญ แรงงานข้ามชาติ, การเคลื่อนย้ายแรงงาน, แรงงานไทยในเกาหลีใต้

Work Decision-Making and Quality of Life of Thai Laborers in the Republic of Korea

Suphalak Charoensap[3]

Received: 11 January 2023
Revised: 26 June 2023
Accepted: 29 June 2023

Abstract

This article is a qualitative research using in-depth interviews and relevant policy literature. The purpose of this study was to study the factors leading to Thai workers' decision to work in the Republic of Korea and to study the life experiences of Thai workers who have worked in the Republic of Korea to provide policy recommendations to help manage Thai labor. The informants were Thai workers who had worked in the Republic of Korea and returned to Thailand or Thai workers working in the Republic of Korea both legally and illegally in the category of agriculture and livestock, industrial work, construction work, or service work. The study found that the Republic of Korea is the main target of Thai workers in labor migration. The government of the Republic of Korea accepts foreign workers. Those who want to work in the Republic of Korea apply for jobs through the employment permit system (EPS). There are 3 types of jobs that workers from Thailand can do: agriculture and livestock work, industry work, and construction work, but some people who want to work and cannot pass the exam through the Employment Permit System (EPS) will work illegally through the temporary residence permit (90 days). Illegal work is generally service work (restaurant work, massage work, tour guide work), which is different from that done through the Employment Permission System (EPS) work. These workers are paid between 1,800,000 and 5,000,000 KRW per month depending on the type of job. Welfare Legal workers are protected through labor benefits in accordance

[3] Student in Master of Political Economy Program, Faculty of Social Sciences, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: suphalak_cha@cmu.ac.th

with international labor welfare management standards, but illegal workers will not receive any welfare benefits. Taking care of workers, therefore, depends on the employer. The policy recommendations are divided into 3 items: 1) Labor-sending countries and labor-receiving countries enter into agreements and manage work permit systems through private agencies to speed up the procedure, but it would be under the supervision of the state However, if workers have employers before going to work in the Republic of Korea, Korean employers can bring workers to register as legal workers. 2) Increase service occupations because this is a type of work that Koreans do not like to do. 3) Exporting countries are disadvantaged in terms of the labor force at working age and still have to take care of that work in the dependency age (childhood and elderly), and the researcher views that the country of origin should seriously drive the economy and have good governance from leaders so that the people have a positive perspective of their own country and do not need to find work outside of the country.

Keywords Labor Migration, Labor Mobility, Thai Labor in South Korea

1. บทนำ

ในระบบเศรษฐกิจของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2530 เศรษฐกิจของไทยเติบโตอย่างต่อเนื่อง จนหลายประเทศมองว่าประเทศไทยกำลังจะกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย เนื่องจากทั้งการลงทุนจากต่างประเทศ และการส่งออกในขณะนั้นล้วนเป็นปัจจัยผลักดันในการเติบโตของระบบเศรษฐกิจ และทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจมีลักษณะที่เปิดกว้างมากขึ้น

แต่แล้วในช่วงปี พ.ศ. 2537 เป็นต้นมา ประเทศไทยกลับต้องเผชิญกับปัญหาอสังหาริมทรัพย์ ปัญหาสถาบันการเงินและปัญหาการส่งออก อันนำมาสู่การเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินในช่วงปี พ.ศ. 2540 เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยทั้งภายใน และภายนอกประเทศ เช่นการแข็งค่าขึ้นของเงินดอลลาร์สหรัฐ ส่งผลให้เงินบาทแข็งค่าขึ้น กระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของสินค้าส่งออกของไทยในตลาดโลก นอกจากนี้ การลงทุนอย่างมหาศาลในประเทศก่อให้เกิดการผลิตต่ำกว่าความสามารถ ด้วยเงินทุนไหลเข้าจำนวนมากที่มีต้นทุนที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับเงินทุนในประเทศ ทำให้ภาคการเงินซึ่งได้รับการผ่อนคลายกฎระเบียบจากการเปิดเสรีภาคการเงินแข่งขันกันปล่อยกู้เพื่อการทำกำไร โดยเฉพาะในภาคอสังหาริมทรัพย์ ภาวะฟองสบู่ในตลาดหลักทรัพย์ และตลาดอสังหาริมทรัพย์เร่งให้เกิดความร้อนแรงในระบบเศรษฐกิจ รวมถึงปัญหาอสังหาริมทรัพย์และการลงทุนที่มากเกินไปส่งผลต่อสถาบันการเงิน และเงินทุนนั้นยังมีที่มาจากแหล่งทุนจากต่างประเทศ ในลักษณะของเงินทุนระยะสั้นซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความเปราะบางในระบบการเงินของไทย

เมื่อเศรษฐกิจไทยประสบปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 ส่งผลต่อความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจ ประเทศหนึ่งๆ จะสามารถขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างต่อเนื่องได้จะต้องมีการเกินดุลบัญชีเงินทุน ในกรณีของประเทศไทยมีการเกินดุลบัญชีเงินทุนในส่วนของเงินกู้จากต่างประเทศ และเป็นหนี้ระยะสั้น ซึ่งการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจะยั่งยืนได้ก็ต่อเมื่อเจ้าหนี้เชื่อว่าประเทศสามารถจ่ายหนี้ได้ในอนาคต และสามารถรักษาเงินทุนไหลเข้า ในขณะที่ภาครัฐของไทยในฐานะผู้กำหนดนโยบาย และควบคุมความร้อนแรงของเศรษฐกิจไม่มีมาตรการอย่างเหมาะสมในการลดความร้อนแรงของระบบเศรษฐกิจ การป้องกันเศรษฐกิจฟองสบู่ การควบคุมสถาบันการเงินอย่างเหมาะสม และมาตรการอัตราแลกเปลี่ยนที่มีความยืดหยุ่น แต่อย่างใด ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540

นอกจากปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจแล้ว ประเทศไทยยังต้องประสบกับปัญหาทางการเมืองอยู่อย่างสม่ำเสมอ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในการคอร์รัปชันในระบบราชการและนักการเมือง ทำให้เกิดการชุมนุมประท้วงของประชาชน ตลอดจนการรัฐประหารของทหารและเข้ายึดอำนาจทางการเมืองจากประชาชน ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาของประเทศที่ต้อง

สะดุดลง และเริ่มใหม่อยู่บ่อยครั้ง ทำให้ขาดความต่อเนื่องของระบบเศรษฐกิจ ประกอบกับความไม่เชี่ยวชาญของผู้นำที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

ดังนั้น จึงส่งผลให้แรงงานไทยซึ่งถือเป็นกำลังในการขับเคลื่อนการทำงานในระบบเศรษฐกิจขาดความเชื่อมั่นในประเทศของตนเองและต้องการออกไปทำงาน โดยการเคลื่อนย้ายออกไปยังต่างประเทศเพื่อแสวงหาผลตอบแทนที่จะสามารถตอบสนองความต้องการของตนเองได้ ไม่ว่าจะเป็นประเทศในแถบตะวันออกกลาง ออสเตรเลีย สหรัฐฯ ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี หรือประเทศชั้นนำต่างๆ ที่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าประเทศของตนเอง ในงานวิจัยนี้ผู้วิจัยจะขอยกตัวอย่างสาธารรัฐเกาหลีที่ถือเป็นประเทศเป้าหมายหลักๆ ของแรงงานไทยในปัจจุบัน

โดยในสาธารณรัฐเกาหลีนั้นแม้ว่าจะเคยประสบกับสถานการณ์อันเลวร้ายจากสงครามบนคาบสมุทรเกาหลี ที่ถูกขนานนามว่าสงครามตัวแทนในช่วงปี พ.ศ. 2493-2496 จนนำได้สู่การแบ่งแยกประเทศออกเป็นสองฝ่ายอย่างชัดเจน และกลายเป็นประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี (เกาหลีเหนือ) และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) อย่างเช่นที่ปรากฏในปัจจุบัน แต่ภายหลังจากสถานการณ์อันโหดร้ายนั้น ก็ได้เป็นบทเรียนสำคัญที่ทำให้สาธารณรัฐเกาหลี ไม่หยุดที่จะทำการพัฒนาประเทศของตนเอง จนสามารถทำให้เศรษฐกิจของสาธารณรัฐเกาหลีในช่วงหลังสงครามเย็นจนถึงปัจจุบัน มีการเติบโตในแบบก้าวกระโดด จากเกษตรกรรมสู่อุตสาหกรรมหนัก (แร่เหล็ก และยานยนต์) มาจนถึงยุคการผลิตชิ้นส่วนเทคโนโลยี และในปัจจุบันที่มีการนำวัฒนธรรมเข้าสู่อุตสาหกรรมและนำเสนอออกมาในรูปแบบของละครและเพลง (K-pop) ส่งผลให้เศรษฐกิจในสาธารณรัฐเกาหลีเติบโตขึ้นแบบก้าวกระโดดและค่าแรงขั้นต่ำก็ถูกปรับให้สูงขึ้นตามมาทุกปี

อย่างไรก็ดี แม้เศรษฐกิจของสาธารณรัฐเกาหลีจะพัฒนาไปได้อย่างรวดเร็ว แต่อัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรชาวเกาหลีใต้กลับลดลงอย่างเห็นได้ชัดโดยมีนัยสำคัญ ตามสถิติปิรามิดประชากรของเกาหลีใต้ (PopulationPyramid.net, 2021) ซึ่งอาจจะส่งผลให้ในอนาคตสาธารณรัฐเกาหลีจะต้องประสบกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานได้

ด้วยเหตุผลเหล่านี้จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะเป็นแรงดึงดูดแก่แรงงานต่างชาติให้อยากเข้าไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีมากขึ้น โดยจะเห็นได้จากสถิติแรงงานไทยที่เข้าไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีในช่วงระหว่างวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2562 – 3 มีนาคม พ.ศ. 2563 มีผู้ที่ไปทำงานอย่างถูกกฎหมาย จำนวน 57,470 คน และอาศัยอย่างผิดกฎหมาย จำนวน 152,439 คน รวมทั้งหมดจำนวน 209,909 คน (Isaranews, 2563) จากสถิติดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงของผู้ที่เข้าไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี โดยจำนวนผู้เข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมายมีมากถึงเกือบสามเท่าของผู้ที่เข้าไปทำงานแบบถูกกฎหมาย

ดังนั้น จึงนำไปสู่ความต้องการในการศึกษาการตัดสินใจเข้าไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี รวมถึงพิจารณาการดำรงชีวิตของแรงงานไทยในสาธารณรัฐเกาหลี

โดยการศึกษาดังกล่าวจะทำให้ทราบถึงเหตุปัจจัยในการตัดสินใจของแรงงานในการไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี รวมถึงเข้าใจประสบการณ์ของคุณภาพชีวิตของแรงงานที่ผ่านการไปทำงานที่สาธารณรัฐเกาหลี

2. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1 การอพยพแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Migration)

ประชาชนในประเทศหนึ่งๆ จะได้รับผลกระทบจากปัจจัยต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยทางด้านสังคม เศรษฐกิจ หรือการเมือง การอพยพของแรงงานที่เกิดขึ้นมักเกิดจากสภาพความจำเป็นและการที่ต้องไปหางานทำยังประเทศอื่น จึงถูกมองว่าเป็นการเสี่ยงโชค แต่ก็มีจำนวนไม่น้อยที่การอพยพแรงงานข้ามประเทศเกิดจากการถูกบีบบังคับของประเทศหนึ่งต่อสังคมหรือประเทศอื่นๆ สงครามที่เกิดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เมื่อประเทศหนึ่งสามารถ ทำลายอีกประเทศหนึ่ง แล้วอพยพประชาชนในประเทศที่แพ้สงคราม มาเป็นทาส และเป็นการตัดทอนกำลังของฝ่ายตรงกันข้าม ไม่ให้ฟื้นตัวได้ ลักษณะนี้เป็นเหตุผลทางการเมืองเป็นสำคัญ หรืออย่างกรณีที่ประเทศมหาอำนาจในยุโรปและสหรัฐฯ ทำการกวาดต้อนคนผิวดำในทวีปแอฟริกามาเป็นทาสในประเทศตน ซึ่งในขนาดนั้นสังคมในทวีปแอฟริกา ยังไม่มีสภาพเป็นประเทศ และเพิ่งมีลักษณะเป็นรัฐ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และพัฒนาเป็นรัฐชาติเมื่อไม่กี่ปีนี่เอง การกวาดต้อนคนผิวดำเพื่อใช้แรงงานนี้เกิดจากเหตุผลทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ และในระยะหลังที่ผ่านมาเหตุผลทางเศรษฐกิจจะเป็นตัวกระตุ้นสำคัญให้เกิดการอพยพแรงงานระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานที่อพยพมาจากประเทศที่มีระดับการพัฒนาต่ำไปยังประเทศที่ระดับการพัฒนาสูงกว่า (United Nation, 1987, pp. 1-2 อ้างถึงใน เศกสิน ศรีวัฒนานุกูล, 2541)

2.2 ทฤษฎีแรงจูงใจของมาสโลว์

มนุษย์มีความต้องการและเป็นความต้องการที่ไม่มีที่สิ้นสุด ขณะที่ความต้องการใดได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการอย่างอื่นก็จะเข้ามาแทนที่ไม่มีวันสิ้นสุด และจะเริ่มต้นตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้วจะไม่เป็นสิ่งจูงใจของพฤติกรรมอีก ต่อไปความต้องการที่ไม่ได้รับการตอบสนองเท่านั้นที่เป็นสิ่งจูงใจของพฤติกรรม (ธเนศ ศรีวิชัยลำพันธ์, 2558)

ความต้องการมนุษย์มีเป็นลำดับขั้น ตามลำดับความสำคัญ (A Hierarchy of Need) คือ เมื่อความต้องการในระดับต่ำ ได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการระดับสูงก็จะเรียกร้องให้มีการตอบสนองทันที (ธเนศ ศรีวิชัยลำพันธ์, 2558) โดยความต้องการของมนุษย์ตามทฤษฎีแรงจูงใจของมาสโลว์ (Maslow, 1970 อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2534) มีดังต่อไปนี้

- ความต้องการทางกายภาพ (Physiological Needs) หมายถึง ความต้องการพื้นฐานของร่างกาย เช่น ความหิว ความกระหาย ความต้องการทางเพศ และการพักผ่อน เป็นต้น ความต้องการเหล่านี้เป็นความต้องการที่จำเป็นสำหรับการมีชีวิตอยู่ มนุษย์ทุกคนมีความต้องการทางสรีระอยู่เสมอจะขาดเสียมิได้ ถ้าอยู่ในสภาพที่ขาดจะกระตุ้นให้คนมีกิจกรรมขวนขวายที่จะสนองความต้องการ
- ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (Safety Needs) หมายถึง ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยทั้งทางร่างกายและจิตใจ เป็นอิสระจากความกลัวขู่เข็ญบังคับจากผู้อื่นและสิ่งแวดล้อมเป็นความต้องการที่จะได้รับการปกป้องคุ้มกัน ความต้องการประเภทนี้เริ่มตั้งแต่วัยทารกจนกระทั่งวัยชรา ความต้องการที่จะมีงานทำเป็นหลักแหล่งก็เป็นความต้องการ เพื่อสวัสดิภาพของผู้ใหญ่อย่างหนึ่ง
- ความต้องการทางสังคม (Social Needs) หมายถึง ความต้องการความรักและเป็นส่วนหนึ่งของหมู่คณะ มนุษย์ทุกคนมีความปรารถนาจะให้เป็นที่รักของผู้อื่นและความต้องการมีความสัมพันธ์กับผู้อื่นและเป็นส่วนหนึ่งของหมู่คณะ อยากให้ทุกคนยอมรับตนเป็นสมาชิก คนที่รู้สึกว่าเหงาไม่มีเพื่อน มีชีวิตไม่สมบูรณ์ เป็นผู้ที่ต้องซ่อนความต้องการประเภทนี้ คนที่รู้สึกว่าตนเป็นที่รักและยอมรับของหมู่คณะจะเป็นผู้ที่สมปรารถนาในความต้องการความรักและเป็นส่วนหนึ่งของหมู่คณะ
- ความต้องการได้รับการยอมรับหรือมีฐานะสูงเด่น ในสังคม (Esteem Needs) หมายถึง ความต้องการที่จะรู้สึกว่าตนเองมีคุณค่า ความต้องการนี้ประกอบด้วย ความต้องการที่จะประสบความสำเร็จ มีความสามารถ ต้องการที่จะให้ผู้อื่นเห็นว่าตนมีความสามารถ มีคุณค่าและมีเกียรติ ต้องการได้รับการยกย่องนับถือจากผู้อื่น ผู้ที่มีความปรารถนาในความต้องการนี้จะเป็นผู้ที่มีความมั่นใจในตนเอง เป็นคนมีประโยชน์และมีค่า ตรงข้ามกับผู้ที่ขาดความต้องการประเภทนี้จะรู้สึกว่าตนไม่มีความหมาย และมีปมด้อยมองโลกในแง่ร้าย
- ความต้องการประสบความสำเร็จในชีวิต (Self-Actualization) หมายถึง ความต้องการที่จะรู้จักตนเองอย่างแท้จริง และพัฒนาตนเองอย่างเต็มที่ตามศักยภาพของตน Maslow ได้อธิบายความต้องการที่เรียกว่า Self-Actualization ว่าเป็นความต้องการที่จะรู้จักตนเองตามสภาพที่แท้จริงของตน จะกล้าที่จะตัดสินใจเลือกทางเดินของชีวิต รู้สึกค่านิยมของตนเอง มีความจริงใจต่อตนเอง ปรารถนาที่จะเป็นคนดีที่สุดเท่าที่จะมีความสามารถทำได้ทั้ง

ทางด้านสติปัญญาทักษะและอารมณ์มีความรู้สึก ยอมรับตนเองทั้งส่วนดีและส่วนเสียของตน ที่สำคัญที่สุดก็คือ การมีสติที่จะยอมรับว่าตนใช้กลไก การป้องกันตนในการปรับตัวและพยายาม ที่จะเลิกใช้เปิดโอกาสให้ตนเองเผชิญกับความจริงของชีวิต เผชิญกับสิ่งแวดล้อมใหม่ๆ โดยคิดว่า เป็นสิ่งที่ท้าทาย น่าตื่นเต้นและมีความหมาย กระบวนการที่จะพัฒนาตนเองอย่างเต็มที่ ตามศักยภาพของตนเป็นกระบวนการที่ไม่มีจุดจบตลอดเวลาที่มีชีวิตอยู่ มนุษย์ทุกคนจะมี ความต้องการทีจะพัฒนาตนเองอย่างเต็มที่ตามศักยภาพของตนเพราะมีน้อยคนที่จะได้ถึงขั้น Self-Actualization อย่างสมบูรณ์

2.3 แนวคิดทางทฤษฎีอุปสงค์แรงงาน อุปทานแรงงาน และตลาดแรงงาน

2.3.1 อุปสงค์แรงงาน (Demand for Labor) แรงงานถือเป็นปัจจัยการผลิตชนิดหนึ่ง ที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการผลิต อุปสงค์สำหรับแรงงานจึงแตกต่างไปจากอุปสงค์สำหรับ สินค้าทั่วไป ซึ่งจะเกิดขึ้นมาจากความต้องการบริโภคสินค้าชนิดนั้นโดยตรง แต่ในกรณีของ อุปสงค์แรงงานไม่ได้เกิดจากการที่ผู้ผลิตต้องการบริโภคแรงงานโดยตรง แต่เกิดจากการ เปลี่ยนแปลงในอุปสงค์สำหรับสินค้าที่ผู้ผลิตผลิตขึ้นมาได้ เช่น หากสินค้าเป็นที่ต้องการของ ตลาดมากขึ้นผู้ผลิตก็จะขยายปริมาณการผลิตโดยที่จะต้องจ้างแรงงานเพิ่มมากขึ้น ในทาง กลับกันหากสินค้าขายไม่ออกหรือไม่เป็นที่ต้องการของตลาดผู้ผลิตก็จะลดปริมาณการผลิตลง และจะต้องลดปริมาณการจ้างแรงงานลง อุปสงค์สำหรับแรงงานจึงมีลักษณะเป็นอุปสงค์ สืบเนื่อง (Derived Demand) ในขณะเดียวกันอุปสงค์สำหรับแรงงานก็ยังมีลักษณะเป็น อุปสงค์ร่วม (Jointly Demand) เพราะในการผลิตผู้ผลิตจะต้องใช้ปัจจัยการผลิตร่วมกัน หลายชนิด เช่น เครื่องจักร ที่ดิน และอื่นๆ (นราธิป ชุติวงศ์, 2546; สุมาลี ปิตยานนท์, 2539)

2.3.2 อุปทานแรงงาน (Supply of Labor) หมายถึง จำนวนแรงงานที่ประสงค์และ พร้อมที่จะเสนอแรงงานให้แก่นายจ้าง ณ ระดับอัตราค่าจ้างต่างๆ ในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง อาจนับเป็นชั่วโมง วัน หรือจำนวนงาน โดยจำนวนชั่วโมงที่คนงานแต่ละคนปรารถนาที่จะ ทำงานอาจลดลงได้ ถ้าค่าจ้างแรงงานสูงมากขึ้น ซึ่งจำนวนอุปทานของแรงงานจะผันแปรไป โดยตรงกับอัตราค่าจ้าง กล่าวคือ เมื่อค่าจ้างสูงขึ้น คนงานที่เคยทำงานอยู่เดิมจะเพิ่มชั่วโมง การทำงานของตนเองให้สูงขึ้น คนงานที่เคยทำงานอยู่ในอาชีพหนึ่งๆ เมื่อเห็นว่าค่าจ้างในอาชีพ อื่นสูงขึ้นมากกว่าที่ตนได้รับจะพากันโยกย้ายไปทำงานในอาชีพที่มีค่าจ้างสูงกว่าแทน และ บุคคลที่ไม่เคยทำงานอยู่เลย อาจถูกชักจูงให้เข้ามาในตลาดแรงงาน เมื่อค่าจ้างสูงขึ้นมากๆ (นราธิป ชุติวงศ์, 2546; สุมาลี ปิตยานนท์, 2539)

2.3.3 ตลาดแรงงาน (Labor Market) คือแหล่งที่นายจ้างและคนงานจะพบกันได้ เพื่อจะได้ตกลงทำสัญญาเข้าทำงาน โดยนายจ้างได้รับบริการจากคนงาน และคนงานได้รับค่าจ้าง

เป็นผลตอบแทนจากการขายแรงงาน ถ้ามองในแง่วิชาการ ตลาดแรงงาน ก็คือ แหล่งที่ก่อให้เกิดอุปสงค์และอุปทานของแรงงานนั่นเอง ซึ่งทางด้านอุปสงค์ของแรงงานคือ ฝ่ายนายจ้างผู้ต้องการจ้างแรงงาน และทางด้านอุปทานของแรงงานก็คือ ฝ่ายลูกจ้างหรือคนงานที่ต้องการเสนอขายแรงงานหรือหางานทำ ดังนั้น แหล่งที่เป็นตลาดแรงงาน ได้แก่ สำนักงานจัดหางาน แหล่งที่มีคนว่างงาน และแหล่งที่มีงานว่าง เช่น โรงงาน บริษัทต่างๆ เป็นต้น (ธเนศ ศรีวิชัยลำพันธ์, 2558)

2.4 ตัวแปรปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูด (Push-pull Factors)

ปัจจัยผลักดัน (Push Factors) คือ ปัจจัยพิจารณาจากภาวะเงื่อนไขของถิ่นฐานหรือพื้นที่ต้นทางของผู้ย้ายถิ่นซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลในเชิงลบ เช่น ความยากจน การว่างงาน การไม่มีที่ดินทำกิน แรงกดดันทางการเมือง การมีสถานะทางสังคมต่ำ สงคราม ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ภัยระบาด อัตราการเติบโตของประชากรสูง ความขัดแย้งทางด้านเชื้อชาติและชนชั้น เป็นต้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ส่งผลต่อผู้ย้ายถิ่นในการโยกย้ายออกจากถิ่นฐานของตนเพื่อเดินทางไปสู่สภาวะที่คาดหวังว่าดีกว่าสภาพที่เป็นอยู่ (ธเนศ ศรีวิชัยลำพันธ์, 2558)

ปัจจัยดึงดูด (Pull Factors) คือ ปัจจัยที่พิจารณาจากภาวะ/เงื่อนไขของจุดหมายปลายทางที่ผู้ย้ายถิ่นจะเดินทางไป ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลในเชิงบวก เช่น มีอัตราค่าจ้างสูงกว่าต้นทาง มีระบบสวัสดิการสังคมที่ดี มีสภาพความเป็นอยู่และมาตราฐานการครองชีพดีกว่าต้นทาง การมีนโยบายรัฐที่ดี (การไม่ละเมิดสิทธิ ให้การคุ้มครองเรื่องเสรีภาพ และความเสมอภาค การมีระบบกฎหมายที่เป็นธรรม ฯลฯ) เป็นต้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้เชื่อว่าเป็นสภาวะ/เงื่อนไขที่จูงใจให้บุคคลย้ายถิ่นฐานไปยังที่แห่งนั้น (ธเนศ ศรีวิชัยลำพันธ์, 2558)

3. ระเบียบวิธีวิจัย

ประชากรที่สนใจในการศึกษา คือ แรงงานไทยที่เคยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีและได้กลับมายังประเทศไทยแล้ว หรือแรงงานไทยที่กำลังทำงานอยู่ในสาธารณรัฐเกาหลีทั้งแบบถูกกฎหมายและแบบผิดกฎหมายในประเภทงานเกษตรและปศุสัตว์ หรืองานอุตสาหกรรม หรือ งานด้านบริการ โดยกลุ่มตัวอย่างจะมาจากผู้สมัครใจในการให้ข้อมูลทั้งที่เป็นข้อมูลพื้นฐาน รวมไปถึงข้อมูลส่วนตัวแก่ผู้วิจัย ทำการศึกษาวิจัยจากการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยใช้แบบสัมภาษณ์และเอกสารด้านนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3.1 วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่าง/ผู้ให้สัมภาษณ์

ใช้วิธีการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

3.1.1 เกณฑ์ในการคัดเข้า

- ประชากรกลุ่มตัวอย่างต้องมีอายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไป
- เป็นแรงงานสัญชาติไทยที่มีประสบการณ์ทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี หรือกำลังทำงานอยู่ในสาธารณรัฐเกาหลี
- ประชากรกลุ่มตัวอย่างสามารถทำงานในลักษณะของแรงงานแบบมีวีซ่า E-9 หรือ E-10 หรือ แรงงานแบบไม่มีวีซ่า อย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้
- ประชากรกลุ่มตัวอย่างยินยอมเข้าร่วมการวิจัย

3.1.2 เกณฑ์ในการคัดออก

- ประชากรกลุ่มตัวอย่าง ไม่ยินยอมเข้าร่วมการวิจัย

3.1.3 เกณฑ์ในการยุติการเข้าร่วมการวิจัย

- ประชากรกลุ่มตัวอย่าง ไม่สะดวกเข้าร่วมการวิจัย หรือไม่สะดวกในการให้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แก่ผู้วิจัย ด้วยเหตุผลทางด้านเวลา หรือเหตุผลอื่นๆ ตามความเหมาะสมของประชากรกลุ่มตัวอย่าง

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การสัมภาษณ์เชิงลึกโดยใช้แบบสัมภาษณ์ และเอกสารด้านนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติที่เข้าไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างผู้สมัครใจให้ข้อมูล โดยหาได้จากกลุ่มตัวอย่างแรงงานไทยผู้ที่เคยไปเป็นแรงงานในสาธารณรัฐเกาหลี หรือแรงงานไทยที่กำลังทำงานอยู่ในสาธารณรัฐเกาหลี ประกอบด้วย กลุ่มงานเกษตรและปศุสัตว์ กลุ่มงานอุตสาหกรรม และกลุ่มงานด้านบริการ โดยผู้วิจัยได้ทำการเก็บข้อมูลตั้งแต่เดือนมีนาคม-พฤษภาคม พ.ศ. 2565 โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์โดยตรง จำนวน 1 ราย และสัมภาษณ์ทางออนไลน์ จำนวน 12 ราย และได้ทำการเก็บข้อมูลในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

หลังจากที่ได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก เอกสารด้านนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วนั้น ผู้วิจัยจะได้นำเอาข้อมูลมาทำการวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์

กลุ่มตัวอย่าง และสังเคราะห์ข้อมูล เพื่อสรุปความรู้ที่ได้รับในรูปแบบของการพรรณนา โดยการจำแนกข้อมูลออกเป็นหมวดหมู่ ได้แก่ ข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์ แรงงานจูงใจในการตัดสินใจไปทำงานที่สาธารณรัฐเกาหลี คุณภาพชีวิต/ประสบการณ์การใช้ชีวิตในฐานะแรงงานต่างชาติ และความคิดเห็นอื่นๆ ของผู้ให้สัมภาษณ์ หลังจากนั้นจึงทำการเปรียบเทียบข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ โดยจัดประเภทแรงงานตามประเภทงาน ได้แก่ งานเกษตรและปศุสัตว์ งานในโรงงานอุตสาหกรรม งานบริการ (หมอนวด งานร้านอาหาร) และงานประเภทอื่นๆ (มัคคุเทศก์ ฟรีแลนซ์) หลังจากนั้นจึงทำการวิเคราะห์ถึงความเหมือนและความแตกต่างของผู้ให้สัมภาษณ์ โดยคำนึกถึงประเภทงานของแรงงาน ลักษณะงานที่ทำ ปัจจัยที่ทำให้แรงงานเข้าไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี และประสบการณ์ของแรงงานตามประเภทงาน ซึ่งอาจจะแตกต่างกันก็ได้ แม้ประเภทงานจะเหมือนกัน แต่ต่างสถานที่ทำงานกัน

4. ผลการศึกษา

แรงงานคนไทยเริ่มเดินทางเข้าไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 (1988) สาเหตุที่แรงงานคนไทยเข้าไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี เนื่องจากสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมของสาธารณรัฐเกาหลีขาดแคลนแรงงานฝีมือ และแรงงานไร้ฝีมือ ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในกิจการเหล่านี้เกิดจากค่านิยมของคนเกาหลีใต้ ที่นิยมทำงานในกิจการขนาดใหญ่ หรือกิจการที่มีเทคโนโลยีสูง และรังเกียจงานกรรมกร ซึ่งเป็นงานประเภท 3D คืองานยากลำบาก (Difficult) งานสกปรก (Dirty) และงานเสี่ยงอันตราย (Dangerous) นอกจากนั้น ค่าจ้างแรงงานในสาธารณรัฐเกาหลีที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในทุกปี เป็นแรงจูงใจสำคัญให้แก่แรงงานไทยในการเข้าไปทำงาน

4.1 เอกสารด้านนโยบาย กฎหมาย และข้อปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

ระบบอนุญาตทำงาน (Employment Permit System: EPS) เป็นระบบที่อนุญาตให้นายจ้างที่ไม่สามารถหาคนงานในประเทศได้ สามารถจ้างคนต่างชาติได้โดยผ่านรัฐหรือองค์กรเอกชน เพื่อดำเนินการนำคนงานต่างชาติเข้าประเทศ โดยในระยะเริ่มต้นกระทรวงแรงงานสาธารณรัฐเกาหลีได้คัดเลือกประเทศที่จะสามารถส่งคนงานไปทำงานในเกาหลีใต้ภายใต้ระบบการอนุญาตทำงาน ปัจจุบันมีประเทศที่ถูกคัดเลือกให้จัดส่งแรงงานไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี จำนวน 16 ประเทศ ได้แก่ ไทย อินโดนิเซีย เวียดนาม ฟิลิปินส์ ศรีลังกา มองโกเลีย จีน อุซเบกิซสถาน ปากีสถาน กัมพูชา เนปาล พม่า คีร์กีซสถาน บังคลาเทศ ติมอร์ตะวันออก และลาว (กระทรวงแรงงาน, 2562) ผ่านการเซ็นสัญญาบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างรัฐ และทำการคัดเลือกแรงงานต่างชาติจากภาครัฐเพื่อดูแลรับผิดชอบการเข้าประเทศโดยศูนย์สนับสนุน

การจ้างงาน และสถาบันพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เกาหลี โดยคัดเลือกจากผู้ที่มีคุณสมบัติที่น่าพึงพอใจในระดับความสามารถ และทักษะทางภาษาเกาหลีผ่านการสอบ ตามหน้าที่ต่อไปนี้

(1) การกำหนดโควตา และเลือกประเทศส่งออก โดยคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ

(2) ลงนามในสัญญาบันทึกความเข้าใจการส่งแรงงาน ระหว่างรัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลี และรัฐบาลประเทศที่ส่งออกแรงงาน เพื่อป้องกันการแทรกแซงในขบวนการจัดส่งแรงงานและการต่อสัญญาระหว่างรัฐ

(3) การทำรายชื่อคนหางาน ระหว่างประเทศส่งออกกับรัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลี โดยให้ประเทศส่งออกซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐทำการเลือกคนงานจากผลการสอบภาษาเกาหลี ทักษะการทำงาน ประสบการณ์ เพื่อขอรับการอนุมัติจากสถาบันพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งก่อตั้งโดยรัฐบาลของสาธารณรัฐเกาหลี

(4) การคัดเลือกแรงงานต่างชาติและการออกใบอนุญาตการจ้างงานระหว่างนายจ้างและกระทรวงการจ้างงานและแรงงาน โดยนายจ้างจะสามารถลงทะเบียนขออนุญาตจ้างงานได้ที่ศูนย์สนับสนุนการจ้างงานในกรณีที่ไม่สามารถจ้างงานคนงานเกาหลีได้ เพื่อปกป้องโอกาสการจ้างงานของคนเกาหลี จากนั้นศูนย์สนับสนุนการจ้างงานจะทำการรับรองคนงานต่างชาติที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขในรายชื่อคนหางาน และทำการออกใบอนุญาตจ้างงานเมื่อมีการเลือกผู้มีคุณสมบัติจากคนงานที่ถูกนายจ้างรับรอง

(5) การเซ็นสัญญาจ้างระหว่างนายจ้างและแรงงานต่างชาติ นายจ้างจะต้องดำเนินการตามกฎหมายมาตรฐานแรงงาน (Labor Standards) โดยจะต้องมีการระบุถึงเงื่อนไขการทำงาน เช่น เงินเดือน เวลาทำงาน วันหยุด สถานที่ทำงาน และระยะเวลาของสัญญาจ้างงาน

(6) การออกหมายเลขวีซ่า ระหว่างนายจ้างและกระทรวงยุติธรรม นายจ้างต้องส่งใบอนุญาตการจ้างงาน ตามมาตรฐานสัญญาจ้าง และออกเลขวีซ่าที่กระทรวงมหาดไทยของสาธารณรัฐเกาหลี

(7) การเข้าประเทศของแรงงานต่างชาติ หลังจากที่นายจ้างส่งเลขวีซ่าให้แรงงานต่างชาติ และแรงงานต่างชาติได้รับวีซ่าทำงานประเภท E-9 จากหน่วยงานที่ประจำอยู่ในประเทศนั้น แรงงานจะต้องเดินทางเข้าไปยังสาธารณรัฐเกาหลี และได้รับการอบรมการทำงาน (20 ชั่วโมงขึ้นไป) ก่อนเริ่มงาน

(8) การจัดการการจ้างงานโดยกระทรวงการจ้างงานและแรงงาน และการจัดการการพำนักชั่วคราวโดยกระทรวงยุติธรรม จะดำเนินการโดยการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของแรงงานต่างชาติในสถานที่ทำงาน พร้อมทั้งการบริการ ให้คำปรึกษา อบรม แก่แรงงานต่างชาติ ในสถานการณ์ที่เป็นเหตุสุดวิสัยที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เช่น การปิดตัวของบริษัท การค้างจ่ายเงินเดือน โดยหากเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวแรงงานต่างชาติสามารถขอเปลี่ยนสถานที่

ทำงานได้ รวมถึงการจัดการการเข้าออกประเทศ และจัดตั้งระบบระหว่างกระทรวงการจ้างงานและแรงงาน และกระทรวงยุติธรรม (EPS Employment Permit System, 2558)

วัตถุประสงค์ของระบบอนุญาตทำงาน เพื่อเป็นการขจัดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในสถานประกอบการของสาธารณรัฐเกาหลี และเพื่อเป็นการคุ้มครองและรักษาสิทธิของผู้ใช้แรงงานต่างชาติ โดยรัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลี และหน่วยงานราชการเป็นผู้ควบคุม ดูแล รับผิดชอบ และดำเนินการระบบจ้างงานแรงงานต่างชาติโดยตรง เพื่อรักษาสิทธิประโยชน์ของผู้ใช้แรงงานต่างชาติ และเพื่อการดำเนินงานด้วยความโปร่งใส นำเข้าแรงงาน ภายใต้ชื่อสัญญา MOU โดยมีเป้าหมายว่าระบบดังกล่าวจะสามารถขจัดปัญหาการเอารัดเอาเปรียบจากนายหน้าค้าแรงงาน มีศูนย์ส่งเสริมการจ้างงานตั้งอยู่ทั่วประเทศเพื่อรับผิดชอบดูแลแรงงานต่างชาติ (EPS Employment Permit System, 2558)

ประเภทงานที่ต้องการแรงงานต่างประเทศ ได้แก่ งานเกษตรและปศุสัตว์ (Agriculture and Stockbreeding) งานอุตสาหกรรม (Manufacturing Industry) และงานก่อสร้าง โดยมีระยะเวลาทำงาน ตามกำหนดในวีซ่าอนุญาตทำงานประเภท E-9 จะได้รับอนุญาตให้ทำงาน 3 ปี และหากนายจ้างยื่นเรื่องต่อหน่วยงานประสงค์จะจ้างต่อไป 1 ปี 10 เดือน รวมระยะเวลาจ้างครั้งแรก 4 ปี 10 เดือน เมื่อครบกำหนดหากนายจ้างประสงค์จะจ้างต่อเป็นครั้งที่ 2 แรงงานต้องเดินทางกลับประเทศต้นทาง จึงจะสามารถกลับมาทำงานครั้งที่ 2 ได้อีก 4 ปี 10 เดือน รวม 2 ครั้ง ระยะเวลาจ้าง 9 ปี 8 เดือน (EPS Employment Permit System, 2558)

ผู้ที่จะเข้าไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีจะต้องทำตามขั้นตอนต่อไปนี้ คือ ตรวจสอบคุณสมบัติ เรียนและสอบภาษาเกาหลี ขึ้นทะเบียนผู้หางานในสาธารณรัฐเกาหลีกับกรมจัดหางาน เซ็นสัญญาจ้างงาน เรียนภาษาเกาหลีคอร์สเตรียมบิน อบรมเตรียมพร้อมทำงาน (EPS Employment Permit System, 2558)

4.2 การสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มแรงงาน

ข้อมูลในส่วนของการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มตัวอย่างของแรงงานคนไทยที่เคยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี และแรงงานคนไทยที่กำลังทำงานอยู่ในสาธารณรัฐเกาหลีในปัจจุบัน จากผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมด จำนวน 13 คน สามารถแสดงผลการศึกษาดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 ข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์	เพศ	อายุ	ภูมิลำเนา	การศึกษา	อาชีพในเกาหลี	ระยะเวลาในการพำนัก	ประเภทวีซ่า
รายที่ 1	หญิง	58	เชียงใหม่	มัธยมศึกษา (มศ.5)	มัคคุเทศก์	2552 - 2561 (9 ปี)	Non-Visa
รายที่ 2	หญิง	32	ลำปาง	ปริญญาโท ศาสนศาสตร์	■ ฟรีแลนซ์ ■ สอนภาษาไทยให้คนเกาหลี ■ สอนภาษาเกาหลีให้คนไทย ■ รับแปลเอกสาร (เกาหลีเป็นไทย) ■ ขายของออนไลน์	2557 - ปัจจุบัน (มากกว่า 8 ปี)	Visa – F6 แต่งงาน
รายที่ 3	หญิง	26	พิจิตร	ปริญญาตรี รัฐประศาสน-ศาสตร์	เกษตรกร	พ.ค. 65 - ก.ค. 65 (2 เดือน)	Visa – E9 แรงงาน
รายที่ 4	หญิง	32	ลำปาง	มัธยม 6	หมอนวดในร้านนวดแผนไทย	2561 - ปัจจุบัน (มากกว่า 5 ปี)	Non-Visa
รายที่ 5	ชาย	29	ลำปาง	มัธยม 3	■ การจ้างรายงานแบบรายวัน ■ เชฟร้านอาหารไทย ■ โรงงานอุตสาหกรรมเหล็ก	2559 - ปัจจุบัน (มากกว่า 6 ปี)	Non-Visa
รายที่ 6	ชาย	27	เชียงราย	ปริญญาตรี รัฐประศาสน-ศาสตร์	โรงงานอุตสาหกรรมการผลิต	2561 - ปัจจุบัน (มากกว่า 5 ปี)	Visa – E9 แรงงาน
รายที่ 7	หญิง	40	อำนาจเจริญ	ปริญญาตรี บัญชีและการบริหารธุรกิจ	หมอนวดในร้านนวดแผนไทย	2559 - ปัจจุบัน (มากกว่า 6 ปี)	Non-Visa
รายที่ 8	หญิง	46	นครศรีธรรมราช	ปวช. บริหารธุรกิจการตลาด	หมอนวดในสปา	2560 - ปัจจุบัน (มากกว่า 5 ปี)	Non-Visa
รายที่ 9	หญิง	28	อุบลราชธานี	มัธยม 6	งานในโรงงานอุตสาหกรรม	2558 - ปัจจุบัน (มากกว่า 7 ปี)	Visa – E9 แรงงาน

ผู้ให้สัมภาษณ์	เพศ	อายุ	ภูมิลำเนา	การศึกษา	อาชีพในเกาหลี	ระยะเวลาในการพำนัก	ประเภทวีซ่า
รายที่ 10	หญิง	53	นครพนม	มัธยม 6	งานในโรงงานอุตสาหกรรม	2545 - ปัจจุบัน (มากกว่า 19 ปี)	Visa – F6 แต่งงาน
รายที่ 11	ชาย	25	เชียงราย	ปริญญาตรี มนุษยศาสตร์ สาขาภาษาเกาหลี	เกษตรกร	พ.ค. - ก.ค. 65 (2 เดือน)	Visa – E9 แรงงาน
รายที่ 12	ชาย	41	แม่ฮ่องสอน	ปวส.	งานในโรงงานอุตสาหกรรม	2560 - ปัจจุบัน (มากกว่า 5 ปี)	Non-Visa
รายที่ 13	หญิง	34	เชียงราย	ปริญญาตรี สาขาการจัดการทั่วไป	งานร้านอาหาร	2559 - ปัจจุบัน (มากกว่า 6 ปี)	Non-Visa

จากตารางที่ 1 จำนวนผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมด จำนวน 13 คน จากผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นแรงงานคนไทยที่เคยทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี และแรงงานคนไทยที่กำลังทำงานอยู่ในสาธารณรัฐเกาหลี เป็นเพศหญิงมากกว่าเพศชาย โดยมีเพศหญิงทั้งหมด จำนวน 9 คน และเพศชาย จำนวน 4 คน อยู่ในช่วงอายุน้อยสุดที่ 25 ปี และมากที่สุดที่ 58 ปี ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดลำปาง จำนวน 3 คน เชียงราย จำนวน 3 คน เชียงใหม่ จำนวน 1 คน พิจิตร จำนวน 1 คน อำนาจเจริญ จำนวน 1 คน นครศรีธรรมราช จำนวน 1 คน อุบลราชธานี จำนวน 1 คน นครพนม จำนวน 1 คน และแม่ฮ่องสอน จำนวน 1 คน สำเร็จการศึกษาในระดับการศึกษาภาคบังคับ[4] จำนวน 1 คน ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน[5] จำนวน 4 คน ระดับวิชาชีพ[6] จำนวน 2 คน ระดับปริญญาตรี จำนวน 5 คน และระดับปริญญาโท จำนวน 1 คน โดยผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับงานและลักษณะงานที่ทำในสาธารณรัฐเกาหลี โดยแบ่งตามประเภทดังต่อไปนี้ คือ 1) งานเกษตรและปศุสัตว์ จำนวน 2 คน 2) งานอุตสาหกรรม จำนวน 5 คน 3) งานด้านบริการ จำนวน 5 คน 4) งานอื่นๆ จำนวน 1 คน โดยประกอบด้วยแรงงานผิดกฎหมาย (Non-Visa) จำนวน 7 คน แรงงานถูกกฎหมาย (Visa-E9) จำนวน 4 คน และแรงงานที่ทำการจดทะเบียนสมรสกับคนเกาหลี จำนวน 2 คน

ผู้ให้สัมภาษณ์ เริ่มมีการเข้าไปทำงานตั้งแต่ พ.ศ. 2545 และยังมีแรงงานที่เดินทางเข้าไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี ในปี พ.ศ. 2565 โดยจะเห็นได้ว่ามีการเดินทางเข้าไปทำงาน

[4] ระดับการศึกษาภาคบังคับ คือ ตั้งแต่ ประถมศึกษาปีที่ 1 ถึง มัธยมศึกษาปีที่ 3

[5] ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ ตั้งแต่ ประถมศึกษาปีที่ 1 ถึง มัธยมศึกษาปีที่ 6

[6] ระดับวิชาชีพ คือ ประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) และประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.)

อย่างต่อเนื่อง ซึ่งแรงงานได้รับรู้ข้อมูล ข่าวสารการทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีผ่านช่องทางการบอกต่อจากญาติ และคนรู้จักมากที่สุด จำนวน 6 คน จากระบบอนุญาตทำงาน จำนวน 5 คน และจากนายจ้าง หรือคนเกาหลีชักชวนให้มาทำงาน จำนวน 2 คน

ในส่วนของสัญญาการจ้างงาน จะมีการระบุที่แน่นอนเฉพาะแรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานผ่านระบบอนุญาตทำงานเท่านั้น นอกจากนั้น จะไม่มีสัญญาจ้างที่แน่นอน และไม่สามารถระบุได้

ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่รับทราบข้อมูลข่าวสารการเข้าไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีผ่านระบบจัดหางานในระบบอนุญาตทำงาน และได้เคยทำการสมัครเพื่อเข้าไปทำงานผ่านระบบดังกล่าว หากแรงงานที่ได้รับคะแนนสูง หรือเคยทำงานในลักษณะดังกล่าวอยู่ก่อนแล้ว หรือมีทักษะทางภาษาที่ดี จะได้รับเลือกก่อนเป็นอันดับต้นๆ จากนายจ้างและสถานประกอบการที่ต้องการแรงงานจากต่างชาติ แต่อย่างไรก็ดี ยังมีแรงงานที่สอบผ่านแต่ไม่ได้รับการคัดเลือก และแรงงานที่ไม่ผ่านการคัดเลือกจากระบบอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากทักษะของแรงงานที่ต่ำกว่าผู้ผ่านการคัดเลือก หรือด้วยขั้นตอนการเลือกแรงงานจากนายจ้าง และสถานประกอบการที่ซับซ้อนก็ดี รวมถึงระยะเวลาในการรอให้นายจ้างหรือสถานประกอบการเลือกเพื่อให้แรงงานสามารถเข้าไปทำงานได้ ต้องใช้ระยะเวลาที่นานเกินไป ที่ส่งผลให้แรงงานเหล่านั้นไม่ได้รับเลือกให้เข้าไปทำงานแบบถูกกฎหมาย แต่เพื่อให้ตนเองสามารถเข้าไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีได้ แรงงานจึงต้องหาช่องทางอื่นๆ เช่น การสอบถามจากคนรู้จักที่เคยเข้าไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี หรือ การใช้วีซ่าท่องเที่ยวที่สาธารณรัฐเกาหลีเปิดให้คนไทยสามารถพำนักอยู่ในสาธารณรัฐเกาหลีได้ไม่เกิน 90 วัน ต่อครั้ง แต่แรงงานอยู่เกินกำหนดและลักลอบทำงานโดยผิดกฎหมาย ก่อให้เกิดการอพยพแรงงานระหว่างประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากแรงงานมองเห็นโอกาสในการได้รับค่าจ้างที่สูงกว่าการทำงานในประเทศไทย แม้ว่าแรงงานกลุ่มนั้นจะต้องไปเสี่ยงต่อการทำงานที่ไม่แน่นอน ไม่รู้แม้กระทั่งว่าวันนี้จะมีนายจ้างเลือกเราให้ไปทำงานหรือไม่ หรืองานที่ต้องทำเกี่ยวกับอะไร แต่แรงงานเหล่านั้นก็ยินดีที่จะฝ่าฝืนกฎหมายการจ้างงาน เนื่องจากเห็นถึงผลตอบแทนจากค่าจ้างที่สูงมากเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ แรงงานบางส่วนยังเข้าไปทำงานเนื่องจากการถูกชักชวนจากเพื่อน หรือคนรู้จักที่ทำงานอยู่ในสาธารณรัฐเกาหลีมาก่อนแล้ว และจากนายจ้างคนเกาหลีเองที่ชักชวนให้แรงงานไปทำงานกับตนเอง รวมถึงการรับรู้ข่าวสารจากแหล่งสังคมออนไลน์ เช่น การเข้าไปทำงานนวดของแรงงาน ซึ่งแรงงานเองก็ทราบว่างานนวดเป็นอาชีพที่สงวนให้เฉพาะผู้พิการทางสายตาเท่านั้นที่จะสามารถประกอบอาชีพนี้ได้อย่างถูกกฎหมาย ตามกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลี (กระทรวงแรงงาน, 2562) แต่งานดังกล่าวก็ยังเป็นที่นิยมและดึงดูดให้แรงงานไทยเข้าไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลี

ตารางที่ 2 ข้อมูลสถานการณ์ที่ทำให้ตัดสินใจไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีของผู้ให้สัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์	ปัจจัยภายใน					ปัจจัยภายนอก				
	หนี้สิน	ว่างงาน	เปลี่ยนงาน	ระดับภาษา		เศรษฐกิจ	การเมือง	สังคม	ขัดแย้ง	อื่นๆ
				เกาหลี	อื่นๆ					
รายที่ 1					✓ อังกฤษ					✓
รายที่ 2				✓				✓		
รายที่ 3	✓			✓	✓ อังกฤษ	✓	✓	✓		
รายที่ 4	✓					✓	✓	✓		
รายที่ 5	✓		✓			✓		✓		
รายที่ 6			✓	✓	✓ อังกฤษ	✓		✓		
รายที่ 7	✓				✓ อังกฤษ	✓	✓			
รายที่ 8									✓	
รายที่ 9				✓	✓ จีน	✓		✓		
รายที่ 10								✓		
รายที่ 11		✓	✓	✓		✓		✓		
รายที่ 12						✓				✓
รายที่ 13	✓				✓ อังกฤษ	✓				

จากตารางที่ 2 พบว่าผู้ให้สัมภาษณ์มีสถานการณ์ที่ทำให้ตัดสินใจเข้าไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี ทั้งจากปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอก อันประกอบด้วย 1) ปัจจัยภายในด้านภาระหนี้สิน จำนวน 5 คน 2) ภาวะว่างงานหลังสำเร็จการศึกษา จำนวน 1 คน 3) ความต้องการเปลี่ยนงาน จำนวน 4 คน 4) สามารถสื่อสารภาษาเกาหลีได้อยู่แล้ว จำนวน 4 คน ภาษาอังกฤษ จำนวน 5 คน และภาษาจีน จำนวน 1 คน ทั้งนี้ หากแรงงานสามารถสื่อสารภาษาเกาหลีได้แสดงให้เห็นว่าแรงงานมีการเตรียมความพร้อมในการเข้าไปทำงาน เนื่องจาก

ภาษาเกาหลีจะเป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตในสาธารณรัฐเกาหลีในการสื่อสารกับนายจ้างและเพื่อนร่วมงานที่เป็นคนเกาหลี และอาจจะเป็นประโยชน์ในการติดต่อทำธุรกรรมต่างๆ ได้ 5) ปัจจัยภายนอกด้านเศรษฐกิจ จำนวน 9 คน 6) ด้านการเมือง จำนวน 3 คน 7) ด้านสังคม จำนวน 8 คน 8) ด้านความขัดแย้ง จำนวน 1 คน 9) ด้านอื่นๆ จำนวน 2 คน จากผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมด จำนวน 13 คน ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความต้องการเข้าไปทำงานยังสาธารณรัฐเกาหลี มีปัจจัยด้านเศรษฐกิจเป็นปัจจัยหลัก ที่ส่งผลต่อกลุ่มเป้าหมายมากที่สุด

ผลจากการศึกษาปัจจัยที่ทำให้แรงงานไทยต้องการทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีนั้น สะท้อนให้เห็นถึงทฤษฎีแรงจูงใจ 5 ขั้นของมาสโลว์ อันประกอบไปด้วย ความต้องการด้านกายภาพ (Physiological Needs) ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (Safety Needs) ความต้องการได้รับการยกย่อง หรือมีฐานะสูงเด่นในสังคม (Esteem Needs) และความต้องการประสบความสำเร็จในชีวิต (Self-Actualization) โดยจากการศึกษา การที่ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ เป็นปัจจัยสำคัญต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานของกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ จึงสามารถอนุมานได้ว่ากลุ่มตัวอย่างเกิดความต้องการด้านกายภาพมากที่สุด แรงงานต้องการหาเงิน เนื่องจากเงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจ เพื่อตอบสนองความต้องการของตนเองผ่านการซื้อสินค้าเพื่ออุปโภคและบริโภค อีกทั้งแรงงานยังมีความต้องการทางด้านสังคมจากการเห็นคนรอบข้างไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี จึงเกิดการเลียนแบบเพื่อให้เป็นที่ยอมรับจากสังคมที่ตนเองอาศัยอยู่ด้วย รวมถึงความต้องการความมั่นคงปลอดภัยต่อชีวิตของตนเอง โดยความต้องการให้ผู้ปกครอง ในที่นี่ซึ่งหมายถึงรัฐบาลของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีเป็นผู้ดูแลและปกป้องชีวิตของตนแทนรัฐบาลในประเทศตนเอง เนื่องจากแรงงานเกิดความไว้ใจมากกว่า และแรงงานที่อาศัยอยู่ในสาธารณรัฐเกาหลีมากกว่า 3 ปีขึ้นไป เกิดความผูกพันกับสังคม และวัฒนธรรมมากขึ้น แม้ว่าจะมีบางรายที่ต้องการกลับมาใช้ชีวิตยังประเทศบ้านเกิด

ตารางที่ 3 ข้อมูลรายได้ รายจ่าย และเงินออมของผู้ให้สัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์	รายได้ (วอน/บาท)			รายจ่าย (วอน/บาท)						เงินออม (วอน/บาท)	
	เงินเดือน	OT	รวม	อาหาร	ใช้จ่าย	ประกัน	เช่าบ้าน	อื่นๆ	รวม	เงินออม	ส่งกลับ
รายที่ 1	₩ 3,815,000 ฿106,820	₩5,000 ฿1,400	₩3,865,000 ฿108,220	₩3000,000 ฿8,400	₩380,000 ฿8,400	₩63,000 ฿1,764	อยู่กับลูกสาวของเจ้านาย	₩375,000 ฿10,500	₩1,118,000 ฿31,304	₩747,000 ฿20,916	₩2,000,000 ฿56,000
รายที่ 2	รายได้ไม่สามารถระบุได้เนื่องจากรายได้หลักมาจากสามีและงานจ้างรายชิ้น ซึ่งไม่ได้ทำเป็นประจำ			₩4000,000 ฿11,200	₩1000,000 ฿2,800	₩6000,000[7] ฿16,800	₩100,000,000[8] ฿2,800,000	-	₩1,100,000 ฿30,800	₩83,000 ฿2,324	ไม่ได้ส่งกลับ
รายที่ 3	₩1,822,480 ฿51,029.44	-	₩1,822,480 ฿51,029.44	₩380,000 ฿10,640	₩115,000 ฿3,220	-	₩2000,000 ฿5,600	₩375,000 ฿10,500	₩1,070,000 ฿29,960	₩377,480 ฿10,569.44	₩375,000 ฿10,500
รายที่ 4	₩1,700,000 ฿47,600	₩500,000 ฿14,000	₩2,200,000 ฿61,600	₩500,000 ฿14,000	₩200,000 ฿5,600	-	-	-	₩700,000 ฿19,600	-	₩1,500,000 ฿42,000
รายที่ 5	₩2,600,000 ฿72,800	-	₩2,600,000 ฿72,800	₩600,000 ฿16,800	₩400,000 ฿11,200	-	₩1,320,000[9] ฿36,960	-	₩1,320,000 ฿36,960	₩280,000 ฿7,840	₩1,000,000 ฿42,000
รายที่ 6	₩1,910,000 ฿53,480	₩1,030,500 ฿28,854	₩2,940,500 ฿82,334	₩500,000 ฿14,000	₩100,000 ฿2,800	₩21,000 ฿588	-	₩79,000 ฿2,212	₩700,000 ฿19,600	₩240,000 ฿6,734	₩2,000,000 ฿56,000
รายที่ 7	₩1,700,000 ฿47,600	₩500,000 ฿14,000	₩2,200,000 ฿61,600	₩600,000 ฿16,800	₩200,000 ฿5,600	-	-	₩200,000 ฿5,600	₩1,000,000 ฿28,000	₩200,000 ฿5,600	₩1,000,000 ฿28,000

[7] ผู้ให้สัมภาษณ์ จ่ายค่าประกันให้สมาชิกทุกคนในครอบครัวของตนเอง แบบรายปี

[8] ผู้ให้สัมภาษณ์เช่าบ้านในรูปแบบอพาร์ทเมนต์ (아파트) และต้องทำการจ่ายค่าเช่าครั้งเดียวแบบเป็นเงินก้อน ซึ่งจะสามารถพักอาศัยในอพาร์ทเมนต์ โดยผู้ให้เช่าหรือเจ้าของบ้านจะนำเงินส่วนนั้นไปลงทุนในกิจการอื่นๆ ก่อน หากผู้เช่าต้องการจะออกจากที่พักนั้นๆ ผู้ให้เช่าจะต้องคืนเงินในส่วนนั้นให้แก่ผู้เช่าทั้งหมด หรือหักค่าใช้จ่ายในค่าเสื่อมสภาพของห้องและคืนเงินให้ผู้เช่าเดิมทั้งหมด เพื่อทำการปล่อยเช่าใหม่

การเช่าที่อยู่อาศัยของเกาหลี จะแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

1) การเช่าแบบ 전세 (ชอนเซ) คำอธิบายตามพจนานุกรมของสถาบันภาษาเกาหลีแห่งชาติ คือ การเช่าแบบชอนเซ; เงินค่าเช่าแบบชอนเซ คือ การเช่าอาคารจากคนที่ถือครองอาคารอยู่มาใช้ โดยมีการฝากเงิน จำนวนหนึ่งตามที่ตกลงกันไว้ตามระยะเวลาที่กำหนด

2) การเช่าแบบ 월세 (วอลเซ) คือ การเช่าบ้านรายเดือน, การเช่าห้องรายเดือน, ค่าเช่ารายเดือน

[9] 1,320,000 วอน มาจาก เงินมัดจำค่าห้อง 1,000,000 วอน (โดยจะได้คืนภายหลังที่ออกจากที่พักนั้น) และค่าเช่ารายเดือน 320,000 วอน (อาศัยอยู่กับสามีชาวเกาหลี ซึ่งเช่าบ้านแบบชอนเซ)

ผู้ให้สัมภาษณ์	รายได้ (วอน/บาท)			รายจ่าย (วอน/บาท)						เงินออม (วอน/บาท)	
	เงินเดือน	OT	รวม	อาหาร	ใช้จ่าย	ประกัน	เช่าบ้าน	อื่นๆ	รวม	เงินออม	ส่งกลับ
รายที่ 8	₩5,000,000 ฿140,000	-	₩5,000,000 ฿140,000	₩300,000 ฿8,400	₩375,000 ฿10,500	₩10,000 ฿28,000	-	-	₩685,000 ฿19,180	₩2,315,000 ฿64,820	₩2,000,000 ฿56,000
รายที่ 9	₩2,800,000 ฿78,000	₩1,200,000 ฿33,600	₩4,000,000 ฿112,000	₩300,000 ฿8,400	₩1,000,000 ฿28,000	₩5,000 ฿140	₩170,000 ฿4,760	₩5,000 ฿140	₩1,480,000 ฿41,440	-	₩2,520,000 ฿70,560
รายที่ 10	₩2,500,000 ฿70,000	₩700,000 ฿19,600	₩3,200,000 ฿89,600	₩500,000 ฿14,000	₩300,000 ฿8,400	₩500,000[10] ฿14,000	₩20,000,000[11] ฿560,000	-	₩1,300,000 ฿36,400	₩1,900,000 ฿53,200	-
รายที่ 11	₩1,900,000 ฿53,200	-	₩1,900,000 ฿53,200	₩200,000 ฿5,600	₩100,000 ฿2,800	-	₩200,000 ฿5,600	-	₩500,000 ฿14,000	-	₩1,400,000 ฿39,200
รายที่ 12	₩2,300,000 ฿64,400	-	₩2,300,000 ฿64,400	₩500,000 ฿14,000	₩200,000 ฿5,600	-	-	₩200,000 ฿5,600	₩900,000 ฿25,200	₩400,000 ฿11,200	₩1,000,000 ฿28,000
รายที่ 13	₩2,500,000 ฿70,000	₩400,000 ฿11,200	₩2,900,000 ฿81,200	-	₩200,000 ฿5,600	-	-	-	₩200,000 ฿5,600	₩1,200,000 ฿33,600	₩1,500,000 ฿42,000

[10] ผู้ให้สัมภาษณ์จ่ายค่าประกันรายปี

[11] ผู้ให้สัมภาษณ์เช่าบ้านในรูปแบบอพาร์ทเมนต์ (오피스) และต้องทำการจ่ายค่าเช่าครั้งเดียวแบบเป็นเงินก้อน ซึ่งจะสามารถพักอาศัยในอพาร์ทเมนต์ โดยผู้ให้เช่าหรือเจ้าของบ้านจะนำเงินส่วนนั้นไปลงทุนในกิจการอื่นๆ ก่อน หากผู้เช่าต้องการจะย้ายออกจากที่พักนั้นๆ ผู้ให้เช่าจะต้องคืนเงินในส่วนนั้นให้แก่ผู้เช่าทั้งหมด หรือหักค่าใช้จ่ายในค่าเสื่อมสภาพของห้องและคืนเงินให้ผู้เช่าเดิมทั้งหมด เพื่อทำการปล่อยเช่าใหม่

จากตารางที่ 3 พบว่าผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ รายจ่าย และเงินออม พบว่ากลุ่มตัวอย่างมีรายได้รวมต่อเดือนอยู่ระหว่าง 1,822,480 วอน หรือประมาณ 51,029.44 บาท ไปจนถึง 5,000,000 วอน หรือประมาณ 140,000 บาท ต่อเดือน ขึ้นอยู่กับประเภทงาน โดยรายได้น้อยที่สุดได้แก่อาชีพเกษตรกรรม และอาชีพที่ได้รายได้มากที่สุดได้แก่อาชีพด้านการบริการ ได้แก่ หมอนวดในสปา และอีกหนึ่งอาชีพที่ได้รับค่าแรงที่แน่นอนคือการเข้าไปทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม เช่น อะไหล่ หรือ ส่วนประกอบในรถยนต์ และโรงงานเกี่ยวกับอุปกรณ์ที่ทำจากเหล็ก และจากพลาสติก

ทั้งนี้ แม้ว่าแรงงานจะได้รับรายได้มากกว่าแรงงานที่ทำงานให้ประเทศไทย ในงานลักษณะเดียวกัน แต่แรงงานก็ยังมีค่าใช้จ่ายในแต่ละเดือนที่จำเป็นต้องจ่ายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้อยู่ด้วย อันได้แก่ ค่าอาหาร ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับของใช้จำเป็น ค่าเช่าบ้าน ค่าประกัน รวมถึงเงินออมและเงินที่แรงงานจะส่งกลับไปยังประเทศบ้านเกิดของตนเอง

