

PSPA J

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

Political Science and Public Administration Journal

การพัฒนา อย่างยั่งยืนและ ESG



ปีที่ 16 ฉบับเพิ่มเติม 1

(มกราคม-มิถุนายน 2568)

Vol. 16 Supplemental Issue 1

(January-June 2025)

E-ISSN 2985-2269



วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
Political Science and Public Administration Journal

ปีที่ 16 • ฉบับเพิ่มเติม 1 • มกราคม-มิถุนายน 2568

Volume 16 • Supplemental Issue 1 • January-June 2025

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 เป็นวารสารวิชาการ ซึ่งตีพิมพ์บทความวิชาการและบทความวิจัยจากบุคคลทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย จัดพิมพ์รายปี ปีละ 2 ฉบับ

ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม-มิถุนายน

ฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม-ธันวาคม

4. เจ้าของ

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

5. สำนักงานกองบรรณาธิการ

กองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200

โทรศัพท์: 0-5394-2995

โทรสาร: 0-5394-2988

อีเมล: polscicmujournal@gmail.com

เว็บไซต์: <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/polscicmujournal>

6. การพิจารณาบทความ

(1) กองบรรณาธิการพิจารณากลั่นกรองบทความในเบื้องต้น โดยพิจารณาจากความสอดคล้องของเนื้อหาของบทความกับขอบเขตเนื้อหาของวารสาร ความน่าสนใจ การนำเสนอองค์ความรู้ใหม่

และความครบถ้วนตามมาตรฐานวิชาการ และจะพิจารณาความซ้ำซ้อนของบทความโดยการนำบทความเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบการคัดลอกผลงานการเขียนทางวิชาการผ่านโปรแกรม Turnitin

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

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

(4) ในกรณีที่จำเป็นต้องมีการแก้ไข หรือปรับปรุงบทความ ให้ผู้เขียนแก้ไขบทความ และนำเสนอกองบรรณาธิการภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับการพิจารณา

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

(6) กองบรรณาธิการจะนำบทความที่ผ่านการพิจารณาและแก้ไขแล้ว เข้าสู่กระบวนการเรียงพิมพ์ และการตีพิมพ์เผยแพร่ 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 ไม่รับผิดชอบต่อเนื้อหาที่นำมาจากเว็บไซต์ภายนอกที่ถูกต้องในบทความในวารสาร 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 ภู่อินาพันธุ์

คณบดีคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ทรงคุณวุฒิประจำกองบรรณาธิการ

ศ.ดร.กิตติ ประเสริฐสุข

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รศ.ดร.ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บรรณาธิการ

ผศ.ดร.นรุตม์ เจริญศรี

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

กองบรรณาธิการ

รศ.ดร.ธวัชธร ตู่ทองคำ

สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

รศ.ดร.บัณฑิต จันทโรจวงศ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รศ.ดร.พฤติ หงษ์ตระกูล

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

รศ.ดร.ภิญญาพันธุ์ พจนะลาวัฒน์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง

ผศ.ดร.ไกรวุฒิ ใจคำปัน

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผศ.ดร.ณัฐกร วิทิตานนท์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

ผศ.ดร.ณัฐพล ตันตระกูลทรัพย์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผศ.ชาลินี สอนพลา

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

วารสารฉบับเพิ่มเติมนี้มีเป้าหมายหลักสองประการสำคัญ คือ 1) เพื่อร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการเริ่มหลักสูตรวิทยาศาสตรบัณฑิต สาขาการพัฒนายั่งยืน (Sustainability) ของคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ที่เป็นหลักสูตรนานาชาติใหม่ โดยร่วมกันกับคณะต่างๆ ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่อีก 8 คณะในการเสนอมุมมองเกี่ยวกับการพัฒนาจากมิติต่างๆ และ 2) เพื่อเปิดพื้นที่ให้กับการศึกษาด้านการพัฒนาจากกรณีศึกษาต่างๆ

บทความต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในวารสารฉบับนี้มาจากผู้เขียนที่มองประเด็นด้านการพัฒนาและความยั่งยืนจากมุมมองที่แตกต่างกัน ทั้งจากการศึกษาภาครัฐ ภาคสังคม การเปรียบเทียบภายในประเทศกับต่างประเทศ และการเลือกกรณีศึกษาที่แตกต่างกัน ผู้เขียนต่างชักชวนให้ผู้อ่านลองพิจารณาทบทวนกรอบทฤษฎี การประยุกต์ใช้กับกรณีศึกษาต่างๆ และการทำให้เรานำไปคิดต่อยอดเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องได้

ในฐานะบรรณาธิการ ผมหวังเป็นอย่างยิ่งว่า วารสารฉบับนี้จะมีส่วนต่อการศึกษา ด้านการพัฒนา และความยั่งยืน เพื่อให้เกิดการถกเถียง ต่อยอด หักล้าง และการเติบโตทางความคิดในแวดวงวิชาการจากมุมมองต่างๆ ต่อไป

คณะรัฐศาสตร์ฯ ยินดีเป็นอย่างยิ่งที่ได้มีส่วนในการขับเคลื่อนการศึกษา ค้นคว้าและวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาและความยั่งยืน เราตระหนักดีว่าการศึกษารื่องการพัฒนาและความยั่งยืนนั้นไม่อาจทำได้จากศาสตร์หรือสาขาใดสาขาหนึ่ง ในทางตรงกันข้าม การบูรณาการด้วยการระดมสรรพกำลัง ทรัพยากร และความคิดที่แตกต่างกัน มาพูดคุยและถกเถียงกัน จะเป็นการช่วยทำให้เกิดการต่อยอดการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปได้ วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ยินดีอย่างยิ่งที่ได้ร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการเติบโตทางวิชาการของคณะรัฐศาสตร์ฯ และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ต่อไป

นรุตม์ เจริญศรี
บรรณาธิการ

Local Community Collaboration and Sustainable Staycation Tourism:
Case Studies from Cebu and Bohol, Philippines

*John Ryan Jacot, Kobe Allen Loseñada, and Noe John Joseph
Sacramento*

1-24

External and Internal Driving Factors in Development of Phitsanulok
Province along the LIMEC: The Role of the Government and the
Dynamics of Globalization

Wasan Pounpunwong

25-56

ความเท่าเทียมทางเพศสภาพในการปกครองท้องถิ่นภายใต้การพัฒนาที่ยั่งยืน
เป้าหมายที่ 5 กรณีสึกษาจังหวัดลำพูน

ดาร์วรัตน์ คำเป็ง และวัลลภ สุขสวัสด์

57-78

แนวทางการบริหารจัดการน้ำในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกบนพื้นฐานของ
กรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบายและการยอมรับทางสังคม

*ศิริพงศ์ ปาลกะวงศ์ ณ อยุธยา, แวไวไพลิน พันธุ์ภักดี, ภวิสร ชื่นชุ่ม
และพงษ์ศักดิ์ สุทธิอินทร์*

79-110

อำนาจและผลประโยชน์: ความท้าทายทางการเมืองของไทยต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สาธิตา อ่างทอง, ศศตริย์ เจริญสุข และชารินทร์ เกษร

111-138

การพัฒนาอย่างยั่งยืนตามแนวคิดแบบสองชั้นในการจัดการภาครัฐและเอกชน

กชกร สุขทรัพย์

139-166

พลโลกศึกษา (Global Citizenship Education): การบูรณาการแนวทางการจัดการ
เรียนรู้ในเยาวชนระดับมัธยมศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นพลเมืองโลกกับการพัฒนา
อย่างยั่งยืน

วรัณยู เห่งาโพธิ์ และมนัสนันท์ ชูตินันท์

167-190

เมืองอัจฉริยะกับการสร้างความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม: กรณีสึกษาประเทศสิงคโปร์

เบญจมาภรณ์ ชูช่วย และกุลนันท์ คันธิก

191-212

ประเทศไทยกับความท้าทายในการบรรลุเป้าหมายที่ 5 ความเท่าเทียมทางเพศ
ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

ชิษณุพงษ์ สรรพ

213-240

Inter-Local Relations between Thailand and Lao PDR: Collaborative
Efforts of Thoeng and Paktha in Combating Environmental Threats
in the Borderland

Thanachate Wisaijorn

241-262

“สุนัขจรจัดของเมือง”: เมื่อสุนัขจรจัดกลายเป็นโจทย์ของการพัฒนาเมืองน่าอยู่
อย่างยั่งยืน

สุทธิชัย รักจันทร์, เกียรติวาท บัญญัติการ และณัฐวุฒิ ชีวพิทักษ์ผล

263-296

แนวทางการจัดทำต้นฉบับบทความเพื่อส่งขอรับการพิจารณาตีพิมพ์ในวารสาร
รัฐศาสตร์ฯ

297-306

Local Community Collaboration and Sustainable Staycation Tourism: Case Studies from Cebu and Bohol, Philippines

John Ryan Jacot¹, Kobe Allen Loseñada², and Noe John Joseph Sacramento³

Received: 31 January 2025

Revised: 9 June 2025

Accepted: 10 June 2025

Abstract

After the COVID-19 pandemic, developing countries such as the Philippines have sought to revive their weakened economies through tourism. As part of its revival plan, community-based tourism initiatives like “staycations” have been promoted to stimulate local economies and support post-pandemic recovery. However, limited research has examined whether such initiatives meaningfully engage local stakeholders or simply reinforce centralized, top-down governance, especially in a country where decentralization is met with a changing political climate. This study aims to elaborate on how staycation tourism, as a recovery strategy, uphold principles of participatory governance in the context of developing countries. Through reviewing and analyzing secondary data and the existing literature, the paper examines local staycation tourism in the Cebu and Bohol provinces of the Philippines, as informed by collaborative governance approaches, to analyze the institutional arrangements and the roles of local governments, tourism providers, and communities in implementing staycation initiatives as seen in programs such as the “Suroy-Suroy Sugbo” (Wander Around Cebu), the “Celebrate Cebu, Stay Cebu,” and Bohol’s designation as the country’s first UNESCO Global Geopark, which illustrate efforts to revitalize tourism through localized cultural and ecological experiences. While these initiatives promote domestic tourism, stemming from the collaboration between local and provincial authorities and local communities through the provision of skills training and funding, among others, there needs to be a clarification on the extent of how participatory these initiatives are. Ultimately, this paper suggests that to enable more sustainable and resilient tourism systems in both staycations and community-based tourism

¹ College of Social Sciences, University of the Philippines Cebu, Philippines. E-mail: jmjacot@up.edu.ph

² College of Social Sciences, University of the Philippines Cebu, Philippines. E-mail: kglosenada@up.edu.ph

³ College of Social Sciences, University of the Philippines Cebu, Philippines. E-mail: nesacramento@up.edu.ph

arrangements, governance processes must center community agency in planning and decision-making, while at the same time, nuancing collaborative frameworks through identifying and mapping power relations and its consequences in order to come up with a sustainable industry initially guised as a recovery safety net.

Keywords Staycation, Local Government, Collaborative Governance, Community-Based Tourism, Sustainable Tourism

1. Introduction

After the COVID-19 pandemic, developing countries such as the Philippines have sought to revive heavily affected economies through their tourism industry. Despite the unprecedented disruption brought by the pandemic, the share of tourism-related activities in the Philippines' gross domestic product (GDP) and employment has steadily grown since 2020, signaling a gradual recovery (Catilogo, 2024). As of 2023, the tourism industry contributed 8.6% to GDP and accounted for 12.9% of total employment (Philippine Statistics Authority, 2024). The Philippine Department of Tourism (DOT), which oversees national tourism policy, implemented a range of strategies under its 2021 Tourism Response and Recovery Plan, including mass vaccination and skills training for tourism workers, zero-interest loans for providers, digital campaigns, point-to-point travel, and the creation of "travel bubbles" (Department of Tourism, 2021a; Aguilar, 2020). The same plan emphasized the promotion of domestic tourism "as a natural recourse of citizens given stringent travel procedures and restrictions," targeting both domestic tourists and local tourism providers. Among the measures used to activate domestic travel were community-based initiatives like "staycations," which aimed to boost local economies and support recovery from pandemic disruptions (Ranada, 2020; Department of Tourism, 2021b).

Staycations are not new to tourism practice. Since the 2008 global financial crisis, they have emerged as a practical alternative for domestic tourists affected by travel risks and economic constraints (Roehl & Fesenmaier, 1992; James, Ravichandran, Chuang, & Bolden, 2016; Kou, Wu, Lin, & Gong, 2024). Kou et al. (2024) define staycations as overnight leisure trips within 50 miles from a tourist's residence, while other definitions also encompass local day trips and short-term stays at hotels near one's home. In the Philippines, the term refers to at least an overnight stay for leisure in DOT-accredited "staycation hotels" (Department of Tourism, 2020). Despite varying definitions, staycations are generally understood as tourism activities within the proximity of a traveler's usual environment (Muritala, Hernández-Lara, & Sánchez-Rebull, 2022). During the pandemic, they were reintroduced by tourism policymakers as a crisis response measure that could stimulate domestic consumption while managing public health risks (Massey, 2003).

In the Philippines, staycations are largely framed as community-based tourism (CBT) programs that involve collaboration among local governments, residents, tourism providers, and civil society organizations. When reintroduced during the pandemic, staycations were implemented as part of domestic travel bubbles that aimed to reignite the local tourism economy and mitigate pandemic-driven losses (Department of Tourism, 2020; Burgos, 2021). Previous research on CBT in the Philippines shows that community participation is often pursued as a strategy for local development, poverty alleviation, and sustainability. However,

the degree of participation varies widely, from token consultation to full community control of tourism activities (Gutierrez, 2019).

Using secondary data and the existing literature centered in the Cebu and Bohol provinces of the Philippines, this study aims to illustrate how collaborative governance frameworks were carried out, especially in the context of the Global South. While previous studies on collaborative tourism governance (Jamal & Getz, 1995; Bichler & Lösch, 2019) suggest that stakeholder integration enhances sustainability outcomes, the potential reality that participatory governance has become more symbolic rather than substantive must be considered (Gutierrez, 2019). This paper takes these frameworks in studying the provinces of Cebu and Bohol, probing whether or not these models cultivate meaningful participation opportunities. This paper further juxtaposes the realities of Cebu and Bohol to that of existing studies, in order to gauge whether staycation tourism as a post-pandemic recovery strategy, genuinely fosters participatory governance or simply reinforces top-down decision-making arrangements. Ultimately, the aim of this paper is to highlight how collaborative approaches to tourism governance often lack consideration for changing political climates and potentially dominating actors in a decentralized setting. This is evident in how collaboration operates in the Philippine context where there is a need to assess the effectiveness of ongoing initiatives in stimulating collaborative participation and emphasize how existing collaborative frameworks need nuance and modifications before being applied in the Philippines. The power asymmetries in various levels of tourism governance and the contested degree of collaboration remain persisting challenges to the tourism economies of Cebu and Bohol as seen through problems such as unregulated operations in protected areas (Basina, 2024) and over-tourism capacity strains (Ocubillo, 2023). The insights drawn from this study aim to bridge the theoretical gaps of existing frameworks by arguing how re-centering community-driven processes is vital in the carrying out of this framework, especially in tourism agenda setting in the Philippines.

2. Literature Review

The COVID-19 pandemic disrupted the tourism industry because of the stringent measures that were taken to curb the spread of the virus, which include physical distancing, travel restrictions, and the make-shift use of hotels as quarantine facilities (Rivera, Gutierrez, & Roxas, 2022). These measures hit the high-touch interactions and mobility that characterize the core of tourism, especially in inter-island archipelagic contexts such as the Philippines, which severely affected tourism flows and revenues. The pandemic also undermined the trend toward responding to over-tourism which gained prominence before the lockdown as a reaction in tourism operations, management, and development to the threats on the sustainability of nature-based tourism destinations (Regan & Olarn, 2020; Roxas, Rivera, & Gutierrez, 2021). When domestic travel restrictions

were eased down, localized tourism activities in so-called travel bubbles were deemed integral to the recovery of the tourism industry, seeing it as a practical way of managing the crisis and returning to normalcy despite the risk of infection and the relative uncertainty at the time (Helble & Fink, 2020).

Despite its challenges and the pivot to normalcy, the pandemic opened the space for critical junctures in developing and implementing sustainable and community-driven transitions within the tourism industry (Stankov, Filimonau, & Vujičić, 2020). This signaled a shift in post-pandemic tourism governance, which rendered conventional business models and governance frameworks that respond to over-tourism inadequate and unresponsive (Dodds & Butler, 2019). Particularly, recent studies on post-pandemic tourism governance attempt to go beyond crisis management and call for a “sustainable tourism transition” (Becken & Loehr, 2022) that is marked by enabling governance arrangements. Rivera et al. (2022) underscored the need for enhanced collaboration among tourism providers and stakeholders to manage destinations and implement sustainable tourism initiatives. Benjamin, Dillette, and Alderman (2020) argued, for instance, that post-pandemic tourism should be grounded by a commitment to equity centered on incorporating an “ethics of care, social and environmental justice, and racial reconciliation” (Benjamin et al., 2020, p. 479) in tourism practices. Higgins-Desbiolles (2020) goes as far as calling for socializing tourism for social and ecological justice by situating tourism within its societal context and leveraging it as a tool for empowering and enhancing the well-being of local communities. This builds on an earlier work by Higgins-Desbiolles et al. (2019) which argued that tourism should be radically redefined as the “voluntary hosting of visitors in local communities for the benefit of locals” (Benjamin et al., 2020, p. 1939) even above the rights of tourists. These studies tell us that post-pandemic tourism governance has centered the local not just as a practical response to recover the industry and repair damage at the domestic level amid the easing of travel restrictions but also as a site for rethinking how tourism should take a more equitable, balanced, and sustainable direction. Translating these considerations require more collaborative approaches to tourism governance to involve providers and community stakeholders in co-designing and co-implementing post-pandemic tourism initiatives, restructuring tourism according to the authorization and stewardship of local communities (Higgins-Desbiolles et al., 2019).

Staycations, defined as “tourism activities within one’s usual environment” (Muritala et al., 2022), has consequently become a focal area of concern and practice in the post-pandemic restructuring of tourism in line with equity and sustainability imperatives. The emergence of staycations as an alternative tourism approach in crises, however, is not new. During the 2008 financial crisis, staycations emerged as a popular cost-effective and stress-relieving alternative, allowing individuals to cope with economic uncertainty while simultaneously supporting local economies until a return to normalcy

(Sharma, 2009; Frew & Winter, 2009). What makes staycations in the post-pandemic period different from those in 2008 is its association with the deals, packages, vouchers, and tax credits offered to local tourists by hotels instead of the focus on local destinations (Muritala et al., 2022). The gradual influx of local tourists in staycations consequently compensated for the shortfall of international visitors due to pandemic restrictions (García-Gomez et al., 2021), which highlighted how staycations became a viable tourism recovery strategy to stimulate local economies despite the pandemic, especially for hotels.

Several studies on tourism during and after the pandemic point out that recovering from the crisis requires responsive modes of governance that draw on the support and pooling of public and private resources from different stakeholders to boost marketing and minimize shared risks (Wan, Li, Lau, & Dioko, 2022; Shubtsova, Kostromina, Chelyapina, Grigorieva, & Trifonov, 2020; Del Pilar Pascual-Fraile, Villacé-Molinero, Talón-Ballester, & Chaperon, 2024). Accordingly, post-pandemic efforts to facilitate staycation tourism entail strong collaboration between stakeholders for it to succeed. Developing and implementing staycation initiatives are thus collaborative exercises in so far as they involve government, local tourism providers, and community stakeholders in a destination. Ansell and Gash (2008) conceptualized collaborative governance as state-led engagements with non-state actors and stakeholders in a “formal, consensus-oriented, and deliberative” collective decision-making process with the objective of making and implementing public policy and managing public goods. However, extending beyond the conventional focus on the state as a public manager and the formal public sector, Emerson, Nabatchi, and Balogh (2012) elaborated collaborative governance as a set of public policy decision-making processes and institutional arrangements that facilitate constructive engagement among actors across public, private, and civic sectors to achieve collective goals that would be unattainable through unilateral action alone. Emerson et al. (2012) thus conceptualizes collaboration as a cross-boundary and iterative process that is sensitive to the power asymmetries and ongoing collaborative arrangements in governance. In tourism governance, Jamal and Getz (1995) highlighted that collaboration is crucial to managing and mitigating planning issues due to the joint decision making that takes place among key stakeholders across organizations in community tourism. In another study on collaborative governance in tourism development, Arfaisal (2022) argued that mutual trust, constrained competition, and equality among collaborating parties are necessary for collaborative planning to be realized with corresponding roles for government and the private sector in developing tourism activities. These prerequisite conditions outlined by Arfaisal (2022) confirm that collaborative approaches are more attuned to attaining collective outcomes across public and private boundaries, as elaborated by Emerson et al. (2012), and further point to the potential for these approaches to restructure tourism activities based on equity and sustainability.

Further, the collaborative approaches in developing staycation tourism includes having receptive government institutions that do not simply consult with civil society with preconceived plans, but are rather receptive in co-producing and co-managing initiatives beyond the state. At the same time, staycations also require a strong local community base to sustain tourism programs, given that the local residents are at the forefront of showcasing their culture and heritage. As part of the post-pandemic recovery plan, the Philippines has likewise utilized collaborative strategies and models in promoting and popularizing staycation tourism. For example, in Romblon, Philippines, local residents are more incentivized to take part in community-based tourism packaged as “staycation” tourism if and when the proposed tourism programs are perceived by the residents as beneficial for their environment and Romblon’s economy (Andalecio & Martin, 2022).

Another area in the Philippines where community-based tourism and collaboration between stakeholders is evident is in Sagada, Philippines, where thousands of tourists visit annually. However, as much as it promotes Sagada, the rapid influx of tourists has been a cause of problems ranging from congestion in tourist destinations, traffic, and waste disposal and management (Loverio, Chen, & Shen, 2022). To resolve this and to offer a more adaptive “staycation” plan, the local government of Sagada has reached out to both public and private (inn and hotel owners, restaurant managers, etc.) stakeholders, and created the Municipal Tourism Council (MTC) where they “collectively” decide and carry out action plans concerning staycation tourism in Sagada. In the Municipality of San Nicolas in Ilocos Norte, collaboration between cross-boundary stakeholders can be observed, albeit in varying degrees (Mercado, Bautista, & Zerrudo, 2023). For example, the collaboration in terms of how staycation programs are being carried out is more evident in the public-private partnership (PPP) initiatives where they invite private business owners and managements and create partner engagements with them, but the collaboration between government institutions and local communities tend to follow a top-down approach, where initiatives from government institutions trickle down to the communities for implementation.

In an empirical study on collaborative governance in community-oriented destination tourism, Bichler and Lösch (2019) argued that leadership across levels of governance is key in enabling collaborative processes in tourism, noting that it steers tourism providers and stakeholders toward shared objectives and an awareness of industry interdependence. They further argue that institutional transformation in the setting of tourism governance, such as when new central public organizations are introduced, acts as a barrier to collaborative governance – opening space for insecurities and tensions among actors (Bichler and Lösch, 2019). In the context of staycations, this tells us that decentralized governance structures lead to more resilient and collaborative tourism models that are equipped to enable the close participation of stakeholders at the local level, which

is the primary loci of staycation tourism. Steering from the center breeds insecurities that disables the mutual trust and respect that binds the interdependence necessary in collaborative governance.

However, in a study on community-based tourism, Gutierrez (2019) finds that local community engagement in the Philippines often remains superficial due to political and bureaucratic constraints. Local communities often risk getting disenfranchised due to the special favors and exemptions granted to the local elite because of elite capture. Bulilan (2014) also previously explained that without selective incentives for the local community, the commitment to collective goals in collaborative tourism can lead to dysfunctional and unstable forms of organizations who manage tourism activities; this is because other collaborative actors have other sources of capital or incentives to start private tourism businesses on their own without the local community. He pointed out that community benefits are key to sustaining local tourism initiatives, especially in a highly competitive industry such as tourism (Bulilan, 2014). Thus, studies on localized community-based tourism illustrate that collaborations are often unequal and contested. They are unequal because of the politico-administrative barriers posed by vested interests and local elites who have little incentives to collaborate with local communities, and they are contested because it remains challenging to develop local tourism initiatives that provide selective incentives for the local communities themselves.

The focus on collaborative approaches to tourism governance, however, limits the degree to which we can scrutinize the relative positioning and power relations among central and local authorities, tourism providers, and local communities. Extending the discussion beyond developing collaborative relationships (developing trust, shared theory of action, resolving institutional barriers, etc.) points future research to the concept of polycentric governance models (Ostrom, 2010; Carlisle & Gruby, 2019). Polycentric governance models are characterized by the multiple semiautonomous centers of power in decision making, which are overlapping and nested at multiple jurisdictional levels. Carlisle and Gruby (2019) further stated that polycentric arrangements do not necessarily guarantee sufficient coordination among the decision centers but noted that they are capable of resolving conflicts. While considering polycentricity is key to analyzing power relations across power centers, the primary focus of this study is to examine the collaboration that takes place between a concentrated set of staycation tourism actors at the local level.

Informed by the literature and past Philippine cases, it is clear that the idea of staycations necessitates the involvement not only of government institutions or the private sector, but more importantly, local communities who are usually the ones carrying out the programs. In looking into the collaborative process that is being practiced in other staycation hotspots in the Philippines, this paper seeks to examine how cross-boundary collaboration for staycation tourism affects local

communities and the promotion of “sustainable” staycations in post-pandemic Philippines. Does collaboration for local staycation tourism, for instance, empower local communities and stakeholders, or are they positioned as passive participants in co-designing and co-implementing local staycation tourism?

3. Methodology

This study used a qualitative approach in gathering and analyzing secondary data sourced from articles, periodicals, tourism providers, and local governments of Cebu (Cebu City and the Province of Cebu) and Bohol. Specifically, the study collected text and narrative data published between 2020 and 2024 on the development and implementation of localized staycation tourism initiatives — namely, “Gabi-i sa Kabilin” (Night of Heritage), “Suroy-Suroy Sugbo” (Wander Around Cebu), and Bohol’s designation as the country’s first UNESCO Global Geopark. However, for staycation or domestic tourism initiatives that were introduced before the COVID-19 pandemic, pre-2020 data was included to guide the researchers in contextualizing data from 2020 to 2024; this is the case with the “Suroy-Suroy Sugbo” initiative. Data was triangulated with other data sources to validate the findings and confirm the accuracy of the accounts. For future studies, this paper recommends conducting focus group discussions and interviews with local tourism providers, local communities, civil society organizations, and government stakeholders to examine the power configurations that exist in tourism governance collaboration.

4. Staycation Tourism in Cebu and Bohol

Staycations, which used to be a pandemic response to save communities from the detrimental impacts of the COVID-19 pandemic (Muritala et al., 2022), have now been integrated into the new normal frameworks to boost local tourism globally, including the Philippines. Various communities and provinces in the Philippines have since come up with programs designed to draw in tourists into the country’s provinces, immersing them in both culture-based and nature-based tourism activities (Hall & Boyd, 2004; George, Mair, & Reid, 2009). In the central Philippines, the Cebu and Bohol provinces have established themselves as some of the top tourist destinations for staycations and local tourism targets in the country. Staycation tourism initiatives in Cebu include local government-driven campaigns to boost tourism activity among local residents and balance the upset in inbound foreign tourist arrivals in the island through the promotion of “staycation packages” for local residents in Cebu City hotels and resorts and the gradual revival and modification of pre-pandemic provincial tour packages by the Cebu provincial government.

In analyzing the extent of how participatory the collaborative process in the staycation landscape of both provinces, our findings, grounded on secondary

data and the existing literature, have been divided into three major discussion points: 1) government-led staycation initiatives, 2) community-based and decision-making constraints, and 3) public-private collaboration in tourism recovery.

4.1 Government-Led Staycation Initiatives

Recovering from the development setback brought by the COVID-19 pandemic, Bohol has since then reinvigorated its tourism industry, with now a focus towards local eco- and people-centered tourism packaged as “staycation tourism,” having recorded over a million tourist arrivals in 2023, where 67% of which were local tourists (Cordova, 2024; Montecillo, 2023). The gradual surge of tourist arrivals can be linked to various initiatives to boost the tourism agenda of the province through government-led initiatives. For one, the provincial government has tapped the education sector and integrated the geopark development program in the education curriculum of Bohol, through the province’s Department of Education. Additionally, they have also reached out to institutions such as the Technical Education and Skills Development Authority (TESDA) in order to offer courses that will help the local residents of the province be skilled in handling the various aspects of the local staycation scene in Bohol. Furthermore, local communities are also kept engaged in a program called “Purok Power Movement,” which aims to serve as an information drive that streamlines government projects from the state institutions to the public (Espiritu & Lawas, 2019). At the city level, the Tagbilaran City government has coordinated with its various sub-administrative units (called as “barangays” in the Philippines) and extended cash assistance in the preparation of their participation in the annual “Saulog Tagbilaran” (Bongcac, 2023). These initiatives of the government in coordinating with the barangays through the councilors and barangay officials and extending monetary assistance are aimed to kickstart barangay-centered tourism features, which can be best seen during the city’s celebration of its annual ‘Saulog Tagbilaran’ festival, bringing in tourist within and beyond the city.

In 2020, the Cebu City government, through the Cebu City Tourism Commission, launched the “Stay Cebu, Celebrate Cebu” campaign to revive the city’s hospitality and lodging establishments by offering discounted room rates and week-long stay packages to local residents. Around nine hotels in Cebu City sold room vouchers that gave up to 75% discount on room rates, inclusive of other hotel amenities. The campaign specifically targeted families in Metro Cebu who were reluctant to travel outside Metro Cebu due to public health risks and restrictions but hope to go out and stay in a safe environment (Dagooc, 2020; SunStar Cebu, 2020). The province of Cebu, on the other hand, through the Cebu Provincial Tourism Office, revived the “Suroy-Suroy Sugbo” (translated as “Wander Around Cebu”) program, which is a local tourism caravan that offers themed tour packages that includes visit to tourist destinations, heritage sites,

cultural exhibitions, and delicacies of selected cities and municipalities in Cebu for a period of 2-3 days (Cordova, 2022). The program brands tour packages based on the location and shared heritage of the cities and municipalities to be visited across the province. For example, its revival in 2022, branded as the “Southern Heritage Trail,” featured destinations and culinary stops in all the cities and municipalities south of Cebu City from Talisay City to as far as the municipality of Santander at the southernmost tip of the island (Erram, 2022). Other tour packages offered through the “Suroy-Suroy Sugbo” program include the “Northern Escapade,” “Enchanting Camotes,” and “Best of the West” tours. Tourists who avail of the program are given a range of accommodation packages that are available in a given tour. When “Suroy-Suroy Sugbo” was reintroduced, the program targeted domestic tourists in the province who wanted to have a vacation after the gradual easing of pandemic restrictions but not necessarily leave the island. This program has been lauded by the DOT and other tourism stakeholders for its relative success in promoting the diverse cuisine as well as nature-based and cultural travel destinations in cities and municipalities beyond Metro Cebu – boosting local tourism and small tourism providers.

From these initiatives in Bohol and Cebu, we can see how the government steers the recovery of local staycation tourism to boost the economy in response to the COVID-19 pandemic, with public tourism agencies taking the role of an initiator in collaboration. This demonstrates the central role of local governments in planning and implementing local staycation initiatives – privileging the objectives of the state over the agency and stewardship of local communities (Higgins-Desbiolles et al., 2019). Despite the fragmented tourism industry in the Philippines (Jamal & Getz, 1995; Bichler & Lösch, 2019), local staycation tourism in Cebu and Bohol reveals that there is an increase in the participation of local governments in tourism development. This is partly because tourism continues to form part of the Philippines’s development strategy – recognizing that a thriving tourism industry translates to poverty alleviation and improvement in the quality of life of local communities (Dwyer & Thomas, 2011; Gutierrez, 2019; De Kadt, 1979). Initiatives in Bohol are latched in a festival/fiesta-oriented framing, wherein initiatives are usually attached to festivals instead of cultivating a year-round and a more sustainable arrangement for these programs.

4.2 Community-Based and Decision-Making Constraints

Local communities in Bohol perform significant roles in the development and promotion of “staycation tourism” in the province. The case of Tagbilaran City shows how local communities participate as entertainers in various ensembles during the city’s festival season, and even beyond it. Furthermore, local residents have also been tapped to facilitate and serve as community guides for the tourists as they have a more nuanced appreciation of the various attractions in the city of Tagbilaran (Bulilan, 2021). On a provincial level, local communities

also provide entertainment as seen in how they take part in the floating river cruises in both the municipalities Loboc and Loay. Additionally, local communities also promote coastal tourism through their initiatives of serving as diving and snorkeling guides and experts in the various beaches and small islands in Bohol like that of both Pamilacan and Balicasag islands in the municipality of Panglao.

Cebu City’s “Celebrate Cebu, Stay Cebu” staycation initiative considerably lacks the participation of local communities in the area. The initiative was largely steered and driven by private local tourism providers such as hotels and restaurants and the Hotel Resort & Restaurant Association of Cebu Inc. (HRRACI). Local residents, however, were the primary audience and market for the initiative since discounted staycation deals and room offers were offered — providing residents with a “staycation” in a domestic travel bubble during the COVID-19 lockdown. In 2023, the Cebu City Tourism Commission disclosed plans to develop programs for sustaining the flow of tourism in upland Cebu City with the participation of local tourism providers in the area, which could potentially mean more opportunities for local community participation in staycation tourism (Cacho-Laurejas, 2023; Osmeña, 2023). This initiative evolved from its earlier versions during the pandemic such as the “Highland Bloom and Ecotourism” project, which promotes the city’s upland tourism sites with the collaboration of local tourism providers such as private resorts, gardens, farms, and local communities (Letigio, 2021). These initiatives are still largely driven by the leadership of the local government and private local tourism providers with local communities as a potential source of labor in the operation of tourism sites to be packaged with staycation initiatives.

The “Suroy-Suroy Sugbo” program, on the other hand, despite being steered and managed by the Cebu provincial government, demonstrates sustained forms of collaboration with the local communities of Cebu’s provincial towns and their sources of livelihood in MSMEs and local tourism providers. Since the program is packaged as a tour that highlights both the nature-based (Hall & Boyd, 2004) and culture-based (George et al., 2009) tourism destinations and activities, local communities have been the recipients of orientation and upskilling training programs from the towns’ local governments and the provincial tourism office to capacitate them as “community guides” and local experts in canyoneering, diving, hiking, eco-tourism site management, and the marketing of local goods and delicacies (Cebu Provincial Tourism Office, 2018; Cebu Provincial Tourism Office, 2021; Cebu Provincial Tourism Office, 2022; Department of Tourism Central Visayas Office, 2023). However, the emerging forms of collaboration in both Cebu City and the province of Cebu demonstrate the still-central role of the local government in governing and managing tourism activities in the island as mentioned in the previous section.

The experience of Cebu and Bohol highlight a significant asymmetry in the collaborative dynamic in the tourism sector, where locals do not necessarily have the capacity to assume an equal role in how these initiatives are made, but rather, they are usually just given instructions on how such programs will be carried out. In the case of Cebu City's staycation tourism initiatives, local communities are only involved in so far as they are the target market for domestic tourism. While there were efforts to engage with local communities upland, the city government and local tourism providers are the foremost decision makers in collaboration. Capacity-building exercises for destination tour guides in the province of Cebu constitute local communities and residents as recipients of government support to complement the need of the province's existing program instead of substantively integrating them in co-creating programs. These unequal arrangements risk the interests of local communities, particularly on sustainability and conservation, where without their inputs being integrated into the programs, depletion and potential gentrification can occur. And while some communities like that of the coastal communities of Panglao and in the municipalities of the province of Cebu actually partake in tourism initiatives, they are often not supported sufficiently leading them doing and exerting more resources than gaining enough from the said programs.

4.3 Public-Private Collaboration in Tourism Recovery

The reinvigoration of Bohol's staycation trend surged when the province launched their "Balik sa Bohol Balik Program," in close partnership with big hotels and accommodation places, offering tour packages at a discounted price for local residents to enjoy and take advantage of (Department of Tourism, 2021c). This pandemic response was then incorporated in future tourism boost plans for the province in the post-pandemic period, where, for example, in the city of Tagbilaran, the city government has revitalized its celebration of "Saulog Tagbilaran," the city's fiesta celebration and a starting point of the month-long festivities throughout the province of Bohol (Bongcac, 2023). The city government transformed "Saulog Tagbilaran" from a mere religious celebration to a cultural festivity drawing local tourists in its many activities such as a nightly food and trade bazaar where small to medium local entrepreneurs can showcase their products to the public (Bongcac, 2023). Additionally, the city also takes pride in the festivity's ritual showdown and street dance competition where tourists flock to witness the different presentations from the participating barangays. The same public-private collaboration extends to the provincial level, where for instance, last May of 2023, the province was recognized as the first and only UNESCO Global Geopark (UGGp) (Udtohan, 2023), owing to the fact that Bohol is rich in terms of natural tourist attractions which range from the terrains and peaks to the many beaches spread throughout the province, which is complemented by a showcase of indigenous cultures of local communities weaved

within the tourism packages offered by the province, which caters to the interests of local tourists, in partnership with the business sector.

In Cebu City, the “Stay Cebu, Celebrate Cebu” campaign, while initiated by the city government’s tourism commission, was carried out through the marketing schemes of local tourism providers – particularly, hotels and resorts – and major mall partners in the city’s business districts (Dagooc, 2020). Later activities associated with the “Stay Cebu, Celebrate Cebu” campaign were driven by the city’s hotels through the Hotel Resort & Restaurant Association of Cebu Inc. (HRRACI), a non-profit NGO that “provides an avenue for strategic alliances” among tourism providers in the hotel and beverage industry in Cebu (Hotel Resort & Restaurant Association of Cebu Inc, 2024). For instance, HRRACI convened its member hotels and restaurants and organized a “Christmas Sale” in November 2021 that introduced 75% discount offers on rooms and meals – stimulating the domestic tourism market during a peak season for vacations despite the pandemic (Salomon, 2021). In 2022, various Cebu City hotels, convened through the HRRACI, partnered with “2GO Travel,” a major inter-island passenger-carrying shipping company in the Philippines, to carry out its “Sail and Stay Cebu” partnership, which was a modification to the usual staycation scheme that adjusted to the easing of inter-island domestic travel restrictions. The “Sail and Stay Cebu” partnership offered staycation packages that offered all-in discounted ferry rates and accommodation in HRRACI-member hotels (Hotel Resort & Restaurant Association of Cebu Inc, 2022). The Cebu City Tourism Commission merely oversaw HRRACI’s initiatives in sync with the commission’s “Stay Cebu, Celebrate Cebu” staycation drive.