อย่างไรก็ดี แรงงานผิดกฎหมาย จะไม่มีการจ่ายค่าประกัน เนื่องจากแรงงานมักมองว่าการทำประกันนั้นไม่ใช่สิ่งจำเป็น และตัวแรงงานเองไม่ได้ป่วยบ่อย กอปรกับแรงงานผิดกฎหมายค่อนข้างที่มีการระมัดระวังตนเองเป็นอย่างมากเพื่อไม่ให้เป็นจุดสนใจของตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ดังนั้น จึงไม่เห็นความจำเป็นของการทำประกันมากนัก

ตารางที่ 4 ข้อมูลสวัสดิการที่ได้รับของผู้ให้สัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์	ประเภท VISA	สวัสดิการที่ได้รับ									หมายเหตุ
		1*	2*	3*	4*	5*	6*	7*	8*	9*	
รายที่ 1	Non-Visa	-	-	-	-	-	✓	-	-	✓	1* ประกันกำหนดกลับประเทศ (เงินรางวัลเมื่อสิ้นสุดสัญญาจ้าง) 2* ประกันค่าเดินทางกลับประเทศ 3* ประกันการจ่ายเงินเดือน 4* ประกันภัย 5* ประกันสุขภาพ 6* ประกันเจ็บป่วยและอุบัติเหตุอันเนื่องมาจากการทำงาน 7* ประกันการจ้างงาน 8* กองทุนเงินบำนาญแห่งชาติ 9* สวัสดิการด้านอื่นๆ
รายที่ 2	Visa – F6 แต่งงาน	-	-	-	-	✓	-	-	-	✓	
รายที่ 3	Visa – E9 แรงงาน	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	
รายที่ 4	Non-Visa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
รายที่ 5	Non-Visa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
รายที่ 6	Visa – E9 แรงงาน	✓	✓	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	
รายที่ 7	Non-Visa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
รายที่ 8	Non-Visa	-	-	-	-	-	-	-	-	✓	
รายที่ 9	Visa – E9 แรงงาน	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	
รายที่ 10	Visa – F6 แต่งงาน	-	-	-	✓	✓	✓	-	✓	-	
รายที่ 11	Visa – E9 แรงงาน	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	
รายที่ 12	Non-Visa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
รายที่ 13	Non-Visa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

จากตารางที่ 4 พบว่าผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสวัสดิการที่ได้รับ จะเห็นได้ว่ามีเพียงแรงงานที่มีใบอนุญาตทำงานประเภท E9 แรงงานไร้ฝีมือเท่านั้นที่ได้รับสวัสดิการตามที่รัฐจัดสรรให้ นอกเหนือจากนั้น อันได้แก่แรงงานที่ได้รับสัญชาติเกาหลีไปแล้ว หรือแรงงานที่ได้รับใบอนุญาตทำงานประเภท F6 ถึงแม้ว่าจะได้รับสวัสดิการตามที่คนเกาหลีได้รับ แต่ก็ยังมีการทำประกันส่วนตัวของตนเองเพิ่มขึ้นด้วย เนื่องจากกลุ่มคนเหล่านั้นมีการวางแผนในระยะยาวเพื่อใช้ชีวิตในสาธารณรัฐเกาหลีต่อไปอีก โดยจะแตกต่างกันกับแรงงานประเภทไม่มีใบอนุญาตทำงาน กลุ่มแรงงานเหล่านี้จะไม่ดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับสวัสดิการ เนื่องจากแรงงาน

กลุ่มนี้ไม่ต้องการจะเป็นจุดสนใจของตำรวจ และเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) มากนัก ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายที่ออกมารองรับแรงงานกลุ่มนี้อยู่บ้างก็ตามแต่แรงงานไม่ได้รับทราบถึงสวัสดิการในส่วนนี้เลย ยิ่งไปกว่านั้นแรงงานเกิดความพึงพอใจต่อสวัสดิการที่นายจ้างมอบให้แล้วจึงไม่ได้มีความต้องการเพิ่มเติมประการใด

อย่างไรก็ดี กลุ่มแรงงานผิดกฎหมายจะมีเครือข่ายสังคม เพื่อคอยให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และมีการทำประกันกลุ่มเฉพาะแรงงานผีน้อย หรือแรงงานผิดกฎหมายโดยเฉพาะ รวมถึงยังมีมูลนิธิที่จะค่อยช่วยเหลือกันเมื่อแรงงานประสบปัญหา หรือประสบอุบัติเหตุในการดำเนินชีวิตในสาธารณรัฐเกาหลี เช่น หากแรงงานป่วยและต้องการล่ามเพื่อช่วยในการสื่อสารและทำธุรกรรมกับทางโรงพยาบาลก็สามารถขอความช่วยเหลือมากทางกลุ่มเครือข่ายได้

จากการศึกษาแสดงให้เห็นว่าการอนุญาตทำงานของสาธารณรัฐเกาหลีผ่านระบบอนุญาตทำงาน เป็นระบบที่เกิดขึ้นด้วยจุดประสงค์เพื่อทำหน้าที่เป็นเหมือนตลาดแรงงานที่ให้นายจ้าง หรือสถานประกอบการที่ต้องการรับแรงงานจากต่างประเทศเพื่อทำงานในประเทศของตนเอง อันเนื่องมาจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานในประเทศของตนเอง และแรงงานในประเทศนั้นไม่ต้องการทำงานในลักษณะที่เป็นงานระดับไร้ฝีมือ (Unskilled-Labor) เนื่องจากมองว่าแรงงานต่ำและงานหนัก จึงเป็นเสมือนแรงผลักดัน (Push-Pull Factor) แก่กลุ่มแรงงานต่างชาติโดยสำหรับแรงงานต่างชาติที่มาจากประเทศด้อยพัฒนา หรือประเทศกำลังพัฒนาที่มีการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจที่น้อยกว่าสาธารณรัฐเกาหลี ดังเช่นที่ได้ทำงานศึกษาในมุมมองของแรงงานคนไทยที่ทำงานในสาธารณรัฐ กลุ่มแรงงานเหล่านั้น มีทั้งจากผู้ที่มีระดับการศึกษาตั้งแต่การศึกษาขั้นพื้นฐานของไทย (มัธยมศึกษาปีที่ 3) ไปจนถึงผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีจากประเทศไทย และระดับปริญญาโท มองว่ารายได้ดังกล่าวนั้นมากเพียงพอแล้วสำหรับตนเองที่มาจากประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับของประเทศกำลังพัฒนา และด้วยปัจจัยอื่นๆ ที่เป็นปัจจัยสิ่งแวดล้อมของตัวแรงงานทั้งจากทางด้านปัจจัยภายใน เช่น ปัญหาด้านหนี้สิน การว่างงาน ความต้องการเปลี่ยนงาน และระดับภาษาที่ตัวแรงงานมีทักษะที่สามารถสื่อสารได้ รวมถึงปัจจัยภายนอกด้านเศรษฐกิจ การเมืองที่ไม่มั่นคง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการคอร์รัปชันในระบบราชการและนักการเมือง ทำให้เกิดการชุมนุมประท้วงของประชาชน ตลอดจนการรัฐประหารของทหารและเข้ายึดอำนาจทางการเมืองจากประชาชน ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาของประเทศที่ต้องสะดุดลง และเริ่มต้นใหม่อยู่บ่อยครั้ง ทำให้ขาดความต่อเนื่องของระบบเศรษฐกิจ ประกอบกับความไม่เชี่ยวชาญของผู้นำที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้นแรงงานไทยจึงขาดความเชื่อมั่นในประเทศของตนเอง และต้องการเคลื่อนย้ายออกไปทำงานยังต่างประเทศ เพื่อแสวงหาผลตอบแทนที่จะสามารถตอบสนองความต้องการของตนเองได้ ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมานี้สาธารณรัฐเกาหลีเป็นเป้าหมายหลักๆ ของแรงงานไทยที่ทำการ

เคลื่อนย้ายแรงงาน เนื่องจากเศรษฐกิจในสาธารณรัฐเกาหลี มีการเติบโตแบบก้าวกระโดดและค่าแรงขั้นต่ำก็ถูกปรับให้สูงขึ้น ประกอบกับอัตราประชากรชาวเกาหลีใต้ที่ลดลง ซึ่งอาจจะส่งผลต่อการขาดแคลนแรงงานในอนาคต

ทั้งนี้ แม้ว่าสาธารณรัฐเกาหลีเองก็มีความพยายามที่จะสร้างระบบการทำงานโดยการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ออกมา เพื่อให้นายจ้าง หรือสถานประกอบการถือเป็นข้อปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ดี ระบบนั้นยังมีความยุ่งยากและซับซ้อนมากเกินไป และไม่ได้ตอบสนองความต้องการของแรงงาน และสถานประกอบการเองก็ไม่อยากจะดำเนินการตามระบบ จึงเกิดปัญหาที่แรงงานมักจะลักลอบเข้าไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีอยู่บ่อยครั้ง หรือแม้แต่แรงงานที่ได้รับใบอนุญาตทำงานเองก็มักจะทำการหนีวีซ่า และแอบอาศัยอยู่ในสาธารณรัฐเกาหลีแบบผิดกฎหมายด้วย เพื่อตอบสนองความต้องการของตนเองทางด้านเศรษฐกิจ เพราะกลุ่มแรงงานเชื่อว่าเงินจะสามารถทำความต้องการของตนเองให้สำเร็จได้นั้นเอง

5. บทสรุป

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การตัดสินใจทำงาน และคุณภาพชีวิตของแรงงานไทยในสาธารณรัฐเกาหลี” มีวัตถุประสงค์ของการวิจัยดังนี้

(1) เพื่อศึกษาปัจจัยที่นำไปสู่การตัดสินใจในการเข้าไปทำงานของแรงงานไทยในสาธารณรัฐเกาหลี

(2) เพื่อศึกษาประสบการณ์การใช้ชีวิตของแรงงานไทยที่เคยผ่านการทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี

(3) เพื่อให้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการช่วยจัดการด้านแรงงานไทยในสาธารณรัฐเกาหลี

จากการวิเคราะห์ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่ผู้วิจัยได้กำหนดไว้ สามารถนำมาสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

5.1 สรุปผลการศึกษาปัจจัยที่นำไปสู่การตัดสินใจในการเข้าไปทำงานของแรงงานไทยในสาธารณรัฐเกาหลี

จากการศึกษาความเป็นมาของแรงงานไทยที่ไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี พบว่าแรงงานไทยเริ่มมีการเดินทางเข้าไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 เนื่องจากสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมของสาธารณรัฐเกาหลีขาดแคลนแรงงานฝีมือและแรงงานไร้ฝีมือ เนื่องจากค่านิยมการทำงานของคนเกาหลีที่นิยมเข้าทำงานในสถานประกอบการใหญ่ๆ หรือกิจกรรมที่มีเทคโนโลยีสูงเท่านั้น จึงเป็นสาเหตุให้แรงงานต่างชาติ

หลั่งไหลเข้าไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีเพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ดี ช่วงก่อน พ.ศ. 2546 กฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีไม่อนุญาตให้คนต่างชาติทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี ยกเว้นงานพิเศษบางประเภท เช่น ครูสอนภาษาต่างประเทศ และการเข้าไปฝึกอบรมการทำงานหรือเข้าไปทำงานผ่านบริษัทร่วมทุนของสาธารณรัฐเกาหลี แต่แรงงานก็ยังสามารถเข้าไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีได้ผ่านระบบฝึกงานอุตสาหกรรม (Industrial Training System: ITS) โดยการที่แรงงานเข้าไปทำงานในรูปแบบการฝึกงาน จะไม่ได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายแรงงาน ส่งผลให้แรงงานจำนวนมากหลบหนีจากการทำงานเดิมไปเป็นแรงงานผิดกฎหมายในสถานประกอบการขนาดกลาง และขนาดย่อมที่อยู่ห่างไกล ดังนั้น ในช่วง พ.ศ. 2546 รัฐบาลของสาธารณรัฐเกาหลีจึงได้ปรับจากระบบฝึกงานเพียงอย่างเดียวเป็นการใช้ควบคู่กับระบบอนุญาตทำงาน และได้นำมาใช้เพียงระบบเดียวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา

โดยระบบอนุญาตทำงานเป็นระบบที่อนุญาตให้นายจ้างที่ไม่สามารถหาคนงานในประเทศได้ สามารถจ้างคนต่างชาติมาทำงานได้ โดยผ่านรัฐหรือองค์กรเอกชน เพื่อดำเนินการนำคนงานต่างชาติเข้าประเทศ ซึ่งแรงงานที่เข้ามาทำงานผ่านระบบนี้ จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานสากลเป็นสำคัญ และมีการกำหนดขั้นตอนการรับแรงงานเข้ามาทำงานที่กำหนดโดยรัฐบาล รวมถึงประเภทของงานที่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติสามารถทำได้ อันประกอบด้วย งานเกษตรและปศุสัตว์ งานอุตสาหกรรม และงานก่อสร้าง

เมื่อมีการกำหนดประเภทงานที่ต้องการ เงินเดือนที่จะได้รับ และจำนวนแรงงานที่ต้องการเรียบร้อยแล้ว กลุ่มเป้าหมายที่สนใจซึ่งการวิจัยในครั้งนี้ได้ศึกษาถึงแรงงานไทยที่ทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีเป็นสำคัญ จะเกิดแรงจูงใจ และความต้องการเข้าไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี และจะดำเนินการสมัครเข้าไปทำงานผ่านช่องทางของระบบที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลเกาหลี แต่หากแรงงานไม่สามารถเข้าไปทำงานผ่านระบบอนุญาตทำงานได้ เมื่อแรงงานทราบข้อมูลอยู่แล้ว แรงงานจะทำการลักลอบเข้าประเทศโดยการเข้าไปในสาธารณรัฐเกาหลีผ่านใบอนุญาตพำนักชั่วคราว (VISA-ท่องเที่ยว) ซึ่งมีกำหนด 90 วัน และหลังจากนั้นผู้ที่ได้รับอนุญาตพำนักชั่วคราวเหล่านี้จะต้องเดินทางออกนอกสาธารณรัฐเกาหลี หรือกลับประเทศไทย แต่แรงงานกลุ่มนั้นที่ตั้งใจจะเข้าไปทำงานอยู่แล้วจะอยู่เกินกำหนด จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าแรงงานที่ลักลอบทำงาน หรือแรงงานผิดกฎหมายเหล่านั้นจะอยู่ในสาธารณรัฐเกาหลีมาแล้วไม่ต่ำกว่า 1 ปี เนื่องจากแรงงานให้เหตุผลว่า หากกลับออกไปแล้วจะไม่สามารถเข้ามาในสาธารณรัฐเกาหลีได้อีก และการทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีเป็นเสมือนแหล่งทำงานที่จะทำให้พวกเขาได้รับเงินเดือนที่สูงมากกว่าการทำงานในประเทศไทย ตามวุฒิการศึกษาของพวกเขา และสามารถตอบสนองความต้องการทางด้านเศรษฐกิจของพวกเขาได้ โดยส่วนใหญ่มาจากภาวะหนี้สินของตัวแรงงาน และครอบครัว รวมปัจจัยทางด้านการเมืองที่ขาดเสถียรภาพ

ทางด้านการปกครอง และการทุจริตในวงราชการและนักการเมือง ผู้นำที่ขาดความเชียวชาญและขาดภาวะความเป็นผู้นำ ผู้นำที่มาจากการรัฐประหาร สังคมที่ขาดความก้าวหน้า และสภาวะแวดล้อมที่สร้างแรงจูงใจ เช่น มีคนในท้องถิ่นเข้าไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีแล้วได้เงินเดือนสูง จนสามารถเพิ่มระดับฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวได้ จึงเกิดเป็นแรงจูงใจต่อความต้องการเข้าไปทำงานเหมือนเพื่อนบ้าน หรือญาติพี่น้อง และความขัดแย้งต่อสถานที่อยู่ในประเทศไทย

นอกจากนี้ แรงงานยังมีปัจจัยอื่นๆ ทางด้านการถูกชักชวนจากนายจ้างซึ่งเป็นคนเกาหลีมาชวนให้ไปทำงานด้วย รวมถึงกลุ่มสังคมออนไลน์ที่มีกลุ่มงานรับสมัครแรงงานที่ต้องการทำงานในสายงาน หรือกลุ่มงานนั้นๆ ที่กระจายตัวออกไปในแต่ละประเทศ

5.2 สรุปผลการศึกษาประสบการณ์การใช้ชีวิตของแรงงานไทยที่เคยผ่านการทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี

(1) การเข้าไปยังสาธารณรัฐเกาหลีของแรงงานที่มีใบอนุญาตทำงานผ่านระบบอนุญาตทำงาน กับแรงงานที่ตั้งใจเข้าไปทำงานแบบผิดกฎหมายมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง โดยแรงงานที่มีใบอนุญาตทำงานผ่านระบบอนุญาตทำงานนั้น เมื่อเข้าไปยังสาธารณรัฐเกาหลีแล้วจะต้องเข้ารับการอบรมการทำงาน ขั้นตอนการทำงาน และมีการชี้แจงเกี่ยวกับระบบการทำงาน เงินเดือน สวัสดิการ สิทธิประโยชน์ของแรงงาน ตามกฎหมายแรงงานสากลก่อนการเริ่มทำงาน ส่วนแรงงานที่ตั้งใจเข้าไปทำงานแบบผิดกฎหมาย หรือไม่ผ่านการคัดเลือกของระบบอนุญาตทำงาน มักจะเดินทางเข้าประเทศเองผ่านใบอนุญาตพำนักชั่วคราว จากการศึกษาแรงงานจะเริ่มต้นโดยการทำงานที่มีการจ้างแรงงานแบบรายวัน (아르바이트) ก่อน และไปอยู่ตามสถานที่ที่จะมีนายจ้างมารับให้ไปทำงาน โดยในวันหนึ่งๆ แรงงานจะไม่ทราบเลยว่าตนเองจะได้ทำงานเกี่ยวกับอะไร หรือไปอยู่ตามโบสถ์เพื่อรอให้คนที่โบสถ์ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานให้เกิดการเชื่อมโยงกันระหว่างแรงงานและนายจ้าง ในการจัดหางานให้กับแรงงานที่ต้องการทำงาน แต่ไม่รู้จะดำเนินการอย่างไร

จากการศึกษาพบว่า แรงงานที่ลักลอบเข้าไปทำงานแบบผิดกฎหมายมีความเสี่ยงมากกว่าแรงงานที่ได้ทำงานโดยได้รับใบอนุญาตให้ทำงาน เนื่องจากแรงงานจะไม่สามารถทราบถึงงานที่ตนเองจะได้ทำ และเสี่ยงต่อการเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ได้ง่าย เนื่องจากแรงงานเหล่านี้ไม่ได้รับการคุ้มครองใดๆ จากภาครัฐเลย หากแรงงานไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการทำงานแรงงานจะต้องหาวิธีการในการฟ้องร้องต่อนายจ้าง และจำเป็นต้องแจ้งต่อกรมแรงงานของสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งแรงงานผิดกฎหมายส่วนใหญ่จะไม่ทำการฟ้องร้องและปล่อยไป เพราะไม่อยากถูกส่งกลับประเทศ อย่างไรก็ดี แรงงานก็ยังมีการรวมกลุ่มกันเพื่อ

แจ้งข้อมูลข่าวสารให้กันและกันทราบอยู่อย่างต่อเนื่องผ่านเครือข่าย “คนไทยในเกาหลี” หรือช่องทางอื่นๆ ที่จะเป็นเครือข่ายถึงกันและกันได้

(2) ความเหลื่อมล้ำด้านเงินเดือนของแรงงานในสาธารณรัฐเกาหลี ประกอบไปด้วยปัจจัยหลายประการ ดังต่อไปนี้

- **เพศ:** ผู้ชายมักจะได้เงินเดือนมากกว่าผู้หญิง เนื่องจากในสังคมเกาหลีแต่เดิมมีการปลูกฝังวัฒนธรรมจากหลักแนวคิดของลัทธิขงจื่อ ที่เชื่อว่าผู้ชายเป็นใหญ่ และผู้ชายเป็นผู้หาเลี้ยงครอบครัว ดังนั้น ผู้ชายจึงต้องได้รับเงินเดือนที่มากกว่าเพราะต้องดูแลทั้งภรรยาและลูกๆ ความเหลื่อมล้ำทางด้านการจ่ายเงินเดือนของแต่ละเพศจึงไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะกับคนต่างชาติที่เข้าไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีเท่านั้น แต่ยังเกิดขึ้นกับคนเกาหลีเองด้วย
- **ชนชั้น:** ที่พักในสาธารณรัฐเกาหลีในหนึ่งสถานที่สามารถบ่งบอกถึงฐานะของผู้อยู่อาศัยได้ โดยแบ่งเป็นชั้นๆ ผู้ที่อยู่ชั้นบนที่สุดจะถือว่าเป็นผู้ที่มีฐานะมาก ซึ่งตรงข้ามกับผู้ที่อยู่ในชั้นล่างสุด แรงงานส่วนใหญ่ที่เข้าไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีนั้นก็มักจะได้อาศัยอยู่ชั้นล่างๆ ของที่พักเป็นส่วนใหญ่ เปรียบเสมือนเป็นการจัดลำดับชั้นแรงงาน และชนชั้นสูง จากการศึกษาแรงงานเองที่เข้าไปใช้ชีวิตอยู่ในสาธารณรัฐเกาหลี มีการพบเห็นคนเกาหลีส่วนใหญ่มักจะต้องการให้ตนเองดูดีอยู่เสมอ จึงมักจะซ่อนฐานะทางครอบครัวของตนเองไว้ด้วย
- **เชื้อชาติ:** แรงงานไทยที่เข้าไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีไม่ว่าจะผ่านระบบการอนุญาตทำงานหรือไม่ก็ตาม จะได้รับเพียงค่าแรงขั้นต่ำตามกฎหมายแรงงานมอบให้เท่านั้น แต่หลังจากนั้นอาจจะมีการปรับค่าจ้างขึ้นตามระยะเวลาที่ทำงานกับสถานประกอบการ แต่อย่างไรก็ดี หากเทียบค่าแรงของงานในระดับเดียวกับระหว่างคนต่างชาติกับคนเกาหลีนั้น คนเกาหลีย่อมได้รับค่าแรงงานที่สูงกว่า แต่นั้นก็อาจจะเป็นผลดีต่อแรงงานต่างชาติได้ เพราะอาจจะทำให้สถานประกอบการจ้างแรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม เนื่องจากสถานประกอบการจะได้รับแรงงานจำนวนมากขึ้น แต่อาจจะจากค่าตอบแทนเท่าเดิม โดยได้ผลผลิตที่มากขึ้นไปด้วย

(3) ด้านสวัสดิการ เมื่อแรงงานเข้าไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีแล้ว ในด้านการรักษาพยาบาลของแรงงานที่อาจเกิดอุบัติเหตุในระหว่างการทำงาน หรืออย่างน้อยการตรวจสุขภาพประจำปีก็ถือเป็นสิ่งสำคัญ และตามกฎหมายแรงงานเมื่อแรงงานเข้ามาทำงานผ่านระบบก็ย่อมได้รับสวัสดิการในส่วนที่ควรจะได้อยู่แล้ว ในทางกลับกันแรงงานผิดกฎหมายนั้นกลับไม่ได้รับสวัสดิการใดๆ เลย แต่จากการศึกษาในส่วนของความเป็นจริงแล้วนั้น การที่แรงงานได้ประสบอุบัติเหตุ หรืออะไรก็ตามนั้น หากแรงงานต้องการเข้าไปรักษาตัวในโรงพยาบาล แรงงานก็มีความจำเป็นจะต้องมีนายจ้าง หรือผู้แทนของนายจ้างพาไปยังสถานพยาบาลก่อนจึงจะได้รับการรักษาพยาบาลได้

(4) การใช้ชีวิตของแรงงาน จากการศึกษาพบว่าแรงงานไทยในสาธารณรัฐเกาหลีที่เข้าไปทำงานในรูปแบบผิดกฎหมายนั้น หากตำรวจลงพื้นที่เพื่อออกตรวจจะต้องทำการหลบหนีตำรวจทุกครั้ง โดยวิธีการที่สถานประกอบการใช้คือการจ้างทั้งแรงงานที่ถูกกฎหมายและแรงงานที่ผิดกฎหมายปะบนกันไป หากวันไหนที่ตำรวจลงตรวจพื้นที่ก็ให้แรงงานถูกกฎหมายทำงานตามปกติ ส่วนแรงงานผิดกฎหมายก็ให้หลบออกไปก่อน หากกรณีที่ตำรวจจับได้ว่ามีแรงงานผิดกฎหมายแรงงานนั้นจะต้องขึ้นโรงพัก และตำรวจจะทำการเช็คพาสปอร์ต และวันหมดอายุพร้อมกับตักเตือนและปล่อยออกมา หรือให้นายจ้างมารับกลับ แต่หากวันนั้นเป็นตำรวจตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) ลงตรวจสถานที่และจับได้ว่ามีแรงงานผิดกฎหมายทำงานอยู่แรงงานนั้นจะถูกนำตัวส่งกลับประเทศตรงทางทันที และไม่อนุญาตให้เข้ามายังสาธารณรัฐเกาหลีอีกในระยะเวลา 5-10 ปี ไม่ว่ากรณีใดๆ

(5) หลังจากที่แรงงานกลับมาประเทศไทยแล้ว แรงงานจะสามารถเก็บเงินได้ก้อนหนึ่งและวางแผนเพื่อที่จะทำธุรกิจของตนเองต่อไปในประเทศไทย เนื่องจากการทำธุรกิจเองนั้นจะได้รายได้มากกว่าการไปเป็นลูกจ้างในองค์กรอื่นๆ เพราะแรงงานเหล่านี้เคยได้รายได้ที่เยอะกว่านี้มาก่อนแล้ว

5.3 สรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการช่วยจัดการด้านแรงงานไทยในสาธารณรัฐเกาหลี

จากการศึกษา ผู้วิจัยพบว่าขั้นตอนการเข้ามาทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีผ่านระบบอนุญาตทำงานมีขั้นตอนที่เป็นระเบียบแบบแผนมากเกินไป จนทำให้แรงงาน และนายจ้างเจ้าของสถานประกอบการเกิดความรู้สึกยุ่งยากมากเกินไป จึงมักจะหาทางลัดให้ตนเองเพื่อไม่ต้องเข้าสมัครตามขั้นตอน ทั้งนี้ แรงงานมักจะอ้างความจำเป็นส่วนตัวของตนเอง เช่น ภาระหนี้สิน ความจำเป็นทางด้านเศรษฐศาสตร์ ซึ่งเกิดจากความต้องการส่วนตัวของแรงงานเอง ที่เป็นแรงผลักดันให้แรงงานต้องเกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานออกไปทำงานในต่างประเทศ ดังนั้น ในการศึกษาวิจัยเพื่อหาข้อเสนอแนะ ผู้วิจัยขอเสนอข้อเสนอแนะจากกลุ่มเป้าหมาย ดังนี้

(1) ข้อเสนอแนะทางด้านนโยบาย รัฐบาลของทั้งสาธารณรัฐเกาหลี และรัฐบาลของประเทศที่จะส่งออกแรงงานทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐ โดยผ่านหน่วยงานเอกชนเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในระบบการจัดการ ทั้งนี้ จะต้องอยู่ภายในการควบคุม กำกับดูแล และรับผิดชอบโดยรัฐบาล เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือมากขึ้น โดยจะต้องมีการลดขั้นตอนในการยื่นเรื่อง การสมัคร ระยะเวลาในการรอเพื่อเข้าไปทำงานลง แต่เพิ่มความปลอดภัยให้แก่แรงงาน ทั้งในด้านเงินเดือน สวัสดิการ และความเชื่อมั่นว่าแรงงานนั้นจะไม่ถูกเอาเปรียบจากกระบวนการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ หากแรงงานที่เข้าไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีแล้ว แม้จะโดยวิธีการใดๆ ควรมี

การเปิดช่วงเวลาให้นายจ้างได้นำลูกจ้างที่ไปทำงานแบบผิดกฎหมายไปดำเนินการให้ลูกจ้างสามารถทำงานแบบถูกกฎหมายได้ โดยมีเงื่อนไข คือ

- แรงงานจะต้องยังไม่อยู่เกินกำหนดใบอนุญาตพำนัก 90 วัน หลังจากที่เดินทางเข้าประเทศ
- แรงงานจะต้องทำงานในสถานประกอบการแห่งนั้นมาแล้วไม่เกินกว่า 30 วัน โดยนายจ้างจะต้องเป็นผู้ดำเนินการให้แรงงานเป็นแรงงานแบบถูกกฎหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด
- แรงงานจะต้องไม่เปลี่ยน หรือย้ายงาน หากไม่มีเหตุจำร้ายแรงภายในระยะเวลา 3 ปีของสัญญาจ้างงาน
- แรงงานจะต้องได้รับสวัสดิการตามกฎหมายแรงงานสากลทุกประการ
- แรงงานจะไม่จำเป็นต้องรับเงินผ่านนายหน้าจัดหางาน
- หากมีชาวต่างชาติที่พำนักอยู่ในสาธารณรัฐเกาหลีเกินกว่ากำหนดการอนุญาตพำนัก 90 วัน ผู้นั้นจะไม่สามารถเดินทางเข้ามายังสาธารณรัฐเกาหลีได้อีก

(2) ข้อเสนอแนะทางข้อปฏิบัติ จากเดิมแรงงานต่างชาติสามารถเข้ามาทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีได้ในกลุ่มอาชีพ งานเกษตรและปศุสัตว์ งานก่อสร้าง งานอุตสาหกรรม ผู้วิจัยมองว่าสาธารณรัฐเกาหลีอาจจำเป็นจะต้องเพิ่มกลุ่มอาชีพด้านการบริการเพิ่มขึ้นมาอีกกลุ่มอาชีพหนึ่ง ซึ่งจากการศึกษาพบว่างานด้านการบริการก็เป็นอีกกลุ่มอาชีพที่คนเกาหลีมักจะไม่นิยมทำงานในลักษณะนี้แล้ว ดังนั้น อาจจะส่งผลต่อการขาดแคลนแรงงานให้อนาคตได้ เช่น งานนวดที่เป็นอาชีพสงวนให้เฉพาะผู้พิการทางสายตา แต่ผู้พิการทางสายตาอาจจะมีจำนวนไม่มากพอเพื่อรองรับผู้ต้องการใช้บริการได้

(3) ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศผู้ส่งออกแรงงาน จากปัญหาที่พบจากการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของแรงงานออกไปทำงานยังต่างประเทศนั้น ความเป็นรัฐชาติสมัยใหม่นั้นจะต้องประกอบไปด้วย ดินแดน ประชากร รัฐบาล และอำนาจอธิปไตย หากแรงงานซึ่งก็คือประชากรของประเทศทำการเคลื่อนย้ายแรงงานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ จะทำให้ประเทศนั้นสูญเสียกำลังแรงงานที่จะพัฒนา และขับเคลื่อนเศรษฐกิจภายในประเทศของตนเอง แต่อย่างไรประเทศที่รับแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานเช่นในสาธารณรัฐเกาหลีก็ได้มีกำหนดออกมาว่าแรงงาน 1 คนสามารถทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีได้มากที่สุดไม่เกินคนละ 10 ปี[12] ในฐานะ

[12] แรงงาน 1 คนสามารถเข้าไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีได้ผ่านระบบอนุญาตทำงานตามสัญญาจ้าง 3 ปี โดยสามารถต่อสัญญาจ้างได้ 1 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 1 ปี 10 เดือน และสามารถเข้าไปทำงานผ่านระบบอนุญาตทำงานได้ 2 ครั้งต่อคน

แรงงานในรูปแบบแรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled Labor) หมายความว่า แรงงานซึ่งถือเป็นประชากรของประเทศต้นทางจะต้องเติบโต และได้รับการศึกษาจากประเทศต้นทางมาก่อนที่จะเข้าทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี และหลังจากที่ทำงานมาในระยะเวลาหนึ่งแล้ว แรงงานนั้นจะต้องกลับประเทศต้นทางของตนเองเพื่อใช้ชีวิตในปั้นปลายที่ประเทศต้นทางต่อไป โดยที่ประเทศผู้รับแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานไม่จำเป็นต้องเลี้ยงดูประชากรในวัยผู้สูงอายุ หรือวัยพึ่งพิงนั้นเลย แต่อย่างไรก็ดี แรงงานเหล่านั้นก็ได้ทำงานส่งเงินกลับมายังประเทศของตนเองเพื่อให้ครอบครัวได้ใช้จ่ายด้วย ซึ่งก็เป็นการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศต้นทางได้ แต่ก็ยังเป็นจำนวนน้อยที่จะขับเคลื่อนเศรษฐกิจ

จากการศึกษาพบว่าการที่แรงงานออกไปทำงานยังต่างประเทศ เนื่องจากประเทศของตนเองนั้นไม่สามารถจะตอบสนองความต้องการของแรงงานได้ ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าหากประเทศที่เป็นประเทศต้นทางอย่างประเทศไทยของเรา ขับเคลื่อนเศรษฐกิจแบบจริงจังมีรูปธรรม และธรรมาภิบาลจากผู้ปกครอง ประชาชนจะเกิดมุมมองใหม่ต่อเศรษฐกิจของประเทศตนเอง และมองเห็นประเทศของตนเองสามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ ทั้งนี้ แรงงานอาจจะมีการเคลื่อนย้ายออกไปทำงานในต่างประเทศลดลง และประชากรชาวไทยจะมีเสถียรภาพในการต่อรองในเวทีโลกมากขึ้นได้ โดยไม่ต้องกังวลใจเมื่อต้องเดินทางไปยังต่างประเทศในฐานะนักท่องเที่ยวอีกต่อไปด้วย

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

EPS Employment Permit System. (2558). *การคัดเลือกคนงานต่างชาติทั่วไป(E-9) – ขั้นตอนการเข้าประเทศ*. สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2565, จาก https://www.eps.go.kr/eo/NatCntnViewR.eo?natNm=th&hiMenuId=369&menuId=393

Isaranews. (2563). *สถิติคนไทย: แรงงานไทยอาศัยในเกาหลีใต้*. สืบค้นเมื่อ 23 มกราคม 2564, จาก https://www.isranews.org/infographic/86224-infoghost.html

เศกสิน ศรีวัฒนานุกูลกิจ. (2541). *คุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานไทยในญี่ปุ่น: ศึกษากรณีแรงงานนอกกฎหมาย* (รายงานการวิจัย). เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

กระทรวงแรงงาน. (2562). *แรงงานไทยในสาธารณรัฐเกาหลี*. สืบค้นเมื่อ 24 มกราคม 2564, จาก https://korea.mol.go.th/working_abroad/แรงงานไทยในสาธารณรัฐเกาหลี

ธเนศ ศรีวิชัยลำพันธ์. (2558). *เศรษฐศาสตร์แรงงาน (Labor Economics)*. สืบค้นเมื่อ 5 กันยายน 2564, จากhttp://fuangfah.econ.cmu.ac.th/teacher/thanes/files/Book%20Econ%20440%20(2015).pdf

นราธิป ชุติวงศ์. (2546). *ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาค*. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (2534). *เอกสารประกอบการเรียนการสอนจิตวิทยาทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 2). เชียงใหม่: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สุมาลี ปิตยานนท์. (2539). *เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรมนุษย์: การศึกษาและการฝึกอบรมในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

PopulationPyramid.net. (2021). *Republic of Korea 2021*. Retrieved October 23, 2021, จาก https://www.populationpyramid.net/republic-of-korea/2021/

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 15 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2567): 217-252

สาเหตุและพฤติกรรมของพลทหารใหม่กับปัญหาสารเสพติด หลักสูตรหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้[1]

สุทธิชัย รักจันทร์[2], เกรวรรณ ทองคีรี[3] และกมลพรรณ ยวนานนท์[4]

วันที่รับบทความ: 21 พฤศจิกายน 2565
วันที่แก้ไขครั้งล่าสุด: 19 กุมภาพันธ์ 2566
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 23 กุมภาพันธ์ 2566

บทคัดย่อ

บทความวิจัยสาเหตุและพฤติกรรมของพลทหารใหม่กับปัญหาสารเสพติดหลักสูตรหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้มีวัตถุประสงค์ 1) ศึกษาสาเหตุของการเกี่ยวข้องกับยาเสพติดของพลทหารใหม่ที่เข้ามารับการศึกษาในหลักสูตรทหารใหม่ ณ หน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้ 2) ศึกษาพฤติกรรมของการเกี่ยวข้องกับยาเสพติดในด้านสังคมและด้านพฤติกรรมส่วนตัวของพลทหารใหม่ที่เข้ามารับการศึกษาในหลักสูตรทหารใหม่ ณ หน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้และ 3) ศึกษาวิธีการป้องกันและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับยาเสพติดของพลทหารทหารใหม่ ณ หน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนใต้ ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิจัยเชิงคุณภาพ ผลการศึกษาวิจัยที่ได้ศึกษาผ่านพลทหารใหม่ในหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้ พบว่า 1) สาเหตุของการเกี่ยวข้องกับยาเสพติดของพลทหารใหม่ที่เข้ามารับการฝึกในหลักสูตรทหารใหม่ ณ หน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้เกิดจากเพราะความอยากลองยาเสพติด รองลงมาก็คือเกิดจากคนใกล้ชิด 2) พฤติกรรมของพลทหารใหม่ที่ไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติดประกอบไปด้วยด้านสังคม

---

[1] บทความวิจัยนี้เป็นการปรับปรุงจากงานวิจัยเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาสารเสพติดพลทหารใหม่หลักสูตรหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้ โดยผู้วิจัยได้ปกปิดชื่อหน่วยงานและใช้ชื่อแทนว่า “หน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้” ด้วยตระหนักถึงจรรยาบรรณนักวิจัยต้องปกปิดนามของหน่วยงานรวมถึงไม่ต้องการให้พื้นที่วิจัยเกิดผลกระทบใดๆ ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการพิทักษ์ผู้ให้ข้อมูลซึ่งปรากฏรายละเอียดในระเบียบวิธีการดำเนินวิจัย

[2] อาจารย์ประจำสาขาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา 90110. อีเมล: rakjan_b@hu.ac.th

[3] ผู้ช่วยวิจัย นักศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต สาขาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา 90110 อีเมล: kerawan.ton002@hu.ac.th

[4] ผู้ช่วยวิจัย นักศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต สาขาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา 90110 อีเมล: kamonpun.yaw008@hu.ac.th

กับการกระทำผิดต่างๆ และในด้านส่วนตัวส่งผลกระทบต่อทั้งต่อตนเองและครอบครัว 3) แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ณ หน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้ เป็นการปฏิบัติตามนโยบายและแผนจากกองทัพบก แนวทางในการปฏิบัติที่สำคัญ คือ แนวทางส่งเสริมให้การเรียนรู้สร้างความตระหนักและการมีส่วนร่วมในการสร้างพลังในพฤติกรรมการป้องกันยาเสพติด มีกิจกรรมกรรมสร้างสรรค์ การส่งเสริมอาชีพ การค้นหาผู้เสพยาเสพติดด้วยการจัดแบ่งกลุ่มผู้ติดยาเสพติดออกจากกลุ่มอื่นๆ และส่งเข้าทำการควบคุม บำบัดรักษา และฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ

คำสำคัญ พลทหารใหม่, สาเหตุและพฤติกรรมของการติดสารเสพติด, หน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้

Causes and Behaviors of New Soldiers with Addictive Substance Problems in a New Military Training Unit Program in the Southern Border Provinces[5]

Suttichai Rakjan[6], Kerawan Tongkiree[7], and Kamonpun Yawananon[8]

Received: 21 November 2022
Revised: 19 February 2023
Accepted: 23 February 2023

Abstract

This research article entitled Causes and Behaviors of New Soldiers with Addictive Substance Problems in a New Military Training Unit Program in the Southern Border Provinces aimed to study 1) causes of drug involvement of new soldiers to be educated in the new military program at a new military training unit in the southern border provinces, 2) behaviors related to drugs in the social and personal behavior aspects of new soldiers to be trained in the new military program at a new military training unit in the southern border provinces, and

[5] This research article is an update from the research entitled Preventing and Solving Addictive Substance Problems of New Soldiers at a New Military Training Unit Program in the Southern Border Provinces. The researcher concealed the name of the organization and used an alias. “A new military training unit in the southern border provinces”. Being aware of research ethics, the researcher must conceal the organizations involved in the research and doesn’t want the research area to be affected. In this regard, the researcher protected the informants which are detailed in the research methodology.

[6] Lecturer, Department of Politics and Government, Faculty of Political Science, Hatyai University, Songkhla, 90110. E-mail: rakjan_b@hu.ac.th

[7] Research Assistant Student in Bachelor of Political Science Program (Politics and Governments), Faculty of Political Science, Hatyai University, Songkhla, 90110. E-mail: kerawan.ton002@hu.ac.th

[8] Research Assistant Student in Bachelor of Political Science Program (Politics and Governments), Faculty of Political Science, Hatyai University, Songkhla, 90110. E-mail: kamonpun.yaw008@hu.ac.th

3) strategies to prevent and solve drug problems of new soldiers at a new military training unit in the three southern border provinces. The researcher used qualitative research methods. The research results studied through the new soldiers in a new military training unit in the southern border provinces were 1) the causes of drug involvement of new soldiers to be trained in the new soldier program at a new soldier training unit in the southern border provinces were their desire to try drugs followed by the people close to them, 2) the behaviors of the new soldiers involved in drugs included social aspects, various wrongdoings, and personal issues that affected themselves and their family, and 3) the guidelines for preventing and solving drug problems at a new military training unit in the southern border provinces followed the policies and plans from the Royal Thai Army. The main guidelines included promoting learning, awareness, and participation in empowerment in drug prevention behaviors, organizing creative activities, promoting career development, seeking for drug addicts by separating the drug addicts from other groups of soldiers and detaining, treating, and having physical and mental rehabilitation.

Keywords New Soldier, Causes and Behaviors of Addicting Addictive Substances, A New Military Training Unit in the Southern Border Provinces

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สภาพของสังคมไทยปัญหายาเสพติดกลายเป็นปัญหาสำคัญในระดับประเทศ ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาทางสังคมตามมานานาประการไม่ว่าจะปัญหาสังคม ปัญหาส่วนตัว ด้วยปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาในระดับประเทศชาติแล้วอัตราการใช้ยาเสพติดของคนไทยยังมีอย่างต่อเนื่องอีกด้วย จากสถานการณ์ดังกล่าวการแพร่ระบาดของยาเสพติดในประเทศไทย ได้กลายเป็นปัญหาสำคัญของสังคม ดังนั้น รัฐบาลประกาศสงครามยาเสพติดเพื่อเอาชนะปัญหาที่เกิดขึ้นด้วย “พลังแผ่นดิน ขจัดให้สิ้นยาเสพติด” โดยรัฐบาลได้ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 119/2564 เพื่อรวบรวมพลังแผ่นดินในการแก้ปัญหาร่วมกัน แต่อย่างไรก็ดี การแพร่ระบาดของยาเสพติด ในประเทศไทยในขณะนี้ยังไม่มีความปลอดภัย ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้พยายามรณรงค์ปราบปราม อย่างจริงจัง และเฉียบขาดมาอย่างต่อเนื่องก็ตาม

หน่วยงานทหารมีสภาพขององค์กรที่บริหารภายในแบบปิด เมื่อสังเกตปรากกฏการณ์เกี่ยวกับพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมเรื่องยาเสพติดของพลทหาร ซึ่งถูกตรวจพบว่าเสพยาเสพติดเมทแอมเฟตามีน เสพกัญชา การขายยาเสพติดในขณะเป็นพลทหาร หรือแม้กระทั่งกรณีพลทหารประจำศูนย์ฝึกทหารใหม่จังหวัดแห่งหนึ่งถูกจับกุมด้วยข้อหามียาเสพติดไว้ครอบครองเพื่อจำหน่าย จากการขยายผลจากการสุ่มตรวจปัสสาวะพลทหารจากศูนย์ฝึกทหารใหม่ พบว่าเป็นการค้ายาเสพติดให้เหล่าเพื่อนพลทหารด้วยกัน “หลังได้รับการประสานจากศูนย์ฝึกทหารใหม่ ได้ร่วมสุ่มตรวจปัสสาวะหาสารเสพติดพลทหารในสังกัด จนนำไปสู่การจับกุมพลทหารรายหนึ่งซึ่งมีพฤติกรรมเสพยาบ้า จึงขยายผลหาต้นตอจนทราบว่า ผู้ต้องหาซึ่งประจำการอยู่ในหน่วยเดียวกัน เป็นคนลักลอบนำยาบ้าเข้ามาจำหน่าย จึงวางแผนล่อซื้อยาบ้า 12 เม็ด ราคา 3,500 บาท”[9] (บรรณาธิการมติชนออนไลน์, 2561; บรรณาธิการไทยพีบีเอสออนไลน์, 2564; บรรณาธิการข่าวไทยรัฐออนไลน์, 2564; บรรณาธิการเมเนเจอร์ออนไลน์, 2557) ทั้งนี้จากกรณีเหล่านี้ผู้บัญชาการกองทัพในทุกระดับมีนโยบายจัดการแก้ปัญหาอันเกิดจากสารเสพติด ให้ทุกหน่วยประสานการปฏิบัติการจัดให้มีการสุ่มตรวจสารเสพติดในร่างกายของกำลังพลที่มีพฤติกรรมหรือแนวโน้มเสพสารเสพติดให้โทษ หากตรวจพบให้รายงานและส่งตัวเข้าบำบัดรักษาโดยด่วน หรือหากมีการกระทำในลักษณะที่ซ้ำซากก็จะลงโทษไล่ออกจากราชการ

[9] คำสัมภาษณ์ของผู้ที่ปฏิบัติการจับกุม นาวาอากาศเอกคมพันธ์ อุปลานนท์ หัวหน้าชุดปฏิบัติการพิเศษศูนย์ปฏิบัติการพลังแผ่นดินเอาชนะยาเสพติด

กรณีหน่วยฝึกทหารใหม่ที่มีหน้าที่ฝึกฝนอบรมบพลทหารใหม่ที่มีการสั่งการให้หน่วยฝึกทหารใหม่ได้กำหนดแนวปฏิบัติพลทหารใหม่ที่กลับเข้ารายงานตัวที่หน่วยเมื่อครบกำหนดการลาพักหลังจากพักช่วงการฝึก พร้อมทั้งกวดขันระเบียบวินัยทหาร ตรวจหาสารเสพติดในปัสสาวะของทหารใหม่ ณ หน่วยฝึกทหารใหม่เพื่อค้นหาการติดสารเสพติด ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามนโยบายของกองทัพบกในการป้องกันและปราบปรามไม่ให้กำลังพลของกองทัพบกยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดอย่างจริงจัง โดยผู้บัญชาการหน่วยฝึกทหารใหม่ได้มอบนโยบายและสั่งการห้ามไม่ให้กำลังพลและครอบครัว เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติดอย่างเด็ดขาดหากพบว่ามีการใช้สารเสพติดของกำลังพล จะได้รับโทษทางวินัยอย่างเด็ดขาดและดำเนินการทางกฎหมายต่อไป

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันมีแนวโน้มของปัญหาการติดสารเสพติดมาสู่บุคคลพลเรือนชายที่ผ่านการเกณฑ์ทหารเข้ามายังหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนใต้ หากปล่อยให้เกิดสถานการณ์เช่นนี้ต่อไป กล่าวคือการเปลี่ยนสถานะจากพลเรือนมาสู่การเป็นพลทหารใหม่ ภายในห้วงของการฝึกทหารใหม่จำนวน 10 สัปดาห์ การฝึกทหารใหม่ทุกนายจะอยู่ในการควบคุมของครูฝึกอย่างเคร่งครัดไม่สามารถยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดได้และเมื่อทำการฝึกจนจบเรียบร้อย พลทหารใหม่ก็จะได้รับการปล่อยกลับเยี่ยมญาติและกลับเข้ามาประจำการที่หน่วย พบว่าช่วงนี้เป็นห้วงเวลาที่พลทหารใหม่สามารถเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดและหน่วยฝึกทหารจะสุ่มตรวจสารเสพติดและตรวจหลังจากกลับจากการพักเยี่ยมญาติ (วสันต์ วุฒิวโรดม และพัลยมน สินหนัง, 2562, น. 55) โดยผลที่ตามมาหากไม่ได้ตรวจและทราบถึงปัญหาของการติดสารเสพติด ทำให้ภาพลักษณ์ของหน่วยงานหรือภารกิจที่หน่วยงานเสียหาย

การพยายามหาสาเหตุและพฤติกรรมของการติดสารเสพติดของพลทหารใหม่ นำไปสู่การวางแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดแล้วจะทำให้เกิดผลกระทบและความเสียหายต่อหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนใต้ในภาพรวมได้ในที่สุด ผลร้ายจากการที่พลทหารของหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนใต้เหล่านั้นตกเป็นทาสของยาเสพติดแล้วก็ไม่มีกำลังความคิดที่จะพัฒนา และรับการฝึกเพื่อเป็นกำลังพลหลักต่อการปฏิบัติหน้าที่ในสามจังหวัดชายแดนใต้และประเทศชาติได้

สมชาย โตศุกลวรรณ์ (2544, น. 3) อธิบายไว้ว่าสาเหตุที่ทำให้พลทหารที่มาจากบุคคลพลเรือนชายจำนวนมาก ส่วนใหญ่จะเกิดจากปัญหาภายในครอบครัวเป็นอันดับหนึ่ง ซึ่งเป็นปัญหามาจากการเกิดเปลี่ยนแปลงสภาวะแวดล้อมของภาวะทาง เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมการศึกษา อย่างรวดเร็ว ทำให้พลทหารที่มาจากบุคคลพลเรือนชาย ยากแก่การปรับตัวให้ทันต่อเหตุการณ์ ดังกล่าวได้ จึงทำให้ไม่สามารถที่จะดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างเป็นสุข ทำให้เกิดปัญหาครอบครัวตามมาเช่น การที่ครอบครัวแตกแยก บิดามารดาทะเลาะกัน

หย่าร้างกัน การที่บิดามารดาขาดการเอาใจใส่ดูแล ทอดทิ้ง จึงทำให้พลทหารที่มาจากบุคคลพลเรือนชายขาดความอบอุ่น และการเลี้ยงดูที่ไม่ดี การที่บิดามารดาประพฤติตัวที่ไม่เหมาะสม เช่น เล่นการพนัน ดื่มสุรา สูบบุหรี่ หรือยาเสพติด การที่บิดามารดาใช้อารมณ์รุนแรงกับบุตร ทำร้ายร่างกาย การที่บิดามารดามีพฤติกรรมขาดความสม่ำเสมอในการดูแลบุตร นอกจากนี้ยังมีอีกสาเหตุหนึ่งที่มีความสำคัญ คือการมีเพื่อนจะมีความสำคัญต่อพลทหารใหม่มากเพราะการคบเพื่อนที่ไม่ดีจะทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรงตามมา ในปัจจุบันหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนใต้ได้ใช้กระบวนการหลักของแนวทางกองทัพบกบำบัดในการแก้ไขและฟื้นฟูให้พลทหารที่ติดยาเสพติดให้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมไปในทางที่ดีขึ้น ทั้งเป็นหน่วยฝึกทหารใหม่ที่อยู่พื้นที่ความเจริญทางเศรษฐกิจ พลทหารใหม่ที่เข้ามาจากหลายๆ จังหวัดในภาคใต้ เพื่อมาฝึกและหลังจากฝึกทหารจนสำเร็จหลักสูตรจะมีการไปปฏิบัติการสนาม ณ สามจังหวัดชายแดนใต้ต่อไป

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เพื่อต้องการทราบถึงพฤติกรรม และสาเหตุของการเกี่ยวข้องกับยาเสพติดของพลทหารใหม่ที่เข้ามารับการฝึกตามหลักสูตรพลทหารใหม่ของหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนใต้ วิธีการโดยการนำพฤติกรรมของผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดเพื่อนำไปป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดให้เกิดผลในหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนใต้รวมทั้งระดมความคิดเห็นจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงและผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง

2. วัตถุประสงค์

(1) ศึกษาสาเหตุของการเกี่ยวข้องกับยาเสพติดของพลทหารใหม่ที่เข้ามารับการศึกษาในหลักสูตรทหารใหม่ ณ หน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนใต้

(2) ศึกษาพฤติกรรมของการเกี่ยวข้องกับยาเสพติดในด้านสังคม และด้านพฤติกรรมส่วนตัวของพลทหารใหม่ที่เข้ามารับการศึกษาในหลักสูตรทหารใหม่ ณ หน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนใต้

(3) ศึกษาวิธีการป้องกันและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับยาเสพติดของพลทหารใหม่ ณ หน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนใต้

3. แนวคิดทฤษฎี กรอบแนวคิด

3.1 แนวคิดสาเหตุที่เยาวชนก่อนมาเป็นพลทหารติดยาเสพติด

วัยรุ่นเป็นวัยที่มีการพัฒนาเอกลักษณ์ของตนเองทั้งในด้านความคิด ความเชื่อที่จะควบคุมการกระทำของตนเองให้สังคมยอมรับ วัยรุ่นจึงพยายามพัฒนาตัวตนตามธรรมชาติของวัยรุ่น โดยพัฒนาความเป็นอิสระจากบิดามารดา พัฒนาบุคลิกโดยมีการเรียนรู้จากคนรอบข้าง กลุ่มเพื่อน รวมทั้งการพัฒนาความสัมพันธ์กับบุคคลต่างๆ ในครอบครัวเดียวกัน ทั้งเพื่อนเพื่อนต่างเพศ รวมไปถึงบุคคลอื่นๆ ของสังคมจะต้องมีการพัฒนาตนเองที่สมบูรณ์ รู้จักควบคุมอารมณ์ความรู้สึกของตนเอง และความรับผิดชอบที่มากขึ้นสำหรับวัยผู้ใหญ่ต่อไป (ศุภร ชินเกตุ , 2553)

การศึกษาการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของเยาวชนก่อนมาเป็นทหารที่ติดยาเสพติดหลังจากเข้ามาเป็นพลทหารใหม่ ณ หน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้ ผู้วิจัยศึกษาถึงสาเหตุที่เยาวชนติดยาเสพติดซึ่งเป็นข้อมูลเบื้องต้น ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้พบว่าสาเหตุที่ทำให้เยาวชนติดสารเสพติดจำนวนมาก ส่วนใหญ่จะเกิดจากปัญหาภายในครอบครัวเป็นที่หนึ่ง และสาเหตุอื่นๆ ลำดับรองลงมา ดังต่อไปนี้

(1) สาเหตุทางครอบครัว การหย่าร้างของพ่อแม่ ขาดการเอาใจใส่อบรม ขาดความอบอุ่นในครอบครัว และการกระทำของครอบครัว

(2) สาเหตุจากตัวเยาวชน ความอยากรู้อยากเห็น อยากทดลอง รู้เท่าไม่ถึงการณ์ มีความเจ็บป่วยต้องใช้ยาบำบัด ได้แก่ การถ่ายทอดทางพันธุกรรมและสภาวะจิตใจเมื่อเข้าสู่วัยรุ่น

(3) สาเหตุทางเศรษฐกิจตกต่ำส่งผลให้คนว่างงานมากขึ้น และครอบครัวมีรายได้น้อย

(4) สาเหตุจากสังคมและสิ่งแวดล้อม ชุมชนที่มีการเสพยาเสพติด เรียนในสถาบันที่มียาเสพติด การห่างเหินศาสนา ไปในแหล่งสถานบันเทิงเริงรมณ์มาก และคบเพื่อนที่เสพยาเสพติด

(5) สาเหตุจากการที่เยาวชนสามารถเข้าถึงการซื้อขายยาเสพติดโดยเฉพาะยาบ้าได้ง่ายและสะดวก เนื่องจากผู้ผลิตและผู้จำหน่ายมีรายได้สูงจากการขายยาเสพติด จึงคุ้มค่าต่อการเสี่ยง ส่งผลให้สามารถซื้อยาเสพติดได้ง่ายทำให้ผู้ขายมีตลาดที่ดี และเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับผลประโยชน์ ไม่ปราบปรามอย่างจริงจัง

จากวรรณกรรมด้านการศึกษาปัญหายาเสพติดในบริบทของทหาร พฤติกรรมของทหาร กองประจำการก่อนที่เข้ารับการฝึกใช้ยาเสพติดจากหลากหลายสาเหตุ ทั้งที่เป็นปัญหาครอบครัว แตกแยกหรือไม่ได้อยู่กับครอบครัวขาดความรักความอบอุ่น แหล่งที่อยู่

สภาพแวดล้อม การได้รับความสนับสนุนจากกลุ่มเพื่อนที่เข้าไปปลูกฝังแนวคิดความเชื่อการปฏิบัติให้แก่บุคคลก่อนเข้ารับการฝึก (วสันต์ วุฒิวโรดม และพัลยมน สินหนัง, 2562, น. 65-69) งานวิจัยจำนวนมากสะท้อนว่าสาเหตุการติดยาของวัยรุ่นซึ่งเป็นวัยเดียวกับการรับราชการกองประจำการมีสาเหตุมาจากเพื่อน ด้วยการถูกชักชวน วัยรุ่นส่วนใหญ่ต้องการการยอมรับในสังคมที่อยู่ร่วมกันและอยากรู้อยากลอง

3.2 แนวคิดรูปแบบการป้องกันยาเสพติด

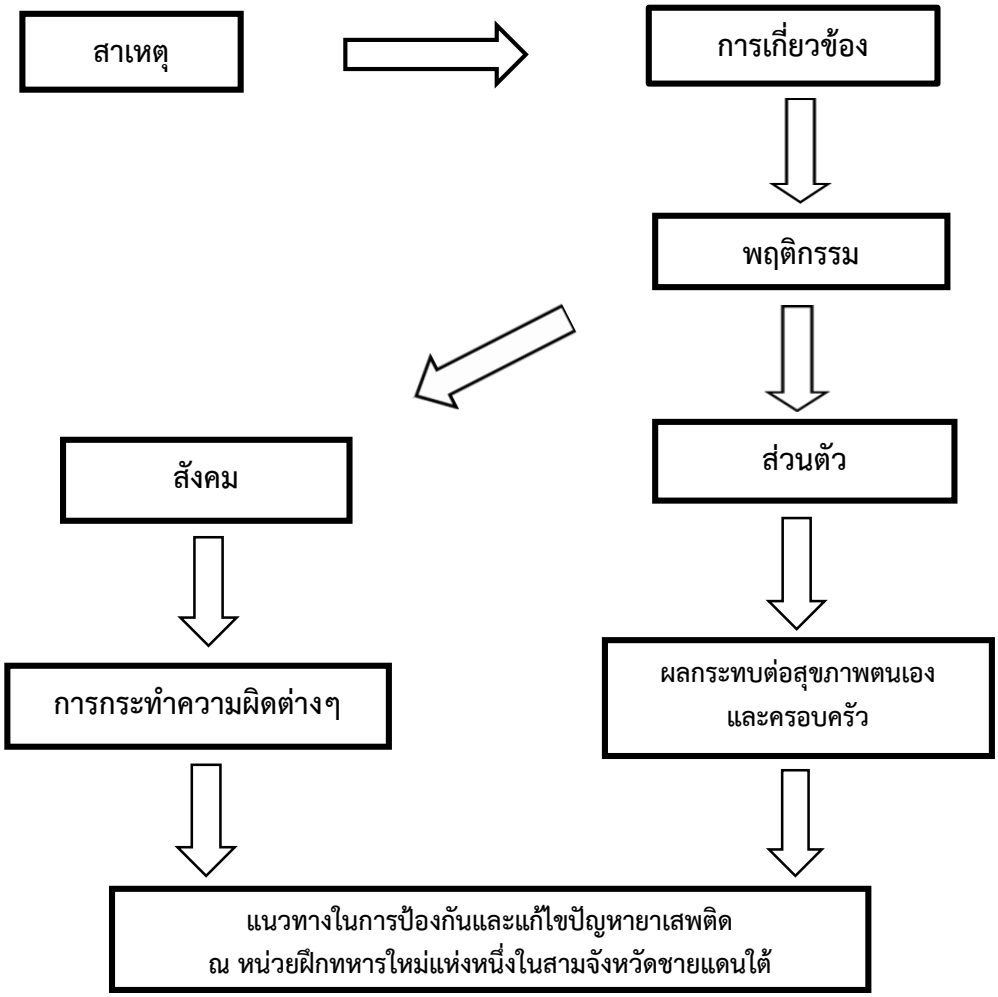
รูปแบบการป้องกันยาเสพติดในด้านการเปลี่ยนแปลงที่ตัวบุคคล ตัวยา และสิ่งแวดล้อม สามารถแบ่งรูปแบบเป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางแรกการเปลี่ยนแปลงด้านตัวบุคคล แนวคิดนี้เชื่อว่า การแก้ไขปัญหาระบบใหญ่ได้ต้องจำเป็นต้องแก้ไข 2 ประการ (ศุภร ชินเกตุ, 2553) 1) ด้านปรัชญา เหตุผล กล่าวคือมนุษย์ทุกคนมีเหตุผลพร้อมที่สนองตอบต่อข่าวสารใหม่ๆ ที่เป็นประโยชน์ย่อมทำให้บุคคลนั้นเปลี่ยนแปลงทัศนคติ แล้วมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม 2) ด้านรูปแบบสังคม เชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงของพฤติกรรมเกิดขึ้นจากอิทธิพลของบรรทัดฐานกลุ่มซึ่งบุคคลนั้นผูกพัน จากแนวทางแรกนี้นำไปใช้ต่อการกำหนดเป้าหมายของการป้องกันยาเสพติดต่อการเปลี่ยนแปลงบุคคล ได้แก่ ความรู้สึก ทัศนคติ ซึ่งเป็นองค์ประกอบภายในบุคคลและพฤติกรรม สำหรับความรู้สึกและพฤติกรรมที่ต้องการบังคับให้เกิดขึ้นคือการสร้างความหวาดกลัวพิษภัยจากยาเสพติด และต้องการให้มีการใช้ยาในลักษณะที่เหมาะสมไม่ก่อให้เกิดอันตรายหรือผลข้างเคียง แนวทางที่สองการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม แนวคิดนี้เชื่อว่าสภาพแวดล้อมมีผลต่อการเพิ่มหรือลดของยาในท้องตลาด รวมถึงการเพิ่มลดความต้องการของยาเสพติด เพราะฉะนั้นจึงต้องให้ความสำคัญกับแก่สภาพแวดล้อม มีการเปลี่ยนแปลงใน 2 ลักษณะ

(1) รูปแบบค่อยเป็นค่อยไป (Liberal Model) ด้วยการสร้างความเปลี่ยนแปลงในสภาวะแวดล้อมจำเป็นต้องให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคล และทำไปพร้อมกันกับชุมชน โดยมีชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ดึงชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางตรงและทางอ้อม เช่น การเผยแพร่ความรู้การป้องกันยาเสพติดจากผู้แทนหน่วยงานต่อชุมชนและแก้ปัญหาวัยรุ่นที่ติดยาในชุมชน อย่างเช่น การใช้ผู้นำชุมชน ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน อิหม่าม พระสงฆ์ผู้นำทางจิตวิญญาณในชุมชน สมาชิกชุมชนที่มาทำงานและร่วมกัน รับรู้ปัญหายาเสพติดและความต้องการแก้ปัญหา การใช้สภาพแวดล้อมในชุมชนที่เอื้อต่อการบำบัดฟื้นฟูการติดยาเสพติด นอกจากนี้ อาศัยความร่วมมือกับหน่วยงานรัฐให้ความรู้ (พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์ และกรรณทิวา มณีแนม, 2561; ธัญกนกรัชต์ จิรโชคนิธิชโยธร สมเดช นามเกตุ และพระครูจิรธรรมธัช, 2565, น. 26)

(2) รูปแบบรุนแรง (Radical Model) เป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมตามแนวคิดนี้มีลักษณะฉับพลันทันที หลักการที่ใช้ได้แก่ จิตวิทยากลุ่มชนโดยการปลุกเร้าชุมชน ให้คนในชุมชนร่วมแก้ปัญหายาเสพติดที่เผชิญอยู่ นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าด้วยระเบียบวินัยของทหารซึ่งมีลักษณะเข้มงวดและการลงโทษที่หนัก จากการสัมภาษณ์กับผู้บังคับบัญชา หากตรวจพบและมีความซ้ำซากของพฤติกรรมจะมีการลงโทษด้วยการขังในคุกตามวินัยทหาร จุดประสงค์โดยนัยคือเป็นตัวอย่างของพลทหารนายอื่นไม่ให้เอาเป็นเยี่ยงอย่าง

4. กรอบแนวความคิดสำหรับการวิเคราะห์

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวความคิด



ที่มา: ประยุกต์จาก สุพัตรา สุภาพ (2536) และสุพัตรา สุภาพ (2542)

สุพัตรา สุภาพ (2536, น. 18) ชี้ว่าเด็กและวัยรุ่นด้านการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของเด็กและวัยรุ่นในด้านสังคมวิทยา ด้านการเจริญเติบโต วัยรุ่นมีอารมณ์ที่อ่อนไหวได้ง่าย กระตือรือร้น ด้านสังคมและกลุ่มเพื่อน วัยรุ่นเป็นช่วงที่เริ่มพัฒนาชีวิตอยากมีอิสระด้านอารมณ์ ทำอะไรต่างๆ ค่อนข้างใจร้อน อยากได้อะไรดังใจและตัดสินใจง่าย มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความสงสัยในกฎเกณฑ์และระเบียบแบบแผนทางสังคมและท้าทายต่อกฎระเบียบทางสังคม และสุพัตรา สุภาพ (2542, น. 75-76) ยังกล่าวว่า ปัญหาสังคม ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาความยากจนเป็นการทำให้ประเทศไม่ก้าวหน้าต่อบุคคลและครอบครัว ทำให้เกิดปัญหาทางอารมณ์และพฤติกรรม เช่น น้อยเหนือต่ำใจ อิจฉา หวาดระแวงเรียกว่าเป็นปัญหาทางสุขภาพจิตซึ่งมีผลต่อบุคลิกภาพด้วยจนอาจจะเกิดอุปสรรคต่อความเจริญก้าวหน้าของบุคคล

ผู้วิจัยนำแนวคิดข้างต้นมาพัฒนายึดโยงสร้างกรอบด้านการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ด้านสาเหตุที่เข้าเกี่ยวข้องกับยาเสพติดมีที่มาจากพฤติกรรมอย่างไร ซึ่งแยกวิเคราะห์ 2 ด้านหลักๆ คือ “สังคม” และ “ส่วนตัว” แล้วนำมาวิเคราะห์สาเหตุและพฤติกรรมของพลทหารใหม่ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด

“ด้านส่วนตัว” ได้แก่ภูมิหลังทางครอบครัวและสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย ภาวะจิตใจอารมณ์ การกระทำความผิดยาเสพติดที่เป็นวักลุ่มวัยรุ่นสาเหตุมาจากปัญหาทางสังคมและทำให้เกิดปัญหาทางสังคมในลักษณะที่ส่งผลกระทบซึ่งกันและกัน และส่วนหนึ่งมีความหลากหลายจากพฤติกรรม ภูมิหลังส่วนบุคคลที่ ภาวะทางจิตใจ ทั้งการพัฒนาจากร่างกายและจิตใจทำให้ปรับตัวไม่ทัน ทำให้เกิดอารมณ์และพฤติกรรมที่เบี่ยงเบน ส่วนด้านพฤติกรรมที่มีผลมาจาก “ด้านสังคม” วัยรุ่นกระทำความผิดหรือการกระทำไม่เหมาะสม เช่น การคบสมาคมกับเพื่อนที่พฤติกรรมไม่เหมาะสม และปัญหาทางครอบครัวทั้งหมดนี้เป็นปัจจัยทางด้านสังคม นอกจากนี้พฤติกรรมที่เบี่ยงเบนทางสังคม ก่อให้เกิดการกระทำความผิดอื่นๆที่เกี่ยวเนื่องกับยาเสพติดอะไรบ้าง

จากการวิเคราะห์สาเหตุและพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด แล้วหลังจากนั้นวิเคราะห์แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ณ หน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนใต้

5. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยในลักษณะเชิงคุณภาพ โดยมุ่งศึกษาวิจัยในกลุ่มของพลทหารใหม่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด และซักถามพูดคุย สัมภาษณ์เชิงลึก ณ หน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนใต้ ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยได้นำแนวคิดและทฤษฎี

และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องผนวกกับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญนำมาสร้างแนวคำถามใช้ในการสัมภาษณ์พลทหารอย่างไม่เป็นทางการ ระยะเวลาศึกษาผู้ศึกษาจะดำเนินระหว่างเดือนกรกฎาคมถึงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2565 โดยมีพลทหารใหม่ที่เข้ามารับการฝึกในหลักสูตรทหารใหม่ผลัด 1/65 ประมาณ 127 คน ซึ่งคัดเลือกเฉพาะในกลุ่มที่มีการเกี่ยวข้องกับยาเสพติดและถูกตรวจพบว่ามีการเกี่ยวข้องกับยาเสพติดในครั้งนี้ 10 คนซึ่งตรวจพบติดสารเสพติดจากการสุ่มตรวจแล้วคัดเลือกมาสัมภาษณ์

การศึกษาวิจัยได้ดำเนินการศึกษา 3 แบบ ดังต่อไปนี้

(1) การศึกษากันคว้าข้อมูลจาก เอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากหนังสือวารสารเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งศึกษาจากงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ต่างๆ

(2) การศึกษาภาคสนาม (Field Research) โดย ผู้ศึกษาจะทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth-Interview) โดยการสัมภาษณ์เฉพาะเจาะจงตัวบุคคล (Purposive Sampling) แก่พลทหารใหม่ที่ได้เข้ามารับการฝึกตามหลักสูตรทหารใหม่และถูกตรวจพบว่ามีพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดการลงตรวจประจำจากหน่วยฝึก โดยเข้าไปในกระบวนการสังเกตโดยการซักถามสนทนาอย่างไม่เป็นทางการ และการบันทึกข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) จำนวน 10 คนเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงคุณภาพ ซึ่งจำนวน 10 คนนี้เป็นผู้ที่ตรวจพบว่าติดสารเสพติดจากการสุ่มตรวจถือเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญเพราะเป็นผู้มีประสบการณ์ตรงจากการใช้ยาเสพติด

(3) การศึกษาจากการสัมภาษณ์ แบบสนทนาอย่างไม่เป็นทางการกับการสัมภาษณ์ตั้งคำถามไว้ล่วงหน้า โดยจะนำจุดแข็งมาใช้ให้เป็นประโยชน์ร่วมกันกล่าวคือ การสัมภาษณ์แบบการสนทนาอย่างไม่เป็นทางการจะสะท้อนข้อมูลของประชากรได้อย่างลึกซึ้งและชัดเจน ส่วนการสัมภาษณ์ แบบใช้การตั้งคำถามไว้เป็นการล่วงหน้านั้นจะทำให้เกิดความสะดวก ในการจัดทำข้อมูลให้เป็นระบบ ทั้งนี้ คำถามที่ผู้ศึกษาสัมภาษณ์ไม่จำเป็นต้องเรียงลำดับก่อนหลังเหมือนกันทั้งหมด

ผู้ศึกษาจะนำแบบสัมภาษณ์ไปสอบถามกลุ่มตัวอย่างแล้ว บันทึกแบบสัมภาษณ์ด้วยตนเองซึ่งการใช้วิธีการนี้เป็นวิธีการที่เหมาะสมอย่างมากกับการศึกษาทางสังคมศาสตร์ ในการสัมภาษณ์ ผู้ศึกษาไม่ระบุรายชื่อของพลทหารแต่ละคน เพื่อป้องกันไม่ให้พลทหารผู้นั้นเสื่อมเสียต่อชื่อเสียงตนเองและครอบครัว

5.1 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ได้ใช้แบบสัมภาษณ์พลทหารในการศึกษา โดยแบ่งแบบสัมภาษณ์ออกเป็น 3 ตอน เพื่อให้เกิดความสะดวกในการรวบรวมข้อมูลดังนี้

ตอนที่ 1 เป็นแบบสัมภาษณ์ เกี่ยวกับสถานภาพทั่วไป ของกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย อายุเพศระยะเวลาที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดก่อนถูกตรวจพบ รวมถึงสถานภาพทั่วไป

ตอนที่ 2 เป็นแบบสัมภาษณ์ โดยการสนทนาอย่างไม่เป็นทางการแบบ เจาะจงถึงสาเหตุที่นำไปสู่การเกี่ยวข้องกับการยาเสพติด

ตอนที่ 3 เป็นแบบสัมภาษณ์ โดยตั้งคำถามไว้ล่วงหน้า ซึ่งรวมไปถึงการสัมภาษณ์แนวคิดและวิชาการในการแก้ไขปัญหายาเสพติดจาก ครูฝึกที่มีประสบการณ์ในเรื่องดังกล่าว

5.2 กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้วิจัยติดต่อประสานงานผู้บังคับบัญชาประจำหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้โดยตรง เพื่อขอพบพลทหารกองประจำการที่ 1/65 ที่มีการตรวจพบว่าเสพสารเสพติด ซึ่งโครงการวิจัยมีวัตถุประสงค์ วิธีการและรายละเอียดของการเก็บข้อมูลการวิจัย รวมทั้งเปิดโอกาสให้ได้มีการซักถามข้อสงสัยต่างๆ โดยพลทหารทุกนายที่เสพสารเสพติดมีการยินยอมให้คณะผู้วิจัยเก็บรายละเอียดข้อมูลต่างๆ ด้วยลายลักษณ์อักษรและการซักถามข้อมูลประจำตัวอย่างยินยอม

การศึกษาในครั้งนี้ ได้กำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ประกอบด้วย

(1) พลทหารใหม่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ พลทหารกองประจำการผลัดที่ 1/65 ณ หน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้ที่ถูกตรวจพบว่ามีการเกี่ยวข้องกับยาเสพติดจำนวน 10 นาย ด้วยวิธีการตรวจประจำโดยไม่ได้แจ้งล่วงหน้า โดยนำพลทหารใหม่จำนวนทั้งหมดมารวมพลที่สนามฝึกแล้วมีผู้บังคับบัญชา ครูฝึกทหารใหม่ แล้วนำชุดตรวจมาตรวจทุกนายแล้ว ปรากฏพบว่าทั้งหมด 10 คนเป็นผู้ติดสารเสพติดจึงเลือกเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

(2) ผู้บังคับบัญชาในระดับสูงและครูฝึกที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับการอบรม กำกับดูแลพลทหารใหม่ที่ถูกตรวจแล้วพบว่ามีการเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ทั้งมีประสบการณ์ทำหน้าที่มาเป็นเวลานานจำนวน 2 นาย

เกณฑ์การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลเข้าโครงการวิจัย (Inclusion Criteria)

1) เป็นพลทหารใหม่กองประจำการผลัดที่ 1/65

2) เป็นผู้ผ่านการคัดเลือกจากผู้บังคับบัญชาประจำหน่วยหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้

3) ไม่จำกัดอายุ เพศ และสถานภาพ

4) ได้รับการยินยอมจากพลทหารกองประจำการที่ 1/65

5) พลทหารที่ติดสารเสพติดให้ความร่วมมือกับคณะผู้วิจัยโดยสามารถสื่อสารและให้สัมภาษณ์ได้โดยไม่มีข้อจำกัดในการเก็บข้อมูลวิจัย

5.3 การพิทักษ์สิทธิ์ของผู้ให้ข้อมูล

การวิจัยนี้เป็นวิจัยเชิงคุณภาพที่เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ สังเกตและเพื่อเป็นการพิทักษ์สิทธิ์ส่วนบุคคลและป้องกันการล่วงล้ำความเป็นส่วนตัวของผู้ให้ข้อมูลฯ ผู้วิจัยจึงคำนึงถึงจริยธรรมการวิจัยและต้องพิทักษ์สิทธิ์ของผู้ให้ข้อมูลฯ ตลอดระยะเวลาวิจัย คือ ตั้งแต่เริ่มต้นและต่อเนื่องถึงการเผยแพร่ต่อสาธารณชน โดยมีแนวการปฏิบัติดังนี้

(1) เคารพและไม่ล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ให้ข้อมูลฯ ให้อิสระในการให้ข้อมูลฯ โดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบใดต่อพลทหารกองประจำการที่ 1/65 ในการให้ความร่วมมือเก็บข้อมูลในการวิจัยในครั้งนี้

(2) ผู้ให้ข้อมูลต้องได้รับการพิทักษ์สิทธิ์ รักษาความลับ และปกป้องสวัสดิภาพด้วยการปกปิดนาม บันทึกต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยถูกจัดเก็บอย่างมิดชิด เป็นความลับ มีเพียงผู้วิจัยเท่านั้นที่เข้าถึงข้อมูลได้ และข้อมูลถูกลบหรือทำลายทันทีเมื่อสิ้นสุดการวิจัย การนำข้อมูลเอกสารจากการสัมภาษณ์ไปอภิปราย เผยแพร่ทำในลักษณะภาพรวม ไม่เปิดเผยชื่อผู้ให้ข้อมูลฯ และนำเสนอเชิงวิชาการเท่านั้น ผู้ให้ข้อมูลฯสามารถซักถามข้อมูลฯจากผู้วิจัยได้ตลอดการวิจัย

(3) แจ้งให้ผู้ให้ข้อมูลฯ ทราบว่าคณะผู้วิจัยได้ป้องกันความเสี่ยงนั้น โดยผู้ให้ข้อมูลฯ อาจวิตกกังวลเกี่ยวกับการเก็บรักษาข้อมูล คณะผู้วิจัยต้องอธิบายให้ทราบว่าจะรักษาความลับของผู้ให้ข้อมูลฯ ด้วยการปกปิดนามผู้ให้ข้อมูลฯ และบันทึกต่างๆ ถูกเก็บอย่างมิดชิด ไม่มีชื่อปรากฏ มีเพียงคณะผู้วิจัยเท่านั้นที่เข้าถึงข้อมูลได้และข้อมูลถูกลบทำลายทันทีเมื่อสิ้นสุดการวิจัยการนำข้อมูลเอกสารจากการสัมภาษณ์ไปอภิปรายเผยแพร่ทำในลักษณะภาพรวม ไม่เปิดเผยชื่อและนำเสนอเชิงวิชาการเท่านั้น นอกจากนี้ ผู้ให้ข้อมูลฯ สามารถซักถามข้อมูลต่างๆ จากผู้วิจัยได้ตลอดการวิจัย

(4) การประเมินและการตีความข้อมูลนั้นทำทันทีหลังสิ้นสุดการสัมภาษณ์ ไม่มีการตกแต่งคำพูด บันทึกต่างๆ ถูกจัดเก็บเป็นความลับ และถูกลบทำลายเมื่อสิ้นสุดการวิจัย

(5) การขออนุญาตผู้บังคับบัญชาของหน่วยงาน ทั้งนี้ ได้มีการพูดคุยถึงการรับรู้ถึงสิทธิของผู้ให้ข้อมูล รวมทั้งสิทธิมนุษยชนคำนึงถึงข้อมูลที่อ่อนไหวให้มากที่สุด

5.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

(1) อธิบายลักษณะทั่วไป ของพลทหารใหม่ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด โดยใช้ค่าสถิติร้อยละ ได้แก่ อายุ ระยะเวลาที่เสพยาเสพติด สถานภาพการสมรสและระดับการศึกษา

(2) นำข้อมูลที่ได้จากการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมและจากการสัมภาษณ์ แบบเจาะลึกจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญเพื่อนำมาวิเคราะห์ให้ได้ข้อมูลเชิงคุณภาพ ได้แก่ สาเหตุของการเกี่ยวข้องกับยาเสพติดเพื่อให้ทราบถึงพฤติกรรมในด้านสังคม ซึ่งทำให้เกิดการกระทำความผิดในด้านต่างๆ และพฤติกรรมในด้านส่วนตัว ซึ่งส่งผลต่อตนเองรวมไปถึงครอบครัวอีกด้วยเพื่อนำไปสู่แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ณ หลักสูตรหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้โดยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

(3) วิเคราะห์ข้อมูลประเด็นแก่นหลัก หรือวิเคราะห์ธีม (Thematic Analysis) โดยเริ่มจากการจัดเรียงข้อมูลดิบจากการสัมภาษณ์ (Interview Data) แล้วนำมาวิเคราะห์ความเชื่อมโยงและจัดหมวดหมู่ของข้อค้นพบของงานวิจัย

สาเหตุและพฤติกรรมของพลทหารใหม่กับปัญหาสารเสพติด หลักสูตรหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้ครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาให้ทราบถึงพฤติกรรมการเกี่ยวข้องกับยาเสพติดของพลทหารที่เข้ามารับการฝึกในหลักสูตรทหารใหม่ของกองทัพบก และเพื่อศึกษาให้ทราบถึงสาเหตุของการเกี่ยวข้องกับยาเสพติดของพลทหารที่เข้ามารับการฝึกด้วยเช่นกัน จากผลการศึกษาโดยการค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง การศึกษาในภาคสนาม และการศึกษาจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้แก่ พลทหารใหม่ผลัดที่ 1/65 ที่ได้เข้ามารับการฝึกตามหลักสูตรทหารใหม่ และถูกตรวจพบว่ามี พฤติกรรมที่เคยเกี่ยวข้องกับยาเสพติดโดยเข้าไปในกระบวนการสังเกต ในการซักถาม และการบันทึกข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงคุณภาพในการเสนอผลการศึกษา โดยผู้ศึกษาวิจัยขอแบ่งหัวข้อในการนำเสนอแบ่งออกเป็นประเด็นต่างๆ ตามกรอบแนวความคิดที่เขียนและวางเอาไว้เชื่อมโยงผลการศึกษาต่อไป คือวิเคราะห์สถานภาพของกลุ่มตัวอย่างและสาเหตุและการเกี่ยวข้องกับยาเสพติด

6. ผลการวิจัย

หน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนใต้ ความพิเศษของหน่วยฝึกทหารใหม่นี้จะสร้างกำลังพลที่พร้อมต่อการปฏิบัติงาน มีการส่งกำลังพลเพื่อไปลงปฏิบัติยังสนามในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้ ด้วยการกระจายไปยังหน่วยต่างๆ เพื่อปกป้องและดูแลความปลอดภัยให้กับประชาชนในสามจังหวัดชายแดนใต้ ความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนใต้มีความรุนแรงลดลงในเชิงปริมาณ ด้านหน่วยฝึกทหารก็มีการสับเปลี่ยนกำลังทุกๆ 6 เดือนในการลงไปปฏิบัติหน้าที่และจะมีการสับเปลี่ยนกำลังอยู่ตลอด เพื่อไปช่วยคุ้มครองปกป้องข้าราชการข้าราชการครู นักเรียน ประชาชนและชาวบ้าน ฉะนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของทหารในพื้นที่เสี่ยง

และภารกิจที่ต้องคุ้มครองสวัสดิภาพของจะต้องมีความสามารถและมีสติอย่างมากสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ พลทหารใหม่ที่ได้รับการฝึกต้องมีความเข้มแข็ง สภาพร่างกายและจิตใจพร้อมต่อการปฏิบัติงาน หากมีปัญหาติดยาเสพติดก็ทำให้ทรัพยากรบุคคลไม่พร้อม ไม่เพียงพอและส่งผลต่อความเชื่อมั่นต่อภาพลักษณ์ของหน่วยทหารด้วย สำหรับการวิจัยครั้งนี้พลทหารใหม่ผู้ให้ข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้รวมทั้งสิ้นจำนวน 10 นาย ซึ่งเป็นพลทหารที่ถูกตรวจพบว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ณ หน่วยฝึกทหารใหม่ในสามจังหวัดชายแดนใต้ แล้วนำมาเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ แสดงให้เห็นว่าพลทหารใหม่ในกลุ่มตัวอย่าง ส่วนใหญ่อายุ 21 ปี และระยะเวลาที่เสพยาเสพติด 1 ปี หรือมากกว่า 1 ปี สถานภาพโสดแยกตัวออกมาอยู่ตามลำพัง ฐานะปานกลางและมีวุฒิการศึกษาส่วนใหญ่ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นแล้วมาเข้ามารับการฝึกทหารใหม่

ด้านผลวิจัยที่วิเคราะห์สาเหตุและพฤติกรรมของพลทหารใหม่กับปัญหาสารเสพติด หลักสูตรหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้มาเติมเต็มองค์ความรู้เกี่ยวกับปัญหายาเสพติด เป็นปัญหาที่สำคัญต่อภาครัฐ ภาคประชาสังคมต้องกำหนดนโยบายเพื่อจัดการปัญหา กรณีศึกษานี้ได้สะท้อนถึงกลุ่มที่มีความหลากหลาย แม้กระทั่งในค่ายทหาร การฝึกพลทหารใหม่ที่ต้องให้ความสำคัญเพราะต่อไปต้องไปปฏิบัติหน้าที่ของทหารในพื้นที่เสี่ยงอันตรายและภารกิจที่ต้องคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชน งานวิจัยนี้จึงนำไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายหรือมาตรการเพื่อแก้ปัญหายาเสพติดในบริบทนี้ได้ เพราะถ้าทราบถึงปัญหาย่อมคิดหาแนวทางหรือมาตรการต่อไปอย่างรัดกุมมากยิ่งขึ้น

สำหรับกรณีศึกษาผู้วิจัยเห็นว่าการวิจัยในหน่วยงานที่เป็นค่ายทหารเป็นไปได้ยากที่พลเรือนจะเข้าไปศึกษา แต่ด้วยความร่วมมือและการเห็นถึงความสำคัญของทางหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งนี้ ทำให้ได้เข้าใจสภาพจริงและไม่ตีตราผู้ติดยาเสพติด ทั้งเพิ่มมุมมองความรู้ด้านปัญหายาเสพติดของกลุ่มเฉพาะและสภาพแวดล้อมของกรณีศึกษาด้วย

6.1 วิเคราะห์สาเหตุเกี่ยวข้องกับยาเสพติดของพลทหารใหม่

จากการศึกษาพบว่า สาเหตุของการใช้ยาเสพติดครั้งแรกเนื่องมาจากเพราะอยากลอง ซึ่งเป็นลักษณะที่สำคัญของวัยรุ่นที่ชอบลองในสิ่งที่ท้าทายความสามารถของตนเอง จนถึงในที่สุดก็ต้องพลาดพลั้งตกเป็นทาสของยาเสพติด ส่วนสาเหตุรองลงมาก็คือ เกิดจากคนใกล้ชิดเช่น เพื่อน คนรัก คนรู้จัก และสุดท้ายคือครอบครัวเพื่อช่วยงานอาชีพโดยเห็นว่าการเสพยาเสพติด โดยเฉพาะยาบ้าสามารถทำให้ตนเองทำงานได้มากขึ้น เพื่อจะได้เงินมาใช้จ่ายในครอบครัวมากขึ้น

(1) เกิดจากคนใกล้ชิด พลทหารใหม่อายุอยู่ช่วงวัยรุ่นตอนปลายมีพฤติกรรมชอบเลียนแบบเพื่อนฝูงที่อยู่ในวัยเดียวกัน เพื่อนเสพเลยเสพตามเนื่องจากอยู่โดยลำพัง ผู้ดูแลหอพักอาจดูแลได้ไม่ทั่วถึงและในช่วงวัยนี้สนใจและพฤติกรรมตามรอยเพื่อน การไม่ทำอะไรคล้อยตามเพื่อนอาจทำให้ไม่เป็นที่ยอมรับของกลุ่มดังตัวอย่างสาเหตุที่สำคัญมากเกิดจากเพราะความอยากลอง โดยเฉพาะเพื่อนที่ชักชวนให้เสพยาเสพติด จาการการให้สัมภาษณ์จากประสบการณ์ของพลทหารที่ติดสารเสพติด

“เราก็ไปอยู่หอด้วยพอเพื่อนๆ เสพกัน ก็อยากลองบ้างอยากรู้ว่าเสพแล้วมันเป็นอย่างไร มันจะดีมั้ย อีกอย่างถ้าเราเสพก็จะเป็นพวกเดียวกับเพื่อนๆ” (พลทหารคนที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 19 กันยายน 2565)

“เพียงแค่ติดเพื่อน อยากลองว่ายาที่เพื่อนเสพมันเป็นอย่างไร เพราะอยากรู้เลยเอ่ยปากขอเพื่อนเสพ ตัวยาที่เพื่อนให้ทดลองคือ ยาบ้า ตั้งแต่นั้นมาก็เสพตลอดทุกวัน วันหนึ่งไม่ต่ำกว่า 5 ตัวเสพมาได้ครึ่งปีตอนอายุ 20 ปีกว่าๆ” (พลทหารคนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 19 กันยายน 2565)

(2) เกิดจากการอยากลอง การเสพยาเสพติดนั้น ถึงแม้ว่าตามสถิติโดยทั่วๆ ไปแล้วจะเกิดจากคนใกล้ชิดโดยเฉพาะเพื่อนก็ตาม เนื่องจากวัยรุ่นจะมีพฤติกรรมการชอบลอกเลียนแบบหรือเกิดจากเชื่อฟังเพื่อนฝูงมากกว่าพ่อแม่หรือผู้ปกครองก็ตามแต่ถ้าวิเคราะห์ให้ลึกซึ้งแล้วสาเหตุที่แท้จริงเกิดจากตนเองมากกว่าด้วยเหตุผลสำคัญคือ การอยากลองนั่นเอง เพราะการตัดสินใจเสพยาเสพติดอยู่ที่ตนเอง หากผู้ที่เสพเชื่อมั่นในตนเองแล้วจะทราบดีว่า ยาเสพติดให้โทษแก่ร่างกายถึงแม้จะถูกชักชวนก็จะไม่คล้อยตาม ในข้อที่เกิดจากตนเองที่ตัดสินใจเสพยาก็เพราะว่าอยากลอง ด้วยว่าเห็นพฤติกรรมคนอื่นเสพแล้วเกิดอาการติดก็อยากจะทราบว่าตนเองถ้าเสพจะติดเหมือนคนอื่นหรือไม่ คิดว่าคนอื่นที่เสพแล้วติดเนื่องจากจิตใจ ไม่มั่นคงไม่กล้าที่จะเลิก โดยคิดเข้าข้างตนเองว่าถ้าเป็นตนเอง แล้วใจต้องแข็งโดยเสพยาไปแล้วไม่ติดหรือเลิกไม่ได้ จึงต้องลอง อาจจะเพื่ออยากเด่นหรืออยากดังหรือเพื่อที่จะอวดเพื่อน และเกิดจากตนเองอีกข้อหนึ่งก็คือ อยากผอม อยากหุ่นดี เนื่องจากเห็นผู้ที่เสพยาแล้วไม่ค่อยอยากอาหารเบื่ออาหาร ก็เลยคิดเองว่าถ้าเสพยาก็จะทำให้ไม่อยากทานอาหารและก็จะทำให้ผอมซึ่งเป็นความเชื่อที่ไม่ถูกต้อง

“สาเหตุจากทีแรกแฟนคนแรกชวนให้ลอง เนื่องจากทราบว่าเขาเสพ แต่เป็นแฟนกันเลยถามว่า ทำไมไม่เลิก มันเป็นยังไง เขาบอกอยากรู้ก็ลองดู แล้วก็จะได้คำตอบ

จริงๆ แล้วก็ไม่ใช่ เขาชวนอย่างเดียว น่าจะเป็นที่เราอยากลองด้วย แล้วก็คิดด้วยว่ามันน่าจะเลิกได้" (พลทหารคนที่ 3, การสื่อสารส่วนบุคคล, 19 กันยายน 2565)

"สาเหตุเกิดจากอยากผอม ก็เห็นคนที่ใช้ยาไม่เห็นมีคนอ้วนเลย มีแต่ผอมๆ ก็เลยใช้ยาแล้วก็ผอม เพราะไม่อยากกินข้าว เบื่ออาหาร เพลียเอาแต่นอน เจ็บปวดไปทั้งตัว ก็เลยเป็นคนติดยา" (พลทหารคนที่ 4, การสื่อสารส่วนบุคคล, 19 มิถุนายน 2565)

"เกิดจากเครียด เครียดเรื่องแฟน กลัวแฟนนอกใจ เพราะเขาเป็นคนเจ้าชู้ มีคนมาชอบเขาเยอะ แล้วก็กลัวอ่านหนังสือไม่ทันสอบ เนื้อหามันเยอะเป็นคนอ่านหนังสือแล้วชอบง่วง ถ้าใช้ยาเราจะได้ไม่ง่วง อยากขยัน ก็เลยลองดู" (พลทหารคนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 19 กันยายน 2565)

(3) สาเหตุเกิดจากครอบครัว เช่น พ่อแม่หรือผู้ปกครองไม่มีเวลาให้ เมื่อเด็กอยู่โดยลำพังเมื่อมีปัญหาเรื่องต่างๆ เช่น เกี่ยวกับสรีระของตนเอง การเรียน การคบเพื่อน ฯลฯ ต้องการคำปรึกษา ไม่ได้รับการตอบสนอง ตัวอย่างเช่น

"แรกเริ่มมาจากทางบ้าน เป็นลูกชายคนเดียวไม่มีเพื่อน อยากมีเพื่อนเล่นด้วย เริ่มติดยาอายุ 18 ปี ตอนนั้นเพิ่งจบ ม. ปลาย เป็นช่วงที่หาที่เรียนใหม่พอปิดเทอมก็เลยติดเที่ยว คือ ไม่อยากอยู่คนเดียว พ่อแม่ไม่มีเวลา ประกอบกับพ่อแม่ไม่อยู่บ้านและ ไปทำงานต่างจังหวัด จึงทำให้ไม่มีที่ปรึกษา" (พลทหารคนที่ 5, การสื่อสารส่วนบุคคล, 19 กันยายน 2565)

ปัญหาของการเกี่ยวข้องกับยาเสพติดนั้น จากผลการศึกษาวิจัยกล่าวโดยสรุปได้คือ

(1) ปัญหาในด้านสถานภาพทางครอบครัวของผู้ติดยาเสพติด ซึ่งพบว่าครอบครัวที่ขาดความอบอุ่นแตกแยกกัน พ่อแม่ทะเลาะวิวาทกัน มีการใช้ความรุนแรงภายในครอบครัว การหย่าร้าง การละเลยของพ่อแม่ผู้ปกครอง ซึ่ง เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เยาวชนหันไปหายาเสพติด โดยเริ่มจากการสูบบุหรี่ สูดดมทินเนอร์ ดมกาว ยาบ้า และเฮโรอีนเพื่อคลายเครียด เพราะในบ้านอยู่ไม่ได้ พ่อแม่ทะเลาะกัน จึงออกจากบ้านดีกว่า หรือพ่อแม่ แยกทางกันอยู่จึงต้อง ไปอาศัยอยู่กับญาติ ความอบอุ่นย่อมน้อยกว่าอยู่กับพ่อแม่ เมื่อขาดความอบอุ่นจากในบ้านก็ออกนอกบ้าน ซึ่งการที่อยู่นอกบ้านย่อมเสี่ยงกับการติดยาเสพติดเพราะสิ่งแวดล้อมนอกบ้านมีทั้งสภาพที่ดีและไม่ดี แต่ส่วนใหญ่แล้วคนที่เมื่อออกมานอกบ้านแล้วจะหันไปพึ่งยาเสพติดเพราะมีความเชื่อว่าเมื่อเสพแล้วสามารถทำให้ลืมปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์พลทหารใหม่ จำนวน 10 นายที่มีความเกี่ยวข้องกับยาเสพติด

(2) ปัญหาด้านเศรษฐกิจของคนที่ติดยาเสพติด คนส่วนใหญ่ที่ติดยาเสพติดส่วนมากเป็นเยาวชนที่ครอบครัวมีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ รายได้ของครอบครัวไม่พอกับรายจ่าย หรือปัญหาการว่างงาน เมื่อเห็นถึงปัญหาทางเศรษฐกิจของครอบครัว จึงมีความเครียดสูง เก็บกดและไม่สามารถช่วยเหลือหรือแก้ปัญหาของครอบครัวได้ จึงหันไปพึ่งยาเสพติดเพราะคิดว่ายาเสพติดสามารถทำให้ลืมปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นที่บ้านได้ คนบางส่วนเป็นคนที่สภาพครอบครัวมีปัญหาต้องออกจากบ้านหาเลี้ยงตัวเอง เมื่อรายได้ไม่พอกับรายจ่าย จึงหันไปกระทำสิ่งที่ผิดกฎหมาย เช่น ลักทรัพย์ ค้ายาเสพติดและท้ายที่สุดไปเสพยาเสพเสียเอง

(3) ปัญหาด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม เป็นสาเหตุที่สำคัญสาเหตุหนึ่งในการที่นำเยาวชนไปสู่การเสพยาเสพติด คนส่วนมากมีบ้านอยู่ในชุมชนแออัด พ่อแม่ติดยาเสพติดอยู่ก่อนแล้ว หรือเป็นผู้ค้ายาเสพติดรายย่อยในชุมชนอยู่แล้ว นอกจากนี้ เพื่อนเป็นตัวแปรสำคัญเยาวชนส่วนใหญ่ที่ติดยาเสพติดเพราะเพื่อนชวน และต้องการให้เป็นที่ยอมรับของเพื่อนซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ พลทหารใหม่ จำนวน 10 นาย ที่มีความเกี่ยวข้องกับยาเสพติด

6.2 พฤติกรรมของพลทหารใหม่ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด

ด้านสังคมและการกระทำผิดต่างๆ พลทหารที่เข้ามารับการฝึกหลักสูตรทหารใหม่ผลัดที่ 1/65 และมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดนั้นจากการสัมภาษณ์ ศึกษาวิจัยพบว่าพลทหารใหม่ ส่วนใหญ่จะมีพฤติกรรมด้านสังคม คือการเข้ากับกลุ่มเพื่อนๆ ไม่ได้ซึ่งจะเห็นได้จาก คำสารภาพของพลทหารใหม่ที่ติดยาเสพติดคนหนึ่งดังนี้

> *“เมื่อก่อนผมเคยเกือบถูกตำรวจจับได้ในข้อหาเสพยาบ้า เข้ากับเพื่อนไม่ได้ เพราะคิดว่าตัวเองเคยยิ่งใหญ่เคยขายยา เคยมีลูกน้องในกลุ่มจำนวนมาก จึงไม่สนใจที่จะเข้ากับกลุ่มเพื่อนๆเพื่อนๆ เสียอีกที่จะต้องมาเข้าใจผม”* (พลทหารคนที่ 6, การสื่อสารส่วนบุคคล, 19 กันยายน 2565)
>
> *“สังคมรอบข้างรังเกียจ เพื่อนๆ เริ่มที่จะตีตัวออกห่าง ไม่อยากคบหาสมาคมด้วย”* (พลทหารคนที่ 7, การสื่อสารส่วนบุคคล, 19 กันยายน 2565)

ผลกระทบต่อสังคมของผู้ที่เสพยาเสพติดมีมากมายหลายประการด้วยกัน ปัญหายาเสพติดที่ประเทศไทยกำลังเผชิญปัญหาอยู่ในปัจจุบันเป็นที่มาของปัญหาอีกหลายด้านด้วยกันคือ ปัญหาครอบครัว ปัญหาการศึกษา ปัญหาอาชญากรรมการกระทำผิด และปัญหาอื่นๆ

ผลกระทบต่อสังคมของพลทหารใหม่ผู้เสพยาเสพติด มีสรุปผลดังต่อไปนี้

ปัญหาครอบครัว ผู้ที่เสพยาส่วนใหญ่จะหงุดหงิด ก้าวร้าว ขี้โมโห เอาแต่ใจตนเองนิสัยจะเปลี่ยนแปลงไป ทำให้มีปัญหากับคนในครอบครัว

“ผมกลายเป็นคนขี้หงุดหงิดเอาแต่ใจตัวเองไม่เคยที่จะฟังคนอื่น กลายเป็นคนไม่แคร์ใคร” (พลทหารคนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 19 กันยายน 2565)

“เวลาอยากเขาจะโมโหร้าย ก้าวร้าว พาลกับคนอื่นๆ ในครอบครัว รวมถึงพ่อ แม่และไม่มีใครอยากยุ่งด้วยในบ้าน” (พลทหารคนที่ 8, การสื่อสารส่วนบุคคล, 19 กันยายน 2565)

ปัญหาการศึกษา ปัญหาทางด้านการศึกษาที่เป็นข้อหลักก็คือ เกิดการสูญเปล่าทางการศึกษา ผู้เสพยาส่วนมากมักจะเรียน ไม่จบ มีบางคนเพิ่งจะเริ่มติดยาเสพติดเมื่อใกล้จะจบ จึงส่งผลทำให้ผลการเรียนไม่ดีเท่าที่ควร

“ด้านการเรียนทำให้ผมเรียนไม่จบ ม.6 เพราะห่วงที่จะใช้ชีวิตอยู่กับยาเสพติด ทำให้ไม่อยากไปโรงเรียนมันเสพลำบาก อยู่บ้านเวลาไม่มีใครอยู่ เสพยาได้” (พลทหารคนที่ 9, การสื่อสารส่วนบุคคลสัมภาษณ์, 19 กันยายน 2565)

ปัญหาอาชญากรรมและการกระทำผิดต่างๆ เพราะคนที่เสพยาเสพติดส่วนใหญ่เมื่ออยากยาแล้วยาออกฤทธิ์ หรือเสพยาเป็นเวลานาน ทำให้เกิดอาการหลอนและอาจทำอะไรลงไปโดยไม่รู้สึกตัว เพราะขาดสติ ส่วนปัญหาการลักขโมย ข้อสนับสนุนจากงานวิจัยผู้ติดยาเสพติดส่วนใหญ่จะทำทุกวิธีการเพื่อให้ได้เงินมาจะได้นำไปซื้อยาเสพติดมาเสพโดยเริ่มแรกอาจจะขโมยเงินมาจากคนใกล้ชิดภายในครอบครัวก่อน ต่อไปก็จะเริ่มที่จะขยายวงจรออกไปที่คนภายนอก บางรายก็ทำลายข้าวของบางรายอาจทำร้ายร่างกายของคนอื่น

“เวลาไม่มีเงินไปซื้อยามาเสพ เราก็เริ่มที่จะขโมยบัตร ATM ของพ่อแม่ไปกดเอาเงินมาใช้หมดไปหลายหมื่นบาท และของตัวเราเองที่เคยเก็บสะสมเอาไว้อีก 30,000 บาท ก็ไม่เหลือสร้อยทองที่แม่ซื้อให้ตอนวันเกิด 2 บาท ก็เอาไปขายเพื่อเอาเงินมาซื้อยา” (พลทหารคนที่ 5, การสื่อสารส่วนบุคคล, 19 กันยายน 2565)

“เพราะติดยา จำเป็นต้องใช้เงินมากในการไปซื้อยา ต้องไปขอเงินคนอื่นๆ บางทีก็ยืมเขา แต่ไม่มีจะไปใช้คืน ถ้าหาไม่ได้ก็จะเป็นต้องขโมย นึกถึงแล้วมันน่าอาย บางคนเขารังเกียจรีบหนีไปเลย เพราะกลัวว่าเราจะทำร้ายเขา พอเผลอผมก็ขโมย” (พลทหารคนที่ 10, การสื่อสารส่วนบุคคล, 19 กันยายน 2565)

ปัญหาอื่นๆ การเสพยาและฤทธิ์ของยาเสพติด ทำให้เกิดอาการหลอน ขาดสติ ขาดความยับยั้งชั่งใจอาจทำให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาได้ เช่น ปัญหาชู้สาว ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาอื่นๆ อันอาจเกิดตามมาอีกได้ เช่น ปัญหาการขายตัว ปัญหาโสเภณี ปัญหาค้ายาเสพติด

ปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น จากการศึกษาวิจัยจากประสบการณ์การติดยาเสพติดของพลทหารใหม่ ที่เข้ามารับการฝึก ณ หน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนใต้ ผลัดที่ 1/65 นั้น ในภาพรวมพบว่าสาเหตุของการเสพยาเสพติดพลทหารใหม่ เกิดจากอยากลอง จากคนใกล้ชิด และจากครอบครัว จากสาเหตุทั้งหมดนี้ ผลกระทบที่ตามมาก็คือ เสียโอกาสในอนาคต เสียเงิน เสียสุขภาพ และไม่ได้รับความไว้วางใจ นอกจากนี้ ยังส่งผลกระทบต่อสังคม ทำให้เกิดปัญหาครอบครัว ปัญหาการศึกษา ปัญหาด้านอาชญากรรมและปัญหาอื่นๆ ตามมา

6.3 ผลกระทบต่อตนเองและครอบครัวของพลทหารใหม่

ผลกระทบของการติดยาเสพติดของพลทหารใหม่ที่เข้ามารับการฝึก ณ หน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนใต้ ผลัดที่ 1/65 ทำให้มีผลต่อในด้านส่วนตัว และครอบครัว โดยแบ่งเป็น ดังนี้

ผลกระทบต่อตนเอง การติดยาเสพติดของพลทหารใหม่ที่ได้เข้ามารับการฝึก ณ หน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนใต้ ผลัดที่ 1/65 นั้น สามารถสรุปเป็นประเด็นหลักๆ ได้ 5 ประการด้วยกัน ก็คือ ทำให้เสียอนาคต เสียเงิน เสียสุขภาพ เสียความไว้วางใจ และเกิดปัญหาครอบครัว

(1) เสียโอกาสในอนาคต เนื่องจากผู้ที่เสพยาเสพติดไม่สามารถที่จะดำเนินชีวิตอย่างปกติสุขเหมือนคนปกติได้ เช่น ไม่สามารถเรียนหนังสือได้ เมื่อศึกษาไม่จบก็ไม่มีอนาคต เสียงาน ผู้ที่เสพยาเสพติดจะหย่อนสมรรถภาพในการทำงาน ขาดความรับผิดชอบ ขาดความกระตือรือร้น ถึงแม้นายจ้างอาจยังไม่ทราบ แต่ผู้เสพเองอาจเกิดอาการเกียจคร้านอยากนอนอยากอยู่คนเดียว ดังนั้น จึงไม่มีความสามารถที่จะทำงานให้มีสมรรถนะเท่าคนปกติ

> *“ด้านการเรียนไม่ไปเรียน จากที่กลัวอ่านหนังสือไม่ทันก็ทำให้ขี้เกียจแทนที่จะอ่านได้มาก แต่กลับยิ่งอ่านยิ่งงง ยิ่งปวดหัวมาก โดยส่วนตัวก็ไม่ชอบเรียนอยู่แล้ว เพราะคิดว่าถึงจะเรียนจบมาสูงแค่ไหน ที่บ้านมีกิจการขายรองเท้า ยังไงก็ต้องมาช่วยงานที่บ้านอยู่ดี เพราะเป็นลูกคนเดียวคิดว่าการติดยาเป็นผลต่ออนาคตของตนเองมาก เพราะถ้าไม่ติดยาแล้วละก็จะต้องเรียนจบและช่วยงานที่บ้านได้มาก”* (พลทหารคนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 19 กันยายน 2565)

> *“ขณะที่ติดยาประสบปัญหา คือ การเรียนแย่ลง ประกอบกับแถวโรงเรียนซื้อหากัญชาได้ง่ายและเพื่อนๆ ก็เสพยาบ้าด้วย ปัญหาส่วนตัวคือ ตัวเราอยากเรียนอย่างหนึ่งและพ่อแม่อยากให้เรียนอีกอย่างหนึ่ง และสอบได้ตามที่พ่อแม่ต้องการแต่ไม่สามารถเรียนได้”* (พลทหารคนที่ 5, การสื่อสารส่วนบุคคลสัมภาษณ์, 19 กันยายน 2565)

“การติดยามีผลต่ออนาคตทำให้เสียอนาคต หวังจะเป็นนักฟุตบอลทีมชาติก็ไม่ได้เป็น ทั้งที่เมื่อก่อนเราหวังไว้มากมีโอกาสเป็นไปได้สูง เรียนก็ไม่จบ” (พลทหารคนที่ 5, การสื่อสารส่วนบุคคลสัมภาษณ์, 19 กันยายน 2565)

(2) เสียเงิน ผู้ที่เสพยาเสพติดต้องซื้อหามาเพื่อการเสพ และต้องเพิ่มปริมาณขึ้นเรื่อยๆ การเสพและการจำหน่ายยาเสพติดเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย ดังนั้น ย่อมต้องใช้เงินในการซื้อหามาเสพและนับวันย่อมจะต้องใช้เงินมากขึ้นตามความต้องการยาที่เพิ่มปริมาณขึ้นเรื่อยๆ นอกจากผู้เสพจะเสียเงินในการหาซื้อยามาเสพแล้ว รัฐบาลก็ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากในการแก้ไขปัญหา ยาเสพติดไม่ว่าจะเป็นการบำบัดผู้ติดยา รวมทั้งการปราบปรามผู้เสพและผู้จำหน่ายด้วย

“คือเงินค่าขนม แม่ให้มา เมื่อมีเงินเหลือจึงเอาไปซื้อยา ที่พูดน่ะหมายถึงตอนโน้นตอนที่เริ่มเสพใหม่ๆ แต่เล่าให้ฟังว่าเรามีเงินพอที่จะซื้อมาเสพเอง” (พลทหารคนที่ 6, การสื่อสารส่วนบุคคลสัมภาษณ์,19 กันยายน 2565)

“เงินค่าขนมจะได้เป็นอาทิตย์ เช่น ได้มาวันอาทิตย์พอเช้าวันจันทร์ก็หมดแล้ว คนได้เงินเป็นรายอาทิตย์ก็รู้ๆ อยู่ว่ามันเป็นก้อน พ่อแม่เขาฝึกให้รู้จักวางแผนในการใช้เงินใช้ให้เป็น ใช้ให้พอถ้าเหลือรู้จักเก็บบ้างก็ดี พออยากได้อะไรก็สะสมเงินไปซื้อได้ สมัยยังไม่ติดยายังมีเงินเหลือเก็บ” (พลทหารคนที่ 8, การสื่อสารส่วนบุคคลสัมภาษณ์ , 19 กันยายน 2565)

(3) เสียสุขภาพ ผู้เสพยาจะเกิดอาการเบื่ออาหารทำให้ร่างกายไม่ได้รับสารอาหารที่พอเพียงมีปัญหาต่อสุขภาพทางกาย ทำให้สุขภาพเสื่อมโทรม ในด้านสุขภาพจิต ฤทธิ์ของยาเสพติดยังไปกดประสาททำให้เกิดอาการประสาทหลอนได้บางคนหวาดระแวง ว่าจะมีคนทำร้ายบางคนก็ทำร้ายผู้อื่น

(4) เสียความไว้วางใจ ผู้ที่เสพยาเสพติดย่อมเป็นที่รังเกียจของเพื่อนเนื่องจาก อาจทำให้เดือดร้อนด้วยประการต่างๆ นานาได้ ดังนั้น ทุกคนจึงพยายามหลีกเลี่ยงที่จะคบหาสมาคมกับ ผู้เสพยาเสพติดในปัจจุบันทุกคนย่อมทราบถึงพิษภัยของยาเสพติดเป็นอย่างดีเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น ผู้เสพยาเสพติดหากทราบถึงคนรักหรือพ่อแม่ของคนรัก ก็ย่อมจะเป็นที่รังเกียจที่จะคบหาเพราะอาจทำให้เสียหายหลายด้านได้อย่างน้อยๆ ก็คือทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียง

(5) ปัญหาครอบครัว ผู้ที่ติดยาส่วนใหญ่จะหงุดหงิด ก้าวร้าว โกรธง่าย อุปนิสัยเปลี่ยนแปลงไป ทำให้มีปัญหากับคนในครอบครัว เช่น ไปทะเลาะกับผู้ปกครอง ใช้ความรุนแรงในครอบครัวทั้งเชิงกายภาพและวาจา

ตารางที่ 1 สรุปสาเหตุของการเกี่ยวของกับยาเสพติด

สาเหตุ	รายละเอียด
ปัญหาในด้านสถานภาพทางครอบครัวของผู้ติดยาเสพติด	ครอบครัวที่ขาดความอบอุ่นแตกแยกกัน พ่อแม่ทะเลาะวิวาทกัน มีการใช้ความรุนแรงภายในครอบครัว การหย่าร้างการละเลยของพ่อแม่ผู้ปกครองเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เยาวชนหันไปหายาเสพติด โดยเริ่มจากการสูบบุหรี่ ดมทินเนอร์ ดมกาว ยาบ้า และเฮโรอีน เพื่อคลายเครียด เพราะในบ้านอยู่ไม่ได้ พ่อแม่ทะเลาะกัน จึงออกจากบ้านดีกว่า
ปัญหาในด้านสถานภาพทางครอบครัวของผู้ติดยาเสพติด	เยาวชนที่ครอบครัวมีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ รายได้ของครอบครัวไม่พอกับรายจ่าย หรือปัญหาการ ว่างงาน เมื่อเห็นถึงปัญหาทางเศรษฐกิจของครอบครัว จึงมีความเครียดสูง เก็บกด และไม่สามารถช่วยเหลือหรือแก้ปัญหาของครอบครัวได้ จึงหันไปพึ่งยาเสพติด เพราะคิดว่ายาเสพติดสามารถทำให้ลืมปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นที่บ้านได้
ปัญหาด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม	เยาวชนไปสู่การเสพยาเสพติด คนส่วนมากมีบ้านอยู่ในชุมชนแออัด พ่อแม่ติดยาเสพติดอยู่ก่อนแล้ว เยาวชนส่วนใหญ่ที่ติดยาเสพติดเพราะเพื่อนชวนและต้องการให้เป็นที่ยอมรับของเพื่อน

6.4 แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด

แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ณ หน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้นั้นได้กำหนดแนวทางปฏิบัติที่สำคัญคือ 1) ส่งเสริมการเรียนรู้ (Empowerment) สร้างความตระหนักและการมีส่วนร่วมสร้างพลังในพฤติกรรมการป้องกันยาเสพติด 2) สร้างกระแส (Advocacy) การต่อต้านยาเสพติด 3) ระดมพลังทางสังคม (Social Mobilization) ค้นหาผู้เสพยาเสพติด โดยคัดจัดแบ่งกลุ่มของพลทหารใหม่ออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้ กลุ่มที่ 1 กลุ่มที่ไม่เคยใช้สารเสพติดเลย กลุ่มที่ 2 กลุ่มที่ใช้สารเสพติด เคยทดลองใช้ และเลิกใช้มานานเกิน 1 ปี กลุ่มที่ 3 กลุ่มผู้ใช้สารเสพติดเป็นครั้งคราวไม่ต่อเนื่องร่วมกับข้อใดๆ ดังนี้ กลุ่มผู้เสพ 1) พฤติกรรมเริ่มเปลี่ยน แต่ยังสามารถดำรงชีวิตได้ตามปกติใช้แล้วยังคงมีปัญหาแต่ยังคงใช้ยา และ 2) หยุดยาแล้วไม่มีอาการถอนยา ด้านกลุ่มผู้ใช้สารเสพติดเป็นประจำและต่อเนื่อง ร่วมกับข้อใดๆ ดังนี้

(1) ดำรงชีวิตผิดปกติ และไม่สามารถปฏิบัติภารกิจต่างๆ ได้ และมีผลกระทบต่อตนเองและบุคคลอื่นๆ

(2) หยุดยาแล้วมีอาการถอนยาเสพติดหรืออยากยาเสพติด

(3) มีอาการผิดปกติร่วมด้วย (ความคิด อารมณ์ การรับรู้ การเคลื่อนไหวในกลุ่มที่ต้องส่งมารักษา คือ กลุ่มที่ 4 กลุ่มผู้ติดยาเสพติดและการบำบัดรักษาใช้โปรแกรมชุมชนบำบัดและเมตริกประยุกต์ การส่งไปรักษา จะส่งพลทหารใหม่มาบำบัดหลังจากสัมภาษณ์ไปแล้ว ประมาณ 2 เดือน

(4) บำบัดรักษาและฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ โดยในกลุ่มเป้าหมาย คือ พลทหารใหม่ที่เข้ามารับการฝึก ณ หน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนใต้ ในทุกปีๆ ละ 4 ผลัด ซึ่งวิธีการดำเนินการ ประกอบด้วย 1) การสร้างเครือข่ายเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารไปสู่ยังกลุ่มเป้าหมาย โดยมุ่งเน้นในการส่งเสริมพฤติกรรมการป้องกันยาเสพติด การพัฒนาองค์ความรู้ของบุคคลและการสื่อสารประชาสัมพันธ์ รวมทั้งให้มีการส่งข้อมูลย้อนกลับ เพื่อทำการวิเคราะห์ทำแนวทางแก้ไขที่เหมาะสม 2) สร้างกระแสการต่อต้านยาเสพติดโดยการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร เกี่ยวกับยาเสพติดและผลักดันกลุ่มที่มีพฤติกรรมเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดให้สามารถ ลด ละ เลิก จนกระทั่งไม่ยอมรับและไม่ปฏิสัมพันธ์กับยาเสพติด 3) การค้นหาผู้เสพยาเสพติดโดยการระดมพลังในการค้นหาผู้เสพยาเสพติด โดยการประเมินพฤติกรรมสุขภาพสิ่งแวดล้อม การสำรวจ การสัมภาษณ์ และการเรียกประชุมกลุ่มเสี่ยง 4) นำผู้ติดยาเสพติดมาทำการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพทั้งร่างกายและจิตใจ 5) ติดตามและประเมินผล

6.5 แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดของหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้

หน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้ได้ดำเนินการกำหนดวัตถุประสงค์หลักเพื่อเผยแพร่ และให้ความรู้ตลอดจนปลูกจิตสำนึกให้แก่กลุ่มเป้าหมายที่ประกอบด้วยพลทหารใหม่ที่เข้ามารับการฝึกในแต่ละผลัด ข้าราชการและครอบครัว ประชาชนในพื้นที่ของศูนย์ฝึกทหารใหม่ กองทัพบกทั้งหมดให้เกิดกระแสการต่อต้านยาเสพติด แล้วผลักดันกลุ่มที่มีพฤติกรรมเสี่ยงให้ ลด ละ เลิกที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องหรือยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด ด้วยการเน้นการให้ความรู้เผยแพร่ให้ทราบถึงโทษและพิษภัย รณรงค์และประชาสัมพันธ์ และการปฏิบัติการจิตวิทยาเชิงรุก รวมทั้งการประสานงานกับหน่วยราชการอื่นๆ และหน่วยงานเอกชน ที่เกี่ยวข้องต่างๆ ในพื้นที่ใกล้เคียง รวมไปถึงการจัดการอบรม สัมมนาเพื่อร่วมกันใช้มาตรการต่างๆ ต่อต้านกับยาเสพติดให้มีความเหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมในพื้นที่ของหน่วยฝึกทหารใหม่

แห่งหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนใต้อย่างต่อเนื่องและตลอดเวลา ทั้งนี้ ผู้บังคับบัญชาและครูฝึกที่มีประสบการณ์สูงต่อการจัดการปัญหายาเสพติดภายในหน่วยฝึกทหารใหม่ได้ให้ข้อมูลได้ดังนี้

สำหรับมาตรการในการป้องกัน โดยการตรวจสอบประวัติการเกี่ยวข้องกับยาเสพติดเพื่อตรวจเฝ้าติดตามและตรวจค้นสถานที่พักเป็นระยะรวมทั้งการเก็บปัสสาวะตรวจเพื่อหาสารเสพติดจากพลทหารใหม่ทุกคน

> *“แนวทางการป้องกัน เราใช้ผสมผสานหลายๆ ทางด้วยกัน โดยเริ่มที่การทำประวัติตรวจหาสารเสพติด มาตรการ รปภ. เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของยาเสพติดที่เข้ามาในพื้นที่ ให้ความรู้ อบรม ทำกิจกรรม เช่นกีฬา ตรวจค้นที่พัก ชี้แจงถึงโทษของยาเสพติด และบทลงโทษเมื่อมีทหารเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งเราทำอย่างสม่ำเสมอ”* (ผู้บังคับบัญชาระดับต้นหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนใต้, การสื่อสารส่วนบุคคลสัมภาษณ์, 19 กันยายน 2565)

สำหรับมาตรการในการแก้ไข เพื่อให้การดูแลและบำบัดรักษาพื้นฟูพลทหารที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดจนถึงขั้นที่ต้องเข้ารับการบำบัดรักษา ในส่วนที่ยังไม่ถึงขั้นต้องบำบัด ก็ให้ความรู้ถึงโทษและพิษภัยให้การอบรม และเฝ้าระมัดระวังในหน่วยเป็นพิเศษรวมไปถึงมีการส่งเสริมให้ออกกำลังกาย และเล่นกีฬาเพื่อต่อต้านยาเสพติดเมื่อมีเวลาว่าง

> *“แนวทางแก้ไขก็ทำโดยการให้ความรู้เกี่ยวกับพิษภัยของยาเสพติด ส่งเข้ารับการบำบัดฟื้นฟูและตรวจสอบเพื่อไม่ให้ทหารหวนกลับไปยุ่งกับยาเสพติดอีก ลงทัณฑ์ทางวินัยหากมีความผิดในเรื่องยาเสพติด เพื่อไม่ให้เป็นเยี่ยงอย่าง แจ้งให้ครอบครัวทหารทราบเพื่อร่วมมือแก้ไขปัญหา หากพฤติกรรมไม่ดีขึ้นก็แยกตัวส่งไปยังหน่วยที่เข้มงวดยิ่งขึ้น เพื่อไม่ให้เป็นสื่อชักนำทหารคนอื่นๆ ให้ไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดอีก”* (ผู้บังคับบัญชาระดับกลางหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนใต้, การสื่อสารส่วนบุคคลสัมภาษณ์, 19 กันยายน 2565)

ตารางที่ 2 สรุปแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ณ หน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนใต้

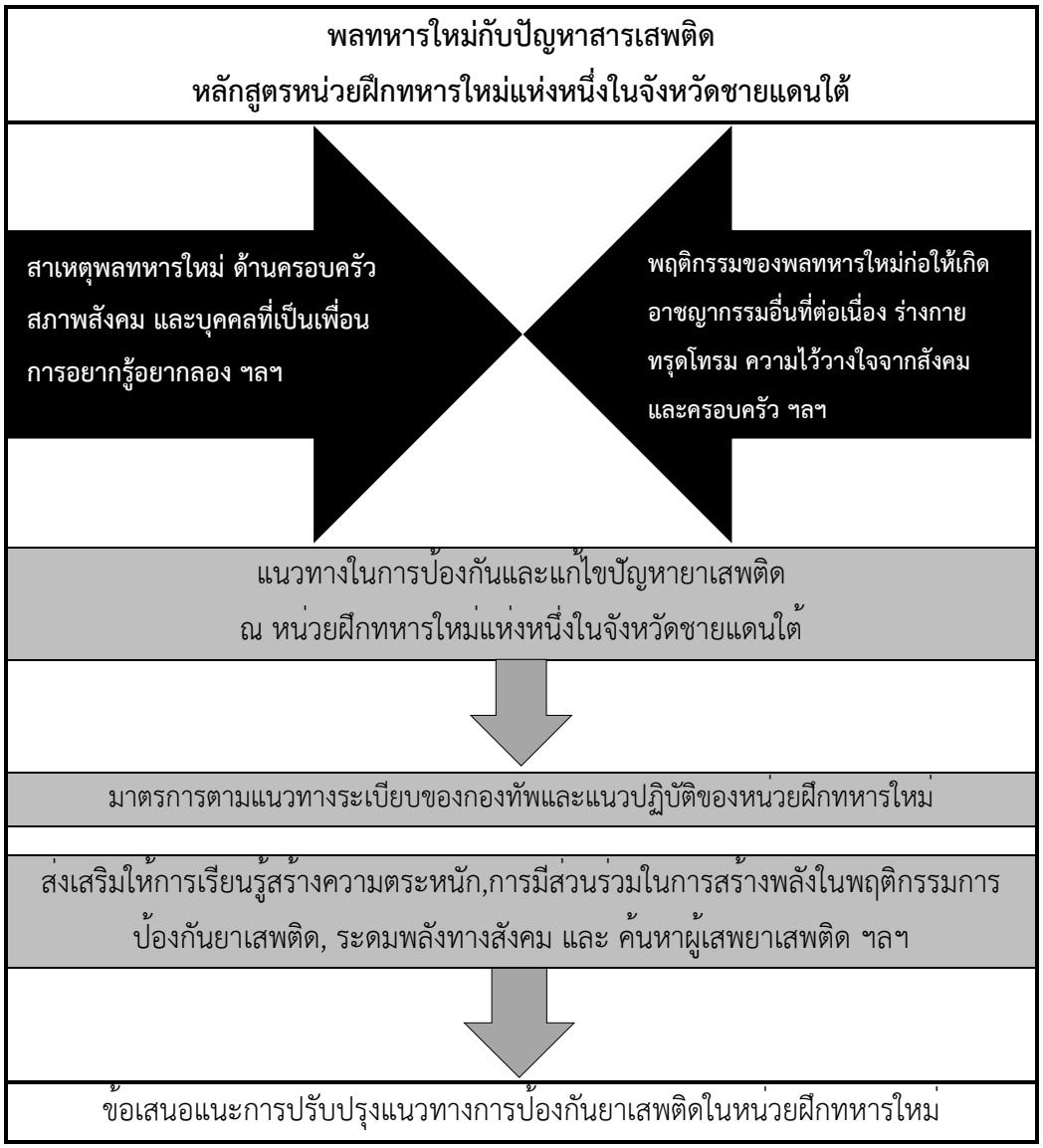
แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด	รายละเอียด
1. ส่งเสริมการเรียนรู้	สร้างความตระหนักและการมีส่วนร่วมสร้างพลังในพฤติกรรมการป้องกันยาเสพติด
2. สร้างกระแส	สร้างแรงผลักดันในการต่อต้านยาเสพติด
3. ระดมพลังทางสังคม	กลุ่มที่ 1 กลุ่มที่ไม่เคยใช้สารเสพติดเลย กลุ่มที่ 2 กลุ่มที่ใช้สารเสพติด เคยทดลองใช้และเลิกใช้มานานเกิน 1 ปี กลุ่มที่ 3 กลุ่มผู้ใช้สารเสพติดเป็นครั้งคราวไม่ต่อเนื่อง กลุ่มที่ 4 กลุ่มผู้ใช้สารเสพติดเป็นประจำและต่อเนื่อง
4. บำบัดรักษาและฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ	การสร้างเครือข่ายเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารไปสู่ยังกลุ่มเป้าหมาย โดยมุ่งเน้นในการส่งเสริมพฤติกรรมการป้องกันยาเสพติด การพัฒนาองค์บุคคล และการสื่อสารประชาสัมพันธ์รวมทั้งให้มีการส่งข้อมูลย้อนกลับ เพื่อทำการวิเคราะห์ทำแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมให้สามารถ ลด ละ เลิก จนกระทั่งไม่ยอมรับ ไม่ปฏิสัมพันธ์กับยาเสพติด
5. หลักการของศาสตร์ในการบริหารและการจัดองค์การ	มีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดและปลอดภัยจากยาเสพติดสำหรับแนวทางการปฏิบัติของหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนใต้ได้กำหนดไว้หลายวิธี ได้แก่ การปราบปรามและป้องกัน การบำบัดรักษาและฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด

7. สรุปอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงสาเหตุของการเกี่ยวข้องกับยาเสพติดรวมไปถึง พฤติกรรมทางด้านสังคม ซึ่งส่งผลกระทบให้เกิดการกระทำผิดในด้านต่างๆ เกิดขึ้น และพฤติกรรมด้านส่วนตัวซึ่งส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อตนเองและครอบครัวเพื่อนำไปสู่วิธีการหรือแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดภายในหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้