The “Suroy-Suroy Sugbo” program, on the other hand, was revived and is facilitated by the Cebu Provincial Tourism Office in collaboration with the local governments of the island’s cities and municipalities, their corresponding tourism units, micro, small, and medium enterprises (MSMEs), local tourism providers, tourism-oriented NGOs, and local residents who are targeted for employment in their locale’s tourist sites and landmarks (Cordova, 2022; Sabalo, 2022; Ecarma, 2021). The provincial tourism office is the primary coordinating agency that organizes the tours whereas the local governments organize town-specific exhibitions and cultural performances that feature local cuisine and delicacies, textiles and handicraft, beverages, among others. The local governments of Cebu’s towns convene local residents, MSMEs, and cultural performers from their respective towns for the “Suroy-Suroy Sugbo” program. MSMEs are invited to the exhibitions to demonstrate the production of handicraft and goods made from resources sourced from the town; these goods are also put on display for sale during the exhibitions. In a “Explore the Midwest” tour last June 2023, for example, local traders, craftsmen, and artisans from the towns of Tabuelan, Tuburan, and Asturias sold their handicraft goods and products to visiting tourists

– boosting local economic activity through the staycation tourism initiative (Sugbo News, 2023).

The interplay in the various partnerships between public and private actors show how staycation tourism benefits in Cebu and Bohol, where there appears to be relatively smooth collaborative relations. This claim, however, is noted with caution as residents of local communities are solely treated as a source of labor and the prices of commodities are calibrated to match the capacity of tourists over the locals. Further, while smooth, it can also be observed how the collaborative process still begins with the state through the city and provincial governments, which could signal a prevalence of how public actors still hold the upper hand in constituting and steering the initiatives, pointing to a need to revisit these arrangements to ensure that initiatives can come either from the public or private sector. Indeed, for sustainability and equity imperatives to be put to the fore of local staycation tourism, local community actors should be given wide and sustained access in co-creating and co-implementing staycation initiatives. In doing so, local staycation tourism could become a constructive space not just for domestic economic recovery but also for the empowerment and stewardship of local communities and their environment.

While it is undeniable that there is a considerable cross-boundary collaboration between the public and private sphere in Bohol and Cebu, available data shows that the collaboration is largely driven from government institutions “above,” which reflect a top-down approach in governance where local communities are just “tapped” to co-produce staycation tourism initiatives instead of spearheading them. This reflects traces of power asymmetry within the collaborative process between government and non-government actors in local staycation tourism (Gutierrez, 2019). Indeed, local governments continue to have a central role in managing local staycation tourism. While local communities are being reached out to, the extent of their influence in the planning process remains uncertain since they simply become agents of delivering tourism, instead of possessing and exercising decision-making powers in the process of planning, implementing, and monitoring staycation tourism.

5. Conclusion: Recentering Community-Driven Local Tourism

The cases we have cited in the foregoing discussion of local staycation as a tourism and local economic development agenda provide a glimpse into hopeful scenarios or outcomes from which we can draw lessons and steer policy directions for successful future implementation. At the same time, it identifies opportunities and gaps that policy and development practitioners may consider addressing, warranting substantial attention to and contemplation of alternative futures for dealing with these situations. For instance, community-based tourism (CBT) initiatives have been recognized for their role in fostering sustainable tourism, though challenges related to top-down policies persist, making it crucial to

empower local communities and ensure their participation in the decision-making process (Simpson, 2008). In some cases, such as the Highlands Meander initiative in South Africa, collaboration between local towns demonstrated potential, but marginalized communities, particularly black communities, were left behind (Rogerson, 2002).

We can better say that local communities, in light of tourism development initiatives, are, at some point, not devoid of essentializing intentions and actions from local leaders, community planners, and technocrats who see them as subjects rather than as engaged and empowered collaborators. Moreover, with the rise of complex challenges and uncertainties that our society faces today, most of these communities in the grid, informal, and local economies are among the most vulnerable to the adverse impacts of various crises we currently face (Ramukumba, 2023). In the Philippines' case, the effects of climate change—such as sea-level rise, abrupt changes in weather conditions, and stronger typhoons—further exacerbate the vulnerable conditions of these communities (Pedrana, 2013). We cannot also deny that recovering from these adversities would require communities to have access to decent and readily available resources. Therefore, it is important that local tourism initiatives focus on the empowerment of local communities, sustainability, and crisis resilience (Nel & Binns, 2002).

What this work posits as the core message is to return to the dominant perspectives of Philippine local governments in governing these sectors and reflect on how they act on matters involving communities and local economic development ventures. While some parts of the cases highlight collaboration between community sectors and the government, there remain persistent scenarios where those in power assert dominant action through top-down processes (Muganda, Sirima, & Ezra, 2013). The cases from Cebu and Bohol presented in this study demonstrate unequal forms of collaboration that privilege the center – namely, the local government – while rendering local community sectors as passive recipients of government support or even the target market for local staycation tourism. Local governments were integral to the initiation of local staycation initiatives with little to no community participation in the decision-making process at all. This undermines the potential for collaborative governance in local staycation tourism to lead to the sustainability and equity outcomes they were designed for. The case studies also confirm the lack of substantive access to decision-making powers in community participation in the Philippines (Gutierrez, 2019). Additionally, the top-down approach in collaborative tourism governance often results in the marginalization of local voices, hindering the development of context-specific solutions that reflect the real needs of the community (Squazzoni, 2009). Drawing from the illustrative cases highlighted in this paper, we emphasize the need to refocus our attention on community-driven initiatives in the agenda-setting process. To clarify, the term “recentering” does not mean simply putting something back at the center in geographical or spatial terms. Rather, it refers to

a crucial aspect of the policy process: starting with and linking to problem identification or agenda-setting. Commonly, agenda-setting is dominated by policy analysts and decision-makers, often undermining the role of local people, their wisdom, and the knowledge they can contribute to productively address specific concerns. We argue that by opening discussions on “localizing” tourism and underscoring the relevance of “local staycation,” it is equally important to center the discussion around a genuine agenda-setting process, involving communities authentically and inclusively, to achieve shared goals and mutual benefits (Afrisal, 2022). Empowering communities through participatory planning not only fosters more sustainable outcomes but also helps build local capacity and ownership, which are essential for long-term success (Vanneste & Ryckaert, 2012). In enhancing the participation of local communities, staycation tourism becomes a collaborative platform to curate a community-driven and -informed tourism scene in the Philippines that highlights the distinct culture and nature-based attractions of the islands with its peoples and their voices at the core.

References

- Afrisal, A. F. (2022). Collaborative Governance in Tourism Development Policy. *Journal of Social Science*, 3(6), 1266-1270. <https://doi.org/10.46799/jss.v3i6.478>
- Aguilar, K. (2020, September 12). ‘Staycations’ Now Allowed in GCQ Areas, Says DOT. Retrieved January 6, 2025, from <https://newsinfo.inquirer.net/1334297/staycations-now-allowed-in-gcq-areas-says-dot>
- Andalecio, A. B. P., & Martin, E. S. (2022). A Preliminary Study on Productivity Investments in Tourism Security of a Multi-Islands Province: Community Perspectives for Holiday Destination Holistic Strategy for Community-Based Tourism model of Romblon, the Philippines. *Journal of Tourism, Culinary, and Entrepreneurship (JTCE)*, 2(1), 92-120. <https://doi.org/10.37715/jtce.v2i1.2644>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Basina, C. (2024, March 17). *Controversial Chocolate Hills Resort Ordered Closed; Manager Speaks Up*. Retrieved January 5, 2025, from <https://www.gmanetwork.com/news/lifestyle/content/900744/controversial-chocolate-hills-resort-ordered-closed-manager-speaks-up/story/>

- Becken, S., & Loehr, J. (2022). Tourism Governance and Enabling Drivers for Intensifying Climate Action. *Journal of Sustainable Tourism*, 32(9), 1743-1761. <https://doi.org/10.1080/09669582.2022.2032099>
- Benjamin, S., Dillette, A., & Alderman, D. H. (2020). “We Can’t Return to Normal”: Committing to Tourism Equity in the Post-Pandemic Age. *Tourism Geographies*, 22(3), 476-483. <https://doi.org/10.1080/14616688.2020.1759130>
- Bichler, B. F., & Lösch, M. (2019). Collaborative Governance in Tourism: Empirical Insights into a Community-Oriented Destination. *Sustainability*, 11(23), 6673. <https://doi.org/10.3390/su11236673>
- Bongcac, D. (2023, May 6). *Mayor Yap Promises “Grander” Saulog Tagbilaran Festival in 2024*. Retrieved January 10, 2025, from <https://cebudailynews.inquirer.net/502707/mayor-yap-promises-grander-saulog-tagbilaran-festival-in-2024>
- Bulilan, C. M. R. (2014). Exhausted Incentives and Weakening Commitment: The Case of Community-Based Tourism in Pamilacan, Bohol, Philippines. *Philippine Quarterly of Culture and Society*, 42(1/2), 16-40. <http://www.jstor.org/stable/44512010>
- Bulilan, C. M. R. (2021). From Governing to Selling Tourism: Changing Role of Local Government in the Tourism Development of Bohol, Philippines. *Southeast Asian Studies*, 10(2), 273-293.
- Burgos, N. P., Jr. (2021, April 24). *DOT Eyes More ‘Bubbles’ to Boost Domestic Tourism*. Retrieved January 10, 2025, from <https://newsinfo.inquirer.net/1423158/dot-eyes-more-bubbles-to-boost-domestic-tourism>
- Cacho-Laurejas, K. O. (2023, December 16). *Upland Establishments Get Help*. Retrieved January 5, 2025, from <https://www.sunstar.com.ph/cebu/upland-establishments-get-help>
- Carlisle, K., & Gruby, R. L. (2019). Polycentric Systems of Governance: A Theoretical Model for the Commons. *Policy Studies Journal*, 47(4), 927-952. <https://doi.org/10.1111/psj.12212>
- Catilogo, M. I. U. (2024, June 20). *PH Tourism Slowest to Recover in Asia-Pacific Region*. Retrieved January 8, 2025, from <https://business.inquirer.net/464501/ph-tourism-slowest-to-recover-in-asia-pacific-region>
- Cebu Provincial Tourism Office. (2018). *Marine Environment and Tour Guiding Interpretation Training to the Tour Operators, Tour Guides and Peoples Organization*. Retrieved January 10, 2025, from <https://www.facebook.com/share/p/ebuWgnxrD8qVqVjv/>

- Cebu Provincial Tourism Office. (2021). *Basic Life Support Cardio Pulmonary Resuscitation Training for our Community Guides in Municipality of Badian*. Retrieved December 28, 2024, from <https://www.facebook.com/share/p/cevL7VZDNMuc8Dim/>
- Cebu Provincial Tourism Office. (2022). *Day 1 of the Four-day Community-based Training at the Municipality of Tuburan*. Retrieved December 28, 2024, from <https://www.facebook.com/share/p/NftFAywbAPVLRL13/>
- Cordova, C. (2022, November 18). *Suroy-Suroy Sugbo on the Road in Cebu after 2 Years*. Retrieved December 28, 2024, from <https://mb.com.ph/2022/11/18/suroy-suroy-sugbo-on-the-road-in-cebu-after-2-years>
- Cordova, C. (2024, February 13). *1 M tourists visit Bohol in 2023, Manila Bulletin*. Retrieved December 28, 2024, from <https://mb.com.ph/2024/2/13/1-m-tourists-visit-bohol-in-2023>
- Dagooc, E. M. (2020, December 15). *Cebu City Launches Staycation Campaign to Jumpstart Tourism*. Retrieved December 28, 2024, from <https://www.philstar.com/the-freeman/cebu-business/2020/12/16/2064187/cebu-city-launches-staycation-campaign-jumpstart-tourism>
- De Kadt, E. (1979). *Tourism: Passport to Development?* New York: Oxford University Press.
- Del Pilar Pascual-Fraile, M., Villacé-Molinero, T., Talón-Ballesteros, P., & Chaperon, S. (2024). Post-pandemic Collaborative Destination Marketing: Effectiveness and Impact on Different Generational Audiences. *Journal of Vacation Marketing*. <https://doi.org/10.1177/13567667231224091>
- Department of Tourism Central Visayas Office. (2023). *Moalboal Upskills 40 Aspiring Snorkeling Guides in a Week-Long Training Program*. December 28, 2024, from <https://www.facebook.com/share/p/68h8P9fSFoEHEEGP/>
- Department of Tourism. (2020). *Department of Tourism Administrative Order No. 2020-006-B*. Retrieved December 20, 2024, from <https://law.upd.edu.ph/wp-content/uploads/2021/04/DOT-Administrative-Order-No-2020-006-B.pdf>
- Department of Tourism. (2021a). *Updated Tourism Response and Recovery Plan*. Retrieved January 10, 2025, from <https://visitcentralluzon.com/wp-content/uploads/2021/10/Updated-Tourism-Response-and-Recovery-Plan-TRRP.pdf>
- Department of Tourism. (2021b, January 13). *DOT Issues Guidelines for Safe Staycations*. Retrieved January 10, 2025, from https://beta.tourism.gov.ph/news_and_updates/dot-issues-guidelines-for-safe-staycation/

- Department of Tourism. (2021c). *DOT Backs “Balik Sa Bohol” for Tourism Industry Revival*. Retrieved December 28, 2024, from <https://tourism.gov.ph/newsroom-and-media/news/dot-backs-balik-sa-bohol-for-tourism-industry-revival>
- Dodds, R., & Butler, R. (2019). The Phenomena of Overtourism: A Review. *International Journal of Tourism Cities*, 5(4), 519-528. <https://doi.org/10.1108/ijtc-06-2019-0090>
- Dwyer, L., & Thomas, F. (2011). Tourism Yield Measures for Cambodia. *Current Issues in Tourism*, 15(4), 303-328. <https://doi.org/10.1080/13683500.2011.604405>
- Ecarma, L. (2021, April 6). *Despite Rise in COVID-19 Cases, Cebu Welcomes Luzon Tourists*. Retrieved January 10, 2025, from <https://www.rappler.com/philippines/despite-rise-covid-19-cases-cebu-welcomes-luzon-tourists/>
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Erram, M. M. (2022, October 11). *Suroy-Suroy Sa Sugbo Returns This November*. Retrieved January 10, 2025, from <https://cebudailynews.inquirer.net/468465/suroy-suroy-sa-sugbo-returns-this-november>
- Espiritu, B., & Lawas, C. J. (2019). *Issues, Challenges, and Opportunities in Sustainable Tourism Development in Central Visayas: Specific and Common Concerns of Cebu and Bohol*. Retrieved January 10, 2025, from <https://cids.up.edu.ph/publications/discussion-papers/2019-series/2019-06/>
- Frew, E., & Winter, C. (2009). Tourist Response to Climate Change: Regional and Metropolitan Diversity. *Tourism Review International*, 13(4), 237-246. <https://doi.org/10.3727/154427210x12741079930515>
- García-Gómez, C. D., Demir, E., Díez-Esteban, J. M., & Bilan, Y. (2021). The Impact of COVID-19 Outbreak On Hotels’ Value Compared to Previous Diseases: The Role of ALFO Strategy. *Heliyon*, 7(8), e07836. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2021.e07836>
- George, E. W., Mair, H., & Reid, D. (2009). *Rural Tourism Development: Localism and Cultural Change*. Bristol: Channel View Publications.
- Gutierrez, E. L. (2019). Participation in Tourism: Cases on Community-Based Tourism (CBT) in the Philippines. *Ritsumeikan Journal of Asia Pacific Studies*, 37, 23-36. https://en.apu.ac.jp/rcaps/uploads/fckeditor/publications/journal/2_RJAPS37_Gutierrez.pdf
- Hall, M., & Boyd, S. (Eds.). (2004). *Nature-Based Tourism in Peripheral Areas: Development or Disaster?* Channel View Publications.

- Helble, M., & Fink, A. (2020). *Reviving Tourism amid the COVID-19 Pandemic*. Retrieved January 10, 2025, from <https://www.adb.org/publications/reviving-tourism-amid-covid-19-pandemic>
- Higgins-Desbiolles, F. (2020). Socialising Tourism for Social and Ecological Justice After COVID-19. *Tourism Geographies*, 22(3), 610-623. <https://doi.org/10.1080/14616688.2020.1757748>
- Higgins-Desbiolles, F., Carnicelli, S., Krolikowski, C., Wijesinghe, G., & Boluk, K. (2019). Degrowing Tourism: Rethinking Tourism. *Journal of Sustainable Tourism*, 27(12), 1926-1944. <https://doi.org/10.1080/09669582.2019.1601732>
- Hotel Resort & Restaurant Association of Cebu Inc. (2022, March 18). *Sail and Stay Cebu Launch at 2GO MV Masagana*. Retrieved January 10, 2025, from <https://www.facebook.com/share/p/U6knrszSpshoLdhv/>.
- Hotel Resort & Restaurant Association of Cebu Inc. (2024). *About HRRACI*. Retrieved January 10, 2025, from <https://hrraci.org/about/>
- Jamal, T. B., & Getz, D. (1995). Collaboration Theory and Community Tourism Planning. *Annals of Tourism Research*, 22(1), 186-204. [https://doi.org/10.1016/0160-7383\(94\)00067-3](https://doi.org/10.1016/0160-7383(94)00067-3)
- James, A., Ravichandran, S., Chuang, N., & Bolden, E. (2016). Using Lifestyle Analysis to Develop Lodging Packages for Staycation Travelers: An Exploratory Study. *Journal of Quality Assurance in Hospitality & Tourism*, 18(4), 387-415. <https://doi.org/10.1080/1528008x.2016.1250240>
- Kou, I. E., Wu, J., Lin, Z. C., & Gong, T. E. (2024). *Staycation: A Review of Definitions, Trends, and Intersections*. *Tourism and Hospitality Research*. <https://doi.org/10.1177/14673584241251992>
- Letigio, D. D. (2021, May 12). *Cebu City Tourism Relaunches Highland Bloom and Ecotourism Project*. Retrieved January 10, 2025, from <https://cebudailynews.inquirer.net/377457/cebu-city-tourism-relaunches-highland-bloom-and-ecotourism-project>
- Loverio, J. P., Chen, L. H., & Shen, C. C. (2022). Stakeholder Collaboration, a Solution to Overtourism? A Case Study on Sagada, the Philippines. *Tourism Geographies*, 25(4), 947-968. <https://doi.org/10.1080/14616688.2021.2023209>
- Massey, T. (2003, July 11). *Sports World Doesn't Stop for Vacation*. The Myrtle Beach Sun-News.
- Mercado, J. M. T., Bautista, B. M., & Zerrudo, E. B. (2023). Taoid: Communal Heritage Tourism Through a Multi-Stakeholder Approach in the Philippines. *Rural Society*, 32(2), 127-146.

- Montecillo, I. (2023, July 27). *Bohol Set to Surpass 1 Million Tourist Arrivals by Year's End*. Retrieved January 10, 2025, from <https://cebudailynews.inquirer.net/518566/bohol-set-to-surpass-1-million-tourist-arrivals-by-years-end>
- Muganda, M., Sirima, A., & Ezra, P. (2013). The Role of Local Communities in Tourism Development: Grassroots Perspectives from Tanzania. *Journal of Human Ecology*, 41(1), 53-66. <https://doi.org/10.1080/09709274.2013.11906553>
- Muritala, B. A., Hernández-Lara, A., & Sánchez-Rebull, M. (2022). COVID-19 Staycations and the Implications for Leisure Travel. *Heliyon*, 8(10), e10867. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2022.e10867>
- Nel, E., & Binns, T. (2002). Place Marketing, Tourism Promotion, and Community-Based Local Economic Development in Post-Apartheid South Africa. *Urban Affairs Review*, 38(1), 184-208. <https://doi.org/10.1177/107808702762484088>
- Ocubillo, M. (2023, July 21). *LGUs Told to Properly Plan Tourism Initiatives to Avoid "Overtourism."* Retrieved January 10, 2025, from <https://cebudailynews.inquirer.net/517179/lgus-told-to-properly-plan-tourism-initiatives-to-avoid-overtourism>
- Osmeña, R. (2023, December 21). *Cebu City to Develop Program for Upland Businesses*. Retrieved January 10, 2025, from <https://tribune.net.ph/2023/12/21/cebu-city-to-develop-program-for-upland-businesses>
- Ostrom, E. (2010). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *American Economic Review*, 100(3), 641-672. <https://doi.org/10.1257/aer.100.3.641>
- Pedrana, M. (2013). Local Economic Development Policies and Tourism: An Approach to Sustainability and Culture. *Regional Science Inquiry*, 5(1), 91-99. <https://consensus.app/papers/economic-development-policies-tourism-approach-pedrana/b39946531d8e538cb22c34a0ab8789cb>
- Philippine Statistics Authority. (2024, June 18). *Tourism Posted Highest Growth in 2023, Contributing 8.6 Percent to the Economy*. <https://www.psa.gov.ph/content/tourism-posted-highest-growth-2023-contributing-86-percent-economy>
- Ramukumba, T. (2023). *Rural Tourism: A Local Economic Development Strategy*. Retrieved January 10, 2025, from [https://doi.org/10.35609/gcbssproceeding.2023.1\(70\)](https://doi.org/10.35609/gcbssproceeding.2023.1(70))
- Ranada, P. (2020, September 15). *'Staycations' to Be Allowed in GCQ Areas Like Metro Manila Starting October 1*. Retrieved January 14, 2025, from

- <https://www.rappler.com/philippines/staycations-to-be-allowed-gcq-areas-like-metro-manila/>
- Regan, H., & Olarn, K. (2020). *Before the Virus, Asia's Ecosystems Were Buckling Under Overtourism. When the Tourists Return, It Has to Be Different*. Retrieved January 15, 2025 from, <https://edition.cnn.com/travel/article/southeast-asia-overtourism-coronavirus-intl-hnk/index.html>
- Rivera, J. P. R., Gutierrez, E. L. M., & Roxas, F. M. Y. (2022). Re-thinking Governance in Tourism: Harnessing Tourism's Post-COVID-19 Economic Potential. *Journal of Quality Assurance in Hospitality & Tourism*, 25(4), 727-753. <https://doi.org/10.1080/1528008x.2022.2135164>
- Roehl, W. S., & Fesenmaier, D. R. (1992). Risk Perceptions and Pleasure Travel: An Exploratory Analysis. *Journal of Travel Research*, 30(4), 17-26. <https://doi.org/10.1177/004728759203000403>
- Rogerson, C. (2002). Tourism and Local Economic Development: The Case of the Highlands Meander. *Development Southern Africa*, 19(1), 143-167. <https://doi.org/10.1080/03768350220123918>
- Roxas, F. M. Y., Rivera, J. P. R., & Gutierrez, E. L. M. (2021). Bootstrapping Tourism Post-COVID-19: A Systems Thinking Approach. *Tourism and Hospitality Research*, 22(1), 86-101. <https://doi.org/10.1177/146735842111038859>
- Sabalo, W. (2022, June 22). "Suroy-Suroy Sugbo" Worthy of Replicating at National Level, Says Incoming DOT Secretary. Retrieved January 14, 2025 from, <https://cebudailynews.inquirer.net/449133/suroy-suroy-sugbo-worthy-of-replicating-at-national-level-says-incoming-dot-secretary>
- Salomon, M. K. (2021, November 16). *Big Room and Dining Discounts at HRRACI's Christmas Sale*. Retrieved January 15, 2025 from, <https://cebudailynews.inquirer.net/411936/big-room-and-dining-discounts-at-hrracis-christmas-sale>
- Sharma, S. (2009). The Great American Staycation and the Risk of Stillness. *M/C Journal*, 12(1). <https://doi.org/10.5204/mcj.122>
- Shubtsova, L. V., Kostromina, E. A., Chelyapina, O. I., Grigorieva, N. A., & Trifonov, P. V. (2020). Supporting the Tourism Industry in the Context of the Coronavirus Pandemic and Economic Crisis: Social Tourism and Public-Private Partnership. *Journal of Environmental Management and Tourism*, 11(6), 1427. [https://doi.org/10.14505/jemt.v11.6\(46\).13](https://doi.org/10.14505/jemt.v11.6(46).13)
- Simpson, M. (2008). Community Benefit Tourism Initiatives: A Conceptual Oxymoron? *Tourism Management*, 29(1), 1-18. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2007.06.005>

- Squazzoni, F. (2009). Local Economic Development Initiatives from the Bottom-Up: The Role of Community Development Corporations. *Community Development Journal*, 44(4), 500-514. <https://doi.org/10.1093/cdj/bsn009>
- Stankov, U., Filimonau, V., & Vujičić, M. D. (2020). A Mindful Shift: An Opportunity for Mindfulness-Driven Tourism in a Post-Pandemic World. *Tourism Geographies*, 22(3), 703-712. <https://doi.org/10.1080/14616688.2020.1768432>
- Sugbo News. (2023, June 11). *MSMEs earn from Suroy Suroy*. Retrieved January 6, 2025, from <https://www.cebuph.gov.ph/sugbonews/story.php?id=172>
- SunStar Cebu. (2020, December 15). *Cebu City Tourism Industry Launches 'Staycation' Drive*. Retrieved January 10, 2025, from <https://www.sunstar.com.ph/cebu/business/cebu-city-tourism-industry-launches-staycation-drive>
- Udtohan, L. (2023, May 27). *Bohol Named PH's First Unesco 'Global Geopark' | Inquirer News*. Retrieved January 10, 2025, from <https://newsinfo.inquirer.net/1774690/bohol-named-phs-first-unesco-global-geopark>
- Vanneste, D., & Ryckaert, L. (2012). *Governance in The Tourism Practice*. [https://doi.org/10.1108/S2042-1443\(2012\)0000004019](https://doi.org/10.1108/S2042-1443(2012)0000004019)
- Vanneste, D., & Ryckaert, L. (2012). Governance in the Tourism Practice. In Fayosolà, E. (Ed.). *Knowledge Management in Tourism: Policy and Governance Applications (Bridging Tourism Theory and Practice, Vol. 4)* (pp. 301-321). Leeds: Emerald Group Publishing. [https://doi.org/10.1108/S2042-1443\(2012\)0000004019](https://doi.org/10.1108/S2042-1443(2012)0000004019)
- Wan, Y. K. P., Li, X., Lau, V. M., & Dioko, L. (2022). Destination Governance in Times of Crisis and the Role of Public-Private Partnerships in Tourism Recovery from Covid-19: The Case of Macao. *Journal of Hospitality and Tourism Management*, 51, 218-228. <https://doi.org/10.1016/j.jhtm.2022.03.012>

External and Internal Driving Factors in Development of Phitsanulok Province along the LIMEC: The Role of the Government and the Dynamics of Globalization¹

Wasan Pounpunwong²

Received: 18 November 2024

Revised: 28 April 2025

Accepted: 30 April 2025

Abstract

This study seeks to examine the external and internal factors that affect the opportunities and developmental pathways of Phitsanulok Province within the Luang Prabang-Indochina-Mawlamyine Economic Corridor (LIMEC). The study employed a qualitative research design, utilizing documentary research and conducting in-depth interviews. Five key informants were chosen using purposive sampling: The Governor of Phitsanulok Province, the Provincial Agriculture Officer, the Provincial Commerce Officer, the President of the Phitsanulok Provincial Administrative Organization (PAO), and the President of the Phitsanulok Chamber of Commerce. The process of data collection included a thorough literature review and semi-structured interviews, whereas data analysis utilized content analysis and methodological triangulation to improve validity. The findings indicate that external factors, including Thailand's involvement in regional frameworks such as ACMECS and BIMSTEC, infrastructure connectivity, and international collaboration, play a crucial role in influencing the growth prospects of Phitsanulok. Internally, the identification of economic digitization, human resource development, sustainable agriculture, environmental management, and political stability as essential elements is paramount. Additionally, the study emphasizes the importance of tackling non-traditional security threats such as pandemics, environmental degradation, and transnational crime through regional collaboration under LIMEC. It is recommended to establish a centralized coordination mechanism for LIMEC initiatives, enhance human capital development, foster cross-border health and disaster management

¹ This research article is part of the project titled State, Market, and Globalization: Strategies, Opportunities, and Development Pathways for Phitsanulok Province along the Luang Prabang - Indochina - Mawlamyine Economic Corridor (LIMEC), funded by the Research Development and Management Fund, Pibulsongkram Rajabhat University, for the fiscal year 2024.

² Faculty of Social Sciences and Local Development, Pibulsongkram Rajabhat University, Phitsanulok 65000. E-mail: wasan.po@psru.ac.th

cooperation, and create a regional logistics hub in Phitsanulok. Future research ought to concentrate on the significance of digital transformation, conduct comparative analyses among regional corridors, and examine community-level impacts to foster sustainable and inclusive regional development.

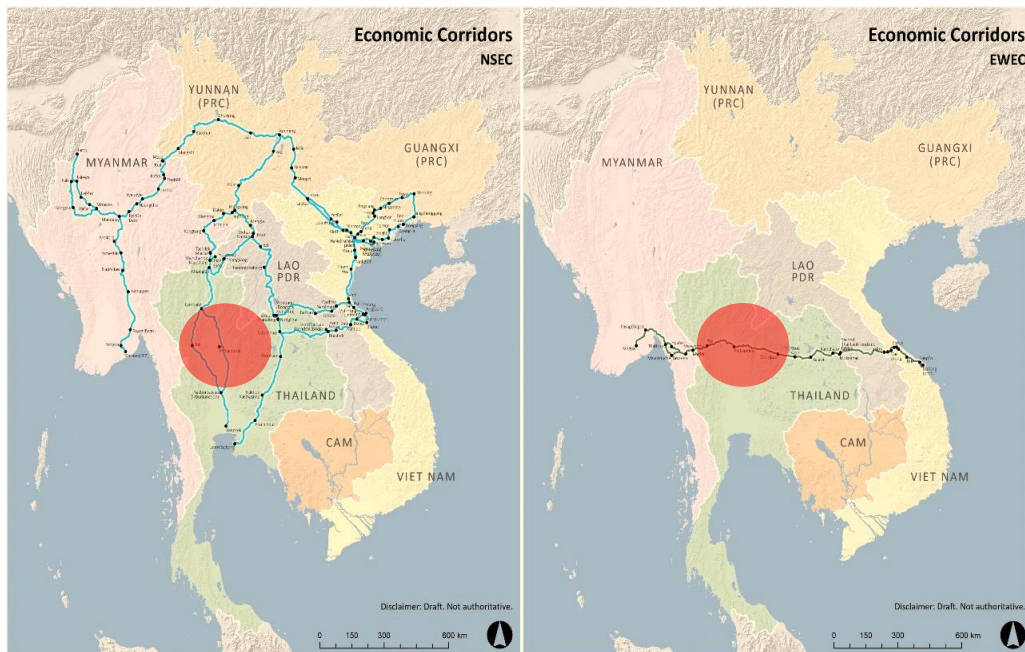
Keywords LIMEC, Phitsanulok Development, Regional Economic Integration, Infrastructure and Connectivity, Sustainable Development Strategies

1. Introduction

The Luang Prabang-Indochina-Mawlamyine Economic Corridor (LIMEC) serves as a regional collaboration framework designed to promote economic and social development across the interconnected regions of Thailand, Laos, and Myanmar (Chansombat, Panichakarn, Pongcharoen, Srisawat, Wichitphongsa, & Pochan, 2020). Specifically, LIMEC seeks to integrate the economies of Thailand's lower northern provinces Phitsanulok, Uttaradit, Sukhothai, Phetchabun, and Tak with key areas in neighboring countries, such as Xayaburi and Luang Prabang in Laos, and Mon State and Kayin State in Myanmar (Sukhotu, Panichakarn, Pongcharoen, & Patitad, 2018). Established in 2015 based on research supported by Thailand's Office of the Science, Research, and Innovation Promotion Commission (TSRI), LIMEC emphasizes five key dimensions: trade, investment, tourism, education, health, and logistics (Panihakarn, Pongcharoen, Semwilay, Chanrawangyot, & Chomborisut, 2018; LIMEC, 2024). These dimensions are essential for enhancing the competitiveness of Thailand's lower northern provinces and facilitating their integration into the ASEAN Economic Community (AEC).

Central to LIMEC's strategy is the development of both physical infrastructure and procedural mechanisms to promote the efficient cross-border movement of goods, services, people, and capital (Phitsanulok Provincial Commerce Office, 2024). Key border checkpoints, such as Mae Sot–Myawaddy (Thailand–Myanmar) and Phu Doo–Paklay (Thailand–Laos), play vital roles as commercial and transportation hubs (Ministry of Commerce, 2024). Within this framework, Phitsanulok emerges as a crucial economic center, linking the North-South Economic Corridor (NSEC) and the East-West Economic Corridor (EWEC). Its robust transportation networks, commercial airport, and modern logistics facilities underscore its pivotal role in fostering regional and sub-regional economic growth (The Office of Strategy Management: Lower Northern Provincial Cluster, 2023).

Figure 1: Phitsanulok within the context of the East-West Economic Corridor



Source: Thai-China One Belt One Road Investment Trade Association (n.d.)

Compared to neighboring provinces, Phitsanulok possesses a more diversified and resilient economic structure, greater infrastructural readiness, and stronger institutional capacities. While adjacent provinces often concentrate on specific sectors such as agriculture, tourism, or border trade, Phitsanulok demonstrates balanced growth across commerce, industry, services, education, and healthcare. Its superior multimodal connectivity by road, rail, and air, with Phitsanulok Airport as a major hub further cements its role as the region's logistics and service nucleus. These characteristics position Phitsanulok as an ideal case study to explore the opportunities and challenges associated with leveraging LIMEC for sustainable and inclusive regional development.

Despite LIMEC's long-term vision extending to 2028 and its emphasis on sustainable and collaborative practices in commerce, investment, tourism, and logistics, the initiative faces significant challenges. Chief among these is the lack of a centralized authority to coordinate and oversee its development effectively (Faculty of Logistics and Digital Supply Chain, Naresuan University, 2024; Phitsanulok Provincial Commerce Office, 2024). This governance gap has resulted in fragmented management and overreliance on private sector momentum, while public sector involvement remains limited to consultation and financial assistance (Wutthisak, 2019).

Figure 2: Luangprabang -Indochina-Mawlamyine Economic Corridor (LIMEC)



Source: Kositanon (2017)

Moreover, LIMEC has yet to attain a status comparable to other regional cooperation frameworks such as the Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy (ACMECS) or the Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC), leading to strategic uncertainties and limited tangible progress (Department of International Cooperation, 2022). Consequently, a comprehensive study of both external and internal dynamics is imperative to assess Phitsanulok's development prospects within the LIMEC framework. External factors, including regional foreign policy directions, infrastructure linkages, and broader economic cooperation mechanisms, must be considered (Ministry of Foreign Affairs, 2023). Simultaneously, internal dimensions such as governance capacity, public participation, and the province's economic and human resource potential warrant careful examination to align development strategies with LIMEC's overarching goals.

Figure 3: The International Conference (Grand Meeting) on the Luang Prabang - Indochina - Mawlamyine Economic Corridor (LIMEC)



Source: Phitsanulok Provincial Office (2023)

This study, therefore, aims to identify viable development pathways and strategic recommendations for Phitsanulok by connecting it with ongoing regional and sub-regional initiatives under LIMEC. Furthermore, it endeavors to evaluate Phitsanulok's capacity to serve as a catalyst for sustainable and inclusive growth, offering pragmatic insights applicable to both the province itself and the broader lower northern region of Thailand.

2. Research Objectives

To analyze the external and internal variables that influence the opportunities and developmental trajectories of Phitsanulok Province within the Luang Prabang-Indochina-Mawlamyine Economic Corridor.

3. Methodology

This research study employs a qualitative technique to examine the external and internal circumstances influencing the opportunities and developmental trajectories of Phitsanulok Province within the Luang Prabang-Indochina-Mawlamyine Economic Corridor. The study aims to elucidate the dynamics influencing regional growth and emphasize practical techniques for harnessing economic potential within this critical corridor. The research process consists of two primary components. Initially, data collecting was performed by an extensive examination of documents and literature pertinent to the research subject. The contents comprised books, research papers, academic articles, and journals that were properly published and peer-reviewed. This document analysis established a fundamental comprehension of the theoretical and practical frameworks relevant to the study. Secondly, field data were obtained via comprehensive in this study, interviews were conducted with key informants from pertinent government departments and influential economic groups. The

informants included the Governor of Phitsanulok Province, the Provincial Agriculture Officer, the Provincial Commerce Officer, the President of the Phitsanulok Provincial Administrative Organization (PAO), and the President of the Phitsanulok Chamber of Commerce. The selection of these individuals was based on purposive sampling criteria to ensure the incorporation of comprehensive and multi-dimensional perspectives regarding the development of the economic corridor and its effects on the province.

The criteria for selecting the key informants were carefully established to align with the research objectives, which focused on assessing provincial capacities, governance dynamics, and economic development strategies within the LIMEC framework. Specifically, the Governor and the PAO President represent the highest level of provincial policy-making and administrative authority, offering critical insights into strategic planning, resource allocation, and public sector engagement. The Provincial Agriculture Officer and the Provincial Commerce Officer were selected to provide sector-specific expertise, reflecting the importance of agriculture and commerce as primary economic drivers in the lower northern region. Meanwhile, the President of the Phitsanulok Chamber of Commerce contributed perspectives from the private sector, ensuring a balanced understanding of both governmental initiatives and business community responses.

By incorporating informants from both public administrative bodies and economic organizations, the study achieved a comprehensive and holistic view of the opportunities, constraints, and prospects for Phitsanulok under the LIMEC development framework. This purposive selection method strengthens the validity of the findings and guarantees that the data collected are directly relevant and sufficient to address the research questions and achieve the study's objectives.

The data gathering instrument employed was a semi-structured interview format, crafted to offer both organization and adaptability in examining the research aims. This methodology enabled the author to thoroughly investigate particular concerns while integrating new insights as they arose during the interviews. Data analysis was conducted by content analysis, which entailed synthesizing material from interviews, note-taking, and literature review. The study utilized a methodological triangulation approach to guarantee the reliability and validity of the findings. This procedure entailed the cross-verification of data from many sources, such as interviews, field observations, and document analyses. The triangulation method enabled the categorization, selection, and synthesis of the acquired data, allowing for a sophisticated comprehension of the research findings (Pounpunwong, 2018).

This research has received approval from the Human Research Ethics Committee of Pibulsongkram Rajabhat University, certified by number PSRU-EC No.: 2024/031. This ethical clearance emphasizes the rigor and integrity of the

research process, guaranteeing adherence to established ethical standards in qualitative research.

4. Findings

4.1 External Context: International Relations and Development Policies Relevant to the Study's Regional and Sub-regional Scope

The author articulates findings through an analysis of essential components drawn from Thailand's International Development Cooperation Strategy Plan for 2023–2027 (Ministry of Foreign Affairs, 2023), highlighting Thailand's proactive efforts in influencing international relations and development policies pertinent to the regional and sub-regional context of this study. Located within the “Development in Transition” framework, the strategic plan highlights Thailand's changing role in meeting the varied needs of partner countries, emphasizing its dual identity as both a recipient and a contributor to international cooperation. The plan focuses on the objective of enhancing sustainable development, supporting the United Nations Sustainable Development Goals (SDGs), and encouraging economic, social, and environmental advancement at regional and global scales (Ministry of Foreign Affairs, 2023).

The author systematically organizes the analysis into three key dimensions to elucidate how external factors influence development opportunities for Phitsanulok Province within the LIMEC framework: (1) Initiatives for Global Affairs and Regional Cooperation, (2) Harmonization of Thailand's International Development Policies with Regional and Sub-regional Growth, and (3) Tackling Regional Challenges and Opportunities. The dimensions outlined emphasize Thailand's strategic positioning and collaborative initiatives as essential factors in regional development, significantly impacting Phitsanulok's opportunities for economic and infrastructural integration within the wider sub-regional framework.

4.1.1 Initiatives for Global Affairs and Regional Cooperation

(1) Expected Developments and Changes in Thai Collaboration: Thailand highlights the importance of adapting to global changes, prioritizing the enhancement of cooperation within Southeast Asia and the expansion of partnerships through frameworks like ACMECS and BIMSTEC. The Sustainable Development Goals (SDGs) are incorporated into national programs, highlighting the importance of ecologically sustainable economic and social development, digital transformation, and the reduction of inequalities.

(2) Thailand's Contribution to Development Collaboration: Thailand is committed to enhancing the capabilities of its neighboring countries, especially in the Mekong region and South Asia. The nation spearheads regional development initiatives by backing infrastructure projects and fostering the spread of

sustainable technologies, encompassing agricultural and water management practices.

(3) Meeting the Needs of Thai Agencies: The strategy focuses on enhancing the capabilities of Thai governmental and private sector organizations to effectively participate in international cooperation initiatives. The emphasis on knowledge transfer in sectors like healthcare, agriculture, and education aims to bolster domestic development by leveraging experiences gained through international collaboration.

(4) Advancement of South-South Cooperation: Thailand advances collaboration among developing nations by cultivating networks for South-South Cooperation. This model emphasizes the importance of not only delivering assistance but also facilitating the exchange of knowledge and technology to tackle regional development challenges, including sustainable agriculture and resource management.

(5) Enhancement of Collaborative Efforts and Triangular Partnerships: Thailand is enhancing triangular cooperation by partnering with developed nations to provide support to developing countries. Collaborations with nations such as Germany and Japan seek to utilize technical expertise in fields such as sustainable agriculture and the advancement of healthcare systems in Cambodia and Myanmar, respectively.

(6) Thailand's Role in Sub-regional and Regional Integration: Thailand is instrumental in promoting economic and social integration within the Greater Mekong Subregion (GMS) and the BIMSTEC framework. Efforts are directed towards improving transportation infrastructure, broadening economic networks, and linking regional markets with South and East Asia.

(7) Tackling New Global Issues: The strategic plan addresses critical global challenges, including climate change, environmental degradation, and public health crises. Thailand seeks to position itself as a regional healthcare center by advancing sustainable healthcare systems and enhancing preparedness for future pandemics through the export of medical expertise and services.

4.1.2 Harmonization of Thailand's International Development Policies with Regional and Sub-regional Growth

(1) International Relations and the Enhancement of Regional Cooperation:

“Thailand implements a well-defined strategy to enhance partnerships within Asia and the Greater Mekong Subregion (GMS) through initiatives like ACMECS and BIMSTEC. These frameworks emphasize the integration of regional infrastructure, including transportation, logistics, and energy systems, to enhance economic connectivity and promote sustainable development, in alignment with the Sustainable Development Goals (SDGs). Infrastructure advancements, especially the development of cross-border trade routes connecting

Thailand with Laos and Myanmar, significantly improve regional trade, investment, and employment prospects” (Phitsanulok Province Commerce, personal communication, October 2, 2024; Governor of Phitsanulok Province, personal communication, September 30, 2024)

(2) Harmonization of Global Development Strategies with Regional and Sub-regional Initiatives:

“Thailand's international development strategies emphasize the enhancement of collaborations with neighboring nations, particularly within the Greater Mekong Subregion. By utilizing its knowledge in agriculture, healthcare, and education, Thailand advances sustainable development and encourages regional integration. The nation prioritizes South-South Cooperation, concentrating on knowledge transfer and capacity building to empower developing countries and enhance access to modern technologies for economic progress” (Deputy Governor of Phitsanulok Province, personal communication, September 30, 2024).

(3) Progress in Connection with Local Challenges and Opportunities:

Thailand's proactive strategy towards regional collaboration effectively tackles emerging challenges while also seizing development opportunities. Through the enhancement of infrastructural linkages and the support of local economic development, Thailand fortifies its international relations while fostering comprehensive growth. Thailand plays a pivotal role in South-South Cooperation by facilitating the transfer of technological innovations and sustainable development practices to neighboring developing nations, thereby enhancing regional resilience and economic stability (Ministry of Industry, 2021).

4.1.3 Tackling Regional Challenges and Opportunities

The analysis highlights significant regional challenges affecting the development of Phitsanulok Province within the LIMEC framework. Every challenge is associated with its distinct impacts and the pertinent agencies tasked with addressing the issues. This organized analysis guarantees transparency in strategic planning and highlights the collaborative efforts required among stakeholders.

Table 1: Analysis: Tackling Regional Challenges and Opportunities

Important Regional Concerns	Influence on the Development of Phitsanulok	Appropriate Authorities
1) Constraints in Infrastructure and Connectivity Issues	<i>“The limitations of transportation and logistics infrastructure, especially at key checkpoints like Phu Doo, hinder the movement of goods, services, and individuals. This constraint hinders Phitsanulok's ability to develop as a regional logistics hub within the LIMEC framework. Improved infrastructure is crucial for facilitating cross-border trade and unifying regional economies”</i> (Deputy Governor of Phitsanulok Province, personal communication, September 30, 2024).	1) Phitsanulok Provincial Commerce Office 2) Ministry of Transport, Department of Highways, Office of Transport and Traffic Policy and Planning
2) Discrepancies in Policy Alignment with Adjacent Nations	<i>“The absence of aligned regulations, customs procedures, and development priorities among Thailand and its neighboring countries hinders effective regional integration. In Phitsanulok, inconsistencies in policy undermine the province's capacity to function as an effective channel for trade and investment within regional cooperation frameworks such as ACMECS and BIMSTEC”</i> (President of the Phitsanulok Chamber of Commerce, personal communication, September 30, 2024).	1) Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Commerce, Department of Trade Negotiations 2) Phitsanulok Provincial Office
3) Insufficient Availability of Skilled Workforce	<i>“The lack of a skilled workforce, particularly in the logistics, digital technology, and agricultural processing sectors, hinders Phitsanulok's competitiveness. This impacts the capacity to draw investment, oversee sophisticated trade systems, and facilitate industrial diversification crucial for</i>	1) Phitsanulok Provincial Labor Office, Ministry of Labor, 2) Ministry of Education 3) Ministry of Higher Education, Science,

Important Regional Concerns	Influence on the Development of Phitsanulok	Appropriate Authorities
	<i>sustainable economic growth</i> ” (Governor of Phitsanulok Province, personal communication, September 30, 2024).	Research and Innovation.
4) Risks Associated with Environmental and Climate Factors	<i>“Increasing environmental degradation and climate variability threaten agricultural productivity, water resources, and sustainable development initiatives. Such risks undermine the economic stability of Phitsanulok and adjacent areas and necessitate the adoption of green growth strategies aligned with regional development goals”</i> (Deputy Governor of Phitsanulok Province, personal communication, September 30, 2024).	1) Ministry of Natural Resources and Environment 2) Phitsanulok Provincial Environmental Office 3) Ministry of Agriculture and Cooperatives
5) Variations in Political Landscapes of Adjacent Nations	The instability in neighboring countries, including Myanmar and certain regions of Laos, introduces uncertainty in trade and investment opportunities. The geopolitical volatility affecting Phitsanulok has significant implications for border trade flows, diminishes investor confidence, and complicates the regional cooperation efforts essential for realizing LIMEC’s objectives.	1) Ministry of Foreign Affairs 2) Ministry of Commerce

Source: Author

In conclusion, Phitsanulok Province exhibits significant potential to develop into a regional economic and logistics hub within the Luang Prabang–Indochina–Mawlamyine Economic Corridor (LIMEC). The strategic geographic location, robust infrastructure, and closeness to neighboring economies like Laos and Myanmar offer significant advantages for establishing a regional hub for trade, transportation, and investment.

“considerable challenges remain. Identified critical issues encompass infrastructural limitations, especially in logistics and transportation systems near strategic checkpoints like Phu Doo, policy misalignments with neighboring countries, a shortage of skilled labor, environmental

vulnerabilities stemming from climate variability, and political uncertainties in surrounding regions” (Deputy Governor of Phitsanulok Province, personal communication, September 30, 2024; President of the Phitsanulok Chamber of Commerce, personal communication, September 30, 2024)

Addressing these regional challenges is crucial for unlocking Phitsanulok's complete development potential. Achieving sustainable growth necessitates a collaborative effort at both the national and provincial levels, which includes: Expedited infrastructure enhancements to improve cross-border connectivity., Aligning policies and regulations with neighboring countries to enable smooth trade and investment., Investment in the development of human resources is essential to facilitate industrial diversification and promote technological advancement., Implementation of sustainable growth strategies to tackle environmental and climate-related challenges. And engaging in strategic diplomacy to address the effects of regional political instability.

Engagements with essential provincial stakeholder's underscore Phitsanulok's significance as a central logistics and economic center within the Greater Mekong Subregion (GMS). The Deputy Governor

“emphasizes the critical necessity for extensive infrastructure improvements, encompassing roadways, railways, and border facilities, to facilitate regional trade and enhance commercial mobility” (Deputy Governor of Phitsanulok Province, personal communication, September 30, 2024).

In the meantime, the Provincial Commerce Office emphasizes the potential that LIMEC offers in drawing foreign investment, especially within the agricultural processing sector, which plays a vital role in the economy of Phitsanulok. The expansion of transportation networks will enhance Phitsanulok's capacity to access emerging markets in Laos, Myanmar, and India, solidifying its position as a connector between Southeast Asia and South Asia. While recognizing its strengths, both

“the Deputy Governor and the Provincial Commerce Office identify significant challenges, notably constrained fiscal resources and the necessity for enhanced national-level policy support for LIMEC initiatives. Addressing these gaps particularly through focused infrastructure financing and improved regional collaboration will be crucial for ensuring Phitsanulok's competitive standing within the sub-regional development framework” (Deputy Governor of Phitsanulok Province, personal communication, September 30, 2024; Phitsanulok Province Commerce, personal communication, October 2, 2024).

This analysis emphasizes Thailand's proactive approach to international development strategies, especially within the framework of the 2023–2027 plan, which aligns regional development policies with LIMEC to foster sustainable economic and social outcomes in Phitsanulok and surrounding areas.

4.2 Internal Context: International Relations and Development Policies Pertinent to the Study within Regional and Sub-regional Frameworks

This section examines the internal context that impacts Thailand's international development policies concerning regional and sub-regional frameworks, specifically highlighting their significance for the development of Phitsanulok Province within the LIMEC corridor. The analysis primarily relies on the Annual Operational Plan for Fiscal Year 2024 issued by the Ministry of Foreign Affairs, which details strategic initiatives aimed at fortifying Thailand's foreign relations and improving its standing both regionally and globally (Ministry of Foreign Affairs, 2023). The author has organized the subtopics for the presentation in the following manner.

4.2.1 Factors Within Thailand Affecting Its International Development Policies

(1) Domestic Economic Changes: The swift economic transformation, particularly through digitization, necessitates Thailand's adaptation to technical breakthroughs and global competitiveness. This transition compels Thailand to formulate international development plans that address regional requirements, encompassing digital infrastructure and the enhancement of e-commerce. Investments in special economic zones, like the Eastern Economic Corridor (EEC), are crucial for future economic development.

(2) Natural Resources and Environment: Issues such as resource depletion and climate change profoundly influence Thailand's foreign development policy. Thailand is modifying its development policy to emphasize clean energy and environmental conservation in alignment with sustainable development objectives. Thailand endorses renewable energy efforts and environmental protection through regional frameworks such as ACMECS and BIMSTEC, collaborating with neighboring countries to facilitate technology and innovation exchange.

(3) Social and Demographic Changes: The aging population of Thailand requires an emphasis on human capital development and social equity. Cooperation in healthcare and education, particularly within the Greater Mekong Subregion (GMS), will be crucial for improving regional quality of life. Thailand plays a crucial role in the exchange of public health expertise with neighboring countries, especially in the aftermath of COVID-19.

(4) Political and Security Challenges: The political stability and disputes within the region affect Thailand's development policies. Collaborations within frameworks like ACMECS, BIMSTEC, and GMS are crucial for promoting

stability and political collaboration. Improved logistical and transportation connections with adjacent nations, such as Thailand, Laos, and Myanmar, foster regional stability.

The Ministry's 2024 strategy demonstrates a strategic alignment with Thailand's internal dynamics, highlighting reactions to swift economic, social, and environmental transformations. Critical strategic domains, including economic infrastructure connection, trade and investment collaboration, human capital advancement, South-South Cooperation, and political and security partnerships, are essential to Thailand's regional development and global prominence. Internal considerations such as Thailand's aging population, limitations in natural resources, and economic shifts need the formulation of adaptive international development plans that address regional requirements. These techniques enhance economic development while fostering sustainable social and environmental progress, as well as regional stability in the Mekong and Southeast Asian areas (Ministry of Foreign Affairs, 2023).

4.2.2 Internal Factors Contributing to the Advancement of Phitsanulok within LIMEC

(1) Economic and Investment Viability: The establishment of the Luang Prabang-Indochina-Mawlamyine Economic Corridor (LIMEC) presents Phitsanulok with the opportunity to emerge as a significant economic center in lower northern Thailand, connecting with adjacent nations such as Laos, Myanmar, and China. Infrastructure initiatives, including roads and railroads, will improve regional goods transportation, trade, and tourism, particularly reinforcing economic connections between Thailand and the Greater Mekong Subregion (GMS) nations, emphasizing cross-border trade and investment.

(2) Sustainable Agricultural Development: Phitsanulok, leveraging its agricultural knowledge, a vital sector in the local economy, can capitalize on Thailand's advantages in sustainable agriculture and agricultural technology. Collaborations under the LIMEC framework allow Phitsanulok to utilize contemporary agricultural technologies and sustainable practices, enhancing agricultural productivity and economic value while increasing exports to adjacent nations.

(3) Development of Transportation Infrastructure: Enhancements in transportation are a crucial element of Thailand's aim to strengthen international economic linkages. Situated along the LIMEC route, Phitsanulok is poised to gain from advancements in road, rail, and airport infrastructure, enhancing the efficiency of commodities transportation and travel. Improved connectivity with neighboring countries, including Laos, Myanmar, and India, will lower transportation expenses and augment Phitsanulok's competitiveness in global trade and investment.

(4) Enhancing Healthcare and Social Collaboration: Following the COVID-19 pandemic, the significance of healthcare and social welfare

advancement has intensified. Phitsanulok's location along LIMEC presents chances for healthcare collaboration with adjacent nations, particularly through the exchange of knowledge and the training of medical professionals, with enhancements to regional healthcare systems. This corresponds with Thailand's objective to enhance GMS cooperation to elevate quality of life and access to healthcare services.

(5) Collaboration on Energy and Environmental Issues: Phitsanulok can get advantages from energy and environmental collaboration with LIMEC nations. Thailand advocates for clean energy and environmental conservation legislation in response to natural resource and environmental challenges. Partnering with neighbors on renewable energy initiatives, including solar and hydropower, offers a prospect for sustainable regional economic development and mitigation of environmental impacts.

(6) Political Stability and Security The development of infrastructure and economic collaboration within LIMEC enhances political stability and security in the Mekong region and Southeast Asia. Economic cooperation and logistical links with adjacent nations, such as infrastructure initiatives connecting Thailand, Laos, and Myanmar, alleviate political risks and enhance economic and political relationships throughout the area.

The analysis concludes that Phitsanulok's development inside the Luang Prabang-Indochina-Mawlamyine Economic Corridor (LIMEC) is well aligned with Thailand's International Development Cooperation Strategy Plan (2023–2027) (Phitsanulok Provincial Office, 2023). This connection underscores regional economic development via infrastructure improvement, trade and investment facilitation, sustainable agriculture, renewable energy, and healthcare and social collaboration. Phitsanulok's strategic position is crucial in connecting worldwide economies, hence enhancing regional and sub-regional collaboration. LIMEC gives a significant chance for Phitsanulok to position itself as a regional economic center, particularly due to its favorable internal circumstances and potential.

Phitsanulok's strategic advantages encompass its connectivity to neighboring nations such as Laos, Myanmar, and China, bolstered by extensive infrastructure including highways, railroads, and airports, facilitating its emergence as a commercial and transit nexus within the Greater Mekong Subregion (GMS). The province's robust agricultural industry, particularly in essential products such as rice, sugarcane, and cassava, presents prospects for the expansion of high-quality exports to global markets. Interviews with the Deputy Governor, Provincial Commerce Office, and the President of the Phitsanulok Chamber of Commerce indicate a congruence between foreign relations, development policies, and the aims of LIMEC across multiple domains

Moreover, the findings from in-depth interviews with key provincial stakeholders reveal crucial internal factors that contribute to Phitsanulok's

advancement within the Luang Prabang-Indochina-Mawlamyine Economic Corridor (LIMEC).

First, Phitsanulok demonstrates significant economic and investment viability.

“The Deputy Governor and the Provincial Commerce Office emphasize Phitsanulok’s role as a central logistics and transportation hub, connecting Thailand with Laos, Myanmar, and China. The LIMEC framework provides strategic infrastructure improvements such as roads, railways, and airports that enhance cross-border trade, support agricultural exports, and promote tourism. These developments strengthen Phitsanulok’s economic integration with the Greater Mekong Subregion (GMS), facilitating opportunities for expanded trade and investment activities” (Deputy Governor of Phitsanulok Province, personal communication, September 30, 2024; Phitsanulok Province Commerce, personal communication, October 2, 2024).

Second, the potential for sustainable agricultural development is a key internal strength. Interviews with the President of the Phitsanulok Chamber of Commerce highlight

“the province’s capacity to leverage Thailand’s expertise in sustainable agriculture and agricultural technologies. Through LIMEC collaboration, Phitsanulok can enhance agricultural productivity and value, enabling the expansion of exports to neighboring countries and supporting sustainable rural economic development” (President of the Phitsanulok Chamber of Commerce, personal communication, September 30, 2024).

Third,

“the development of transportation infrastructure is critical. Stakeholders uniformly stress that improved connectivity through roadways, rail systems, and air transport will lower logistical costs, facilitate travel and goods movement, and bolster Phitsanulok’s competitiveness in regional and global markets. Infrastructure upgrades, particularly those enhancing linkages with Laos, Myanmar, and India, are viewed as essential to maximizing the province’s strategic location along the LIMEC route” (Governor of Phitsanulok Province, personal communication, September 30, 2024).

Fourth, human capital development and healthcare collaboration emerge as priorities.

“The Provincial Commerce Office underlines the importance of strengthening education and healthcare systems to build a resilient local

workforce capable of supporting economic growth. Cross-border collaboration in healthcare, including knowledge sharing and medical training programs, offers the potential to enhance social welfare and health security in the region, particularly in the post-pandemic context” (Phitsanulok Province Commerce, personal communication, October 2, 2024).

Fifth,

“energy and environmental collaboration is recognized as another internal factor supporting sustainable development. Thailand’s push for clean energy and environmental conservation aligns with regional priorities under LIMEC. Phitsanulok’s engagement in renewable energy initiatives, such as solar and hydropower projects, will contribute to sustainable economic growth while mitigating environmental degradation” (President of the Phitsanulok Provincial Administrative Organization, personal communication, September 7, 2024).

Lastly, interview findings stress the importance of political stability and security reinforcement. Economic integration initiatives under LIMEC, such as cross-border infrastructure development and regional trade facilitation, are perceived to promote political stability and reduce regional security risks. Strengthening economic interdependence among Thailand, Laos, and Myanmar enhances resilience against political and economic fluctuations in the Mekong region.

However, the interviews also reveal significant financial and administrative constraints.

“Budget limitations and inconsistent coordination between provincial and national levels are cited as barriers that hinder the full realization of LIMEC’s potential. Addressing these challenges, particularly through sustained financial support and streamlined administrative processes, is essential for ensuring continuity and maximizing the benefits of international development initiatives” (Governor of Phitsanulok Province, personal communication, September 30, 2024; President of the Phitsanulok Provincial Administrative Organization, personal communication, September 7, 2024).

Overall, the alignment between Phitsanulok’s internal strengths and Thailand’s International Development Cooperation Strategy Plan (2023–2027) reinforces the province’s strategic potential to emerge as a regional economic center within LIMEC. Through infrastructure enhancement, trade and investment facilitation, sustainable agricultural development, energy and environmental cooperation, and healthcare collaboration, Phitsanulok is well-positioned to play a pivotal role in advancing regional and sub-regional integration.

4.3 Enhancing Collaboration on Non-traditional Security Challenges within LIMEC

The interviews conducted with key provincial stakeholders underscore the growing importance of non-traditional security threats within the framework of regional development under LIMEC. Respondents highlight that, alongside conventional economic and infrastructural considerations, emerging security challenges such as environmental degradation, pandemics, transnational crime, and human trafficking are vital elements that could influence the economic and social sustainability of Phitsanulok Province.

“The Deputy Governor of Phitsanulok Province emphasized the significance of incorporating disaster risk reduction and emergency management into the province’s development agenda. The Deputy Governor emphasized the necessity for Phitsanulok to enhance regional collaboration with neighboring countries. This initiative aims to establish joint early warning systems, coordinate disaster responses, and improve local capacities to effectively manage natural disasters, including the rising occurrences of floods and droughts in the region” (Deputy Governor of Phitsanulok Province, personal communication, September 30, 2024).

The Provincial Commerce Office emphasized health security as a significant issue in the aftermath of the COVID-19 pandemic. The office emphasized the importance of collaboration across borders in the areas of infectious disease surveillance, information sharing, and outbreak management. Enhancing the resilience of the healthcare system through collaborations with Laos and Myanmar is deemed crucial for ensuring economic and social stability along the LIMEC corridor. In a similar vein, “the President of the Phitsanulok Chamber of Commerce highlighted that the expansion of cross-border trade routes could potentially increase the region's vulnerability to various transnational crimes, such as human trafficking, drug trafficking, and smuggling. He suggested improving collaboration among border security forces, establishing integrated intelligence systems, and executing joint operations to mitigate illegal activities that may threaten regional security” (Phitsanulok Province Commerce, personal communication, October 2, 2024).

Additionally, interviewees often highlighted environmental issues.

“The Deputy Governor, along with representatives from the Provincial Administrative Organization, underscored the necessity for enhanced initiatives in environmental cooperation. It was recommended to advance collaborative conservation initiatives, establish regional water management agreements, and embrace renewable energy technologies to address environmental challenges and secure long-term

sustainable development within LIMEC” (Deputy Governor of Phitsanulok Province, personal communication, September 30, 2024; President of the Phitsanulok Provincial Administrative Organization, personal communication, September 7, 2024).

The findings reveal a shared agreement among provincial leaders regarding the importance of Phitsanulok's involvement in tackling non-traditional security threats within the LIMEC framework. Active involvement in disaster management, health security, crime prevention, and environmental sustainability will significantly improve the province's resilience and bolster its role as a vital contributor to comprehensive security and sustainable development in the Greater Mekong Subregion.

Figure 4: Activities and collaboration of the Indochina-Mawlamyine-Luang Prabang Economic Corridor (LIMEC)



Source: LIMEC (2024)

5. Discussion

The author employs the concepts of State, Market, and Globalization to examine and articulate the findings related to the development of Phitsanulok Province within the Luang Prabang–Indochina–Mawlamyine Economic Corridor (LIMEC). This analysis is organized into two primary contexts: external and internal. These contexts are closely linked to the theoretical framework, providing

insights into both the opportunities and challenges for Phitsanulok's advancement within the LIMEC corridor. Furthermore, the study highlights the critical importance of addressing non-traditional security threats through LIMEC cooperation, emphasizing the necessity of regional collaboration in managing emerging challenges such as environmental degradation, transnational crime, pandemics, and natural disasters to ensure sustainable and resilient development.

5.1 External Context: Regional Integration and Global Adaptation

The external setting of Phitsanulok Province's development is on its strategic incorporation into regional and sub-regional economic networks. The province serves as a crucial link in the Luang Prabang-Indochina-Mawlamyine Economic Corridor (LIMEC), connecting significant nations in the Greater Mekong Subregion (GMS) including Laos, Myanmar, China, and India, facilitated by economic cooperation frameworks such as ACMECS and BIMSTEC. This corridor serves as a crucial conduit for international trade, promoting economic cooperation and strengthening regional infrastructure. This trend illustrates the imperative for states to adjust to the exigencies of globalization within the State-Market paradigm (Samudavanija, 2001). To maintain competitiveness, states must develop strong economic and trade networks that cross borders, establishing themselves as active participants in the global market. (Strange, 1996) Susan Strange posits that globalization has transformed state power, necessitating that nations utilize global markets as vital instruments for wealth generation. Strange (1996) emphasizes that Phitsanulok's emphasis on infrastructure development, including cross-border transportation networks through LIMEC and strategic logistics investments, illustrates a state adapting to the demands of global competitiveness. The liberalization of trade within LIMEC and the broader GMS underscores the necessity for nations to adjust to global economic trends. The transnational movement of capital and labor, enabled by regional economic integration, is a defining characteristic of globalization. For Phitsanulok, this signifies potential to reshape its economic environment while enhancing its regional and international connectivity.

The discourse on globalization frequently highlights potential, however it is not devoid of critique. Ralph Miliband presents a persuasive counterargument, contending that states in capitalist systems often function under the sway of economic elites. This dynamic, he cautions, may lead to policies that favor the interests of capital groups at the expense of the general populace (Miliband, 1983). In Phitsanulok, the dependence on foreign investment and the liberalization of markets for international capital prompts critical inquiries: Are these tactics intended to really enhance the welfare of the majority of people, or do they primarily advantage elite economic interests? This contradiction is especially pertinent when evaluating the province's significant focus on infrastructure development and regional trade integration. Although these initiatives clearly

improve global competitiveness, they also pose a risk of creating economic dependency and exacerbating inequality if not meticulously handled Poulantzas, 1969).

The developmental history of Phitsanulok highlights the evolving role of the state in a swiftly globalizing environment. Its investments in logistics, cross-border transportation, and trade systems signify a decisive move towards harmonizing with global market dynamics. The efficacy of these methods depends on achieving a delicate equilibrium between attracting foreign investment and guaranteeing equal advantages for local people (Polanyi, 2001). Policymakers must stay alert to ensure that development under LIMEC coincides with public welfare objectives and mitigates the hazards of economic dependency and elite dominance. By confronting these issues, Phitsanulok can establish itself as a paradigm for sustainable and inclusive regional integration in the era of globalization (Hayashi, 2010).

5.2 Internal Context: Addressing Domestic Obstacles for Regional Advancement

The internal context of Phitsanulok Province's growth emphasizes the economic, social, and political variables within Thailand that affect its trajectory, especially with the Luang Prabang-Indochina-Mawlamyine Economic Corridor (LIMEC). A primary obstacle is the scarcity of skilled workers and inadequate financial resources. The ambiguity and inconsistency in governmental strategies for regional economic development have occasionally impeded sustainable progress in the region. From the State-Market perspective (Strange, 1996), these problems highlight the imperative for the state to evolve, operating more akin to a "corporation" that adeptly allocates resources to satisfy the needs of its residents and the global market. Poulantzas (1969) offers a critical perspective on this dynamic, highlighting the necessity for the state to maintain social cohesiveness and equilibrate the interests of various groups, including labor and capital. The advancement of Phitsanulok as a regional economic center signifies a governmental endeavor to attain equilibrium, augmenting the province's competitiveness and assimilating it into wider regional structures. Martinussen (1997) contends that contemporary nations must have a direct role in the production of commodities and services and engage actively in economic activities. This viewpoint corresponds with Phitsanulok's development strategy, which prioritizes infrastructure developments, including transportation networks and logistics systems, to facilitate international trade and connection. These initiatives enhance the province's economic integration and establish it as a vital component in regional and global supply networks.

The evolution of Phitsanulok inside LIMEC illustrates Thailand's adjustment to global market systems, conforming to the State-Market paradigm that underscores the state's reliance on global markets (Strange, 1996) and

economic competitiveness for domestic advancement (Polanyi, 2001). Phitsanulok's geographical location positions it to become an economic hub that capitalizes on connectivity with neighboring nations to broaden markets and attract investment. This corresponds with globalization theory, which asserts that governments must improve their competitiveness in the global context (Strange, 1996). Polanyi (2001) presents a significant counterargument, asserting that state interference in liberal economic systems declines with time due to opposition from capital groupings and multinational firms. In Phitsanulok, dependence on market processes and external investment for local economic development indicates constraints on the state's capacity to directly regulate economic activities. This diminishment of state authority corresponds with Polanyi (2001) assertion that globalization limits the economic sovereignty of the state. In contrast, Martinussen (1997) presents a more hopeful viewpoint, asserting that the state can maintain a pivotal role in fostering economic advancement by functioning as a direct producer and facilitator. Thailand's investment in infrastructure to enhance logistics and transportation in Phitsanulok highlights the persistent significance of governmental participation in local economic development, despite reliance on global markets for growth sustenance.

The advancement of Phitsanulok along the LIMEC corridor illustrates a distinct congruence with the principles of State-Market and Globalization (Strange, 1996). The state is crucial in establishing economic networks and improving the province's competitiveness both regionally and globally (Yeung, 1998). Nonetheless, domestic problems, such resource limitations and shortages of skilled labor, require careful planning and consistent policy execution to ensure that development meets the requirements of globalization (Kaewthep, 1986). The equilibrium between capitalizing on global possibilities and mitigating internal restraints will dictate the efficacy of Phitsanulok's growth strategy. This necessitates a sophisticated strategy, wherein the state not only responds to external market dynamics but also guarantees that its policies emphasize sustainable and equitable development for the province and its populace (Baylis, Smith, & Owens, 2010).

5.3 Non-traditional Security Challenges and Globalization in the Context of LIMEC

The findings concerning non-traditional security threats within the LIMEC framework highlight an evolving aspect of regional development that is closely connected to the dynamics of globalization and the changing roles of the state and the market. Discussions with essential stakeholders in Phitsanulok Province, such as

“the Deputy Governor, the Provincial Commerce Office, and the President of the Chamber of Commerce, highlight the increasing significance of tackling environmental degradation, pandemics,

transnational crime, and human trafficking in conjunction with conventional economic development initiatives” (Deputy Governor of Phitsanulok Province, personal communication, September 30, 2024; President of the Phitsanulok Chamber of Commerce, personal communication, September 30, 2024).

From the viewpoint of globalization, these emerging security challenges demonstrate how the interconnection of economies, societies, and ecosystems surpasses national borders. Strange (1996) posits that globalization alters the functions of the state, necessitating its involvement in both economic liberalization and the management of cross-border risks that emerge from increased interdependence. The development of regional trade and transportation networks under LIMEC not only promotes economic growth but also heightens vulnerability to non-traditional threats that may disrupt economic and social systems. Phitsanulok’s proactive strategy in tackling these challenges such as improving disaster management cooperation, fostering cross-border healthcare collaboration, and coordinating efforts against transnational crime illustrates a significant evolution of state roles in a globalized context.

“The Deputy Governor’s focus on creating collaborative disaster response mechanisms highlights the importance of regional resilience strategies that surpass the capabilities of individual states” (Deputy Governor of Phitsanulok Province, personal communication, September 30, 2024), in accordance with Strange (1996) argument that states need to work together internationally to effectively address shared risks.

Moreover, the emphasis on regional collaboration in health security,

“as recognized by the Provincial Commerce Office, underscores an additional aspect of globalization. The COVID-19 pandemic highlighted the vulnerabilities of borders when confronted with biological threats, underscoring the interconnectedness of local health security and global health dynamics. In this context, Phitsanulok’s initiatives to collaborate with Laos and Myanmar on disease surveillance and public health preparedness represent a significant local response to the global need for health resilience” (Phitsanulok Province Commerce, personal communication, October 2, 2024).

The President of the Chamber of Commerce’s concerns regarding transnational crime align with Miliband (1983) critical analysis, which warns that economic liberalization may unintentionally enable criminal activities in the absence of strong regulatory frameworks. The liberalization of cross-border movement under LIMEC, while fostering economic integration, also requires enhanced governance and law enforcement collaboration to combat human trafficking and illicit trade. Neglecting to tackle these issues may worsen

inequalities and social vulnerabilities, supporting Miliband's assertion that globalization has the potential to intensify structural disadvantages in the absence of effective state intervention.

Furthermore, "*the environmental aspect*", as highlighted by the Deputy Governor and Provincial Administrative Organization (Deputy Governor of Phitsanulok Province, personal communication, September 30, 2024; President of the Phitsanulok Provincial Administrative Organization, personal communication, September 7, 2024), corresponds with Polanyi (2001) critique of market-driven development. In the absence of intentional governmental measures to emphasize environmental sustainability, economic growth via LIMEC may lead to ecological harm. Phitsanulok's emphasis on cross-border environmental conservation projects and renewable energy initiatives demonstrates a strategic approach where the state aims to harmonize market-driven growth with ecological stewardship, reflecting Polanyi's advocacy for integrating markets within wider social and environmental contexts.

In conclusion, the involvement of Phitsanulok Province in addressing non-traditional security threats within LIMEC demonstrates the changing responsibilities of the state in the context of globalization. The government should not only promote economic liberalization and regional integration but also take proactive measures to manage the related transnational risks, ensuring development that is both sustainable and inclusive. This requires advanced strategies that align market growth with security, health, and environmental priorities, ensuring that globalization benefits the wider society instead of just economic elites. By fostering proactive regional collaboration on non-traditional security challenges, Phitsanulok can bolster its resilience and elevate its position as a benchmark for sustainable regional integration within the Greater Mekong Subregion.

The author has examined data from both external and internal contexts that facilitate opportunities and developmental pathways for Phitsanulok Province within the Luang Prabang-Indochina-Mawlamyine Economic Corridor (LIMEC). The findings, analyzed alongside a survey of pertinent literature and research, indicate that both environments substantially impact the province's development across various dimensions. Furthermore, the study highlights the growing significance of addressing non-traditional security threats through LIMEC cooperation as an essential factor in ensuring sustainable and resilient regional development. The discourse is categorized into external and internal contexts as outlined below:

External Context: Regional Transnational Collaboration: An essential external aspect is Thailand's participation in regional economic cooperation frameworks, including BIMSTEC and ACMECS. These procedures enhance economic interconnectivity and infrastructure advancement with adjacent nations, including Laos, Myanmar, and China. Research findings, corroborated by the

work of Capannelli, Lee, and Petri (2009), demonstrate that connecting the Greater Mekong Subregion (GMS) with other areas, including South and East Asia, enhances potential for commerce and investment, especially in agricultural exports and tourism. Phitsanulok's advantageous position as a transportation nexus along this corridor establishes the province as a prospective center for commercial and logistical operations in the GMS. This report emphasizes that the development of dual-track railways and road networks linking adjacent nations will improve cross-border trade efficiency and attract international investment. Thailand's regional economic endeavors, especially with China and India, are essential in enhancing Phitsanulok's economic integration within the framework of international economic policy. The research of Wade (2018) and Bello (2009) highlights the state's function in promoting international economic ties. Within the framework of LIMEC, initiatives that strengthen regional economic connections offer Phitsanulok the potential to augment commerce with adjacent nations and entice international investment, especially in agricultural processing and several other sectors.

Internal Context: Infrastructure Advancement and Economic Assets: This report identifies important infrastructure projects in Phitsanulok, including dual-track trains, road networks, and airports, crucial for integrating the province's economy with the GMS. This supports Riain (2000) assertion that investments in local infrastructure are essential for improving local competitiveness and promoting cross-border economic cooperation. Moreover, Phitsanulok boasts robust economic assets, especially in agricultural output. Essential crops like rice, sugarcane, and cassava can be utilized to establish agro-processing companies, enhancing the value of local products. Developing logistical networks for exporting these items to overseas markets, including as China, India, and Myanmar, offers substantial economic prospects for the province. The study also emphasizes difficulties stemming from the shift to a digital and innovation-centric economy. Confronting these difficulties necessitates investments in digital infrastructure, including high-speed internet networks, and the advancement of digital firms. Helmsing (2001) underscores the significance of collaborative learning between the public and commercial sectors to stimulate innovation and improve local competitiveness.

Nonetheless, internal problems encompass disjointed national policies, fiscal limitations, and recurrent alterations in local leadership, which hinder the continuity of long-term strategic development initiatives for Phitsanulok. Although Wade (2018) does not explicitly tackle these concerns, his focus on constant central government assistance and well-defined objectives highlights the significance of ongoing national engagement in local development.

The interaction of external and internal factors illustrates Phitsanulok's considerable potential as a regional commercial and logistics center. Its advantageous location and robust economic resources enable it to effectively

leverage prospects offered by LIMEC. Nonetheless, these opportunities are mitigated by internal obstacles, like ambiguous policies and constrained finances. Effective coordination between the public and commercial sectors, together with continuous support from the national government, is important to surmount these challenges. These steps will be essential for aligning Phitsanulok's development with regional integration initiatives and global economic trends, so facilitating sustainable and inclusive growth in the future.

Addressing Non-traditional Security Threats through LIMEC Cooperation:

The research findings indicate that key stakeholders in Phitsanulok Province are increasingly acknowledging non-traditional security threats, including environmental degradation, pandemics, transnational crime, and human trafficking, as significant factors affecting regional development under LIMEC. The focus on incorporating disaster management, health security, and crime prevention into regional collaboration efforts is consistent with wider scholarly viewpoints in the region.

Keagle (2012) and Caballero-Anthony and Cook (2013) advocate for the perspective that unconventional security threats necessitate international cooperation, especially in the realms of disaster response and public health management. The emphasis of the Provincial Commerce Office on healthcare resilience, along with the Deputy Governor's support for collaborative disaster management, clearly aligns with these recommendations. Similarly, the President of the Chamber of Commerce's apprehension regarding the increase in transnational crime aligns with Wakkumbura (2021) assertion on the necessity for enhanced enforcement and intelligence sharing within ASEAN frameworks.

Arase (2010) highlights an important nuance, noting that although there is regional consensus on non-traditional security issues, the practical implementation frequently encounters political and sovereignty-related obstacles. This indicates that while Phitsanulok's proactive approach is praiseworthy, the implementation of regional cooperation goals may face institutional obstacles along the LIMEC corridor.

In summary, Phitsanulok's emphasis on tackling non-traditional security threats is closely aligned with the dynamics of globalization, where regional interdependence heightens vulnerabilities and requires collaborative security frameworks. Nonetheless, the province must adeptly manage institutional complexities to ensure that its initiatives under LIMEC not only promote economic growth but also enhance overall regional resilience and security.