7.1 สรุปผลการศึกษาวิจัย

แผนภาพที่ 2 การสังเคราะห์ผลวิจัย



(1) วิเคราะห์สาเหตุของการเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ของพลทหารใหม่ที่เข้ามารับการฝึกในหลักสูตรทหารใหม่ ณ หน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้เกิดจากเพราะการอยากลองซึ่งเป็นลักษณะที่สำคัญของชายหนุ่มที่เพิ่งจะผ่านพ้นการเป็นวัยรุ่นมา โดยชอบลองในสิ่งที่สร้างความท้าทาย ความสามารถของตนเอง โดยคิดว่าไม่น่าจะเป็นอะไร

จนในที่สุดก็พลาดพลั้งตกเป็นทาสของยาเสพติด และสาเหตุอันดับรองลงมาก็คือเกิดจากคนใกล้ชิด เช่น เพื่อน คนรัก คนรู้จัก โดยเกิดจากครอบครัวน้อยที่สุดในอีกประการหนึ่งนั้น หลังจากที่ได้เสพยาเสพติดจนติดไปแล้ว พลทหารเหล่านั้นมักจะมีความเชื่อว่าสามารถลืมปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับตนเองไปได้ เมื่อเสพแล้วจะทำให้สบายใจ รู้สึกเคลิบเคลิ้มไม่เครียด มีความสุข และบางคนคิดว่าเป็นการช่วยงาน ช่วยอาชีพของตนเอง โดยเห็นว่าการเสพยาเสพติด เช่น ยาบ้านั้นสามารถทำให้ตนเองทำงานได้มากขึ้น เพื่อจะได้นำเงินมาใช้จ่าย ได้มากขึ้นและบางคนก็เห็นว่าการจำหน่ายยาเสพติดนั้นทำให้ตนเองและครอบครัวมีรายได้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นแนวความคิด และความเชื่อที่ผิดๆ ทั้งสิ้น โดยไม่ได้คำนึงถึงผลเสียที่จะตามต่อมาในอนาคต

(2) วิเคราะห์พฤติกรรมของพลทหารใหม่ ที่ไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ประกอบไปด้วยในด้านสังคมกับการกระทำผิดต่างๆ และในด้านส่วนตัว ซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งต่อตนเองและครอบครัวและปัญหาการกระทำความผิด รวมไปถึงความผิดอื่นๆ ที่ผูกพัน ตามมาอีกมากมายอย่างต่อเนื่องในบางครั้งก็เป็นปัญหาที่ ซ้ำซ้อนกัน เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องไม่มีจบสิ้น ผูกพัน เรื้อรังจนในที่สุดก็ต้องจบลงด้วยการถูกจับกุมคำเนินคดีตามกฎหมายเสมอ ในด้านส่วนตัว ซึ่งส่งผลกระทบต่อตนเองและครอบครัว ซึ่งทำให้เสียอนาคต กล่าวคือ ศึกษาเล่าเรียนไม่สำเร็จ ไม่ได้เป็นไปดังที่ตนเองที่มุ่งหวังเสียเงิน กล่าวคือ ผู้เสพจะต้องเสียเงินเพื่อซื้อหายาเสพติดมาเสพ รัฐต้องเสียเงินในการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด และเสียเงินงบประมาณ ในการป้องกันและปราบปราม บำบัดฟื้นฟูผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด เสียสุขภาพ กล่าวคือ ร่างกายได้รับสารอาหารไม่เพียงพอ ร่างกายชำรุด ทรุดโทรม ประสาทหลอน หวาดระแวง เสียความไว้วางใจจากเพื่อน ญาติ ครอบครัวและสังคม

(3) แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ณ หน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้ แนวทางในการปฏิบัติที่สำคัญคือ ส่งเสริมให้การเรียนรู้สร้างความตระหนักและการมีส่วนร่วมในการสร้างพลังในพฤติกรรมการป้องกันยาเสพติด ระดมพลังทางสังคมค้นหาผู้เสพยาเสพติด โดยจัดแบ่งกลุ่มผู้ติดยาเสพติด ออกจากกลุ่มอื่นๆ และส่งเข้าทำการควบคุมบำบัดรักษา และฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจโดยมีขั้นตอนวิธีการดำเนินงาน ที่ประกอบไปด้วยการสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารไปสู่กลุ่มเป้าหมายโดยเน้นในเรื่องของการส่งเสริมพฤติกรรมการสร้างกระแสการต่อต้านยาเสพติดให้เห็นโทษและพิษภัยและทราบถึงความผิดต่างๆ ในทุกด้านสภาพของนักโทษที่ถูกคำเนินคดีจนกระทั่งพลทหารเหล่านั้น ไม่ยอมรับและไม่ไปปฏิสัมพันธ์กับยาเสพติด

การค้นหาผู้เสพยาเสพติดโดยการระดมพลังทางสังคมในการค้นหาผู้เสพยาเสพติด ทำการประเมินพฤติกรรมสุขภาพและสิ่งแวดล้อม การสำรวจ การสัมภาษณ์ การประชุม

กลุ่มเสี่ยงและนำผู้ที่ติดยาเสพติดมาทำการบำบัด รักษา ฟื้นฟูสมรรถภาพทั้งทางร่างกายและจิตใจและในสุดท้ายต้องมีการตรวจสอบและการติดตามประเมินผล เพื่อให้ได้ผลที่ต้องการ คือ พลทหารในแต่ละผลัดที่เข้ามารับการฝึกในหลักสูตรของหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้จะต้องมีความพร้อมอยู่อย่างตลอดเวลา และต้องมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดให้ปลอดภัยจากยาเสพติดหรือเกี่ยวข้องกับยาเสพติดให้น้อยที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ และลดลงไปเรื่อยๆ จนหมดสิ้นไปและในที่สุดหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนใต้กลายเป็นพื้นที่สีขาวที่ปราศจากยาเสพติดให้โทษ

7.2 อภิปรายผล

จากการศึกษาสาเหตุและพฤติกรรมของพลทหารใหม่กับปัญหาสารเสพติดหลักสูตรหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้ที่ได้จากการศึกษาตามวัตถุประสงค์ พลเรือนชายสัญชาติไทยมีหน้าที่ต้องเข้ารับการคัดเลือกทหารกองประจำการ และเข้ามาสู่การทำหน้าที่เป็นพลทหารกองประจำการแล้วออกเป็น 2 ผลัด ช่วงระยะแรกนี้ได้เปลี่ยนจากสถานะจากพลเรือนซึ่งเป็นช่วงวัยรุ่นและเข้ามาฝึกได้เปลี่ยนสถานภาพเป็นพลทหารใหม่ เมื่อเข้าประจำการในห้วงเวลาฝึก 10 สัปดาห์ งานวิจัยพบว่ากรณีมีผู้ติดยาเสพติดหรือเคยติดยาเสพติดก่อนเข้ารับการฝึกหลักสูตรพลทหารใหม่ เพราะสาเหตุจากระบบการคัดเลือกทหารกองประจำการที่ไม่ได้มีระบบคัดเลือกผู้ติดยาเสพติดออกจากระบบ เป็นเพียงแค่กระบวนการตรวจสุขภาพแข็งแรงครบถ้วน อวัยวะสำคัญต่างๆ ของร่างกายใช้การได้ปกติ การตรวจความสูงและรอบอกได้มาตรฐาน และการตรวจสุขภาพจิตเบื้องต้นเท่านั้น (รฐนนท รัตนโสภณ, รัตติกรณ์ จงวิศาล และนิพนธ์ คันธเสวี, 2553, น. 113-117) แต่อย่างไรก็ดี กองทัพบกจะมีมาตรการป้องกันของหน่วยฝึกทหารใหม่ พร้อมการอบรมให้ความรู้ พลทหารใหม่ให้ได้รับทราบถึงพิษภัยยาเสพติดตลอดจนการสุ่มตรวจหาสารเสพติดและการตรวจสารเสพติดหลังการฝึกพลทหารใหม่หลังจากกลับเยี่ยมญาติ หากตรวจพบมีมาตรการลงโทษเด็ดขาดตามวินัยทหารและการจัดการภายในค่ายทหารนั้น สำหรับผลเสียจากการที่พลทหารใหม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดไม่ว่าจะเป็นผู้เสพหรือผู้ขายย่อมทำให้ภาพลักษณ์ของหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนใต้เสียหาย (วสันต์ วุฒิวโรดม และพัลยมน สินหนัง, 2562, น. 68-69)

พฤติกรรมของพลทหารใหม่ของหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดทั้งด้านสังคมและด้านส่วนตัวสอดคล้องกับงานวิจัยของวสันต์ วุฒิวโรดม และพัลยมน สินหนัง (2562, น. 64-65) กล่าวคือ ทหารในหน่วยงานมีปัญหาด้านครอบครัว การได้รับความสนับสนุนจากกลุ่มเพื่อนแล้ว เมื่อพิจารณาสถาบันครอบครัวซึ่งเป็นสังคมแรกของพลทหารใหม่ ครอบครัวย่อมมีความสัมพันธ์และสำคัญมากต่อการถ่ายทอด

พฤติกรรม ความเชื่อ การแสดงออก อันเป็นการประกอบสร้างทางสังคมแบบหนึ่งด้วยบิดา มารดา และบุคคลใกล้ชิดร่วมปลูกฝังแนวคิดความเชื่อและพฤติกรรมแก่พลทหารใหม่

สาเหตุจากการที่พลทหารใหม่ช่วงที่เป็นพลเรือนด้วยความอยากลองเสพยาเสพติดผนวกรวมกับเพื่อน สอดคล้องกับงานวิจัยของศุกร ชินะเกตุ (2553) ชี้ให้เห็นถึงสาเหตุที่เยาวชนเสพยาเสพติดด้วยการชักชวนจากเพื่อนฝูง โดยปกติในช่วงวัยรุ่นเยาวชนมีความต้องการอยู่ร่วมกัน ต้องการให้เพื่อนยอมรับยกย่องและมีกิจกรรมร่วมกัน ไม่ชอบที่จะขัดเพื่อนเมื่อเพื่อนชักจูงและความอยากลอง

สาเหตุเกิดจากคนใกล้ชิด เพื่อนคนสนิท และครอบครัว พลทหารคิดว่าการเสพสามารถทำให้ทำงานขยันและทำงานได้มากขึ้นเพื่อหารายได้มาใช้ในครอบครัว โดยไม่ได้ตระหนักถึงโทษและผลเสียที่ตามมาจากการใช้ยาเสพติด นอกจากนี้ มีสาเหตุจากความเครียดหรือปัญหาอื่นๆ หรือการกลับมาอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เอื้อและสร้างโอกาสให้พลทหารใหม่หลังจากห้วงเวลาฝึกกลับมาใช้ยาเสพติดอีกซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของวสันต์ วุฒิวโรดม และพัลยมน สินหนัง (2562, น. 65-66) ประเด็นที่พลทหารใหม่ที่มีความเสี่ยงใช้ยาเสพติด

ทั้งนี้ ครอบครัวเป็นสถาบันทางสังคม ที่เกี่ยวข้องกับเด็กตั้งแต่เกิดจนโต โดยหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้ก็นับว่าเป็นสถาบันครอบครัวอีกหนึ่งสถาบันที่มีอิทธิพลสำคัญต่อการหล่อหลอมอารมณ์ จิตใจ อุปนิสัย ทัศนคติ ค่านิยมและพฤติกรรมของเด็ก ประสบการณ์ต่างๆ ของเด็กจะเริ่มภายในครอบครัวเป็นแห่งแรก พฤติกรรมของเด็กที่แสดงต่อสังคมภายนอกสามารถสะท้อนให้เห็นถึงสภาพของครอบครัวและความเป็นอยู่ในหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้ได้ว่าเป็นอย่างไร ดังนั้น เด็กจะเจริญเติบโตขึ้นเป็นอย่างไรนั้นจึงขึ้นอยู่กับการอบรมเลี้ยงดูหล่อหลอมอารมณ์ จิตใจ อุปนิสัย ทัศนคติ ค่านิยมและพฤติกรรมจากภายในหน่วยให้เหมือนกับครอบครัวตลอดจนความสัมพันธ์ภายในหน่วยและบรรยากาศฯลฯ ซึ่งหากเด็กกระทำผิดขึ้นมา หน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้และครอบครัวก็จะเป็นสถาบันหนึ่งที่ถูกมองว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสัมพันธ์กับการกระทำความผิดของเด็กนั้น และเยาวชนซึ่งจะพบกับปัญหาทางอารมณ์และจิตใจที่เด็ก และเยาวชนมีปัญหาอันเนื่องมาจากความแตกร้าวภายในจิตใจและอุปสรรคปัญหาต่างๆ ความไม่คงเส้นคงวาในการอบรมระเบียบวินัยและการลงโทษ การละเลยไม่เอาใจใส่ทอดทิ้ง การขาดความรักความอบอุ่นจากสถาบันครอบครัวได้นำไปสู่ปัญหาการกระทำผิดของเด็กและเยาวชนได้ทั้งสิ้น จนในที่สุดความตั้งใจของสถาบันที่ได้กล่าวมาเบื้องต้นนั้นมีอิทธิพลสำคัญต่อการหล่อหลอมอารมณ์ จิตใจ อุปนิสัย ทัศนคติ ค่านิยม เป็นต้น

หลายสาเหตุของการเกี่ยวข้องกับยาเสพติดและการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในด้านต่างๆ ทั้งทางด้านสังคมซึ่งส่งผลให้เกิดการกระทำผิดต่างๆ และทางด้านส่วนตัวที่ทำให้เกิดผล

กระทบต่อตนเองและครอบครัวเพื่อนำไปสู่ วิธีการหรือแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ผลงานการศึกษาวิจัยเล่มนี้สอดคล้องกับผลงานทางวิชาการของ สมชาย โตศุกลวรรณ์ (2544) ในเรื่องการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของเยาวชนที่ติดยาเสพติด ร่วมกับผลงานทางวิชาการของศูนย์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ในเรื่องคู่มือการป้องกันยาเสพติด ซึ่งเป็นวิธีการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ที่ได้ใช้ปฏิบัติการอยู่จริง และได้ผลเป็นอย่างมากในปัจจุบัน เพื่อให้ได้แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดภายในพื้นที่ของหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนใต้ให้ได้อย่างจริงจังและต่อเนื่องและเมื่อมีขั้นตอนการปฏิบัติเพื่อดำเนินการอย่างชัดเจนและต่อเนื่องแล้วพลทหารใหม่ ที่เข้ามารับการฝึกก็จะปลอดภัยจากยาเสพติดให้โทษ และไม่มีการเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติดอีก หรือหากจะยังคงมีอยู่ก็จะต้องลดน้อยลงไปเรื่อย ๆ จนสามารถเป็นพื้นที่สีขาวที่ปลอดภัยจากยาเสพติดให้โทษ ให้ได้ตามนโยบายของรัฐบาลที่ว่า “พลังแผ่นดิน ขจัดให้สิ้นยาเสพติด” และสนองตอบต่อนโยบายของกองทัพบกเองในความพร้อมเพรียงกัน เพื่อป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้หมดสิ้นไปจากพื้นที่ของกองทัพบก จนในที่สุดทำให้เป็นที่ยอมรับของสังคมส่วนรวมและประชาชน รวมทั้งสามารถทำให้หน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนภายใต้สามารถฝึกฝนกำลังพลทหารที่มีคุณภาพดีเยี่ยมออกไปพัฒนากองทัพบกและสนับสนุนช่วยเหลือประเทศชาติ สังคมส่วนรวมและประชาชนให้เจริญก้าวหน้าอย่างมีคุณภาพทัดเทียมกับประเทศอื่นๆ ที่พัฒนาแล้วต่อไป

อย่างไรก็ดี หากพิจารณางานวิจัยที่มีการพบสาเหตุการและพฤติกรรมการติดยาเสพติดของเยาวชนที่เป็นวัยรุ่น ไม่มีความแตกต่างกัน ด้วยเหตุผลประการสำคัญคือ พลทหารใหม่มีอายุที่เข้าฝึกทหารใหม่ในช่วงวัยรุ่นด้วยการปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดว่าชายที่มีสัญชาติไทย 20 ปีบริบูรณ์ ณ อำเภอท้องที่ที่เป็นภูมิลำเนาทหารของตน หลังจากการเกณฑ์ทหารในช่วงนี้แล้วก็จะมีระยะเวลาช่วงเดือนพฤษภาคมและอีกช่วงเดือนพฤศจิกายนซึ่งเป็นปีเดียวกัน ฉะนั้นช่วงเวลานี้คือยังคงเป็นเยาวชนเป็นส่วนใหญ่

แนวทางวิธีการป้องกันและแก้ปัญหาเกี่ยวกับยาเสพติด ผู้วิจัยพบว่านายทหารผู้บังคับบัญชาให้ข้อมูลถึงมาตรการได้อ้างอิงแนวทางของกองทัพบกซึ่งมีการสั่งการแบบลายลักษณ์อักษร กล่าวคือกองทัพมีแนวทางการจัดทำแผนป้องกันยาเสพติดของส่วนราชการในกองทัพบก กำลังพลหรือพลทหารใหม่ในหน่วยฝึกทหารใหม่ กำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบเพื่อป้องกันและแก้ปัญหายาเสพติดให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย 4 แผนและกำหนดตัวชี้วัดที่ต้องปฏิบัติตามแผนให้บรรลุเป้าหมาย คือ หนึ่งแผนงานป้องกันและเฝ้าระวังพื้นที่พักอาศัยในความรับผิดชอบ สองการปลูกจิตสำนึกการป้องกันยาเสพติดให้กับกำลังพลและครอบครัวหน่วย สามการสร้างชุมชนเข้มแข็งของหน่วย และสี่การสร้างช่องทางแจ้งข้อมูลและเบาะแสของหน่วย

เมื่อพิจารณามาตรการของหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนใต้ใช้วิธีการวิเคราะห์ประวัติของพลทหารใหม่ การอบรมให้ความรู้ กิจกรรมส่งเสริมอาชีพ กีฬา นันทนาการ ตลอดจนการป้องกันเชิงรุกด้วยการสุ่มตรวจสารเสพติดและการแก้ไขดูแลพลทหารใหม่ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ความน่าสนใจคือเมื่อพฤติกรรมของพลทหารใหม่ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดไม่ดีขึ้น หน่วยฝึกทหารนี้จะมีการแยกตัวส่งไปยังหน่วยทหารที่เข้มงวดมากขึ้น เพื่อไม่ต้องการให้เป็นตัวเชื่อมชักนำพลทหารใหม่รายอื่นไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดด้วย สอดคล้องกับแนวทางป้องกันและแก้ปัญหาในกรมสนับสนุนกองพลทหารราบที่ 9 ที่เข้าจัดการกลุ่มเป้าหมายนำมาพัฒนาสร้างภูมิคุ้มกันห่างไกลจากยาเสพติดและมีการสอดส่องดูแลกำลังพลเพื่อต้องการทราบถึงความเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกำลังพล (วสันต์ วุฒิวโรดม และพัลยมน สินหนัง, 2562, น. 67-69)

ในด้านการจัดกิจกรรมของหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนใต้ เช่น การฝึกส่งเสริมอาชีพ กิจกรรมสร้างสรรค์ต่างๆ กิจกรรมนันทนาการ เล่นกีฬาและอบรมต่างๆ ซึ่งสอดคล้องกับวิธีการยุทธศาสตร์และการป้องกันและบำบัดผู้เสพสารเสพติดที่เหมาะสมกับทหารใหม่ โดยฐนนท รัตนโสภณ, รัตติกรณ์ จงวิศาล และนิพนธ์ คันธเสวี (2553, น. 118-119) ซึ่งกล่าวถึงการรู้ถึงสภาพปัญหาของพลทหารกองประจำการด้วยการสุ่มตรวจปัสสาวะแล้วนำกลุ่มที่เสพสารเสพติดไปร่วมกิจกรรมสร้างสรรค์ที่ออกแบบขึ้นมาเรียกว่าหลักสูตรวิวัฒน์พลเมือง และเมื่อพฤติกรรมของพลทหารใหม่ได้รับการแก้ไขให้มีคุณภาพและเกิดประสิทธิภาพที่ดีต่อภาพลักษณ์ของตนเองและภาพลักษณ์ประจำหน่วย

7.3 ข้อเสนอแนะ

ปัญหายาเสพติดให้โทษนั้นมีผู้ที่เกี่ยวข้องในขบวนการดังกล่าวซึ่งพอที่จะแบ่งได้เป็น 3 ระดับด้วยกัน คือ ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย และผู้เสพ ซึ่งการแก้ไขปัญหานั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บังคับบัญชา และผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในทุกระดับชั้นจะต้องร่วมมือกัน เพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างต่อเนื่องและจริงจัง ไม่เช่นนั้นแล้วก็จะเป็นการยากอย่างยิ่งที่จะทำให้ปัญหายาเสพติดหมดสิ้นไปได้อย่างสิ้นเชิง โดยเฉพาะในสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันแล้ว ถือว่าเป็นปัจจัยที่เอื้อเฟื้อต่อการที่จะดึงดูดให้พลทหารใหม่เข้าไปมีส่วนร่วมในขบวนการยาเสพติดได้โดยง่าย เพราะในพื้นที่ของหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้มีพลทหารอยู่เป็นจำนวน 127 คน ทำให้เป็นการยากต่อเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดที่จะสามารถควบคุมกำกับดูแลพลทหารใหม่ให้ได้อย่างทั่วถึง ตลอดเวลา จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

7.3.1 ข้อเสนอแนะต่อหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้

(1) ผู้บังคับบัญชาของหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้ควรใช้สถานการณ์จากการเกิดปัญหายาเสพติด ให้เป็นตัวการในการกระตุ้นในกระบวนการเรียนการสอน เพื่อให้พลทหารใหม่เกิดความต้องการที่จะใฝ่หาความรู้ และนำไปแก้ไขปรับปรุง ให้เกิดการป้องกันตนเอง จากยาเสพติดให้โทษ

(2) ผู้บังคับบัญชาของหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้จะต้องมีพฤติกรรมเป็นแบบอย่างที่ดีต่อพลทหารใหม่และให้ความสนใจ เป็นพิเศษต่อพลทหารใหม่ในกลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อยาเสพติดให้โทษสูง

(3) ควรเน้นในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้โดยมีการปฏิบัติการเชิงประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้ถึงสาเหตุและโทษพิษภัยของยาเสพติด เพื่อมิให้ส่งผลกระทบ ต่อสังคมส่วนใหญ่ และพฤติกรรมในการเกี่ยวข้องกับยาเสพติดของพลทหารใหม่

(4) นายทหารประชาสัมพันธ์ของหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้จะต้องลงมือปฏิบัติการอย่างต่อเนื่องในการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ รณรงค์ แก่ประชาชนในชุมชนใกล้เคียง และคอยที่จะสอดส่องกำกับดูแลอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ทุกคนมีความปลอดภัยจากยาเสพติด ซึ่งจะทำให้พื้นที่ของหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้กลายเป็นพื้นที่สีขาว ตามนโยบายที่ได้ตั้งเอาไว้

(5) สนองตอบต่อนโยบายตามหลักการของศาสตร์ ในการบริหารทุกข้ออย่างจริงจังและเต็มที่ เต็มกำลังความสามารถ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าประสงค์แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดเกิดผลงานอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิผลตรงตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งเอาไว้

7.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) หน่วยงานของกองทัพบกทุกระดับชั้นต้องกำหนดนโยบายในการป้องกัน และแก้ไขปัญหายาเสพติดในหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้โดยตรงและให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก

(2) ผู้บังคับบัญชาของหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้ต้องกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดรวมทั้งจะต้องมีมาตรการควบคุมและตรวจสอบความประพฤติของพลทหารใหม่ตลอดเวลา และตรวจปัสสาวะทันที ที่รับตัวพลทหารใหม่เข้ามารับการฝึกในหลักสูตรทหารใหม่เพื่อเป็นมาตรการในการป้องกันและตรวจสอบ

(3) ผู้บังคับบัญชาในทุกระดับของกองพันและกองร้อยอาจจะต้องกำกับดูแลพลทหารใหม่อย่างใกล้ชิดและสามารถที่จะประสานงานกับครอบครัวของพลทหารใหม่ ได้ตลอดเวลา

เพื่อให้เกิดความใกล้ชิดและป้องกัน ไม่ให้พลทหารใหม่มีโอกาสกลับไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติดอีก ในระหว่างที่ได้เข้ามารับการฝึกในหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้

(4) ผู้บังคับบัญชาในระดับสูงของหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้ ต้องวางนโยบายในการร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล สถานีตำรวจภูธรในพื้นที่และศาลาว่าการของจังหวัด รวมไปถึงในระดับชุมชน หมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน เพื่อดำเนินการด้านการข่าวเพื่อป้องกันการระบาดของยาเสพติดที่อาจหลุดรอดเข้ามาในพื้นที่ของหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนใต้จากบุคคลภายนอก

(5) นายทหารของหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้ทุกนายมีส่วนร่วมทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับโทษและพิษภัยของยาเสพติดให้แก่ พลทหารใหม่ ครอบครัว รวมไปถึงชุมชนในพื้นที่ให้รับทราบถึงโทษภัย และเกิดความตระหนัก ไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด

(6) จัดเตรียมความพร้อมตามหลักการของศาสตร์ในการบริหาร โดยมีการวางแผนในการจัดองค์การให้กระชับ และรวดเร็วสามารถสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และฝึกฝนจนเกิดความชำนาญมีการสั่งการอำนวยการที่ดี มีการประสานงานกับหน่วยงานพื้นที่ใกล้เคียง ในพื้นที่ได้อย่างต่อเนื่องโดยที่จะต้องมีการรายงานผลการปฏิบัติงานในทุกครั้ง และดำเนินการจัดเตรียมงบประมาณเอาไว้ เพื่อให้มีใช้อย่างเพียงพออีกด้วย

7.3.3 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

(1) ควรจะมีการวิจัยในเชิงกว้างใน 3 ระดับด้วยกันคือ ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย และผู้เสพ เพราะปัญหายาเสพติดนั้นเป็นปัญหาที่ซับซ้อนเกิดได้จากหลายๆ องค์ประกอบและหลายสาเหตุ

(2) ควรจะมีการวิจัยในเชิงลึก ลักษณะงานด้านการปราบปราม ด้านการบำบัดรักษาฟื้นฟูหากมีพลทหารใหม่ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดหากหลุดรอดจากแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในหน่วยฝึกทหารใหม่แห่งหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้ต่อไป

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

ธัญกนกรัชต์ จิรโชคนิธิชโยธร, สมเดช นามเกตุ, และพระครูจิรธรรมธัช. (2565). แนวทางการมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการป้องกันและแก้ปัญหายาเสพติดของพระสงฆ์และประชาชนในเขตเทศบาลเมืองหนองคาย อำเภอเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย. *วารสารวิชาการปัญญาปณิธาน, 7*(1), 12-29.

บรรณาธิการข่าวไทยรัฐออนไลน์. (2564). *ทภ.1 แจงลงโทษครูฝึกแล้วส่วน 2 พลทหารหนีค่าย พบมีความผิดยาเสพติดซ้ำ*. สืบค้นเมื่อ 15 ตุลาคม 2565, จาก https://www.thairath.co.th/news/local/bangkok/2020195

บรรณาธิการไทยพีบีเอสออนไลน์. (2564). *ทภ.1 สอบปมลงโทษวินัยพลทหาร หลังพบเสพยาเสพติด*. สืบค้นเมื่อ 15 ตุลาคม 2565, จาก https://www.thaipbs.or.th/news/content/300729

บรรณาธิการมติชนออนไลน์, (2561). *“ทบ.” รับ นายสิบซ้อมพลทหารเพราะเอี่ยวยาเสพติด ทำเกินกว่าเหตุ สั่งลงโทษแล้ว*. สืบค้นเมื่อ 15 ตุลาคม 2565, จาก https://www.matichon.co.th/politics/news_1195808

บรรณาธิการเมเนเจอร์ออนไลน์, (2557). *รวบพลทหารแตกแถว ค้ายานรกในค่ายสัตหีบ อ้างหาเงินล้างหนี้นอกระบบ*. สืบค้นเมื่อ 15 ตุลาคม 2565, จาก https://mgronline.com/local/detail/9570000032263

พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์, และกรรณทิวา มณีแนม. (2561). *แนวทางแก้ปัญหายาเสพติดโดยผู้นำชุมชนและประชาชนในพื้นที่ตำบลบาราเฮาะ อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี* (สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

รฐนนท รัตนโสภณ, รัตติกรณ์ จงวิศาล, และนิพนธ์ คันธเสวี. (2553). ยุทธศาสตร์การป้องกันและบำบัดรักษาผู้เสพสารเสพติดในทหารกองประจำการ รุ่นปีพุทธศักราช 2551 ผลัดที่ 1 และผลัดที่ 2 สังกัดกรมทหารปืนใหญ่ที่ 2 รักษาพระองค์. *วารสารพยาบาลทหารบก, 11*(2), 113-117.

วสันต์ วุฒิวโรดม, และพัลยมน สินหนัง. (2562). แนวทางการป้องกันและแก้ปัญหายาเสพติดในกรมสนับสนุนกองพลทหารราบที่ 9. *วารสารวิชาการคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร, 3*(2), 55-69.

ศุกร ชินะเกตุ. (2553). *ปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมป้องกันยาเสพติดของนักเรียนระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ สังกัดอาชีวศึกษา จังหวัดราชบุรี* (วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยศิลปากร.

สมชาย โตศุกลวรรณ์. (2544). *การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของเยาวชนที่ติดยาเสพติดในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน จังหวัดระยอง* (สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต), บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา.

สุพัตรา สุภาพ. (2536). *สังคมและวัฒนธรรมไทย ค่านิยม ครอบครัว ศาสนา ประเพณี*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพาณิช.

สุพัตรา สุภาพ. (2542). *ปัญหาสังคม*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพาณิช.

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 15 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2567): 253-280

ความหลากหลายทางรายได้กับการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในประเทศไทย[1]

ธัญพิชชา โชติพฤกษ์[2] และไกรวุฒิ ใจคำปัน[3]

วันที่รับบทความ: 12 ตุลาคม 2565
วันที่แก้ไขครั้งล่าสุด: 7 กุมภาพันธ์ 2566
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 10 กุมภาพันธ์ 2566

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ต้องการตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างความหลากหลายทางรายได้กับการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย เนื่องจากปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งรายได้จากที่รัฐบาลเป็นส่วนมาก ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการริเริ่มการสร้างบริการสาธารณะและบริหารทรัพยากรให้เหมาะสมแก่ประชาชน บทความนี้จึงต้องการศึกษาความหลากหลายรายได้ทางการคลังที่เกิดขึ้นผ่านผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการใช้ตัวแบบสมการการวิเคราะห์ข้อมูลตัวแปรตามที่เป็นเศษส่วนหรือร้อยละ ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจำนวน 7,774 แห่ง ผ่านการเก็บรวบรวมข้อมูลในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ซึ่งผลการศึกษาพบว่าความหลากหลายทางรายได้มีความสัมพันธ์ต่อคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ความเชื่อมั่นร้อยละ 95 โดยอธิบายได้ว่าเมื่อความหลากหลายทางรายได้เพิ่มขึ้น 1 หน่วย จะส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 0.03 จากผลการศึกษานำมาสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ได้แก่ 1) รัฐบาลควรส่งเสริมรูปแบบการจัดเก็บภาษีที่หลากหลายด้วยวิธีการกำหนดโครงสร้าง

---

[1] บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง “ความหลากหลายทางรายได้กับการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย” หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

[2] นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200 อีเมล: tanpicha_cho@cmu.ac.th

[3] ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประจำสำนักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200 อีเมล: kraiwuth.j@cmu.ac.th

รายได้ ออกแบบการจัดเก็บภาษี และค่าธรรมเนียม เพื่อที่จะหารายได้เพิ่มเติมเพื่อลดการพึ่งพาแหล่งรายได้แหล่งเดียว 2) ความหลากหลายทางรายได้ในภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 0.4123 ซึ่งเป็นแนวโน้มที่ไม่สูงนัก ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญในการจัดเก็บภาษีในท้องที่เพื่อที่จะนำรายได้มาใช้ในการสร้างบริการสาธารณะ 3) เทศบาลและองค์กรบริหารส่วนตำบลควรเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้เพื่อนำไปสู่การยกระดับการให้บริการสาธารณะในพื้นที่ด้วยวิธีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อเป็นฐานในการกำหนดแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แน่ชัด เพื่อการจัดเก็บรายได้ที่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ในแต่ละแห่ง

คำสำคัญ ความหลากหลายทางรายได้, รายได้ท้องถิ่น, การคลังท้องถิ่น, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

Revenue Diversity and Performance Assessment of Local Administrative Organizations of Subdistrict and Municipal Administrative Organizations in Thailand

Tanpitcha Chotipruek[4] and Kraiwuth Jaikampan[5]

Received: 12 October 2022
Revised: 7 February 2023
Accepted: 10 February 2023

Abstract

This study had the objective to investigate the relationship between Revenue diversity and the efficiency assessment of local administrative organizations in Thailand since the local administrative organizations currently have to mainly depend on the Revenue from the government. Consequently, the local administrative organizations lacked decision-making authority about the management of initiatives to create public services and manage resources appropriately for the people. Therefore, this study aimed to study the fiscal Revenue diversity generated through the performance of local administrative organizations through the equation for the analysis of the dependent variable data as fractions or percentages. The population this study included 7,774 local administrative organizations in Thailand through data collection in the fiscal year 2019. The findings revealed that Revenue diversity was related to the performance assessment scores of the local administrative organizations in Thailand with a statistical significance and reliability of 95%. It was explained that when Revenue diversity increases by 1 unit, the performance assessment scores of the local administrative organizations increase by 0.03%. According to the findings, policy recommendations are as follows: 1) The government should

[4] Master of Public Administration Program, Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: tanpicha_cho@cmu.ac.th

[5] Asst. Prof. Dr., Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: kraiwuth.j@cmu.ac.th

promote various forms of taxation by determining the revenue structure and imposing taxes and fees. 2) The study found that local government organizations had low-income diversity, with an average score of 0.4123. To improve public services, these organizations should prioritize collecting local taxes. 3) The municipalities and subdistrict administrative organizations should increase the efficiency of revenue collection to enhance the level of public services in the area by improving the law as a foundation for clearly determining the source of income of local administrative organizations in collecting income based on each area's context.

Keywords Revenue Diversity, Local Revenue, Local Public Finance, Local Administration Organization

1. บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการกระจายอำนาจ อันมีรูปแบบการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ทรัพยากร รายได้ รวมถึงเงินอุดหนุน ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสมีส่วนร่วมการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้ โดยการทำงานร่วมกันระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นและประชาชน จะทำให้การจัดบริการสาธารณะตรงตามความต้องการ (นราธิป ศรีราม, จิรวัฒน์ เมธาสุทธิรัตน์, และอภิชาติ ลิ้มเมธี, 2560) อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ที่จัดเก็บเองน้อยลง และยังคงอยู่ในสถานะของการพึ่งพาการจัดสรรงบประมาณเป็นสำคัญ (ไททัศน์ มาลา, 2554)

ทั้งนี้ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากภาษีที่รัฐจัดสรรให้และเงินอุดหนุนเป็นส่วนมาก รวมถึงภาษีที่จัดเก็บเองบางแห่งกลับมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการบริหารงาน ทำให้รัฐบาลจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบจัดตามแหล่งกำเนิดภาษี ซึ่งการจัดสรรดังกล่าวจำเป็นต้องจัดทำตามหลักเกณฑ์ประชากร ทำให้บางพื้นที่ได้รับการจัดสรรที่ไม่เท่าเทียมกัน หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะบริหารงบประมาณได้ ก็จำเป็นต้องต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เพื่อใช้ในการจัดบริการสาธารณะให้ได้อย่างเพียงพอ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และพิชิต รัชตพิบูลภพ, 2553, น. 96-98)

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการปรับรายรับและรายจ่ายให้เกิดความสมดุลกัน เพื่อรักษาระดับการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างเหมาะสม โดยแนวคิดความหลากหลายทางรายได้ จึงเป็นหนึ่งในทฤษฎีที่สำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากความหลากหลายทางรายได้ สร้างเสถียรภาพทางการคลังและความยั่งยืนของรายได้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Carroll, 2005) โดยหลักการสำคัญของแนวคิดความหลากหลายทางรายได้ คือการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้มาจากหลายแห่งและไม่พึ่งพาภาษีตัวใดตัวหนึ่งมากเกินไปจะสร้างบริการสาธารณะได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่หากการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลง จะส่งผลให้ประสิทธิภาพการบริการสาธารณะนั้นก็จะถูกลดลงเช่นเดียวกัน

เมื่อได้พิจารณาถึงผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Performance Assessment: LPA) เพื่อวัดการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายๆ ด้าน และเปรียบเทียบการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานได้ โดยแนวโน้มของคะแนนในไทยย้อนหลัง 4 ปี (พ.ศ. 2559-2562) พบว่าคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของปี พ.ศ. 2562 ลดลงจากปีที่ผ่านมาอันเป็นการบ่งชี้ปัญหาว่าถึงแม้จะได้รับการจัดสรร

งบประมาณเพิ่มขึ้น แต่ก็ไม่ได้ทำให้ภาพรวมการบริการสาธารณะดีขึ้น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2562)

แต่เนื่องจากตัวเลขรายจ่ายด้านการบริการสาธารณะ ไม่ได้สื่อถึงศักยภาพในการปฏิบัติงาน มาตรฐานของบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน ดังนั้น ตัวเลขของงบประมาณรายจ่ายที่ถูกนำไปใช้จำนวนมากอาจไม่ได้พิจารณาถึงการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนที่มีประสิทธิภาพหรือจำนวนมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ ที่มีขนาดของงบประมาณรายจ่ายต่อประชากรที่ต่ำกว่าก็ได้ (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2554) จากปัญหาดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการศึกษาด้านปัญหาความหลากหลายของรายได้ทางการคลังของท้องถิ่นจะส่งผลต่อการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกกรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นรูปแบบการปกครองประเภท องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล โดยการศึกษาช่วงเวลาดังกล่าวเป็นการเปรียบเทียบผลการทำงานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากที่ผ่านมามีความพยายามยกระดับองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบลในอนาคต แต่ก็มีองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งไม่อาจยกระดับขึ้นไปเป็นเทศบาลตำบล เนื่องด้วยข้อจำกัดทั้งด้านกฎหมาย จำนวนประชากร และรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2562) อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้จะไม่นับรวมองค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากมีพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด ไม่นับรวมกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา เนื่องจากจังหวัดดังกล่าวเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษหรือเขตปกครองพิเศษจึงไม่นับรวมในการศึกษาครั้งนี้

ดังนั้น การศึกษาในครั้งนี้จะใช้กลุ่มตัวอย่างคือองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนทั้งหมด 5,324 แห่ง และเทศบาล ประกอบด้วย เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล จำนวนรวมทั้งหมด 2,450 แห่ง จำนวนรวม 7,774 แห่ง ผ่านการใช้แบบประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มีการวัดผลการปฏิบัติงาน ซึ่งคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ทราบถึงสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีเป็นเช่นไร เมื่อเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเภทเดียวกัน

2. วัตถุประสงค์

เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของความหลากหลายทางรายได้กับคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. สมมติฐานการวิจัย

(1) ความหลากหลายทางรายได้ มีความสัมพันธ์ต่อคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

(2) การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ มีความสัมพันธ์ต่อคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

(3) งบประมาณรายจ่ายทั้งหมด มีความสัมพันธ์ต่อคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

(4) ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสัมพันธ์ต่อคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

(5) ขนาดของพื้นที่ มีความสัมพันธ์ต่อคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

(6) จำนวนประชากร มีความสัมพันธ์ต่อคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

(7) ภูมิภาค มีความสัมพันธ์ต่อคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

4. แนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดความหลากหลายทางรายได้ ในบทความของ Carroll (2009) ได้ระบุถึงการจัดหารายได้ที่หลากหลาย จะทำให้รัฐบาลตอบโจทย์ต่อบริการสาธารณะที่เพิ่มขึ้นให้ใช้จ่ายได้อย่างเพียงพอ สำหรับเตรียมการเพื่อลดความเสี่ยงทางการเงินที่จะเกิดขึ้นได้ และเป็นการสร้างเสถียรภาพทางรายได้รวมถึงส่งเสริมประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจโดยการลดการพึ่งพาแหล่งรายได้เพียงแหล่งเดียว ทั้งนี้ Hendrick (2002) ได้อธิบายว่าความหลากหลายทางรายได้จะทำให้งบประมาณเกิดความสมดุล และความยืดหยุ่นในการบริหารงาน และลดความเสี่ยงจากวิกฤตด้านการคลัง โดยความหลากหลายทางรายได้จะนำไปสู่ความมั่นคงในรายได้และเกิดเสถียรภาพทางรายได้มากขึ้น ดังเช่นพื้นที่ที่มีฐานเศรษฐกิจในด้านการผลิตและอุตสาหกรรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถในการจัดเก็บรายได้จากภาษีได้สูง แต่ในทางกลับกันถ้าในเขตที่ไม่ได้เป็นแหล่งอุตสาหกรรมก็อาจจะเก็บภาษีภายในท้องถิ่นได้น้อย ด้วยเหตุนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีความหลากหลายทางรายได้เพื่อจัดหาเงินทุนสำหรับบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ส่วน White (1983) ได้อธิบายถึงวัตถุประสงค์ของความหลากหลาย

ทางรายได้คือ การเก็บรายได้จากแหล่งภาษีหลายๆ แหล่งมารวมกันเป็นการกระจายความเสี่ยงที่สามารถสร้างรายได้ตามที่กำหนดไว้ได้ และยังลดความไม่มั่นคงลงด้วยการจัดเก็บภาษีที่หลากหลายแหล่งได้นั้น หากมีภาษีตัวใดตัวหนึ่งจัดเก็บได้ลดลงก็จะไม่ได้รับผลกระทบเนื่องจากจะได้รับการทดแทนจากรายได้จากแหล่งอื่นเพิ่มขึ้น

ส่วนแนวทางการประเมินความหลากหลายทางรายได้ Suyderhoud (1994) ได้กล่าวถึงความหลากหลายทางรายได้ส่งผลให้ประสิทธิภาพทางการคลังในแต่ละรัฐได้ดีขึ้น โดยวิธีการเฉลี่ยค่าภาษีทรัพย์สินและภาษีขาย และการกำหนดระบบภาษีที่สมดุลจะประกอบด้วยการถ่วงน้ำหนักระหว่างภาษีทรัพย์สิน (Property Tax) ภาษีขายทั่วไป (Sale Tax) และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Income Tax) ส่วนบทความของ Hendrick (2002) ได้ศึกษาความหลากหลายทางรายได้ผ่านภาษีทรัพย์สิน ภาษีขาย ภาษีเงินได้และภาษีอื่นๆ (Income and Other Tax) ซึ่งความหลากหลายทางรายได้นั้น จะเป็นส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพทางการคลังและส่งผลต่อความยั่งยืนทางรายได้

การศึกษาความหลากหลายทางรายได้จะถูกวัดค่าโดยใช้ดัชนี Hirschman-Herfindahl (HHI) ดังนั้น ช่วงคะแนนจึงอยู่ระหว่าง 0 กับ 1 โดยที่ค่าที่ได้คะแนนเท่ากับ 0 แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความหลากหลายทางรายได้เลย หรือต้องพึ่งพาจากรายได้เพียงแหล่งเดียวโดยสมบูรณ์ แต่หากค่าเท่ากับ 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความหลากหลายของรายได้จากแหล่งต่างๆ ได้สูงโดยไม่ได้มีการพึ่งพารายได้จากแหล่งใดแหล่งหนึ่งมากเกินไปหรือน้อยเกิน (Carroll, 2009) ทั้งนี้ ดัชนี HHI ประกอบด้วยประเภทรายได้อย่างน้อยสี่ประเภท ภาษีทรัพย์สิน ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ภาษีการขายทั่วไป และรายได้ภาษีและที่ไม่ใช่ภาษีอื่นๆ ทั้งหมด (Suyderhoud, 1994)

$$HHI_i = \frac{1 - \sum_{i=1}^{n} R_i^2}{1 - (100\%/n)},$$

กำหนดให้

Ri คือ เปอร์เซ็นต์ของรายได้ทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากแต่ละแหล่งรายได้

n คือ จำนวนแหล่งรายได้ทั้งหมดที่นำมาคำนวณความหลากหลายทางรายได้

จากดัชนี Hirschman-Herfindahl (HHI) จะมีหน่วยการวัดอยู่ที่ช่วงคะแนนระหว่าง 0 ถึง 1 ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยจะนำค่าคะแนนความหลากหลายทางรายได้ที่คำนวนได้คูณด้วยจำนวน 100 เพื่อให้ง่ายต่อการแปรผลการศึกษา ซึ่งการคำนวณ HHI index จะประกอบด้วยรายได้ ดังนี้

(1) ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ อากรรังนกอีแอ่น

(2) ภาษีแบ่งหรือภาษีเสริมที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือจัดเก็บแทนท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน ภาษีมูลค่าเพิ่มตามกฎหมายท้องถิ่น ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ.กำหนดแผน ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีการพนัน ภาษียาสูบ อากรประมง ค่าภาคหลวงไม้ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม รายได้จากกฎหมายอุทยานแห่งชาติ ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(3) เงินอุดหนุนให้ท้องถิ่น เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแหล่งรายได้เสริมทางการคลังที่รัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หมายถึง เงินที่กำหนดให้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของ รายการและตามรายละเอียดที่สำนักงบประมาณกำหนด เช่น รายการค่าครุภัณฑ์ หรือค่าสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น

ตารางที่ 1 แหล่งรายได้ที่นำมาคำนวณความหลากหลายทางรายได้

แหล่งรายได้ที่นำมาคำนวณความหลากหลายทางรายได้	สัดส่วนจำนวนแหล่งรายได้ทั้งหมด (ร้อยละ)
รายได้จัดเก็บเอง	25
ภาษีแบ่งหรือภาษีเสริม	25
เงินอุดหนุน	25
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	25
รวม	**100**

ที่มา: ประมวลผลโดยผู้วิจัย

จากตารางที่ 1 ในส่วนรายละเอียดในการคำนวณความหลากหลายทางรายได้นั้น ในงานวิจัยนี้จะนำแหล่งรายได้ตามการรวบรวมข้อมูลรายได้ในประเทศไทยที่ได้ถูกเก็บรวบรวมเป็นมาตรฐานเดียวกันประกอบไปด้วยรูปแบบการคำนวณจะเป็นการคำนวณเฉพาะรายได้รวม รวมทั้ง 4 แหล่ง โดยจะจำแนกเป็นแหล่งละร้อยละ 25 โดยสมบูรณ์ ซึ่งถึงแม้ว่าประเทศไทยได้กำหนดกฎหมายในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ขึ้นอยู่กับผู้วิจัยที่จะกำหนดแหล่งรายได้ที่จะนำมาคำนวณ

การประเมินประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LPA) เป็นการประเมินประสิทธิภาพในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ โดยมีหลักการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนาองค์กรให้มีประสิทธิภาพ และสร้างความเท่าเทียมของการบริการสาธารณะ โดยภารกิจทั่วประเทศจะต้องมีมาตรฐานใกล้เคียงกันโดยเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำในการประเมินอยู่ที่ระดับร้อยละ 60 ของคะแนนเต็ม ซึ่งการประเมินประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารจัดการ ด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา ด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง ด้านการบริการสาธารณะ และด้านธรรมาภิบาล เพื่อให้ประชาชนเข้าใจสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังปฏิบัติงานในขณะนั้น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2562)

จากตารางที่ 2 แสดงผลการประเมิน LPA โดยจะถูกนำมาวิเคราะห์ที่มีการกำหนดเกณฑ์ในการแบ่งระดับผลการประเมินออกเป็น 5 ระดับสามารถประเมินได้ ดังนี้

ตารางที่ 2 เกณฑ์ในการแบ่งระดับผลการประเมินออกเป็น 5 ระดับ

ระดับการประเมิน	ผลการประเมิน	ระดับสี
ดีเด่น	90 ถึง 100	สีเขียวเข้ม
ดีมาก	80 ถึง 89.99	สีเขียวอ่อน
ดี	70 ถึง 79.99	สีเหลือง
พอใช้	60 ถึง 69.99	สีส้ม
ควรปรับปรุง	ระดับต่ำกว่าร้อยละ 60	สีแดง

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2562)

การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) เป็นเครื่องมือการประเมินเพื่อเป็นมาตรการป้องกันการทุจริต ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานเพื่อแก้ไขความเสี่ยงการทุจริตในหน่วยงานภาครัฐประกอบด้วย 10 ตัวชี้วัด ดังนี้ 1) การปฏิบัติหน้าที่ 2) การใช้งบประมาณ 3) การใช้อำนาจ 4) การใช้ทรัพย์สินของทางราชการ 5) การแก้ไขปัญหาการทุจริต 6) คุณภาพการดำเนินงาน 7) ประสิทธิภาพการสื่อสาร 8) การปรับปรุงระบบการทำงาน 9) การเปิดเผยข้อมูล 10) การป้องกันการทุจริต

ตารางที่ 3 หลักเกณฑ์การประเมินผลคะแนนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ

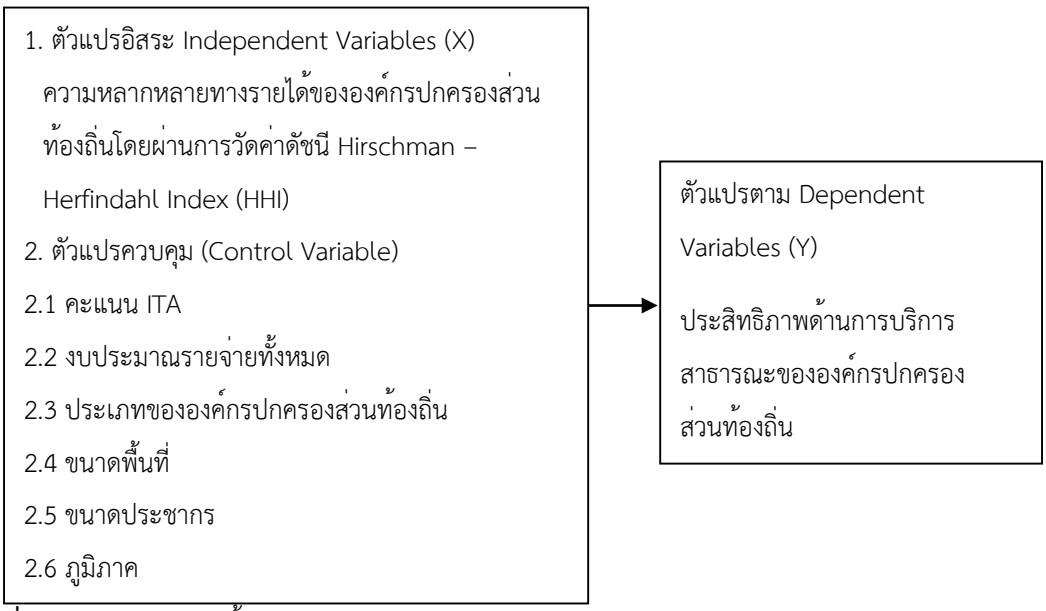
วิธีการประเมิน	ตัวชี้วัด	น้ำหนักคะแนน
แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน	5 ตัวชี้วัด (ตัวชี้วัดที่ 1-5)	ค่าน้ำหนักร้อยละ 30
แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก	3 ตัวชี้วัด (ตัวชี้วัดที่ 1-8)	ค่าน้ำหนักร้อยละ 30
แบบตรวจการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ	2 ตัวชี้วัด (ตัวชี้วัดที่ 9-10)	ค่าน้ำหนักร้อยละ 40

ที่มา: สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2562)

จากตารางที่ 3 แสดงให้เห็นถึงโดยหลักเกณฑ์ประเมินผลคะแนนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประกอบด้วย 3 เครื่องมือโดยมีผลรวมคะแนนร้อยละ 100 ดังนี้ (สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2562)

5. กรอบแนวคิดการวิจัย

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย



ที่มา: ประมวลผลโดยผู้วิจัย

จากกรอบแนวคิดข้างต้นจะพบว่า ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านบริการสาธารณะ เป็นตัวแปรตามในการศึกษาครั้งนี้ ส่วนตัวแปรอิสระ ได้แก่ ความหลากหลายทางรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแปรควบคุมคือ 2.1) คะแนน ITA 2.2) งบประมาณรายจ่ายทั้งหมด 2.3) ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2.4) ขนาดพื้นที่ 2.5) ขนาดประชากร 2.6) ภูมิภาค

6. วิธีการดำเนินการวิจัย

6.1 ประชากรที่ใช้ในการศึกษา

ประชากรในการศึกษาคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลและองค์กรบริหารส่วนตำบลทั้งหมดจำนวน 7,774 แห่ง ได้กำหนดระยะเวลาไว้ในช่วงเวลาไว้ในปี พ.ศ. 2562 เป็นกรอบการศึกษาเนื่องจากเป็นปีสุดท้ายของการใช้ข้อมูลภาษีก่อนที่จะปรับเป็นข้อมูลภาษีใหม่ซึ่งเหมาะสมแก่การนำมาทดสอบทฤษฎี โดยงานวิจัยนี้ไม่รวมกลุ่มตัวอย่างองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากองค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงในเรื่องข้อกฎหมายและอำนาจหน้าที่บางส่วน สำหรับกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาไม่ได้ใช้รวมกลุ่มตัวอย่างดังกล่าวเนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ หรือเขตปกครองพิเศษซึ่งมีความแตกต่างกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่ได้นำมาคำนวณด้วย

6.2 แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาความหลากหลายทางรายได้ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลจะใช้รูปแบบการวิจัยผ่านการเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ประกอบไปด้วยข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อมูลทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 7,774 ข้อมูล และเอกสารบันทึกที่มีข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยแหล่งข้อมูลของคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคะแนน ITA ได้มีบางอำเภอที่ไม่ได้เข้ารับการประเมินจึงสามารถรวบรวมคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ทั้งหมดจำนวน 7,733 ข้อมูล และคะแนน ITA ทั้งหมดจำนวน 7,647 ข้อมูล

6.3 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

ในส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลและการทดสอบสมมติฐานในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้ตัวแบบการวิเคราะห์ข้อมูลตัวแปรตามที่เป็นเศษส่วนหรือร้อยละ (Fractional Response Model) เป็นตัวแบบสำหรับตัวแปรตามที่มีค่าเป็นเศษส่วน (Fraction) หรือร้อยละ (Percentage) สำหรับสถิติที่เหมาะสมกับข้อมูลตัวแปรตามที่เป็นสัดส่วนนี้คือ Fractional Probit or Fractional Logit Model ซึ่งจะเป็นการประเมิน Quasi-Maximum Likelihood Estimation (QMLE) โดยในทำนายผลกระทบของตัวแปรต้นที่มีต่อตัวแปรตามนั้น โดยจะต้องแปลความหมายโดยการประมาณผลกระทบส่วนเพิ่ม (Marginal Effect) ของตัวแปรต้นต่อจากการวิเคราะห์ตัวแบบที่ถูกสร้างขึ้นตอนแรก (Papke & Wooldridge, 1996 อ้างถึงใน ไกรวุฒิ ใจคำปัน, 2563)

การเลือกตัวแปรการวิเคราะห์ข้อมูลตัวแปรตามที่เป็นเศษส่วนหรือร้อยละ เนื่องจากตัวแปรตาม LPA เป็นค่าร้อยละ ดังนั้น จะใช้การวิเคราะห์ถดถอย (Regression) ดังเช่นการคำนวณปกติไม่ได้เพราะว่าคะแนนร้อยละของ LPA จะมีค่าอยู่ที่ร้อยละ 0-100 หากไปใช้สมการอื่นในการวิเคราะห์อาจจะมีแนวโน้มที่การทำนายที่ได้จะเกินร้อยละ 100 ได้ ซึ่งจะทำให้ผลการวิเคราะห์ขาดประสิทธิภาพและเกิดอคติในงานวิจัยได้ ดังนั้น สมการที่เหมาะสมการใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลแบบเศษส่วนหรือร้อยละจึงเหมาะสมกับงานวิจัยในครั้งนี้มากที่สุด สามารถอธิบายตัวแบบได้ ดังนี้

$$\begin{aligned} LPA = {} & \beta_0 + \beta_1 \text{"RDI"} + \beta_2 \text{"ITA"} + \beta_3 \text{"งบประมาณรายจ่ายทั้งหมด"} + \beta_4 \text{"เทศบาลนคร(อบต.=0)"} \\ & \beta_5 + \text{"เทศบาลเมือง (อบต.=0)"} + \beta_6 \text{"เทศบาลเมือง (อบต.=0)"} + \beta_7 \text{"ขนาดพื้นที่"} \\ & \beta_8 + \text{"จำนวนประชากร"} + \beta_9 \text{"ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ(ภาคกลาง=0)"} + \beta_{10} \text{"ภาคเหนือ(ภาคกลาง=0)"} \\ & \beta_{11} + \text{"ภาคใต้(ภาคกลาง=0)"} + \beta_{12} \text{"ภาคตะวันออก(ภาคกลาง=0)"} + \beta_{13} \text{"ภาคตะวันตก(ภาคกลาง=0)"} \end{aligned}$$

กำหนดให้

$\boldsymbol{\beta_1}$–$\boldsymbol{\beta_i}$	= ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรอิสระตัวที่ 1 ถึง i
LPA	= ร้อยละของผลคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
$\boldsymbol{\beta_0}$	= ค่าคงที่ของตัวแปรในสมการ
RDI	= ความหลากหลายทางรายได้ วัดค่าโดยใช้ดัชนี Hirschman Herfindahl (HHI) โดยคำนวณผ่านรายได้ทั้ง 4 ประการโดยจะหน่วยการวัดเป็นช่วงคะแนนอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 ได้แก่ 1) ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง มีหน่วยวัดเป็นบาทต่อหัวประชากร 2) ภาษีแบ่งหรือภาษีเสริม มีหน่วยวัดเป็นบาทต่อหัวประชากร 3) เงินอุดหนุนให้ท้องถิ่น มีหน่วยวัดเป็นบาทต่อหัวประชากร 4) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ มีหน่วยวัดเป็นบาทต่อหัวประชากร
ITA	ร้อยละของผลคะแนนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ
งบประมาณรายจ่ายทั้งหมด	= งบประมาณรายจ่ายทุกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนมีหน่วยวัดเป็นบาทต่อหัวประชากร ประจำปีงบประมาณ 2562
เทศบาลนคร	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลนคร โดยกำหนดตัวแปรเทศบาลนครเท่ากับ 1 และกำหนดให้ตัวแปรเปรียบเทียบ คือองค์การบริหารส่วนตำบลมีค่าเท่ากับ 0 มีหน่วยการวัดเป็นตัวแปรหุ่นเชิงคุณภาพ
เทศบาลเมือง	= องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลเมือง โดยกำหนดตัวแปรเทศบาลเมืองเท่ากับ 1 และกำหนดให้ตัวแปรเปรียบเทียบคือ องค์การบริหารส่วนตำบลมีค่าเท่ากับ 0 มีหน่วยการวัดเป็นตัวแปรหุ่นเชิงคุณภาพ
เทศบาลตำบล	= องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลตำบลโดยกำหนดตัวแปรเทศบาลตำบลเท่ากับ 1 และกำหนดให้ตัวแปรเปรียบเทียบคือ องค์การบริหารส่วนตำบล มีค่าเท่ากับ 0 มีหน่วยการวัดเป็นตัวแปรหุ่นเชิงคุณภาพ
ขนาดพื้นที่	= ขนาดของพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีหน่วยการวัดเป็นตารางกิโลเมตร

จำนวนประชากร	= จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยการวัดกำหนดเป็นจำนวนคน
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	= เขตการปกครองของไทยในภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยกำหนดตัวแปรภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือเท่ากับ 1 และกำหนดให้ตัวแปรเปรียบเทียบคือภาคกลางเท่ากับ 0 หน่วยการวัดเป็นตัวแปรหุ่นเชิงคุณภาพ
ภาคเหนือ	= เขตการปกครองของไทยในภูมิภาคเหนือโดยกำหนดตัวแปรภูมิภาคเหนือเท่ากับ 1 และกำหนดให้ตัวแปรเปรียบเทียบคือภาคกลางเท่ากับ 0 มีหน่วยการวัดเป็นตัวแปรหุ่นเชิงคุณภาพ
ภาคใต้	= เขตการปกครองของไทยในภูมิภาคใต้โดยกำหนดตัวแปรภูมิภาคใต้เท่ากับ 1 และกำหนดให้ตัวแปรเปรียบเทียบคือ ภาคกลางเท่ากับ 0 มีหน่วยการวัดเป็นตัวแปรหุ่นเชิงคุณภาพ
ภาคตะวันออก	= เขตการปกครองของไทยในภูมิภาคตะวันออกโดยกำหนดตัวแปรภูมิภาคตะวันออกเท่ากับ 1 และกำหนดให้ตัวแปรเปรียบเทียบคือภาคกลางเท่ากับ 0 มีหน่วยการวัดเป็นตัวแปรหุ่นเชิงคุณภาพ
ภาคตะวันตก	= เขตการปกครองของไทยในภูมิภาคตะวันตกโดยกำหนดตัวแปรภูมิภาคตะวันตก เท่ากับ 1 และกำหนดให้ตัวแปรเปรียบเทียบคือภาคกลางเท่ากับ 0 มีหน่วยการวัดเป็นตัวแปรหุ่นเชิงคุณภาพ
ϵ	= ค่าความคลาดเคลื่อน หรือ Error term

7. ผลการศึกษา

7.1 ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

จากตารางที่ 4 พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเมื่อแบ่งประเภทจากจำนวนทั้งหมด 7,774 แห่ง โดยจำนวนรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มากที่สุดคือองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนทั้งหมด 5,324 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 68.48 และมีรูปเทศบาลนครน้อยที่สุดคือจำนวน 30 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 0.39 ของจำนวนทั้งหมด

ตารางที่ 4 รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบอปท.	จำนวน	ร้อยละ
องค์การบริหารส่วนตำบล	5,324	68.48
เทศบาลตำบล	2,236	28.76
เทศบาลเมือง	184	2.37
เทศบาลนคร	30	0.39
รวม	7,774	100.00

ที่มา: ประมวลผลโดยผู้วิจัย

ตารางที่ 5 ร้อยละของประเภทของภูมิภาคในประเทศไทย

ประเภทของภูมิภาค	จำนวน	ร้อยละ
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	2,948	37.92
ภาคใต้	1,180	15.18
ภาคเหนือ	1,252	16.11
ภาคตะวันออก	500	6.43
ภาคตะวันตก	419	5.39
ภาคกลาง	1,475	18.97
รวม	7,774	100.00

ที่มา: ประมวลผลโดยผู้วิจัย

จากตารางที่ 5 พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนทั้งหมด 2,948 แห่ง จากจำนวนทั้งหมด 7,774 แห่ง เมื่อนำมาคิดเป็นร้อยละเท่ากับ 37.92 ส่วนในภาคใต้มีจำนวนทั้งหมด 1,180 แห่ง เมื่อนำมาคิดเป็นร้อยละเท่ากับ 15.18 ส่วนภาคเหนือมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่ากับ 1,252 แห่ง เทียบเป็นร้อยละ 16.11 ลำดับต่อไปภาคตะวันออกมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 500 แห่ง เทียบเป็นร้อยละ 6.43 ในส่วนของภาคตะวันตกจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด 419 แห่ง เทียบเป็นร้อยละ 5.39 ลำดับต่อไปคือภาคกลางมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่ากับ 1,475 แห่ง โดยคิดเป็นร้อยละ 18.97

ตารางที่ 6 ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

ตัวแปร	จำนวน (แห่ง)	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
คะแนน LPA (ร้อยละ)	7,733	81.96	6.6072	38.4	96.99
ความหลากหลายทางรายได้	7,774	0.4123	0.08024	0	0.6632
คะแนน ITA (ร้อยละ)	7,647	65.42	13.21	31.41	98.82
งบประมาณรายจ่ายรวมต่อหัวประชากร (บาท)	7,773	6,190.16	3,137.03	101.02	129,205.4
ขนาดพื้นที่ (ตารางกิโลเมตร)	7,774	65.21	96.32	0.39	2,416.05
จำนวนประชากร (คน)	7,774	7,747	8,512.27	526	249,546
งบประมาณรายได้รวมต่อหัวประชากร (บาท)	7,774	8249.34	3,455.38	3,292.93	75,358.58

ที่มา: ประมวลผลโดยผู้วิจัย

จากตารางที่ 6 พบว่าคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีค่าเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 81.96 คะแนนและมีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 6.6072 คะแนน คะแนนต่ำสุด 38.4 คะแนน และคะแนนสูงสุดคือ 96.99 คะแนน

ความหลากหลายทางรายได้ในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 0.4123 หน่วย โดยค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.08024 หน่วย นอกจากนี้ จำนวนค่าความหลากหลายทางรายได้ที่มีจำนวนต่ำสุด ได้แก่ 0 หน่วย ซึ่งหมายถึงมีความยืดหยุ่นค่อนข้างต่ำ และมีการพึ่งพาทางการคลังจากรัฐบาลที่สูงและจำนวนความหลากหลายทางรายได้มากที่สุด ได้แก่ 0.6632 หน่วย

คะแนน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 65.42 คะแนน และมีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 13.21 คะแนน นอกจากนี้ คะแนน ITA ที่มีค่าต่ำสุดเท่ากับ 31.41 คะแนน และคะแนน ITA ที่มีจำนวนสูงสุดคือ 98.82 คะแนน

งบประมาณรายจ่ายรวมต่อหัวประชากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 6,190.16 บาท และมีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 3,137.03 บาท สำหรับงบประมาณรายจ่ายจำนวนต่ำสุด ได้แก่ 101.02 บาท และจำนวนสูงสุดคือ 129,205.4 บาท

ขนาดพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 65.28 ตารางกิโลเมตร รวมถึงมีค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 96.3205 ตารางกิโลเมตรในส่วน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดพื้นที่น้อยที่สุด ได้แก่ 0.39 ตารางกิโลเมตร และขนาดพื้นที่มากที่สุด ได้แก่ 2,416.05 ตารางกิโลเมตร

จำนวนประชากรในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีค่าเฉลี่ย 7,747.29 คน มีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 8,512.27 คน สำหรับจำนวนประชากรน้อยที่สุดคือ 516 คนและมากที่สุด ได้แก่ 249,546 คน

ในส่วนของงบประมาณรายได้รวมต่อหัวประชากรมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 8,249.34 บาทและมีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 3,455.38 บาท งบประมาณรายได้รวมต่ำที่สุดเป็นจำนวน 3,292.93 บาทและงบประมาณรายได้รวมสูงที่สุดเป็นจำนวน 75,358.58 บาท

7.2 ผลการวิเคราะห์ตัวแบบเพื่อทดสอบสมมุติฐาน

ผลการวิเคราะห์ถดถอย ตัวแบบเพื่อทดสอบสมมติฐานสามารถอธิบายผลได้ว่าตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีตัวแปรที่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ความเชื่อมั่นร้อยละ 95 ได้แก่ ความหลากหลายทางรายได้ คะแนน ITA งบประมาณรายจ่ายทั้งหมดต่อหัวประชากร ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบลจำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ และตัวแปรอิสระด้านภูมิภาคอย่างภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคตะวันตก

ตารางที่ 7 ผลการวิเคราะห์ถดถอย ตัวแบบเพื่อทดสอบสมมติฐาน

ตัวแปรตาม: การประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย				
ตัวแปรอิสระ	**Coef.**	**SE**	**z**	**|p|**
1. ความหลากหลายทางรายได้	0.00209**	0.00060	3.45	0.001
2. คะแนน ITA	0.00741**	0.00037	19.63	<0.001
3. งบประมาณรายจ่ายทั้งหมดต่อหัวประชากร	0.1739**	0.0179	9.72	<0.001
ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น				
4. เทศบาลนคร	-0.0285**	0.0122	-2.33	0.020
5. เทศบาลเมือง	-0.2027**	0.0396	-5.11	<0.001
6. เทศบาลตำบล	-0.2447	0.0967	-2.56	0.011
ตัวแปรด้านข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น				
7. ขนาดพื้นที่	-0.0134**	0.0051	-4.56	<0.001
8. จำนวนประชากร	0.1250**	0.0121	18.27	<0.001

ตัวแปรตาม: การประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย				
ตัวแปรอิสระ	**Coef.**	**SE**	**z**	**|p|**
ตัวแปรด้านภูมิภาค				
9. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	0.1653 **	0.0139	11.88	<0.001
10. ภาคเหนือ	0.1224 **	0.0169	7.23	<0.001
11. ภาคใต้	0.0160	0.0163	0.98	0.327
12. ภาคตะวันออก	0.0315	0.0215	1.46	0.144
13. ภาคตะวันตก	-0.1618**	0.0221	-7.32	<0.001
_cons	-2.4800	0.2283	-10.86	<0.001
**มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับค่าความเชื่อมั่นร้อยละ 95 *มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับค่าความเชื่อมั่นร้อยละ 90				
- ตัวแปรอิสระเกี่ยวกับรายจ่าย, ขนาดพื้นที่, จำนวนประชากรใช้การประเมินแบบลอการิทึมธรรมชาติ (natural log เพื่อแก้ไขปัญหาค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานที่มากกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่าง)				
- ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแปรด้านภูมิภาคเป็นตัวแปรหุ่น				
Log likelihood = -2505.51 AIC = 0.6624 BIC = -67665.94				

ที่มา: ประมวลผลโดยผู้วิจัย

7.3 ผลการศึกษาการวิเคราะห์ผลกระทบส่วนเพิ่ม

จากการศึกษาพบว่า ตัวแปรอิสระหลักอย่างความหลากหลายทางรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลกระทบในเชิงบวก จากกลุ่มตัวอย่างที่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ความเชื่อมั่นร้อยละ 95 เมื่อความหลากหลายทางรายได้เพิ่มขึ้น 1 หน่วย จะมีค่าคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.03 (0.0003x100) โดยที่ตัวแปรอื่นมีค่าคงที่โดยถึงแม้ว่าการเพิ่มขึ้นของคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขึ้นเพียงเล็กน้อย แต่ผลลัพธ์ยังคงเป็นไปตามสมมุติฐานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความหลากหลายทางรายได้เพิ่มขึ้น จะทำให้คะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น

ตารางที่ 8 ผลการวิเคราะห์ผลกระทบส่วนเพิ่มของตัวแปรอิสระ

ตัวแปรตาม: การประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย				
ตัวแปรอิสระ	**Marginal**	**SE**	**z**	**|p|**
1) ความหลากหลายทางรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	0.0003	0.0009	3.45	0.001
2) คะแนน ITA	0.0010	0.0006	19.67	<0.001
3) งบประมาณรายจ่ายทั้งหมดต่อหัวประชากร	0.0255	0.0023	9.72	<0.001
ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น				
4) เทศบาลนคร *	-0.0042**	0.00182	-2.32	0.020
5) เทศบาลเมือง*	-0.0316**	0.00635	-4.82	0.007
6) เทศบาลนคร*	-0.0387**	0.01516	-2.38	0.017
ตัวแปรด้านข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น				
7) ขนาดพื้นที่	-0.0034	0.00076	-4.56	<0.001
8) จำนวนประชากร	0.0326	0.00179	18.30	<0.001
ตัวแปรด้านภูมิภาค				
9) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ*	0.0239**	0.00201	12.04	<0.001
10) ภาคเหนือ*	0.0175**	0.00238	7.43	<0.001
11) ภาคใต้*	0.0023	0.00241	0.98	0.326
12) ภาคตะวันออก*	0.0045	0.00315	1.47	0.141
13) ภาคตะวันตก *	-0.0248**	0.00357	-7.00	<0.001
**มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับค่าความเชื่อมั่นร้อยละ 95 *มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับค่าความเชื่อมั่นร้อยละ 90 -ตัวแปรอิสระเกี่ยวกับรายจ่าย, ขนาดพื้นที่, จำนวนประชากรใช้การประเมินแบบลอการิทึมธรรมชาติ (Natural Log) เพื่อแก้ไขปัญหาค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานที่มากกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่าง ประเภทของ -องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวแปรหุ่น Log likelihood = -2505.692312 AIC = 0.6619409 BIC = -67683.53				

ที่มา: ประมวลผลโดยผู้วิจัย

สำหรับผลกระทบส่วนเพิ่มของคะแนน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ความเชื่อมั่นอยู่ที่ร้อยละ 95 หากคะแนน ITA เพิ่มขึ้นจำนวน 1 หน่วยจะ

ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.10 (0.0010 x100) โดยผลลัพธ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงคะแนน ITA มีผลกระทบในเชิงบวก กล่าวคือถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ผลการประเมินคะแนน ITA เพิ่มขึ้นจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีผลคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ ผลกระทบส่วนเพิ่มของปัจจัยด้านงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดต่อหัวประชากรที่มีค่านัยสำคัญทางสถิติที่ความเชื่อมั่นร้อยละ 95 บ่งชี้ว่าหากมีการเพิ่มขึ้นในรายจ่ายต่อหัวประเภทนี้จำนวน 1 หน่วย จะส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 2.5 (0.025 x100) ซึ่งผลลัพธ์เหล่านี้ชี้ให้เห็นถึงการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดต่อหัวประชากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะส่งผลให้คะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น

ในส่วนของค่าผลกระทบส่วนเพิ่มที่อธิบายค่านัยสำคัญทางสถิติที่ความเชื่อมั่นค่าเฉลี่ยร้อยละ 95 โดยใช้ตัวแปรหุ่น ได้แก่ ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งเป็นประเภทองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล ประกอบด้วยเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร โดยผลกระทบส่วนเพิ่มนี้เป็นการเปรียบเทียบระหว่างเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่าผลกระทบส่วนเพิ่มของเทศบาลนครมีคะแนนต่ำกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนร้อยละ 0.42 (0.0042x100)

ในลำดับต่อมาเมื่อวิเคราะห์ผลกระทบส่วนของเทศบาลเมือง พบว่าเทศบาลเมืองมีคะแนนต่ำกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลร้อยละ 3.16 (0.0316x100) และพบว่าเทศบาลนครจะมีคะแนนต่ำกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนร้อยละ 3.87 (0.0387x100)

อย่างไรก็ตาม ขนาดพื้นที่ต่อตารางกิโลเมตรกลับมีผลกระทบในเชิงลบ ซึ่งมีค่านัยสำคัญทางสถิติที่ค่าความเชื่อมั่นระดับร้อยละ 95 หมายความว่าหากจำนวนหน่วยที่อยู่อาศัยต่อตารางกิโลเมตรเพิ่มขึ้น 1 หน่วย จะส่งผลให้คะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลงร้อยละ 0.34 (0.0034x100)

ในส่วนของตัวแปรด้านจำนวนประชากรมีผลกระทบในเชิงบวก ซึ่งมีค่านัยสำคัญทางสถิติที่ความเชื่อมั่นร้อยละ 95 หากจำนวนประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างเพิ่มขึ้นจำนวน 1 หน่วย จะส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 3.26 (0.0326x100)

นอกจากนี้ ในส่วนของค่าผลกระทบส่วนเพิ่มจะอธิบายตัวแปรนัยสำคัญทางสถิติที่นำมาวิเคราะห์ผ่านการใช้ตัวแปรหุ่น ได้แก่ ตัวแปรอิสระอันประกอบไปด้วยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออก และภาคตะวันตกโดย

ผลการวิเคราะห์ผลกระทบส่วนเพิ่มนี้เป็นการเปรียบเทียบคะแนน การประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคกลาง สำหรับผลกระทบส่วนเพิ่มของ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือระดับค่าความเชื่อมั่นร้อยละ 95 เมื่อวิเคราะห์ผลกระทบส่วนเพิ่มของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่าคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูงมากกว่าในภาคกลางจำนวนร้อยละ 2.39 (0.0239x100)

ลำดับต่อมาในระดับค่าความเชื่อมั่นร้อยละ 95 เมื่อวิเคราะห์ผลกระทบส่วนเพิ่มของภาคเหนือ พบว่าคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูงมากกว่าภาคกลางจำนวนร้อยละ 1.75 (0.0175x100) และลำดับสุดท้ายภาคตะวันตกมีระดับค่าความเชื่อมั่นร้อยละ 95 เมื่อวิเคราะห์ผลกระทบส่วนเพิ่มของภาคภาคตะวันตก พบว่าคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่ำมากกว่า ภาคกลางจำนวนร้อยละ 2.48 (0.0248x100)

8. อภิปรายผล

8.1 อภิปรายผลข้อมูลทั่วไป

ในส่วนของสถานการณ์ด้านรายได้ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล สรุปได้ว่ารายได้รวมทั้งหมดขององค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้นในทุกปี ซึ่งสัดส่วนของรายได้ทั้งหมดองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีรายได้ที่สูงกว่าเทศบาลและรายได้ส่วนมากจะได้รับมาจากการจัดสรรจากรัฐบาลและเงินอุดหนุนที่มากกว่าเทศบาลทั้งหมด

8.2 อภิปรายผลการศึกษาของความหลากหลายทางรายได้ทางการคลังของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

พบว่า ความหลากหลายทางรายได้ของเทศบาลนครมีระดับความหลากหลายทางรายได้ที่สูงกว่าประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด และองค์การบริหารส่วนตำบลมีระดับความหลากหลายทางรายได้ที่น้อยที่สุด ซึ่งแสดงให้เห็นถึงว่าองค์การบริหารส่วนตำบลถึงแม้ว่าจะได้รับงบประมาณรายได้ในภาพรวมที่สูงกว่าเทศบาล แต่ข้อมูลความหลากหลายทางรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลแสดงให้เห็นถึงการอาศัยแหล่งรายได้ในสัดส่วนไม่กี่ประเภทและสร้างความสมดุลทางรายได้น้อยกว่าเทศบาล โดยยังต้องพึ่งพิงรายได้จากรัฐบาลที่สูงกว่าเทศบาล

8.3 อภิปรายผลการวิเคราะห์ผลกระทบส่วนเพิ่ม

ในแต่ละตัวแปรมีค่านัยสำคัญทางสถิติที่ค่าความเชื่อมั่นระดับร้อยละ 95 สามารถอภิปรายแต่ละค่าได้ ดังนี้

เมื่อความหลากหลายทางรายได้เพิ่มขึ้น 1 หน่วยจะมีค่าคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.03 คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บภาษีได้หลายช่องทางจะสามารถสร้างบริการสาธารณะได้อย่างเพียงพอและมีผลการปฏิบัติงานได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งเป็นลดการพึ่งพาทรัพยากรและแหล่งรายได้จากรัฐบาลโดยเพิ่มความเป็นอิสระในการหารายได้ตัดสินใจในกิจการในท้องถิ่นได้ ซึ่งสาเหตุหลักมาจากอำนาจหน้าที่และฐานภาษีที่แคบของท้องถิ่นจาก กระจายอำนาจทางการคลังที่ยังไม่เป็นไปตามแผน ซึ่งจำเป็นต้องกำหนดแนวทางจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน เพราะการบริการสาธารณะที่ให้แก่ประชาชนจะต้องใช้การสนับสนุนเงินที่แตกต่างกันตามบริบทของพื้นที่ และจำเป็นต้องกำหนดขอบเขตกฎหมายที่มอบสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความอิสระในการปฏิบัติงานเพื่อระบุงบประมาณรายจ่ายที่ต้องใช้ในแต่ละปีงบประมาณให้เพียงพอต่อการบริหารภารกิจ โดยแนวปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือต้องจัดเก็บภาษีที่หลากหลาย หากมีภาษีตัวใดตัวหนึ่งจัดเก็บได้ลดลงก็จะไม่ได้รับผลกระทบ โดยอาจจะเป็นวิธีการจัดหาเงินทุนสำหรับบริการสาธารณะในท้องถิ่นผ่านการเก็บค่าบริการและค่าธรรมเนียม หรือปรับปรุงกฎหมายในการจัดเก็บภาษีให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ในแต่ละแห่ง เนื่องจากจะได้รับการทดแทนจากรายได้จากแหล่งอื่นเพิ่มขึ้นเพื่อบริหารด้านรายจ่ายกับรายได้ให้ได้อย่างเหมาะสม

สำหรับข้อค้นพบว่าหากคะแนน ITA เพิ่มขึ้นจำนวน 1 หน่วยจะส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.10 กล่าวคือการปฏิบัติงานที่ดำเนินการอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ จะทำให้ผลต่อผลคะแนนการปฏิบัติงานที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากการทุจริตเป็นการเอื้อประโยชน์สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ที่ผิดกฎหมาย ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับคือจะมีรายได้ไม่เพียงพอ และต้องพึ่งงบประมาณจากรัฐบาลอยู่เสมออันเป็นผลเสียต่อการคลังและงบประมาณของประเทศในระยะยาว ทั้งนี้ ปัจจัยทางด้านงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดต่อหัวประชากรเพิ่มขึ้น 1 หน่วยจะทำให้คะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.5 เนื่องจากแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสามารถใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายได้อย่างเหมาะสมและเพียงพอย่อมทำให้ผลการปฏิบัติงานทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมาก

สำหรับผลกระทบส่วนเพิ่มของเทศบาลนครมีคะแนนต่ำกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนร้อยละ 0.42 เป็นค้นพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูงกว่าเทศบาลทั้ง 3 ประเภท เนื่องจากความแตกต่างจากกฎหมายที่บัญญัติไว้บางส่วนทีกำหนดอำนาจให้กับเทศบาล มากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากเทศบาลจำเป็นต้องมีอำนาจในการแก้ไขปัญหาด้านพื้นที่เขตความรับผิดชอบ จำนวนประชากร ซึ่งภาษีที่จัดเก็บเองของเทศบาลบางแห่งมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการบริหารงาน ทำให้รัฐบาลมีการพิจารณาการจัดสรรรายได้เพิ่ม ซึ่งการพึ่งพิงรายได้จากรัฐบาลมากเกินไปนั้นย่อมทำให้ไม่สามารถตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการริเริ่มการสร้างบริการสาธารณะและบริหารทรัพยากรให้เหมาะสมแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้

ในส่วนปัจจัยด้านขนาดพื้นที่ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างเพิ่มขึ้น 1 หน่วยจะส่งผลให้คะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลงร้อยละ 0.34 สามารถอธิบายได้ว่าหากรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองและรัฐบาลจัดสรรให้ไม่สอดคล้องต่อขนาดพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบเยอะเกินศักยภาพที่มีอยู่จะทำการจัดทำบริการสาธารณะแตกต่างกันตามไปด้วย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บรายได้มากกว่าย่อมจัดหาบริการสาธารณะได้มีประสิทธิภาพมากกว่าที่จัดเก็บรายได้น้อย

สำหรับปัจจัยด้านจำนวนประชากร สรุปได้ว่าหากจำนวนประชากรที่เป็นกลุ่มตัวอย่างเพิ่มขึ้นจำนวน 1 หน่วยจะส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 3.26 เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประชากรอาศัยเป็นจำนวนมากก็จะทำให้ได้รับการจัดสรรภาษีมากเช่นเดียวกัน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประชาชนอยู่อาศัยจำนวนมากจะสามารถจัดเก็บภาษีได้และหลากหลายกว่าทำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดประชากรน้อย

นอกจากนี้ ผลการวิเคราะห์เกี่ยวกับของคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการเปรียบเทียบระหว่างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคกลางต่อ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งห้าภูมิภาคนั้นผลการศึกษาพบว่าในภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เมื่อเปรียบเทียบกับภาคกลาง พบว่าคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูงมากกว่าในภาคกลาง แต่หากเปรียบเทียบกับภาคตะวันตกกับภาคกลางแล้ว คะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับลดลง และภาคใต้กับภาคตะวันออกไม่พบถึงความเปลี่ยนแปลงของคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ในงานวิจัยนี้ไม่ได้นับรวมจังหวัดกรุงเทพฯ ในการคำนวณด้วยจึงทำให้ค่าเฉลี่ยรายได้ของภาคกลางบางส่วนจึงถูกลดลงไปด้วย กล่าวคือในบางพื้นที่ไม่สามารถเข้าถึง โอกาสในการประกอบอาชีพ

การศึกษา การบริการสาธารณะ ครัวเรือนรายได้ต่ำขาดสภาพคล่อง หรือบางแห่งเป็นแหล่งเศรษฐกิจที่แรงงานได้โยกย้ายสู่เมืองหรือแหล่งอุตสาหกรรม ทำให้ได้รับโอกาสในการสร้างรายได้และการเข้าถึงบริการสาธารณะที่มีคุณภาพในหลายด้านไม่เท่าเทียมกัน

9. ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา ผู้วิจัยมีข้อเสนอสำหรับการปรับปรุงนโยบายด้านการบริหารงานคลังเพื่อส่งเสริมการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

9.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) ผลการศึกษาได้พบว่า ความหลากหลายทางรายได้เพิ่มขึ้นจะส่งผลให้คะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ดังนั้น รัฐบาลควรส่งเสริมรูปแบบการจัดเก็บภาษีที่หลากหลายด้วยวิธีการกำหนดโครงสร้างรายได้ ออกแบบการจัดเก็บภาษี และค่าธรรมเนียม เพื่อที่จะหารายได้เพิ่มเติมเพื่อลดการพึ่งพาแหล่งรายได้แหล่งเดียวที่ต้องใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลักหรือหาแหล่งรายได้โดยตรงให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อช่วยรักษาเสถียรภาพของรายได้ทางการคลังเช่น การจัดตั้งกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้บริการสาธารณะบางประเภทที่จัดหารายได้ตามกลไกตลาดและการแข่งขันกับเอกชน การติดตามข้อมูลป้ายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน การสร้างระบบภาษีผ่านภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างด้วยการจัดเก็บตามมูลค่า มีการจัดเก็บในอัตราก้าวหน้าฐานภาษีที่กว้าง ตรวจสอบที่ดินเป็นรายแปลงเพื่อการจัดเก็บภาษีอย่างถูกต้อง และควรกำหนดให้ชัดเจนเพื่อลดช่องทางในการเลี่ยงภาษีรวมถึงการทำทะเบียนทรัพย์สินที่จะประเมินและสามารถประเมินให้ทันสมัยถูกต้องเป็นรายปีเพื่อจัดเก็บรายได้ให้เป็นไปอย่างทั่วถึงและให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ มีส่วนร่วมในการกำหนดฐานภาษี นอกจากนี้ ควรมีนโยบายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีทรัพย์สินเพื่อใช้เป็นรายได้หลักสำหรับการสร้างบริการสาธารณะได้อย่างเพียงพอ

(2) ผลการศึกษาพบว่า การเพิ่มขึ้นของรายได้จัดเก็บเองที่เพียงพอต่องบประมาณรายจ่าย ทั้งหมดต่อหัวประชากรจะเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของคะแนนการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เทศบาลและองค์กรบริหารส่วนตำบลควรเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้เพื่อนำไปสู่การยกระดับการให้บริการสาธารณะในพื้นที่ด้วยวิธีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อเป็นฐานในการกำหนดแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แน่ชัด เพื่อการจัดเก็บรายได้ที่ผ่านกฎหมายที่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ในแต่ละแห่ง หรือโดยสามารถออกแนวปฏิบัติสำหรับการจัดเก็บภาษี หรือมีมาตรการเก็บ

เบี้ยปรับสำหรับผู้ไม่ชำระภาษีได้อย่างตรงเวลา รวมถึงการสร้างความตระหนักให้แก่ประชาชนสำหรับการเสียภาษี ลดการเลี่ยงการเสียภาษี ผ่านการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบข้อเสนอแนะสำหรับนโยบายทางการคลังหรือการบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่นนั้นๆ และการเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้เกี่ยวกับงบประมาณให้ทราบโดยทั่วถึงว่าใช้กับโครงการใดที่เกี่ยวข้อง และจะได้รับผลประโยชน์อะไรจากนโยบายหรือโครงการนั้นๆ เพื่อเป็นแนวทางในการตรวจสอบการใช้งบประมาณในทางทุจริตได้

(3) ผลการศึกษาพบว่า ความหลากหลายทางรายได้ในภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 0.4123 ซึ่งเป็นแนวโน้มที่ไม่สูงนัก ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญในการจัดเก็บภาษีในท้องที่เพื่อที่จะนำรายได้มาใช้ในการสร้างบริการสาธารณะ โดยให้ความสำคัญกับการใช้ระบบกฎหมายและสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงานปรับปรุงฐานข้อมูลภาษีให้มีความทันสมัย รวมถึงปรับปรุงแนวทางปฏิบัติงานของบุคลากรที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาที่ทำให้ภาษีที่ค้างชำระหรือการประเมินภาษีที่ไม่ถูกต้อง

9.2 ประเด็นที่ควรศึกษาเพิ่มเติมในอนาคต

(1) ควรมีการวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายส่งเสริมรูปแบบการจัดเก็บภาษีที่หลากหลาย มีการปรับปรุงและพัฒนาฐานภาษีให้เป็นปัจจุบันเพื่อการเร่งรัดการจัดเก็บภาษี และแนวทางพัฒนากฎหมายเพื่อหารายได้โดยตรงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) ควรมีการสนับสนุนข้อมูลด้านการเงินการคลังสำหรับการวิจัยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้เพื่อนำไปสู่การยกระดับการให้บริการสาธารณะในพื้นที่ เพื่อที่จะนำข้อมูลนำไปใช้ต่อยอดและนำไปปรับใช้ในองค์กรในการพัฒนาท้องถิ่นได้เพิ่มมากยิ่งขึ้น

(3) ควรมีการศึกษาเพื่อพัฒนาฐานข้อมูลในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแนวทางปฏิบัติในการจัดเก็บภาษีให้สอดคล้องกับปัจจุบันทำให้สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างถูกต้อง ครอบคลุม และลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2562). *รายงานสรุปผลการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สถ-อปท) ประจำปีพ.ศ. 2562*. สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2562, จาก http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2020/1/2286_6124.pdf

ไกรวุฒิ ใจคำปัน. (2563). เทคนิคสถิติสมการถดถอยเชิงพหุ พร้อมบทเรียนจากการวิเคราะห์ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง. ใน วีระศักดิ์ เครือเทพ, ศิวาภรณ์ ไชยเจริญ, ไกรวุฒิ ใจคำปัน, และดวงมณี เลาวกุล (บ.ก.). *แนวโน้มการศึกษาและเทคนิควิธีวิจัยด้านการคลังท้องถิ่น* (น. 79-91). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นราธิป ศรีราม, จิรวัฒน์ เมธาสุทธิรัตน์, และอภิชาติ ลิ้มเมธี. (2560). การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: เสริมสร้างหรือบั่นทอนความอิสระทางการคลังของท้องถิ่น. *วารสารศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 13*(2), 191-216.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, และพิชิต รัชตพิบุลภพ. (2553). การวิเคราะห์คะแนนสรุปการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ, 9*(18), 91-108.

ไททัศน์ มาลา. (2554). การปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน. *วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์, 1*(2), 29-49.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2554). ความเหลื่อมล้ำทางการคลังของเทศบาล: บทสำรวจปรากฏการณ์ “ใครมีเงินมากยิ่งได้มาก”. *วารสารเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ, 2*(4), 18-42.

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2562). *คู่มือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ พ.ศ. 2562*. กรุงเทพฯ: สำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส.

ภาษาอังกฤษ

Carroll, D. (2005). Are State Governments Prepared for Fiscal Crises? A Look at Revenue Diversification During the 1990s. *Public Finance Review, 33*(5), 603-633.

Carroll, D. (2009). Diversifying Municipal Government Revenue Structures: Fiscal Illusion or Instability? *Public Budgeting & Finance, 29*(1), 27-48.

Hendrick, R. (2002). Revenue Diversification: Fiscal Illusion or Flexible Financial Management. *Public Budgeting & Finance, 22*(4), 52-72.

Suyderhoud, J. P. (1994). State-Local Revenue Diversification, Balance, and Fiscal Performance. *Finance Review, 22*(2), 168-194.

White, F. C. (1983). Trade-off in Growth and Stability in State Taxes. *National Tax Journal, 36*, 103-114.

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 15 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2567): 281-318

บทบาทของผู้ประกอบการเชิงปทัสถานของสหรัฐฯ ในการเผยแพร่ปทัสถานด้านความมั่นคงไซเบอร์ในเวทีระหว่างประเทศ[1]

ธนาวิทย์ หวังภุชเคนทร์[2] และพงศ์พิสุทธิ์ บุษบารัตน์[3]

วันที่รับบทความ: 2 มีนาคม 2566
วันที่แก้ไขครั้งล่าสุด: 6 มิถุนายน 2566
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 13 มิถุนายน 2566

บทคัดย่อ

บทความวิจัยชิ้นนี้ต้องการศึกษาแนวคิดเรื่องปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ซึ่งเป็นประเด็นถกเถียงในเวทีสากลมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 ทั้งนี้ ผู้เขียนมุ่งพิจารณาการเผยแพร่ปทัสถานแบบตะวันตกซึ่งสหรัฐฯ เป็นแกนกลางในการผลักดันผ่านการดำเนินการและยุทธศาสตร์ของตัวแสดงต่างๆ ของตนไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล ผู้เชี่ยวชาญ และภาคเอกชน ซึ่งถือว่าเป็นผู้ประกอบการเชิงปทัสถานที่ทำการเผยแพร่ปทัสถานไซเบอร์นี้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้ประกอบการเชิงปทัสถานเหล่านี้จะพยายามอย่างต่อเนื่องในการโน้มน้าวประเทศต่างๆ แต่ยังประสบอุปสรรคค่อนข้างมาก เห็นได้จากการถกเถียงอย่างต่อเนื่องในการประชุมสมัชชาใหญ่ของสหประชาชาติในวาระความมั่นคงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ผลการศึกษาชี้ให้เห็นถึงความท้าทายที่มักเกิดขึ้นจากการเผยแพร่ปทัสถานแบบตะวันตกในด้านการตีความปทัสถานโดยเฉพาะในประเด็นที่ว่า พื้นที่ไซเบอร์ควรเป็นอิสระหรือควรถูกควบคุมโดยรัฐ อันจะนำไปสู่แนวทางในการปฏิบัติภายในประเทศที่ต่างกัน นอกจากนี้ การแข่งขันระหว่างมหาอำนาจในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาเป็นปัจจัยที่สำคัญเช่นกัน โดยเฉพาะรัสเซียและจีนในห้วงที่ผ่านมาที่ต่อต้านและท้าทายการยอมรับปทัสถานที่ชี้นำโดยสหรัฐฯ มากขึ้น ทั้งยังเสนอทางเลือกในการตีความและตัวแบบของปทัสถานในด้านนี้เพื่อสร้างกรอบข้อถกเถียงในเวทีระหว่างประเทศต่อไป

คำสำคัญ ผู้ประกอบการเชิงปทัสถาน, ความมั่นคงไซเบอร์, วัฏจักรปทัสถาน, ปทัสถานไซเบอร์, สหรัฐฯ

---

[1] บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง การศึกษายุทธศาสตร์เส้นทางสายไหมดิจิทัลกับประเด็นความมั่นคงไซเบอร์ของไทย หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

[2] นักศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ 10330 อีเมล: thanawit.wang@gmail.com

[3] ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ 10330 อีเมล: pongphisoot.b@chula.ac.th

The Role of US Norm Entrepreneurs in Promoting Cybersecurity Norms in the International Stage

Thanawit Wangpuchakane[4] and Pongphisoot Busbarat[5]

Received: 2 March 2023
Revised: 6 June 2023
Accepted: 13 June 2023

Abstract

This research article critically examines the concept of cybersecurity norms, which has become a subject of global contention since 1998. Specifically, the article focuses on the promotion of Western cyber norms by the United States and the strategies it employs as a norm entrepreneur for this promotion via its various agencies, including the US government, experts, and the private sector. However, despite the persistent efforts of the United States to influence other states, its endeavors have encountered significant obstacles. This is evident in the ongoing debates on information and communication technology security within the United Nations General Assembly. The study highlights the challenges in promoting Western cyber norms. The norms can be interpreted in several ways, including debates on whether cyber domains should be regulated by states, thus leading to various approaches to domestic adoption and practices. Furthermore, competition from other major powers in recent decades has become a considerable challenge. Such powers, most notably Russia and recently China, are increasingly opposing US-led norm acceptance and are also offering alternative interpretations and models to shape the international debate.

Keywords Norm Entrepreneurs, Cybersecurity, Norm Life Cycle, Cyber Norms, U.S.

[4] Graduate student in International Relations, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok 10330. E-mail: thanawit.wang@gmail.com

[5] Assistant Professor, Ph.D., Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok 10330. E-mail: pongphisoot.b@chula.ac.th

1. บทนำ

ปัจจุบันเรื่องความมั่นคงไซเบอร์เป็นเรื่องใหม่ในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หนึ่งในชุดคำถามที่สำคัญในการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ดังกล่าว คือ ใครควรเป็นผู้ควบคุมและกำกับดูแลพื้นที่ไซเบอร์ (Cyberspace) ที่ผ่านมารัฐมหาอำนาจเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการออกแบบและกำกับดูแลปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ ความพยายามเพื่อชิงบทบาทนำในการพัฒนา สนับสนุนหลักการ และกำหนดกฎเกณฑ์ในแบบของตัวเองเพื่อโน้มน้าวประชาคมระหว่างประเทศผ่านตัวแสดงในหลากหลายระดับ ทั้งในกรอบขององค์การระหว่างรัฐบาล องค์กรเอกชน และระหว่างรัฐด้วยกันเอง การแข่งขันดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยสำคัญซึ่งส่งผลกระทบต่อการเกิดและการเปลี่ยนแปลงทางปทัสถาน ทั้งนี้ รัสเซีย และสหรัฐฯ คือหนึ่งในกลุ่มผู้เล่นที่สำคัญในการผลักดันปทัสถาน และพยายามโน้มน้าวให้นานาชาติยอมรับปทัสถานที่ฝ่ายตนเป็นผู้เสนอมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 โดยรัสเซียเป็นประเทศแรกที่เสนอจนถึงปี ค.ศ. 2018 ที่สหรัฐฯ เริ่มมีความพยายามเสนอปทัสถานชุดใหม่มาเพื่อแข่งขันกับรัสเซีย ซึ่งปรากฏอย่างชัดเจนในการเสนอผ่านเวทีสหประชาชาติ ความแตกต่างของจุดยืนที่สำคัญ คือ สหรัฐฯ โน้มน้าวให้พื้นที่ไซเบอร์มีอิสระ เปิดเผย และรัฐไม่ควรเข้ามาแทรกแซงการเคลื่อนไหวของข้อมูลเหล่านั้น ในขณะที่จุดยืนของรัสเซียได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของบูรณภาพแห่งดินแดนในพื้นที่ไซเบอร์ซึ่งรัฐจำเป็นต้องมีบทบาทในการกำกับดูแลพื้นที่ไซเบอร์ของตน แสดงให้เห็นว่าปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ยังเป็นเรื่องใหม่ และยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ในปัจจุบัน ส่งผลให้เกิดพื้นที่ว่างในการท้าทายปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ที่ดำรงอยู่ในแบบตะวันตกที่สหรัฐฯ มีบทบาทนำในปัจจุบัน

การศึกษาทฤษฎีทางปทัสถานจำนวนมากมีจุดร่วมเดียวกันในการมุ่งเน้นไปที่กระบวนการเกิดขึ้นของปทัสถาน การดำรงอยู่ และการเปลี่ยนแปลงอย่างมีพลวัตของปทัสถาน (Axelrod, 1997; Finnemore & Sikkink, 1998) ซึ่งหลักการทั่วไปเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในสำนักสรรค์สร้างนิยม (Constructivist) ในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศว่า รูปแบบวัฏจักรปทัสถาน (Norm Life Cycle) คือหนึ่งในงานศึกษาการเกิด และเปลี่ยนแปลงของปทัสถานที่สำคัญ ใจความหลักของงานศึกษาวัฏจักรปทัสถานมีข้อสรุปร่วมกันประการหนึ่งว่าปทัสถานถูกกำหนด และประกอบสร้างโดยพฤติกรรมของตัวแสดงในสังคม (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 891) อย่างไรก็ตาม งานศึกษาจำนวนมากให้ความสนใจกับคำถามว่าผู้ประกอบเชิงปทัสถาน (Norm Entrepreneurs) ในฐานะตัวแสดงที่มีบทบาทในการโน้มน้าวชักจูงใจรัฐบาลหรือตัวแสดงในสังคมให้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมได้อย่างไร (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 897)

แม้ว่างานศึกษาผู้ประกอบการเชิงปทัสถาน และวัฏจักรปทัสถานจะถูกศึกษาอย่างกว้างขวาง แต่ยังเกิดข้อวิพากษ์จำนวนมากว่า กระบวนการเกิดและการเปลี่ยนแปลงปทัสถานไม่ใช่วงจรสัมบูรณ์ที่เป็นสูตรสำเร็จของการเปลี่ยนผ่านทางปทัสถาน (Achaya, 2004) วัฏจักรปทัสถานของ Finnemore and Sikkink (1998) ไม่สามารถอธิบายได้อย่างชัดเจนถึงพลวัตที่ปทัสถานถูกนำไปปฏิบัติและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของตัวแสดงต่างๆ ภายในรัฐแต่ละรัฐได้ หากการศึกษาปราศจากกระบวนการนำเอาปทัสถานที่รัฐหรือตัวแสดงของรัฐยอมรับเพื่อนำมาปฏิบัติภายในประเทศ (Norm Internalization Process) ทั้งนี้ พลวัตภายในที่มีการนำปทัสถานแบบใหม่มาปฏิบัติใช้มีความเกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการเชิงปทัสถานที่อาจจะตีความปทัสถานภายนอกเหล่านั้นตามเหตุผลและบริบทของตัวเอง

บทความนี้ต้องการศึกษาการเกิดและการเปลี่ยนแปลงของปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่มหาอำนาจมีบทบาทในการพัฒนาเทคโนโลยีและพื้นที่ไซเบอร์เข้ามาแข่งขันในรูปแบบต่างๆ เพื่อกำหนดทิศทางของการพัฒนาปทัสถานโดยเฉพาะอย่างยิ่งการแข่งขันระหว่างปทัสถานที่ประเทศตะวันตกมีบทบาทนำในการเป็นผู้กำหนดปทัสถานโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐฯ ซึ่งในปัจจุบันพบว่าปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์แบบโลกตะวันตกค่อนข้างเป็นที่ยอมรับมากกว่า ดังนั้น บทความนี้จึงต้องการศึกษาบทบาทผู้ประกอบการเชิงปทัสถานด้านความมั่นคงไซเบอร์โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐฯ องค์การระหว่างรัฐ องค์กรเอกชนที่มีความสำคัญต่อการสนับสนุนปทัสถานทางไซเบอร์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน และทำความเข้าใจว่า ผู้ประกอบการเชิงปทัสถานด้านความมั่นคงไซเบอร์ที่สำคัญของสหรัฐฯ คือใคร และมีบทบาทอย่างไรในช่วงวัฏจักรปทัสถาน โดยบทบาทของช่วงวัฏจักรนั้นทำให้เกิดอะไรในปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์

ผู้เขียนได้แจกแจงโครงสร้างบทความไว้ดังนี้ 1) บทนำ 2) การทบทวนวรรณกรรมเพื่อแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของข้อถกเถียงวรรณกรรม และสร้างความเข้าใจเบื้องต้นถึงฐานความคิดทางทฤษฎีใช้ถูกใช้ในงานเขียนชิ้นนี้ 3) กรอบแนวคิดและทฤษฎี เรื่อง วัฏจักรปทัสถานของ Finnemore and Sikkink (1998) 4) ผู้ประกอบการเชิงปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ของสหรัฐฯ เพื่ออธิบายว่า ตัวแสดงเชิงปทัสถานด้านความมั่นคงไซเบอร์คือใคร และมีบทบาทอย่างไรในการสร้างหรือเปลี่ยนแปลงปทัสถานทางไซเบอร์ 5) ประเมินความสำเร็จในการแพร่กระจายปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ของสหรัฐฯ และส่วนสุดท้ายสรุปเพื่อชี้ให้เห็นว่าปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ในแบบตะวันตกที่สหรัฐฯ มีบทบาทนำนั้นยังคงถูกตั้งคำถามและเป็นที่ถกเถียงโดยประชาคมโลกซึ่งเปิดช่องว่างให้มหาอำนาจอื่นเข้ามาท้าทายปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ที่ดำรงอยู่

2. การทบทวนวรรณกรรม

จากการศึกษาวรรณกรรมพบว่า คำว่า “ปทัสถานหรือบรรทัดฐาน” (Norms) ถูกกล่าวถึงในงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับรัฐศาสตร์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างกว้างขวาง นักวิชาการหลายสำนักคิดได้ศึกษานิยาม การตีความ และวิธีการนำไปใช้ในทางใดทางหนึ่งเพื่ออธิบายพฤติกรรมในตัวแสดงทุกระดับการเมือง Finnemore and Sikkink (1998) อธิบายว่า ปทัสถานเป็นรูปแบบของพฤติกรรมที่ถูกยอมรับโดยทั่วกัน และกระทำอย่างซ้ำๆ โดยตัวแสดงในสังคมซึ่งปทัสถานจะกำหนดพฤติกรรมของตัวแสดง (Agents) ในเวลาเดียวกัน เนื่องจากปทัสถานจะเป็นตัวกำหนดมาตรฐานหรือยุทธศาสตร์ของสังคมโดยส่วนใหญ่ ขณะเดียวกันสังคมโดยทั่วไปจะปฏิบัติตามมาตรฐานเหล่านั้นเพื่อรักษาเสถียรภาพของมาตรฐานที่ตอบรับความคาดหวังของตัวแสดงในสังคมนั้นร่วมกัน จากคำอธิบายข้างต้นชัดเจนว่าปทัสถานในสังคมจะเกิดการเสริมสร้างระหว่างตัวแสดงและสังคมอย่างมีนัยสำคัญ (Reinforcement) ปทัสถานที่สำคัญในปัจจุบัน เช่น ปทัสถานด้านสิทธิมนุษยชน ปทัสถานด้านเศรษฐกิจแบบทุนนิยม องค์การระหว่างประเทศ ปทัสถานทางไซเบอร์ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี บทความนี้จะศึกษาปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์เป็นประเด็นสำคัญ ซึ่งพบว่า ปทัสถานที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันจำนวนมากถูกกำหนดโดยชาติตะวันตกเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐฯ ซึ่งผู้เขียนได้แจกแจงวรรณกรรมออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ 1) วรรณกรรมกลุ่มปทัสถานทางไซเบอร์ที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันซึ่งถูกกำหนดโดยชาติตะวันตกโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของสหรัฐฯ ต่อการกำหนดปทัสถานดังกล่าว 2) วรรณกรรมกลุ่มการท้าทายปทัสถานทางไซเบอร์ซึ่งถูกเสนอโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัสเซีย และจีน ซึ่งวรรณกรรมทั้ง 2 กลุ่มจะแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของการปะทะทางปทัสถานทางไซเบอร์ซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญอย่างยิ่งในยุคเทคโนโลยีสมัยใหม่ แจกแจงไว้ดังนี้

วรรณกรรมกลุ่มที่หนึ่งซึ่งศึกษาปทัสถานทางไซเบอร์ที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของสหรัฐฯ และชาติพันธมิตรตะวันตก งานศึกษาจำนวนมากมีจุดเริ่มต้นเดียวกัน คือ การศึกษาพัฒนาการของอินเทอร์เน็ตและเวิลด์ไวด์เว็บ (World Wide Web) ซึ่งถูกพิจารณาว่าเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของการสร้างสังคมและการจัดการผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ไซเบอร์ (Adler, 1997; Mueller, Mathiason, & Klein, 2007; Yau, 2019) นักวิชาการตะวันตกจำนวนมากให้นิยามปทัสถานที่ให้บทบาทของตัวแสดงหลายตัวที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลทางไซเบอร์ซึ่งไม่จำกัดเพียงรัฐ แต่ควรหมายรวมถึงปัจเจกบุคคล ภาคธุรกิจ องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ และผู้เกี่ยวข้องว่าเป็นการกำกับดูแลพื้นที่ไซเบอร์แบบผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย (Multistakeholder Governance) (Gleckman, 2018)

ในขณะเดียวกัน นักวิชาการจำนวนหนึ่งได้พิจารณาถึงข้อพึงระวังในพื้นที่ไซเบอร์ว่า ในความเป็นจริงแล้วนั้นมีหลายพื้นที่ยังไม่สามารถเข้าถึงการใช้งานอินเทอร์เน็ตได้ โดยมีข้อเสนอถึงแนวคิดของ “Wild West Web” แนวคิดซึ่งเน้นย้ำถึงความไร้ระเบียบในพื้นที่ไซเบอร์เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางไซเบอร์ และการออกแบบกฎระเบียบเพื่อรักษาความมั่นคงที่ไม่ใช่เพียงแค่เรื่องไซเบอร์เท่านั้น (Arquilla & Ronfeldt, 1997, p. 242) อย่างไรก็ตาม นักวิชาการตะวันตกโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐฯ จำนวนหนึ่งที่ให้การสนับสนุนปทัสถานการกำกับดูแลโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย เสนอว่ารัฐบาลไม่ควรควบคุมพื้นที่ไซเบอร์เพียงลำพัง เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานในโลกไซเบอร์นั้นถูกออกแบบ ควบคุม ดำเนินการ และบำรุงรักษาร่วมกันโดยตัวแสดงอื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคเอกชน (Lu, 2014)

ในทางหนึ่ง การศึกษาปทัสถานซึ่งเกี่ยวข้องกับตัวแสดงที่หลากหลายเสนอว่า ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง และมีส่วนร่วมในการออกแบบปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์แบบผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย คือ ตัวแสดงที่สนับสนุนและเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับปทัสถานดังกล่าว (Finnemore, 2017; Ostrom, 2000) นักวิชาการสำนักสรรค์สร้างนิยมนิยามตัวแสดงดังกล่าวว่าเป็นตัวกระทำการ (Agency) ที่มีฐานะเป็นผู้ประกอบการเชิงปทัสถานซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่ โน้มน้าวปทัสถานหนึ่งๆ ในบริบทเช่นนี้การมีผู้กระกอบการเชิงปทัสถานจำนวนมากย่อมหมายความว่า ปทัสถานดังกล่าวถูกเชื่อมโยงและเกี่ยวพันโดยตัวแสดงที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ส่งผลให้ปทัสถานในแบบตะวันตกวันมีความเข้มแข็งและเป็นที่ยอมรับอยู่ในปัจจุบัน (Mueller, 2009, pp. 74-75)

อย่างไรก็ตาม วรรณกรรมทุกชิ้นในกลุ่มผู้สนับสนุนปทัสถานซึ่งกำกับดูแลโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายมีข้อสรุปในลักษณะเดียวกันว่า เทคโนโลยีนั้นเติบโตและมีการแข่งขันกันอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น สหรัฐฯ อาจไม่สามารถรักษาอิทธิพลนำในฐานะผู้กำหนดปทัสถานที่สำคัญในอนาคตได้ เนื่องจากเทคโนโลยีที่ล้ำสมัยและทรัพยากรที่เพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในโลกของข้อมูลและคลังความรู้ (Think Tanks) ที่เชื่อมโยงกันในปัจจุบัน

อีกด้านหนึ่ง วรรณกรรมกลุ่มที่สองกล่าวถึงปทัสถานทางไซเบอร์ที่ถูกเสนอโดยรัสเซียและจีนในฐานะรัฐแกนนำที่สำคัญ (Critical State) ซึ่งท้าทายปทัสถานดังกล่าวที่ดำรงอยู่ในแบบตะวันตก นักวิชาการจำนวนหนึ่งมีข้อสรุปร่วมกันว่า ปทัสถานทางไซเบอร์ที่ถูกเสนอโดยรัฐอำนาจนิยมมักมีลักษณะที่รัฐเป็นศูนย์กลาง (State-Centric) (Badescu, 2011) การศึกษาจำนวนมากโดยเฉพาะนักวิชาการสหรัฐฯ ตั้งข้อสังเกตว่า รัฐบาลรัสเซีย และจีนสนับสนุนยุทธศาสตร์ระดับโลกในการควบคุมพื้นที่ไซเบอร์ ซึ่งเน้นย้ำถึงความจำเป็นในการมีส่วนร่วมของรัฐบาลและบทบาทของสหประชาชาติ (United Nations: UN) ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจโดย

ชอบด้วยกฎหมาย (Gold, 2021; Mueller et al., 2007, pp. 238-239) นักวิชาการส่วนหนึ่งเสนอว่า หลักการของจีนจะทำให้รัฐบาลต่างๆ สามารถควบคุมอธิปไตยและความมั่นคงแห่งดินแดนของตนเองได้มากขึ้น (Kolton, 2017) และโต้แย้งว่า ปทัสถานการกำกับดูแลโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายแบบตะวันตกส่งผลให้การพัฒนาและการออกแบบสถาปัตยกรรมอินเทอร์เน็ต (Internet Architecture) ถูกกระจายและแบ่งส่วน (De-Centralize) ซึ่งอาจเป็นภัยคุกคามต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ (Hobbs, 2020) ดังนั้น ประเด็นเรื่อง “อำนาจอธิปไตยทางไซเบอร์” (Cyber Sovereignty) จึงควรถูกพิจารณาและตีความใหม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งว่า พื้นที่ไซเบอร์และอินเทอร์เน็ตควรเป็นเรื่องระหว่างรัฐกับรัฐ (State-To-State) ซึ่งทุกรัฐควรทำงานร่วมกันเพื่อผลประโยชน์ร่วมอย่างเท่าเทียม (Cai, 2018, p. 67; Li, 2019, pp. 109-114) ประเด็นดังกล่าวยังเสนออีกว่า การกำกับดูแลพื้นที่ไซเบอร์จำเป็นต้องพิจารณาครอบคลุมถึงประเด็นทางสังคมและนโยบายโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยี-สารสนเทศรวมถึงเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องด้วย (Streubz, 2021)

การศึกษาจำนวนหนึ่งได้อธิบายถึงลักษณะของปทัสถานทางไซเบอร์ของจีนว่า รัฐบาลจีน และรัสเซียใช้กลไกระหว่างประเทศและภูมิภาคที่นำโดยรัฐ (State-Led) เพื่อเสนอปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ในแบบของตัวเอง ผู้เขียนพิจารณาเบื้องต้นว่า ทั้งสองประเทศได้วางตัวเองให้มีบทบาทเป็นผู้ประกอบการเชิงปทัสถานซึ่งมีบทบาทในการโน้มน้าวรัฐบาลอื่นให้ยอมรับปทัสถานของตน นักวิชาการจำนวนมากอธิบายว่า ปทัสถานของจีนถูกผลักดันผ่านข้อริเริ่มแถบและทาง (Belt and Road Initiative) โดยมียุทธศาสตร์เป็นการเฉพาะในเรื่องการสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงด้านดิจิทัลที่เรียกว่า เส้นทางสายไหมดิจิทัล (Digital Silk Road) นอกจากนี้นักวิชาการโดยเฉพาะจีนยืนยันว่า ประเทศที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยนั้นสามารถอยู่ร่วมกับกรอบปทัสถานที่รัฐซึ่งแม้จะมีการปกครองแบบอำนาจนิยมเป็นผู้กำหนดได้ (Yeli, 2017) โดยอ้างว่า การนำประชาธิปไตยไปใช้ในความเป็นจริงนั้นไม่ควรถูกจำกัดไว้อย่างเข้มงวดเพียงแบบเดียวดังที่ชาติตะวันตกส่วนใหญ่กล่าวอ้าง และเสนอต่อว่า ประเทศจีนก็มีรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยอยู่ด้วยในบางแง่มุมเช่นกัน ในขณะที่รัฐบาลจีน และรัฐอำนาจนิยมหลายรัฐมีระบบการให้ความสำคัญกับผู้นำพรรคอยู่นั้นก็มีกลไกซึ่งให้พรรคหรือบุคคลที่ไม่ใช่พรรคร่วมรัฐบาลมีบทบาทสำคัญในการให้คำปรึกษาหารือและกำกับดูแลกิจการของรัฐด้วย (Jiayi, 2021)

ในขณะเดียวกัน งานศึกษาจำนวนหนึ่งในกรอบแนวคิดหลังอาณานิคม (Post-Colonialism) ได้เสนอในอีกแง่มุมว่า ปทัสถานความมั่นคงทางไซเบอร์ไม่ต่างอะไรจากการล่าอาณานิคมในยุคหนึ่ง ต่างเพียงบริบทซึ่งเป็นการขูดรีดและแย่งชิงทางข้อมูลเพียงเท่านั้น (Arora, 2019) อย่างไรก็ตาม นักวิชาการจำนวนมากได้เสนอว่า ลัทธิอาณานิคมนั้นไม่ได้จำกัดเฉพาะการล่าอาณานิคมโดยชาติตะวันตกเพียงอย่างเดียว แต่แนวคิดดังกล่าวยังสามารถ

ผสมผสานและกลายเป็นเครื่องมือของทั้งระบบเสรีทุนนิยมและระบอบเผด็จการได้ด้วย ซึ่งเป็นคำอธิบายที่ถูกใช้โดยเฉพาะในลัทธิอาณานิคมทางดิจิทัล ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างพื้นฐานไซเบอร์ซึ่งไม่จำกัดเพียงชาติตะวันตกเป็นผู้กระทำเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงชาติอำนาจนิยมอย่างรัสเซีย และจีน (Greenwood, 2020)

อย่างไรก็ดี วรรณกรรมทั้งสองกลุ่มได้ฉายให้เห็นถึงบริบทของการแข่งขันทางปทัสถานทางไซเบอร์ที่ดำรงอยู่ซึ่งถูกกำหนดโดยชาติตะวันตกโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐฯ ในฐานะผู้มีบทบาทนำในการกำหนดปทัสถานเป็นที่ยอมรับในปัจจุบัน และปทัสถานใหม่ที่ท้าทายอยู่ การแข่งขันดังกล่าวได้สร้างความขัดแย้งต่อการตีความและการกำหนดปทัสถานที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต เนื่องจากการขยายขอบเขตของการตีความในเรื่องอำนาจอธิปไตยทางไซเบอร์และบูรณาภาพแห่งดินแดน ซึ่งแนวปฏิบัติของปทัสถานดังกล่าวถูกนักวิชาการจำนวนหนึ่งพิจารณาว่าเป็น “อำนาจนิยมทางดิจิทัล” (Digital Authoritarianism) รัฐบาลสามารถใช้ข้ออ้างด้านความมั่นคงในการควบคุมและจำกัดพื้นที่ไซเบอร์ในการจำกัดเสรีภาพในการแสดงออก รวมถึงสิทธิมนุษยชนด้านอื่นๆ (Khalil, 2020; Sherman, 2021)

งานศึกษาชิ้นนี้มีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อสนับสนุนกลุ่มสรรค์สร้างนิยมในเรื่องผู้ประกอบการเชิงปทัสถาน เนื่องจากการศึกษาตัวแสดงต่างๆ ในฐานะตัวกระทำการที่สำคัญในกระบวนการเกิด เปลี่ยนแปลง และแพร่กระจายปทัสถานทางไซเบอร์ยังมีช่องว่าง (Gap) การศึกษาปทัสถานทางไซเบอร์จำนวนมากมักมุ่งเน้นไปที่ผลลัพธ์ และผลกระทบของการถกเถียงทางปทัสถานในเวทีสากล ซึ่งการศึกษาบทบาทหน้าที่ และความสามารถของตัวกระทำการที่สำคัญในฐานะผู้ประกอบการเชิงปทัสถานทางไซเบอร์จะทำให้สามารถทำความเข้าใจกระบวนการเปลี่ยนแปลงเชิงปทัสถานได้ชัดเจนขึ้น จากผลการศึกษาผู้เขียนได้นำเสนอเพิ่มเติมในชุดความคิดวัฏจักรปทัสถาน และชี้ให้เห็นข้อเท็จจริงจากกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรอบปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์แบบตะวันตกซึ่งมีสหรัฐฯ เป็นผู้มีบทบาทนำในฐานะผู้กำหนดปทัสถาน เพื่ออธิบายว่า การเกิดขึ้นของปทัสถานทางความมั่นคงไซเบอร์เป็นเช่นไร เพื่อเสนอว่า ตัวแสดงใดเป็นผู้กระกอบการเชิงปทัสถานของสหรัฐฯ และผู้ประกอบการเชิงปทัสถานเหล่านั้นมีบทบาทอย่างไรในช่วงวัฏจักรต่างๆ ผ่านกรณีศึกษาปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ตะวันตกซึ่งได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน ภายใต้บริบทการแข่งขันทางปทัสถานไซเบอร์ในโลกตะวันตกระหว่างสหรัฐฯ และรัสเซียในฐานะรัฐแกนนำที่สำคัญ ทั้งนี้การศึกษาจะช่วยเติมเต็มช่องว่างของการศึกษาบทบาทผู้ประกอบการเชิงปทัสถานทางไซเบอร์โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐฯ และเป็นแนวทางสำคัญต่อการศึกษาตัวแสดงในกรณีประเทศอื่นๆ

3. กระบวนการสร้างปทัสถานระหว่างประเทศ แนวคิดเรื่อง วัฏจักรปทัสถาน

การทำความเข้าใจกระบวนการเกิดปทัสถาน พลวัต และการเปลี่ยนแปลงทางปทัสถาน คือ ชุดคำถามสำคัญในงานศึกษาปทัสถานต่างๆ ในบทความชิ้นนี้ผู้เขียนเลือกใช้แนวคิดวัฏจักรปทัสถานของสำนักสรรค์สร้างนิยมตามตัวแบบของ Martha Finnemore และ Kathryn Sikkink (1998) ในการทำความเข้าใจการแพร่กระจายของปทัสถาน เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวพยายามตอบคำถามสำคัญถึงการเกิดขึ้นและกลไกในการอธิบายการเปลี่ยนแปลงของปทัสถานในเชิงวิวัฒนาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการให้การพิจารณาบทบาทของผู้กระทำการ ซึ่งถูกเรียกว่าผู้ประกอบการเชิงปทัสถานซึ่งเป็นตัวแสดงสำคัญในการสร้าง การเปลี่ยนแปลง และการแพร่กระจายของปทัสถาน ทั้งนี้ แนวคิดวัฏจักรปทัสถานดังกล่าว ประกอบด้วย 3 ระยะที่สำคัญ ได้แก่

1) การเกิดขึ้นของปทัสถาน (Norm Emergence)

2) การแพร่กระจายของปทัสถาน (Norm Cascade)

3) การนำปทัสถานภายนอกมาปฏิบัติภายในประเทศ (Norm Internalization)

3.1 ระยะที่หนึ่ง การเกิดขึ้นของปทัสถาน

จากการศึกษาพบว่า ในจุดกำเนิดของปทัสถานนั้นงานศึกษาจำนวนมากพบว่าผู้ประกอบการเชิงปทัสถาน คือ ส่วนสำคัญซึ่งเป็นตัวแสดงที่จะโน้มน้าว (Persuade) มวลชนที่สำคัญให้สนับสนุนปทัสถานใหม่เพื่อเปลี่ยนแปลงปทัสถานที่มีอยู่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่ผู้ประกอบการปทัสถานพึงประสงค์ให้รัฐหรือสังคมปฏิบัติ อย่างไรก็ดี หน้าที่ของผู้ประกอบการเชิงปทัสถานนั้นเป็นเรื่องยากในความเป็นจริง กล่าวคือ การเสนอปทัสถานใหม่นั้นหมายถึงการแข่งขันกับบริบททางสังคม นัยหนึ่งคือ ผู้ประกอบการเชิงปทัสถานต้องแข่งขันและท้าทายกับสถานะภาพของปทัสถานเดิมที่ดำรงอยู่ในสังคม เปรียบได้เช่นการเสนอขายสินค้าชนิดหนึ่งให้กับบริษัทที่ผูกสัญญาใช้สินค้าชนิดเดียวกันอยู่แล้วเป็นประจำซึ่งหมายความว่าผู้ประกอบการเชิงปทัสถานเหล่านั้นต้องพร้อมที่จะปะทะกับการแข่งขันเชิงปทัสถานและความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ภายในบริบทเฉพาะทางสังคมแต่ละสังคม

การเกิดขึ้นของปทัสถานในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ Finnemore and Sikkink (1998) อธิบายว่า ผู้ประกอบการเชิงปทัสถานจะดำเนินการอยู่ภายในองค์กร เช่น องค์การระหว่างประเทศ องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ เป็นต้น โดยเชื่อว่าการดำเนินการอยู่ในระดับดังกล่าวจะส่งเสริมและอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงมวลชนภายในเป้าหมายได้ เมื่อผู้ประกอบการเชิงปทัสถานสามารถโน้มน้าวรัฐให้ยอมรับปทัสถานจนถึงจุดสูงสุดได้ (Tipping Point) เมื่อนั้นปทัสถานจะเกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การศึกษาเดียวกันเสนอว่า มติ 1 ใน 3

(One-Third) ของสมาชิกในองค์การระหว่างประเทศ สามารถตีความได้ว่า ปทัสถานหนึ่งได้ถูกสร้างขึ้น

3.2 ระยะที่สอง การแพร่กระจายของปทัสถาน

เมื่อปทัสถานถูกสร้างขึ้นมาระยะเวลาหนึ่งจนมีผู้ให้ความสนใจและสนับสนุนเป็นจำนวนมากจะเกิดกระแสที่เป็น “ปกติ” ขึ้น เมื่อนั้นกระบวนการแพร่กระจายของปทัสถานจะเริ่มขึ้น กล่าวคือ เมื่อผู้ประกอบการเชิงปทัสถานโน้มน้าวตัวแสดงที่เกี่ยวข้องจนเกิดอัตราการยอมรับปทัสถานใหม่ระหว่างตัวแสดงไปจนถึงจุดสูงสุด ส่งผลให้การยอมรับปทัสถานใหม่นั้นจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากเกิดกลไกการขัดเกลาทางสังคม (Socialization) ตัวแสดงจะดำเนินการโน้มน้าวเชิงปทัสถานด้วยตัวเองเพื่อให้ผู้อื่นยอมรับปทัสถานบางอย่าง ในทางหนึ่งตัวแสดงในสังคมจะได้รับแรงกดดันจากผู้กระทำการรอบข้างในฐานะที่ผู้กระทำการจำนวนมากเหล่านั้นกระทำพฤติกรรมบางอย่างซึ่งพิจารณาแล้วว่าเหมาะสม ส่งผลในเชิงจิตวิทยาให้เกิดสภาพกดดันตัวแสดงอื่นภายนอกปทัสถานให้เกิดความคล้อยตามทางใดทางหนึ่ง กล่าวอีกนัยหนึ่งในกรณีของรัฐในฐานะสมาชิกองค์การระหว่างประเทศจะได้รับแรงกดดันจากสมาชิกภายในเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อความต้องการเพิ่มความชอบธรรมทั้งภายในและระหว่างประเทศสูงขึ้น ส่งผลให้เกิดแรงกดดันเพื่อสร้างบทบาทนำของสมาชิกหนึ่ง บ่อยครั้งบีบบังคับให้รัฐต้องเลือกคล้อยตามเพื่อลดปัญหาที่อาจเกิดกับรัฐสมาชิกที่มีอำนาจนำปทัสถานนั้นอยู่ ทั้งนี้รัฐที่เป็นแกนนำที่สำคัญในการเมืองระหว่างประเทศ มีบทบาทในการทำให้เกิดการขัดเกลาทางสังคมเพื่อให้รัฐอื่นคล้อยตามปทัสถานที่ฝ่ายตนเสนอ (Norm Conformity)