6. Recommendations

6.1 Suggestions Derived from Research Outcomes

6.1.1 Policy Recommendations

(1) Implement a Centralized Coordination Mechanism for LIMEC Development: The national government ought to create a centralized entity or a senior committee tasked with the oversight, coordination, and integration of LIMEC-related initiatives across pertinent ministries and provincial authorities. This initiative will address existing governance gaps and promote consistency in infrastructure development, trade facilitation, and regional connectivity efforts.

(2) Strengthen regional cooperation frameworks to address non-traditional security challenges: Phitsanulok Province, in conjunction with national agencies, ought to prioritize the establishment of formal agreements with Laos and Myanmar that concentrate on disaster risk reduction, public health security, environmental management, and crime prevention. Enhancing these collaborative frameworks will promote holistic security, facilitating sustainable development throughout the LIMEC corridor.

(3) Emphasize the importance of investing in human resources and the development of innovative frameworks: The government ought to direct focused investments towards enhancing the capabilities of the local workforce in logistics, agricultural technology, and digital services. This entails fostering collaborations among educational institutions, industries, and the public sector to create training programs that correspond with the requirements of cross-border economic integration under LIMEC.

6.1.2 Implementation Recommendations

(1) Enhance infrastructure improvements along key transportation corridors. Prompt action is necessary to finalize essential infrastructure projects, including the dual-track railways, road networks, and cross-border facilities at significant checkpoints such as Phu Doo. Enhancing the efficiency of project approvals and budgeting procedures will facilitate Phitsanulok's integration into regional supply chains.

(2) Establish a Regional Logistics Hub in Phitsanulok. Provincial authorities ought to engage with private investors and regional partners to develop a cutting-edge logistics hub that enhances efficient trade flows among Thailand, Laos, Myanmar, and India. This will strengthen Phitsanulok's strategic position as a connectivity hub within the Greater Mekong Subregion.

(3) Encourage collaboration between public and private sectors through partnerships. Fostering collaboration among government agencies, private enterprises, and civil society organizations will improve resource mobilization and innovative project management in sectors such as renewable energy development, sustainable agriculture, and cross-border commerce.

6.2 Recommendations for Future Research

(1) Examine the Effects of Digital Transformation on Regional Economic Integration. Future research should explore the potential of digital technologies—such as e-commerce, digital logistics platforms, and smart border systems—to further enhance Phitsanulok’s integration within LIMEC and bolster its competitive advantage in the global market.

(2) Perform Comparative Analyses of LIMEC and Alternative Regional Corridors. A comparative analysis between LIMEC and other regional cooperation frameworks such as ACMECS and BIMSTEC will yield valuable insights into the strengths, weaknesses, and best practices relevant to the development strategies of Phitsanulok.

(3) Analyze the effects of regional integration at the community level. Future research should concentrate on evaluating the socio-economic impacts of LIMEC-driven development within communities, particularly for marginalized groups including rural farmers, migrant workers, and low-income populations. This will contribute to ensuring that regional growth is inclusive and equitable.

References

- Arase, D. (2010). Non-Traditional Security in China-ASEAN Cooperation: The Institutionalization of Regional Security Cooperation and the Evolution of East Asian Regionalism. *Asian Survey*, 50(4), 808-833.
- Baylis, J., Smith, S., & Owens, P. (Eds.). (2010). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Bello, W. (2009). States and Markets, States Versus Markets: The Developmental State Debate as The Distinctive East Asian Contribution to International Political Economy. In *Routledge Handbook of International Political Economy (IPE)* (pp. 180-200). London: Routledge.
- Caballero-Anthony, M., & Cook, A. D. (Eds.). (2013). *Non-Traditional Security in Asia: Issues, Challenges and Framework for Action*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Capannelli, G., Lee, J. W., & Petri, P. A. (2009). Developing Indicators for Regional Economic Integration and Cooperation. *Singapore Economic Review*. *Asian Development Bank Regional Economic Integration Working Paper*, (33). <https://ssrn.com/abstract=1546235>
- Chansombat, S., Panichakarn, B., Pongcharoen, P., Srisawat, P., Wichitphongsa, W., & Pochan, J. (2020). *khrōngkān suksā phūa yok radap rabāng sētthakit lūang phra bāng ‘in dō Chīn mọ lamyai (LIMEC) hai sōtkhlōng kap krōp*

- khwām rūammū ‘anu phūmiphāk thāng sētthakit ‘i Rawadee chaophrayā māe khōng (ACMECS): khōngkān wīchai: rāingān chabap sombūn* [Research Project: A Study to Elevate the Luang Prabang-Indochina-Mawlamyine Economic Corridor (LIMEC) to Align with the Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy (ACMECS)]. Bangkok: Thailand Science Research and Innovation.
- Department of International Cooperation. (2022). *Cooperation Data in Subregional and Regional Frameworks: Subregional Framework*. Retrieved December 21, 2023, from <https://shorturl.asia/qfO59>
- Faculty of Logistics and Digital Supply Chain, Naresuan University. (2024). *International Conference Report (Grand Meeting) on the Luang Prabang - Indochina - Mawlamyine Economic Corridor (LIMEC), August 29–31, 2024*. Phitsanulok: Naresuan University.
- Hayashi, S. (2010). The Developmental State in the Era of Globalization: Beyond the Northeast Asian Model of Political Economy. *The Pacific Review*, 23(1), 45-69.
- Helmsing, B. (2001). Externalities, Learning and Governance: New Perspectives on Local Economic Development. *Development and Change*, 32(2), 277-308.
- Kaewthep, K. (1986). *‘udom kān lāe konkai thāng ‘udom kān khōng rat* [Ideology and the Ideological Mechanisms of the State]. Bangkok: Book Project, Social Research Institute, Chulalongkorn University.
- Keagle, J. M. (2012). *Non-Traditional Security Threats and Asia-Pacific Regional Cooperation*. Washington, D.C.: National Defense University Press.
- Kositanon, V. (2017). *LIMEC Phetchabun*. Retrieved November 18, 2024, from <https://wisonk.wordpress.com/2017/03/19/limec-phetchabun/>
- LIMEC. (2024). *LIMEC CORE VALUE khwām khūp nā lāe kāntham ngā nōrōwō nōra wāng ratthabān sūan klāng lāe klum chāngwat phāk nūa tōn lāng nung lāe phāk ‘ēkkachon* [LIMEC Core Value: Progress and Collaboration Between Central Government, Lower Northern Provinces Group 1, and the Private Sector]. Retrieved October 12, 2024, from <https://limeccenter.com/2023/12/06/progress/>
- Martinussen, J. (1997). *Society, State and Market: A Guide to Competing Theories of Development*. London: Zed Books.
- Miliband, R. (1983). *Class Power and State Power*. London: Verso.
- Ministry of Commerce. (2024). *sathānakān kānkhā chāidāen dān ‘amphāe māe sōt chāngwat Tāk dīran Thanwākhom sōngphanhārōihoksiphok* [Border Trade Situation at Mae Sot District, Tak Province]. Retrieved October 12, 2024, from <https://tak.moc.go.th/th/content/category/detail/id/3741/iid/30444>

- Ministry of Foreign Affairs. (2023). *Operational Plan for the Annual Budget 2024*. Retrieved October 27, 2024, from <https://shorturl.asia/29htx>
- Ministry of Industry. (2021). *phĕn patibatkān dān kānphatthanā ‘utsāhakam radap cĥangwat raya wēlā hā pī (sōng-pan-hāa-rói-hòk-sìp-hòk · sōng-pan-hāa-rói-jèt-sìp)* [Five-Year Provincial Industrial Development Action Plan (2023–2027)]. <https://shorturl.asia/Zt31f>
- Panihakarn, B., Pongcharoen, P., Semwilay, J., Chanrawangyot, S., Chomborisut, B. (2018). *phĕnngān kānsuksā sō ‘u pō thān kānthōngthĕo thī mī prasitthiphāp tām sēnthāng lūang phra bāng ‘in dō Čhīn mọ lamyai* [Efficient Tourism Supply Chain on Lao PDR–Indochina–Myanmar Route (Research Report)]. Bangkok: Thailand Science Research and Innovation.
- Phitsanulok Provincial Commerce Office. (2024). *kān prachum nānā chāt rabīang sētthakit lūang phra bāng - ‘in dō Čhīn - mọ lamyai* [Grand Meeting: Luang Prabang - Indochina - Mawlamyine Economic Corridor (LIMEC)]. Retrieved September 26, 2024, from <https://phitsanulok.moc.go.th/th/content/category/detail/id/161/iid/65171#>
- Phitsanulok Provincial Office. (2023). *phĕn phatthanā cĥangwat Phitsanulōk (Phō.Sō. sōng-pan-hāa-rói-hòk-sìp-hòk · sōng-pan-hāa-rói-jèt-sìp)*. [Phitsanulok Provincial Development Plan (2023–2027)]. Retrieved September 26, 2024, from <http://www.phitsanulok-prison.com/wp-content/uploads/2024/02/%E0%B9%81%E0%B8%9C%E0%B8%99%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%AB%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%94.pdf>
- Polanyi, K. (2001). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.
- Poulantzas, N. (1969). The Problem of the Capitalist State. *New Left Review*, 58(1), 67-73.
- Pounpunwong, W. (2018). *yutthasāt khwām rūammū thāng sētthakit ‘i Rawadee - cĥaophrayā - mē khōng: kān plīanplāng khōng sangkhom kasēttrakōn nai kā kasēt bāp phantha sanyā nai phūnthī chāidāen Thai - mīa nōmā* [Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy: Social Change of Farmers in Contract Farming Agriculture in Thailand-Myanmar Boundary]. *Sukhothai Thammathirat Open University Journal*, 31(2), 44-64.
- Riain, S. O. (2000). States and Markets in an Era of Globalization. *Annual Review of Sociology*, 26(1), 187-213.
- Samudavanija, C. (2001). *Chak Rat Chat Su Rat Talat: Naeo Khwamkhit Kiaokap Rat Lae Sangkhom Nai Yuk Lokanuwat* [From Nation-State to Market-State:

- Concepts about State and Society in Globalisation Period]. Bangkok: Baan Phra Arthit.
- Samudavanija, C. (2001). *From Nation State to Market State*. Bangkok: Baan Phra Arthit.
- Strange, S. (1996). *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sukhotu, V., Panichakarn, B., Pongcharoen, P., Patitad, P. (2018). *rathāi thōt læ khayāi phon ngānwičhai dān lōčhittik yāng yangyūn sū klum paomāi bon rabāng sētthakit lūang phra bāng ‘in dō Čhīn læ mọ lamyai: khroṅkān wičhai: rāingān chabap sombūn* [Knowledge transfer and extension of research on sustainable logistics to the target groups on Luangprabang Indochina-Mawlamyine Economic Corridor (LIMEC)]. Bangkok: Thailand Science Research and Innovation.
- Thai-China One Belt One Road Investment Trade Association. (n.d.). *GMS Economic Corridor*. Retrieved April 27, 2025, from <https://tcbri.org/gms-economic-corridor/>
- The Office of Strategy Management: Lower Northern Provincial Cluster 1. (2023). *phān phatthanā klum čhangwat phāk nūa tōn lāng nung (Phō.Sō. sōngphanhārōihoksiphok sōngphanhārōičhetsip) chabap thopthūan pračham pīngoppramān Phō.Sō. sōngphanhārōihoksippāet* [Development Plan for Lower Northern Provinces Cluster 1 (2023–2027), Revised for Fiscal Year 2025]. Retrieved October 12, 2024, from <http://www.osmnorth-s1.moi.go.th/news/29>
- Wade, R. H. (2018). The Developmental State: Dead or Alive? *Development and Change*, 49(2), 518-546.
- Wakkumbura, M. (2021). *ASEAN’s Security Cooperation and Non-Traditional Security (NTS) Challenges*. Academia Letters. <https://doi.org/10.20935/AL710>
- Wutthisak, L. (2019). *wōchō nun phatthanā hā čhangwat nūa lāng bon rabāng sētthakit LIMEC* [NRCT Supports the Development of 5 Lower Northern Provinces Along the LIMEC Economic Corridor]. Retrieved October 12, 2024, from <https://www.bangkokbiznews.com/tech/860927>
- Yeung, H. W. C. (1998). Capital, State and Space: Contesting the Borderless World. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 23(3), 291-309.

ความเท่าเทียมทางเพศสภาพในการปกครองท้องถิ่น ภายใต้การพัฒนาที่ยั่งยืนเป้าหมายย่อยที่ 5 กรณีศึกษาจังหวัดลำพูน¹

ดาร์รัตน์ คำเป็ง² และวัลลภ สุขสวัสดิ์³

วันที่รับบทความ: 30 มกราคม 2568

วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 18 มิถุนายน 2568

วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 19 มิถุนายน 2568

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์การสร้าง ความเท่าเทียมทางเพศสภาพ การบริหารที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพ และวิเคราะห์ระดับความแตกต่างในการบริหารงานที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพภายใต้กรอบการพัฒนาที่ยั่งยืนเป้าหมายที่ 5 ในการปกครองท้องถิ่น จังหวัดลำพูน โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมวิธี 2 ระยะ ประกอบด้วย การเก็บข้อมูลเชิงปริมาณผ่านแบบสอบถามจากกลุ่มตัวแทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 85 คน และการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 23 คน ผลการวิจัยพบว่า สถานการณ์ความเท่าเทียมทางเพศสภาพที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด คือ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ 5.5 การสร้างหลักประกันให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ ($M = 1.52$, $S.D. = 0.90$) ส่วนการบริหารที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด คือ การแสดงออกถึงเจตจำนงของผู้บริหาร ($M = 1.62$, $S.D. = 0.95$) และผลการวิจัยยอมรับสมมติฐานที่กำหนดไว้คือ ระดับการบริหารที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพในการสร้างความเท่าเทียมทางเพศสภาพมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ทั้งในภาพรวมและใน 9 เป้าหมายย่อยที่แตกต่างกัน การศึกษานี้จึงสนับสนุนแนวคิดสตรีนิยมสายเสรีนิยมที่เห็นว่ารัฐและสถาบันทางการเมือง เช่น อบต. สามารถเป็นกลไกในการสร้างความเท่าเทียมทางเพศสภาพได้ โดยผ่านการจัดการทางสังคมทั้งแบบบังคับและไม่บังคับ

คำสำคัญ ความเท่าเทียมทางเพศสภาพ, การพัฒนาที่ยั่งยืน, เป้าหมายที่ 5, การปกครองส่วนท้องถิ่น, สตรีนิยมสายเสรีนิยม

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “การกระจายอำนาจกับการสร้างความเท่าเทียมทางเพศสภาพในการปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาจังหวัดลำพูน” ได้รับทุนสนับสนุนจากทุนนิสิตค่าเล่าเรียนตลอดหลักสูตร สำหรับนิสิตศึกษาภาพสูง มหาวิทยาลัยนเรศวร

² คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร จังหวัดพิษณุโลก 65000 อีเมล: dararatkha64@nu.ac.th

³ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร จังหวัดพิษณุโลก 65000 อีเมล: wanlapachs@nu.ac.th

Gender Equality in Local Government Under Sustainable Development Goal 5: A Case Study of Lamphun Province⁴

Dararat Khampeng⁵ and Wanlaphat Suksawas⁶

Received: 30 January 2025

Revised: 18 June 2025

Accepted: 19 June 2025

Abstract

The objectives of this research were to examine the state of gender equality enhancement and gender-responsive governance and to analyze the differences in the levels of gender-responsive governance across local government organizations in Lamphun Province within the framework of Sustainable Development. This study employed a mixed-methods approach in two phases: quantitative data were collected through questionnaires administered to 85 local government executives, and qualitative data were gathered through in-depth interviews with 23 participants. The findings revealed that, firstly, the highest-rated aspect of gender equality was related to Sustainable Development Goal (SDG) 5.5: Ensuring Effective Participation of Women ($M = 1.52$, $SD = 0.90$). Secondly, the highest-rated aspect of gender-responsive governance was the expression of the executives' intention to promote gender equality ($M = 1.62$, $SD = 0.95$). The study confirmed the research hypothesis, showing that the levels of gender-responsive governance differed significantly both overall and across the nine Sustainable Development targets, with statistical significance at the 0.05 level. Finally, this article argues, based on a liberal feminist approach, that local government organizations serve as political structures with the potential to promote gender equality through both coercive and non-coercive social arrangements.

Keywords Gender Equality, Sustainable Development, SDG 5, Local Government, Liberal Feminism

⁴ This research article is part of a thesis on Decentralization and Gender Equality Enhancement of Local Government: A Case Study of Lamphun Province. It is supported by Full Tuition Fee Scholarship Application from for Naresuan University

⁵ Faculty of Social Sciences, Naresuan University, Phitsanulok 65000. E-mail: dararatkha64@nu.ac.th

⁶ Faculty of Social Sciences, Naresuan University, Phitsanulok 65000. E-mail: wanlapachs@nu.ac.th

1. บทนำ

ความเท่าเทียมทางเพศสภาพ (Gender Equality)⁷ เป็นประเด็นที่ได้รับการผลักดันอย่างต่อเนื่องในระดับโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้กรอบเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ซึ่งได้กำหนดให้ประเด็นดังกล่าวเป็นเป้าหมายเดี่ยว (Stand-Alone) ในเป้าหมายที่ 5 บรรลุความเท่าเทียมระหว่างเพศ และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สตรีและเด็กหญิง (Achieve gender equality and empower all women and girls) หรือ SDG 5 ที่ครอบคลุมประเด็นทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และอนามัยเจริญพันธุ์ โดยมีเป้าหมายย่อย 9 เป้าหมาย และตัวชี้วัด 14 รายการ ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญของการสร้างความเท่าเทียมทั้งในระดับโลก ชาติ และท้องถิ่น ระหว่างปี พ.ศ. 2559-2573 (United Nations, 2022; UN Women, 2021)

อย่างไรก็ตาม แม้เป้าหมายที่ 5 จะถือเป็นความก้าวหน้าในการกำหนดเป้าหมายความเท่าเทียมทางเพศสภาพเป็นวาระหลักระดับโลก แต่ยังคงถูกวิพากษ์ถึงความครอบคลุมและผลกระทบจากประเด็นดังกล่าว เช่น การละเลยกลุ่มคนหลากหลายทางเพศสภาพ (LGBTQ+) การไม่ยอมรับการยุติการตั้งครรภ์ด้วยความสมัครใจ การมองข้ามปัญหาแรงงานข้ามชาติ และความเหลื่อมล้ำในค่าจ้างระหว่างเพศสภาพ อันเป็นผลจากความแตกต่างด้านการเมืองและศีลธรรมของประเทศสมาชิก (Taylor & Mahon, 2019, p. 54) แต่ถึงกระนั้น SDG 5 ยังคงถือเป็นความก้าวหน้าครั้งสำคัญในระดับนานาชาติที่ได้เน้นประเด็นความเท่าเทียมทางเพศสภาพทั้งด้านกฎหมายและความเท่าเทียมทางการเมือง (เป้าหมายย่อย 5.1 และ 5.5) การรับมือปัญหาความรุนแรงในครัวเรือน การแต่งงาน และสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ (เป้าหมายย่อย 5.2, 5.3 และ 5.6) รวมถึงการให้คุณค่ากับงานบ้าน (เป้าหมายย่อย 5.4) (Dhar, 2018)

ทั้งนี้ ได้มีนักวิชาการที่สนใจการสร้าง ความเท่าเทียมทางเพศสภาพหลายกลุ่มสนับสนุนว่านอกจากการสร้าง ความเท่าเทียมทางเพศสภาพระดับระหว่างประเทศแล้ว การปกครองท้องถิ่นก็เป็นหัวใจสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างและขับเคลื่อนความเท่าเทียมทางเพศสภาพ เพราะการปกครองท้องถิ่นไม่เพียงจะเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนแล้ว แต่ยังสามารถึงเข้าถึงวิถีชีวิตผู้หญิงได้ทันที รวมถึงการบริการสาธารณะต่างๆ ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อการใช้ชีวิตประจำวันของผู้หญิงในท้องถิ่น โดยเฉพาะการอธิบายถึงการดำเนินการของท้องถิ่นผ่านสิ่งที่นักวิชาการเหล่านั้นเรียกว่าเป็นวิธีการบริหารของท้องถิ่น เช่น การมีกฎหมาย นโยบาย หรือกิจกรรม การสร้างการตระหนักรู้ การสื่อสาร การสร้างเจตจำนงทางการเมืองของผู้นำ การมีเครือข่ายหรือคู่ความร่วมมือ การมีส่วนร่วมของประชาชน การสร้างระบบกลไกการตรวจสอบการดำเนินงาน การเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร การจัดทำข้อมูล

⁷ SDG 5: Achieve gender equality and empower all women and girls มีการแปลเป็นภาษาไทยแตกต่างกันในแต่ละแหล่ง เช่น สหประชาชาติประเทศไทยใช้คำว่า “ความเท่าเทียมระหว่างเพศ” ขณะที่ “โครงการประสานงานการวิจัยเพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน” (SDG Move) ใช้คำว่า “ความเสมอภาคระหว่างเพศ” อย่างไรก็ตามในการศึกษานี้ เลือกใช้คำว่า “ความเท่าเทียมทางเพศสภาพ” เพื่อเน้นย้ำมิติของโครงสร้างทางสังคม อัตลักษณ์ และอำนาจที่แฝงอยู่ในบทบาททางเพศ (United Nations Thailand, 2565; SDG Move, 2564)

และการจัดทำงบประมาณ ว่าต่างมีส่งผลต่อการสร้างความเท่าเทียมทางเพศสภาพทั้งสิ้น (Donk, 2000; Khosla, 2008; Vyas-Doorgapersad, 2014; Sahoo, 2023)

จากความสำคัญดังกล่าว ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาการสร้าง ความเท่าเทียมทางเพศสภาพระหว่างหญิง-ชาย ภายใต้กรอบการพัฒนาที่ยั่งยืนในการปกครองท้องถิ่น ในกรอบหลักการบริหารปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตย (Democratic Local Governance) ของบาร์เน็ตต์ และคณะ (Barnett, Minis, & VanSant, 1997, p. 2) ที่พิจารณาให้ความสำคัญระหว่าง อปท. กับประชาชนในการเพิ่มความรับผิดชอบของ อปท. การยกระดับบทบาทของภาคประชาสังคม และการปรับปรุงคุณภาพชีวิต ผนวกกับแนวคิดสตรีนิยมเสรีนิยมที่ให้ความสำคัญกับสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการ ภายใต้ข้อเสนอของนอยเฟลด์ และเชอลันด์ (Neufeld & Schoelandt, 2014) ที่นำเสนอปรัชญาการตีความของสตรีนิยมเสรีนิยม โดยได้สร้างข้อเสนอถึงการสร้างความเท่าเทียมทางเพศสภาพ หรือการเป็นพลเมืองที่เท่าเทียมของหญิงและชายภายใต้สังคมที่ยุติธรรมหรือเท่าเทียมนั้นสามารถดำเนินการผ่านการจัดการทางสังคม (Social Arrangement) ทั้งแบบจากการบังคับโดยรัฐ (Coercive Arrangement) และการไม่บังคับ (Noncoercive Arrangement) ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นการสนับสนุน หรือสร้างแรงจูงใจ เพื่อให้เกิดการจัดการหรือการกระจายผลประโยชน์รวมถึงภาระของการจัดการในสังคมอย่างเท่าเทียม

สำหรับการวิจัยครั้งนี้ ได้เลือกให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ระดับล่างของจังหวัดลำพูน อันประกอบด้วย เทศบาลเมืองจำนวน 1 แห่ง เทศบาลตำบลจำนวน 39 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 17 แห่ง เป็นภาพแทนของการอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าว จากการพิจารณาถึงการได้รับรางวัลพระปกเกล้า รางวัลพระปกเกล้าทองคำของ อปท. ในจังหวัดลำพูน ในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2559-2565 จากสามประเภทรางวัล คือ ด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการเสริมสร้างเครือข่าย และด้านการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม รัฐ เอกชน และประชาสังคม รวมทั้งสิ้น 23 รางวัล โดย อปท. ที่ได้รับมีจำนวนทั้งสิ้น 11 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 47.82 ของ อปท. ในจังหวัดลำพูน รวมทั้งประเด็นความการตื่นตัวในการใช้สิทธิเลือกตั้งเทศบาลของประชาชน พ.ศ. 2564 เป็นอันดับ 2 ของประเทศ (จำนวนร้อยละ 87.75) (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดบึงกาฬ, 2564) อันมีนัยถึงความตื่นตัวและความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับประชาชนตามหลักการบริหารปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตย โดยการวิจัยครั้งนี้มีคำถามที่สำคัญว่าการบริหารงานที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพ และสถานการณ์การสร้าง ความเท่าเทียมทางเพศสภาพของ อปท. จังหวัดลำพูนในการสร้างความเท่าเทียมทางเพศสภาพมีผลต่อกันในระดับต่างกันหรือไม่อย่างไร อันจะทำให้สามารถเข้าใจการสร้าง ความเท่าเทียมทางเพศสภาพภายใต้การพัฒนาที่ยั่งยืนเป้าหมายที่ 5 ในการปกครองท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นต่อไป

2. วัตถุประสงค์

- (1) เพื่อศึกษาสถานการณ์การสร้างความเท่าเทียมทางเพศสภาพของ อบต. จังหวัดลำพูนในการสร้างความเท่าเทียมทางเพศสภาพ
- (2) เพื่อศึกษาการบริหารงานที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพของ อบต. จังหวัดลำพูนในการสร้างความเท่าเทียมทางเพศสภาพ
- (3) เพื่อวิเคราะห์การสร้างความเท่าเทียมทางเพศสภาพภายใต้กรอบการพัฒนาที่ยั่งยืนในการปกครองท้องถิ่นจังหวัดลำพูน

3. งานศึกษาที่เกี่ยวข้องและกรอบแนวคิด

3.1 ความเท่าเทียมทางเพศสภาพ และแนวคิดสตรีนิยม

ความเท่าเทียมทางเพศสภาพในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกใช้คำว่า “เพศสภาพ” (Gender) แทน “เพศ” (Sex) เพื่อเน้นย้ำว่า ความไม่เท่าเทียมที่ปรากฏในสังคมนั้นไม่ได้เกิดจากความแตกต่างทางชีววิทยาเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากบทบาท อัตลักษณ์ และโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ถูกสร้างขึ้นในบริบททางวัฒนธรรมและสังคม คำว่า “เพศ” ซึ่งอ้างอิงถึงความแตกต่างทางกายภาพระหว่างชายและหญิง ไม่สามารถอธิบายความหลากหลายทางอัตลักษณ์หรือปัญหาการเลือกปฏิบัติที่มีรากฐานจากความเชื่อ บรรทัดฐาน และนโยบายที่ตอกย้ำบทบาทตามเพศที่ตายตัวได้ ดังนั้น การใช้คำว่า “เพศสภาพ” จึงไม่ใช่เพียงการเลือกใช้ภาษาที่ครอบคลุมมากขึ้นเท่านั้น หากแต่เป็นการตั้งคำถามและชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างทางสังคม ซึ่งสอดคล้องกับพัฒนาการของขบวนการสิทธิสตรีระดับสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประชุมระดับโลกว่าด้วยผู้หญิง ครั้งที่ 2 เมื่อปี พ.ศ. 2519 ที่องค์การสหประชาชาติได้เริ่มนำคำว่า “gender” มาใช้แทนคำว่า “women” อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก โดยเสนอแนวคิด “Gender and Development” (GAD) แทนกรอบแนวคิดเดิม “Women in Development” (WID) เพื่อวิพากษ์แนวทางการพัฒนาแบบดั้งเดิมที่มองข้าม ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างหญิง-ชาย และมุ่งเน้นการส่งเสริมสิทธิในทรัพยากร กฎหมาย และการปฏิรูปขนบธรรมเนียมที่เป็นอุปสรรคต่อผู้หญิง (มณีวอน หลวงสมบัติ, 2554) การเปลี่ยนผ่านทางแนวคิดดังกล่าวได้รับการสืบทอดมาจนถึงกรอบ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเป้าหมายที่ 5 ซึ่งใช้คำว่า “gender equality” อย่างชัดเจน มิใช่ “sex equality” เพื่อสะท้อนความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาททางสังคม อัตลักษณ์ และอำนาจที่สัมพันธ์กับเพศสภาพไม่ใช่เพียงความแตกต่างทางชีวภาพ

นอกจากนี้ การเลือกใช้คำว่า “เพศสภาพ” ยังตั้งอยู่บนฐานคิดของ สตรีนิยมสายเสรีนิยม (Liberal Feminism) ซึ่งมองว่าความไม่เท่าเทียมทางเพศสภาพเป็นผลจากบทบาทที่สังคมสร้างขึ้น มากกว่าลักษณะทางร่างกายโดยกำเนิดสตรีนิยมสายเสรีนิยมเป็นกรอบแนวคิดหลักในการวิเคราะห์ เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวให้ความสำคัญกับการส่งเสริมสิทธิความเป็นพลเมืองของผู้หญิงในฐานะที่มีศักดิ์ศรีและคุณค่าทางสังคมอย่างเท่าเทียมกับผู้ชาย

โดยเฉพาะในด้านการมีสิทธิทางการเมือง การเลือกตั้ง และการสถาปนาอัตลักษณ์ของผู้หญิงในพื้นที่สาธารณะ ผ่านกลไกของรัฐและการดำเนินนโยบายอย่างเป็นทางการ รวมถึงการสนับสนุนกระบวนการ “ปลดปล่อยสาธารณะ” (Public Emancipation) เพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่ยั่งยืน ทั้งนี้ เป้าหมายสำคัญของสตรีนิยมเสรีนิยม คือการเปิดโอกาสให้ผู้หญิงสามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา ค่าตอบแทนที่เป็นธรรม การทำงาน และการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ทั้งในพื้นที่ส่วนตัว (Private Sphere) เช่น สิทธิในการเลือกคู่ครอง การหย่า การเลี้ยงดูบุตร และการทบทวนบทบาทในครอบครัว รวมถึงพื้นที่สาธารณะ (Public Sphere) เช่น การมีส่วนร่วมในระบบสวัสดิการ การเมือง และนโยบายสาธารณะผ่านการแทรกแซงโดยรัฐอย่างเปิดเผยและชอบธรรม (นงเยาว์ เนาวรัตน์, 2561, น. 65) ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าแนวคิดสำนักคิดสตรีนิยมมีความสอดคล้อง และสัมพันธ์กับกรอบการวิจัยนี้ที่มุ่งวิเคราะห์บทบาทของ อปท. ในฐานะสถาบันทางการเมืองระดับพื้นที่ซึ่งยังต้องอาศัยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบริหารงานที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพ

อย่างไรก็ดี แนวคิดสตรีนิยมเสรีนิยมยังมีข้อจำกัดในเรื่องข้อเรียกร้อง และจุดอ่อนของความยั่งยืนภายใต้การต่อสู้ด้วยกฎหมาย และสถาบันที่เป็นทางการโดยรัฐที่ยังขาดซึ่งการอธิบายถึงวิธีการและกลไก (Baehr, 2017) โดยงานเขียนของนักสตรีนิยมเสรีนิยมชาวอเมริกัน เช่น นอยเฟลด์ และโชแลมด์ ได้สร้างข้อเสนอว่าการสร้างความเท่าเทียมทางเพศสภาพ หรือการเป็นพลเมืองที่เท่าเทียมของหญิงและชายภายใต้สังคมที่ยุติธรรมหรือเท่าเทียม ว่าสามารถดำเนินการผ่านการจัดการทางสังคม ทั้งแบบจากการบังคับโดยรัฐ หรือการไม่บังคับ ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นการสนับสนุน หรือสร้างแรงจูงใจ เพื่อให้เกิดการจัดการกระจายผลประโยชน์ รวมถึงภาระของการจัดการในสังคมอย่างเท่าเทียม ดังนั้น การวิจัยนี้จึงศึกษาความเท่าเทียมทางเพศสภาพภายใต้กรอบการพัฒนาที่ยั่งยืนเป้าหมายที่ 5 ด้วยแนวคิดสตรีนิยมเสรีนิยม โดยมองผ่านสถาบันทางการเมืองอย่าง อปท. ซึ่งเป็นกลไกของรัฐในพื้นที่ที่สามารถสร้างการเคลื่อนไหวและเปลี่ยนแปลงความเท่าเทียมทางเพศสภาพในท้องถิ่นผ่านการบริหารได้อย่างไร (Neufeld & Schoelamd, 2014)

ประกอบกับการทบทวนวรรณกรรมทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเท่าเทียมทางเพศสภาพโดย อปท. อันได้แก่ การแสดงออกถึงเจตจำนงของผู้บริหารของ อปท. การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม การส่งเสริมนโยบายหรือการดำเนินกิจกรรม การนำความเชื่อประเพณี หรือศาสนา การส่งเสริมการตระหนักรู้ และการสร้างความเข้าใจ การจัดทำข้อมูลที่สำคัญแก่เพศ การสื่อสาร การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ การมีเครือข่าย การจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบ และติดตามในการดำเนินงานหรือกิจกรรม การมีคู่ความร่วมมือ การแบ่งส่วนราชการภายใน และการส่งเสริมการออกข้อบังคับที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยผู้วิจัยนำมาเรียบเรียงแล้วแบ่งแยกประเภทตามข้อเสนอของ นอยเฟลด์ และโชแลมด์ ซึ่งเสนอให้พิจารณาการจัดการทางสังคมแบบไม่บังคับที่เกิดจากความริเริ่มหรือการสนับสนุน และการจัดการทางสังคมแบบบังคับที่อาศัยอำนาจจากกฎหมาย

หรือข้อบังคับของรัฐ จึงทำให้สามารถจำแนกการบริหารงานที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพของ อบท. แบบบังคับได้ตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การบริหารงานที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพของ อบท. แบบบังคับ

การบริหารงานที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพของ อบท. แบบบังคับ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
1) การส่งเสริมนโยบายและกิจกรรมในการสร้างความเท่าเทียมทางเพศสภาพในท้องถิ่น	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 71
2) การจัดสรรงบประมาณ	
3) การส่งเสริมการออกข้อบังคับที่เป็นลายลักษณ์อักษร	พ.ร.บ. ความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 หมวด 3
4) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม	ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และแก้ไขเพิ่มเติม หมวดที่ 1 องค์กรจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
5) การตรวจสอบและติดตามประเมินผล	ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และแก้ไขเพิ่มเติม หมวดที่ 6 การติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น
	การประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LPA) ด้านการบริการสาธารณะ
6) การแบ่งส่วนหน่วยงานภายใน	ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีบริหาร และการปฏิบัติงาน ของพนักงาน และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2563 ข้อ 3
	ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีบริหาร และการปฏิบัติงาน ของพนักงาน และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563 ข้อ 1

ที่มา: ผู้วิจัย

จากตารางที่ 1 สามารถกล่าวได้ว่า การส่งเสริมการออกข้อบังคับที่เป็นลายลักษณ์อักษร การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม การส่งเสริมนโยบายหรือการดำเนินกิจกรรม

การจัดสรรงบประมาณ การแบ่งส่วนราชการภายใน การตรวจสอบ และ/หรือติดตามในการดำเนินงาน เป็นการบริหารในการสร้างความเท่าเทียมทางเพศสภาพแบบบังคับ อันเนื่องมาจากกฎหมาย และข้อบังคับต่างๆ จากรัฐบาลกลางกำหนดไว้ให้ดำเนินการตาม สำหรับการบริหารงานอื่นๆ ได้แก่ ผู้บริหารแสดงเจตจำนงของผู้บริหาร การสื่อสาร การส่งเสริมนโยบายหรือการดำเนินกิจกรรมการ การตระหนักรู้ การมีเครือข่าย คู่ความร่วมมือ การจัดทำข้อมูลที่จำแนกเพศ การนำเทคโนโลยีใน เป็นการบริหารงานที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพของ อปท. แบบไม่บังคับ ซึ่งการจัดจำแนกดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้เป็นองค์ประกอบสำคัญในการสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัยเพื่อวิเคราะห์ความเท่าเทียมทางเพศสภาพภายใต้เป้าหมายที่ 5 ในการวิจัยครั้งนี้ต่อไป

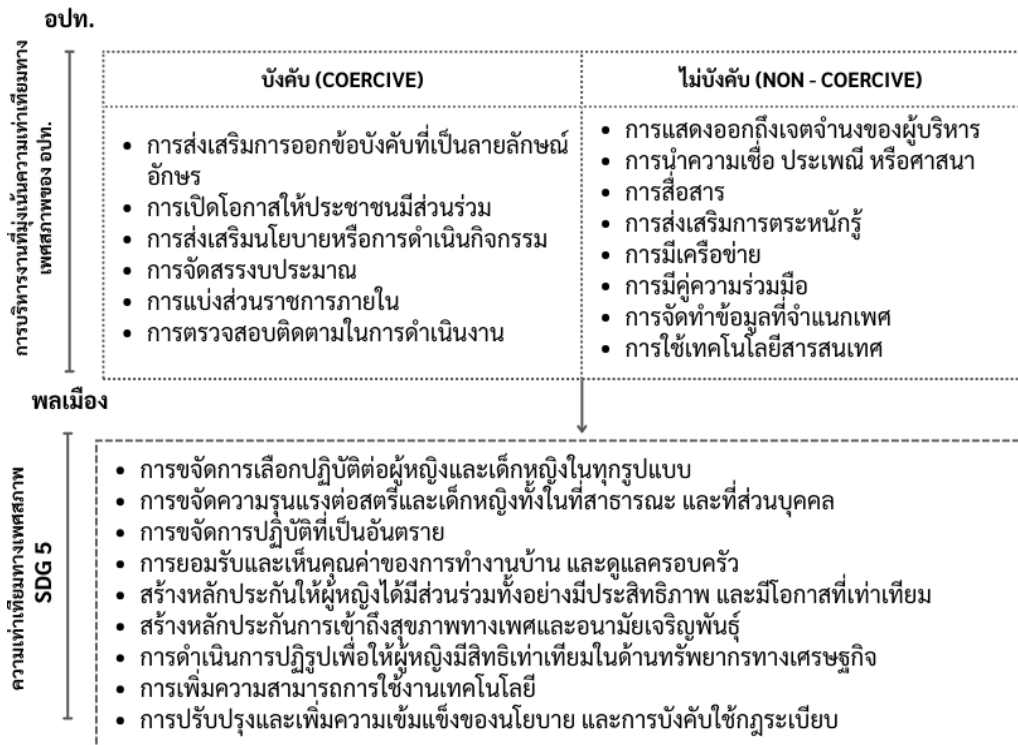
3.2 การกระจายอำนาจ

การวิจัยครั้งนี้ยึดถือแนวคิด “การกระจายอำนาจที่เป็นประชาธิปไตย” (Democratic Decentralization) ของบาร์เน็ตต์และคณะ (Barnett et al., 1997, p. 8) ที่ได้มุ่งพิจารณาความสัมพันธ์ต่อกันระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น และระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับพลเมือง โดยให้ความสำคัญกับการพิจารณา 2 มิติ ประกอบด้วย มิติที่หนึ่งคือ แนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่ให้ความสำคัญกับการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและ อปท. ในการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ การตอบสนอง และความรับผิดชอบของส่วนกลางให้รัฐบาลท้องถิ่นด้านการกระจายอำนาจทางการบริหาร การคลัง และการเมือง ผ่านการพิจารณารัฐธรรมนูญในการถ่ายโอนอำนาจ และการเพิ่มความสามารถของ อปท. ในการออกระเบียบและข้อบัญญัติของตน และมิติที่สอง คือ แนวคิดการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นพิจารณาความสัมพันธ์ระดับความเป็นอิสระระหว่าง อปท. กับพลเมืองในท้องถิ่น ในการบริหารงานและการจัดบริการสาธารณะที่มีความเท่าเทียมความโปร่งใส ยอมรับผิด ต่อกะบวนที่เปิดเผยกว้างต่อการตอบสนองต่อสาธารณะ และการปกครองตามหลักนิติรัฐ