คำถามสำคัญ คือ จะใช้เกณฑ์หรือตัวชี้วัดใดในการพิจารณาว่าปทัสถานใหม่เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางจนเข้าสู่กระบวนการแพร่กระจายของปทัสถานในระยะที่ 2 ทั้งนี้ Hoffmann (2003) มีข้อเสนอว่า จุดสูงสุดของการยอมรับปทัสถานใหม่สามารถพิจารณาได้จากการยอมรับโดยตัวแสดงในสังคม Hoffmann ศึกษากระบวนการเปลี่ยนผ่านปทัสถานโดยใช้รูปแบบวัฏจักรปทัสถานของ Finnemore และ Sikkink มีข้อสรุปว่า กระบวนการแพร่กระจายในระยะที่ 2 ของวัฏจักรปทัสถานจะเกิดขึ้นได้เมื่อจำนวนตัวแสดงที่ยอมรับปทัสถานใหม่เพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยวัดจากเมื่อตัวแสดงยอมรับปทัสถานดังกล่าวร้อยละ 60-70 ของสมาชิกที่มีสิทธิ์แสดงมติเห็นชอบในที่ประชุมหนึ่งๆ และมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อีกนัยหนึ่งหมายถึง 2 ใน 3 (two-third) ของเสียงมติจากที่ประชุมขององค์กร (Hoffmann, 2003)

ในบริบทปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์เริ่มมีการแข่งขันเข้มข้น และมีประเทศต่างๆ เริ่มคล้อยตามกับข้อเสนอที่สหรัฐฯ เสนอมากขึ้นตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม ระยะของการ

แพร่กระจายของปทัสถานที่นำโดยสหรัฐฯ ยังไม่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง ทำให้การแข่งขันเสนอปทัสถานในระยะนี้ยังคงดำเนินต่อไป

3.3 ระยะที่สาม การนำปทัสถานที่ยอมรับมาปฏิบัติภายในประเทศ

อนึ่ง เมื่อปทัสถานที่ถูกสร้างขึ้นดำเนินอยู่ภายในสังคมโดยมีตัวแสดงยอมรับและปฏิบัติตามแนวคิดทางปทัสถานเหล่านั้นแล้ว เมื่อถึงจุดนั้นจะเกิดกระบวนการนำเอาปทัสถานที่รัฐหรือตัวแสดงของรัฐยอมรับเพื่อนำมาปฏิบัติภายในประเทศ ปทัสถานจะถูกทำให้กลายเป็นเรื่องภายในประเทศ หมายความว่า ปทัสถานดังกล่าวจะไม่ถูกตั้งคำถามหรือถูกตั้งข้อสงสัยในสังคมน้อยลงอย่างมาก ในเชิงรูปธรรมนั้นรัฐบาลอาจประกาศเป็นข้อกำหนดหรือกฎหมายเพื่อให้เกิดเป็นที่ยอมโดยทั่วกัน เป็นต้น อย่างไรก็ดี ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตบางประการว่า รัฐบาลอาจกำหนดเป็นแนวนโยบายซึ่งจะส่งผลต่อการตีความและการดำเนินกิจกรรมของตัวแสดงภายในรัฐ กล่าวคือ เนื้อหาสาระของปทัสถานเหล่านั้นเป็นเรื่องของอัตวิสัย (Subjective) อาจส่งผลต่อความเข้าใจร่วมของตัวแสดง นำไปสู่ความไม่เป็นหนึ่งเดียวกันของปทัสถานในสังคม

อย่างไรก็ตาม แนวคิดวัฏจักรปทัสถานของสำนักสรรค์สร้างนิยมดังกล่าว ถูกวิพากษ์ว่าเมื่อเกิดสภาพความล้มเหลวของวัฏจักรปทัสถานขึ้น ผู้ประกอบการเชิงปทัสถานจะถูกพิจารณาว่ามีส่วนสร้างและเปลี่ยนแปลงผลลัพธ์ดังกล่าว (Achaya, 2004) ผู้เขียนมีข้อเสนอว่าข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศไม่ได้ถูกพิจารณาอย่างแท้จริงว่าผู้ประกอบการเชิงปทัสถานสามารถมีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่แตกต่างกัน และพึ่งพาซึ่งกันและกันได้อย่างไร ส่งผลให้แนวคิด วัฏจักรปทัสถานไม่สามารถอธิบายในลักษณะเหมารวมได้ (Stereotype) เมื่อถึงจุดที่พิจารณาถึงข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ภายในรัฐแล้ว สิ่งที่จำเป็นต้องพิจารณาต่อ คือ เงื่อนไขของผู้ประกอบการเชิงปทัสถานที่เป็นตัวเร่งปฏิกิริยาการเกิดและเปลี่ยนแปลงทางปทัสถาน กล่าวคือ ผู้ประกอบการเชิงปทัสถานมีอิทธิพลต่อการเกิดปทัสถานใหม่ได้เพียงใด เมื่อพิจารณาถึงสมมติฐานที่ว่าผู้ประกอบการเชิงปทัสถานสามารถมีอิทธิพลต่อการเกิดและเปลี่ยนแปลงปทัสถานได้แม้ว่าตัวแสดงดังกล่าวจะเข้าถึงประชาชนเพียงส่วนน้อยก็ตาม (Hoffmann, 2003) ดังนั้น ในส่วนต่อไปจึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อชี้แจงสภาพการณ์ดังกล่าวโดยนำเสนอผ่านกรณีศึกษาปทัสถานด้านความมั่นคงไซเบอร์โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของสหรัฐฯ

4. ตัวแสดงในฐานะผู้ประกอบการเชิงปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ของสหรัฐฯ

ในส่วนนี้ผู้เขียนจะนำกรณีศึกษาของความพยายามในการก่อสร้างและเปลี่ยนแปลงปทัสถานที่เกิดขึ้นโดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ในกรณีศึกษาปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ในแบบ

ตะวันตกโดยเฉพาะสหรัฐฯ ซึ่งถือเป็นรัฐแกนนำที่สำคัญตัวหนึ่ง เพื่ออธิบายถึงตัวแสดงซึ่งเป็นผู้ประกอบการเชิงปทัสถานนั้นมีหน้าที่ และอิทธิพลต่อการสร้างและการเปลี่ยนแปลงปทัสถานได้อย่างไร โดยใช้กรอบรูปแบบการศึกษาวัฏจักรปทัสถานเพื่อแสดงให้เห็นถึงพลวัตที่เกิดขึ้นในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ผู้เขียนแจกแจงลักษณะตัวแสดงที่เป็นผู้ประกอบการเชิงปทัสถานไว้ 3 ตัวแสดง ดังนี้ 1) สหรัฐฯ ในฐานะตัวกระทำการ 2) ผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิค (Expert) 3) ตัวแสดงภาคเอกชน (Private Sector)

4.1 ตัวแสดงที่หนึ่ง บทบาทของสหรัฐฯ ในฐานะตัวกระทำการ

สหรัฐฯ ในฐานะรัฐแกนนำที่สำคัญ แม้ว่าจะไม่ใช่ผู้เสนอร่างปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์เข้าสู่เวทีสหประชาชาติเป็นชาติแรก แต่สหรัฐฯ มีจุดยืนที่ชัดเจนในการแสดงความคิดเห็นต่อปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ที่รัสเซียเป็นผู้เสนอมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 ในชื่อ “Developments in the field of information and telecommunications in the context of international security”[6] ซึ่งชื่อเรื่องดังกล่าวถูกใช้เป็นชื่อระเบียบวาระการประชุม (Agenda) ในสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติในหัวข้อซึ่งเกี่ยวกับความมั่นคงทางไซเบอร์มาจนถึงปัจจุบัน ในความหมายนี้ ชาติอื่นสามารถเสนอร่างต่อที่ประชุมสมัชชาใหญ่ในชื่ออื่นได้ แต่จะอยู่ในระเบียบวาระการประชุมในชื่อข้างต้นซึ่งสหรัฐฯ เป็นชาติแรกที่เสนอในชื่อที่แตกต่างกับรัสเซียเสนออย่างมีนัยสำคัญ

ข้อถกเถียงเกี่ยวกับประเด็นความมั่นคงไซเบอร์ถูกถกเถียงมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 จนถึง 2004 จุดเริ่มต้นที่น่าสนใจเมื่อรัสเซียเสนอร่างอย่างแข็งขันเพื่อเสนอให้ลงมติเห็นชอบต่อที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติในปี ค.ศ. 2005 แม้ผลการประชุมจะแสดงให้เห็นว่าร่างดังกล่าวของรัสเซียเป็นที่ยอมรับในเวลานั้น แต่สหรัฐฯ เป็นเพียงชาติเดียวที่โหวตไม่เห็นชอบซึ่งผู้เขียนจะอธิบายต่อไปในส่วนที่ 5 ทั้งนี้ สะท้อนให้เห็นจุดยืนที่น่าสนใจอย่างมากของสหรัฐฯ อนึ่ง ใจความสำคัญของร่างดังกล่าวของรัสเซีย คือ การตีความขอบเขตของอำนาจทางไซเบอร์ และการตีความว่าขอบเขตของการป้องกันทางไซเบอร์ควรมีเพียงใด (United Nations General Assembly, 1998)

[6] ร่างของรัสเซียถูกเสนอต่อยอดมาจาก เรื่อง “Role of science and technology in the context of security, disarmament and other related fields” ใจความสำคัญกล่าวถึง การสร้างความมั่นคงทางวิทยาศาสตร์ และ เทคโนโลยีในเชิงกายภาพ ดูใน A/53/576: Report / 1st Committee (United Nations General Assembly, 1998) ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่า ข้อถกเถียงเรื่องดังกล่าวในสหประชาชาติสามารถพิจารณาได้ว่า เป็นปทัสถานเดิมที่ดำรงอยู่ซึ่งถูกท้าทายโดยรัสเซียได้เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี อีกกว่าทศวรรษนับตั้งแต่ร่างข้อมติที่เสนอโดยรัสเซียตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 สหรัฐฯ ได้ลงมติไม่เห็นชอบร่างของรัสเซียทั้งหมด 4 ครั้ง กระทั่งในปี ค.ศ. 2016 สหรัฐฯ ได้ออกเสียงเห็นชอบร่างดังกล่าวของรัสเซีย เนื่องจากสหรัฐฯ ในฐานะรัฐแกนนำที่สำคัญผ่านที่ประชุมระหว่างรัฐบาลในประเด็นเฉพาะด้านภายใต้สหประชาชาติ (United Nations Group of Governmental Experts: UNGGE)[7] สามารถผลักดันให้ประเด็นความมั่นคงไซเบอร์ตีความในเรื่องความมั่นคงให้สอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติ (U.N. Charter) ในขอบเขตที่ครอบคลุมถึงการสร้างความมั่นคงและสงบสุขในขอบเขตของเทคโนโลยีสารสนเทศ (United Nations General Assembly, 2013, 2015) นอกจากนี้ ร่างฉบับดังกล่าวยังเป็นครั้งแรกที่สิทธิมนุษยชนถูกระบุเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการตีความด้านความมั่นคงไซเบอร์ ซึ่งก่อนหน้านี้กล่าวถึงขอบเขตเพียงอาชญากรรมและการก่อการร้ายเท่านั้น สะท้อนให้เห็นถึงนัยสำคัญอีกชุดหนึ่งของสหรัฐฯ ในความพยายามแสดงบทบาทนำของค่านิยมด้านสิทธิมนุษยชน

ในขณะเดียวกัน ประเด็นความมั่นคงไซเบอร์ได้สร้างความคลุมเครือหลายประการในการตีความเพื่อนำไปใช้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรการป้องกันตนเองของรัฐ ประการแรก มาตรา 2 วรรค 4 กล่าวถึง การห้ามคุกคามหรือการใช้กำลังต่อบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐใดๆ อย่างชัดเจน ยกเว้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันตนเองหรือเมื่อได้รับอนุญาตจากคณะมนตรีความมั่นคง ประการที่สอง กรณีศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice) ใช้กฎหมายจารีตระหว่างประเทศในการใช้กำลังอันชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ จะต้องมีการโจมตีด้วยอาวุธหรือเทียบเท่ากับการโจมตีด้วยอาวุธ การโจมตีนั้นต้องมีเป้าหมายและสามารถระบุที่มาได้ เมื่อคุณลักษณะข้างต้นปรากฏ การใช้กำลังจะต้องเป็นทางเลือกสุดท้ายโดยพึงเล็งเห็นว่าจะประสบความสำเร็จในการป้องกัน และความเสียหายที่ก่อจะต้องได้สัดส่วนกับความเสียหายที่ได้รับ (United Nations, 2024, Article 2, Paragraph 4; O'Connell & Arimatsu, 2012) โจทย์สำคัญคือ การโจมตีทางไซเบอร์ (Cyber Attack) เป็นการใช้กำลังหรือไม่ ซึ่งประเด็นดังกล่าวไม่มีการกล่าวถึงเป็นฉันทามติอย่างชัดเจน (Lotrionte, 2018) ส่งผลให้มาตรา 2 วรรค 4 ในกฎบัตรสหประชาชาติสามารถตีความได้ว่า กิจกรรมทางไซเบอร์ที่ส่งผลให้เกิดการสูญเสียชีวิต การบาดเจ็บหรือการทำลายล้างอย่างมีนัยสำคัญอาจถูก

[7] UNGGE ถูกเสนอครั้งแรกโดยรัสเซียต่อที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติปี 2001 เพื่อร้องขอให้จัดการประชุมระหว่างรัฐบาลในประเด็นเฉพาะเรื่องการตีความด้านความมั่นคงไซเบอร์ซึ่งข้อสรุปของ UNGGE จะถูกเสนอต่อที่ประชุม UNGA ปี 2014 และ/หรือ ตามวาระที่ร้องขอ

พิจารณาได้ว่าเป็นการใช้กำลัง ประเทศต่างๆ มีสิทธิ์ตอบโต้การโจมตีทางไซเบอร์ตามมาตรการป้องกันตนเอง

ในปี ค.ศ. 2018 สหรัฐฯ พยายามมีเข้ามามีบทบาทนำมากขึ้นผ่านการเสนอร่างปทัสถานความมั่นคงของตัวเองภายใต้วาระการประชุมเดียวกัน แต่ในชื่อร่างที่แตกต่าง คือ “ Advancing responsible State behavior in cyberspace in the context of international security” ร่างดังกล่าวของสหรัฐฯ มีความคล้ายคลึงร่างของรัสเซียดังนี้ ประการแรก สหรัฐฯ นำข้อสรุปที่ประชุม UNGGE 2013 เข้ามาประกอบใช้ภายในร่าง โดยสาระสำคัญ คือ การตีความให้สอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติ (United Nations General Assembly, 2013) ประการที่สอง สหรัฐฯ นำข้อสรุปที่ประชุม UNGGE 2015 เข้ามาประกอบใช้ภายในร่าง โดยสาระสำคัญ คือ การกำหนดพฤติกรรมและความรับผิดชอบของรัฐว่า สิ่งที่รัฐพึงกระทำและสิ่งที่รัฐไม่พึงกระทำ

ทั้งนี้ สหรัฐฯ สนับสนุนพฤติกรรมและความรับผิดชอบของรัฐ 8 ประการหลัก คือ 1) รัฐควรร่วมมือกันในการพัฒนาและใช้มาตรการเพื่อส่งเสริมเสถียรภาพและความปลอดภัยในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อป้องกันเทคโนโลยีสารสนเทศที่เป็นอันตรายต่อระบบข้อมูล 2) รัฐควรใช้มาตรการที่เหมาะสมในการปกป้องโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญของตน 3) รัฐควรดำเนินการตามสมควรเพื่อให้มั่นใจถึงความต่อเนื่องของห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) 4) รัฐควรร่วมมือกันในการดำเนินคดีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศของผู้ก่อการร้ายและอาชญากร 5) รัฐไม่ควรดำเนินการหรือสนับสนุนกิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อระบบข้อมูลของหน่วยงานฉุกเฉินที่มีอำนาจรับผิดชอบ 6) รัฐไม่ควรใช้ทีมตอบโต้เหตุฉุกเฉินที่ได้รับอนุญาตในข้อ 5) เพื่อมีส่วนร่วมในกิจกรรมระหว่างประเทศที่เป็นอันตราย 7) รัฐไม่ควรยินยอมให้เขตแดนของรัฐถูกฟ้องในข้อหากระทำการโดยมิชอบโดยเจตนาจากการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและควรตอบสนองเพื่อลดหรือยุติกิจกรรมทางเทคโนโลยีที่เป็นอันตรายดังกล่าว 8) รัฐไม่ควรดำเนินการหรือสนับสนุนกิจกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศที่จงใจทำลายโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ ทั้งนี้ รัฐบาลสามารถกำหนด และนิยามว่าสิ่งใดอาจเป็นอันตราย หรือเป็นภัยต่อระบบข้อมูลของตนตามคำนิยามข้างต้นเองได้ เนื่องจากแนวปฏิบัติดังกล่าวเป็นเพียงคำแนะนำซึ่งไม่มีข้อบังคับทางกฎหมายระหว่างประเทศผูกมัด จึงเกิดเป็นคำถามว่า รัฐจะนำแนวทางเหล่านี้ไปปฏิบัติใช้ทางกฎหมายอย่างไร (United Nations General Assembly, 2015)

ในทางตรงกันข้าม ความแตกต่างอย่างชัดเจนของร่างที่สหรัฐฯ เสนอ ประการแรก มีการกล่าวถึงความร่วมมือระหว่างรัฐ (State Cooperation) และการดำเนินการร่วมกัน (Collective Action) ขึ้นเป็นครั้งแรก ประการที่สอง องค์กรภาคเอกชน องค์การระหว่างประเทศ องค์กรการศึกษา และภาคประชาสังคมถูกระบุเข้ามาเป็นหนึ่งในผู้เกี่ยวข้องกับ

ปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ตัวแสดงซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย (Multi-Stakeholder) ได้ถูกระบุเข้ามาในร่างปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์เป็นครั้งแรกอย่างชัดเจน

ในขณะเดียวกัน รัสเซียได้เสนอต่อคณะกรรมการที่หนึ่งแห่งสหประชาชาติในปี ค.ศ. 2018 (UN First Committee) คณะกรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับการจำกัดอาวุธและความมั่นคงระหว่างประเทศของสหประชาชาติให้มีการจัดตั้งคณะทำงานปลายเปิด (Open-Ended Working Group: OEWG) เพื่อการตีความ และทำงานในด้านปทัสถานทางไซเบอร์ใหม่ (New Cyber Norms) ซึ่งแตกต่างจากที่ประชุม UNGGE เนื่องจาก OEWG ใหม่นี้จะเปิดให้ทุกสมาชิกในสหประชาชาติเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุม สอดคล้องกับมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติในเรื่องความเป็นประชาธิปไตย การมีส่วนร่วม และความโปร่งใสที่มากขึ้น (United Nations General Assembly, 2018b) กลไก OEWG ดังกล่าวยังมีข้อเสนอให้เกิดการหารือเชิงสถาบันกับองค์กรที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจมีข้อแนะนำหรืออธิบายรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระดับจุลภาคในแต่ละพื้นที่ได้ (United Nations General Assembly, 2018a)

อย่างไรก็ตาม สหรัฐฯ ได้ระบุให้มีการจัดการประชุมแบบไม่เป็นทางการในการปรึกษาหารือขึ้น (Informal Consultative) ล่วงหน้า 2 วัน ก่อนที่จะมีการประชุมคณะทำงานปลายเปิดทุกครั้งในประเด็นดังกล่าว เพื่อตรวจสอบว่านานาชาติมีการนำกรอบความมั่นคงไซเบอร์ไปปรับใช้ภายในประเทศอย่างไร (United Nations General Assembly, 2018b) ซึ่งพิจารณาได้ว่า กลไกดังกล่าวที่สหรัฐฯ เสนอในร่างเป็นการต่อต้าน และตรวจสอบการทำงานของรัสเซีย อย่างไรก็ตาม การแบ่งแยกกระบวนการและกลไกซึ่งเป็นเรื่องเดียวกันจะทำให้เกิดความซับซ้อนและความขัดแย้งกันมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม หนึ่งในคำถามชุดใหญ่ที่ตามมาหลังจากการกำหนดปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ดังกล่าวเกิดขึ้น คือ กฎหมายระหว่างประเทศควรจะบังคับใช้อย่างไรกับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐ แม้ว่าการประชุม UNGA 2016 จะสร้างความเชื่อมโยงทางกฎหมายระหว่างประเทศที่มากขึ้นจากการตีความให้สอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติ และดูเหมือนจะเกิดเป็นแนวทางเชิงรูปธรรมมากขึ้นถึงการกำหนดพฤติกรรมของรัฐจากข้อสรุปที่ประชุม UNGGE 2015 แล้วก็ตาม แต่ไม่ได้ระบุถึงวิธีการนำมาใช้แต่อย่างใด

ผู้เขียนจะยกกรณีที่ถูกกล่าวถึงบ่อยครั้งในงานศึกษาพัฒนาการปทัสถานทางไซเบอร์ คือ มาตรา 51 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ เรื่องการตีความเรื่องสิทธิการป้องกันตนเอง (Self-Defense) จากการถูกโจมตีด้วยอาวุธ (Armed Attack) สหรัฐฯ มีข้อเสนอว่า กฎบัตรมาตรา 51 ดังกล่าวควรนำมาปรับใช้และชี้เฉพาะในกรณีพื้นที่ไซเบอร์รวมถึงสิทธิในการตอบโต้ด้วย

มาตรการตอบโต้ที่เกี่ยวข้องกับข้อบัญญัติดังกล่าว และนัยเชื่อมโยงเกี่ยวกับกฎหมายสิทธิมนุษยชน (Sukumar, 2017) อย่างไรก็ตาม รัฐสมาชิกอื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งคิวบาให้ความเห็นขัดแย้งว่า ข้อเสนอของสหรัฐฯ ไม่อาจยอมรับได้เนื่องจากเมื่อพิจารณาถึง “การโจมตีด้วยอาวุธ” ในขอบเขตของเทคโนโลยีสารสนเทศแล้วนั้นจะเกิดความอสมมาตรขึ้นในพื้นที่ไซเบอร์ กล่าวคือ ความกลัวต่อสิทธิของการป้องกันตนเองจะเกิดขึ้นอย่างอสมมาตรต่อตัวแสดงที่มีอำนาจที่เหนือกว่าศัตรูในพื้นที่ไซเบอร์ (Rodriguez, 2017) ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่า ความกังวลดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากชาติตะวันตกมีบทบาทนำในการประกอบสร้างปทัสถานและควบคุมทางไซเบอร์จำนวนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐฯ และชาติพันธมิตร นอกจากนี้ ความพยายามในการบังคับใช้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศกับพื้นที่ไซเบอร์เป็นประเด็นขัดแย้งเช่นเดียวกัน เนื่องจากบรรทัดฐานของการทำสงครามในอนุสัญญาเจนีวา 1949 (International Committee of the Red Cross, 1949) กำหนดให้มีการแบ่งแยกระหว่าง พลเรือนและกำลังรบ (Combatants) ว่า พลเรือนไม่ควรเป็นเป้าหมายของการโจมตี ซึ่งในใจความนี้นำไปใช้กับเรื่องพื้นที่ไซเบอร์ได้ยากเนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานทางไซเบอร์โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่ออินเทอร์เน็ตสามารถนำไปใช้ได้ทั้งวัตถุประสงค์ทางทหารและพลเรือน

จากข้อถกเถียงข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดเรื่องค่านิยม (Value) และผลประโยชน์ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าประเด็นความมั่นคงไซเบอร์ไม่ใช่เพียงเรื่องความมั่นคงเพียงอย่างเดียว แต่ยังควรพิจารณาไปถึงวิธีการควบคุมการใช้งานอินเทอร์เน็ตโดยทั่วไปด้วย เนื่องจากประชาชนมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมีนัยสำคัญ

สหรัฐฯ พยายามแสดงบทบาทนำอย่างแข็งขันผ่านที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ รวมถึง UNGGE และ OWEG ซึ่งเป็นกลไกในการปรึกษาหารือระหว่างผู้เชี่ยวชาญและรัฐบาล และผ่านการผลักดันให้มีลงมติเห็นชอบในที่ประชุม UNGA ทั้งปี ค.ศ. 2019, 2020 และ 2022 ทั้งนี้ การลงมติทั้ง 3 ครั้งดังกล่าวมีสมาชิกลงมติเห็นชอบมากกว่าร่างของรัสเซียเรื่อยมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัสเซียสูญเสียพื้นที่ในการแสดงบทบาทในฐานะรัฐแกนนำอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งจะกล่าวต่อไปในส่วนที่ 5

อนึ่ง ในปี ค.ศ. 2020 เป็นต้นมา ร่างปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ของสหรัฐฯ ได้เน้นย้ำถึงขอบเขตของพื้นที่ทางไซเบอร์ในยุคโควิด 19 (COVID-19) (United Nations General Assembly, 2020) อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 2022 ถึงแม้ว่าสหรัฐฯ จะไม่ได้เสนอร่างข้อมติใหม่ของตนอย่างชัดเจน แต่ก็ได้แสดงบทบาทสำคัญต่อการผลักดันในนามของสหรัฐฯ (On Behalf) ต่อร่างข้อมติของพันธมิตรอย่างฝรั่งเศสเพื่อเสนอร่างในปี ค.ศ. 2022 ต่อที่ประชุม UNGA ในชื่อ “ Programme of action to advance responsible State behavior in the use of information and communications technologies in the context of international

security” เพื่อผลักดันเรื่องความหลากหลายทางเพศ “gender digital divide” โดยเฉพาะบทบาทของสตรีในฐานะตัวแสดงในกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายเกี่ยวกับไซเบอร์ (Decision-Making Processes) (United Nations General Assembly, 2022)

จะเห็นได้ว่า สหรัฐฯ ได้แสดงบทบาทในฐานะรัฐแกนนำที่สำคัญภายใต้องค์การระหว่างประเทศ โดยพยายามกำหนดแนวปฏิบัติขึ้นให้แก่รัฐสมาชิก ซึ่ง Margaret and Sikkink (1998) อธิบายว่า รัฐแกนนำดังกล่าวมีความสำคัญอย่างมากในการเสนอปทัสถานใหม่เข้าสู่องค์การระหว่างรัฐเพื่อให้เกิดข้อถกเถียงทางปทัสถานขึ้น และนำไปสู่ข้อตกลงในแนวทางปฏิบัติแบบใหม่ร่วมกัน ซึ่งกระบวนนี้ คือ กระบวนการเกิดขึ้นของปทัสถานในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อย่างไรก็ดี นักคิดสำนักสรรค์สร้างนิยมอธิบายไว้ว่า การเปลี่ยนแปลงของปทัสถานระหว่างประเทศจะถูกพิจารณาโดยรัฐในฐานะตัวแสดงที่มีเหตุผลเนื่องจากรัฐจะเลือกปฏิบัติตามปทัสถานที่ตนเห็นว่าเหมาะสม สิ่งใดที่ตนไม่ยอมรับแนวปฏิบัติเหล่านั้นก็จะถูกกัดเซาะและสูญสลายไป (Katzenstein, 1996; Kratochwil, 1989)

4.2 ตัวแสดงที่สอง ผู้ประกอบการเชิงปทัสถานที่เป็นผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิค โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และอินเทอร์เน็ต

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงองค์กรด้านเทคนิคของสหรัฐฯ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของปทัสถานทางไซเบอร์แบบผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย องค์กรซึ่งดำรงอยู่เพื่อเสริมสร้างอินเทอร์เน็ตในฐานะโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางไซเบอร์ อนึ่ง องค์กรคณะทำงานเฉพาะกิจด้านวิศวกรรมอินเทอร์เน็ต (Internet Engineering Task Force: IETF) องค์กรรัฐบาลกลางแห่งสหรัฐฯ ซึ่งมีหน้าที่กำหนดมาตรฐานโพรโทคอล (Protocol) สำหรับการทำงานของอินเทอร์เน็ต เช่น IP address (Internet Protocol Address) หรือที่รู้จักว่าเป็นหมายเลขประจำเครื่องคอมพิวเตอร์ เป็นต้น นัยหนึ่งองค์กร IETF มีหน้าที่ทำให้อินเทอร์เน็ตทำงานได้ดีขึ้นโดยการผลิตเอกสารทางเทคนิคระดับสูงที่เกี่ยวข้องซึ่งมีอิทธิพลต่อวิธีที่ผู้คนหรือวิศวกรใช้ออกแบบและจัดการอินเทอร์เน็ต (Internet Engineering Task Force, 2023) เช่นเดียวกับสถาบันวิชาชีพวิศวกรไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (Institute of Electrical and Electronics Engineers) โดยในส่วนที่รับผิดชอบอย่างกว้างขวาง คือ ผู้สถาบันผู้กำหนดมาตรฐานสำหรับ Wi-Fi และเวิลด์ไวด์เว็บคอนซอร์เทียม (World Wide Web Consortium: W3C) ซึ่งรับผิดชอบในการพัฒนามาตรฐานทางเทคนิคสำหรับเว็บไซต์

แม้องค์กรดังกล่าวข้างต้นอาจยากต่อการทำความเข้าใจในคำอธิบายเชิงเทคนิค และอาจจะมีบทบาทไม่มากนักในกระบวนการสร้างปทัสถาน อย่างไรก็ตาม นักวิชาการได้อธิบายไว้ว่า การแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งการควบคุมข้อมูลออนไลน์นั้นมักเกิดขึ้นในระดับของโครงสร้าง

พื้นฐานของอินเทอร์เน็ต ซึ่งการแจกแจงและจัดสรรโครงสร้างทางเทคนิคเหล่านั้นก็ถือเป็นการจัดสรรทางอำนาจด้วย (Denardis, 2012, p. 720) กล่าวอีกนัยหนึ่ง การตัดสินใจของวิศวกรเกี่ยวกับอินเทอร์เน็ตย่อมส่งผลโดยตรงนโยบายทางสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของรัฐ เช่น วิศวกรสามารถเลือกได้ว่าจะออกแบบสถาปัตยกรรมทางอินเทอร์เน็ตให้มีระบบการป้องกันข้อมูลส่วนบุคคลหรือไม่ก็ได้ อาทิ การเข้ารหัส ซึ่งผลลัพธ์ดังกล่าวส่งผลต่อความปลอดภัยในงาน ออกแบบส่งผลกระทบต่อมาตรฐานในการออกแบบและนโยบายประเทศผู้ใช้สถาปัตยกรรมทางอินเทอร์เน็ตนั้น อาจกล่าวได้ว่า มาตรฐานทางเทคนิคที่วิศวกรกำหนดสามารถส่งผลต่อสมดุลทางอำนาจระหว่างประชาชนและรัฐบาลได้ กล่าวคือ หากวิศวกรมีข้อกำหนดทางเทคนิคที่สนับสนุนขีดความสามารถของรัฐบาลในการปิดกั้น ตรวจสอบ ปลอมแปลงหรือสามารถสอดส่องความเคลื่อนไหวของข้อมูลสาธารณชนได้ เช่นนั้นย่อมส่งผลกระทบต่อกระแสทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ โครงสร้างขององค์กร แหล่งทุน และผู้มีอิทธิพลในองค์กรของหน่วยงานด้านเทคนิคเหล่านี้ยังสะท้อนถึงค่านิยมเฉพาะด้วย กล่าวคือ หลักการสำคัญขององค์กร IETF คือ เป็นองค์กรเปิด หมายความว่า เป็นองค์กรที่เปิดกว้างสำหรับทุกคนในการตรวจสอบ โปร่งใส กระบวนทัศน์ดังกล่าวส่งผลต่อภาพลักษณ์ของมาตรฐานอินเทอร์เน็ต คือ การทำงานร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายจากล่างขึ้นบน ในทางตรงกันข้ามเมื่อองค์กรผู้กำหนดมาตรฐานทางเทคนิคมีลักษณะไม่โปร่งใส ปิดกั้นข้อมูลหรือควบคุมทางเทคนิคโดยตัวแสดงหรือกลุ่มตัวแสดงใดตัวแสดงหนึ่ง ย่อมสะท้อนถึงกระบวนทัศน์ของการกำกับควบคุมโดยไม่เน้นกิจกรรมที่มีส่วนร่วมจากส่วนล่างแต่เป็นลักษณะของบนลงล่าง

นอกจากนี้ ตัวอย่างสำคัญที่นักวิชาการด้านความมั่นคงไซเบอร์มักกล่าวถึง คือ คู่มือทาลลินน์ (Tallinn Manuals) ในปี ค.ศ. 2013 และ 2017 ถูกออกแบบโดยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคระหว่างประเทศในนามของ NATO (Schmitt, 2013, 2017) สาระสำคัญของคู่มือนี้เพื่อเป็นข้อเสนอทางกฎหมายระหว่างประเทศในพื้นที่ไซเบอร์ต่อองค์กรที่เกี่ยวข้องทางด้านความมั่นคงไซเบอร์ ประเด็นแรก อธิบายการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศกับพื้นที่ไซเบอร์ในช่วงที่เกิดความขัดแย้งขึ้น ประเด็นที่สอง อธิบายถึงการปฏิบัติทางไซเบอร์โดยทั่วไปซึ่งไม่ได้ถึงระดับการใช้กำลัง คู่มือทาลลินน์ระบุชัดเจนว่า การดำเนินการทางไซเบอร์ไม่ได้เกิดขึ้นมาอย่างไร้กฎหมายควบคุม หรืออย่างน้อยที่สุดเพื่อเน้นย้ำว่า กฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่สามารถ/และควรนำไปใช้กับพื้นที่ไซเบอร์ เช่น คู่มือทาลลินน์ 2.0 (Tallinn Manual 2.0) ซึ่งอ้างสนธิสัญญาและกฎหมายกรณีต่างๆ หลายฉบับมาปรับใช้ในประเด็นความมั่นคงไซเบอร์ เนื้อหาสำคัญโดยเฉพาะความสอดคล้องกับ กฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 4 ว่าด้วยหลักการไม่รุกรานโดยล้อกับกฎบัตรสหประชาชาติว่า รัฐต้องไม่ดำเนินการทางไซเบอร์ที่ละเมิดอำนาจอธิปไตยของอีกรัฐหนึ่ง (Schmitt, 2017)

กล่าวโดยสรุป ผู้ประกอบการเชิงปทัสถานที่เป็นผู้เชี่ยวชาญที่ไม่ใช่รัฐ นัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นวิศวกรผู้รับผิดชอบงานออกแบบทางเทคนิค ผู้เขียนใคร่ย้ำว่า ตัวแสดงดังกล่าวถูกพิจารณาว่าเป็นผู้ประกอบการเชิงปทัสถาน เนื่องจากปทัสถานทางไซเบอร์ที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันให้ความสำคัญกับตัวแสดงที่มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย ดังนั้น ตัวแสดงในฐานะผู้ให้คำปรึกษาทางเทคนิคจึงถูกพิจารณาว่าเป็นผู้ประกอบการเชิงปทัสถานซึ่งผู้ประกอบการเชิงปทัสถานที่เป็นผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้มีบทบาทต่อการถกเถียงทางปทัสถาน กล่าวคือ ควบคู่ไปกับการถกเถียงระหว่างตัวแสดงในองค์การระหว่างรัฐซึ่งผู้เชี่ยวชาญจะโน้มน้าวตัวแสดงซึ่งเป็นสมาชิกในองค์การระหว่างรัฐเพื่อให้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจ ดังตัวอย่างข้างต้น หากผู้เชี่ยวชาญเสนอให้สถาปัตยกรรมทางอินเทอร์เน็ตใดเป็นภัยต่อความมั่นคง สถาปัตยกรรมนั้นก็จะถูกรัฐพิจารณาว่า อาจเป็นภัยหากรัฐเชื่อตามคำโน้มน้าวดังกล่าวของผู้เชี่ยวชาญ ขณะเดียวกัน ปทัสถานที่ถูกยอมรับจนเข้าสู่ระยะที่ 2 การแพร่กระจายของปทัสถาน ปทัสถานซึ่งไม่ถูกตั้งคำถามหรือถูกตั้งคำถามน้อยนั้นผู้เชี่ยวชาญก็จะเป็นตัวแสดงที่สำคัญในการท้าทายทางปทัสถาน เช่น ความเชื่อเรื่องโลกแบนซึ่งแพร่กระจายอยู่ในยุคเก่านั้นได้ถูกตั้งคำถามด้วยเหตุผลทางวิทยาศาสตร์ ส่งผลให้เกิดข้อเสนอว่าโลกกลมนำไปสู่ความพยายามในการศึกษาและพิสูจน์เพื่อโน้มน้าวให้เกิดความเชื่อต่อข้อเสนอของนักวิชาการในยุคนั้นว่าโลกนั้นกลมในเวลาต่อมา เป็นต้น แสดงให้เห็นว่า การโน้มน้าวของผู้ประกอบการเชิงปทัสถานที่เป็นผู้เชี่ยวชาญที่ไม่ใช่รัฐนั้นมีอิทธิพลอย่างมากต่อกระบวนการเกิดและการเปลี่ยนแปลงปทัสถานในระยะที่ 2 ของวัฏจักรปทัสถาน

4.3 ตัวแสดงที่สาม ผู้ประกอบการเชิงปทัสถานที่เป็นตัวแสดงภาคเอกชน

ตัวแสดงภาคเอกชนมีความเกี่ยวข้องอย่างมากในฐานะผู้ประกอบการเชิงปทัสถานที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างและเปลี่ยนแปลงปทัสถานโดยเฉพาะอย่างยิ่งปทัสถานด้านความมั่นคงไซเบอร์ บริษัทผู้ให้บริการพื้นฐานทางเทคโนโลยี เช่น เครื่องมือค้นหาออนไลน์ต่างๆ (Search Engines) โซเชียลมีเดีย อีคอมเมิร์ซ (E-Commerce) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม บริษัทเอกชนของสหรัฐฯ ที่เกี่ยวข้องดังกล่าวจำนวนมากล้มเหลวในการปกป้องข้อมูลและผลประโยชน์ของผู้บริโภค ตั้งแต่การละเมิดข้อมูลส่วนตัวของผู้ใช้ไปจนถึงการเผยแพร่ข่าวเท็จหรือปล่อยให้ตนตกเป็นเครื่องมือของรัฐใช้เพื่อจุดประสงค์ในการสอดแนมแม้ในประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เช่น กรณีโครงการ PRISM ซึ่งดำเนินงานอย่างผิดกฎหมายโดยสำนักงานความมั่นคงแห่งชาติสหรัฐฯ (U.S. National Security Agency: NSA) ซึ่งถูกเปิดเผยโดย เอ็ดเวิร์ด สโนว์เดน (Edward Snowden) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องกันของพฤติกรรมในทางปฏิบัติกับการแพร่กระจายปทัสถานทางไซเบอร์ในกรอบเสรี มีอิสระ เปิดเผย และรัฐไม่ควรเข้ามาแทรกแซงการเคลื่อนไหวของข้อมูล ซึ่งสิ่งนี้อาจทำให้การแพร่กระจายปทัสถานของสหรัฐฯ ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจาก ผู้ประกอบการเชิงปทัสถานควรเป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติตามปทัสถานที่ตนเองเป็นผู้สนับสนุน ดังเช่นที่ John Braithwaite (1994) อธิบายว่า การแพร่กระจายปทัสถานจะมีประสิทธิภาพ และมีพลังอำนาจในการโน้มน้าวได้ ผู้ประกอบการเชิงปทัสถานควรเป็นตัวแบบที่ดี (Modelling) เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จทางปทัสถาน

บริบทเหล่านี้ทำให้เกิดความคาดหวังที่เพิ่มขึ้นของรัฐบาลเกี่ยวกับความรับผิดชอบของตัวแสดงภาคเอกชนส่งผลให้บางบริษัทต้องรับหน้าที่ที่มากขึ้นในพื้นที่ไซเบอร์ อย่างไรก็ตาม ตัวแสดงภาคเอกชนเหล่านี้มีแรงจูงใจของตนเองในการทำหน้าที่เป็นผู้ประกอบการเชิงปทัสถาน เนื่องจากผลประโยชน์ทางธุรกิจ กล่าวคือ การละเมิดความปลอดภัยและการคุมคามข้อมูลส่วนตัวที่มีการเผยแพร่นั้นอาจส่งผลเสียต่อความเชื่อมั่นและชื่อเสียงของบริษัทซึ่งส่งผลต่อการตลาดและผลกำไร Deitelhoff and Wolf (2013) อธิบายว่า ชุดความคิดของผู้ประกอบการเชิงปทัสถานที่เป็นเอกชนมักถูกขับเคลื่อนโดยการคำนวณอย่างมีเหตุผลในกรอบของผลประโยชน์ทางธุรกิจ ประเด็นสำคัญประการหนึ่ง คือ ตัวแสดงเอกชนมักจะแสวงหาความชอบธรรมในการดำเนินกิจกรรมทางปทัสถาน กล่าวคือ ผู้ประกอบการเชิงปทัสถานโดยเฉพาะภาคเอกชนมักโน้มน้าวและส่งออกแนวคิดทางปทัสถานหนึ่งโดยคำนึงถึงผลประโยชน์เชิงธุรกิจมากกว่าการโน้มน้าวให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางปทัสถานที่มีนัยโดยตรง ตัวแสดงดังกล่าวจะมีกระบวนการปรับปรุง (Modification Process) สาระของปทัสถานเพื่อให้สามารถเป็นที่ยอมรับได้ง่ายในสังคมที่ตนดำรงอยู่ด้วยเหตุผลทางธุรกิจ เช่น Microsoft ได้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการสร้างปทัสถานซึ่งจะเป็นบริษัทแรกที่มีบทบาทในฐานะตัวแสดงทางการเมืองและการทูต (Hurel & Lobato, 2018) จากกรณี NSA ที่ได้กล่าวไปข้างต้น Microsoft ซึ่งเป็นคู่เจรจารายแรกกับ NSA ในโครงการ PRISM ส่งผลให้บริษัท Microsoft ถูกวิจารณ์อย่างหนักในฐานะผู้เกี่ยวข้องโดยตรง ก่อให้เกิดแรงจูงใจอย่างมากที่จะผลักดันปทัสถานความมั่นคงทางไซเบอร์ที่เข้มงวดมากขึ้นเพื่อหยุดข้อวิพากษ์วิจารณ์และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่บริษัทอีกครั้งหนึ่ง

บทบาทสำคัญของบริษัทผู้นำทางเทคโนโลยีอย่าง Microsoft ของสหรัฐฯ โดดเด่นอย่างมากในการแพร่กระจายปทัสถานทางไซเบอร์อย่างมีนัยสำคัญ ข้อเท็จจริงจากที่ประชุมธุรกิจด้านความมั่นคงระหว่างประเทศปี ค.ศ. 2017 บริษัท Microsoft ได้กล่าวสาระสำคัญถึงความจำเป็นที่รัฐบาลทั่วโลกจะต้องรวมตัวกันเพื่อจัดทำอนุสัญญาเจนีวาสำหรับดิจิทัล

(the Digital Geneva Convention) เพื่อปกป้องพลเรือนบนพื้นที่อินเทอร์เน็ต (Smith, 2017) ส่งผลให้ในปีต่อมาแนวคิดนี้ถูกกล่าวยกขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญในข้อตกลงเพื่อความมั่นคงโลกไซเบอร์ร่วมกัน (Cybersecurity Tech Accord, 2023) ซึ่งเป็นการลงนามโดยบริษัทเทคโนโลยีชั้นนำระดับโลกในข้อตกลงเรื่องการปรับปรุงความมั่นคงไซเบอร์ เช่น Apple, Google, Twitter, Facebook, Cisco และ Microsoft เป็นต้น

นอกจากนี้ ผู้ประกอบการเชิงปทัสถานที่เป็นตัวแสดงภาคเอกชนอาจถูกพิจารณาอีกนัยหนึ่งว่า เป็นตัวแสดงเชิงปทัสถานที่เป็นผู้เชี่ยวชาญได้เช่นเดียวกัน แต่หากเพียงดำเนินการในฐานะตัวแสดงที่เป็นองค์กรเอกชน กล่าวคือ เป็นกลุ่มก้อนของผู้เชี่ยวชาญเพื่อเพิ่มความเชื่อถือให้กับการโน้มน้าวของผู้เชี่ยวชาญเหล่านั้นโดยจะดำเนินการในฐานะองค์กร เช่นเดียวกับตัวแสดงที่เป็นผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีบทบาทและอิทธิพลต่อการเกิดและเปลี่ยนแปลงปทัสถานจากการโน้มน้าวตัวแสดงที่มีอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐ อย่างไรก็ตาม การศึกษาของ Acharya (2004) ชี้ให้เห็นว่า ผู้ประกอบการเชิงปทัสถานที่เป็นตัวแสดงภาคเอกชนมีความสำคัญอย่างมากในวัฏจักรปทัสถานระยะที่ 3 กระบวนการนำเอาปทัสถานที่รัฐหรือตัวแสดงของรัฐยอมรับเพื่อนำมาปฏิบัติภายในประเทศ ซึ่งตัวแสดงภาคเอกชนเป็นตัวแสดงหลักสำคัญในการโน้มน้าวรัฐและประชาชนภายในรัฐให้ยอมรับการปฏิบัติปทัสถานนั้น ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่าหากปทัสถานที่เกิดขึ้นในระยะที่ 1 ของวัฏจักรปทัสถานไม่สามารถเปลี่ยนเข้าสู่ระยะที่ 2 ในการนี้อาจทำให้เกิดช่องว่างของกระบวนการนำเอาปทัสถานมาปฏิบัติภายในประเทศและนำไปสู่ความล้มเหลวในทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับปทัสถานที่ถูกสร้างขึ้นภายนอกประเทศ (องค์การระหว่างประเทศ)

จะเห็นได้ว่าผู้ประกอบการเชิงปทัสถานมีความพยายามในการสร้างปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ซ้อนทับอยู่หลายระดับ อย่างไรก็ตาม ในระยะการเกิดขึ้นของปทัสถานเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ไม่ยากเมื่อเทียบกับระยะที่ 2 และ 3 ในวัฏจักรปทัสถาน และเป็นการยากที่จะตรวจสอบว่าปทัสถานหนึ่งมาถึงจุดเปลี่ยนทางปทัสถานในระยะที่ 2 ได้อย่างไร Deitelhoff and Zimmermann (2019) อธิบายว่า ปทัสถานที่เกิดขึ้นใหม่นั้นถูกสร้างขึ้นจากบริบทการแข่งขันเชิงปทัสถานที่สูง ไม่ใช่เกิดขึ้นมาจากสุญญากาศซึ่งปทัสถานใหม่เหล่านั้นสามารถอ่อนกำลังลงได้จากการถูกตั้งคำถามโดยปทัสถานที่ดำรงอยู่ว่า ปทัสถานใหม่นั้นชอบธรรมหรือไม่ เมื่อพิจารณาถึงการเกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงเชิงปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ข้างต้นจะเห็นได้ว่าปทัสถานยังคงอยู่ในระยะที่ 1 ระยะของการเกิดขึ้นของปทัสถานซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ การถกเถียงกันระหว่างตัวแสดงถึงความชอบธรรม ผู้ประกอบการเชิงปทัสถานหลายกลุ่มพยายามโน้มน้าวและนำเสนอปทัสถานให้กับตัวแสดงในเวทีระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดจุดเปลี่ยนและเกิดกระบวนการนำเข้าสู่ระยะที่ 3 ให้เป็นเรื่องภายใน คำอธิบายในส่วนนี้ข้างต้น

ผู้เขียนต้องการแสดงให้เห็นว่า ปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ยังคงเป็นที่ถกเถียงและยังไม่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วกันอย่างแท้จริง หรืออย่างน้อยที่สุดเกิดเป็นเพียงกระแสปกติที่มีนัยสำคัญบางประการซึ่งนำโดยชาติตะวันตก เมื่อปทัสถานถูกสร้างขึ้นและเกิดการถกเถียงแต่ยังไม่เกิดข้อสรุปหรือตกผลึก ย่อมส่งผลต่อวัฏจักรในระยะที่ 2 และ 3 ซึ่งก่อให้เกิดช่องว่างในการตีความทางปทัสถานให้กับตัวแสดงภายในประเทศสำหรับการทำให้เป็นเรื่องภายในประเทศ

5. ประเมินความสำเร็จในการแพร่กระจายปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ของสหรัฐฯ

ปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์และผู้ประกอบการเชิงปทัสถานที่ผู้เขียนได้แจกแจงไว้ข้างต้นนั้น แสดงให้เห็นว่า ปทัสถานทางไซเบอร์ดังกล่าวยังคงเป็นที่ถกเถียงกันอย่างกว้างขวางทั้งในองค์การระหว่างประเทศ ในหมู่ผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิค และในองค์กรภาคเอกชน ผู้เขียนมีข้อสรุปว่า ปทัสถานความมั่นคงทางไซเบอร์นั้นยังคงดำเนินอยู่ในวัฏจักรปทัสถานในระยะที่ 1 คือ ช่วงการเกิดขึ้นของปทัสถาน เนื่องจากปทัสถานใหม่นี้ไม่ถูกยอมรับโดยทั่วไปหรือเกิดเป็นกระแสปกติอันเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางเพื่อเข้าสู่กระบวนการในระยะการแพร่กระจายของปทัสถานตามรูปแบบของ Finnemore and Sikkink (1998) อย่างไรก็ตาม ปทัสถานความมั่นคงทางไซเบอร์ก็ถูกยอมรับในบางส่วนดังที่ยกตัวอย่างถึงการประชุมต่างๆ ในระดับองค์การระหว่างรัฐบาล คำถามสำคัญ คือ จะใช้เกณฑ์หรือตัวชี้วัดใดในการพิจารณาว่าปทัสถานใหม่ (ความมั่นคงไซเบอร์) เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางจนเข้าสู่กระบวนการแพร่กระจายของปทัสถานในระยะที่ 2

ในส่วนของพื้นที่ไซเบอร์นั้นมีความพยายามโดยรัสเซียในการเสนอมาตรฐานเรื่อง การพัฒนาด้านข้อมูลและโทรคมนาคมในบริบทของความมั่นคงระหว่างประเทศ (Developments in the field of information and telecommunications in the context of international security) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 ซึ่งถือได้ว่า ปทัสถานใหม่เริ่มกลายมาเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจในเวทีระหว่างประเทศ จนถึงปี ค.ศ. 2005 รัสเซียมีความแข็งขันในการผลักประเด็นมาตรฐานที่ตนเองเสนอมาโดยตลอดผ่านเวทีสหประชาชาติ ซึ่งมีการลงประชามติ 9 ครั้ง โดย 4 ครั้งแรกสหรัฐฯ ลงมติไม่เห็นชอบ แต่ในปี ค.ศ. 2016 เริ่มมีความเห็นสอดคล้องในประเด็นสิทธิมนุษยชน และคำแนะนำสำหรับกำหนดพฤติกรรมของรัฐว่าสิ่งใดควรหรือไม่ควรทำ อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 2018 สหรัฐฯ ได้มีความพยายามแสดงบทบาทนำมากขึ้นผ่านการเสนอร่างมติฉบับใหม่จนถึงปี ค.ศ. 2022 ซึ่งเป็นข้อมติล่าสุดที่มีการลงคะแนนในสหประชาชาติดังข้อมูลในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 สรุปมติการประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เรื่อง "Developments in the field of information and telecommunications in the context of international security"

Year	Title	Voting summary					
		Yes / (70%)	No	Abstentions	Non-voting	Total voting	US position
2005	Agenda (1)	177 / (133)	1	-	13	191	No
2006	Agenda (1)	176 / (134)	1	-	15	192	No
2007	Agenda (1)	179 / (134)	1	-	12	192	No
2008	Agenda (1)	178 / (134)	1	-	13	192	No
2016	Agenda (1)	181 / (135)	-	1	11	193	Yes
2018	Agenda (1)	119 / (135)	46	14	14	193	No
	Agenda (2)	138 / (135)	12	16	27	193	Yes
2019	Agenda (2)	163 / (135)	10	6	14	193	Yes
	Agenda (1)	129 / (135)	6	45	13	193	No
2020	Agenda (2)	163 / (135)	10	7	13	193	Yes
	Agenda (1)	92 / (135)	50	21	30	193	No
2022	Agenda (3)	156 / (135)	7	14	16	193	Yes
	Agenda (1)	112 / (135)	52	8	21	193	No

ที่มา: เรียบเรียงโดยผู้เขียน (United Nations General Assembly, 2005, 2006, 2007, 2008, 2016, 2018a, 2019, 2020, 2022)

หมายเหตุ:

Agenda (1) Developments in the field of information and telecommunications in the context of international security

Agenda (2) Advancing responsible State behavior in cyberspace in the context of international security

Agenda (3) Programme of action to advance responsible State behavior in the use of information and communications technologies in the context of international security

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ที่ Hoffmann เสนอดังกล่าว จะพบว่าปทัสถานที่รัสเซียเสนอในระยะแรกแม้จะถูกผลักดันเข้าสู่เวทีระหว่างประเทศและเป็นที่ยอมรับ

ในระยะหนึ่ง แต่ถูกรัฐแกนนำที่สำคัญแสดงความไม่เห็นด้วยดังเห็นได้จากตารางที่ 2 จะเห็นว่า สหรัฐฯ ลงมติไม่เห็นชอบกับข้อเสนอของรัสเซียซึ่งเป็นรัฐแกนนำที่สำคัญในการเสนอร่างปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์เข้าสู่เวทีสหประชาชาติมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 อย่างต่อเนื่อง โดยสหรัฐฯ ลงมติเห็นชอบร่างของรัสเซียเพียง 1 ครั้ง จากทั้งหมด 9 ครั้ง คือ การประชุม UNGA 2016 ซึ่งเป็นครั้งแรกที่มีการกล่าวถึงประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนอยู่ในร่างที่ทำมติเห็นชอบ อย่างไรก็ตาม จากการลงมติเห็นชอบร่างในครั้งนั้น สหรัฐฯ ไม่ได้ลงมติเห็นชอบอีกเลย แต่ได้พยายามมีบทบาทนำที่มากขึ้นผ่านการเสนอร่างของตนเองตั้งแต่ปี ค.ศ. 2018 เป็นต้นมา

ตารางที่ 2 สรุปข้อโต้แย้งหรือข้อถกเถียงหลักที่โดดเด่นในมติการประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เรื่อง “Developments in the field of information and telecommunications in the context of international security” โดยตัวกระตัวกระทำการของสหรัฐฯ เป็นผู้ผลักดัน

UNGA	ข้อโต้แย้งหรือข้อถกเถียงหลัก / ข้อเสนอ
2016	1) ตีความเรื่องความมั่นคงให้สอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติ 2) ตีความสิทธิมนุษยชนว่า เป็นส่วนหนึ่งของการตีความด้านความมั่นคงไซเบอร์ 3) นำข้อสรุป UNGGE 2015 เรื่อง การกำหนดพฤติกรรมและความรับผิดชอบของรัฐมาปรับใช้
2018	1) นำเรื่องการตีความ และหลักการกำหนดพฤติกรรมและความรับผิดชอบของรัฐมาตามมติ UNGA 2016 มาปรับใช้ 2) ระบุถึงความร่วมมือระหว่างรัฐ (State Cooperation) และการดำเนินการร่วมกัน (Collective Action) เป็นครั้งแรก 3) ระบุตัวแสดงอื่นที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย (Multi-Stakeholder) เข้ามาในร่าง 4) เสนอให้มีการหารือแบบไม่เป็นทางการขึ้นทุกครั้งก่อนการประชุม OEWG 2 วัน ด้วยเหตุผลเพื่อการความโปร่งใสในการทำงานของที่ประชุม OEWG
2020	1) เน้นย้ำถึงขอบเขตของพื้นที่ทางไซเบอร์ในยุคโควิด 19
2022	1) ระบุประเด็นความหลากหลายทางเพศเข้ามาในร่าง (Gender Digital Divide) 2) เน้นย้ำความสำคัญของบทบาทสตรีในฐานะตัวแสดงในกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายที่เกี่ยวกับไซเบอร์ (Decision-Making Processes)

ที่มา: เรียบเรียงโดยผู้เขียน (United Nations General Assembly, 2016, 2018a, 2018b, 2020, 2022)
หมายเหตุ: การลงมติปี ค.ศ. 2016-2022 คือ ปีที่สหรัฐฯ ให้การเห็นชอบในร่างใดร่างหนึ่ง

ทั้งนี้ ประเด็นถกเถียงหรือข้อโต้แย้งหลักที่เกิดขึ้นในการลงมติการประชุม UNGA ในแต่ละครั้งของสหรัฐฯ ส่งผลต่อการยอมรับปทัสถานทางไซเบอร์เช่นกัน ดังที่ได้กล่าวไว้ในส่วนที่ 4 ซึ่งสังเกตได้ว่า ในการลงมติที่ประชุม UNGA 2016 ได้รับการเห็นชอบจากที่ประชุมกว่า 181 เสียงจากทั้งหมด 193 เสียง โดยถือเป็นครั้งที่มีการยอมรับปทัสถานทางไซเบอร์มากที่สุดแม้จะเป็นร่างของรัสเซีย แต่ข้อถกเถียงสำคัญที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ คือ การตีความเรื่องความมั่นคงให้สอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติในขอบเขตที่ครอบคลุมถึงการสร้างความมั่นคงและสงบสุขในขอบเขตของเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งประเด็นนี้ตีความครอบคลุมถึงเรื่องสิทธิมนุษชนซึ่งแตกต่างจากมติครั้งก่อนที่กล่าวถึงขอบเขตเพียงอาชญากรรมและการก่อการร้ายเท่านั้น นอกจากนี้ ข้อถกเถียงหลักที่สหรัฐฯ เป็นผู้ผลักดันดังข้อมูลในตารางที่ 2 อาจส่งผลต่อการแพร่กระจายปทัสถานไซเบอร์ของสหรัฐฯ อย่างมีนัยสำคัญ สังเกตได้จากร่างปทัสถานไซเบอร์ของสหรัฐฯ นับจากปี ค.ศ. 2016 เป็นต้นมาได้รับความเห็นชอบเกินกว่าร้อยละ 70 ของสมาชิกที่มีสิทธิ์แสดงมติเห็นชอบมาโดยตลอดดังข้อมูลในตารางที่ 1

ตารางที่ 3 พัฒนาการมติการประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 - 2022 เรื่อง "Developments in the field of information and telecommunications in the context of international security"

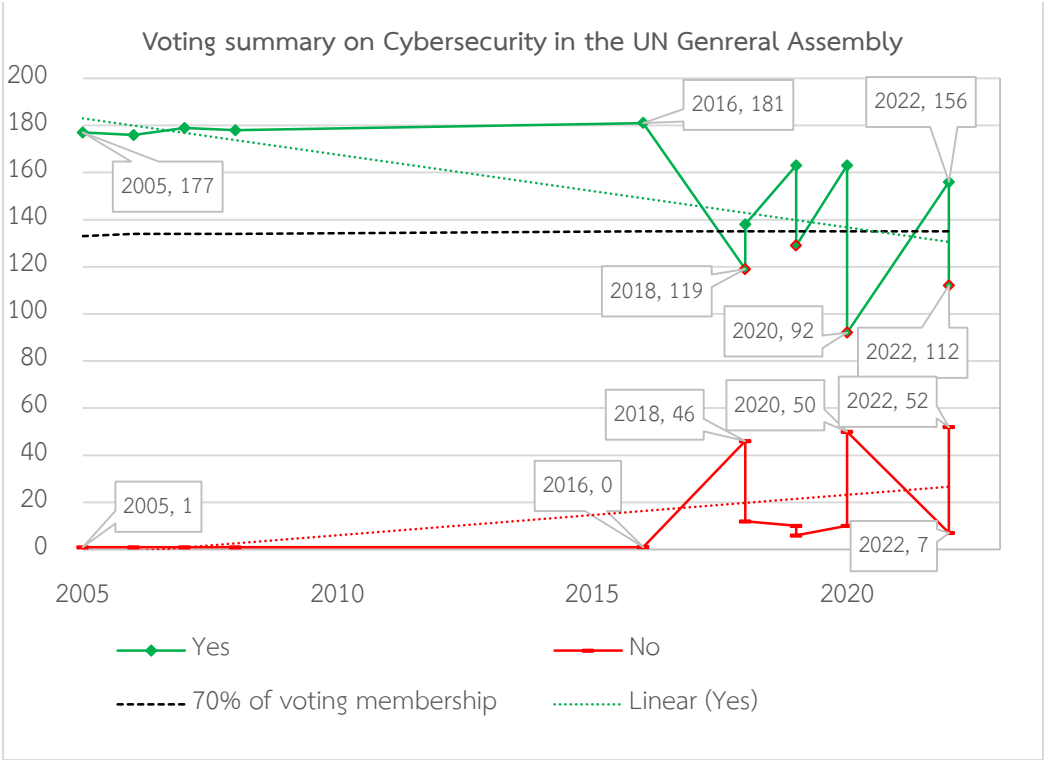
Year	Agenda(s)	Voting summary			
		Yes / (70%)	No	Total voting	US position
1998	(1) – Russia Draft	Adopted without vote			
1999	(1) – Russia Draft	Adopted without vote			
2000	(1) – Russia Draft	Adopted without vote			
2001	(1) – Russia Draft	Adopted without vote			
2002	(1) – Russia Draft	Adopted without vote			
2003	(1) – Russia Draft	Adopted without vote			
2004	(1) – Russia Draft	Adopted without vote			
2005	(1) – Russia Draft	177 / (133)	1	191	No
2006	(1) – Russia Draft	176 / (134)	1	192	No
2007	(1) – Russia Draft	179 / (134)	1	192	No
2008	(1) – Russia Draft	178 / (134)	1	192	No

Year	Agenda(s)	Voting summary			
		Yes / (70%)	No	Total voting	US position
2009	(1) – Russia Draft	Adopted without vote			
2010	(1) – Russia Draft	Adopted without vote			
2011	(1) – Russia Draft	Adopted without vote			
2012	(1) – Russia Draft	Adopted without vote			
2013	(1) – Russia Draft	Adopted without vote			
2014	(1) – Russia Draft	Adopted without vote			
2015	(1) – Russia Draft	Adopted without vote			
2016	(1) – Russia Draft	181 / (135)	-	193	Yes
2018	(1) – Russia Draft	119 / (135)	46	193	No
	(2) – US Draft	138 / (135)	12	193	Yes
2019	(2) – US Draft	163 / (135)	10	193	Yes
	(1) – Russia Draft	129 / (135)	6	193	No
2020	(2) – US Draft	163 / (135)	10	193	Yes
	(1) – Russia Draft	92 / (135)	50	193	No
2021	(1) – Russia and US Draft	Adopted without vote			
2022	(3) – France Draft	156 / (135)	7	193	Yes
	(1) – Russia Draft	112 / (135)	52	193	No

ที่มา: เรียบเรียงโดยผู้เขียน (United Nations General Assembly, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2018a, 2019, 2020, 2021, 2022)

นัยสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ หลังจากที่สหรัฐฯ เสนอร่างของตนก็ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมเกินกว่าร้อยละ 70 ของสมาชิกที่มีสิทธิ์แสดงมติเห็นชอบมาโดยตลอดจนถึงมติปีล่าสุด ค.ศ. 2022 ขณะที่ร่างในเรื่องเดียวกันของรัสเซียซึ่งเสนอมาโดยตลอดนั้นได้รับความเห็นชอบที่ลดลงอย่างมากจนต่ำกว่าระดับร้อยละ 70 ของสมาชิกที่มีสิทธิ์แสดงมติเห็นชอบดังปรากฏในตารางที่ 3 แสดงให้เห็นว่าสหรัฐฯ ได้เข้ามามีบทบาทนำที่มากขึ้นในการเป็นรัฐแกนนำที่สำคัญเพื่อกำหนดและผลักดันปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ในเวทีสหประชาชาติ

แผนภาพที่ 1 แผนภูมิเส้นแสดงพลวัตมติการประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เรื่อง "Developments in the field of information and telecommunications in the context of international security"



ที่มา: เรียบเรียงโดยผู้เขียน (United Nations General Assembly, 2005, 2006, 2007, 2008, 2016, 2018a, 2019, 2020, 2022)

จากแผนภาพที่ 4 จะสังเกตได้ว่า หลังจากที่สหรัฐฯ ได้เสนอร่างปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ของตนเข้าสู่ที่ประชุม UNGA ปี 2018, 2019, 2020 ในฐานะผู้เสนอร่าง และปี ค.ศ. 2022 ในฐานะผู้สนับสนุนร่างในนามของสหรัฐฯ (on behalf of) ต่อร่างของฝรั่งเศส ซึ่งได้รับมติเห็นชอบจากที่ประชุมสูงกว่าร้อยละ 70 ของสมาชิกที่มีสิทธิ์แสดงมติเห็นชอบทั้งสิ้น ในขณะที่ร่างปทัสถานเดียวกันซึ่งถูกเสนอโดยรัสเซียกลับได้รับมติเห็นชอบจากที่ประชุมไม่ถึงร้อยละ 70 ของสมาชิกที่มีสิทธิ์แสดงมติเห็นชอบในปีเดียวกันแม้แต่ครั้งเดียว แม้ว่าในความเป็นจริงนั้นร่างดังกล่าวของรัสเซียจะถูกยอมรับต่อที่ประชุมด้วยหลักการเสียงส่วนใหญ่ (มากกว่าร้อยละ 50 ของสมาชิกที่มีสิทธิ์ลงมติเห็นชอบ) ก็ตาม แต่นัยสำคัญต่อการพิจารณาในกรอบวัฏจักรปทัสถานแสดงให้เห็นว่า ปทัสถานของสหรัฐฯ กำลังมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นในระดับที่อาจ

เข้าสู่ระยะที่ 2 การแพร่กระจายปทัสถานดังแผนที่ภาพที่ 4 ซึ่งแสดงให้เห็นเส้นความก้าวหน้าของปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ซึ่งถูกเสนอโดยสหรัฐฯ ที่สูงกว่าร้อยละ 70 ของสมาชิกที่มีสิทธิ์แสดงมติเห็นชอบโดยกราฟสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่แผนภาพได้แสดงให้เห็นเส้นความก้าวหน้าของปทัสถานที่รัสเซียเสนอในลักษณะที่ถดถอย กล่าวคือ อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าร้อยละ 70 ของสมาชิกที่มีสิทธิ์แสดงมติเห็นชอบอย่างตื่นเนื่อง

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่า ผลการแสดงความเห็นชอบจากที่ประชุมเพียง 4 ครั้งของสหรัฐฯ ในฐานะตัวกระทำการที่สำคัญ อาจยังไม่เพียงพอต่อการคาดคะเนแนวโน้มการยอมรับปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์อย่างแท้จริงว่า เข้าสู่ระยะที่ 2 การแพร่กระจาย แม้ว่าปทัสถานใหม่ที่สหรัฐฯ เสนอจะเข้าสู่จุดยอมรับปทัสถานโดยทั่วกันในความหมายของ Hoffmann ที่ร้อยละ 70 ของสมาชิกที่มีสิทธิ์แสดงมติเห็นชอบ เมื่อเทียบกับรัสเซียซึ่งมีทั้งหมด 9 ครั้ง แต่อาจกล่าวได้ว่า สหรัฐฯ ได้เข้ามามีบทบาทนำที่มากขึ้นในการเป็นผู้กำหนดปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ในช่วงครึ่งทศวรรษที่ผ่านมานี้

อีกประการหนึ่งที่สำคัญ คือ ถึงแม้ว่าสหรัฐฯ จะแสดงบทบาทในฐานะผู้ประกอบการเชิงปทัสถานที่พยายามโน้มน้าวให้รัฐอื่นเห็นชอบกับข้อเสนอของตนจนเป็นที่ยอมรับของประชาคมระหว่างประเทศ ดังที่ Hoffmann อธิบายไว้ แต่จำนวนรัฐที่ยอมรับข้อเสนอเหล่านั้นมีความผันผวน ไม่ได้มีจำนวนยอมรับเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ดังแผนภาพที่ 4 จึงไม่สามารถบอกได้ว่า ปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์เข้าสู่ระยะที่ 2 ซึ่งเป็นระยะของการแพร่กระจายปทัสถานในวัฏจักรอย่างสมบูรณ์ อาจกล่าวได้ว่า พัฒนาการของการยอมรับปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ยังคงเป็นที่ถกเถียงและปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลาในปัจจุบัน แสดงให้เห็นว่าตัวแสดงจะเลือกยอมรับ และ/หรือ ปฏิเสธปทัสถานออกไปอย่างมีเหตุผลตามความสนใจของตน (Katzenstain, 1996)

จะเห็นได้ว่า ยังคงมีรัฐสมาชิกอีกจำนวนกว่าร้อยละ 30 ของสมาชิกที่มีสิทธิ์แสดงมติเห็นชอบ ซึ่งไม่ยอมรับปทัสถานดังกล่าวของสหรัฐฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐอำนาจนิยม หรือคู่แข่งขันของสหรัฐฯ เช่น รัสเซีย จีน เกาหลีเหนือ เป็นต้น จึงพิจารณาได้ว่า ผู้ประกอบการเชิงปทัสถานของสหรัฐฯ ยังไม่สามารถโน้มน้าวตัวแสดงบางตัวให้เห็นพ้องกับปทัสถานของตนได้ ในขณะเดียวกัน ปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ซึ่งสหรัฐฯ เป็นผู้เสนอนั้นอาจถูกตั้งคำถามโดยตัวแสดงที่ไม่พอใจต่อข้อเสนอของสหรัฐฯ ว่า การที่ชาติมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาอำนาจทางเทคโนโลยีจะส่งผลให้เกิดผลประโยชน์ และความอสมมาตรทางอำนาจในพื้นที่ไซเบอร์ ซึ่งจะนำมาสู่การท้าทายปทัสถานด้วยข้อเสนอปทัสถานที่แตกต่างกัน (Norm Divergence) โดยตัวแสดงเดิมอย่างรัสเซีย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจีนในฐานะรัฐแกนนำที่สำคัญซึ่งกำลังมีบทบาทท้าทายปทัสถานทางไซเบอร์ในปัจจุบันในการปฏิรูปโครงสร้าง

พื้นฐานอินเทอร์เน็ตให้รัฐเข้ามามีบทบาทหลักในการควบคุมและเรื่องอำนาจอธิไตยทางไซเบอร์ แม้ในปัจจุบันจะยังไม่มีปรากฏว่า รัฐบาลจีนได้เสนอร่างปทัสถานความมั่นคงเป็นของตนเองอย่างชัดเจน แต่ก็แสดงให้เห็นอย่างแข็งขันถึงมุมมอง และความยึดมั่นของการนำเสนอปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ในแบบของตนในเรื่อง “อธิปไตยทางไซเบอร์”

กล่าวโดยสรุป พัฒนาการของการเกิดปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ของสหรัฐฯ ในเวลานี้ยังหยุดอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านของระยะที่ 1 สู่ระยะที่ 2 เมื่อพิจารณาตามรูปแบบวัฏจักรปทัสถานของ Finnemore and Sikkink (1998) ซึ่งอยู่ในระยะของการยอมรับปทัสถานโดยทั่วกันโดยรัฐก่อนจะเข้าสู่ระยะของการแพร่กระจายและอัตราการยอมรับปทัสถานเพิ่มขึ้นสูงอย่างต่อเนื่อง หรือพิจารณาตามเกณฑ์ของ Hoffmann แล้วสามารถไปสู่จุดสูงสุดของการยอมรับปทัสถานใหม่เพื่อเข้าสู่ระยะที่ 2 การแพร่กระจายของปทัสถานได้ อีกนัยหนึ่ง คือ ปทัสถานถูกยอมรับโดยสมาชิกในที่ประชุมกว่ากว่าร้อยละ 70 ของสมาชิกที่มีสิทธิ์แสดงมติเห็นชอบ และมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ก็ถูกยอมรับในบางส่วนจนเกิดเป็นมติจากที่ประชุมในองค์การระหว่างประเทศเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติภายในประเทศโดยผู้ประกอบการเชิงปทัสถานในระดับอื่น ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่า การไม่สามารถมีข้อสรุปถึงการปฏิบัติของปทัสถานได้นั้นจะทำให้เกิดช่องว่างของการตีความปทัสถานขึ้นซึ่งจะส่งผลต่อการตีความของผู้ประกอบการเชิงปทัสถานภายในประเทศทำให้วัฏจักรปทัสถานในระยะที่ 3 กระบวนการรับปทัสถานที่ยอมรับจากภายนอกไปปฏิบัติภายในประเทศนั้นเกิดขึ้นได้ยาก

6. สรุป

จากการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ยังคงเป็นปทัสถานใหม่ซึ่งยังเป็นที่ถกเถียงถึงการกำหนดแนวทาง การตีความ และการบังคับใช้ทางการกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการให้รัฐต่างๆ นำไปปฏิบัติใช้ภายในประเทศ ส่งผลให้เกิดการไม่ตกผลึกทางปทัสถาน แม้ว่ามติที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารจะชี้ให้เห็นว่า ปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์จะผ่านพ้นระยะที่ 1 เป็นปทัสถานที่เกิดขึ้น และมีตัวตนอยู่ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศตามวัฏจักรปทัสถาน ซึ่งผลการศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่า ปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันในแบบของตะวันตกโดยมีสหรัฐฯ เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดหลักการต่างๆ ยังไม่สามารถเข้าสู่ระยะที่ 2 การแพร่กระจายของปทัสถานได้ เพราะเมื่อพิจารณาถึงจุดสูงสุดของระดับการแพร่กระจายซึ่งถูกนิยามว่า เป็นจุดที่ทำให้ปทัสถานเป็นที่

ยอมรับโดยทั่วกันจนไม่ถูกตั้งคำถามหรือถูกตั้งคำถามน้อยลงตามคำอธิบายของ Hoffmann (2003) ซึ่งอ้างถึงผลลัพธ์ของมติที่ประชุมที่ยอมรับปทัสถานสูงกว่าระดับร้อยละ 60-70 ของสมาชิกที่มีสิทธิ์แสดงมติเห็นชอบและสูงขึ้นอย่างสม่ำเสมอ พบว่า ผลลัพธ์ของมติที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติมีความผันผวนซึ่งไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของการยอมรับปทัสถานระดับที่เข้าสู่ระยะการแพร่กระจายของวัฏจักรปทัสถาน ส่งผลให้เกิดพื้นที่ของการตีความและท้าทายปทัสถานของตัวแสดงอื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งปทัสถานที่จีนเป็นผู้เสนอ

ดังนั้น ในการจะทำให้ปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์เข้าสู่วัฏจักรปทัสถานในระยะที่ 3 การรับปทัสถานที่ยอมรับจากภายนอกไปปฏิบัติภายในประเทศนั้นเป็นสิ่งท้าทายอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นเรื่องภายในประเทศ โดยปกติแล้วผู้ประกอบการเชิงปทัสถานจะมุ่งโน้มน้าวตัวแสดงเป็นเป้าหมายหลักเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม แต่ในความเป็นจริงนั้นตัวแสดงภายในมักตีความปทัสถานด้วยตัวเองอีกครั้งหนึ่ง (Reinterpretation) ซึ่งส่งผลต่อการนำไปปฏิบัติภายในประเทศ Risse, Ropp and Sikkink (1999) อธิบายว่า กระบวนการทำปทัสถานให้เป็นภายในและการเปลี่ยนแปลงภายในนั้นจำเป็นต้องพิจารณาถึงบริบทสังคมภายใน ตัวแสดง เครือข่ายที่เชื่อมโยงภายในประเทศ และระเบียบระหว่างประเทศเป็นสำคัญส่งผลให้ในการทำปทัสถานให้เป็นภายในนั้นจำเป็นต้องพิจารณาถึงข้อมูลเชิงประจักษ์ซึ่งแต่ละประเทศนั้นแตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงค่านิยมและคุณลักษณะของรัฐที่หลากหลายข้างต้น สามารถพิจารณาได้ว่า ปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ในปัจจุบันแบบการกำกับดูแลโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายซึ่งชาติตะวันตกมีบทบาทนำโดยเฉพาะสหรัฐฯ อาจถูกยอมรับจากภายในได้ง่ายในกลุ่มประเทศตะวันตกด้วยกันเนื่องจากลักษณะการปกครอง สภาพแวดล้อมทางสังคม การเมือง มีความคล้ายคลึงและสอดรับกันทำให้ปทัสถานไซเบอร์แบบตะวันตกนั้นถูกยอมรับได้ง่าย ขณะเดียวกัน บางประเทศที่บริบทดังกล่าวไม่สอดคล้องหรือไม่เห็นด้วยกับการเป็นพันธมิตรชาติตะวันตกก็อาจจะทำให้ปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ซึ่งถูกออกแบบโดยชาติตะวันตกโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐฯ ไม่เป็นที่ยอมรับหรือยอมรับได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบางประเทศที่มีบทบาทในลักษณะขั้วตรงข้ามทางอำนาจหรืออุดมการณ์ คู่แข่งขัน เช่น จีน รัสเซีย เกาหลีเหนือ ก็อาจจะทำให้เกิดความแตกแยกทางปทัสถานขึ้นได้ ดังเช่นที่จีนพยายามเสนอปทัสถานใหม่ เรื่อง อธิปไตยทางไซเบอร์เพื่อท้าทายปทัสถานเดิม อย่างไรก็ดี สงครามความขัดแย้งเหนือดินแดนระหว่างรัสเซีย และยูเครนอาจส่งผลต่อภาพลักษณ์ของประเทศอำนาจนิยมในการเป็นภาพสะท้อนรูปแบบหนึ่งของแนวคิดเรื่อง “บูรณภาพแห่งดินแดน” ซึ่งในปัจจุบันประเด็นดังกล่าวกำลังได้รับความสนใจอย่างมากในปทัสถานทางไซเบอร์

ภูมิทัศน์ของการแข่งขันทางปทัสถานทางไซเบอร์ของสหรัฐฯ และจีนแสดงให้เห็นถึงมุมมองและทิศทางของนโยบายในแบบของตนเอง ในทางหนึ่ง สหรัฐฯ สนับสนุนลักษณะของอินเทอร์เน็ตที่มีอิสระ และปลอดภัยจากการควบคุมโดยรัฐซึ่งกล่าวหารัฐบาลจีนว่ามีนโยบายทางไซเบอร์ที่คุกคามและปิดกั้นทางข้อมูล ในขณะเดียวกัน จีนให้ความสำคัญกับอำนาจอธิปไตยทางไซเบอร์และความมั่นคงของรัฐเป็นสำคัญ ทำให้เกิดการออกแบบระเบียบในการควบคุมข้อมูลอย่างเข้มงวด มุมมองที่ขัดแย้งดังกล่าวนำไปสู่ความตึงเครียดระหว่างสองประเทศในการแข่งขันการชิงบทบาทในฐานะผู้พัฒนาและผู้กำหนดปทัสถานระหว่างประเทศขึ้น บริบทการท้าทายเชิงปทัสถานไซเบอร์ดังกล่าว ส่งผลให้ปทัสถานทางไซเบอร์เกิดการปะทะ และแข่งขันกันมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญต่อการเมืองระหว่างประเทศซึ่งยิ่งทำให้การศึกษาผู้ประกอบการเชิงปทัสถาน และปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์มีความสำคัญมากขึ้นในปัจจุบัน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาอังกฤษ

Acharya, A. (2004). How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. *International Organization, 5*8(2), 239-275.

Adler, E. (1997). Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics. *European Journal of International Relations, 3*(3), 319-363.

Arora, P. (2019). Politics of Algorithms, Indian Citizenship, and the Colonial Legacy. In Punathambekar, A., & Mohan, S. (Eds.). *Global Digital Cultures: Perspectives from South Asia* (pp. 37–52). N.P.: University of Michigan Press.

Arquilla, J., & Ronfeldt, D. (Eds.). (1997). *In Athena's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age*. Santa Monica: Rand Corporation.

Axelrod, R. (1997). *The Complexity of Cooperation: Agent-Based Models of Competition and Collaboration*. Princeton: Princeton University Press.

Badescu, C. G. (2011). *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: Security and Human Rights*. New York: Routledge.

Braithwaite, J. (1994). A Sociology of Modelling and the Politics of Empowerment. *British Journal of Sociology, 45*(3), 445-479.

Cai, C. (2018). Global Cyber Governance: China's Contribution and Approach. *China Quarterly of International Strategic Studies, 4(*1), 55-76.

Cybersecurity Tech Accord. (2023). *Signatories.* Retrieved June 4, 2023, from https://cybertechaccord.org/signatories/

Deitelhoff, N., & Wolf, K. (2013). Business and Human Rights: How Corporate Norm Violators Become Norm Entrepreneurs. In Risse, T., Sikkink, K., & Ropp, C. S. (Eds.). *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance* (pp. 222-238). Cambridge: Cambridge University Press.

Deitelhoff, N., & Zimmermann, L. (2019). Norms Under Challenge: Unpacking the Dynamics of Norm Robustness. *Journal of Global Security Studies, 4*(1), 2-17.

DeNardis, L. (2012). Hidden Levers of Internet Control: An Infrastructure-Based Theory of Internet Governance. *Information, Communication & Society, 15*(5), 720-738.

Finnemore, M. (2017). *Cybersecurity and the Concept of Norms*. Retrieved February 4, 2023, from https://carnegieendowment.org/2017/11/30/cybersecurity-and-concept-of-norms-pub-74870

Finnemore, M., & Sikkink, K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization, 50*(4), 887-918.

Gleckman, H. (2018). *Multistakeholder Governance and Democracy: A Global Challenge*. New York: Routledge.

Gold, J. (2021). Unexpectedly, All UN Countries Agreed on a Cybersecurity Report. So What?. Retrieved February 4, 2023, from https://www.cfr.org/blog/unexpectedly-all-un-countries-agreed-cybersecurity-report-so-what

Greenwood, F. (2020). Data Colonialism, Surveillance Capitalism and Drones. In Specht, D. (Ed.). *Mapping Crisis: Participation, Datafication and Humanitarianism in the Age of Digital Mapping* (pp. 89–118). University of London Press.

Hobbs, C. (Ed.). (2020). *Europe's Digital Sovereignty: From Rulemaker to Superpower in the Age of US-China Rivalry.* N.P.: European Council on Foreign Relations.

Hoffmann, M. (2003). *Entrepreneurs and Norm Dynamics: An Agent-based Model of the Norm Life Cycle.* Retrieved February 4, 2023, from http://www.polisci.upenn.edu/ps-i/Pamla/Hoffmann_norms.doc

Hurel, L. M., & Lobato, C. L. (2018). Unpacking Cyber Norms: Private Companies as Norm Entrepreneurs. *Journal of Cyber Policy,* 3(1), 61-76.

International Committee of the Red Cross. (1949). *Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (Fourth Geneva Convention), 12 August 1949, 75 UNTS 287*. Retrieved February 4, 2023, from https://www.refworld.org/docid/3ae6b36d2.html

Internet Engineering Task Force. (2023). *Mission and Principles*. Retrieved February 4, 2023, from https://www.ietf.org/about/introduction/

Jiayi, L. (2021). *The Qualities and Strengths of Consultative Democracy Practiced Through the Chinese People's Political Consultative Conference.* Retrieved February 4, 2023, from http://en.qstheory.cn/2022-01/18/c_699097.htm

Katzenstein, P. (Ed.). (1996). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.

Khalil, L. (2020). *Digital Authoritarianism, China and COVID*. (Research report). N.P.: Lowy Institute for International Policy.

Kolton, M. (2017). Interpreting China's Pursuit of Cyber Sovereignty and its Views on Cyber Deterrence. *The Cyber Defense Review, 2*(1), 119–154.

Kratochwil, F. (1989). *Rules, Norms, and Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Li, Y. (2019). Global Cyberspace Governance: State Actors and the China-US Cyber Relationship. *Contemporary International Relations, 29*(2), 105-124.

Lotrionte, C. (2018). Reconsidering the Consequences for State-Sponsored Hostile Cyber Operations under International Law. *The Cyber Defense Review, 3*(2), 73-114.

Lu, W. (2014). *Cyber Sovereignty Must Rule Global Internet.* Retrieved February 4, 2023, from https://www.huffpost.com/entry/china-cyber-sovereignty_b_6324060

Margaret, K., & Sikkink, K. (1998). *Activists Beyond Borders: Transnational Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.

Mueller, M. (2009). *Ruling the Root: Internet Governance and the Taming of Cyberspace*. Cambridge, MA: MIT Press.

Mueller, M., Mathiason, J., & Klein, H. (2007). The Internet and Global Governance: Principles and Norms for a New Regime. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations, 13*(2), 237-254.

O'Connell, E. M., & Arimatsu, L. (2012). *Cyber Security and International Law.* Retrieved February 4, 2023, from https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/International%20Law/290512summary.pdf

Ostrom, E. (2000). Collective Action and the Evolution of Social Norms. *Journal of Economic Perspectives, 14*(3), 137-158.

Risse, T., Ropp, S., & Sikkink, K. (Eds.). (1999). *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change.* Cambridge: Cambridge University Press.

Rodriguez, M. (2017). *Declaration by the Representative of Cuba at the Final Session of the Group of Governmental Experts.* Retrieved February 4, 2023, from https://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2017/06/Cuban-Expert-Declaration.pdf

Schmitt, N. (2013). *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Schmitt, N. (2017). *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Warfare*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Sherman, J. (2021). Digital Authoritarianism and Implications for US National Security. *The Cyber Defense Review, 6*(1), 107–118.

Smith, B. (2017). *The Need for a Digital Geneva Convention.* Retrieved June 4, 2023, from https://blogs.microsoft.com/on-the-issues/2017/02/14/need-digital-geneva-convention/

Streinz, T. (2021). *RCEP's Contribution to Global Data Governance. Retrieved* February 4, 2023, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3826217

Sukumar, A. M. (2017). *The UN GGE Failed. Is International Law in Cyberspace Doomed as Well?.* Retrieved February 4, 2023, from https://www.lawfareblog.com/un-gge-failed-international-law-cyberspace-doomed-well

United Nations General Assembly. (1998). *Report of the 1st Committee: Role of Science and Technology in the Context of International Security, Disarmament and Other Related Fields*. Retrieved February 23, 2023, from https://digitallibrary.un.org/record/264457?ln=en

United Nations General Assembly. (1999). *Report of the 1st Committee: General Assembly, 54th session, Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*. Retrieved February 23, 2023, from https://digitallibrary.un.org/record/351558?ln=en&v=pdf

United Nations General Assembly. (2000). *Report of the 1st Committee: General Assembly, 55th session, Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*. Retrieved February 23, 2023, from https://digitallibrary.un.org/record/427170?ln=en&v=pdf

United Nations General Assembly. (2001). *Report of the 1st Committee: General Assembly, 56th session, Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security.* Retrieved February 23, 2023, from https://digitallibrary.un.org/record/452991?ln=en&v=pdf

United Nations General Assembly. (2002). *Report of the 1st Committee: General Assembly, 57th session, Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*. Retrieved February 23, 2023, from https://digitallibrary.un.org/record/478670?ln=en&v=pdf

United Nations General Assembly. (2003). *Report of the 1st Committee: General Assembly, 58th session, Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*. Retrieved

February 23, 2023, from https://digitallibrary.un.org/record/506848?ln=en&v=pdf

United Nations General Assembly. (2004). *Report of the 1st Committee: General Assembly, 59th session, Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*. Retrieved February 23, 2023, from https://digitallibrary.un.org/record/535822/files/A_59_454-EN.pdf

United Nations General Assembly. (2005). *Report of the 1st Committee: General Assembly, 60th session, Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*. Retrieved February 23, 2023, from https://digitallibrary.un.org/record/561130?ln=en&v=pdf

United Nations General Assembly. (2006). *Report of the 1st Committee: General Assembly, 61st session, Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*. Retrieved February 23, 2023, from https://digitallibrary.un.org/record/587060?ln=en&v=pdf

United Nations General Assembly. (2007). *Report of the 1st Committee: General Assembly, 62nd session, Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*. Retrieved February 23, 2023, from https://digitallibrary.un.org/record/612351?ln=en&v=pdf

United Nations General Assembly. (2008). *Report of the 1st Committee: General Assembly, 63rd session, Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*. Retrieved February 23, 2023, from https://digitallibrary.un.org/record/641397?ln=en&v=pdf

United Nations General Assembly. (2009). *Report of the 1st Committee: General Assembly, 64th session, Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*. Retrieved February 23, 2023, from https://digitallibrary.un.org/record/671471?ln=en&v=pdf

United Nations General Assembly. (2010). *Report of the 1st Committee: General Assembly, 65th session, Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*. Retrieved February 23, 2023, from https://digitallibrary.un.org/record/693819?ln=en&v=pdf

United Nations General Assembly. (2011). *Report of the 1st Committee: General Assembly, 66th session, Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*. Retrieved February 23, 2023, from https://digitallibrary.un.org/record/715997?ln=en&v=pdf

United Nations General Assembly. (2012). *Report of the 1st Committee: General Assembly, 67th session, Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*. Retrieved February 23, 2023, from https://digitallibrary.un.org/record/738631?ln=en&v=pdf

United Nations General Assembly. (2013). *Report of the Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security.* Retrieved February 4, 2023, from https://digitallibrary.un.org/record/753055

United Nations General Assembly. (2014). *Report of the 1st Committee: General Assembly, 69th session, Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security.* Retrieved February 23, 2023, from https://digitallibrary.un.org/record/782912?ln=en&v=pdf

United Nations General Assembly. (2015). *Report of the Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*. Retrieved February 4, 2023, from https://digitallibrary.un.org/record/799853

United Nations General Assembly. (2016). *Report of the 1st Committee: General Assembly, 71st session, Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*. Retrieved February 23, 2023, from https://digitallibrary.un.org/record/848219?ln=en&v=pdf

United Nations General Assembly. (2018a), *Report of the 1st Committee: General Assembly, 73rd session, Developments in the Field of Information and*

Telecommunications in the Context of International Security. Retrieved February 4, 2023, from https://digitallibrary.un.org/record/1654007?ln=en

United Nations General Assembly. (2018b). *UN Resolution 73/27*. Retrieved February 4, 2023, from https://undocs.org/en/A/RES/73/27

United Nations General Assembly. (2019). *Report of the 1st Committee: General Assembly, 74th session, Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*. Retrieved February 23, 2023, from https://digitallibrary.un.org/record/3836338?ln=en&v=pdf

United Nations General Assembly. (2020), *Report of the General Assembly, Advancing Responsible State Behavior in Cyberspace in the Context of International Security.* Retrieved February 17, 2023, from https://digitallibrary.un.org/record/3893847?ln=en

United Nations General Assembly. (2021). *Report of the 1st Committee: General Assembly, 76th session, Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*. Retrieved February 23, 2023, from https://digitallibrary.un.org/record/3948700?ln=en&v=pdf

United Nations General Assembly. (2022), *Report of the General Assembly, Programme of Action to Advance Responsible State Behaviour in the Use of Information and Communications Technologies in the Context of International Security*. Retrieved February 17, 2023, from https://digitallibrary.un.org/record/3996919?ln=en

United Nations. (2024). *Charter of the United Nations*. Retrieved March 5, 2024, from https://www.un.org/en/sections/un-charter/un-charter-full-text

Yau, H. (2019). An Assessment of Cyberpower Within the Triangular Relations of Taiwan-Us-China and Its Implications. *International Journal of Taiwan Studies, 2*(2), 264-291.

Yeli, H. (2017). A Three-Perspective Theory of Cyber Sovereignty. *PRISM, 7(*2), 108-115.

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 15 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2567): 319-344

บทวิเคราะห์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ “เหล้าเก่าในขวดใหม่จริงหรือ?”

สุชานุช พันธนียะ[1]

วันที่รับบทความ: 20 ตุลาคม 2565
วันที่แก้ไขครั้งล่าสุด: 3 กุมภาพันธ์ 2566
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 10 กุมภาพันธ์ 2566

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ (1) เพื่อนำเสนอข้อวิพากษ์เชิงทฤษฎีของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในมุมมองของนักวิชาการต่างๆ (2) เพื่อนำเสนอข้อวิพากษ์เชิงปฏิบัติของนักวิชาการต่อแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และ (3) เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดในทัศนะของผู้เขียนจาก 3 กลุ่มแนวคิด คือ แนวคิดของการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม (Old Public Administration: OPA) การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Administration: NPA) และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) เพื่อหาข้อสรุปว่า NPM เป็น “เหล้าเก่าในขวดใหม่จริงหรือ?” ผลจากการวิเคราะห์เอกสารพบว่า NPM “ไม่ใช่เหล้าเก่าในขวดใหม่” เนื่องจากมีการนำแนวคิดและวิธีการของภาคเอกชนมาใช้ในการแก้ไขปัญหาระบบราชการอย่างโดดเด่นเมื่อเทียบกับแนวคิดอื่น เช่น การลดขนาดองค์กร การรื้อปรับระบบ การแปรรูปกิจกรรมของรัฐให้เป็นกิจกรรมของเอกชน ตลอดจนให้ความสำคัญกับความพึงพอใจสูงสุดของผู้รับบริการ เป็นต้น แต่ก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าบางมุมมองของ NPM มีความคล้ายคลึงกับ OPA เช่น การมองประชาชนเป็นผู้รับบริการที่หน่วยงานภาครัฐต้องส่งมอบบริการสาธารณะที่ดีที่สุดให้ ตลอดจนการเน้นประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าของการให้บริการ เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้อ่านอาจเห็นต่างจากผู้เขียนหากใช้กระบวนทัศน์ (Paradigms) หรือหลักการอื่นเป็นตัวตั้งในการวิเคราะห์

คำสำคัญ การจัดการภาครัฐแนวใหม่, ข้อวิพากษ์เชิงทฤษฎี, ข้อวิพากษ์เชิงปฏิบัติ

[1] อาจารย์ ดร. คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง จังหวัดตรัง 92000 อีเมล: suchanoot.p@psu.ac.th

An Analysis of the New Public Management “Old Wine in New Bottles?”

Suchanoot Phantaneeya[2]

Received: 20 October 2022
Revised: 3 February 2023
Accepted: 10 February 2023

Abstract

This article aims to (1) present theoretical criticism about NPM from scholars’ perspectives (2) present scholars’ practical criticism over NPM and (3) make comparisons among the Old Public Administration (OPA), the New Public Administration (NPA), and the New Public Management (NPM), in order to draw a conclusion about whether NPM is just “old wine in new bottles?”. As a result of the review of literature, it can be concluded that NPM may not be “old wine” because some concepts and approaches from private sector are utilized to solve the bureaucracy issue remarkably such as downsizing, reengineering, privatization as well as paying attention to the customer satisfaction. Although some aspects of NPM are similar to OPA such as the aspect that the people are customer then public sector must deliver the best public service as well as the service effectiveness and service value. However, considering it from the different paradigms could lead to the different perspective.

Keywords New Public Management, Theoretical Criticism, Practical Criticism

[2] Lecturer, Ph.D., Faculty of Commerce and Management, Prince of Songkla University, Trang Campus, Trang 92000. E-mail suchanoot.p@psu.ac.th

1. บทนำ

กระบวนทัศน์ (Paradigm) คือ ชุดความคิดหรือชุดของฐานคติ (Set of Assumptions) ซึ่ง Thomas Kuhn อธิบายว่า กระบวนทัศน์เป็นฐานความเชื่อในการมองสิ่งต่างๆ ถ้าฐานความเชื่อเปลี่ยน การมองสิ่งต่างๆ ก็จะเปลี่ยนไปด้วย ฐานความเชื่อแบบเดิมอาจถูกยกเลิกและถูกแทนที่ด้วยฐานความเชื่อใหม่ที่สามารถตอบปัญหาในระดับฐานรากและเป็นประโยชน์ต่อสังคมมากกว่า อย่างเช่นเมื่อครั้งยุโรปได้ก้าวข้ามผ่านจากยุคมืดซึ่งเป็นยุคที่ถูกครอบงำโดยคริสตจักรเข้าสู่ยุคแสงสว่างทางปัญญา (Enlightenment) ซึ่งได้รับผลพวงจากการปฏิวัติและวิวัฒนาการทางวิทยาศาสตร์ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 15-16 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้นพบว่าโลกกลมซึ่งหักล้างความเชื่อเรื่องโลกแบนโดยมีหลักฐานเชิงประจักษ์จากคัมภีร์ไบเบิล และการค้นพบเรื่องดวงอาทิตย์เป็นศูนย์กลางของจักรวาล ที่นักวิทยาศาสตร์ชื่อดังอย่างกาลิเลโอ และโคเปอร์นิคัส ค้นพบ ซึ่ง McGettigan (2011) ได้อธิบายไว้ในงานเขียนเรื่อง Good Science in a Dark Age

แนวคิด “กระบวนทัศน์” ของ Thomas Kuhn ถูกนำมาใช้ในสาขาวิชาต่างๆ รวมถึงการบริหารงานภาครัฐ เช่น ในงานเขียนเรื่อง Public Administration and Public Affairs ของ Henry (2010) ได้อธิบายกระบวนทัศน์ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ได้ถูกพัฒนาเป็นศาสตร์จนประสบความสำเร็จใน 6 กระบวนทัศน์ (Paradigms) เริ่มจากกระบวนทัศน์การเมืองกับการบริหารแยกออกจากกัน ในช่วงต้นทศวรรษ 1900 สู่กระบวนทัศน์ใหม่ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1990 ได้เกิดกระบวนทัศน์ที่เรียกว่า ธรรมาภิบาล เป็นต้น สำหรับแนวคิดหนึ่งทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่เรียกว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) ในช่วงปี ค.ศ. 1980 ได้สร้างประเด็นถกเถียงให้แก่วงวิชาการในหลากหลายประเด็น เช่น Frederickson (1996) ได้ตั้งประเด็นคำถามว่า “Is reinventing government just old wine in new bottles?” หรือนักวิชาการไทย เช่น เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2545, น. 39) ก็ได้ตั้งข้อสังเกตเช่นกันว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่พัฒนามาจากทฤษฎีอะไร พัฒนาโดยแยกตัวออกมาจากทฤษฎีเดิมทั้งหมดใช่หรือไม่ การจัดการภาครัฐแนวใหม่มีอะไรใหม่บ้าง ซึ่งจากประเด็นคำถามของนักวิชาการดังกล่าวนับว่าเป็นข้อวิพากษ์ที่น่าสนใจอย่างยิ่งของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ด้วยเหตุนี้ บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ 1) เพื่อนำเสนอข้อวิพากษ์เชิงทฤษฎีของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในมุมมองของนักวิชาการต่างๆ 2) เพื่อนำเสนอข้อวิพากษ์เชิงปฏิบัติของนักวิชาการต่อแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และ 3) เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดในทัศนะของผู้เขียนจาก 3 กลุ่มแนวคิด คือ แนวคิดของการบริหารงานภาครัฐ

แบบดั้งเดิม (Old Public Administration: OPA) การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Administration: NPA) และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) เพื่อหาข้อสรุปว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็น “เหล้าเก่าในขวดใหม่” หรือไม่ เพราะเหตุใด

กระบวนทัศน์ของการบริหารงานภาครัฐโดยสังเขป

กระบวนทัศน์ของการบริหารงานภาครัฐเริ่มตั้งแต่ในช่วงต้นทศวรรษ 1900 ด้วยกระบวนทัศน์ของ “การบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม” โดย Woodrow Wilson (1887) ได้เสนอให้การบริหารกับการเมืองแยกออกจากกัน ทั้งนี้ โดยมุ่งหวังให้เกิดการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพและเกิดความเป็นมืออาชีพมากที่สุด โดยเขาได้ยืมความคิดจากระบบราชการของชาติยุโรปในเรื่องทฤษฎีการบริหารงานที่ดี (A theory of “good” administration) อย่างเช่น ปรัสเซียและฝรั่งเศส ดังที่ปรากฏในงานเขียนของเขาเรื่อง The study of administration ซึ่งสิ่งเหล่านี้นับได้ว่าเป็นรากฐานของความคิดการบริหารงานภาครัฐที่เน้นระบบราชการในอุดมคติ (Bureaucracy) ตามแนวคิดของ Weber (2007) ที่ปรากฏในงานเขียนชื่อ Bureaucracy โดยได้ระบุถึงลักษณะของระบบราชการที่จะต้องมีลักษณะเฉพาะ เช่น ความเป็นทางการ การยึดหลักการบริหารตามขอบเขตกฎหมายและเน้นเอกสาร การแบ่งลำดับชั้น เน้นความเชี่ยวชาญ เป็นต้น และหลักการบริหารที่เรียกว่า POSDCoRB ของ Gulick (1937) ในบทความ Paper on the Science of Administration ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้ในระยะเวลาหนึ่งแต่กลับถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการในยุคสมัยใหม่หลายประการ เช่นในประเด็นเรื่องหลัก 3E’s ประกอบด้วยหลักความประหยัด (Economy) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) และหลักประสิทธิผล (Effectiveness) หรือประเด็นความพยายามที่จะทำให้แนวคิดมีความเป็นสากลหรือนำไปใช้ได้ในทุกที่ การบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมจึงถูกท้าทายด้วยเหตุผลของการที่ไม่สามารถบริหารจัดการภาครัฐที่มีความซับซ้อนได้ จึงเกิดกระแสของการพิจารณาและทบทวนบทบาทของนักบริหารและการบริหารให้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของบริบทสังคม

ในปี ค.ศ. 1968 ได้มีการจัดประชุมทางวิชาการมินนาวบรูก (Minnowbrook) หัวข้อเกี่ยวกับสังคม ความเท่าเทียม การปรับตัวในการบริการ การพัฒนาองค์กร การกำหนดนโยบาย การบริหารเปรียบเทียบ ซึ่ง Keith M. Henderson ทำนายว่ารัฐประศาสนศาสตร์อาจต้องลดความเป็นศาสตร์ลง ถัดมาในการประชุมครั้งที่ 2 จะครอบคลุมหัวข้อรัฐธรรมนูญอเมริกา สถาบัน ผู้นำและการบริหาร ทฤษฎีองค์การ สิทธิสตรี เป็นต้น (Bowornwathana, 2010, pp. 64-68) ซึ่งผลจากการประชุมดังกล่าวในอเมริกาได้ก่อให้เกิดแนวคิดหรือกระบวนทัศน์ที่เรียกว่า “การบริหารภาครัฐแนวใหม่” ที่มุ่งเน้นหรือให้ความสำคัญกับคุณค่าหลัก 3 ประการ

ซึ่งเป็นแก่นของการบริหารงานภาครัฐในสหรัฐอเมริกา ได้แก่ ความเป็นตัวแทน (Representativeness) ความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) และภาวะผู้นำทางการบริหาร (Administrative Leadership) นอกจากนี้ ยังได้ปรับเปลี่ยนค่านิยมที่มุ่งให้ความสำคัญกับการตัดโครงสร้างและวิธีการบริหารที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความมีส่วนร่วมและความเสมอภาคของสังคม ด้วยเหตุนี้ นักบริหารภาครัฐจึงต้องมีค่านิยมสำคัญต่อการสร้างและธำรงไว้ซึ่งผลประโยชน์ของสาธารณะ (Public Interest) ค่านิยมดังกล่าวคงสืบสานต่อมาและพัฒนาให้ชัดเจนมากขึ้นจากนักวิชาการกลุ่มมินนาวบรูกที่แสดงออกในงานเขียนคำประกาศแห่งเมืองแบล็กส์เบิร์ก (Blacksburg Manifesto) โดยคณะผู้ร่างคำประกาศต่างเห็นว่าวงการบริหารรัฐกิจควรหันกลับมาหาคุณค่าหลักของการบริหารการปกครอง ได้แก่ ผลประโยชน์สาธารณะ เนื่องด้วยการบริหารรัฐกิจสมัยใหม่ที่ผ่านมาต่างประสบปัญหายุ่งยากระหว่างการสร้างความสมดุลกับการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจทุนนิยมที่มีค่านิยมเน้นความเป็นอิสระทางการบริหารเพื่อการบรรลุประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดความประหยัด กับค่านิยมแบบประชาธิปไตยที่เน้นความมีเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน ค่านิยมที่ย้อนแย้งยังส่งผลมาถึงการแบ่งแยกพัฒนาการการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ นับตั้งแต่ศตวรรษ 20 ที่การบริหารภาครัฐแนวใหม่เคลื่อนตัวมาสู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (อุษณี มงคลพิทักษ์สุข, 2555, น. 179)

กระบวนทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่เกิดขึ้นภายใต้กระแสความคิดที่มีฐานคติด้านเศรษฐศาสตร์และการจัดการนิยมในรูปแบบของภาคธุรกิจเอกชนที่มุ่งเน้นเป้าหมายในเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของภาครัฐ การมุ่งแข่งขันทางการค้าระหว่างภาครัฐและเอกชน รวมถึงการมอบอำนาจให้กับประชาชนในฐานะ “ลูกค้า” ได้มีส่วนร่วมและโอกาสในการแสดงความคิดเห็นต่างๆ ในกระบวนการบริหารงานภาครัฐเพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุนี้จะเห็นได้ว่าแนวคิดดังกล่าวให้ความสำคัญกับผลประโยชน์เชิงปัจเจกบุคคลและประชาชนในฐานะลูกค้าไม่ใช่ฐานะพลเมืองที่มีสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ดูเหมือนว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้จะทำให้หลักแนวคิดการบริหารภาครัฐดูด้อยคุณค่าลงไป (Hood, 1991, pp. 3-19) ซึ่งในประเด็นนี้ Osborne (2010) ได้อธิบายไว้ในงานเขียนเรื่อง Introduction the (New) Public Governance: a suitable case fortreatment? ว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีจุดอ่อนคือการให้หน่วยงานรัฐเลียนแบบการทำงานของเอกชนเป็นการมองเพียงเป้าหมายระยะสั้นขาดการมองระยะยาวในการพัฒนางานสาธารณะ ซึ่งทำให้ไม่มีความเหมาะสมมากพอที่จะนำมาใช้ในศตวรรษที่ 21 จึงนำไปสู่แนวคิด “การบริหารปกครองสาธารณะแนวใหม่” (New Public Governance: NPG) ซึ่งแนวคิดการบริหารปกครองสาธารณะแนวใหม่เกิดขึ้นจากการร่วมกันทำงานของภาคส่วนต่างๆ ทั้งเอกชน ประชาสังคม และรัฐเพื่อดำเนินงานสาธารณะในรูปแบบของ

การจัดการภาคี เช่นเดียวกับที่ Ansell and Gash (2008) ในงานเขียนเรื่อง Collaborative Governance in Theory and Practice ซึ่งเขาได้นิยามความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ว่าหมายถึงการจัดการปกครองที่ซึ่งหน่วยงานภาครัฐหนึ่งหน่วยงานหรือมากกว่าให้ผู้มีส่วนได้เสียที่ไม่ใช่ภาครัฐเข้ามามีส่วนในกระบวนการตัดสินใจแบบร่วมกันอย่างเป็นทางการ มุ่งเน้นฉันทามติและการอภิปรายร่วมกัน โดยมีจุดมุ่งหมายในการกำหนดหรือนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หรือการจัดการโครงการหรือทรัพย์สินต่างๆ ของรัฐ นิยามดังกล่าวสะท้อนให้เห็นองค์ประกอบสำคัญ คือ เวทีสนทนาจะเริ่มโดยหน่วยงานของรัฐ ผู้เข้าร่วมเวทีสนทนาประกอบด้วยตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ผู้เข้าร่วมมีส่วนร่วมโดยตรงในการตัดสินใจ เวทีสนทนามีการจัดขึ้นอย่างเป็นทางการ และมีจุดมุ่งหมายที่ทำให้เกิดการตัดสินใจแบบฉันทามติ มุ่งเน้นความร่วมมือกันในเรื่องนโยบายสาธารณะหรือการจัดการภาครัฐ ขณะที่ Denhardt and Denhardt (2007) ได้เสนอแนะในงานเขียนเรื่อง The New Public Service: Serving, Not Steering ได้วิพากษ์ว่าการให้บริการประชาชนในฐานะลูกค้า และการใช้ทรัพยากรไปเพื่อเพิ่มผลผลิตและประสิทธิผลนั้นอาจไม่ใช่เป้าหมายที่มีคุณค่าในการบริหารงานภาครัฐ เขาจึงได้เสนอทางเลือกใหม่สำหรับการบริหารงานภาครัฐที่มุ่งเน้นความเป็นพลเมืองและเพื่อเป็นการสานต่อนักวิชาการกลุ่มมินนาวบรูกที่ยึดความเป็นพลเมืองที่มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยให้หลักแนวคิด “การบริการสาธารณะใหม่” (New Public Service: NPS) ประกอบด้วยหลัก 7 ประการ คือ 1) การให้บริการซึ่งต้องเป็นมากกว่าการกำกับดูแล (Serve, rather than steer) 2) มีผลประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมาย ไม่ใช่แค่ผลพลอยได้ที่เกิดขึ้น (The public interest is aim, not by-product) 3) คิดแบบยุทธศาสตร์และทำตามหลักประชาธิปไตย (Think strategically, act democratically) 4) การให้บริการในฐานะประชาชนไม่ใช่แค่ลูกค้า (Serve citizens, not customers) 5) ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้นั้นไม่ใช่เรื่องง่าย (Accountability isn’t simple) 6) ให้คุณค่าในความเป็นคนไม่ใช่ประสิทธิภาพ (Value people, not just productivity) 7) ให้คุณค่าความเป็นประชาชนและการบริการสาธารณะมากกว่าความเป็นเจ้าของ (Value citizenship and public service above entrepreneurship)

การนำเสนอพัฒนาการทางความคิดของการบริหารงานในภาครัฐโดยสังเขป ตั้งแต่การบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม” กระทั่งถึง “การบริการสาธารณะใหม่” (NPS) นอกจากจะสะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการของขอบเขตความรู้ ซึ่งจากเดิมการบริหารงานภาครัฐจะให้ความสำคัญกับภาครัฐซึ่งเป็นตัวแสดงโดยลำพัง แต่ในปัจจุบันการบริหารจัดการในกิจการภาคสาธารณะได้หมายความรวมถึงบทบาทของภาคส่วนอื่นๆ ที่นอกเหนือจากรัฐ ไม่ว่าจะเป็นประชาชน ประชาสังคม ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐเป็นเพียงส่วนหนึ่งของเครือข่ายซึ่งไม่ใช่ศูนย์กลางหลักในการบริหารจัดการอีกต่อไป แต่จะเป็นผู้เชี่ยวชาญที่คอยส่งเสริม ประสานงาน

หรืออำนวยความสะดวกให้ภาคส่วนต่างๆ แทนที่อย่างเช่นที่เคยเป็นมาเมื่อในอดีต เพราะฉะนั้นจากการที่ผู้อ่านได้ทำความเข้าใจจากกระบวนทัศน์ของการบริหารงานภาครัฐโดยสังเขปแล้ว อาจจะตั้งข้อสังเกตเช่นเดียวกับผู้เขียนว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นและมีกระแสที่โดดเด่นอย่างมากในปัจจุบัน แต่หลักการแนวคิดดังกล่าวได้สร้างประเด็นถกเถียงให้แก่วงการวิชาการอย่างมากในประเด็นที่กล่าวถึงแล้วในบทนำ ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจักได้อธิบายหลักแนวคิดของการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ และการจัดการภาครัฐแนวใหม่เพื่อเป็นฐานความรู้ในการนำไปวิเคราะห์ในส่วนท้ายของบทความต่อไป

หลักแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม

เป็นแนวคิดการบริหารงานภาครัฐในช่วง ค.ศ. 1887-1968 ซึ่งเป็นช่วงที่ให้ความสำคัญกับหลักความประหยัด หลักประสิทธิภาพ และหลักประสิทธิผล โดยมีแนวคิดทฤษฎีที่สำคัญ 4 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก กลุ่มแนวคิดการเมืองและการบริหารควรแยกออกจากกัน ผู้จุดประกายทางความคิด คือ Woodrow Wilson (1887) เขาได้เขียนบทความเรื่อง “The Study of Administration” ซึ่งเชื่อว่าการบริหารและการเมืองควรที่จะแยกออกจากกัน และเชื่อว่าหลักการบริหารที่ดีนั้นจะต้องมีเพียงวิธีการเดียวและสามารถนำไปใช้ได้ในทุกบริบทของสังคม เช่นเดียวกับ Frank J. Goodnow (1900) ซึ่งได้อธิบายว่าในกิจการภาครัฐและการปกครองนั้นจำเป็นที่จะต้องแบ่งออกเป็น 2 ส่วน (Dichotomy) คือ ส่วนที่เป็นการเมือง (Politics) และส่วนที่เป็นการบริหาร (Administration) โดยการเมืองนั้นมีหน้าที่ในการแสดงออกมาซึ่งเจตนารมณ์แห่งรัฐ ส่วนการบริหารนั้นมีหน้าที่ปฏิบัติการให้เจตนารมณ์นั้นประสบผลสำเร็จ ขณะที่ Leonard D. White (1926) ได้อธิบายเนื้อหาในตำรา “Introduction to the study of Public Administration” โดยชี้ให้เห็นว่าการเมืองไม่ควรที่จะเข้ามาแทรกแซงการบริหาร การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นเรื่องของข้อเท็จจริงนั่นคือมีความเป็นวิทยาศาสตร์แต่ในขณะที่การเมืองเป็นเรื่องของค่านิยม (Value Free) มากกว่า กลุ่มที่สอง กลุ่มแนวคิดระบบราชการ โดยมี Max Weber นักสังคมวิทยาชาวเยอรมันเป็นผู้วางรากฐานทฤษฎีเกี่ยวกับระบบราชการ (Bureaucracy) เขาได้กำหนดลักษณะพิเศษขององค์การแบบนี้โดยเรียกว่ารูปแบบในอุดมคติ (Ideal Type) ซึ่งประกอบด้วย หลักลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) ที่ข้าราชการในระดับที่สูงกว่าจะเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในระดับที่ต่ำกว่า ทุกตำแหน่งงานจะมีบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรกำหนดขอบข่ายของอำนาจหน้าที่อย่างละเอียด มีกรอบระเบียบแบบแผนที่เป็นทางการ ข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลางไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง อาชีพข้าราชการเป็นอาชีพที่มีความมั่งคง เป็นบุคคลที่ต้องทุ่มเทชีวิต

จิตใจให้กับการทำงานเพื่อเป็นการตอบแทนกับเงินเดือน สวัสดิการที่ตนเองได้รับ กลุ่มที่สาม กลุ่มแนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ ซึ่งมี Frederick W. Taylor (1912) เป็นบิดาแห่งทฤษฎี โดยเขาได้เขียนบทความชื่อ Scientific Management และได้อธิบายให้เห็นว่า การบริหารงานตามหลักวิทยาศาสตร์เป็นวิธีการจัดการที่ดีกว่าวิธีการที่ใช้อยู่ในขณะนั้นซึ่งใช้หลักความเคยชิน การสร้างหลักการทำงานแบบวิทยาศาสตร์ มีลักษณะสำคัญ คือ สร้างความชำนาญเฉพาะด้าน (Specialization) หาวิธีการทำงานที่ดีที่สุดเพียงวิธีเดียว (One Best Way) มีระบบการจูงใจโดยใช้มาตรฐานของงาน (Incentive wage system) และมีระบบการจ่ายค่าตอบเป็นรายชิ้น (Piece rate system) อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้ถูกมองว่าไม่ให้ความสำคัญกับคุณค่าทางจิตใจของคน และถูกท้าทายโดย Elton Mayo ที่ให้สรุปความคิดเห็นจากการศึกษาทดลอง Hawthorne Study ว่า ปัจจัยของความสัมพันธ์ที่ดีในกลุ่มคนทำงานจะส่งผลต่อการเพิ่มผลผลิตในการทำงานมากกว่าปัจจัยด้านกายภาพ และกลุ่มสุดท้าย กลุ่มหลักการบริหาร ซึ่ง Luther Gulick ได้เสนอหลักการบริหารที่ดีที่สามารถนำไปใช้ได้ในทุกองค์กรหรือที่เรียกว่าหลัก POSDCoRB แต่ก็ถูกท้าทายโดย Herbert A. Simon ในงานเขียนเรื่อง The proverbs of Administration ซึ่งเขาได้ท้าทายหลักการบริหารว่าเป็นเพียงภาษิต (Proverb) ที่มีความขัดแย้งในตัวเอง และเป็นการที่ไม่สมเหตุสมผลที่จะมองว่าหลักการบริหารแบบใดแบบหนึ่งนั้นจะทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดเหมือนกันหมดในทุกองค์กร

หลักแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่

เป็นแนวคิดการบริหารงานภาครัฐที่เกิดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1968 เมื่อนักรัฐประศาสนศาสตร์รุ่นใหม่ที่นำโดย Dwight Waldo ได้จัดประชุมสัมมนาในหัวข้อ “รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่” ณ การประชุมมินนาวบรูค สหรัฐฯ เพื่อนำเสนอและแสวงหาแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์เพื่อแก้ไขปัญหาสังคมของสหรัฐฯ การประชุมครั้งนี้มีข้อคิดเห็นว่าจากแนวคิดการเมืองกับการบริหารต้องแยกออกจากกันนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นได้ จึงได้นำเสนอแนวคิดที่แตกต่างจากการบริหารแบบดั้งเดิม โดยให้ความสนใจเกี่ยวกับค่านิยม ศีลธรรม และความเป็นมนุษย์มากขึ้น (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2553, น. 42) สำหรับงานทางวิชาการที่มีชื่อเสียงทางด้านการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ได้แก่ งานของ Frederickson (1971) ในงานเขียนเรื่อง Toward a New Public Administration เขาได้อธิบายว่ารัฐประศาสนศาสตร์แนวทางใหม่ต้องเพิ่มเติมในเรื่องความเท่าเทียมกันในสังคม มีระบบการวางแผน-งบประมาณ (Programming-Planning-Budgeting: PPB) มีรูปแบบสินค้าคงคลังสำหรับผู้บริหาร (Executive Inventories) และตัวชี้วัดทางสังคมที่นำไปสู่ความเป็นธรรมในสังคม (Social Indicators) ซึ่งสิ่งนี้จะช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น

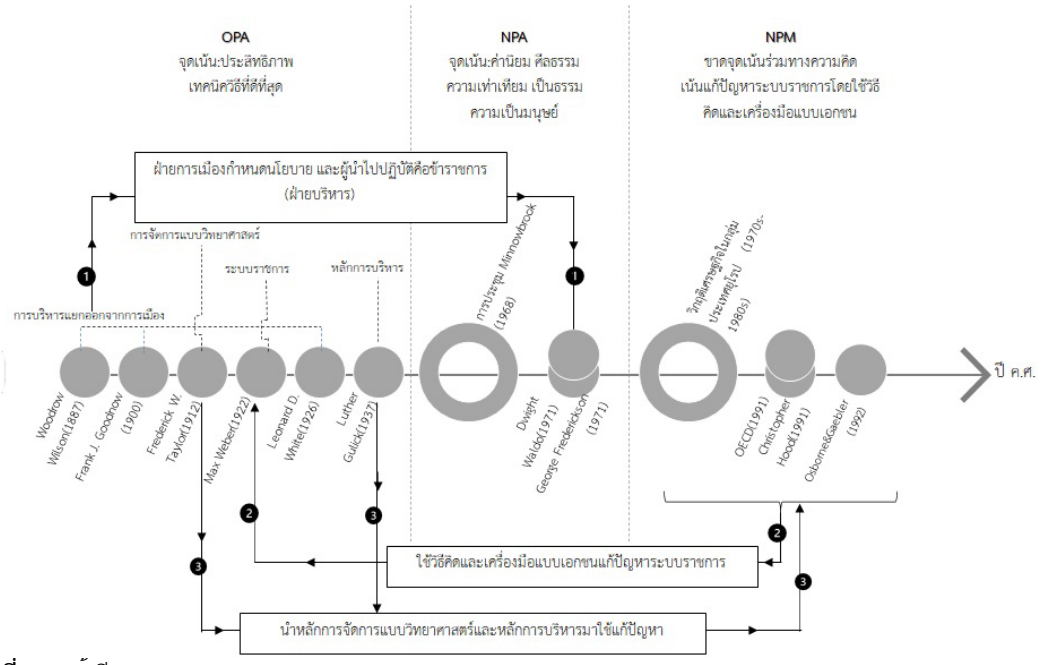
ความมุ่งมั่นของรัฐประศาสนศาสตร์แนวทางใหม่ไม่ได้ค้นหาแต่เพียงการออกกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและเน้นการประหยัดเท่านั้น แต่ยังคำนึงถึงคุณภาพชีวิตด้วย โดยเชื่อว่าปัญหาสังคมสามารถแก้ไขได้ด้วยการปรับปรุง พัฒนา เปลี่ยนแปลงสถาบันให้มีการจัดการที่ดี มีประสิทธิภาพ ประหยัด และเท่าเทียมกัน

หลักแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

การเกิดขึ้นของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นผลมาจากปัจจัยที่สำคัญอย่างน้อย 5 ประการ คือ ประการแรก วิกฤติทางเศรษฐกิจและการคลังของรัฐในกลุ่มประเทศตะวันตก นำไปสู่การบริหารแบบใหม่ที่มองว่าระบบเศรษฐกิจจะสามารถดำเนินไปได้ดีที่สุดหากปล่อยให้เป็นไปตามระบบกลไกตลาดแทนที่จะถูกแทรกแซงโดยรัฐบาล รวมถึงการลดภาระการใช้จ่ายของภาครัฐให้มากที่สุด ประการที่สอง อิทธิพลจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่และการวิพากษ์แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม ซึ่งมองว่าระบบราชการมีกฎเกณฑ์และระเบียบที่มากเกินไป ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการคิดริเริ่มสิ่งใหม่และทำให้บุคลากรที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์จะต้องตกอยู่ในกับดักของระบบที่ไม่เหมาะสม (Larbi, 1999, p. 14) ดังนั้นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการภาครัฐจะต้องปฏิรูประบบราชการและนำเอาเทคนิควิธีการจากภาคเอกชนเข้ามาปรับใช้เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดจากการบริหารงานแบบเก่าด้วย ประการที่สาม การเปลี่ยนแปลงบริบททางการเมืองของกลุ่มประเทศตะวันตก เช่น ปี ค.ศ. 1979 ในประเทศอังกฤษ หรือในปี ค.ศ. 1981 ในประเทศสหรัฐฯ ที่พรรคอนุรักษ์นิยมสมัยใหม่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งก็มีผลต่อการนำแนวคิดการตลาดมาใช้ในภาครัฐ ประการที่สี่ การพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 ถึงต้นศตวรรษที่ 21 ช่วยให้บริหารจัดการในรูปแบบเครือข่ายสามารถทำงานเป็นทีมได้อย่างมีศักยภาพมากขึ้น ข้อมูลข่าวสารมีระบบการกลั่นกรองที่ดี มีความน่าเชื่อถือ และการสื่อสารมีความรวดเร็ว และประการสุดท้าย การเพิ่มบทบาทของหน่วยงานให้คำปรึกษาด้านการจัดการ (Management Consultants) เช่น สหประชาชาติ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ หน่วยงานเหล่านี้จะเป็นตัวกลางสำคัญที่นำเทคนิคการจัดการแบบใหม่จากเอกชนไปสู่ภาครัฐ และเป็นตัวกระตุ้นให้มีการใช้ตัวแบบนี้ในประเทศต่างๆ ในฐานะตัวแบบของการปฏิรูประบบราชการ (Larbi, 1999, p. 4)

จากการนำเสนอพัฒนาการทางความคิดของการบริหารงานในภาครัฐโดยสังเขป ผู้เขียนสามารถสรุปเป็นแผนภาพได้ดังนี้

แผนภาพที่ 1 การเคลื่อนตัวของแนวคิด OPA NPA NPM



ที่มา: ผู้เขียน

2. ข้อวิพากษ์เชิงทฤษฎีของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในมุมมองของนักวิชาการต่างๆ

ในประเด็นข้อวิพากษ์ของนักวิชาการในแนวคิดทฤษฎีการจัดการภาครัฐแนวใหม่ สามารถจัดกลุ่มได้ 3 มุมมอง คือ มุมมองแรกข้อวิพากษ์ที่ว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่มีอะไรใหม่ทั้งหมด มุมมองที่สองข้อวิพากษ์ที่ว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่มีนิยามที่ชัดเจน และมุมมองสุดท้ายข้อวิพากษ์ที่ว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นเป็นสิ่งใหม่ อธิบายได้ดังนี้

มุมมองที่ 1 แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่มีอะไรใหม่ทั้งหมด

สำหรับข้อวิพากษ์ในประเด็นแรกนี้ ได้มีนักวิชาการหลายท่านที่ให้แนวคิดโดยอ้างว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่มีอะไรใหม่จริง บางท่านก็ได้เปรียบเทียบหลักทฤษฎีหรือกรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่กับแนวคิดอื่นๆ ที่เคยมีมาก่อน ดังเช่น DeLeon and Denhardt (2000) ได้ชี้ให้เห็นว่าความจริงแล้วการนำเอาเทคนิควิธีของภาคเอกชนมาใช้ไม่ใช่เรื่องใหม่แต่อย่างใด ในอดีตภาครัฐก็ได้มีการนำเอาเทคนิคต่างๆ ของภาคเอกชนมาใช้เป็นเวลานานแล้ว เช่น แนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) และการบริหารจัดการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management) เป็นต้น ซึ่งเป็นกรอบ

แนวคิดตามแบบการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมที่ให้ความสำคัญกับหลักความประหยัด หลักประสิทธิภาพ และหลักประสิทธิผล ขณะเดียวกัน Gruening (2001) ได้วิเคราะห์ทฤษฎีที่เป็นพื้นฐานของการจัดการภาครัฐแนวใหม่แล้วสรุปว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นไม่ได้มีอะไรใหม่จริง เพราะทฤษฎีต่างๆ ที่ใช้อยู่ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นมีการใช้กันมาก่อนหน้านี้แล้ว หรือถ้าจะมีสิ่งที่เรียกว่าใหม่ก็คือการนำเอาทฤษฎีต่างๆ มาหลอมรวมกันเพื่อใช้ในการปฏิรูประบบราชการซึ่งไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนเท่านั้นเอง

มุมมองที่ 2 แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่มีนิยามที่ชัดเจน

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ถูกมองว่าเป็นปรัชญาการบริหารที่รัฐบาลนำมาใช้ตั้งแต่ทศวรรษ 1980 มีจุดประสงค์หลักเพื่อทำให้การบริหารงานในภาครัฐมีความทันสมัยมากขึ้น แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นผลของพัฒนาการของความรู้ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยนำแนวคิดด้านต่างๆ มารวมกันเพื่อแก้ไขจุดอ่อนของระบบราชการ ซึ่งองค์การความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) อธิบายว่ากระบวนทัศน์ใหม่ของการจัดการจะให้ความสำคัญกับองค์ประกอบอย่างน้อย 8 ประการ (Organization for Economic Cooperation and Development, 1991, p. 11) คือ ประการแรก การมีกระบวนการสรรหาบุคลากรที่ดี จะนำมาซึ่งการได้บุคลากรที่มีความสามารถ มีการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่องตลอดจนการจ่ายค่าตอบแทนตามประสิทธิผลของงาน ประการที่สอง การสนับสนุนให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประการที่สาม การมุ่งเป้าหมายของการปฏิบัติงานมากกว่าการเคร่งครัดในกฎระเบียบ พิธีการ ประการที่สี่ การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้เพื่อการบริหาร ประการที่ห้า การมุ่งเน้นไปที่การส่งมอบบริการที่มีคุณภาพให้กับลูกค้า ประการที่หก ภาครัฐต้องเรียกเก็บค่าบริการจากการใช้ประโยชน์จริง ประการที่เจ็ด การให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตสินค้าและการบริการ ซึ่งออกมาในรูปแบบของการจ้างเหมาภาคเอกชน และประการสุดท้าย ภาครัฐจะต้องลดการผูกขาดในการผลิตและการส่งมอบบริการสาธารณะ