แนวคิดการกระจายอำนาจนี้ถูกนำมาผนวกเข้ากับกรอบแนวคิดสตรีนิยมสายเสรีนิยม ซึ่งยอมรับบทบาทของรัฐและสถาบันทางการเมืองในการแทรกแซงเชิงบวกเพื่อสร้างความเท่าเทียมทางเพศสภาพ โดยเฉพาะการมองว่า อปท. ในฐานะสถาบันทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการขับเคลื่อนประเด็นความเท่าเทียมทางเพศสภาพได้อย่างเป็นรูปธรรม ผ่านการบริหารงานของ อปท. ในการสร้างความเท่าเทียมทางเพศสภาพจากการทบทวนวรรณกรรม ซึ่งในการวิจัยนี้หมายถึง “การบริหารงานที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพ” โดยมีทั้งรูปแบบบังคับและไม่บังคับจากรัฐบาลกลาง

ด้วยเหตุนี้ การวิจัยจึงมุ่งวิเคราะห์การบริหารงานที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพของ อปท. จังหวัดลำพูน ภายใต้กรอบการพัฒนาที่ยั่งยืนเป้าหมายที่ 5 และภาพรวมของแนวคิดการกระจายอำนาจที่เป็นประชาธิปไตย ดังแสดงในภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 ความเท่าเทียมทางเพศสภาพในการปกครองท้องถิ่นภายใต้กรอบการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ 5 กรณีสึกษาจังหวัดลำพูน



ที่มา: ผู้วิจัย

4. สมมติฐานการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้มีสมมติฐาน คือ ระดับการบริหารงานที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพของ อปท. จังหวัดลำพูนมีผลต่อการสร้างความเท่าเทียมทางเพศสภาพที่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

5. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ได้ผ่านการขออนุญาตจริยธรรมการวิจัยหมายเลข IRB No. P2-0247/2566 โดยศึกษาหาคำตอบตามวัตถุประสงค์ได้ออกแบบด้วยแบบผสมวิธี (Mixed Method) ที่เรียกว่าแบบแผนแบบขั้นตอนเชิงอธิบาย (Explanatory Sequential Design) ประกอบด้วยการวิจัยระยะที่หนึ่ง และการวิจัยระยะที่สอง โดยมีจุดมุ่งหมายภายใต้การออกแบบระเบียบวิธีวิจัยดังนี้

5.1 วิจัยระยะที่หนึ่ง

เพื่อศึกษาสถานการณ์การสร้าง ความเท่าเทียมทางเพศสภาพและการบริหารงาน ที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพของ อบต. จังหวัดลำพูน การวิจัยระยะที่หนึ่งใช้ ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ โดยเก็บข้อมูลจาก อบต. ทั้งหมดในจังหวัดจำนวน 57 แห่ง ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) ผ่านผู้บริหาร อาทิ นายก อบต. ปลัด อบต. หรือผู้ได้รับมอบหมายอย่างเป็นทางการ ซึ่งถือเป็นหน่วยการสังเกต (Unit of Observation) รวมทั้งสิ้น 114 ราย การจัดส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ โดยได้รับ แบบสอบถามตอบกลับจำนวน 85 ชุด คิดเป็นร้อยละ 74.56 ของหน่วยการสังเกต และ ร้อยละ 91.23 ของหน่วยการวิเคราะห์ ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับที่เหมาะสมและเป็นอัตราการ ตอบกลับที่น่าเชื่อถือในงานวิจัยเชิงสังคมศาสตร์ (Hoonakker & Carayon, 2009; Saldivar, 2012)

การออกแบบกรอบคำถามในการวิจัยได้ถูกแบ่งเป็น 4 ส่วน ได้แก่ 1) ข้อมูลทั่วไป ของผู้ตอบและ อบต. 2) การประเมินแนวโน้มสถานการณ์ความเท่าเทียมทางเพศสภาพของ อบต. ตามเป้าหมายย่อย 5.1-5.c โดยใช้มาตราส่วน 5 ระดับ ซึ่งต่อมาได้มีการแปลผล สถานการณ์เป็นคะแนนสถานการณ์เชิงบวก (1 คะแนน) และคะแนนสถานการณ์เชิงลบ (0 คะแนน) 3) การประเมินตนเองของ อบต. ในการบริหารงานที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทาง เพศสภาพ แปลผลเป็น 3 ระดับ คือ ไม่เป็น (0 คะแนน) ระดับน้อย (1 คะแนน) และระดับ มาก (2 คะแนน) และ 4) คำถามปลายเปิดเพื่อรวบรวมข้อเสนอแนะ ทั้งนี้ แบบสอบถาม ดังกล่าวผ่านการตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) โดยผู้เชี่ยวชาญ ด้านเพศสภาพและการกระจายอำนาจจำนวน 3 ท่าน และทดสอบความเชื่อมั่น (Reliability) กับกลุ่มตัวอย่างนำร่อง 30 ราย จาก อบต. นอกพื้นที่จังหวัดลำพูน ผลการวิเคราะห์ด้วย ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach's Alpha) พบว่าแบบสอบถามส่วนที่ 2 และ 3 มีค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.93 และ 0.97 ตามลำดับ ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐาน 0.70 จึงถือว่ามีความน่าเชื่อถือในระดับสูง

สำหรับการวิเคราะห์และประมวลผลด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปสำหรับการวิเคราะห์ ข้อมูลเชิงวิจัยทางสังคมศาสตร์ (SPSS for Windows) ด้วยสถิติวิเคราะห์ตัวแปรเดียว (Univariate Analysis) และสถิติวิเคราะห์สองตัวแปร (Bivariate Analysis) ทดสอบค่า ความแปรปรวนทางเดียว (One-Way ANOVA) ในการทดสอบสมมติฐานในการวิจัย

5.2 การวิจัยระยะที่สอง

เพื่อวิเคราะห์การสร้าง ความเท่าเทียมทางเพศสภาพภายใต้กรอบการพัฒนาที่ยั่งยืน ในการปกครองท้องถิ่นจังหวัดลำพูน โดยเชื่อมโยงกับข้อมูลเชิงปริมาณจากระยะที่หนึ่ง ผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยใช้แบบสอบถามแบบกึ่งมีโครงสร้างและการวิเคราะห์เอกสาร ที่เกี่ยวข้อง การเลือกพื้นที่และกลุ่มตัวอย่างใช้วิธีการคัดเลือกแบบเจาะจง โดยกำหนด เกณฑ์จาก อบต. ที่ตอบกลับแบบสอบถามครบถ้วนทั้งจากนายกและปลัดของ อบต. จาก การศึกษาระยะที่ 1 และมีคะแนนเฉลี่ยสถานการณ์ความเท่าเทียมทางเพศสภาพตาม

กรอบเป้าหมายที่ 5 อยู่ในระดับแนวโน้มเชิงบวก (ร้อยละ 51 ขึ้นไป) โดยภายใต้เกณฑ์ดังกล่าวมี อบท. ที่ได้รับการคัดเลือกจำนวน 13 แห่ง โดยคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลเชิงลึกในการอธิบายเชิงลึกของการบริหาร และการปฏิบัติงานของ อบท. ในการสร้างความเท่าเทียมทางเพศสภาพ แห่งละ 2 ราย เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งนายก อบท. ปลัด อบท. เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน และเจ้าหน้าที่สาธารณสุขท้องถิ่น รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น 26 ราย

จากการดำเนินการวิจัยทั้งสองระยะ ได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพโดยดำเนินการตามขั้นตอนอย่างเป็นระบบ คือ การจัดระเบียบข้อมูล การจำแนกจัดกลุ่มข้อมูลเป็นหมวดหมู่ตามประเด็นที่ศึกษา การแสดงข้อมูล และการสังเคราะห์ข้อค้นพบผ่านการตีความผลลัพธ์ในเชิงคุณภาพ ทั้งนี้ ได้มีการตรวจสอบความแม่นยำและความน่าเชื่อถือของข้อสรุปโดยเปรียบเทียบกับกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ เพื่ออธิบายความหมายเชิงลึก และความสัมพันธ์เชิงเหตุผลของการบริหารที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพในท้องถิ่น โดยเชื่อมโยงกับผลการวิจัยเชิงปริมาณจากระยะที่หนึ่งเพื่ออภิปรายอย่างครอบคลุม

6. ผลการศึกษา

6.1 ข้อมูลของผู้ตอบแบบสอบถาม

ผู้ตอบแบบสอบถามแบบสอบถามในระยะที่หนึ่งมีทั้งสิ้นจำนวน 85 ราย เป็นผู้ดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาล/ อบต. มากที่สุด คือจำนวน 35 ราย (ร้อยละ 41.2) รองลงมาคือนายกเทศมนตรี/ อบต. จำนวน 30 ราย (ร้อยละ 35.3) และอื่นๆ เช่น ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม รองปลัดเทศบาล/ อบต. ผู้อำนวยการกองสวัสดิการ และหัวหน้าฝ่ายอำนวยการ จำนวน 20 ราย (ร้อยละ 23.5) ทั้งนี้ พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามที่ดำรงตำแหน่งทั้งนายกและปลัดเป็นผู้ชายมากกว่าผู้หญิง และเพศสภาพอื่นๆ ในจำนวนร้อยละ 67.0 ร้อยละ 31.8 และร้อยละ 1.2 ตามลำดับ

ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถามในด้านอื่นๆ พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามจบการศึกษาในระดับปริญญาโทมากที่สุด ร้อยละ 57.6 ลำดับรองลงมา คือ การศึกษาระดับปริญญาตรี ร้อยละ 36.5 การศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรี ร้อยละ 3.5 และการศึกษาระดับปริญญาเอก ร้อยละ 1.2 ด้านอายุเฉลี่ย คือ 52.27 ปี และด้านประสบการณ์การทำงานเฉลี่ย 11.8 ปี

ด้านข้อมูลทั่วไปของ อบท. ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่า อบท. มีกิจกรรมหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับสร้างความเท่าเทียมทางเพศสภาพร้อยละ 61.2 และหน่วยงานภายในที่ทำหน้าที่ส่งเสริมหรือสร้างความเท่าเทียมทางเพศสภาพมากที่สุด คือ กองสาธารณสุข คิดเป็นร้อยละ 68.2 รองลงมา คือ กองสวัสดิการสังคม คิดเป็นร้อยละ 49.4 และสำนักงานปลัด คิดเป็นร้อยละ 36.5 และกองหรือหน่วยงานสุดท้ายที่มีหน้าที่ส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศสภาพน้อยที่สุด คือ กองคลัง คิดเป็นร้อยละ 4.7

6.2 สถานการณ์ความเท่าเทียมทางเพศสภาพภายใต้เป้าหมายที่ 5 ของ อปท. จังหวัดลำพูน

จากผลการเก็บข้อมูลในระยะที่หนึ่งของการวิจัย พบสถานการณ์ความเท่าเทียมทางเพศสภาพของ อปท. จังหวัดลำพูน ภายใต้กรอบเป้าหมายที่ 5 โดยครอบคลุม 9 เป้าหมายย่อย และ 14 ตัวชี้วัด ซึ่งผลการประเมินสถานการณ์ของผู้ตอบแบบสอบถามสามารถสรุปโดยใช้ตารางที่ 2 ดังนี้

ตารางที่ 2 สถานการณ์ความเท่าเทียมทางเพศสภาพภายใต้เป้าหมายที่ 5 ของ อปท. จังหวัดลำพูน

SDG 5	สถานการณ์ความเท่าเทียมทางเพศสภาพ	คะแนนเฉลี่ย	ค่าสถิติ		ลำดับ
			M	S.D.	
5.1	การจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี และเด็กหญิงในทุกรูปแบบ	35	0.41	0.47	8
5.2	การจัดความรุนแรงต่อสตรี และเด็กหญิงทั้งในที่สาธารณะและที่ส่วนบุคคลฯ	51.5	0.61	0.45	3
5.3	การจัดการปฏิบัติที่เป็นอันตราย	29.5	0.35	0.4	9
5.4	การยอมรับและเห็นคุณค่าของการทำงานบ้าน และดูแลครอบครัวโดยไม่ได้รับค่าจ้างฯ	48.5	0.57	0.33	5
5.5	สร้างหลักประกันให้ผู้หญิงได้มีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ	74	0.87	0.28	1
5.6	สร้างหลักประกันว่าจะมีการเข้าถึงสุขภาพทางเพศ และอนามัยเจริญพันธุ์ฯ	39	0.46	0.46	7
5.a	การดำเนินการปฏิรูปเพื่อให้ผู้หญิงมีสิทธิเท่าเทียมกันในด้านทรัพยากรทางเศรษฐกิจฯ	43.5	0.53	0.44	6
5.b	การเพิ่มความสามารถการใช้งานเทคโนโลยี โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านไอซีที	67.3	0.79	0.32	2
5.c	การปรับปรุงและเพิ่มความเข้มแข็งของนโยบายและการบังคับใช้กฎระเบียบฯ	51	0.61	0.47	4

ที่มา: ผู้วิจัย

จากตารางที่ 2 แสดงให้เห็นถึงสถานการณ์ความเท่าเทียมทางเพศสภาพภายใต้กรอบเป้าหมายที่ 5 โดยอาศัยการประเมินสถานการณ์จากผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่าเป้าหมายที่มีคะแนนเฉลี่ยสูงสุดคือ เป้าหมายย่อย 5.5 ได้แก่ การสร้างหลักประกันให้ผู้หญิงได้มีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ และมีโอกาสที่เท่าเทียมในการเป็นผู้นำในทุกระดับการ

ตัดสินใจ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และชีวิตของประชาชน ($M = 0.87$, $SD = 0.28$) ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า อบท. ในจังหวัดลำพูนมีแนวโน้มเปิดพื้นที่ให้ผู้หญิงเข้ามามีบทบาทในเชิงอำนาจมากขึ้น ทั้งในระดับการเมือง เช่น การเลือกตั้งนายก อบต. สมาชิกสภาท้องถิ่น และในระดับบริหาร เช่น การดำรงตำแหน่งปลัด รองปลัด หรือผู้อำนวยการกองต่างๆ อย่างไรก็ตาม สัดส่วนเชิงโครงสร้างยังแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ โดยพบว่ามีนายก อบท. ที่เป็นผู้หญิงเพียง 4 คน (คิดเป็นร้อยละ 7.01) และสมาชิกสภาท้องถิ่นหญิงจำนวน 126 คน (ร้อยละ 18.31)

จากข้อมูลเชิงคุณภาพ ยังพบว่าผู้หญิงมีบทบาทในเวทีการเมืองท้องถิ่นทั้งในรูปแบบทางการเมืองและไม่เป็นทางการเมืองเพิ่มขึ้น เช่น การเป็น อสม. ผู้นำกลุ่มแม่บ้าน หรือผู้แทนหมู่บ้าน ซึ่งล้วนเป็นพื้นที่ฝึกฝนและต่อยอดสู่การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับที่กว้างขวางมากขึ้น การมีส่วนร่วมของผู้หญิงได้รับการยอมรับมากขึ้นจากชุมชน โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ให้ความสำคัญกับคุณสมบัติของผู้ที่มีลักษณะความเป็นหญิง (Femininity) อาทิ ความอ่อนโยน ความเข้าใจชุมชน และการเข้าถึงกลุ่มเปราะบาง ตัวอย่างเช่น

“การเป็นผู้นำต้องได้รับการยอมรับจากชุมชน ซึ่งผู้หญิงรุ่นใหม่ได้รับการศึกษาที่สูงขึ้น ได้รับความรู้ข้อมูลต่างๆ เมื่อก่อนผู้หญิงจะอยู่แต่ในบ้านอย่างเดียวเพราะถูกปลูกฝังไว้ในสังคมไทย ให้อยู่กับบ้านอยู่กับเรือนเป็นข้างเท่าหลัง ... แต่มันไม่ใช่ ทุกวันนี้ผู้หญิงก็กล้าลงสมัครเลือกตั้งมากขึ้น” (นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหญิง แห่งหนึ่งในจังหวัดลำพูน, การสื่อสารส่วนบุคคล, 6 มีนาคม 2567)

ข้อดีของการเป็นผู้สมัคร [นายก อบท. หญิง] ก็คือพี่น้องชาวบ้านก็เข้าถึง คือว่าถ้าเป็นผู้ชายก็อาจดูรุนแรง น่ากลัวบางครั้งผู้สูงอายุก็ไม่อยากเข้าถึง” (นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหญิง แห่งหนึ่งในจังหวัดลำพูน, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15 มีนาคม 2567)

ในทางตรงกันข้าม จากตารางที่ 2 พบว่า สถานการณ์ที่มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุดในการสร้างความเท่าเทียมทางเพศสภาพของ อบท. จังหวัดลำพูน คือ เป้าหมายย่อย 5.3 การจัดการปฏิบัติที่เป็นอันตราย เช่น การแต่งงานในวัยเด็ก (ก่อนอายุ 18 ปี) และการขลิบอวัยวะเพศสตรี โดยมีคะแนนรวมเพียง 29.5 คะแนน ($M = 0.35$, $SD = 0.40$) ซึ่งจัดอยู่ในอันดับสุดท้ายของทั้ง 9 เป้าหมายย่อย สะท้อนถึงระดับการรับรู้ ความตระหนักรู้ และการดำเนินงานของ อบท. ที่ยังคงค้างงักติดต่อประเด็นดังกล่าว

ทั้งนี้ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในระยะที่สองของการวิจัยสนับสนุนข้อค้นพบเชิงปริมาณว่า อบท. ไม่ได้มีบทบาทหลักในการดำเนินงานด้านนี้โดยตรง เนื่องจากเป็นประเด็นที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานอื่น เช่น พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) อย่างไรก็ตาม อบท. จังหวัดลำพูนได้มีส่วนร่วมในฐานะภาคีเครือข่ายหรือผู้สนับสนุนการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น การให้ความร่วมมือในการประชาสัมพันธ์ การสนับสนุนพื้นที่สำหรับการจัด

กิจกรรม และการอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายในระดับชุมชน ซึ่งถือเป็นกลไกที่สำคัญในการส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศสภาพในประเด็นที่มีความอ่อนไหวในเชิงวัฒนธรรมและโครงสร้างทางสังคมในพื้นที่

6.3 การบริหารงานที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพของ อปท. จังหวัดลำพูน ในการสร้างความเท่าเทียมทางเพศสภาพ

การบริหารงานที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพของ อปท. ลำพูนในการสร้างความเท่าเทียมทางเพศสภาพทั้ง 3 ระดับ จากการเก็บข้อมูลระยะที่หนึ่ง พบระดับและค่าเฉลี่ยตามตารางที่ 3 ดังนี้

ตารางที่ 3 การบริหารงานที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพของ อปท. จังหวัดลำพูนในการสร้างความเท่าเทียมทางเพศสภาพ

การบริหารงานที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพ ของ อปท.	ระดับ			ค่าสถิติ		ลำดับ
	ไม่เป็น	น้อย	มาก	M	S.D	
การบังคับ						
การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม	18.8%	10.6%	70.6%	1.52	0.80	2
การส่งเสริมนโยบายและการดำเนินกิจกรรม	18.8%	11.8%	69.4%	1.51	0.77	3
การจัดสรรงบประมาณ	20.0%	24.7%	55.3%	1.35	0.80	10
การตรวจสอบ ฯ	22.4%	21.2%	52.9%	1.34	0.78	11
การแบ่งส่วนราชการภายในฯ	25.3%	21.2%	52.9%	1.27	0.78	13
การส่งเสริมการออกข้อบังคับฯ	41.2%	21.2%	36.5%	0.95	0.94	14
ค่าเฉลี่ย	24.42%	18.45%	56.27%	1.32	0.81	
การไม่บังคับ						
การแสดงออกถึงเจตจำนงของผู้บริหาร	15.3%	5.9%	78.8%	1.64	0.90	1
การใช้ความเชื่อ ประเพณี หรือศาสนา	18.8%	11.8%	69.4%	1.50	0.78	4
การส่งเสริมการตระหนักรู้	16.5%	18.8%	64.7%	1.48	0.74	5
การสื่อสาร	17.6%	18.8%	63.5%	1.46	0.86	6
การจัดทำข้อมูลที่จำแนกเพศ	17.6%	17.6%	64.7%	1.47	0.83	7
การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ	17.6%	20.0%	62.4%	1.45	0.82	8
การมีเครือข่าย	22.4%	15.3%	62.4%	1.40	0.85	9
การมีคู่ความร่วมมือ	25.9%	16.5%	57.6%	1.32	0.80	12
ค่าเฉลี่ย	18.96%	15.59%	65.44%	1.47	0.82	

ที่มา: ผู้วิจัย

จากตารางที่ 3 แสดงให้เห็นว่าการบริหารงานที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพของ อบท. จังหวัดลำพูนมีระดับที่แตกต่างกัน โดยพบว่าการบริหารงานที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพแบบไม่บังคับมีคะแนนเฉลี่ยสูงกว่าแบบบังคับ กล่าวคือการบริหารที่เน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพโดยการขับเคลื่อนของ อบท. เองมีค่าเฉลี่ย ($M = 1.41$, $SD = 0.72$) ในขณะที่การดำเนินงานภายใต้ข้อบังคับของรัฐบาลกลางมีค่าเฉลี่ยเพียง ($M = 1.32$, $SD = 0.72$) ผลการวิจัยดังกล่าวสะท้อนว่า อบท. มีแนวโน้มที่จะสามารถดำเนินกิจกรรมหรือกำหนดนโยบายได้อย่างยืดหยุ่นและเหมาะสมกับบริบทพื้นที่มากกว่าเมื่อเทียบกับการดำเนินงานที่เกิดจากการปฏิบัติตามคำสั่งหรือข้อบังคับจากภาครัฐเพียงอย่างเดียว

ทั้งนี้ ภายใต้กรอบของการบริหารงานที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพในลักษณะที่เป็นข้อบังคับจากส่วนกลาง พบว่า องค์ประกอบที่มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุด คือ การส่งเสริมการออกข้อบังคับที่เป็นลายลักษณ์อักษร ($M = 0.95$, $SD = 0.80$) รองลงมาคือ การแบ่งส่วนราชการภายใน ($M = 1.27$, $SD = 0.78$) และการมีคู่ความร่วมมือกับองค์กรภายนอก ($M = 1.32$, $SD = 0.80$) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของ อบท. ในการกำหนดรูปแบบการบริหารและพัฒนาโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับความเท่าเทียมทางเพศสภาพ โดยข้อจำกัดดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจาก อบท. จำเป็นต้องดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมายและแผนยุทธศาสตร์จากรัฐบาลกลาง ซึ่งยังไม่มีบทบัญญัติใดที่มอบอำนาจเฉพาะให้แก่ อบท. ในการจัดทำนโยบายด้านความเท่าเทียมทางเพศสภาพโดยตรง ส่งผลให้การขับเคลื่อนประเด็นนี้ยังคงอยู่ในระดับกิจกรรมหรือความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการ มากกว่าการจัดการในเชิงโครงสร้างอย่างแท้จริง และในทางตรงกันข้ามหากเป็นการบริหารงานที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพของ อบท. แบบไม่บังคับ โดยเฉพาะในสามประเด็นสำคัญ ได้แก่ การแสดงออกถึงเจตจำนงของผู้บริหาร ($M = 1.62$, $SD = 0.90$) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ($M = 1.52$, $SD = 0.80$) และการส่งเสริมนโยบายหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง ($M = 1.52$, $SD = 0.77$) ซึ่งสะท้อนถึงการขับเคลื่อนความเท่าเทียมทางเพศสภาพในระดับท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม ขึ้นอยู่กับการแสดงเจตนารมณ์ของผู้นำท้องถิ่นที่มีความมุ่งมั่น และสามารถสร้างพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง

6.4 การสร้างความเท่าเทียมทางเพศสภาพภายใต้กรอบการพัฒนาที่ยั่งยืนในการปกครองท้องถิ่นจังหวัดลำพูน

ในส่วนนี้จะนำเสนอการสร้างความเท่าเทียมทางเพศสภาพภายใต้กรอบการพัฒนาที่ยั่งยืนในการปกครองท้องถิ่นจังหวัดลำพูน ผ่านการทดสอบสมมติฐานด้วยการวิเคราะห์ค่าสถิติของการทดสอบค่าความแปรปรวนทางเดียว (one - way ANOVA) โดยมีการบริหารงานที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพของ อบท. ซึ่งเป็นตัวแปรเชิงกลุ่ม กับค่าคะแนนความเท่าเทียมทางเพศสภาพจังหวัดลำพูนอันเป็นตัวแปรเชิงปริมาณ โดยมีการทดสอบความแปรปรวนตามสถานการณ์ผ่านสมมติฐานวิจัยย่อยทั้ง 14 สมมติฐาน แล้วจึงสรุปเป็นผลการทดสอบสมมติฐานการวิจัยหลัก ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 การบริหารงานที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพของ อบท. ในการสร้างความเท่าเทียมทางเพศสภาพ

การบริหารงานที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพ	แหล่งของความแปรปรวน	SS	Df	MS	F	Sig	ผลทดสอบ
บังคับ							
การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม	ระหว่างกลุ่ม	1139.89	2.00	569.95	31.42	0.000*	แตกต่างกัน*
	ภายในกลุ่ม	1487.68	82.0	18.14			
	รวม	2627.58	84.0				
การส่งเสริมนโยบายหรือการดำเนินกิจกรรม	ระหว่างกลุ่ม	1080.55	2.00	540.28	28.64	0.000*	แตกต่างกัน*
	ภายในกลุ่ม	1547.02	82.00	18.87			
	รวม	2627.58	84.00				
การจัดสรรงบประมาณ	ระหว่างกลุ่ม	1127.94	2.00	563.97	30.84	0.000*	แตกต่างกัน*
	ภายในกลุ่ม	1499.64	82.00	18.29			
	รวม	2627.58	84.00				
การตรวจสอบ และติดตาม	ระหว่างกลุ่ม	1141.60	2.00	570.80	31.50	0.000*	แตกต่างกัน*
	ภายในกลุ่ม	1485.98	82.00	18.12			
	รวม	2627.58	84.00				
การแบ่งส่วนราชการภายใน	ระหว่างกลุ่ม	28.32	2.00	14.16	25.64	0.000*	แตกต่างกัน*
	ภายในกลุ่ม	45.28	82.00	0.55			
	รวม	73.60	84.00				
การส่งเสริมการออกข้อบังคับ	ระหว่างกลุ่ม	967.34	2.00	483.67	23.89	0.000*	แตกต่างกัน*
	ภายในกลุ่ม	1660.24	82.00	20.25			
	รวม	2627.58	84.00				
ไม่บังคับ							
การแสดงออกถึงเจตจำนงของผู้บริหาร	ระหว่างกลุ่ม	853.08	2	426.54	19.71	0.000*	แตกต่างกัน*
	ภายในกลุ่ม	1774.50	82	21.64			
	รวม	2627.58	84				
การนำความเชื่อ ประเพณี หรือศาสนา	ระหว่างกลุ่ม	929.04	2.00	464.52	22.43	0.000*	แตกต่างกัน*
	ภายในกลุ่ม	1698.54	82.00	20.71			
	รวม	2627.58	84.00				
การส่งเสริมการตระหนักรู้	ระหว่างกลุ่ม	1157.48	2.00	578.74	32.28	0.000*	แตกต่างกัน*
	ภายในกลุ่ม	1470.09	82.00	17.93			
	รวม	2627.58	84.00				
	ระหว่างกลุ่ม	953.04	2.00	476.52	23.33	0.000*	แตกต่างกัน*

การบริหารงานที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพ	แหล่งของความแปรปรวน	SS	Df	MS	F	Sig	ผลทดสอบ
การจัดทำข้อมูลที่จำแนกเพศ	ภายในกลุ่ม	1674.53	82.00	20.42			
	รวม	2627.58	84.00				
การสื่อสาร	ระหว่างกลุ่ม	1131.47	2.00	565.74	31.01	0.000*	แตกต่างกัน*
	ภายในกลุ่ม	1496.10	82.00	18.25			
	รวม	2627.58	84.00				
การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ	ระหว่างกลุ่ม	1038.99	2.00	519.50	26.82	0.000*	แตกต่างกัน*
	ภายในกลุ่ม	1588.58	82.00	19.37			
	รวม	2627.58	84.00				
การมีเครือข่าย	ระหว่างกลุ่ม	1031.81	2.00	515.91	26.51	0.000*	แตกต่างกัน*
	ภายในกลุ่ม	1595.77	82.00	19.46			
	รวม	2627.58	84.00				
การมีคู่ความร่วมมือ	ระหว่างกลุ่ม	1121.15	2.00	560.57	30.51	0.000*	แตกต่างกัน*
	ภายในกลุ่ม	1506.43	82.00	18.37			
	รวม	2627.58	84.00				

หมายเหตุ: *มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ที่มา: ผู้วิจัย

จากผลการวิเคราะห์ตาราง 4 พบว่า การบริหารงานที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพของ อปท. จังหวัดลำพูน มีความสัมพันธ์กับสถานการณ์การสร้างความเท่าเทียมทางเพศสภาพอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ทั้งในกรณีของการบริหารงานที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพแบบบังคับและไม่บังคับ โดยผลการทดสอบสมมติฐานย่อยทั้ง 14 ข้อ พบว่า ยอมรับสมมติฐานทางเลือกทั้งหมด สะท้อนว่าแต่ละรูปแบบของการบริหารมีผลต่อสถานการณ์ความเท่าเทียมทางเพศสภาพที่แตกต่างกัน โดยมีข้อค้นพบ และอภิปรายผลเพิ่มเติมดังนี้

ประการแรก การบริหารงานที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพของ อปท. ระดับมากที่สุดคือ การแสดงออกถึงเจตจำนงของผู้บริหารเป็นการบริหารงานที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพ ($M = 1.62$, $S.D. = 0.90$) และมีผลต่อคะแนนเฉลี่ยสถานการณ์ความเท่าเทียมทางเพศสภาพในภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05 จำนวน 3 คู่ ประกอบด้วย ความแตกต่างของการบริหารงานระดับไม่เป็นการบริหารงานกับเป็นการบริหารงานระดับน้อย ระดับไม่เป็นการบริหารงานกับเป็นการบริหารงานระดับมาก และการบริหารงานระดับมากกับระดับน้อย ซึ่งหมายความว่ายิ่งการแสดงออกถึงเจตจำนงของผู้บริหารในการสร้างความเท่าเทียมทางเพศสภาพ ยิ่งส่งผลต่อการสร้างความเท่าเทียมทางเพศสภาพในภาพรวม

มากขึ้น ทั้งนี้ การบริหารงานดังกล่าวมีผลต่อเป้าหมายที่ 5 จำนวน 6 เป้าหมายย่อย ได้แก่ 5.1, 5.4, 5.6, 5.a, 5.b, และ 5.c ข้อมูลจากการวิจัยระยะที่สองสนับสนุนข้อค้นพบนี้ โดยระบุว่าเจตจำนงของผู้บริหารมีความสำคัญเป็นพิเศษในกรณีที่ อบท. มี “ผู้บริหารที่เป็นผู้หญิง” หรือ “ผู้บริหารชายที่มีประสบการณ์และตระหนักถึงความเท่าเทียมทางเพศสภาพ” ว่าเป็นผู้มีตระหนัก และมีความเข้าใจเข้าใจการสร้าง ความเท่าเทียมทางเพศสภาพในท้องถิ่น

ประการที่สอง การบริหารงานที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพของ อบท. ที่มีคะแนนเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ การออกข้อบังคับที่เป็นลายลักษณ์อักษร ($M = 0.95$, $SD = 0.80$) แต่อย่างไรก็ตามแม้จะมีระดับการดำเนินงานน้อยที่สุด แต่กลับพบว่า มีผลต่อสถานการณ์ความเท่าเทียมทางเพศในภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ใน 3 คู่ และส่งผลต่อเป้าหมายที่ 5 จำนวน 6 เป้าหมายย่อย ได้แก่ 5.1, 5.4, 5.6, 5.a, 5.b และ 5.c ทั้งนี้ จากการวิจัยเก็บข้อมูลในระยะที่สองพบว่า อบท. มีข้อจำกัดสำคัญในการดำเนินการ เนื่องจากการออกข้อบังคับจำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับชาติ ประกอบกับ กระบวนการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีหลายขั้นตอนและใช้เวลานาน อีกทั้งพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 ยังไม่ได้ระบุให้อำนาจเฉพาะต่อ อบท. ในการออกข้อบังคับด้านนี้ส่งผลให้ อบท. สามารถดำเนินการได้เพียงภายใต้กรอบของกฎหมายและแผนระดับมหภาค เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 พ.ร.บ. คู่สมรสผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรง ในครอบครัว พ.ศ. 2550 พ.ร.บ. ความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 ยุทธศาสตร์การพัฒนาสตรี พ.ศ. 2566-2570 ตลอดจน พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 และ พ.ร.บ. สภาตำบลและ อบต. (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 เท่านั้น

ประการที่สาม การบริหารงานที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพของ อบท. ที่มีผลต่อสถานการณ์ความเท่าเทียมทางเพศสภาพมากที่สุด คือ การจัดทำข้อมูลที่จำแนกตามเพศ ($M = 1.47$, $SD = 0.83$) แม้จะอยู่ในลำดับที่ 6 จากทั้งหมด 14 ตัวแปร แต่กลับพบว่า มีผลต่อค่าเฉลี่ยสถานการณ์ความเท่าเทียมทางเพศในภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ใน 3 คู่เปรียบเทียบ และมีผลเชิงบวกต่อการดำเนินงานตามเป้าหมายมากที่สุดถึง 8 เป้าหมายย่อย ได้แก่ 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.6, 5.a, 5.b และ 5.c โดยผลการวิจัยระยะที่ 2 พบว่า การจัดทำข้อมูลจำแนกเพศนั้นมีบทบาทสำคัญในการวางแผนและติดตามผลเชิงนโยบายที่คำนึงถึงความแตกต่างทางเพศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นดังกล่าวเป็นตัวแปรเดียวที่มีความสัมพันธ์กับเป้าหมายย่อย 5.2 ซึ่งว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อผู้หญิง ($M = 0.61$, $SD = 0.45$) อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและรายงานสถานการณ์ทางสังคมจังหวัดลำพูน พ.ศ. 2565 (สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดลำพูน, 2565) พบว่า หน่วยงานส่วนกลางและท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลด้านความรุนแรง เนื่องจาก ผู้ถูกกระทำจำนวนมากยังมองว่าเป็นเรื่องส่วนตัวและไม่ต้องการเปิดเผยต่อสาธารณะ ส่งผลให้แม้ อบท. จะใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ก็ยังรับรู้ข้อมูลเพียงบางส่วนเท่านั้นเมื่อเทียบกับข้อเท็จจริงในชุมชน

ประการที่สี่ การบริหารงานที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพของ อบท. ในฐานะที่เป็นสถาบันการเมืองในระดับท้องถิ่น มีผลต่อการสร้างความเท่าเทียมทางเพศในพื้นที่อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งการขับเคลื่อนในมิตินี้จำเป็นต้องดำเนินการอย่างบูรณาการในหลายประเด็นร่วมกัน โดยอาจเริ่มจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทั้งในขั้นตอนการวางแผน นำเสนอปัญหา และติดตามประเมินผล หาก อบท. มีเป้าหมายที่จะส่งเสริมการออกข้อบังคับที่เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อสนับสนุนความเท่าเทียมทางเพศ จำเป็นต้องมีพื้นฐานจากการแสดงเจตจำนงของผู้บริหาร และการจัดทำข้อมูลที่จำแนกเพศ ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญที่สนับสนุนการดำเนินงานอย่างมีทิศทาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ต้องการพัฒนาไปสู่การแบ่งส่วนราชการภายในที่มีหน่วยงานรับผิดชอบงานด้านเพศสภาพโดยเฉพาะ รวมถึงการจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมและเพียงพอ การออกแบบระบบบริหารที่เชื่อมโยงระหว่างภาวะผู้นำ ข้อมูลจำแนกเพศ การมีส่วนร่วม และการจัดองค์กรภายใน จะนำไปสู่การกำหนดนโยบายหรือกิจกรรมด้านความเท่าเทียมทางเพศที่เหมาะสมกับบริบทท้องถิ่น โดยเฉพาะในด้านการส่งเสริมบทบาทผู้นำหญิงและพลเมืองหญิง ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วม เช่น การกำหนดเวลาและสถานที่ประชุมที่ยืดหยุ่น บรรยากาศที่ปลอดภัย และเปิดโอกาสให้ทุกเพศได้แสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียม นอกจากนี้ การสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับภาคส่วนอื่น เช่น กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง หรือองค์กรภาคประชาสังคมที่มีเป้าหมายร่วมกัน จะช่วยเสริมพลังในการดำเนินงาน และสุดท้าย อบท. ควรมีระบบติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล เพื่อให้การขับเคลื่อนความเท่าเทียมทางเพศเกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืนในระดับพื้นที่

7. สรุปและอภิปรายผล

ผลการศึกษาพบว่า การขับเคลื่อนความเท่าเทียมทางเพศสภาพตามเป้าหมายที่ 5 ของการพัฒนาที่ยั่งยืนในจังหวัดลำพูน แม้จะอยู่ภายใต้กรอบข้อบังคับจากรัฐบาลกลาง เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ร.บ. ความเท่าเทียมระหว่างเพศ และแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การดำเนินงานของ อบท. มิได้เกิดขึ้นจากการบังคับตามกฎหมายเพียงลำพัง หากยังพึ่งพาการบริหารที่สะท้อนเจตจำนงของผู้บริหาร ควบคู่กับแนวทางไม่เป็นทางการอื่นๆ เช่น การใช้ความเชื่อ ประเพณี หรือศาสนา การส่งเสริมการตระหนักรู้ การสื่อสารเชิงรุก การสร้างเครือข่าย และความร่วมมือกับภาคี ซึ่งล้วนสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารแบบล่างขึ้นบน (Bottom-Up) และการกระจายอำนาจที่เป็นประชาธิปไตย ตามกรอบของ บาร์เนตต์และคณะ (Barnett et al., 1997)

เมื่อพิจารณาการบริหารงานในแต่ละมิติตามเป้าหมายที่ 5 พบว่า อบท. สามารถแสดงบทบาทในการส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศสภาพได้โดยไม่ต้องอาศัยการบังคับตามกฎหมายโดยตรง โดยเฉพาะในเป้าหมายย่อย 5.5 ที่มุ่งสร้างหลักประกันให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ และเป้าหมายย่อย 5.6 ที่มุ่งให้เกิดการเข้าถึงสุขภาพทางเพศและอนามัยเจริญพันธุ์อย่างเท่าเทียม ซึ่งในพื้นที่ศึกษามีการดำเนินการผ่านกิจกรรมส่งเสริม

บทบาทสตรีและการสร้างหลักประกันในลักษณะต่างๆ ทั้งนี้ สอดคล้องกับสมมติฐานหลักของการวิจัยที่พบว่า ระดับการบริหารที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศสภาพของ อบท. มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านที่สามารถดำเนินการแบบไม่บังคับ ซึ่งมีค่าเฉลี่ยสูงกว่าการดำเนินงานแบบบังคับ เช่น การจัดกิจกรรมเกี่ยวกับการส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศสภาพ หรือการสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจตามบริบทของแต่ละพื้นที่

จากการตีความด้วยกรอบแนวคิดสตรีนิยมสายเสรีนิยมยังชี้ให้เห็นว่ารัฐและสถาบันทางการเมือง เช่น อบท. สามารถเป็นกลไกในการสร้างความเท่าเทียมทางเพศสภาพได้ หากได้รับการเสริมอำนาจผ่านการกระจายอำนาจทั้งด้านการคลัง การบริหาร และการเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การบริหารที่ขับเคลื่อนความเท่าเทียมทางเพศสภาพได้อย่างยั่งยืนและสอดคล้องกับบริบทท้องถิ่น ผลการศึกษานี้จึงมีนัยสำคัญทั้งเชิงทฤษฎีและเชิงนโยบาย โดยชี้ว่าการสร้างความเท่าเทียมทางเพศสภาพภายใต้เป้าหมายที่ 5 ไม่สามารถเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายเพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องอาศัยกลไกระดับท้องถิ่นที่มีอำนาจและเจตจำนงในการปรับใช้แนวคิดให้เหมาะสมกับพื้นที่ ทั้งยังสะท้อนว่าการกระจายอำนาจ และการบริหารเชิงบูรณาการที่ยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลาง ร่วมกับแนวทางปฏิบัติแบบล่างขึ้นบน (Bottom-Up Approach) คือกลยุทธ์สำคัญในการขับเคลื่อนความเท่าเทียมทางเพศสภาพอย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- SDG Move. (2564). *Goal 5: Gender Equality*. สืบค้นเมื่อ 17 มิถุนายน 2568, จาก <https://www.sdgmove.com/2016/10/06/goal-5-gender-equality/>
- United Nations Thailand. (2565). เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนข้อ 5: ความเท่าเทียมทางเพศ. สืบค้นเมื่อ 17 มิถุนายน 2568, จาก <https://thailand.un.org/th/sdgs/5>
- นงเยาว์ เนาวรัตน์. (2561). *การศึกษาของผู้หญิง: ตัวตนและพื้นที่ความรู้*. เชียงใหม่: มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท.
- มณีนวอน หลวงสมบัติ. (2554). *ผลกระทบของโครงการกองทุนพัฒนาที่มีต่อความสัมพันธ์หญิง-ชาย: กรณีศึกษากองทุนพัฒนาบ้านนาคุณเหนือ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว*. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดลำพูน. (2565). *รายงานสถานการณ์ทางสังคมจังหวัดลำพูนประจำปี 2565*. ลำพูน: สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดลำพูน.

ภาษาอังกฤษ

- Baehr, A. R. (2017). A Capacious Account of Liberal Feminism. *Feminist Philosophy Quarterly*, 3(1), 1-23. <https://doi.org/10.5206/fpq/2016.3.4>
- Barnett, C. C., Minis, H. P., & VanSant, J. (1997). *Democratic Decentralization*. Research Triangle Park, NC: Research Triangle Institute.
- Dhar, S. (2018). Gender and Sustainable Development Goals (SDGs). *Indian Journal of Gender Studies*, 25(1), 47-78.
- Donk, M. (2000). Local Government and Gender Equality. *Urban Governance Review*, 12(1), 15-28.
- Hoonakker, P., & Carayon, P. (2009). Questionnaire survey nonresponse: A comparison of postal mail and Internet surveys. *International Journal of Human-Computer Interaction*, 25(5), 348-373.
- Khosla, P. (2008). *Gender in Local Government: A Sourcebook for Trainers*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
- Neufeld, B., & Van Schoelandt, C. (2014). Political Liberalism, Ethos Justice, and Gender Equality. *Law and Philosophy*, 33(1), 75-104.
- Sahoo, A. (2023). The Feminist Perspective in Sustainable Development Goals: Inclusive Strategies for Gender Equality and Woman Empowerment. *RJPSS*, 47(2), 211-221.

- Saldivar, M. D. (2012). *A Primer on Survey Response Rate*. Learning Systems Institute, Florida State University. Tallahassee: Learning Systems Institute.
- Taylor, S. R., & Mahon, R. (2019). Gender Equality from The Mdgs to the Sdgs: The Struggle Continues. In Thomaz, W., Mahon, R., & Taylor, S. R. (Eds.). *Achieving the Sustainable Development Goals* (pp. 54-70). New York: Routledge.
- UN Women. (2021). *Progress on the Sustainable Development Goals: The Gender Snapshot 2021*. New York: United Nations.
- United Nations. (2022). *Sustainable Development Goals Report 2022*. Retrieved January 16, 2025, from <https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/>
- Vyas-Doorgapersad, S. (2014). Gender Equality in Poverty Reduction Strategies for Sustainable Development: The Case of South African Local Government. *Journal of Social Development in Africa*, 29(2), 105-134.

แนวทางการบริหารจัดการน้ำในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก บนพื้นฐานของกรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย และการยอมรับทางสังคม¹

ศิริพงศ์ ปาลกะวงศ์ ณ อยุธยา², แว่วไพลิน พันธุ์ภักดี³, ภวิสร ชื่นชุ่ม⁴ และพงษ์ศักดิ์ สุทธิอินทร์⁵

วันที่รับบทความ: 11 ธันวาคม 2567

วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 2 พฤษภาคม 2568

วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 7 พฤษภาคม 2568

บทคัดย่อ

การวิจัยเชิงคุณภาพในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสังเคราะห์แนวทางการบริหารจัดการน้ำในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก บนพื้นฐานของกรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย และการยอมรับทางสังคม ซึ่งเป็นการศึกษาผ่านมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากหลายภาคส่วน ได้แก่ ภาครัฐ ภาคอุตสาหกรรม ภาคพาณิชย์กรรม และภาคประชาชนและเกษตรกร โดยใช้เทคนิคการสนทนากลุ่ม ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าปัญหาหลักเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ก็คือการขาดตัวแสดงที่เป็นผู้รับผิดชอบหรือเป็นแกนนำหลักในการบริหารจัดการน้ำ นอกจากนี้ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละภาคส่วนมีความคิดเห็นแตกต่างกันเกี่ยวกับตัวแสดงที่จะเข้ามามีบทบาทดังกล่าว กล่าวคือภาครัฐ ภาคอุตสาหกรรม และภาคพาณิชย์กรรมมีแนวโน้มให้ความเชื่อมั่นในแนวทางการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ตัวแสดงภาครัฐ ในขณะที่ภาคประชาชนและเกษตรกรมีแนวโน้มให้ความเชื่อมั่นในแนวทางการบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจหรือต้องการผู้นำที่เป็นผู้แทนของคนในพื้นที่อย่างแท้จริง ดังนั้น ผลการสังเคราะห์แนวทางการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ดังกล่าวจึงประกอบด้วย 3 ทางเลือก ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของคำแนะนำเกี่ยวกับผู้นำหรือตัวแสดงหลักตามที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกล่าวถึง ได้แก่ คณะกรรมการลุ่มน้ำในภูมิภาคตะวันออก สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการนี้ขอค้นพบดังกล่าวจึงมีส่วนส่งเสริมให้ประเทศไทยบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDGs) ด้านที่ 6.5 และ 6.b ซึ่งว่าด้วยการดำเนินการ

¹ บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “การพัฒนานโยบายเชิงสังคมเพื่อการประหยัดน้ำและการใช้น้ำอย่างคุ้มค่าบนพื้นฐานวิทยาการจากผลงานวิจัย” ภายใต้แผนงานยุทธศาสตร์เป้าหมาย (Spearhead) ด้านสังคม แผนงานการบริหารจัดการน้ำ ปีที่ 3 (แผนงานวิจัยเชิงมุ่งด้านการบริหารจัดการน้ำ) สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ

² คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ 10330 อีเมล: siripong.spa@gmail.com

³ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ 10330 อีเมล: waewpailin.p@chula.ac.th

⁴ คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ 10330 อีเมล: pavisorn.c@chula.ac.th

⁵ คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ 10330 อีเมล: pongsak.su@chula.ac.th

บริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบองค์รวมในทุกกระดับ ตลอดจนการสนับสนุนและเพิ่มความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการพัฒนาการจัดการน้ำ

คำสำคัญ กรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย, การยอมรับทางสังคม, การบริหารจัดการน้ำ, เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก, ระเบียบเศรษฐกิจภาคตะวันออก

Water Management Approaches in the Eastern Special Development Zone Based on the Advocacy Coalition Framework and Social Acceptance

Siripong Palakawong-na-ayudhya⁶, Waewpailin Phanphakdi⁷,
Pavisorn Chuenchum⁸, and Pongsak Suttinon⁹

Received: 11 December 2024

Revised: 2 May 2025

Accepted: 7 May 2025

Abstract

This qualitative research aims to synthesize water management approaches in the Eastern Special Development Zone, guided by the Advocacy Coalition Framework and the concept of social acceptance. The study examines the perspectives of multiple stakeholders, including the government, industrial, commercial, and local/ agricultural sectors, through focus group discussions. The results reveal that the primary challenge in water management within the EEC is the absence of an authority specifically responsible for overseeing water governance in the area. Additionally, stakeholders from different sectors hold divergent views on which agency should assume this role. Specifically, while the government, industrial, and commercial sectors generally advocate for a centralized management model under a single governmental agency, the local/ agricultural sector tends to support a decentralized approach or leadership by a representative closely connected to the local community. Based on stakeholder recommendations, three possible models for water management leadership have been proposed: The River Basin Committee in the Eastern Region, the Office of the Eastern Economic Corridor Policy Committee, and the Provincial Administrative Organization. These findings support Thailand's

⁶ Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok 10330. E-mail: siripong.spa@gmail.com

⁷ Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok 10330. E-mail: waewpailin.p@chula.ac.th

⁸ Faculty of Engineering, Chulalongkorn University, Bangkok 10330. E-mail: pavisorn.c@chula.ac.th

⁹ Faculty of Engineering, Chulalongkorn University, Bangkok 10330. E-mail: pongsak.su@chula.ac.th

efforts to achieve specific targets under Sustainable Development Goal 6, particularly target 6.5 on integrated water resource management and target 6.b on encouraging local participation in water governance.

Keywords Advocacy Coalition Framework, Social Acceptance, Water Management, Eastern Special Development Zone, Eastern Economic Corridor (EEC)

1. บทนำ

เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Special Development Zone) หรือเป็นที่รู้จักในชื่อเรียกว่าระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) เป็นเขตพื้นที่แห่งหนึ่งในประเทศไทยที่มีความสำคัญเชิงเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เขตพื้นที่ดังกล่าวอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) และเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคการผลิตและบริการบนพื้นฐานของเทคโนโลยีสมัยใหม่และนวัตกรรม และสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมการประกอบพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ทันสมัย สร้างนวัตกรรม และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561, 2561) โครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อต่อยอดการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกตั้งแต่อดีต หรือที่เรียกว่าอีสเทิร์นซีบอร์ด (Eastern Seaboard) ทั้งนี้ เขตพื้นที่ดังกล่าวในเบื้องต้นกฎหมายระบุให้ครอบคลุมในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคตะวันออกของประเทศไทย ได้แก่ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง ซึ่งทั้งสามจังหวัดดังกล่าวถือได้ว่ามีศักยภาพด้านการสร้างผลิตภาพทางเศรษฐกิจในอันดับแนวหน้าของประเทศ โดยพบว่าทั้ง 3 จังหวัดในเขตพื้นที่ดังกล่าวมีมูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อหัว (GPP per capita) อยู่ในอันดับสูงสุด 10 จังหวัดแรกของประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2564 กล่าวคือ จังหวัดระยองมีมูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อหัวสูงสุดเป็นอันดับหนึ่งของประเทศ ในขณะที่จังหวัดชลบุรีมีมูลค่าดังกล่าวอยู่ในอันดับ 3 ของประเทศ และพบว่าจังหวัดฉะเชิงเทรามีมูลค่าดังกล่าวอยู่ในอันดับ 6 ของประเทศ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2566)

ในขณะเดียวกันผู้วิจัยพบว่าทั้งสามจังหวัดดังกล่าวมีปริมาณความต้องการใช้น้ำสูงสุดในอันดับแนวหน้าของประเทศด้วยเช่นกัน กล่าวคือจากการพิจารณาข้อมูลของการประปาส่วนภูมิภาค (ม.ป.ป.) ผู้วิจัยพบว่าในช่วง 3 เดือนย้อนหลังล่าสุด (มีนาคม - พฤษภาคม พ.ศ. 2566) จังหวัดชลบุรีมีปริมาณน้ำจำหน่ายมากที่สุดเป็นอันดับแรกของประเทศ ในขณะที่จังหวัดระยองและฉะเชิงเทรา มีอันดับไม่คงที่เท่าที่ควร แต่ถือว่าติดอยู่ใน 10 อันดับแรกของประเทศ ทั้งนี้ ข้อเท็จจริงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของทรัพยากรน้ำในฐานะปัจจัยการผลิตอย่างหนึ่งในภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาคครัวเรือน ภาคเกษตรกรรม ภาคพาณิชยกรรม และภาคอุตสาหกรรม ในแง่การที่สามจังหวัดดังกล่าวมีมูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อหัวในระดับแนวหน้าของประเทศ จึงสะท้อนให้เห็นว่าปริมาณการใช้น้ำและความต้องการปริมาณน้ำเข้าช่วยเป็นปัจจัยที่อยู่เบื้องหลังผลิตภาพทางเศรษฐกิจในพื้นที่สามจังหวัดดังกล่าว อีกทั้งพื้นที่ดังกล่าวได้รับการคาดการณ์ว่ามีแนวโน้มความต้องการปริมาณการใช้น้ำเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคอุตสาหกรรม (Engineering Today, 2563)

ถึงแม้ที่ตั้งของเขตพื้นที่ดังกล่าวประกอบด้วยลุ่มน้ำสำคัญจำนวน 3 ลุ่ม ได้แก่ ลุ่มน้ำปราจีนบุรี ลุ่มน้ำบางปะกง และลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก (กลุ่มนงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1, 2565) แต่ปริมาณความจุของแหล่งกักเก็บน้ำในภาคตะวันออก

ถือว่าไม่มากเท่าที่ควรเมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่น นอกจากนี้ พื้นที่ดังกล่าวมีความเสี่ยงต่อการเผชิญกับปัญหากภัยแล้งและปัญหาคูณภาพน้ำ เนื่องจากสาเหตุสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ การมีโครงการพัฒนาเชิงอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น และการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ (มนตรี ผลสินธุ์ และเพ็ญรติ จันทร์ภักดี, 2564) ตลอดจนสถานการณ์ภัยแล้งในช่วงฤดูแล้งที่เกิดขึ้นในจังหวัดชลบุรี ฉะเชิงเทรา และระยองตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน อาจส่งผลกระทบต่ออุปสรรคการใช้น้ำในทุกภาคส่วนได้เช่นกัน โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่ดังกล่าวและอาจรวมถึงความขัดแย้งในการใช้น้ำระหว่างภาคส่วนต่างๆ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งระหว่างภาคอุตสาหกรรมกับภาคประชาชนและเกษตรกรรม แต่ถึงกระนั้นแต่ละจังหวัดในพื้นที่ดังกล่าวก็เผชิญกับปัญหาการใช้น้ำที่เกี่ยวข้องกับภัยแล้งในลักษณะที่แตกต่างกัน โดยพบว่าในจังหวัดฉะเชิงเทรา ภาคเกษตรกรรมและภาคครัวเรือนที่ต้องการน้ำเพื่ออุปโภคและบริโภคประสบปัญหากภัยแล้งอย่างเด่นชัด ในขณะที่จังหวัดชลบุรี ทั้งภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และครัวเรือน ต่างประสบปัญหากภัยแล้งเช่นกัน ส่วนในกรณีจังหวัดระยองพบว่ามีความวิตกกังวลเกี่ยวกับปริมาณน้ำที่ไม่เพียงพอในอ่างเก็บน้ำเป็นหลัก (สุทธิรัตน์ กิตติพงษ์วิเศษ, พัทธพันธ์ รัตนพันธ์, เบญจวรรณ ชัยศรี, และอาทิตย์ เพ็ชรรัชนี, 2564)

สถานการณ์น้ำในพื้นที่ดังกล่าวประกอบด้วยทั้งความเสี่ยงและแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของความต้องการการใช้น้ำ สกพอ. จึงได้ระบุให้มีแผนการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ดังกล่าวซึ่งมีลักษณะเป็นแผนงานการประสานหน่วยงานภายนอกเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ ภายใต้กลยุทธ์การขับเคลื่อนการพัฒนาสภาพแวดล้อม (Ecosystem) เพื่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกในระยะยาว แต่กระนั้นประเด็นการพัฒนาดังกล่าวยังไม่ถูกยกระดับให้เป็นแผนปฏิบัติการการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม และถูกจัดรวมอยู่ในแผนปฏิบัติการด้านการเกษตรชลประทาน และสิ่งแวดล้อม ทั้งที่ในความเป็นจริงชลประทานเป็นเพียงระบบการจัดสรรน้ำอย่างหนึ่งภายใต้การบริหารจัดการน้ำทั้งหมด กล่าวคือนโยบายและการบริหารจัดการน้ำเป็นเรื่องใหญ่ และจำเป็นต้องคำนึงถึงตัวแสดงที่หลากหลาย ซึ่งสอดคล้องกับแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ของประเทศไทย ทั้งนี้ แผนแม่บทดังกล่าวซึ่งมีสถานะเป็นนโยบายอย่างหนึ่ง ได้รับความสำคัญของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไว้ว่าเนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทยยังไม่มีเอกภาพทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ดังเช่นการขาดข้อมูลที่ใช้ประกอบการวางแผนและการตัดสินใจสำหรับการขาดกฎหมาย แผนแม่บท และองค์กรที่กำกับดูแลในภาพรวมของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบ ดังนั้น นอกจากการแก้ไขปัญหามาในข้างต้น การพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรผู้ใช้น้ำและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน (ประกาศสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580), 2562)

ถึงแม้ประเทศไทยมีแผนแม่บทที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ และคำนึงถึงผลประโยชน์ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง แต่กระนั้นการให้ความสำคัญดังกล่าวยังเป็นเพียงแผนแม่บทและการจัดตั้งคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาดังเช่นคณะกรรมการลุ่มน้ำ ตลอดจนองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทรัพยากรน้ำ ก็ยังขาดความชัดเจน

ทั้งในแง่ตัวบทกฎหมาย อำนาจ และบทบาทที่ทับซ้อนเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาและการบริหารจัดการเรื่องน้ำในพื้นที่ดังกล่าวโดยตรง ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจและชีวิตประจำวันของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับน้ำอย่างหลากหลาย และครอบคลุมตั้งแต่การแสวงหาแหล่งต้นกำเนิดหรือแหล่งที่มาของน้ำ การผลิตน้ำ การจัดสรรน้ำ การบริโภคอุปโภคน้ำ การทิ้งน้ำเสียหรือน้ำใช้แล้ว และอาจรวมถึงการนำน้ำกลับมาใช้ใหม่หรือใช้ซ้ำ ตลอดจนภัยคุกคามที่เกิดขึ้นในวงกว้างและอาจส่งผลกระทบต่อปัญหาและความเสี่ยงเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในพื้นที่ดังกล่าวในระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ที่อาจมีส่วนซ้ำเติมปัญหาสถานการณ์น้ำในพื้นที่ดังกล่าวเพิ่มขึ้น (ปัญญา ขวัญยืน และคณะ, 2565)

จากการกล่าวถึงสถานการณ์น้ำและความเสี่ยงต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงด้านการใช้น้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ปัญหาและความท้าทายต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องน้ำ จึงไม่ใช่เพียงปัญหาธรรมชาติ แต่เป็นปัญหาของมนุษย์ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยแนวทางการบริหารจัดการน้ำที่เหมาะสมและตอบโจทย์แก่บริบทเฉพาะของพื้นที่ รวมถึงการตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากหลายภาคส่วน เมื่อเป็นเช่นนั้น แนวทางการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก จึงไม่ควรเกิดขึ้นจากฝ่ายภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว หรือไม่ควรขึ้นอยู่กับเฉพาะอำนาจและความรับผิดชอบของ สกพอ. ในขณะเดียวกัน การสร้างภาพลักษณ์ของเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกโดยมุ่งเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความต้องการการใช้น้ำของภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก ก็อาจทำให้ตกหล่นหรือไม่ครอบคลุมตัวแสดงหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเรื่องน้ำในพื้นที่ดังกล่าว และอาจทำให้ไม่สามารถหาข้อสรุปหรือทางออกที่ยั่งยืนเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ดังกล่าวด้วยเช่นกัน

กล่าวโดยสรุป โจทย์วิจัยของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มุ่งเน้นไปที่การวิเคราะห์สภาพปัญหาการบริหารจัดการน้ำในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เพื่อนำไปสู่การพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการน้ำที่เหมาะสมตามบริบทพื้นที่ บนพื้นฐานของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนอย่างรอบด้าน ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะด้านการบริหารจัดการน้ำตามที่ปรากฏในแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ในแง่ที่กรอบแนวคิดทฤษฎีที่ถูกนำมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์โจทย์วิจัยดังกล่าวในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ จึงประกอบด้วยกรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย (Advocacy Coalition Framework) และแนวคิดการยอมรับทางสังคม (Social Acceptance) กล่าวคือองค์ความรู้เหล่านี้ไม่เพียงสอดคล้องกับจุดยืนของแผนแม่บทในข้างต้น ซึ่งเกี่ยวกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรผู้ใช้น้ำและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับเรื่องน้ำทุกภาคส่วน แต่ยังสอดคล้องหรือตอบโจทย์ต่อการบรรลุเป้าหมายที่ 6 ของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ซึ่งก็คือการสร้างหลักประกันเรื่องน้ำและการสุขาภิบาล ให้มีการจัดการอย่างยั่งยืนและมีสภาพพร้อมใช้สำหรับทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป้าหมายย่อยที่ 6.5 ซึ่งว่าด้วยการดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบองค์รวมในทุกระดับ รวมถึงผ่านทางความร่วมมือข้ามเขตแดนตามความเหมาะสม ภายในปี พ.ศ. 2573 และเป้าหมายย่อยที่ 6.b

ซึ่งว่าด้วยการสนับสนุนและเพิ่มความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนาการจัดการน้ำและสุขภาพ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป.)

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

(1) เพื่อศึกษามุมมองของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับปัญหาด้านการบริหารจัดการน้ำในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

(2) เพื่อสังเคราะห์แนวทางการบริหารจัดการน้ำในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกบนพื้นฐานของกรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบายและการยอมรับทางสังคม

3. การทบทวนวรรณกรรม

เมื่อพิจารณาถึงกรอบแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ในการศึกษาครั้งนี้ประกอบด้วย 3 แนวคิดหลัก ได้แก่ การบริหารจัดการน้ำ กรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย และการยอมรับทางสังคม ซึ่งมีสาระสำคัญและความเชื่อมโยงกับขอบเขตการวิจัยโดยสังเขป ดังนี้

3.1 การบริหารจัดการน้ำ

ถึงแม้ในปัจจุบันเทคโนโลยีสมัยใหม่จำนวนมากถูกนำมาใช้แก้ปัญหาเกี่ยวกับอุปสงค์และอุปทานของการใช้น้ำทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพ ไม่ว่าจะเป็นเครื่องมือเครื่องใช้ในชีวิตประจำวันและเทคโนโลยีการผลิตที่ช่วยประหยัดน้ำ การบำบัดน้ำเสียเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ การนำน้ำที่ใช้แล้วกลับมาใช้ซ้ำอีกครั้ง การกลั่นน้ำจืดจากทะเล การสร้างเขื่อนและอ่างเก็บน้ำ ฯลฯ แต่กระนั้นการบริหารจัดการน้ำซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับคน ได้รับการพิจารณาว่าเป็นปัญหาสำคัญที่สุดเกี่ยวกับการตอบสนองต่ออุปสงค์และอุปทานของการใช้น้ำให้อยู่ในภาวะสมดุล เนื่องจากการบรรลุการบริหารจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับหลายประเด็น ซึ่งไม่ใช่เพียงเทคโนโลยีและงบประมาณสนับสนุน แต่รวมถึงตัวแสดงในระบบการจัดการน้ำหลายฝ่ายทั้งผู้ผลิต ผู้จำหน่าย และผู้ใช้ ซึ่งความหลากหลายของทั้งประเด็นและตัวแสดงในการบริหารจัดการน้ำจึงเป็นเหตุผลที่ทำให้เกิดแนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ (Integrated Water Resources Management: IWRM) แนวคิดดังกล่าวเป็นกระบวนการที่ส่งเสริมการพัฒนา ร่วมกันและการจัดการทรัพยากรน้ำที่ดิน และทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมให้ได้สูงสุดอย่างเป็นธรรม โดยไม่ทำให้ความยั่งยืนของระบบนิเวศลดลง (Global Water Partnership Technical Advisory Committee, 2000) อย่างไรก็ตาม การนำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้จำเป็นต้องคำนึงถึงความแตกต่างของบริบทเชิงพื้นที่ เนื่องจากแต่ละพื้นที่มีทรัพยากรหรือลักษณะระบบนิเวศไม่เหมือนกัน ซึ่งลักษณะเฉพาะเหล่านั้นทำให้การบริหารจัดการน้ำจำเป็นต้องเกิดขึ้นควบคู่กับทรัพยากรด้านอื่นที่อยู่ในระบบนิเวศเดียวกัน เช่น การปฏิสัมพันธ์ระหว่างน้ำใต้ดินกับการใช้ที่ดินบนพื้นผิว ทิศทางการไหลของน้ำโดยขึ้นอยู่กับลักษณะทาง

ภูมิศาสตร์และฤดูกาล การบรรจบกันระหว่างพื้นที่ในสวนที่เป็นดินกับส่วนที่เป็นน้ำ อาทิ ชายฝั่งทะเลกับน้ำทะเล ตลิ่งกับแม่น้ำ ฯลฯ (Scholten, Hartmann, & Spit, 2020) ด้วยเหตุนี้ การบริหารจัดการน้ำจึงไม่เพียงเกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ แต่ครอบคลุมถึงภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับน้ำ ตลอดจนระบบนิเวศ ซึ่งมีบริบทเฉพาะพื้นที่เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเช่นกัน

การบริหารจัดการน้ำครอบคลุมทั้งประเด็นและตัวแสดงที่หลากหลาย เพราะฉะนั้น การบริหารจัดการน้ำจึงจำเป็นต้องอาศัยผู้นำที่มีทักษะอย่างรอบด้าน กล่าวคือผู้นำหรือผู้รับผิดชอบหลักเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวจำเป็นต้องมีความรู้ในหลากหลายสาขาวิชา ทั้งในแง่ทักษะด้านเทคนิค เศรษฐกิจ สังคม การเงิน และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสามารถทำงานร่วมกับผู้เชี่ยวชาญ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้ใช้น้ำทุกระดับ เพื่อสามารถสื่อสารและทำงานร่วมกับผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ที่จำเป็นต้องได้รับการบริหารจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ ผู้รับผิดชอบหลักเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำควรมีความสามารถด้านการสื่อสารกับนักการเมือง ทั้งในแง่ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และการผลักดันให้นักการเมืองสามารถกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรน้ำระยะยาวได้อย่างยั่งยืนเช่นกัน (Cosgrove & Loucks, 2015) ด้วยเหตุนี้นอกจากข้อเท็จจริงและข้อมูลเชิงเทคนิคเข้าข่ายว่าเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการถูกนำมาใช้ในการบริหารจัดการน้ำ รวมถึงบทบาทและหน้าที่ของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือรับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งโดยส่วนใหญ่คือตัวแสดงฝ่ายภาครัฐที่ถูกกำหนดไว้ตามบทบัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลในเชิงมุมมองและวิสัยทัศน์เกี่ยวกับนโยบายและการบริหารจัดการน้ำของผู้รับผิดชอบหลักจึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ซึ่งครอบคลุมถึงมุมมองของภาคส่วนหรือตัวแสดงอื่นๆ หรือแม้กระทั่งนักการเมืองท้องถิ่นที่มีอำนาจหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับประเด็นเชิงนโยบาย และการบริหารจัดการน้ำด้วยเช่นกัน เมื่อเป็นเช่นนั้นการบริหารจัดการน้ำจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงความหลากหลายของทุกภาคส่วน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายที่ไม่ใช่เพียงภาครัฐ หรือกล่าวอีกนัยว่าการบริหารจัดการน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและการยอมรับของภาคส่วนต่างๆ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยนำกรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบายและการยอมรับทางสังคม เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกรอบการศึกษาวิเคราะห์

3.2 กรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย

ถึงแม้จุดมุ่งหมายหลักของการวิจัยครั้งนี้มุ่งเน้นไปที่การบริหารจัดการน้ำ แต่เนื่องจากภารกิจหรือการตัดสินใจใดๆ หรือแม้กระทั่งกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำสามารถได้รับการอนุมานว่าเป็นภาพสะท้อนอย่างหนึ่งของนโยบายเกี่ยวกับน้ำหรือการบริหารจัดการน้ำได้เช่นกัน ในการนี้เมื่อพิจารณาถึงกรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย ซึ่งได้รับการพิจารณาว่าเป็นทฤษฎีอย่างหนึ่งเกี่ยวกับกระบวนการนโยบาย (Schlager & Blomquist, 1996) กรอบแนวคิดดังกล่าวมุ่งให้ความสำคัญแก่ระบบย่อยของนโยบาย (Policy Subsystem) มากกว่าการมุ่งเน้นประเด็นปัญหาหรือสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ ทั้งนี้ ระบบย่อยของนโยบายประกอบด้วยตัวแสดงจากทั้งองค์กรภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับปัญหา

นโยบายอย่างจริงจัง และอาจรวมถึงตัวแสดงอื่นๆ ที่เป็นแนวร่วมหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งมาร่วมกันเป็นพันธมิตรเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย ดังนั้น แนวร่วมหรือพันธมิตรเหล่านี้จึงมีการแบ่งปันระบบความเชื่อ (Belief System) เพื่อมุ่งบรรลุเป้าหมายบางอย่างร่วมกัน โดยเริ่มต้นจากการพัฒนาและใช้ข้อมูลและสารสนเทศ เพื่อโน้มน้าวให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจยอมรับทางเลือกนโยบายที่สนับสนุนโดยกลุ่มแนวร่วม จากนั้นจึงเป็นการสนทนาเกี่ยวกับประเด็นเชิงนโยบายภายใต้พื้นที่สำหรับการนำเสนอทางเลือกของการตัดสินใจ และในลำดับสุดท้ายภาครัฐอาจส่งเสริมให้พันธมิตรที่มีความคิดเห็นร่วมกันหรืออาจเป็นสมาชิกของแนวร่วม สามารถเข้าสู่ตำแหน่งที่มีอำนาจด้านการเปลี่ยนแปลงหรือตัดสินใจเชิงนโยบายได้ด้วยเช่นกัน (Sabatier, 1988)

นอกจากนี้ กรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย ได้รับการพิจารณาว่าเป็นกรอบอย่างหนึ่งที่ถูกนำมาใช้วิเคราะห์นโยบายสาธารณะในบริบททางการเมืองอย่างเป็นระบบผ่านผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ (Stakeholder) ซึ่งมีลักษณะเป็นการเชื่อมโยงบริบททางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในระดับมหภาค (Macro-Level) เข้ากับการวิเคราะห์ภูมิหลังของปัจเจกบุคคลในระดับจุลภาค (Micro-Level) และผสมผสานวิธีที่ดีที่สุดในการจัดการกับความหลากหลายของตัวแสดงในระบบย่อย (ศรีธัญญา ปานเจริญ, 2564) ในแง่นี้กรอบแนวคิดดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงการปฏิบัติการร่วมกันและการปะทะกันระหว่างความเชื่อประเภทต่างๆ ในระดับที่แตกต่างกัน ซึ่งประกอบด้วยความเชื่อหลักเชิงลึก ความเชื่อหลักนโยบาย และความเชื่อรอง ทั้งนี้ แนวร่วมกลุ่มต่างๆ จะแสดงบทบาทเพื่อสนับสนุนนโยบายตามระบบความเชื่อของพวกเขา กล่าวคือในขณะที่ตัวแสดงบางกลุ่มอาจยึดมั่นในความเชื่อหลักเชิงลึกและความเชื่อหลักนโยบาย ซึ่งมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงยากเนื่องด้วยกติกาหรือชุดความคิดบางอย่างได้รับการยอมรับหรือเชื่อว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องและ/หรือเป็นจริงตามอำนาจที่ถูกกำหนดขึ้นมา หรืออาจเกิดจากความคุ้นเคยซึ่งได้รับการปลูกฝังตั้งแต่อดีต ในขณะเดียวกันตัวแสดงบางกลุ่มอาจยึดมั่นหรือแสดงความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับความเชื่อรอง ซึ่งมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงง่ายกว่าเนื่องด้วยการคำนึงถึงสารสนเทศและข้อมูล และผลประโยชน์ที่ยึดหยุ่นตามบริบทเวลาและพื้นที่เป็นหลัก (ยศธร ทวีพล, 2566)

เพราะฉะนั้นจากการกล่าวถึงลักษณะและเป้าหมายของกรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบายในข้างต้น เมื่อนำมาพิจารณาร่วมกับแนวทางการบริหารจัดการน้ำ เราจึงเห็นได้ว่ากรอบแนวคิดดังกล่าวมีความสอดคล้องกับเป้าหมายย่อยของการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้านที่ 6.5 และ 6.b ซึ่งว่าด้วยการดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบองค์รวมในทุกระดับ ตลอดจนการสนับสนุนและเพิ่มความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนาการจัดการน้ำ รวมถึงแนวทางการบริหารจัดการน้ำตามที่ปรากฏในแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยด้วยเช่นกัน

3.3 การยอมรับทางสังคม

นอกจากการบริหารจัดการน้ำจำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมหรือการมีส่วนเกี่ยวข้องของภาคส่วนต่างๆ ซึ่งอาจเป็นการสร้างแนวร่วมหรือพันธมิตรเหมือนกับสาระสำคัญของกรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย ในขณะที่เดียวกันการที่ความร่วมมือหรือพันธมิตรดังกล่าวจะสามารถเกิดขึ้นอย่างยั่งยืนหรือเอื้อให้การบริหารจัดการใดๆ ก็ตามประสบความสำเร็จก็จำเป็นต้องคำนึงถึงมิติการยอมรับทางสังคมด้วยเช่นกัน ถึงแม้ความหมายของแนวคิดดังกล่าวมีรากฐานจากองค์ความรู้ทางจิตวิทยา ซึ่งหมายถึงการที่ผู้อื่นแสดงสัญญาณให้เห็นว่าพวกเขาต้องการที่จะนับหรือรวมบุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มและความสัมพันธ์ของพวกเขา (Leary, 2010) แต่กระนั้นแนวคิดดังกล่าวได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในงานวิจัยเกี่ยวกับการยอมรับเทคโนโลยีและนวัตกรรมต่างๆ ซึ่งรวมถึงนโยบายสาธารณะ ในลักษณะที่บ่งชี้ว่าการนำนวัตกรรมหรือนโยบายมาใช้ควรคำนึงถึงการตอบสนองต่อกลุ่มเป้าหมายหรือภาคส่วนต่างๆ ที่มีความหลากหลายได้อย่างเหมาะสม (Cools, Brijs, Tormans, De Laender, & Wets, 2012; Dermont, Ingold, Kammermann, & Stadelmann-Steffen, 2017)

งานศึกษาของ Wüstenhagen, Wolsink, and Bürer (2007) เป็นตัวอย่างงานศึกษาศาสตรีกงานหนึ่งที่นำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ งานศึกษาดังกล่าวได้กล่าวถึงแนวทางการศึกษาวิเคราะห์การยอมรับทางสังคมไว้ว่าจำเป็นต้องใช้มิติที่หลากหลายมาร่วมพิจารณา ในลักษณะสหสาขาวิชา (Interdisciplinary) เพื่อสะท้อนให้เห็นว่าการที่เทคโนโลยีหรือนวัตกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งในสังคมจะได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลาย จำเป็นต้องอาศัยการยอมรับจากภาคส่วนต่างๆ ซึ่งงานศึกษาดังกล่าวแบ่งการยอมรับทางสังคมออกเป็น 3 มิติ ในลักษณะที่เชื่อมโยงกับภาคส่วนแต่ละประเภท ได้แก่ การยอมรับทางสังคมและการเมือง การยอมรับของชุมชน และการยอมรับของตลาด ทั้งนี้ การยอมรับทางสังคมทั้ง 3 ประเภทมีสาระสำคัญ และมีส่วนเกี่ยวข้องกับขอบเขตการวิจัยในครั้งนี้ ดังนี้