ขณะที่ Hood ในงานเขียนเรื่อง “A Public Management for All Seasons?” อธิบายว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีความโดดเด่นอยู่ 7 ประการ คือ ประการแรก การเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารโดยให้อิสระในการตัดสินใจ ซึ่งสิ่งนี้เรียกได้ว่าเป็นการบริหารแบบมืออาชีพ ประการที่สอง เน้นการกำหนดตัวชี้วัดแต่ละวัตถุประสงค์ของงานอย่างเป็นรูปธรรม มากกว่าการให้ความสำคัญกับกฎระเบียบแบบแผนต่างๆ ประการที่สาม เพิ่มแรงจูงใจให้กับผู้ปฏิบัติงานโดยส่งเสริมในเรื่องระบบการให้รางวัลตอบแทนผลสำเร็จของงาน ประการที่สี่ เน้นปรับโครงสร้างองค์กรให้มีขนาดกะทัดรัด หรือใช้วิธีการจ้างเหมา

บริการภาคเอกชน โดยเน้นประสิทธิภาพประสิทธิผลของงานเป็นหลัก ประการที่ห้า ส่งเสริมระบบการแข่งขันในการจัดการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของผู้รับบริการสูงสุด ประการที่หก ส่งเสริมให้นำเทคนิค วิธีการ ตลอดจนเทคโนโลยีจากภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้ให้มากขึ้น และประการสุดท้าย การเน้นความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรภาครัฐ ตลอดจนส่งเสริมวินัยทางการเงินและการคลัง

องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เสนอโดย Hood และ OECD ข้างต้นเป็นการศึกษาในระยะเวลาเดียวกัน คือในปี 1991 และประเทศที่ศึกษาก็เป็นกลุ่มประเทศเดียวกัน คือประเทศในกลุ่ม OECD โดยองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ทั้ง Hood และ OECD มีความเห็นตรงกันก็คือการมุ่งผลสัมฤทธิ์ในงาน การมุ่งเน้นการแข่งขัน การให้เอกชนมีส่วนร่วมและการลดการผูกขาดในการให้บริการ องค์ประกอบที่ Hood เห็นว่าเป็นลักษณะของการจัดการภาครัฐแนวใหม่แต่ OECD ไม่ได้กล่าวถึงก็คือการใช้รูปแบบการจัดการจากภาคเอกชน การแบ่งแยกหน่วยงาน การดำเนินงานโดยผู้จัดการมืออาชีพ การมีมาตรฐานและตัวชี้วัดการปฏิบัติงานที่ชัดเจน และการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนองค์ประกอบที่ OECD เห็นว่าเป็นลักษณะของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ แต่ Hood ไม่ได้กล่าวถึงก็คือการให้ผู้ใช้บริการเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย การมุ่งเน้นการให้บริการลูกค้า การให้เจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การปรับปรุงการจัดการทรัพยากรมนุษย์และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (Hood, 1991, pp. 3-19)

ส่วนแนวคิดของ Osborne and Gaebler (1992) ในหนังสือชื่อ “การสร้างรัฐบาลใหม่” (Reinventing Government) เขาได้นำเอาตัวอย่างหน่วยงานภาครัฐในสหรัฐฯ ที่ได้นำวิธีการจากภาคธุรกิจไปใช้จนประสบความสำเร็จ และดึงเอาลักษณะร่วมที่ทำให้องค์การภาครัฐเหล่านั้นประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาออกมาเป็นหลักปฏิบัติจำนวน 10 ข้อ ซึ่งเรียกว่า “รัฐบาลแบบผู้ประกอบการ” (Entrepreneurial Government) ประกอบด้วย ข้อแรก รัฐบาลจะเน้นการกำหนดนโยบายเป็นหลัก มากกว่าการลงมือดำเนินการเอง เสมือนกับเป็นผู้ถือหางเสือเรือ ข้อสอง รัฐบาลที่เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ด้วยตนเอง มากกว่าการรอรับคำสั่ง ข้อสาม รัฐบาลที่ลดการผูกขาดการจัดสินค้าและบริการ และให้ภาคเอกชนเข้าร่วมการแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะ ข้อสี่ รัฐบาลที่ดำเนินงานโดยมุ่งภารกิจเป็นหลัก ไม่ใช่กฎระเบียบตามแบบแผน ข้อห้า รัฐบาลที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ ไม่ใช่กระบวนการ ข้อหก รัฐบาลที่มุ่งผลประโยชน์ประชาชนหรือลูกค้าเป็นหัวใจสำคัญ ข้อเจ็ด รัฐบาลที่มีลักษณะเป็นผู้ประกอบการ คือสามารถหารายได้ได้เองไม่ใช่รอรับเพียงงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น ข้อแปด รัฐบาลที่มีความสามารถในการคาดการณ์ วิเคราะห์ความเสี่ยงได้แทนที่จะคอยแก้ปัญหาแต่เพียงอย่างเดียว ข้อเก้า รัฐบาลที่เพิ่มอำนาจการตัดสินใจไปที่ชุมชน

ไม่รวบอำนาจไว้ที่ตนเอง และข้อสุดท้าย รัฐบาลที่ลดการแทรกแซงและให้ความสำคัญกับกลไกตลาด

แม้การศึกษาของ Osborne และ Gaebler จะดำเนินการในช่วงระยะเวลาที่ใกล้เคียงกับการศึกษาของ Hood และ OECD และประเทศที่ศึกษาซึ่งได้แก่สหรัฐฯ จะเป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศ OECD แต่องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ของนักวิชาการทั้ง 3 กลุ่มนี้มีความเหลื่อมซ้อนกันอย่างมาก โดยองค์ประกอบที่ตรงกันของนักวิชาการทั้ง 3 กลุ่ม คือ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ในงาน การมุ่งเน้นภารกิจมากกว่ากฎระเบียบแบบแผน และการเปิดให้มีการแข่งขันโดยภาคเอกชน องค์ประกอบที่ Osborne และ Gaebler กล่าวถึงแต่ Hood ไม่ได้กล่าวถึงคือ การมุ่งเน้นกลไกตลาด การมุ่งบริการลูกค้า การให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วยตนเอง และการกระจายอำนาจ ส่วนองค์ประกอบที่ Osborne และ Gaebler กล่าวถึงแต่ OECD ไม่ได้กล่าวถึงก็คือการที่รัฐดำเนินบทบาทเป็นผู้กำหนดนโยบายโดยไม่ต้องดำเนินการเองทั้งหมด

ในการเปรียบเทียบความเหมือนและความต่างขององค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของ Osborne และ Gaebler กับองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของ Hood และ OECD มีข้อที่น่าสังเกตบางประการ คือ ในขณะที่องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เสนอโดย Hood และ OECD นั้น เป็นผลมาจากการศึกษาการบริหารงานภาครัฐของประเทศอังกฤษ สหรัฐฯ และประเทศในกลุ่ม OECD ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการศึกษาการบริหารงานของรัฐบาลกลางในหน่วยงานที่ให้บริการที่สำคัญๆ เช่น หน่วยงานให้บริการสุขภาพ และหน่วยงานทางด้านการศึกษา เป็นต้น และดึงเอาลักษณะเด่นขึ้นมาเป็นองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ส่วนองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของ Osborne และ Gaebler นั้น ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการศึกษาวิธีการแก้ปัญหาการให้บริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น และดึงเอาลักษณะร่วมของวิธีการแก้ปัญหาเหล่านั้นออกมา กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของ Hood และ OECD นั้น เป็นการมองจากบนลงล่าง โดยดูจากการริเริ่มของรัฐบาลกลางเป็นหลัก ในขณะที่องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เสนอโดย Osborne และ Gaebler เป็นการมองจากล่างขึ้นบน โดยดูจากการริเริ่มของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นหลัก ทั้งนี้ จากแนวคิดของนักวิชาการทั้ง 3 กลุ่ม ผู้เขียนสร้างตารางสังเคราะห์นิยามแนวความคิดการบริหารการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้ดังนี้

ตารางที่ 1 สังเคราะห์นิยามแนวความคิดการบริหารการจัดการภาครัฐแนวใหม่

แนวคิดการจัดการภาครัฐ	OECD (1991)	Christopher Hood (1991)	Osborne and Gaebler (1992)
1) มุ่งผลลัพธ์มากกว่าปัจจัยนำเข้าและกระบวนการ	✓	✓	✓
2) มีการแข่งขัน/ลดการผูกขาด	✓	✓	✓
3) ใช้กลไกตลาด		✓	✓
4) สนองความต้องการของประชาชน (ลูกค้า)	✓	✓	✓
5) ใช้รูปแบบการจัดการภาคเอกชน	✓	✓	✓
6) จัดองค์การแบบยืดหยุ่น		✓	
7) กระจายอำนาจการตัดสินใจ	✓	✓	✓
8) ผู้จัดการมืออาชีพ		✓	
9) ตัวชี้วัดการปฏิบัติงาน		✓	
10) รัฐเป็นผู้กระตุ้นแทนดำเนินการเอง			✓
11) การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ		✓	
12) ปรับปรุงเรื่องการจัดการทรัพยากรมนุษย์		✓	
13) ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ	✓	✓	
14) การเป็นผู้ประกอบการ			✓
15) มีการคาดการณ์ความเสี่ยงล่วงหน้า			✓

ที่มา: สังเคราะห์โดยผู้เขียน

ดังนั้น จากแนวคิดของนักวิชาการทั้ง 3 กลุ่ม จะเห็นได้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นไม่ได้มีความเป็นเอกภาพ เนื่องจากในบางประเด็นที่เห็นตรงกัน ในขณะที่บางประเด็นมีความเหลื่อมซ้อนกัน หรือบางกลุ่มเสนอว่าเป็นแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่แต่บางกลุ่มกลับไม่ได้มองถึงในประเด็นนั้น

มุมมองที่ 3 แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นเป็นสิ่งใหม่

แม้ว่า Gruening (2001) ได้ชี้ให้เห็นว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นไม่ได้มีอะไรใหม่จริง แต่เขาก็ได้อธิบายในอีกมุมมองว่า ถ้าจะมีสิ่งที่เรียกว่าใหม่ก็คือการนำเอาทฤษฎีต่างๆ มาหลอมรวมกันเพื่อใช้ในการปฏิรูประบบราชการซึ่งไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ซึ่งประเด็นนี้ Kettle (1995, cited in Fox, 1996, pp. 258-260) วิเคราะห์ว่าเสน่ห์ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

อยู่ที่แนวคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดที่กว้างมาก จนกระทั่งความคิดในการปฏิรูปใดๆ ก็สามารถบรรจุลงไปในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้หมด ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้นำเอาหลักการจัดการสมัยใหม่ 3 หลักมารวมกัน ได้แก่ การลดขนาดขององค์กร (Downsizing) การรื้อปรับระบบ (Reengineering) และการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement) เช่นเดียวกับ Fox (1996) ซึ่งได้ใช้มุมมองของโพสต์โมเดิร์น (Postmodern) อธิบายว่า ถึงแม้จะมองว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นไม่มีอะไรใหม่ในบางส่วน แต่ก็ได้เสนอแนะเพิ่มเติมว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นมุมมองการเมืองเชิงสัญลักษณ์ของโพสต์โมเดิร์น (Postmodern Symbolic Polities) กล่าวคือ การใช้สัญลักษณ์ยุคโพสต์โมเดิร์นนี้คนจะดื่มด่ำกับสัญลักษณ์มากเมื่อเห็นสัญลักษณ์จะเข้าใจยิ่งกว่าตัวจริงเสียอีก เช่นคำว่า “รัฐบาลใหญ่” (Big Government) ซึ่งนักรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่จะเข้าใจและรู้สึกทันทีว่าเป็นสิ่งไม่ดี ผิดกับคำว่า “รัฐบาลเล็ก” (Small Government) ซึ่งมีความหมายในทางดี หรือทำนองเดียวกันกับคำว่า “ธรรมรัฐ” (Good Governance) และ “ประชาสังคม” (Civil Society) คนจะเข้าใจธรรมรัฐและประชาสังคมโดยที่ไม่เคยเห็นด้วยซ้ำไปว่าสภาพธรรมรัฐหรือประชาสังคมจริงๆ เป็นอย่างไร ซึ่งสิ่งเหล่านี้ปรากฏอยู่ในแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

3. ข้อวิพากษ์เชิงปฏิบัติของนักวิชาการต่อแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวคิดที่ได้แก้ไขข้อบกพร่องของการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมและได้รับการยอมรับในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ก็ไม่ได้หมายความว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้จะไม่มีข้อบกพร่อง ตรงกันข้ามเมื่อหลายประเทศในโลกได้นำแนวคิดดังกล่าวไปใช้ นักวิชาการและ ผู้ปฏิบัติก็เริ่มมองเห็นปัญหาของแนวคิดนี้ที่ชัดเจนมากขึ้น จากรายงานของ Organization for Economic Cooperation and Development (1996) ได้สรุปปัญหาสำคัญไว้ 5 ด้าน คือ

ด้านแรก ปัญหาทางด้านจริยธรรม การที่ประเทศต่างๆ ได้นำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปใช้ในการปฏิรูประบบราชการ ได้ก่อให้เกิดปัญหาเบี่ยงเบนพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ เช่น การคอร์รัปชัน การขัดกันของผลประโยชน์ และพฤติกรรมการบริหารที่ไม่เหมาะสม ตัวอย่างเช่นในประเทศสหรัฐฯ นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย และนอร์เวย์ ที่ได้ถ่ายโอนอำนาจจากภาครัฐไปสู่ผู้จัดการมากขึ้น ทำให้ผู้จัดการเหล่านั้นมีอำนาจอิสระในการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อให้เกิดการยืดหยุ่นทางการบริหารมากขึ้น เป็นการลดขั้นตอนและกฎระเบียบที่อาจทำให้เกิดการล่าช้า ส่งผลให้เกิดการควบคุมในระดับการบริหารค่อนข้างน้อยและมีแนวโน้มการคอร์รัปชันมากขึ้น เป็นต้น

ด้านที่สอง ปัญหาการแทรกแซงทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจและรับผิดชอบต่อผู้บริโภค ซึ่งเป็นแนวคิดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานสำคัญ 2 ประการ คือ การลดความเป็นระบบราชการ (Debureaucratization) และลดการแทรกแซงทางการเมือง (Depoliticization) แต่ผลการศึกษาวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงการดำรงตำแหน่งของข้าราชการระดับสูงในประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา อังกฤษ และมอลตา ระหว่างปี ค.ศ. 1980-1996 ของ Maor (1999) พบว่าเมื่อประเทศต่างๆ เหล่านี้นำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปใช้ในการปฏิรูประบบราชการกลับมีระดับการแทรกแซงทางการเมืองในการบริการสาธารณะมากขึ้น เนื่องจากผู้บริหารที่มาจากฝ่ายการเมืองสูญเสียอำนาจการควบคุมในการนำนโยบายไปปฏิบัติตามนโยบายที่ตนได้วางไว้ และทำให้ผู้บริหารฝ่ายการเมืองมีความต้องการควบคุมต่อระบบราชการมากยิ่งขึ้น ดังนั้น การปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้ ในเชิงทฤษฎีถึงแม้จะอ้างถึงหลักการลดการแทรกแซงจากทางการเมือง แต่ในทางปฏิบัติพบว่าผู้บริหารที่มาจากฝ่ายการเมืองพยายามควบคุมข้าราชการฝ่ายปฏิบัติการมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ข้าราชการเองก็รู้สึกไม่มั่นคงจึงพยายามใช้การเมืองภายในเพื่อรักษาตำแหน่งหน้าที่และผลประโยชน์ของตนไว้

ด้านที่สาม ปัญหาความไม่เท่าเทียมของการให้บริการ เมื่อหลายประเทศได้นำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ เป้าหมายของการให้บริการจากภาครัฐได้เปลี่ยนแปลงไปจากที่เคยมองประชาชนว่าเป็นพลเมืองไปสู่การมุ่งผลสำเร็จหรือประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐกิจ อย่างเช่นในประเทศอุตสาหกรรม ได้แก่ ออสเตรเลีย เบลเยียม แคนาดา ฝรั่งเศส สเปน สวิสเซอร์แลนด์ อังกฤษ สหรัฐฯ เป็นต้น ซึ่งประเทศเหล่านี้ได้มุ่งเน้นไปที่ประสิทธิภาพทางธุรกิจมากกว่าความอยู่ดีกินดีของประชาชน นั่นหมายความว่ามุ่งผลประโยชน์ให้กับนักลงทุนมากกว่าคนส่วนใหญ่ในประเทศ (Haque, 2001, p. 68)

ด้านที่สี่ ปัญหาการสูญเสียบทบาทของภาครัฐในฐานะผู้นำ แนวคิดของการมีบทบาทเป็นผู้สนับสนุนแทนที่จะเป็นผู้นำของภาครัฐนี้ได้มีการปฏิบัติในหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย เบลเยียม แคนาดา ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี นิวซีแลนด์ อังกฤษ และสหรัฐฯ โดยเฉพาะในสหรัฐฯ นั้นแนวคิดการสร้างรัฐบาลใหม่ (Reinventing Government) คือการให้ภาครัฐมีหน้าที่และบทบาทเป็นผู้สนับสนุนกำกับเอกชนมากกว่าการควบคุม เช่นเดียวกับประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศ เช่น บังคลาเทศ อินเดีย และมาเลเซีย ที่ส่งเสริมให้ราชการสนับสนุนเอกชนแทนที่จะดำเนินการเสียเอง รวมถึงเกาหลี และไทย ที่ได้ลดบทบาทของการให้บริการภาครัฐลงโดยการจ้างเหมาภาคเอกชนให้ดำเนินการในบางกิจการแทน เป็นต้น (Haque, 2001, p. 70) ซึ่งการดำเนินการในลักษณะนี้เป็นการดำเนินการโดยรัฐจะเป็นเพียงแต่ผู้คอยถือหางเสือ (Steering) ไม่ลงมือดำเนินการเสียเอง (Rowing) (Osborne & Gaebler, 1992)

ด้านสุดท้าย ปัญหาการลดลงของความไว้วางใจจากสาธารณะ จากผลการศึกษาของ Haque (2001) ในสหรัฐฯ แคนาดา ฝรั่งเศส บราซิล ได้ชี้ให้เห็นว่าข้าราชการและประชาชนเกิดความไม่พอใจและไม่ไว้วางใจภาครัฐ กล่าวคือ แนวคิดเชิงธุรกิจของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้ทำลายธุรกิจท้องถิ่น โดยได้อนุญาตให้มีการลงทุนจากต่างประเทศ การทำลายผู้ผลิตอาหารในท้องถิ่น ทำให้ชาวนา รายย่อยได้รับความเสียหายโดยการตัดเงินอุดหนุนในภาคการเกษตร การกดค่าแรงของแรงงาน การลดอำนาจของสหภาพแรงงาน โดยการแทนที่การจ้างงานแบบถาวรด้วยการจ้างงานแบบชั่วคราว เป็นต้น สำหรับในส่วนราชการเกิดความไม่ไว้วางใจในความมั่นคงจากการทำงาน ซึ่งเป็นผลจากการปฏิรูประบบราชการโดยการทำสัญญาจ้างแบบชั่วคราวแทนที่การแต่งตั้งแบบถาวร เป็นต้น

4. การวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดในทัศนะของผู้เขียน

การวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดในทัศนะของผู้เขียนนั้น ผู้เขียนได้วิเคราะห์เปรียบเทียบจาก 3 กลุ่มแนวคิด คือ แนวคิดของการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เพื่อหาข้อสรุปว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็น “เหล้าเก่าในขวดใหม่” หรือไม่ เพราะเหตุใด โดยใช้หลักเกณฑ์มุมมองที่ปรับปรุงจาก Denhardt and Denhardt (2007) และนราธิป ศรีราม (2556, น. 5-23) ซึ่งผู้เขียนวิเคราะห์เปรียบเทียบได้ดังนี้

มุมมองต่อประชาชนในฐานะผู้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะ แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมมองประชาชนเป็น Client หรือผู้รับบริการ ซึ่งมีรากศัพท์มาจากคำว่า “client” ในภาษาลาติน และ “cliens” ซึ่งหมายถึง การพึ่งพาหรือเป็นผู้ตาม (Denhardt & Denhardt, 2007, p. 57) ด้วยเหตุนี้ผู้รับบริการจึงเป็นผู้ที่รอคอยการช่วยเหลือจากรัฐบาล ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่ารัฐจะจัดบริการใดให้กับผู้รับบริการบ้าง ในขณะที่แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ มองประชาชนเป็นพลเมือง (Citizen) ที่ภาครัฐต้องเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการบริการสาธารณะ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคหรือความเป็นธรรมในสังคม และในส่วนของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้มองประชาชนเป็นลูกค้า (Customer) โดยมีฐานความคิดว่าคนจะเลือกหรือตัดสินใจโดยคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดที่ตนเองจะได้รับ ดังนั้น การบริหารและการบริการต่างๆ ของรัฐจึงต้องเน้นการสนองตอบต่อความต้องการและความพึงพอใจของลูกค้าเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้น ในประเด็นนี้จะเห็นได้ว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะมีมุมมองต่อประชาชนในฐานะผู้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะที่คล้ายกับแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม คือมองประชาชนในฐานะ

ผู้รับบริการเช่นเดียวกันและรัฐจะส่งมอบบริการที่ดีที่สุดให้ แต่จะแตกต่างกันตรงที่แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเองภายใต้กฎระเบียบที่เคร่งครัดและเน้นวิธีการที่ดีที่สุดเพื่อประโยชน์ของประชาชน ขณะที่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ มองว่ารัฐควรลดบทบาทลงและให้เอกชนดำเนินการแทนเพื่อให้เกิดการแข่งขันกันในการมอบบริการสาธารณะให้กับประชาชนบนพื้นฐานของความพึงพอใจสูงสุดของลูกค้า โดยประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะเช่นเดียวกับแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่

มุมมองต่อผลประโยชน์สาธารณะ แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมมีฐานการคิดแบบปฏิฐานนิยม (Positivism) โดยมองว่าผลประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งที่จะพบได้ในกระบวนการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล เพื่อที่จะส่งผลให้การนำเจตจำนงสาธารณะ (Public Will) ไปปฏิบัติบรรลุเป้าหมายได้โดยอัตโนมัติ ตามแนวคิดปฏิฐานนิยมจึงต้องมีการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างการเมืองกับการบริหารออกจากกันอย่างชัดเจน โดยนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งจะทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายหรือประโยชน์สาธารณะที่สังคมควรจะได้รับ ในขณะที่ข้าราชการจะเป็นผู้นำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ โดยจะต้องยึดหลักความเป็นไม่ลำเอียง และประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น วิธีการบริหารภาครัฐที่ดีที่สุด (The Best Way) จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องนำไปปฏิบัติเพื่อให้ได้ประสิทธิภาพของงานมากที่สุด ในขณะที่แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่มองว่าผลประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องสำคัญ ดังนั้น แนวคิดนี้จึงต้องการพลเมืองที่มีความตื่นตัว (Active Citizen) เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในประโยชน์สาธารณะที่สังคมควรจะได้รับร่วมกัน และในส่วนของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้ประยุกต์แนวคิดทฤษฎีทางเลือกสาธารณะและการจัดการในภาคเอกชนมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ โดยประชาชนเปรียบเสมือนลูกค้าซึ่งสามารถตัดสินใจเลือกได้บนพื้นฐานของผลประโยชน์ส่วนตัว (Denhardt & Denhardt, 2007, p. 76) ด้วยเหตุนี้แนวคิดนี้จึงให้ความสำคัญกับทางเลือกของแต่ละปัจเจกมากกว่าแนวคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น ในประเด็นนี้จะเห็นได้ว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะมีมุมมองต่อผลประโยชน์สาธารณะที่แตกต่างจากแนวคิดอื่นๆ อย่างสิ้นเชิง โดยมองว่าประโยชน์ที่ประชาชนแต่ละคนจะได้รับนั้น ประชาชนจะเลือกบนพื้นฐานของประโยชน์ส่วนบุคคล คือเน้นความเป็นปัจเจกมากกว่าสาธารณะ ในขณะที่แนวคิดอื่นกลับให้ความสำคัญกับประโยชน์สาธารณะมากกว่ามุมมองต่อบทบาทของนักบริหารงานภาครัฐหรือข้าราชการ แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม จะให้ความสำคัญกับรัฐบาลและนักบริหารงานในภาครัฐ ในการดำเนินกิจการสาธารณะด้วยตนเอง บทบาทดังกล่าวเปรียบได้กับที่ Nelissen, Bemelmans Videc, Godfroij, and de Goede (1999, cited in Denhardt & Denhardt, 2007, p. 83) ได้กล่าวว่าเป็นเหมือนหางเสือหรือผู้คอยกำหนด

ทิศทางของสังคม (Steering of Society) ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการบริการสาธารณะได้โดยผ่านกระบวนการของการเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่เป็นรัฐบาล และหลังจากการเลือกตั้งไปแล้วก็เป็นการยากที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมได้ เพราะถือว่าประชาชนได้มอบอำนาจในการตัดสินใจให้แก่ตัวแทนไปแล้ว ดังนั้น ประชาชนจึงมีฐานะเป็นเสมือนผู้รับบริการจากภาครัฐแต่เพียงอย่างเดียว ในขณะที่แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ มองบทบาทของนักบริหารภาครัฐหรือข้าราชการในฐานะเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง คอยกระตุ้นให้พลเมืองเกิดความตื่นตัว บทบาทของภาครัฐจึงเป็นผู้ที่สนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการกิจการสาธารณะต่างๆ อย่างไรก็ตาม สำหรับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ บทบาทของนักบริหารงานภาครัฐหรือข้าราชการเป็นเหมือนผู้ประกอบการนโยบาย (Policy Entrepreneur) ที่ต้องสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในฐานะลูกค้าของรัฐ โดยการพยายามผลักดันทางเลือกนโยบายให้มีความหลากหลายมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้เข้าสู่สังคม และการโอนอำนาจในการส่งมอบบริการสินค้าและบริการของรัฐสู่ประชาชนไปให้หน่วยงานภาคเอกชนดำเนินการแทน ดังนั้น ในประเด็นนี้จะเห็นได้ว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะลดบทบาทของนักบริหารงานภาครัฐหรือข้าราชการลงเมื่อเทียบกับแนวคิดอื่นๆ กล่าวคือ ภาครัฐเป็นเสมือนผู้ประกอบการที่อาจโอนอำนาจให้ภาคเอกชนได้จัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนได้ ในขณะที่แนวคิดอื่นๆ ภาครัฐจะมีบทบาทโดยตรงในการส่งมอบบริการสาธารณะให้กับประชาชน

มุมมองต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมมองว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติก็คือการบริหารงานภาครัฐที่ดำเนินการโดยนักบริหารหรือข้าราชการซึ่งเป็นเรื่องที่แยกต่างหากจากกระบวนการนโยบายที่เป็นหน้าที่ของนักการเมือง ซึ่งจะเน้นหลัก “ประสิทธิภาพ” โดยต้องใช้วิธีการที่ดีที่สุด (The Best Way) ซึ่งหมายถึงการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจ การสั่งการอย่างเป็นขั้นตอนจากระดับบริหารไปสู่ระดับปฏิบัติการสู่ผู้รับบริการในระดับล่าง (Top-Down) และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน (Denhardt & Denhardt, 2007, p. 111) ดังนั้น ในกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้น จึงต้องมีกระบวนการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ซึ่งสามารถทำนายผลการดำเนินการได้ เน้นการควบคุมพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ เน้นความเป็นทางการและขั้นตอนตามกฎหมายระเบียบที่มีอยู่ ในขณะที่แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ผู้มีบทบาทหลักในแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นแผนและโครงการต่างๆ คือ ข้าราชการและหน่วยงานของรัฐ โดยเพิ่มโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการด้วย อย่างไรก็ตาม แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มองว่ากระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้นรัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการเองโดยตรง แต่รัฐทำหน้าที่เพียงเป็นผู้กำหนดทิศทางการดำเนินการเท่านั้น ซึ่งจะดำเนินการโดยรูปแบบการโอน

กิจการให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) และการร่วมกันผลิตระหว่างรัฐกับเอกชน (Coproduction) (Osborne & Gaebler, 1992, p. 42) ดังนั้น ในประเด็นนี้จะเห็นได้ว่าแต่ละแนวคิดจะมีมุมมองที่แตกต่างกัน โดยแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มองว่าภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการเอง แต่อาจโอนอำนาจให้เอกชนดำเนินการแทน หรือให้เอกชนแข่งขันกันตามหลักกลไกตลาด ขณะที่แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม เน้นกฎระเบียบที่เคร่งครัด เน้นขั้นตอนที่ถูกต้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

มุมมองต่อความรับผิดชอบต่อสังคม แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมมีการทำงานที่ยึดกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน การทำงานตามสายบังคับบัญชา ตลอดจนการใช้ดุลยพินิจที่จำกัด เน้นการทำงานตามขั้นตอนและโครงสร้างองค์การตามสายการบังคับบัญชาที่สูงกว่า มองว่าความรับผิดชอบและการตอบสนองต่อสาธารณะเป็นสิ่งไม่จำเป็น ทั้งนี้ ภาคพลเมืองมีบทบาทน้อยมากในการบริหารนโยบายสาธารณะ ในขณะที่แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่มุ่งเน้นให้นักบริหารงานภาครัฐจัดบริการสาธารณะและให้บริการที่คำนึงถึงความเสมอภาค แนวคิดนี้มีมุมมองเชิงบวกต่อระบบราชการและบทบาทของข้าราชการในฐานะเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) เน้นค่านิยมในการบริหารแบบประชาธิปไตย ประชาชนสามารถตรวจสอบนักการเมืองและระบบราชการได้ ขณะที่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีการวางมาตรฐานผลการปฏิบัติงานและผลลัพธ์เป็นสำคัญ เน้นความรับผิดชอบต่อลูกค้า โดยนักบริหารงานภาครัฐต้องเสนอทางเลือกให้กับลูกค้าเพื่อให้ได้รับความพึงพอใจมากที่สุด และใช้การแปรรูปกิจกรรมของรัฐให้เป็นกิจกรรมของเอกชน ดังนั้น ในประเด็นนี้จะเห็นได้ว่าแต่ละแนวคิดจะมีมุมมองที่แตกต่างกัน โดยแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มองว่าความรับผิดชอบต่อสังคมคือการเสนอทางเลือกต่างๆ เพื่อให้ลูกค้าเกิดความพึงพอใจสูงสุด ขณะที่แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมเน้นไปที่กฎระเบียบที่เคร่งครัดมากกว่าการสนองตอบต่อสาธารณะ และแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ซึ่งมองว่าความรับผิดชอบต่อสังคมคือการคำนึงถึงหลักความเสมอภาค ความเป็นธรรม ในการรับบริการต่างๆ จากรัฐ

มุมมองต่อคุณค่าของผู้ปฏิบัติงานในองค์กร งานบริหารงานบุคคลตามแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม พนักงานจะทำงานให้ก็ต่อเมื่อได้รับเงินค่าจ้าง และเมื่อได้ผลงานที่ไม่ดีก็จะถูกลงโทษ และการทำงานเน้นทำตามคำสั่งมากกว่าการมีความคิดสร้างสรรค์ และให้ความสำคัญกับผลผลิตมากกว่าคุณค่าของคน กระบวนการทำงานตกอยู่ภายใต้โครงสร้างขององค์การและผู้เชี่ยวชาญ ลูกจ้างและพนักงานถือเป็นต้นทุนในกระบวนการผลิต ดังนั้นในส่วนของเงินเดือนและการจูงใจจึงอยู่ในระดับต่ำเพื่อลดต้นทุน ขณะที่แนวคิดการบริหารงาน

ภาครัฐแนวใหม่ มองว่านักบริหารงานภาครัฐทำงานโดยผ่านการบริหารนโยบาย แผน และโครงการ ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ตามสิทธิ์ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญทั้งทางตรงและทางอ้อม ขณะที่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะเน้นการใช้แรงจูงใจในการเพิ่มผลิตภาพมากกว่าที่จะเน้นคุณค่าของบุคคล และผู้ปฏิบัติงานจะอยู่ในรูปแบบของสัญญาจ้าง ดังนั้น ในประเด็นนี้จะเห็นได้ว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะมีมุมมองต่อคุณค่าของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรที่คล้ายกับแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม คือมองว่าผู้ปฏิบัติงานในองค์กรต้องปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพถึงจะได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทน หากปฏิบัติงานไม่เกิดประสิทธิภาพอาจถูกพิจารณาให้ออกจากการปฏิบัติงาน ซึ่งถือเป็นการลงโทษ หรือให้ออกเพราะไม่เป็นไปตามสัญญาว่าจ้าง เป็นต้น ทั้งนี้ จะแตกต่างจากแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ที่การปฏิบัติงานจะเน้นให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจร่วมด้วย มากกว่าการพิจารณาที่ประสิทธิภาพของงานของผู้ปฏิบัติเพียงอย่างเดียว

ตารางที่ 2 วิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิด OPA, NPA, NPM

หลักเกณฑ์มุมมอง	แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม	แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่	แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่
1) มุมมองต่อประชาชนในฐานะผู้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะ	เป็นผู้รอรับบริการ และไม่มีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ	เป็นพลเมืองที่สามารถมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะได้	เป็นลูกค้าที่รัฐต้องคำนึงถึงความพึงพอใจสูงสุด และไม่มีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ
2) มุมมองต่อผลประโยชน์สาธารณะ	เป็นผลผลิตจากการตัดสินใจทางการเมือง	ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในผลประโยชน์สาธารณะ	ผลจากการรวบรวมผลประโยชน์ของแต่ละปัจเจกบุคคล
3) บทบาทของนักบริหารงานภาครัฐ/ข้าราชการ	ดำเนินการกิจการสาธารณะด้วยตนเอง	ดำเนินการกิจการสาธารณะด้วยตนเอง โดยกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วย	เน้นให้ภาคเอกชนรับดำเนินการแทน และเน้นการแข่งขัน
4) มุมมองต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ	ข้าราชการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ ในรูปของแผนงาน เน้นขั้นตอน	ข้าราชการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วม	ให้เอกชนหรือหน่วยงานอื่นเป็นผู้ดำเนินการแทน รัฐทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแล

หลักเกณฑ์มุมมอง	แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม	แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่	แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่
5) มุมมองในความรับผิดชอบต่อสังคม	ผู้บริหารงานภาครัฐเน้นตอบสนองต่อนโยบายของฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง เน้นระเบียบมากกว่าการรับผิดชอบต่อสังคม	คำนึงถึงความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกันในสังคม ประชาชนสามารถตรวจสอบได้	เน้นเสนอทางเลือกเพื่อให้ลูกค้ามีความพึงพอใจสูงสุด
6) มุมมองต่อคุณค่าของผู้ปฏิบัติงานในองค์กร	พนักงานถือเป็นต้นทุนขององค์กร มีการปฏิบัติงานตามค่าจ้าง และยึดกฎระเบียบเป็นที่ตั้ง	การปฏิบัติงานมีอิสระในการแปลงนโยบายไปสู่แผน โดยประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการได้	ผู้ปฏิบัติงานจะอยู่ในสถานะสัญญาจ้าง เน้นการลดขนาดองค์กรของรัฐ

ที่มา: เกณฑ์มุมมองการเปรียบเทียบปรับปรุงจาก Denhardt and Denhardt (2007) และนราธิป ศรีราม (2556, น. 5-23)

5. บทสรุป

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา ได้เกิดข้อถกเถียงของนักวิชาการในประเด็นแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ว่าตามหลักเหตุผลจริงๆ ก็ไม่มีอะไรใหม่ เป็นเพียงการนำหลักการของการจัดการภาครัฐมาใช้ในขอบเขตที่กว้างขวางขึ้น นอกจากนี้ จากการศึกษาข้อวิพากษ์ของนักวิชาการต่อการจัดการภาครัฐแนวใหม่ข้างต้นชี้ให้เห็นว่า แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นเป็นแนวคิดที่ไม่มีความชัดเจนในแง่ของทฤษฎี ซึ่งถูกโจมตีว่าไม่มีอะไรใหม่จริง ไม่มีนิยามที่ชัดเจน ไม่มีแก่นของแนวคิดที่แน่นอนและหลักปฏิบัติที่สอดคล้องกัน นอกจากนี้ การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปใช้ในประเทศต่างๆ ก็ได้เกิดข้อวิพากษ์จากนักวิชาการว่าได้เกิดปัญหาหลายประการ ได้แก่ ปัญหาทางด้านจริยธรรม ปัญหาการแทรกแซงทางการเมือง ปัญหาความไม่เท่าเทียมของการให้บริการ ปัญหาการสูญเสียบทบาทของภาครัฐในฐานะผู้นำ ปัญหาการลดลงของความไว้วางใจจากสาธารณะ เป็นต้น ขณะที่ในทัศนะของโพสต์โมเดิร์นมองว่าความใหม่จริงๆ อาจอยู่ที่ความสามารถในการสร้างสัญลักษณ์ให้คนยอมรับจนกระทั่งมีความเป็นจริงมากกว่าตัวมันเอง ซึ่งเป็นผลมาจากชัยชนะในสงครามสื่อสมัยใหม่มากกว่าอย่างอื่น ด้วยเหตุนี้จึงไม่ผิดอะไรหาก Frederickson จะเปรียบเปรยว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็คือ “เหล้าเก่าในขวดใหม่”

อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้เขียนได้วิเคราะห์เอกสารต่างๆ จากแนวคิดของนักวิชาการที่หลากหลายแล้ว ผู้เขียนกลับมีความคิดเห็นและมุมมองที่แตกต่างจาก Frederickson โดยมีความคิดเห็นว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่แท้จริงแล้ว “ไม่ใช่เหล้าเก่าในขวดใหม่” เนื่องจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวคิดที่มีเป้าหมายเพื่อมุ่งพัฒนาการทำงานของระบบราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ลดระบบราชการที่มีกฎเกณฑ์และระเบียบที่มากเกินไป ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ส่งผลเสียต่อการทำงานของบุคลากรที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่จะต้องตกอยู่ในกับดักของระบบที่ไม่เหมาะสม และเพื่อปฏิรูปการทำงานให้สอดคล้องกับสภาพวิกฤติทางเศรษฐกิจและการคลังของกลุ่มประเทศตะวันตกในขณะนั้น ประกอบกับมีการพัฒนาด้านเทคโนโลยีการสื่อสารในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 ถึงต้นศตวรรษที่ 21 ซึ่งส่งผลดีต่อข้อมูลข่าวสารที่มีระบบการกลั่นกรองที่ดี มีความน่าเชื่อถือ และการสื่อสารมีความรวดเร็วขึ้น และที่สำคัญที่สุดคือการมีหน่วยงานให้คำปรึกษาด้านการจัดการ อย่างเช่น องค์การสหประชาชาติ ซึ่งมีส่วนในการกระตุ้นและขับเคลื่อนให้มีการปฏิรูประบบราชการในหลายประเทศ ฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวคิดที่ผสมผสานรวมหลายอย่างไว้ในนั้น โดยเฉพาะเทคนิคการจัดการสมัยใหม่เพื่อลดปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานภาครัฐแบบเดิม เช่น การนำแนวคิดของภาคเอกชนมาใช้ โดยการลดขนาดองค์กร การรื้อปรับระบบ การแปรรูปกิจกรรมของรัฐให้เป็นกิจกรรมของเอกชน การปรับปรุงอย่างต่อเนื่องโดยเน้นประสิทธิภาพของสินค้าและบริการ ตลอดจนความพึงพอใจสูงสุดของประชาชนที่เป็นเสมือนผู้รับบริการ รวมถึงมุมมองที่มีต่อผู้ปฏิบัติงานในลักษณะสัญญาจ้าง ซึ่งแนวคิดเหล่านี้ถือเป็นสิ่งใหม่ที่แนวคิดก่อนหน้านั้นไม่ว่าจะเป็นแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม หรือแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ก็ไม่ได้มีการกล่าวถึงมาก่อน แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่ามีบางมุมมองของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่คล้ายกับแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม เช่น การมองประชาชนเป็นผู้รับบริการที่หน่วยงานภาครัฐต้องส่งมอบบริการสาธารณะที่ดีที่สุดให้ ตลอดจนการเน้นประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าของการให้บริการ และจะแตกต่างจากแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ที่ให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมกันในสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะพลเมืองที่มีอำนาจในการบริหารจัดการผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งสิ่งเหล่านี้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่ได้กล่าวถึง

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความคิดเห็นว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ไม่ใช่เหล้าเก่าในขวดใหม่เสียทั้งหมด แต่เป็น “เหล้าใหม่” ที่อาจมีบางรสชาติคล้ายคลึงกับเหล้าเดิม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกระบวนทัศน์ของผู้ชิมมากกว่า ว่าจะมองจากมุมมองหรือใช้หลักการใดเป็นตัวตั้งในการวิเคราะห์

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

นราธิป ศรีราม. (2556). *การสังเคราะห์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2545). *การปฏิรูประบบราชการภายใต้กระแสการจัดการภาครัฐใหม่และข้อวิพากษ์*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2553). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.

อุษณี มงคลพิทักษ์สุข. (2555). แนะนำหนังสือ การบริหารปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21 Public Governance. *วารสารร่มพฤกษ์ มหาวิทยาลัยเกริก, 30*(3), 175-188.

ภาษาอังกฤษ

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18*(4), 543-571.

Bowornwathana, B. (2010). Minnowbrook IV in 2028: From American Minnowbrook to Global Minnowbrook. *Public Administration Review, 70*(1), 64-68.

DeLeon, L., & Denhardt, R. B. (2000). The Political Theory of Reinvention. *Public Administration Review, 60*(2), 89-97.

Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2007). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: M.E. Sharpe.

Fox, C. J. (1996). Reinventing Government as Postmodern Symbolic Politic. *Public Administration Review, 56*(3), 256-262.

Frederickson, G. H. (1971). Toward a New Public Administration. In Shafritz, J. M. (Ed.). *Classic of Public Administration* (pp. 294-305). Wadsworth: Cengage Learning.

Frederickson, G. H. (1996). Comparing The Reinventing Government Movement with the New Public Management. *Public Administration Review, 56*(3), 263-270.

Goodnow, F. J. (1900). Politics and Administration. In Shafritz, J. M. (Ed.). *Classic of Public Administration* (pp. 29-31). Wadsworth: Cengage Learning.

Gruening, G. (2001). Origin and Theoretical Basis of New Public Management. *International Public Management Journal, 4*(1), 1-25.

Gulick, L. H. (1937). Notes on the Theory of Organization. In Gulick, L., & Urwick, L. (Eds.). *Papers on the Science of Administration* (pp. 3-45). New York: Institute of Public Administration.

Haque, S. M. (2001). The Diminishing Publicness of Public Service Under the Current Mode of Governance. *Public Administration Review, 61*(1), 65-82.

Henry, N. (2010). *Public Administration and Public Affairs*. New York: Longman.

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons?. *Public Administration, 69*(1), 3-19.

Larbi, G. A. (1999). *The New Public Management Approach and Crisis States*. Geneva: UNRISD.

Maor, M. (1999). The Paradox of Managerialism. *Public Administration Review, 59*(1), 5-18.

McGettigan, T. (2011). *Good Science: The Pursuit of Truth and The Evolution of Reality*. MD: Lexington Books.

Nelissen, N., Bemelmans Videc, M. L., Godfroij, A., & de Goede, P. (1999). *Renewing Government*. Utrecht: International Books.

Organization for Economic Cooperation and Development. (1991). *Public Management*. Paris: OECD.

Organization for Economic Cooperation and Development. (1996). *Public Management*. Paris: OECD.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. New York: Addison-Wesley.

Osborne, S. P. (2010). Introduction the (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?. In Osborne, S. P. (Ed.). *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (pp 1-16). London: Routledge.

Taylor, F. W. (1912). Scientific Management. In Shafritz, J. M. (Ed.). *Classic of Public Administration* (pp. 37-39). Wadsworth: Cengage Learning.

Weber, M. (1922). Bureaucracy. In Shafritz, J. M. (Ed.). *Classic of Public Administration* (pp. 44-49). Wadsworth: Cengage Learning.

White, L. D. (1926). Introduction to The Study of Public Administration. In Shafritz, J. M. (Ed.). *Classic of Public Administration* (pp. 50-57). Wadsworth: Cengage Learning.

Wilson, W. (1887). The Study of Administration. In Shafritz, J. M. (Ed.). *Classic of Public Administration* (pp. 16-28). Wadsworth: Cengage Learning.

แนวทางการจัดทำต้นฉบับบทความ
เพื่อส่งขอรับการพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

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

1. ประเภทของบทความ และขอบเขตเนื้อหาของบทความที่รับตีพิมพ์

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เปิดรับบทความทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ ซึ่งมีเนื้อหาทางด้านรัฐศาสตร์ การเมืองการปกครอง การระหว่างประเทศ และรัฐประศาสนศาสตร์ ตามประเภทต่าง ๆ ดังนี้

1) บทความวิจัย (Research article)
2) บทความวิชาการ (Academic article)
3) บทความปริทัศน์ (Reviewed articles)
4) บทวิจารณ์หนังสือ (Book review)
5) บทความพิเศษ (Special article) หรือบทความรับเชิญ (Invited article)

2. คุณลักษณะของบทความที่รับตีพิมพ์

1) บทความที่มีความยาวประมาณ 15-20 หน้า กระดาษ A4 ไม่รวมรูปภาพและตาราง และสำหรับบทความประเภท บทความปริทรรศน์ 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) ไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ที่ใดมาก่อน (Redundant publication) หากเป็นบทความที่เคยนำเสนอในที่ประชุมวิชาการ หรืองานสัมมนาวิชาการที่ใดที่หนึ่งมาก่อน หรือเป็นบทความที่เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ หรือการแปลงานจากภาษาอื่น จะต้องมีการอ้างอิงโดยระบุไว้ในเชิงอรรถ และบทความนั้นจะต้องมีการปรับแก้ให้เป็นไปตามมาตรฐานทางวิชาการ
3) ผู้เขียนบทความจะต้องไม่ส่งบทความเพื่อขอรับการพิจารณาตีพิมพ์มากกว่าหนึ่งวารสารในเวลาเดียวกัน (Simultaneous submission)
4) จะต้องไม่เป็นบทความที่ละเมิด หรือคัดลอกผลงานของผู้อื่น (Plagiarism) รวมถึงการคัดลอกผลงานตนเองโดยมิชอบ (self-plagiarism)

5) จะต้องเป็นบทความที่มีการจัดรูปแบบ และจัดเตรียมข้อมูลครบถ้วนตามรายละเอียดที่กำหนดในเอกสารฉบับนี้
6) ในวารสารแต่ละฉบับอาจมีบทความพิเศษ (Special Article) หรือบทความรับเชิญ (Invited Article) ที่ไม่จำเป็นต้องผ่านการพิจารณาคุณภาพจากผู้ทรงคุณวุฒิ

3. การส่งบทความเพื่อขอรับการพิจารณาลงตีพิมพ์

ขอให้ผู้เขียนนำส่งเอกสาร / ข้อมูล ดังรายการด้านล่าง

1) แบบฟอร์มนำส่งบทความ ซึ่งผู้เขียนรับรองว่าบทความที่นำส่งมานั้นเป็นผลงานของผู้เขียนเอง ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน และไม่อยู่ระหว่างเสนอให้วารสารอื่นพิจารณา จำนวน 1 ฉบับ (ดาวน์โหลดแบบฟอร์มได้ที่ https://so05.tci-thaijo.org/index.php/polscicmujournal)
2) ไฟล์ดิจิตอลของ
   (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 วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสน-ศาสตร์ เว็บไซต์ https://so05.tci-thaijo.org/index.php/polscicmujournal

ติดต่อสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่

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

4. การจัดเตรียมต้นฉบับบทความ

4.1 รูปแบบของตัวอักษร

ขอให้ผู้เขียนใช้ตัวอักษรที่มีขนาด ชนิด และการจัดรูปแบบ ดังนี้

รายการ	ภาษาไทย (TH Sarabun PSK)			English (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)	■ ระบุชื่อผู้แต่งทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ■ ไม่ควรระบุตำแหน่งทางวิชาการ ยศ ตำแหน่งทางทหาร คำนำหน้าชื่อ รวมทั้งสถานภาพ (อาทิ นักศึกษาปริญญาเอก, อาจารย์ที่ปรึกษา, คณบดี) ทั้งที่ด้านหน้าและท้ายชื่อผู้แต่ง
สังกัดผู้แต่ง / Affiliation (s)	■ ระบุข้อมูลสถานะ หรือตำแหน่งทางวิชาการ และชื่อหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัด<u>ในเชิงอรรถ</u> โดยเรียงจากหน่วยงานระดับต้นไปจนถึงหน่วยงานหลัก แล้วจึงระบุจังหวัด รหัสไปรษณีย์ ประเทศ และอีเมล (ขอให้ระบุอีเมลอย่างน้อยสำหรับผู้แต่งหลัก (Corresponding author)) ■ หากหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัดเป็นภาษาไทย ให้ระบุรายละเอียดหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัดเป็นภาษาอังกฤษ ในบรรทัดถัดจากชื่อหน่วยงานที่สังกัดภาษาไทย
บทคัดย่อ / Abstract	■ บทคัดย่อภาษาไทย ควรมีเพียง 1 ย่อหน้า ความยาวไม่เกิน 250 คำ ■ บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ควรมีเพียง 1 ย่อหน้า ความยาวไม่เกิน 150-250 คำ และมีเนื้อหาสอดคล้องกับบทคัดย่อภาษาไทย โดยในบทคัดย่อจะต้องประกอบไปด้วย (1) ความสำคัญของการศึกษา (main argument or thesis statement) (2) วัตถุประสงค์ (research purpose) (3) ระเบียบวิธีวิจัย/วิธีการศึกษา (research methodology) หรือกรอบแนวคิด (conceptual framework) (4) ผลการวิจัยหรือผลการศึกษา (research finding) หรือข้อค้นพบที่สำคัญ (main finding) หรือข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (5) สรุปและประโยชน์ที่ได้จากการศึกษา (conclusion and contribution)
คำสำคัญ / Keywords	ระบุคำสำคัญจำนวนไม่เกิน 5 คำ โดยคำสำคัญแต่ละคำ ให้แสดงทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษซึ่งมีความหมายตรงกัน
เนื้อหา / Content	■ ควรประกอบด้วยส่วนของความนำ เนื้อหา และบทสรุป ■ การใช้คำศัพท์เฉพาะทางวิชาการ (1) กรณีคำภาษาอังกฤษที่มีการใช้ทับศัพท์ภาษาไทยอย่างแพร่หลาย ให้เขียนเป็นภาษาไทยตามที่มีการบัญญัติศัพท์ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน โดยไม่ต้องแสดงคำศัพท์ภาษาอังกฤษประกอบ อาทิ อินเทอร์เน็ต อิเล็กทรอนิกส์ (2) กรณีคำภาษาอังกฤษที่ยังไม่มีการใช้แพร่หลาย ให้เขียนคำแปลภาษาไทย หรือคำทับศัพท์ โดยแสดงคำศัพท์ภาษาอังกฤษ และอักษรย่อ (ถ้ามี) ประกอบใน

รายการ	คำอธิบาย
	วงเล็บ ทั้งนี้ การเขียนคำศัพท์ภาษาอังกฤษในวงเล็บ ให้ใช้ตัวพิมพ์เล็กทั้งหมด ยกเว้นคำที่มีอักษรย่อหรือคำเฉพาะ จึงจะขึ้นต้นคำด้วยตัวพิมพ์ใหญ่ และควรเขียนคำภาษาอังกฤษกำกับครั้งแรกเพียงครั้งเดียวครั้งต่อๆ ไปไม่จำเป็นต้องเขียนภาษาอังกฤษกำกับอีก เช่น องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) (3) กรณีที่คำทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษที่มีการใช้อักษรย่อ ให้ระบุคำเต็มและอักษรย่อในครั้งแรกที่มีการกล่าวถึง และครั้งต่อไปให้ใช้อักษรย่อเพียงอย่างเดียว อาทิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ครั้งต่อไปใช้ อปท., องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ครั้งต่อไปใช้ UN ■ การแสดงตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ (1) ให้แสดงชื่อตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ ด้านบนตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ และใส่หมายเลขกำกับตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ โดยเรียงตามลำดับการนำเสนอในเนื้อเรื่อง (2) หากเป็นตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพที่อ้างอิงมาจากแหล่งข้อมูลอื่นให้อ้างอิงที่มาโดยแสดงที่มาไว้ใต้ตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ (ใช้รูปแบบการอ้างอิงแบบนามปี) และดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับลิขสิทธิ์ (3) หากมีหมายเหตุประกอบตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ ให้ใส่หมายเหตุไว้บรรทัดใต้ที่มา ■ เชิงอรรถ (footnote) ในเนื้อหา ใช้สำหรับการอธิบายขยายความจากในเนื้อหาเท่านั้น ไม่ใช้สำหรับการอ้างอิงเอกสารในเนื้อเรื่อง (การอ้างอิงเอกสารในเนื้อเรื่องใช้รูปแบบการอ้างอิงในเนื้อหา (In-text citation))
การอ้างอิงเอกสารในเนื้อหา / In-text citation	ใช้รูปแบบการอ้างถึงในเนื้อหา (In-text citation) แบบนามปี (Name-and-year system) ในระบบ American Psychological Association 6th edition (APA6) (ดูรายละเอียดในหัวข้อ การอ้างถึงในเนื้อหาและการลงรายการเอกสารอ้างอิง)
เอกสารอ้างอิง / References	■ ให้แสดงรายการเอกสารอ้างอิงตอนท้ายของบทความ โดยใช้รูปแบบเอกสารอ้างอิงในระบบ APA โดยผู้เขียนต้องตรวจสอบข้อมูลการอ้างอิงให้ครบถ้วนสมบูรณ์ รวมทั้งรายการเอกสารอ้างอิงจะต้องครอบคลุมรายการที่มีการอ้างอิงในเนื้อหา ■ ให้แสดงรายการเอกสารอ้างอิงโดยเรียงลำดับตามตัวอักษร และให้เรียงรายการเอกสารอ้างอิงที่เป็นสิ่งพิมพ์ภาษาไทยก่อน แล้วจึงตามด้วยรายการเอกสารอ้างอิงที่เป็นสิ่งพิมพ์ภาษาต่างประเทศ ■ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ไม่รับผิดชอบต่อเนื้อหาที่นำมาจากเว็บไซต์ภายนอกที่ถูกอ้างอิงในบทความในวารสาร ความถูกต้องของ URL ที่ถูกอ้างนั้นสามารถสืบค้นได้เมื่อวันที่ผู้เขียนเขียนบทความ

4.3 การอ้างถึงในเนื้อหา และการลงรายการบรรณานุกรม

4.3.1 การอ้างถึงในเนื้อหาแบบนามปี ในระบบ APA

(1) การอ้างถึงในเนื้อหาแบบนามปี ในระบบ APA สามารถทำได้ ดังนี้

- อ้างถึงโดยชื่อผู้แต่งอยู่ในเนื้อความ เช่น เก่ง เขียนดี (2559, น. 1) ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ..., Smith (2016) defines public policy as...,
- อ้างถึงโดยลงรายการชื่อผู้แต่ง, ปี, เลขหน้าในเครื่องหมายวงเล็บ เช่น (เก่ง เขียนดี, 2559, น. 1), (Smith, 2016, p. 1)

(2) กรณีผู้แต่ง 1 คน ผู้แต่งที่เป็นชาวไทยให้ใส่ทั้งชื่อ และนามสกุล หากผู้แต่งเป็นชาวต่างประเทศ ให้ใส่เฉพาะนามสกุล อาทิ (เก่ง เขียนดี, 2559, น. 1), (Smith, 2016, p. 1)

(3) กรณีผู้แต่ง 2 คน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่งทั้งสองคนทุกครั้งที่อ้าง โดยผู้แต่งชาวไทยให้คั่นระหว่างชื่อด้วยคำว่า “และ” เช่น (เก่ง เขียนดี และขยัน อดทน, 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, ขยัน อดทน, และมานะ พยายาม, 2559, น. 1) ครั้งถัดไป (เก่ง เขียนดี และคณะ, 2559, น. 3), ครั้งแรก (Smith, Adam, & Potter, 2016, p. 101) ครั้งถัดไป (Smith et al., 2016, p. 102)

(5) กรณีผู้แต่ง 7 คนขึ้นไป ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่ง คนที่ 1 และตามด้วยคำว่า “และคณะ” สำหรับผู้แต่งภาษาไทย และ “et al.” สำหรับผู้แต่งชาวต่างชาติ เช่น (เก่ง เขียนดี และคณะ, 2559, น. 1) , (Smith et al., 2016, p. 101)

(6) สิ่งพิมพ์คนละรายการ พิมพ์คนละปี แต่มีผู้แต่งคนเดียวกัน หรือกลุ่มเดียวกัน และผู้เขียนต้องการอ้างถึงพร้อมๆ กัน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่ง ตามด้วยปีที่พิมพ์ โดยเรียงลำดับปีที่พิมพ์จากเก่าไปใหม่ และคั่นระหว่างปีด้วยเครื่องหมาย “,” เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555, 2559), (Smith, 2014, 2016)

(7) สิ่งพิมพ์คนละรายการ พิมพ์ปีเดียวกัน แต่มีผู้แต่งคนเดียวกัน หรือกลุ่มเดียวกัน และผู้เขียนต้องการอ้างถึงพร้อมๆ กัน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่ง ตามด้วยปีที่พิมพ์ โดยลงอักษร ก, ข, ค กำกับหลังปีที่พิมพ์สำหรับผู้แต่งคนไทย และ a, b, c สำหรับผู้แต่งชาวต่างประเทศ และคั่นระหว่างปีด้วยเครื่องหมาย “,” เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555ก, 2555ข), (Smith, 2014a, 2014b)

(8) การอ้างถึงสิ่งพิมพ์หลายรายการ ผู้แต่งต่างกัน พร้อมกัน ให้คั่นแต่ละรายการด้วยเครื่องหมาย ";" เรียงลำดับตามตัวอักษรชื่อ (หรือนามสกุล) ผู้แต่ง เช่น (เก่ง เขียนดี, 2559; มานะ พยายาม, 2558), (Adam, 2014; Smith & Potter, 2016)

(9) กรณีผู้แต่งที่เป็นหน่วยงานหรือสถาบัน ให้ลงรายการครั้งแรกด้วยชื่อเต็มของหน่วยงาน/สถาบัน และตามด้วยชื่อย่อในวงเล็บ "[...]" และการอ้างครั้งต่อไปใช้แต่ชื่อย่อ ยกเว้นการอ้างชื่อมหาวิทยาลัยให้ใส่ชื่อเต็มทุกครั้ง เช่น ครั้งแรก (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ [สสส.], 2558) ครั้งถัดไป (สสส., 2558)

(10) กรณีที่เป็นเอกสารไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง ให้แสดงรายการโดยระบุชื่อสิ่งพิมพ์นั้นแทนชื่อผู้แต่ง โดย หากเป็นสิ่งพิมพ์ประเภทบทความ ให้ใส่ชื่อบทความ ในเครื่องหมายอัญประกาศ เช่น ("นโยบายสาธารณะ", 2559) หากเป็นสิ่งพิมพ์ประเภทหนังสือให้ใส่ชื่อหนังสือโดยใช้ตัวเอน เช่น (*มาตรฐานการเผยแพร่ผลงานวิจัยและผลงานทางวิชาการ*, 2555)

(11) กรณีการอ้างถึงสิ่งพิมพ์ที่ปรากฏในเอกสารอื่น ให้ลงรายการโดยภาษาไทยใช้คำว่า "อ้างถึงใน" และภาษาต่างประเทศใช้ "as cited in" เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555 อ้างถึงใน มานะ พยายาม, 2559), (Smith, 2015 as cited in Adam, 2016) ในกรณีนี้ให้ผู้เขียนแสดงรายการเอกสารอ้างอิงท้ายบทความเฉพาะรายการที่ตนเองอ่านมาโดยตรง เช่น จากตัวอย่างรายการเอกสารอ้างอิงท้ายบทความจะมีเฉพาะรายการของ "มานะ พยายาม, 2559" เท่านั้น ไม่ต้องแสดงรายการของ "เก่ง เขียนดี, 2555"

(12) การอ้างถึงข้อมูลจากการสัมภาษณ์ การติดต่อทางโทรศัพท์ หรือทางช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ เช่น อีเมล เว็บบอร์ด ให้ใส่ตำแหน่งงานหรือสถานะของผู้ให้ข้อมูลหรือกลุ่มผู้ให้ข้อมูลตามที่นำเสนอไว้ในการศึกษาวิจัย เช่น ประชาชน/ข้าราชการตามด้วยคำว่า "การสื่อสารส่วนบุคคล" สำหรับชาวไทย และ "personal communication" สำหรับชาวต่างประเทศ เช่น (ผู้บริหารคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 กันยายน 2559), (1st student, personal communication, September 20, 2016) ทั้งนี้ หากผู้เขียนต้องการอ้างอิงชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ข้อมูลโดยเปิดเผยชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้เขียนจะต้องได้รับการอนุญาตจากผู้ให้สัมภาษณ์เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น

4.3.2 การลงรายการบรรณานุกรม ในระบบ APA

- รายการเอกสารที่ปรากฏใน เอกสารอ้างอิง (Reference) ท้ายบทความ จะต้องเป็นรายการเอกสารที่มีการอ้างถึงในเนื้อหาบทความ (Citation in text) เท่านั้น
- การลงรายการบรรณานุกรมสำหรับสิ่งพิมพ์แต่ละประเภท มีรายละเอียดดังนี้

ประเภทสิ่งพิมพ์	รูปแบบการลงรายการบรรณานุกรม
หนังสือ / ตำรา (Book)	ชื่อผู้แต่ง./(ปีที่พิมพ์)./*ชื่อเรื่อง*./สถานที่พิมพ์:/ชื่อสำนักพิมพ์. Author(s)./(year of publication)./*Book title*./Place:/Publisher.
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. ถ้ามีหลายคนใช้ 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./(ปีที่นำเสนอ,/เดือนที่นำเสนอ)./*ชื่อผลงาน*./การนำเสนอในชื่อการประชุมหรือการสัมมนา,/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 และปริญญานิพนธ์ (Thesis)	ชื่อผู้แต่ง./(ปีที่พิมพ์)./*ชื่อวิทยานิพนธ์หรือปริญญานิพนธ์*./(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.
เอกสารอิเล็กทรอนิกส์หรือเอกสารจากฐานข้อมูล (Databases)	ชื่อผู้แต่ง./(ปี)./ชื่อเอกสาร./สืบค้นเมื่อ/วันที่/เดือน/ปี,/จาก/URL (แบบย่อ*) หรือชื่อฐานข้อมูล 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/วัน/เดือน/ปี,/จาก/URL Author./(year of published,/month/day)./*Title*./[Tweet]./Retrieved/mm/dd,/year,/from/URL

- การระบุชื่อผู้แต่ง มีรายละเอียดดังนี้
  (1) ผู้แต่งชาวไทย ลงรายการด้วยชื่อ แล้วตามด้วยนามสกุล และผู้แต่งชาวต่างประเทศลงรายการด้วยนามสกุล ตามด้วยชื่อแรกและชื่อกลางซึ่งใช้อักษรย่อ
  (2) ผู้แต่ง 2 คน ให้ลงชื่อผู้แต่งทุกคน โดยใช้คำว่า “และ” (สำหรับคนไทย) และ “&” (สำหรับชาวต่างประเทศ) คั่นระหว่างชื่อ
  (3) ผู้แต่ง 3-6 คน ในครั้งแรกให้ลงชื่อผู้แต่งทุกคน คั่นระหว่างชื่อด้วยเครื่องหมาย “,” และคั่นก่อนชื่อคนสุดท้ายด้วย “, และ” ในภาษาไทย และ “, &” ในภาษาอังกฤษ ในการอ้างซ้ำครั้งต่อๆไป 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*. กรุงเทพ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

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

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

PSPAJ

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

Political Science and Public Administration Journal

กองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
239 ถ.ห้วยแก้ว ต.สุเทพ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ 50200
โทรศัพท์ 053-942995 โทรสาร 053-942988

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