(1) การยอมรับทางสังคมการเมือง (Socio-Political Acceptance) เป็นการแสวงหาวิธีที่ทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางการเมืองและประชาชนทั่วไปเข้าใจและยอมรับสิ่งใดสิ่งหนึ่งในแง่การยอมรับทางสังคมประเภทดังกล่าวถือว่าเป็นระดับทั่วไปและกว้างที่สุด กล่าวคือ ถึงแม้ในการวิจัยครั้งนี้มุ่งเน้นประเด็นการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก แต่การรับฟังความคิดเห็นหรือมุมมองและการยอมรับจากภาคส่วนทางการเมืองและเศรษฐกิจในระดับประเทศในฐานะผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการกำหนดนโยบาย และเป็นผู้ที่เห็นภาพรวมของกลไกและนโยบายการบริหารจัดการน้ำและความสำคัญของเขตพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งเป็นเป้าหมายอย่างหนึ่งของการขับเคลื่อนการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจของประเทศ ก็เป็นสิ่งจำเป็นด้วยเช่นกัน ในขณะที่เดียวกันมุมมองของภาคส่วนทางการเมืองระดับท้องถิ่นก็มีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะผู้มีอำนาจด้านการจัดสรรทรัพยากรน้ำในระดับพื้นที่ และอยู่ในตำแหน่งหรือมีสถานะเป็นปากเป็นเสียงแทนผู้ใช้ภายในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ทั้งระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด และลุ่มน้ำ

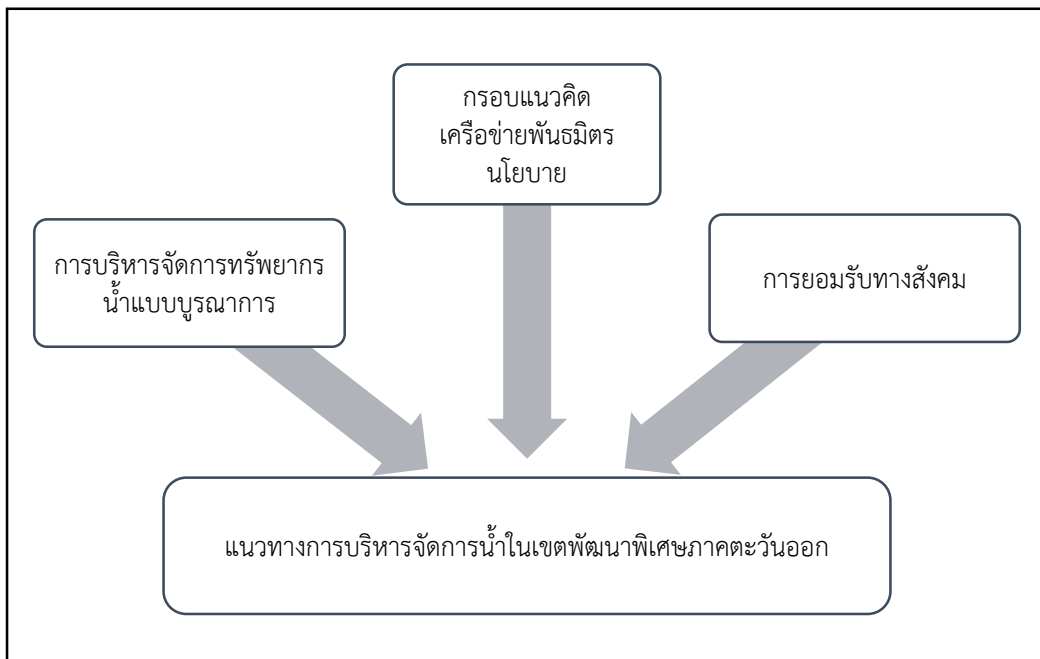
(2) การยอมรับของชุมชน (Community Acceptance) เป็นการพิจารณามุมมองของเฉพาะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่น การยอมรับทางสังคมประเภทดังกล่าว

จึงมีความเฉพาะเจาะจงมากขึ้น ซึ่งในที่นี้ก็คือผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาชนและเกษตรกร) กลุ่มคนเหล่านี้ถือได้ว่ามีประสบการณ์โดยตรงทั้งปัญหาและความต้องการเรื่องการใช้น้ำ รวมถึงการมีปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำภายในพื้นที่ดังกล่าว

(3) การยอมรับของตลาด (Market Acceptance) เป็นมุมมองที่คำนึงถึงระบบและพฤติกรรมทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงมุมมองและคำแนะนำของตัวแสดงในระบบตลาดทั้งด้านอุปสงค์และอุปทาน อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่านวัตกรรมหรือเทคโนโลยีในที่นี้คือแนวทางการบริหารจัดการน้ำ (รวมถึงนโยบายหรือมาตรการที่เกี่ยวข้อง) แต่เนื่องจากน้ำคือปัจจัยการผลิตอย่างหนึ่งในภาคอุตสาหกรรมและภาคพาณิชยกรรม ซึ่งถือได้ว่าเป็นตัวแสดงสำคัญในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก อีกทั้งเขตพื้นที่ดังกล่าวได้มุ่งเน้นการส่งเสริมการประกอบพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ทันสมัย และสร้างนวัตกรรม ดังนั้น การยอมรับของตลาดจึงมีส่วนเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการวิจัยครั้งนี้ด้วยเช่นกัน

จากการกล่าวถึงแนวคิด ทฤษฎีต่างๆ ในข้างต้น และวัตถุประสงค์การวิจัยในหัวข้อก่อนหน้า ผู้วิจัยจึงสามารถสรุปความเชื่อมโยงระหว่างแนวคิดต่างๆ ในรูปแบบกรอบแนวคิดการวิจัย ดังปรากฏในแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย



ที่มา: ผู้วิจัย

4. ระเบียบวิธีวิจัย

จากการกล่าวถึงที่มาและความสำคัญ วัตถุประสงค์การวิจัย รวมถึงแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในข้างต้น ผู้วิจัยจึงเลือกใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นกรอบแนวทางในการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยเลือกใช้เทคนิคการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) เนื่องจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับเรื่องน้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ประกอบด้วยภาคส่วนต่างๆ จำนวนหลายกลุ่ม ได้แก่ ตัวแสดงภาครัฐทั้งระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับจังหวัด รวมถึงตัวแสดงในภาคอุตสาหกรรม ภาคพาณิชย์กรรม และภาคประชาชนและเกษตรกรรมภายในพื้นที่ดังกล่าว ในการนี้ผู้วิจัยจึงแบ่งประเภทกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งเกิดจากการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ออกเป็นจำนวน 4 กลุ่มใหญ่ (11 กลุ่มย่อย) โดยมีจำนวนผู้เข้าร่วมการวิจัยหรือผู้ให้ข้อมูลสำคัญรวมทั้งสิ้น 67 คน ซึ่งมีรายละเอียดและเกณฑ์การคัดเลือกผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มในแต่ละกลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1: หน่วยงานหรือตัวแสดงที่เกี่ยวกับประเด็นเชิงองค์ความรู้ นโยบาย และการบริหารจัดการน้ำในภาพรวมของประเทศและพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก รวมจำนวน 8 คน แบ่งเป็น

- 1) ผู้แทนคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) จำนวน 2 คน
- 2) ผู้แทนสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) กองนโยบายและแผนแม่บท จำนวน 2 คน
- 3) ผู้แทนสถาบันน้ำและสิ่งแวดล้อมเพื่อความยั่งยืน สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย จำนวน 2 คน
- 4) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) จำนวน 2 คน

เกณฑ์การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มที่ 1: ผู้วิจัยพิจารณาจากอำนาจและบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติ เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 พันธกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายที่ 6 ของการพัฒนาอย่างยั่งยืนระดับสากล (SDG target 6) แผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติงานประจำปี 2566 ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.)

กลุ่มที่ 2: หน่วยงานหรือตัวแสดงที่มีอำนาจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการจัดการน้ำในภาคตะวันออกและพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ซึ่งมีจำนวน 2 กลุ่มย่อย ได้แก่

(2.1) ตัวแสดงในคณะกรรมการด้านน้ำระดับภูมิภาค รวมจำนวน 6 คน แบ่งเป็น

- 1) ผู้แทนคณะกรรมการลุ่มน้ำบางปะกง จำนวน 2 คน
- 2) ผู้แทนคณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก จำนวน 2 คน

3) ประธานหรือรองประธานคณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำรายภาคในพื้นที่ภาคตะวันออก

4) ประธานหรือรองประธานคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

เกณฑ์การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มที่ 2.1: ผู้วิจัยพิจารณาจากอำนาจและบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2561 คำสั่งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติที่ 82/2563 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก คำสั่งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติที่ 8/2564 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำรายภาค ในพื้นที่ภาคตะวันออก

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากผู้แทนคณะกรรมการลุ่มน้ำประกอบด้วยกลุ่มคนหรือตัวแสดงที่หลากหลายทั้งภาครัฐ ภาคประชาชนและเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคพาณิชย์-กรรมในหลายจังหวัดของภาคตะวันออก ดังนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการเลือกผู้เข้าร่วมให้ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ซ้ำหรือทับซ้อนกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของทุกภาคส่วนระดับจังหวัด และเพื่อให้เห็นมุมมองและความคิดเห็นต่อประเด็นเรื่องน้ำมีความหลากหลายจากตัวแสดงต่างๆ ผู้วิจัยจึงมีเงื่อนไขเพิ่มเติมว่าผู้ให้ข้อมูลสำคัญในกลุ่มย่อยที่ 2.1 ทั้ง 6 คนข้างต้นต้องไม่ใช่บุคคลเดียวกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใน 4 ภาคส่วนดังกล่าวของจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง ในการนี้ข้อสรุปที่ได้เกี่ยวกับการเลือกผู้แทนจากคณะกรรมการลุ่มน้ำก็คือการเลือกกรรมการลุ่มน้ำผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นผู้แทนของคณะกรรมการลุ่มน้ำทั้ง 2 แห่ง

(2.2) ฝ่ายภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแหล่งน้ำ การผลิตน้ำ และการจัดสรรน้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก รวมจำนวน 5 คน แบ่งเป็น

- 1) ผู้อำนวยการหรือผู้แทนสำนักงานทรัพยากรน้ำที่ 6
- 2) ผู้อำนวยการหรือผู้แทนการประปาส่วนภูมิภาคเขต 1
- 3) ผู้อำนวยการหรือผู้แทนสำนักงานชลประทานที่ 9 กรมชลประทาน
- 4) ผู้อำนวยการหรือผู้แทนสำนักทรัพยากรน้ำบาดาล เขต 9
- 5) ผู้บริหารหรือผู้แทนอีสท์ วอเตอร์ หรือบริษัทจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน)

เกณฑ์การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มที่ 2.2: ผู้วิจัยพิจารณาจากผู้ที่มีอำนาจและบทบาทที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแหล่งน้ำ การผลิตน้ำ และการจัดสรรน้ำในทั้งระดับภูมิภาคตะวันออกและพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

กลุ่มที่ 3: หน่วยงานภาครัฐเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือการจัดการน้ำระดับจังหวัด ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มย่อย โดยจำแนกตามจังหวัด ได้แก่ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง ทั้งนี้ ในแต่ละจังหวัดประกอบด้วยบุคคลหรือผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้

- 1) ประธานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำจังหวัด (ผู้ว่าฯ หรือรองฯ ที่ได้รับมอบหมาย)

- 2) ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด
- 3) ผู้อำนวยการโครงการชลประทานจังหวัด
- 4) องค์การจัดการน้ำเสียจังหวัด
- 5) นักการเมืองท้องถิ่น (นายกเทศมนตรีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอ)
- 6) นายกเมืองพัทยา ในฐานะผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (เฉพาะจังหวัดชลบุรี)

กล่าวโดยสรุป ผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มที่ 3 ในจังหวัดฉะเชิงเทราจึงมีจำนวน 5 คน จังหวัดชลบุรีมีจำนวน 6 คน และจังหวัดระยองมีจำนวน 5 คน

เกณฑ์การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มที่ 3 กรณีจังหวัดฉะเชิงเทรา: ผู้วิจัยพิจารณาจากคำสั่งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติที่ 26/2565 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำจังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งเลือกเฉพาะฝ่ายภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำในมิติต่างๆ ตั้งแต่ผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด แหล่งน้ำของจังหวัด การผลิตและการจัดสรรน้ำในจังหวัด การจัดการน้ำเสียหรือน้ำทิ้งของจังหวัด และผู้นำท้องถิ่นภายในจังหวัด

เกณฑ์การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มที่ 3 กรณีจังหวัดชลบุรี: ผู้วิจัยพิจารณาจากคำสั่งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติที่ 27/2565 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำจังหวัดชลบุรี ซึ่งเลือกเฉพาะฝ่ายภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำในมิติต่างๆ ตั้งแต่ผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด แหล่งน้ำของจังหวัด การผลิตและการจัดสรรน้ำในจังหวัด การจัดการน้ำเสียหรือน้ำทิ้งของจังหวัด และผู้นำท้องถิ่นภายในจังหวัด อย่างไรก็ตาม เฉพาะนายกเมืองพัทยา ผู้วิจัยใช้ดุลพินิจเลือกเพิ่มเข้ามาอีก 1 ราย เพราะเล็งเห็นว่าชลบุรีเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่พหุภาคเป็นเขตการปกครองพิเศษ ประกอบกับเป็นแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความต้องการใช้น้ำของห่วงโซ่อุปทานการท่องเที่ยวในพื้นที่ดังกล่าวด้วยเช่นกัน

เกณฑ์การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มที่ 3 กรณีจังหวัดระยอง: ผู้วิจัยพิจารณาจากคำสั่งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติที่ 68/2565 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำจังหวัดระยอง ซึ่งเลือกเฉพาะฝ่ายภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำในมิติต่างๆ ตั้งแต่ผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด แหล่งน้ำของจังหวัด การผลิตและการจัดสรรน้ำในจังหวัด การจัดการน้ำเสียหรือน้ำทิ้งของจังหวัด และผู้นำท้องถิ่นภายในจังหวัด

กลุ่มที่ 4: องค์กรและประชาชนผู้ใช้น้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ซึ่งแบ่งออกเป็นกลุ่มต่างๆ ดังนี้

(4.1) โรงงานอุตสาหกรรมที่เข้าร่วมมาตรการการใช้น้ำอย่างประหยัดโดยระบบการจัดการน้ำอัจฉริยะ ซึ่งในที่นี้ก็คือผู้แทนโรงงานอุตสาหกรรมภายในนิคมฯ ที่เข้าร่วมมาตรการการใช้น้ำอย่างประหยัดโดยระบบการจัดการน้ำอัจฉริยะ ซึ่งแบ่งเป็นโรงงานขนาดเล็ก กลาง และใหญ่ อย่างละ 2 แห่ง รวมเป็น 6 แห่ง (แห่งละ 1 คน) ดังนั้น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในกลุ่มนี้จึงมีจำนวน 6 คน

เกณฑ์การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มที่ 4.1: ผู้วิจัยพิจารณาจากเลือกผู้แทนจากโรงงานอุตสาหกรรมภายในนิคมฯ แบบละจังหวัดภายใต้ดุลพินิจหรือการแนะนำโดยผู้แทน

จากสถาบันน้ำและสิ่งแวดล้อมเพื่อความยั่งยืน สมาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวมีเครือข่ายและช่องทางการติดต่อกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญดังกล่าว

(4.2) ภาคประชาชนและเกษตรกรรมในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก รวมจำนวน 8 คน ซึ่งแบ่งเป็น

- 1) ผู้ก่อตั้งกลุ่มศึกษาการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC Watch)
- 2) ผู้แทนจากเครือข่ายเพื่อนตะวันออก วาระเปลี่ยนตะวันออก จำนวน 2 คน
- 3) ผู้ประกอบอาชีพในภาคเกษตรกรรม จำนวน 5 คน

เกณฑ์การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มที่ 4.2: ผู้วิจัยเริ่มต้นจากการเข้าถึงผู้ก่อตั้งกลุ่มศึกษาการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก ซึ่งได้รับการแนะนำในเบื้องต้นโดยผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนายุทธศาสตร์การพัฒนาความเสมอภาคและความเท่าเทียมทางสังคม สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีประสบการณ์การปฏิบัติงานด้าน SDG LAB ในพื้นที่ดังกล่าว จากนั้นผู้วิจัยดำเนินการเลือกผู้แทนจากเครือข่ายเพื่อนตะวันออกฯ และผู้แทนเกษตรกร ด้วยวิธีการเลือกตัวอย่างแบบพอกพูน (Snowball Sampling) จากคำแนะนำของผู้ก่อตั้งกลุ่มศึกษาการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก ซึ่งเป็นบุคคลที่ทำงานกับภาคประชาชนและรู้จักผู้ที่ประกอบอาชีพด้านการเกษตรในพื้นที่ภาคตะวันออกอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ ในกรณีที่เป็นผู้ประกอบอาชีพในภาคเกษตรกรรม ผู้วิจัยกำหนดให้มีความหลากหลายเพื่อครอบคลุมกิจกรรมทางการเกษตรแต่ละรูปแบบ โดยแบ่งเป็นรูปแบบละ 1 ราย ได้แก่ การทำนา การทำสวน การเลี้ยงสัตว์บก การเลี้ยงสัตว์น้ำ และการประมงพื้นบ้าน ในขณะที่ผู้แทนภาคประชาชนจากเครือข่ายเพื่อนตะวันออก วาระเปลี่ยนตะวันออก ก็คือบุคคลใดก็ตามที่ผู้ให้คำแนะนำเห็นสมควรว่ามีความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องสถานการณ์น้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกได้เป็นอย่างดี อนึ่งการที่ผู้วิจัยเลือกผู้ก่อตั้งกลุ่มศึกษาการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก และผู้แทนจากเครือข่ายเพื่อนตะวันออก วาระเปลี่ยนตะวันออก เป็นผู้แทนของภาคประชาชนและเกษตรกรรมเนื่องจากบุคคลเหล่านี้มีลักษณะเป็นกลุ่มคนที่สนใจประเด็นปัญหาในพื้นที่ และแสดงถึงการเป็นพลเมืองที่มีความตื่นตัวทางการเมืองและสังคม ซึ่งมีส่วนทำให้ผู้วิจัยได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับบทบาทการเคลื่อนไหวหรือการขับเคลื่อนประเด็นเกี่ยวกับน้ำ ซึ่งเป็นทรัพยากรพื้นฐานในชีวิตประจำวันของพวกเขาได้อย่างลุ่มลึก

(4.3) ภาคอุตสาหกรรมและภาคพาณิชย์กรรมหรือผู้ประกอบการ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มย่อย โดยจำแนกตามจังหวัด ได้แก่ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง ทั้งนี้ ในแต่ละจังหวัดประกอบด้วยบุคคลหรือผู้ที่มีสถานภาพ ดังต่อไปนี้

- 1) ผู้แทนภาคอุตสาหกรรม เฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่ได้เข้าร่วมมาตรการประหยัดการใช้น้ำโดยระบบการจัดการน้ำอัจฉริยะ และเป็นโรงงานนอกนิคมฯ จังหวัดละ 3 คน
- 2) ผู้แทนภาคพาณิชย์กรรมหรือผู้ประกอบการ จังหวัดละ 3 คน

กล่าวโดยสรุป ผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มที่ 4.3 ในจังหวัดฉะเชิงเทราจึงมีจำนวน 6 คน จังหวัดชลบุรีมีจำนวน 6 คน และจังหวัดระยองมีจำนวน 6 คน

เกณฑ์การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มที่ 4.3 ในแต่ละจังหวัด: ผู้วิจัยพิจารณาจากบัญชีรายชื่อองค์กรผู้ใช้น้ำของสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ร่วมกับการขอคำแนะนำจากผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการลุ่มน้ำบางปะกงและคณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก

ประการถัดมา ในส่วนของเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยใช้แนวคำถามประกอบการสนทนากลุ่ม ซึ่งเป็นการสอบถามเกี่ยวกับลักษณะปัญหา สาเหตุของปัญหา ความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วนของปัญหา รวมถึงข้อเสนอแนะหรือทางออกเกี่ยวกับปัญหาการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ทั้งนี้ การสนทนากลุ่มที่จัดขึ้นเป็นการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยฝ่ายผู้วิจัย รวมจำนวนทั้งสิ้น 11 กลุ่ม กลุ่มละ 1 ครั้ง แต่ละกลุ่มใช้ระยะเวลาดำเนินการ 2-3 ชั่วโมง ซึ่งประกอบด้วยการเดินทางไปลงพื้นที่ในกรุงเทพฯ และพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก รวมถึงการสนทนากลุ่มผ่านโปรแกรมประชุมออนไลน์เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่ไม่สะดวกเดินทาง

ประการสุดท้าย ในส่วนของการวิเคราะห์และตีความข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาด้านการบริหารจัดการน้ำในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ผู้วิจัยเลือกใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งเกิดจากการถอดคำพูดและตีความคำพูดของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ได้รับการบันทึกไว้ระหว่างการเก็บรวบรวมข้อมูล จากนั้นผู้วิจัยนำข้อค้นพบจากการสนทนากลุ่มมาเขียนสรุปเรียบเรียงให้กระชับโดยจำแนกตามมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประเภทต่างๆ ซึ่งในที่นี้แบ่งออกเป็น 3 หมวดหมู่ ได้แก่ มุมมองของฝ่ายภาครัฐ มุมมองของฝ่ายภาคอุตสาหกรรมและภาคพาณิชย์กรรม มุมมองของฝ่ายภาคประชาชนและเกษตรกรรม จากนั้นจึงเป็นการอภิปรายผลเชิงสังเคราะห์ร่วมกับการให้ข้อเสนอแนะ ว่าด้วยแนวทางการบริหารจัดการน้ำในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกบนพื้นฐานของกรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบายและการยอมรับทางสังคม

5. ผลการศึกษา

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ผู้วิจัยสามารถสรุปข้อค้นพบที่สำคัญโดยจำแนกตามภาคส่วนต่างๆ ดังนี้

5.1 มุมมองของฝ่ายภาครัฐ

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำโดยส่วนใหญ่ที่ได้รับการกล่าวถึงโดยมุมมองของฝ่ายภาครัฐระดับชาติ ได้เล็งเห็นตรงกันเกี่ยวกับการขาดคนกลาง (Middleman) หรือผู้รับผิดชอบหลักที่คอยเชื่อมโยงและแก้ไขปัญหาร่องน้ำภายในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเข้าด้วยกัน ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยกลไกทางกฎหมายที่เอื้อให้ตัวกลางหรือตัวแสดงใดก็ตามมีอำนาจได้อย่างเต็มรูปแบบ ดังเช่นในมุมมองของผู้แทนคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) และสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) ซึ่งมีความคิดเห็นสอดคล้องกันเกี่ยวกับปัญหาเชิงโครงสร้างและการบริหารจัดการน้ำ โดยเล็งเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นเงื่อนไขหลักที่ทำให้สถานการณ์น้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเกิดความไม่ราบรื่น ทั้งในแง่

การขาดคนกลางที่คอยประสานหรือเจรจาความไม่ลงรอยกันระหว่างตัวแสดงทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง การเพิ่มเข้ามาของตัวแสดงที่เป็นผู้ใช้น้ำรายใหม่ การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานหรือตัวแสดงต่างๆ ดังนั้น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งสองฝ่ายจึงเห็นพ้องว่าการมีคนกลางในพื้นที่ดังกล่าวจะช่วยเติมเต็มปัญหาเชิงโครงสร้าง เพราะว่ามีส่วนช่วยเพิ่มขีดความสามารถ การตอบสนอง และการดำเนินงานในพื้นที่ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาการใช้น้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วมากขึ้น

ในส่วนของผู้ภาคีระดับภูมิภาคหรือภายในเขตพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก การที่ผู้แทนคณะกรรมการลุ่มน้ำบางปะกง เล็งเห็นว่าคณะทำงานของตนยังมีข้อจำกัดด้านการใช้อำนาจในการจัดการน้ำอย่างเต็มที่ ตลอดจนการขาดข้อมูลเกี่ยวกับการคาดการณ์หรือพยากรณ์ปริมาณน้ำได้อย่างแม่นยำ ซึ่งส่งผลให้การทำงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำดังกล่าวดำเนินอย่างไม่ราบรื่น เช่นเดียวกับมุมมองของผู้แทนจากคณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งแสดงถึงความไม่มั่นใจในอำนาจหรือบทบาทที่ตนเองมีอยู่ว่าสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องน้ำและการจัดการน้ำได้มากหรือน้อยเพียงใด และแสดงความวิตกกังวลเกี่ยวกับการถูกฟ้องร้องเมื่อพวกตนตัดสินใจหรือดำเนินการสิ่งต่างๆ เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ส่วนในกรณีของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) หน่วยงานดังกล่าวตระหนักว่าปัญหาเรื่องน้ำที่เกิดขึ้นในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ไม่ใช่เพียงความเดือดร้อนหรืออุปสรรคของภาคอุตสาหกรรม ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจหลักของการขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ภาคส่วนอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาชนและเกษตรกรรม ต่างได้รับผลกระทบด้านลบจากปัญหาเรื่องน้ำเช่นกัน และจุดเน้นหลักที่ทำให้เกิดปัญหาการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ดังกล่าวในมุมมองของผู้แทนจากสกพอ. ก็คือการไม่ทราบข้อมูลที่แท้จริงเกี่ยวกับความต้องการปริมาณการใช้้ำของภาคประชาชนและเกษตรกรรม นอกจากนี้ ผู้แทน สกพอ. กล่าวถึงข้อจำกัดของหน่วยงานตนเองในการดำเนินการเกี่ยวกับการลงมือบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ดังกล่าวโดยตรง เนื่องจากยังไม่พบว่ามีกฎหมายใดรองรับอำนาจของ สกพอ. เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำอย่างเต็มรูปแบบ ฯลฯ ตลอดจนการขาดการใช้เทคโนโลยีด้านข้อมูลที่จะช่วยประกอบการบริหารจัดการน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นทั้งข้อมูลเชิงสภาพอากาศ ปริมาณน้ำ และขาดการสื่อสารด้านข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือแม้กระทั่งการตีความข้อมูลเหล่านั้น พร้อมกับยังไม่พบว่ามีกรอบบทเรียนเป็นคู่มือหรือแนวทางที่ทำให้ตัวแสดงต่างๆ รับทราบว่าควรดำเนินการอย่างไรต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของผู้มองฝ่ายภาครัฐระดับจังหวัดหรือระดับกลุ่มจังหวัด มีแนวโน้มให้น้ำหนักเกี่ยวกับปัญหาพฤติกรรมการใช้้ำอย่างไม่รู้คุณค่า มากกว่าการกล่าวถึงปัญหาการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก แต่กระนั้นพวกเขาก็เชื่อมโยงประเด็นปัญหาดังกล่าวว่าการนำไปสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ใช้น้ำ ซึ่งถือได้ว่าเป็นภารกิจอย่างหนึ่งของการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการให้ความรู้และความเข้าใจเรื่องการประหยัดน้ำและการใช้น้ำอย่างเหมาะสมของผู้ใช้น้ำ กล่าวคือผู้ใช้น้ำควรวางแผนการใช้น้ำของตนเองให้เหมาะสม ทั้งในแง่การเตรียมหาที่กักเก็บน้ำ การใช้น้ำให้สอดคล้อง

กับสภาพอากาศและฤดูกาล การเปลี่ยนแปลงทัศนคติต่อการใช้น้ำที่ถูกบำบัดแล้วในแง่การยอมรับหรืออนุโลมให้มีการนำน้ำที่ได้รับการบำบัดแล้วถูกนำกลับมาใช้อุปโภคบริโภคอีกครั้ง การตระหนักว่าน้ำเป็นทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดและอาจไม่เพียงพอ ฯลฯ

สำหรับตัวอย่างความคิดเห็นที่น่าสนใจจากผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มฝ่ายภาครัฐในประเด็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก มีดังนี้

“...หากมองไปถึงภาคครัวเรือนหรือภาคการเกษตร มีตัวเลขแต่ไม่แน่ใจว่าจะสามารถสะท้อนความเป็นจริงได้หรือไม่ เมื่อมีการผันน้ำ ในส่วนของครัวเรือนหรือภาคการเกษตรที่ระบุว่าจำเป็นต้องใช้น้ำในส่วนของภาคการเกษตรเพิ่มเติม ทำให้เห็นว่าการตรวจสอบเป็นไปได้ยาก เพราะฉะนั้นส่วนนี้จะเป็นส่วนที่ขาดการติดตาม เราไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนว่าตกลงแล้ว Demand มีเท่าไรและต้องการอย่างไร...” (ผู้แทนสกพอ., การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 สิงหาคม 2566)

“...เมื่อก่อนเราไม่มีปัญหาเพราะว่ามีคนดูภาพรวม พอน้ำขาดเขาจะจัดการเขาก็เป็นเจ้าของ เอาชื่อเขาไปจัดการได้ แต่พอแบ่งแยก คราวนี้มันเลยเป็นประเด็นมันเป็น Isolate อ่างไปเรื่อยๆ มีการจัดการภาพรวมก็ไม่ได้ตอนนี้ ในอนาคตคุณก็จะแบ่งอีกก็รายก็ตาม แต่ต้องมีคนดูภาพรวม ขอให้สามารถเขาสามารถคุมได้...” (ผู้แทนคณะกรรมการลุ่มน้ำบางปะกง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 สิงหาคม 2566)

“...ท้ายที่สุดแล้ว ถ้าเราไม่มีหลักกฎหมายระเบียบประกาศอะไรมาใช้ ตอนนั้นมันเหมือนว่าคณะกรรมการลุ่มน้ำก็ต้องมีเครื่องมืออย่างน้อยสัก 5 อย่าง ในวันนี้เรามีอำนาจจริงหรือเปล่า หรือว่าทำไปแล้วจะถูกฟ้องหรือเปล่า...” (ผู้แทนคณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 สิงหาคม 2566)

5.2 มุมมองของภาคอุตสาหกรรมและภาคพาณิชย์กรรม

ในภาพรวมภาคอุตสาหกรรมและภาคพาณิชย์กรรมมีมุมมองคล้ายคลึงกับภาครัฐในแง่ของการตระหนักและเข้าใจสถานการณ์น้ำในเขตพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก กล่าวคือนอกจากมีความวิตกกังวลทั้งเรื่องปริมาณและคุณภาพน้ำที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และแนวโน้มความต้องการปริมาณการใช้น้ำที่อาจเพิ่มขึ้นในอนาคต ในขณะเดียวกันผู้แทนจากทั้งสองภาคส่วนดังกล่าวคำนึงถึงปัญหาด้านการบริหารจัดการน้ำด้วยเช่นกัน แต่มีแนวโน้มมุ่งเน้นไปที่ขอบเขตการบริหารจัดการที่ยังไม่ครอบคลุมหรือเคร่งครัดมากพอทั้งในแง่มาตรการและกฎหมาย ยกเว้นมุมมองจากฝ่ายสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งยังเล็งเห็นว่าพื้นที่ดังกล่าวยังขาดคนกลางหรือตัวกลางเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ไขหรือจัดการปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องน้ำภายในพื้นที่ดังกล่าว

เมื่อพิจารณาเฉพาะประเด็นการบริหารจัดการน้ำ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนหนึ่งในภาคอุตสาหกรรมกล่าวถึงปัญหาการบังคับใช้มาตรการเกี่ยวกับการประหยัดน้ำ และการขยายขอบเขตการใช้มาตรการดังกล่าวไปสู่ภาคส่วนอื่นๆ อีกทั้งยังเสนอแนะว่าการกระจายความรับผิดชอบร่วมกันในการประหยัดน้ำและการใช้น้ำอย่างคุ้มค่าคือสิ่งที่ภาครัฐต้องบริหาร

จัดการให้ลุล่วงและจำเป็นต้องได้รับการส่งเสริมในทุกภาคส่วน เพราะในท้ายที่สุดถ้ามีการบริหารจัดการโดยมุ่งบังคับใช้มาตรการดังกล่าวเฉพาะฝ่ายภาคอุตสาหกรรม ต้นทุนที่เกิดจากการเข้าร่วมมาตรการเหล่านั้นอาจสะท้อนกลับไปสู่ภาระด้านค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นของผู้บริโภคหรือภาคประชาชน และอาจยิ่งสร้างความเข้าใจผิดและแรงกดดันของภาคประชาชนแก่ภาคอุตสาหกรรมมากขึ้นทั้งในแง่การมองว่าภาคอุตสาหกรรมแย่งน้ำและการผลักภาระต้นทุนจากการประหยัดน้ำมาสู่ประชาชน ทั้งที่ในความเป็นจริงการจัดสรรน้ำในปัจจุบันมุ่งเน้นไปที่การตอบสนองภาคประชาชนก่อนเป็นหลัก ซึ่งความคิดเห็นในข้างต้นสอดคล้องกับมุมมองของผู้แทนจากอีสท์ วอเตอร์ ทั้งนี้ ผู้แทนจากหน่วยงานดังกล่าวซึ่งเป็นตัวแทนแสดงหลักฐานหนึ่งในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ในฐานะผู้ผลิตและแจกจ่ายน้ำให้แก่ภาคส่วนต่างๆ เสนอแนะให้ภาครัฐควรบริหารจัดการน้ำเหมือนกับการบริหารจัดการพลังงาน กล่าวคือเป็นการพิจารณาว่าน้ำคือพลังงานรูปแบบหนึ่ง เพื่อส่งเสริมให้เกิดมาตรการด้านราคาที่มีส่วนทำให้ผู้ใช้น้ำทุกภาคส่วนประหยัดและใช้น้ำอย่างคุ้มค่ามากขึ้น รวมถึงเสนอแนะให้มีโครงสร้างและนโยบายสำหรับการบริหารจัดการที่ชัดเจนมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนแสดงทรรศนะว่าลักษณะการวางผังเมืองในปัจจุบันมีส่วนทำให้การบริหารจัดการน้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกประสบปัญหา เนื่องจากการเติบโตของเมืองหรือการเพิ่มขึ้นของผู้อยู่อาศัยมีส่วนทำให้ลำดับความสำคัญในการจ่ายน้ำเกิดการเปลี่ยนแปลง ซึ่งในปัจจุบันพบว่าภาครัฐให้ความสำคัญแก่การใช้น้ำของภาคประชาชนเพื่อการอุปโภคบริโภคในครัวเรือนเป็นอันดับแรก และตามมาด้วยภาคเกษตรกรรม ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมถูกจัดอันดับไว้รั้งท้าย ทั้งที่พื้นที่ดังกล่าวถูกกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาพิเศษ และภาคอุตสาหกรรมถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมากในการสร้างผลิตภาพทางเศรษฐกิจในพื้นที่ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในพื้นที่ดังกล่าว ทรัพยากรน้ำมีปริมาณจำกัดอยู่แล้วโดยธรรมชาติ เมื่อเกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำควบคู่กับความต้องการน้ำของภาคอุตสาหกรรมที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จึงส่งผลให้ประชาชนมองว่าภาคอุตสาหกรรมแย่งน้ำ และนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในภายหลัง

นอกจากนี้ ทั้งภาคอุตสาหกรรมและภาคพาณิชย์กรรมต่างเห็นพ้องว่าในปัจจุบันมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรื่องน้ำมากเกินไป ซึ่งสร้างความสับสนเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานต่างๆ ที่ไม่เป็นไปในทางเดียวกัน หรือแม้กระทั่งปัญหาการบังคับใช้กฎหมายแบบเหมารวม กล่าวคือในส่วนของผู้ประกอบการในภาคพาณิชย์กรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจโรงแรม เล็งเห็นว่าพวกเขาถูกบังคับใช้กฎหมายและระเบียบเหมือนกับภาคอุตสาหกรรม เช่น กฎหมายมลพิษ การบำบัดน้ำเสีย กฎหมายการออกแบบอาคารและสิ่งปลูกสร้าง ฯลฯ แต่ในส่วนของผู้ประกอบการโรงแรมไม่มีศักยภาพด้านต้นทุนเท่ากับภาคอุตสาหกรรมหรือผู้ประกอบการรายใหญ่ กล่าวคือภาคอุตสาหกรรมมีสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) คอยให้ความช่วยเหลือ ในขณะที่ผู้ประกอบการโรงแรมหรือร้านอาหารในภาคการท่องเที่ยวไม่มีหน่วยงานใดเข้ามาช่วยให้การสนับสนุน ดังนั้นในมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มนี้จึงเล็งเห็นว่าภาครัฐควรจัดหมวดหมู่หรือแยกประเภทการบังคับใช้กฎหมายแก่สถานประกอบการเป็นการเฉพาะ ซึ่งอาจมีส่วนช่วยทำให้พวกเขา

ในฐานะผู้ประกอบการรายย่อย ซึ่งมีส่วนช่วยลดต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรการด้านการประหยัดน้ำและการใช้น้ำอย่างคุ้มค่ามากขึ้น

สำหรับตัวอย่างความคิดเห็นที่น่าสนใจจากผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มฝ่ายภาคอุตสาหกรรมและภาคพาณิชย์กรรม ในประเด็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก มีดังนี้

“...ในส่วนของ Regulator อาจมีความคล้ายกับผู้ดูแลไฟฟ้า เน้นทั้งเรื่องความมั่นคงของพลังงานและกองทุน สิ่งนี้มีความจำเป็น อีกทั้งยังมีผู้เล่นหลากหลาย มีผู้เล่นรายใหม่เข้ามาแบ่งส่วนของเดิม และมีผู้เล่นรายใหม่ที่เรียกว่าอยู่นอกระบบเข้ามาทำธุรกิจน้ำในพื้นที่ ดังนั้น Regulator ควรเข้ามามีส่วนในการควบคุมให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้น้ำ โดยจะต้องมีข้อมูลให้ปฏิบัติตามได้ถูกต้อง และต้องมีความโปร่งใส ให้เข้าถึง Good governance...” (ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, การสื่อสารส่วนบุคคล, 16 สิงหาคม 2566)

“...ต้องตั้งคณะกรรมการให้ครบทุกมิติและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ จะเอาด้านเศรษฐกิจอย่างเดียวไม่ได้ แต่ยังไงก็ต้องมีวัฒนธรรมแบบเดิมอยู่ที่เก๋ยาก ต้องมีคนที่มีพรหมหรือรู้ว่าเป็นกฎที่มีอยู่ แต่ต้องทลายกฎเดิมที่คุ้นเคย...” (ผู้แทนจากอีสท์ วอเตอร์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 24 สิงหาคม 2566)

“...เรื่องแรงจูงใจจะเกี่ยวกับเรื่องของประโยชน์ของทางฝั่งโรงงานได้รับ ซึ่งมองว่าถ้าทางภาครัฐช่วยเหลือการสร้างกิจกรรมโดยนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ หรือเป็นอุปกรณ์ในการช่วยประหยัดน้ำซึ่งโรงงานสามารถซื้อได้ในราคาถูก ถ้าหากมีผลประโยชน์ทางด้านการคืนทุน ก็จะสร้างแรงจูงใจให้กับโรงงาน...” (ผู้แทนโรงงานในนิคมอุตสาหกรรม, การสื่อสารส่วนบุคคล, 9 ตุลาคม 2566)

5.3 มุมมองของภาคประชาชนและเกษตรกร

นอกจากการเผชิญปัญหาเกี่ยวกับปริมาณและคุณภาพน้ำ รวมถึงการจ่ายค่าน้ำที่ค่อนข้างสูงในที่อยู่อาศัยแบบอาคารสูงหลายชั้น ประเด็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำก็เป็นสิ่งที่ภาคประชาชนและเกษตรกรในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกให้ความสำคัญด้วยเช่นกัน กล่าวคือในมุมมองของภาคส่วนดังกล่าว พวกเขาเล็งเห็นว่าภาคอุตสาหกรรมมีปริมาณการใช้น้ำเยอะ และมีศักยภาพที่จะประหยัดการใช้น้ำมากกว่าชาวบ้าน ดังนั้นการบังคับใช้กฎหมายใดๆ เกี่ยวกับการประหยัดน้ำจึงควรมุ่งเน้นไปที่ภาคอุตสาหกรรมมากกว่าการบังคับภาคประชาชนและเกษตรกร นอกจากนี้ พวกเขาบอกเล่าประสบการณ์การเผชิญกับผลกระทบด้านลบจากการขับเคลื่อนมาตรการและนโยบายของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำ โดยเชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงหรือผลกระทบต่อวิถีชีวิตดั้งเดิมและความเป็นอยู่ของพวกเขา ดังเช่นผลเสียของการเพิ่มพื้นที่ชลประทานโดยไม่คำนึงถึงสภาพภูมิประเทศ และการไม่ปล่อยให้น้ำเค็มไหลเข้ามาในลุ่มน้ำตามธรรมชาติ จึงทำให้ชาวประมงพื้นบ้านบางส่วนไม่สามารถทำประมงตามภูมิปัญญาดั้งเดิมของพวกเขาเหมือนในอดีต และในบางครั้งส่งผลกระทบต่อ

ความหลากหลายทางชีวภาพในระบบนิเวศ ดังเช่นการลดลงของสัตว์น้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติ เนื่องจากประตูกั้นน้ำเค็มส่งผลให้ตะกอนสะสมที่ปลายแม่น้ำมีปริมาณลดลง ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นผลกระทบสืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของน้ำและการบริหารจัดการเชิงพื้นที่โดยภาครัฐ อาทิ การเปลี่ยนพื้นที่ทางการเกษตรหรือที่อยู่อาศัยให้กลายเป็นเขตอุตสาหกรรม การสร้างประตูกั้นน้ำเค็มโดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารจัดการระบบการเปิด-ปิดประตูกั้นน้ำเค็มไม่ให้อ่างน้ำเข้าสู่อ่างน้ำบางปะกง การยังไม่ดำเนินการรับมือกับปัญหาการทิ้งกากของเสียในบริเวณอ่างเก็บน้ำ การจัดสรรน้ำในลักษณะที่เอื้อให้แก่บางภาคส่วนมากเกินไป การสร้างอ่างเก็บน้ำมากเกินไปจนกระทั่งทำลายต่อน้ำธรรมชาติ ฯลฯ ในขณะที่เดียวกันปัญหาอีกส่วนที่ได้รับการกล่าวถึงโดยกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญเหล่านี้ ก็คือปัญหาเชิงโครงสร้างหรือกลไกการบริหารจัดการที่ยังไม่เอื้อให้ภาคประชาชนหรือท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องน้ำได้อย่างเต็มที่

อย่างไรก็ตาม การวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของภาครัฐในเรื่องการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก จากมุมมองของภาคประชาชนและเกษตรกรกรรมไม่ใช่เพียงการสะท้อนปัญหาและความเดือดร้อนของคนในพื้นที่ แต่แสดงถึงการตระหนักและเข้าใจข้อจำกัดที่ทำให้ภาครัฐไม่สามารถดำเนินการสิ่งต่างๆ ตรงกับความต้องการของพวกเขา ถึงแม้ชาวบ้านให้การยอมรับและจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยภาครัฐอยู่เหมือนเดิม แต่พวกเขาก็ต้องการให้ภาครัฐปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารจัดการน้ำ ตั้งแต่ระดับโครงสร้าง หรือการสรรหาผู้นำที่เหมาะสมและเข้าใจ รวมถึงรับผิดชอบเกี่ยวกับกับเรื่องน้ำในพื้นที่ได้โดยตรงหรือไม่เช่นนั้นก็เป็นภาระการกระจายอำนาจมาสู่ระดับท้องถิ่น ตลอดจนมุมมองเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือในเบื้องต้นควรปรับเปลี่ยนกฎหมายหรือบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องผังเมือง ซึ่งชาวบ้านเล็งเห็นว่ากฎหมายคือสิ่งที่ช่วยชี้ชัดได้ว่าพื้นที่ใดควรใช้น้ำอย่างไร กล่าวคือในมุมมองของชาวบ้าน พวกเขาต้องการให้แนวทางการจัดสรรน้ำสอดคล้องกับวิถีชีวิตของชาวบ้าน มากกว่าการเน้นรองรับหรือส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก

เมื่อพิจารณาถึงมุมมองเกี่ยวกับการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้าง กลุ่มภาคประชาชนและเกษตรกรกรรมเสนอว่าควรมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจการบริหารจัดการน้ำเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจ (decentralization) หรือส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ของตนเองมากขึ้น และลดบทบาทของกรมชลประทาน เนื่องจากชาวบ้านมองว่าพวกตนเป็นคนในพื้นที่ซึ่งรู้จักแนวทางการใช้น้ำและธรรมชาติของน้ำภายในพื้นที่เป็นอย่างดี ทั้งนี้ กลุ่มชาวบ้านเสนอความคิดว่าภาครัฐอาจทดลองใช้สภากลุ่มน้ำคลองหลวงเป็นพื้นที่ Sandbox สำหรับทดลองการบริหารจัดการน้ำในระดับท้องถิ่น หรืออาจเป็นการมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เพื่อร่วมกันวางแผนและบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ของตนโดยอิสระ และมีการนำผู้เชี่ยวชาญเรื่องน้ำในท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมหรือเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรระดับท้องถิ่นเหล่านั้น นอกจากนี้ พวกเขาเล็งเห็นว่าภาคอุตสาหกรรมใช้งบประมาณด้านความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR) เพื่อช่วยสนับสนุนกิจกรรมบางอย่าง อาทิ การพัฒนาแหล่งน้ำดิบ การผันน้ำในพื้นที่ การขุดคลองและ

สร้างท่อระบายน้ำ ฯลฯ ก็อาจมีส่วนช่วยเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ เพื่อลดความขัดแย้งและสร้างความสัมพันธ์อันดีเรื่องน้ำระหว่างภาคประชาชนและเกษตรกรกับภาคอุตสาหกรรมได้เช่นกัน

สำหรับตัวอย่างการแสดงความคิดเห็นที่น่าสนใจจากผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มฝ่ายภาคประชาชนและเกษตรกรกรรม ในประเด็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก มีดังนี้

“...เราอยากจะเปลี่ยนให้มันเป็นการกระจายอำนาจและออกแบบตามโครงสร้างลุ่มน้ำ...” (ผู้แทนกลุ่มภาคประชาชน/เกษตรกรกรรม, การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 สิงหาคม 2566)

“...Regulator คือใคร ใครเป็นเจ้าของภาพ ต้องเปลี่ยนทั้งหมดให้มีกลไกที่จัดการได้จริง และต้องให้ท้องถิ่นจัดการ เพราะต้องจัดการในส่วนที่ย่อยที่สุด ประชาชนต้องมีส่วนร่วม อบท. อบต. รู้อยู่แล้วแต่ไม่มีอำนาจกับลงดาบ งบก็ไม่มี เพราะเขาจะต้องดูทุกมิติอยู่แล้ว ขนาดผู้ว่ายังเข้านิคมไม่ได้เลย ก็ต้องไปออกกฎระเบียบที่เอื้อให้เขาทำงานได้...” (ผู้แทนกลุ่มภาคประชาชน/เกษตรกรกรรม, การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 สิงหาคม 2566)

“...ควรบริหารจัดการเป็นลุ่มน้ำ แล้วให้แต่ละลุ่มน้ำจัดการกันเอง เอาตัวเองให้เห็นคุณค่าของน้ำให้ได้ก่อน ไม่พอค่อยไปเอาจากที่อื่น แต่คนในลุ่มน้ำต้องรู้พื้นที่ของตนและใช้น้ำอย่างคุ้มค่าพอดีในลุ่มน้ำของตน ไม่ต้องไปทำลายอุทยานแห่งชาติ...” (ผู้แทนกลุ่มภาคประชาชน/เกษตรกรกรรม, การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 สิงหาคม 2566)

6. อภิปรายผลการวิจัย

จากการสนทนากลุ่มของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภาคส่วนต่างๆ ในประเด็นเกี่ยวกับทางออกของโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ตัวแสดงที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยส่วนใหญ่เห็นพ้องว่าควรมาเป็นผู้รับผิดชอบหลักหรือเจ้าภาพในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นอันดับแรก ก็คือคณะกรรมการลุ่มน้ำในภูมิภาคตะวันออก รองลงมาคือสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) ในแง่นี้ข้อค้นพบดังกล่าวสามารถได้รับการตีความว่า ทุกภาคส่วนยังเล็งเห็นว่าที่มาของอำนาจและความรับผิดชอบของผู้ดำเนินการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ควรให้เป็นไปตามบทบัญญัติทางกฎหมายหรืออำนาจอันชอบธรรมตามกฎหมาย (Legal Authority) เนื่องจากพวกเขาให้เหตุผลว่าตัวแสดงทั้งสองมีกฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องรองรับอยู่แล้ว ซึ่งทำให้ไม่ต้องเสียเวลาร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่โดยผ่านกระบวนการของรัฐสภา ทั้งนี้ ในส่วนของโครงสร้างคณะกรรมการลุ่มน้ำประจำลุ่มน้ำตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 (2561) ได้รับการพิจารณาว่าถึงแม้สมาชิก

ในคณะกรรมการดังกล่าวมีความครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน แต่ก็จำเป็นต้องได้รับการปรับสัดส่วนผู้แทนจากกลุ่มผู้ใช้น้ำให้มีจำนวนเพิ่มขึ้น รวมถึงการควมรวบหรือการทำงานร่วมกันระหว่างคณะกรรมการลุ่มน้ำต่างๆ ที่อยู่ในภาคตะวันออก เพื่อให้ทิศทางการบริหารจัดการน้ำภายในพื้นที่ดังกล่าวมีความสอดคล้องมากขึ้น ในขณะที่ สกพอ. เป็นหน่วยงานที่ได้รับการเห็นชอบจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภาคอุตสาหกรรมอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะเป้าหมายหลักของ สกพอ. สอดรับกับเป้าหมายของภาคอุตสาหกรรมในด้านการส่งเสริมเชิงเศรษฐกิจและการลงทุน แต่กระนั้นถ้าหน่วยงานดังกล่าวได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าภาพหรือผู้รับผิดชอบหลัก สกพอ. ก็จำเป็นต้องสร้างคณะทำงานเกี่ยวกับการบริหารด้านน้ำขึ้นมาโดยเฉพาะ เพื่อให้ทำให้น้ำกลายเป็นเรื่องของผู้ใช้น้ำทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมอย่างแท้จริง เนื่องจากภาพลักษณ์ของ สกพอ. ในมุมมองของภาคประชาชนและเกษตรกร ยังมีลักษณะเป็นภาพแทนของชนชั้นนายทุนหรือผู้ขับเคลื่อนด้านเศรษฐกิจ มากกว่าภาพแทนของผู้รับผิดชอบด้านชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้านในพื้นที่

เมื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของการเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดของพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เป็นแกนนำหลักในการบริหารจัดการน้ำ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายรายแสดงความคิดเห็นว่าอาจมีความเป็นไปได้ยากหรืออาจยังไม่มี ความเหมาะสม ณ เวลานี้ ทั้งนี้ ข้อค้นพบดังกล่าวไม่ได้หมายความว่ากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียปฏิเสธแนวคิดการกระจายอำนาจ แต่เกิดจากการที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่เล็งเห็นถึงข้อจำกัดด้านอำนาจในการตัดสินใจ งบประมาณสนับสนุน และความยังไม่เป็นเอกภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจยังไม่สามารถบัญชาการหน่วยงานหรือตัวแสดงด้านน้ำที่เป็นภาครัฐหลายแห่งที่ยังมีอำนาจในพื้นที่และมีระดับการยึดโยงกับการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากกว่า หรือแม้กระทั่งความยังไม่ลงรอยซึ่งกันและกันระหว่างภาคอุตสาหกรรมกับภาคประชาชนและเกษตรกร เกี่ยวกับการเข้าถึงและปริมาณการใช้น้ำของแต่ละฝ่าย

ในแง่การที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยส่วนใหญ่เล็งเห็นว่าหน่วยงานภาครัฐระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคควรเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เนื่องด้วยการมีกฎหมายรองรับการใช้อำนาจ การเล็งเห็นถึงความพร้อมของการบริหารจัดการ และการพิจารณาถึงความเหมาะสมของการเป็นศูนย์กลางที่สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเรื่องการใช้น้ำระหว่างตัวแสดงต่างๆ ภายในพื้นที่ดังกล่าว จึงสอดคล้องกับงานศึกษาของ Cosgrove and Loucks (2015) ซึ่งเสนอแนะว่าผู้รับผิดชอบหลักเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำควรมีความพร้อมด้านทรัพยากรและศักยภาพทางการเมืองที่จะผลักดันให้เกิดนโยบายการจัดการทรัพยากรน้ำระยะยาวได้อย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนต่างเห็นพ้องตรงกันก็คือ ในกรณีที่ต้องทำให้รูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ตอบสนองต่อความต้องการและแสดงถึงความเป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน หรือสอดคล้องและเป็นไปตามกรอบแนวคิดพันธมิตนโยบายและการยอมรับทางสังคม สัดส่วนของผู้แทนคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

ไม่ว่าตัวแสดงใดหรือหน่วยงานใดก็ตามที่ถูกมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบหลัก ก็จำเป็นต้องประกอบด้วยภาคส่วนหลายฝ่าย รวมถึงมีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจได้ และควรมีคนกลางทั้งในระดับส่วนกลาง ดังเช่นผู้แทนจากสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และในระดับพื้นที่ ดังเช่นนักการเมืองท้องถิ่น คอยเชื่อมประสานทุกฝ่าย ตลอดจนการสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ใช้น้ำทุกภาคส่วนด้วยเช่นกัน

ด้วยเหตุนี้ผลการสังเคราะห์ในเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการน้ำในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก จึงเป็นการเสนอแนะให้หน่วยงานภาครัฐยังคงเป็นผู้รับผิดชอบหลัก หรือเป็นแกนนำหลักในการแก้ปัญหาหรือบริหารจัดการเรื่องน้ำ แต่กระนั้นการร่วมมือระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบนพื้นฐานของกรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบายและการยอมรับทางสังคม จะมีแนวโน้มเกิดขึ้นได้มากหรือน้อยเช่นใดนั้น ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับมุมมองของผู้มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจเลือกใช้รูปแบบการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ซึ่งในที่นี้ก็คือคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) กล่าวคือถ้า กนช. เล็งเห็นว่าการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ยังคงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ดังกล่าว กนช. ก็อาจกำหนดให้คณะกรรมการลุ่มน้ำในภูมิภาคตะวันออก หรือ สกพอ. เป็นเจ้าภาพหรือผู้รับผิดชอบหลักในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งมีรูปแบบและแนวทางการบริหารจัดการดังนี้

สำหรับในกรณีที่กำหนดให้คณะกรรมการลุ่มน้ำในภูมิภาคตะวันออกเป็นผู้รับผิดชอบหลัก กนช. อาจเสนอให้มีการควบรวม 2 ลุ่มน้ำ ได้แก่ บางปะกง และชายฝั่งตะวันออก เข้าด้วยกัน เพื่อให้การบริหารจัดการน้ำในเขตพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก และจังหวัดใกล้เคียง มีความเป็นเอกภาพมากขึ้น ตลอดจนอาจจัดตั้งให้มีคณะกรรมการวิชาการด้านทรัพยากรน้ำ เพื่อเป็นฝ่ายสนับสนุนด้านข้อมูลเกี่ยวกับน้ำให้แก่คณะกรรมการลุ่มน้ำ รวมถึงการให้อำนาจเพิ่มเติมแก่คณะกรรมการลุ่มน้ำ เพื่อให้ตัวแสดงดังกล่าวสามารถสั่งการหรือบังคับบัญชาเรื่องการจัดการน้ำให้แก่หน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ ดังเช่นการสั่งการให้กรมชลประทานผันน้ำระหว่าง 2 ลุ่มน้ำได้ ฯลฯ หรือมีอำนาจสั่งการหน่วยงานด้านน้ำในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ เหตุผลสนับสนุนอีกประการที่ทำให้คณะกรรมการลุ่มน้ำได้รับการพิจารณาว่าเหมาะสมต่อการเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ดังกล่าว ก็คือการที่องค์ประกอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำประกอบด้วยผู้แทนจากภาคส่วนต่างๆ ครบถ้วนอยู่แล้ว แต่ถึงกระนั้นก็ต้องจัดตั้งคณะกรรมการของภาคส่วนผู้ใช้น้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นการเฉพาะ เพื่อให้เอื้อต่อการสร้างพลังของเครือข่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเรื่องน้ำจากฝ่ายผู้ใช้น้ำภายในพื้นที่มากขึ้น ซึ่งมีส่วนช่วยลดภาพลักษณ์ความเป็นอำนาจรวมศูนย์ของผู้รับผิดชอบหลักได้ในระดับหนึ่งตามมุมมองของภาคประชาชนและเกษตรกรรวม และสอดคล้องกับกรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบายมากขึ้น ซึ่งในที่นี้ก็คือการออกแบบโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำในรูปแบบที่ส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนระบบความเชื่อระหว่างตัวแสดงหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ภายใต้บริบทการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

ส่วนในกรณีที่กำหนดให้ สกพอ. เป็นผู้รับผิดชอบหลัก เนื่องจากพระราชบัญญัติ เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ได้รองรับการมีอยู่และอำนาจการจัดการเรื่องต่างๆ โดย สกพอ. ภายในเขตพื้นที่ดังกล่าวอยู่แล้ว แต่เนื่องจากผู้แทนของ สกพอ. ยังแสดงความไม่แน่ใจเกี่ยวกับอำนาจของหน่วยงานตนเองในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ดังกล่าว ดังนั้น นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้กำกับกรรมการบริหารของ สกพอ. จึงควรสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ สกพอ. เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจตามกฎหมายที่มีและสามารถจัดการได้ หรือถ้ามีความคลุมเครือในจุดใด สกพอ. ก็ควรเป็นฝ่ายริเริ่มให้มีการหารือเพื่อนำไปสู่การทบทวนและปรับแก้ข้อกำหนดในจุดนั้น เพื่อสร้างภาวะความเป็นผู้นำเรื่องน้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ให้แก่ สกพอ. อย่างเป็นทางการและชัดเจนมากขึ้น เช่น การระบุให้ชัดเจนว่า สกพอ. มีอำนาจสั่งการหรือร่วมมือกับหน่วยงานด้านน้ำอื่นๆ ในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก และอาจรวมถึงพื้นที่ใกล้เคียงที่อยู่ในลุ่มน้ำเดียวกัน นอกจากนี้ เหตุผลสนับสนุนอีกประการที่ทำให้ สกพอ. ได้รับการพิจารณาว่ามีความเหมาะสมที่จะเป็นผู้นำหลักในเรื่องการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ดังกล่าว ก็คือการที่ สกพอ. มีฐานข้อมูลของพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกทั้งในแง่ทรัพยากร เศรษฐกิจ และปริมาณความต้องการการใช้น้ำของภาคอุตสาหกรรม ตลอดจนการมีสายสัมพันธ์ที่ดีระหว่างภาครัฐกับภาคอุตสาหกรรม แต่กระนั้นสิ่งที่ สกพอ. จำเป็นต้องสร้างเพิ่มเติมในกรณีที่ถูกเปลี่ยนเป็นผู้นำหลัก ก็คือการนำเอาภาคประชาชนและเกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวกับการตัดสินใจและบริหารจัดการเรื่องน้ำในพื้นที่ดังกล่าวมากขึ้น เนื่องจากมุมมองต่อ สกพอ. ของภาคประชาชนและเกษตรกรยังแสดงถึงการมีช่องว่างระหว่างกัน จึงอาจมีความเป็นไปได้น้อยที่จะเกิดความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภาคส่วนต่างๆ เพราะฐานคติของ สกพอ. ไม่สามารถหนีพ้นจากเรื่องการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การส่งเสริมให้เกิดการลงทุน และการขยายตัวด้านอุตสาหกรรม ในขณะที่ภาคประชาชนและเกษตรกรมุ่งเน้นให้ความสนใจเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่และปากท้องของตนเป็นหลัก เพราะฉะนั้น ถ้า สกพอ. สามารถดำเนินการเช่นนั้นได้ การยอมรับทางสังคมในที่นี้ก็จะไม่ถูกพิจารณาจากมุมมองของภาคประชาชนและเกษตรกรว่ามีลักษณะเป็นการยอมรับของตลาดเพียงอย่างเดียว แต่ครอบคลุมถึงการยอมรับของชุมชน และขยายขอบเขตไปสู่การยอมรับทางสังคมการเมืองตามมุมมองของ Wüstenhagen et al. (2007) ได้เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ถ้า กนช. เล็งเห็นว่าการบริหารราชการแบบกระจายอำนาจ เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ดังกล่าว กนช. ก็สามารถกำหนดหรือมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สักแห่ง เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการบริหารจัดการน้ำ กล่าวคือถ้าสมมติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในแต่ละจังหวัดของพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ได้แก่ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง ถูกมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการบริหารจัดการน้ำภายในจังหวัดของตน อบจ. แต่ละแห่งก็จะเป็นทั้งผู้นำและผู้ประสานระหว่างผู้ใช้น้ำในท้องถิ่นกับส่วนงานต่างๆ ของภาครัฐ รวมถึงภาคอุตสาหกรรมและภาคพาณิชย์กรรม และมีหน้าที่รายงานผลการดำเนินงานเรื่องน้ำในพื้นที่หรือจังหวัดของตนให้แก่ สทช. หรือ กนช. ได้เช่นกัน ในการนี้เนื่องจากผู้วิจัยพบว่ามีความหมายที่เกี่ยวข้องรองรับ

อยู่แล้ว ซึ่งก็คือกฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของ อบจ. ครอบคลุมเรื่องการจัดสรรน้ำ และดูแลเรื่องบำบัดน้ำเสียเช่นกัน แต่กระนั้น สิ่งที่ อบจ. ควรมีเพิ่มเติม ก็คืออำนาจการขอความร่วมมือหรือสั่งการให้หน่วยงานภาครัฐด้านน้ำ ดำเนินการกิจกรรมต่างๆ ที่เอื้อประโยชน์ต่อประชาชน หรือเป็นไปตามมติส่วนใหญ่ของประชาชนในพื้นที่ เช่น การสั่งการหรือขอความร่วมมือให้หน่วยงานด้านชลประทานในพื้นที่ เปิด-ปิดประตูกั้นน้ำเค็มในช่วงเวลาที่ชาวบ้านเล็งเห็นว่าเหมาะสม หรือแม้กระทั่งการกำหนดอัตราค่าน้ำตามสภาพต้นทุนในพื้นที่ หรือค่าครองชีพในพื้นที่ เพราะว่าค่าแรงขั้นต่ำของแต่ละจังหวัดมีมูลค่าไม่เหมือนกัน

เพราะฉะนั้นจุดเด่นของการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก มีอำนาจหรือเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการบริหารจัดการน้ำ ก็คือการที่หน่วยงานระดับท้องถิ่นเข้าใจความต้องการและสภาพปัญหาเฉพาะพื้นที่ ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันตามสภาพภูมิประเทศ และเส้นทางของน้ำ รวมถึงลักษณะการใช้พื้นที่และวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ นอกจากนี้ ผู้แทนจากภาคประชาชนในระดับการเมืองและการปกครองส่วนท้องถิ่น อาจมีส่วนช่วยลดความขัดแย้งเรื่องการใช้น้ำระหว่างภาคส่วนต่างๆ ได้ดีขึ้น เนื่องจากนักการเมืองท้องถิ่นสามารถเป็นได้ทั้งผู้แทนภาคประชาชนและเกษตรกร และเป็นหนึ่งในตัวแสดงของภาครัฐในคราวเดียวกัน ซึ่งกลุ่มคนดังกล่าวมีอำนาจเจรจาหรือพูดคุยกับภาคอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดก็คือขอบเขตหน้าที่และอำนาจบางอย่างของ อบจ. อาจขึ้นอยู่กับหน่วยงานภาครัฐในระดับที่สูงกว่า ซึ่งก็คือหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เมื่อเป็นเช่นนั้นอาจต้องมีข้อยกเว้นบางอย่างที่ทำให้การทำงานของ อบจ. เป็นอิสระหรือมีความคล่องตัวและรวดเร็วมากขึ้น เพื่อเอื้อให้ อบจ. สามารถบริหารจัดการน้ำทั้งในภาวะปกติและภาวะวิกฤต อีกทั้งความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการเสริมสร้างศักยภาพการบริหารจัดการน้ำในแต่ละท้องถิ่น เมื่อเป็นเช่นนั้นการที่นักการเมืองท้องถิ่นส่งเสริมและผลักดันให้ชาวบ้านที่มีความรู้ความสามารถเรื่องน้ำสามารถเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ ก็จะมีส่วนเหนี่ยวนำให้บรรลุเป้าหมายตามกรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบายได้เช่นกัน ในแง่การทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการบริหารจัดการน้ำ จึงเปรียบเสมือนการทำให้ความเชื่อรองของภาคประชาชนและเกษตรกรในแต่ละพื้นที่ ซึ่งก็คือคลังข้อมูลเกี่ยวกับวิถีชีวิตท้องถิ่นและผลประโยชน์ของชาวบ้านที่ยึดหยุ่นตามบริบทเวลาและพื้นที่ กลายเป็นชุดความคิดที่มีส่วนโน้มน้าวให้ผู้มีอำนาจไม่ยึดติดกับความเชื่อหลักมากเกินไป (Sabatier, 1988; ยศธร ทวีพล, 2566) ซึ่งในที่นี้ก็คือการยอมรับว่าการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นสิ่งที่ถูกต้องและเหมาะสม

7. สรุปและข้อเสนอแนะ

ถึงแม้เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับแนวหน้าของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม แต่เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวประสบทั้งปัญหาและความเสี่ยงเกี่ยวกับความต้องการการใช้น้ำ ซึ่งทรัพยากรน้ำถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการสร้างผลผลิตทางเศรษฐกิจสำหรับภาคอุตสาหกรรมและภาคพาณิชย์กรรม ทั้งนี้ ปัญหาและความเสี่ยงเกี่ยวกับความไม่เพียงพอของการใช้น้ำ ส่งผลกระทบต่อภาคประชาชนและเกษตรกรรมในแง่ความเป็นธรรมและสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำด้วยเช่นกัน ซึ่งมีมิติทางสังคมและวัฒนธรรมเข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งในแง่วิถีชีวิตความเป็นอยู่ดั้งเดิมของชาวบ้าน การขยายตัวของเขตเมืองและความขัดแย้งระหว่างภาคส่วนต่างๆ เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ ซึ่งส่งผลให้ในภาพรวมความต้องการการใช้น้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเพิ่มขึ้น ดังนั้น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนจึงเล็งเห็นตรงกันเกี่ยวกับการระบุว่าการบริหารจัดการน้ำคือปัญหาอย่างหนึ่งที่ต้องได้รับการแก้ไขเพื่อหาทางออก ซึ่งก็คือการแสวงหาผู้รับผิดชอบหลักและแนวทางการบริหารจัดการน้ำที่เหมาะสม เนื่องจากตัวแสดงต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องน้ำในพื้นที่ดังกล่าวมีความหลากหลาย รวมถึงการมีบทบาทและอำนาจที่ทับซ้อนของตัวแสดงฝ่ายภาครัฐ ตลอดจนความไม่ชัดเจนของตัวบทกฎหมายในการกำหนดขอบเขตอำนาจให้แก่ตัวแสดงที่สามารถบริหารจัดการน้ำได้อย่างเหมาะสมและตอบสนองต่อความต้องการของภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ดังกล่าว เพราะฉะนั้นผลการวิจัยในที่นี้จึงไม่เพียงบ่งชี้ลักษณะปัญหาการบริหารจัดการน้ำที่เกิดขึ้น แต่ยังรวมถึงการสังเคราะห์แนวทางการบริหารจัดการน้ำที่ควรเกิดขึ้นในพื้นที่ดังกล่าว โดยเริ่มต้นจากการกำหนดผู้นำหรือตัวแสดงที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก โดยยึดถือตามมุมมองและข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากทุกภาคส่วน ซึ่งผลการสังเคราะห์ในที่นี้ผู้วิจัยแบ่งออกเป็นจำนวน 3 ทางเลือก โดยจำแนกตามตัวแสดงที่มีศักยภาพเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ได้แก่ 1) คณะกรรมการลุ่มน้ำในภูมิภาคตะวันออก 2) สกพอ. 3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดของแต่ละจังหวัด (ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง) จากนั้นจึงเป็นการกล่าวถึงโครงสร้างและขอบเขตอำนาจในการบริหารจัดการน้ำ กฎหมายที่รองรับการมีอยู่และอำนาจของตัวแสดงเหล่านั้น รวมถึงข้อดีและจุดอ่อนของตัวแสดงแต่ละราย ตลอดจนการสังเคราะห์ความเป็นไปได้ที่จะทำให้การบริหารจัดการน้ำในที่นี้สอดคล้องกับกรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบายและการยอมรับทางสังคมถึงแม้ในท้ายที่สุดผู้รับผิดชอบจะเป็นหน่วยงานหรือตัวแสดงใดก็ตาม

เมื่อพิจารณาถึงข้อเสนอแนะโดยผู้วิจัย เนื่องจากผู้วิจัยพบว่าหลายภาคส่วนยังรู้สึกถึงความไม่แน่นอนเกี่ยวกับกลุ่มคนหรือหน่วยงานที่ต้องมาเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ดังนั้น การเริ่มต้นจากการบริหารจัดการน้ำในลักษณะที่เป็นการรวมศูนย์อำนาจในพื้นที่ดังกล่าว จึงเป็นสิ่งจำเป็นในช่วงแรกเริ่ม เพื่อให้ให้เกิดการจำแนกสถานภาพและบทบาท รวมถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายได้อย่างชัดเจนตามลักษณะการทำงานของระบบราชการไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กับเรื่องทรัพยากรน้ำ ในการนี้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ตามมาตรา 9 และ 17 ในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2561 จึงต้องเป็นฝ่ายริเริ่มจัดประชุมเพื่อการอภิปรายหารือร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ เพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับการเลือกจะทำให้หน่วยงานหรือตัวแสดงใดเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ระหว่างคณะกรรมการลุ่มน้ำในภาคตะวันออก หรือสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) เนื่องจากหน่วยงานทั้งสองดังกล่าว มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับการมีอยู่และการใช้อำนาจในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นการเฉพาะอยู่แล้ว ซึ่งในที่นี้ก็คือพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก โดยมีจุดประสงค์ให้หน่วยงานดังกล่าวเป็นศูนย์กลางหรือศูนย์รวมอำนาจในการบริหารจัดการเรื่องน้ำทั้งในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก และพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งครอบคลุมหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งในระดับจังหวัดและภูมิภาค เนื่องจากลุ่มน้ำที่เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ดังกล่าวมีความคาบเกี่ยวกับพื้นที่ของจังหวัดอื่นซึ่งอยู่นอกพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ดังนั้น การบริหารจัดการน้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกจึงไม่ควรมุ่งเน้นผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตนเองเพียงอย่างเดียว เพราะลักษณะการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อปริมาณน้ำ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ และระบบนิเวศในบริเวณพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งข้อเสนอแนะดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิด “การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ” (IWRM) ตามแนวทางของ GWP-TAC ด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้การรวมศูนย์อำนาจเพื่อการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกตามข้อเสนอแนะในข้างต้น จึงควรเพิ่มบทบาทการเป็นศูนย์กลางหรือนายหน้า และอาจรวมถึงการมีฝ่ายตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ รวมถึงการมีระบบเลือกผู้แทนจากภาคส่วนต่างๆ อย่างทั่วถึงและโปร่งใส เพื่อนำไปสู่การประสานผลประโยชน์แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายอย่างรอบด้าน

อนึ่ง ในกรณีที่ต้องการพิสูจน์ว่าโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำแต่ละรูปแบบในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกภายใต้กรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบายและการยอมรับทางสังคมตามที่ได้รับการเสนอแนะในข้างต้น มีความเป็นไปได้หรือเหมาะสมเพียงใด ในการนี้ผู้วิจัยเสนอแนะให้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ทดลองทำ Sandbox เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก หรือจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งในพื้นที่ดังกล่าว โดยใช้เทคนิคห้องปฏิบัติการทางนโยบายอย่างเต็มรูปแบบ เพื่อเป็นการวิเคราะห์และหาข้อสรุปเกี่ยวกับความเหมาะสมหรือความเป็นไปได้ของการกำหนดผู้นำหรือผู้รับผิดชอบหลักแต่ละรายในพื้นที่ดังกล่าว รวมถึงแนวทางการบริหารจัดการน้ำภายใต้การขับเคลื่อนโดยผู้รับผิดชอบแต่ละรายตามที่ผู้วิจัยสังเคราะห์และเสนอแนะไว้ข้างต้น เนื่องจากการทดลองดังกล่าวมีส่วนทำให้ กนช. สทนช. และตัวแสดงหรือภาคส่วนต่างๆ ในระดับพื้นที่ รับทราบและเข้าใจความเชื่อมโยงระหว่างมาตรการ กฎหมาย โครงสร้าง และระบบการทำงานขององค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ ว่ามีส่วนเกี่ยวข้อง หรือทับซ้อน และมีช่องว่างอย่างไรบ้าง และสามารถแสดงศักยภาพที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่ผู้ใช้น้ำและหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านน้ำในพื้นที่ดังกล่าวเผชิญได้อย่างไร ตลอดจนบรรลุเป้าหมายของการจัดการเรื่องน้ำในทุกมิติของ

พื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกได้อย่างไร ซึ่งสิ่งเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบ ประเมินผ่านการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research) ทั้งในช่วงก่อนหน้า ระหว่าง และภายหลังการทำ Sandbox ในพื้นที่ดังกล่าว ทั้งนี้ ในมุมมองของผู้วิจัย ระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การทดลองทำ Sandbox คืออย่างน้อย 1 ปีงบประมาณ ขึ้นไปโดยไม่รวมระยะเวลาการเตรียมการ เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดสรรและการใช้งบประมาณล่วงหน้าในการทดลองทำ Sandbox รวมถึงการนำมิติด้านการเปลี่ยนแปลงของฤดูกาลและกิจกรรม-ประเพณีที่เกิดขึ้นในรอบ 1 ปี ซึ่งเปรียบเสมือนปัจจัยควบคุมที่ทำให้ผลการทดลอง Sandbox เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกมีความแม่นยำมากขึ้น ก่อนที่จะนำไปสู่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่าควรมอบหมายให้ตัวแสดงรายใดรายหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ดังกล่าวอย่างเป็นทางการต่อไป

8. จริยธรรมการวิจัย

งานวิจัยนี้ผ่านการรับรองจากคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน กลุ่มสหสถาบัน ชุดที่ 2 สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์และศิลปกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นที่เรียบร้อยแล้ว (COA No. 290/66)

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- Engineering Today. (2563, 27 มีนาคม). *ส่องความคืบหน้าแผนการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ EEC พบชลบุรีใช้น้ำมากเกือบ 200 ล้าน ลบม. สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2566*, จาก <https://www.engineeringtoday.net/จัดการน้ำพื้นที่-eec/>
- กลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1. (2565). *แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 (ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง) พ.ศ. 2566-2570*. ชลบุรี: กลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มภาคตะวันออก.
- การประปาส่วนภูมิภาค. (ม.ป.ป.). *สรุปข้อมูลการประปาส่วนภูมิภาคแยกตามรายจังหวัด*. สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2566, จาก <https://www.pwa.co.th/province/report>
- บัญชา ขวัญยืน, ชัยศรี สุขสาโรจน์, ขวลิตร รัตนธรรมสกุล, อธิธิพล ศรีเสาวลักษณ์, จุติเทพ วงษ์เพ็ชร, วิษณุ อรรถวานิช, และคณะ. (2565). *การบริหารและการประมวลผลการศึกษาโครงการวิจัยเพื่อสนับสนุนมาตรการลดการใช้น้ำในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ.

- ประกาศสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580). (2562, 18 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 136 ตอนพิเศษ 234 ง. หน้า 11.
- พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561. (2561, 14 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 34 ก. หน้า 1-33.
- พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561. (2561, 28 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 112 ก. หน้า 56-57.
- มนตรี ผลสินธุ์, และเพ็ญรัตน์ จันทร์วิวัฒน์. (2564). แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงคุณภาพน้ำ กับความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก. *วารสารสิ่งแวดล้อม*, 25(2), 1-7.
- ยศธร ทวีพล. (2566). มุมมองทางทฤษฎีและกรณีศึกษากรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย ในนโยบายสาธารณะ. *วารสารวิจัยวิชาการ*, 6(5), 395-408. <https://so06.tci-thaijo.org/index.php/jra/article/view/262209>
- ศรัญญา ปานเจริญ. (2564). จุดต่าง จุดร่วมในบทบาทของผู้ผลักดันนโยบายและนายหน้า นโยบาย. *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน*, 14(1), 67-86. <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/ombudsman/article/view/247562>
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2566). *ผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัด แบบปริมาณลูกโซ่ ฉบับ พ.ศ. 2564*. กรุงเทพฯ: กองบัญชีประชาชาติ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). *เป้าหมายที่ 6 สร้างหลักประกัน เรื่องน้ำและการสุขาภิบาล ให้มีการจัดการอย่างยั่งยืนและมีสภาพพร้อมใช้ สำหรับทุกคน*. สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2566, จาก <https://sdgs.nesdc.go.th/goal-6/>
- สุทธิรัตน์ กิตติพงษ์วิเศษ, พิชชาพันธ์ รัตนพันธ์, เบญจวรรณ ชัยศรี, และอาทิตย์ เพ็ชรรัักษ์. (2564). ปัจจัยที่มีผลต่อการระบุพื้นที่เสี่ยงภัยแล้งด้วยข้อมูลระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ และมุมมองจากผู้เชี่ยวชาญในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก. *วารสารสิ่งแวดล้อม*, 25(2), 1-7. <https://ej.eric.chula.ac.th/article/view/305>

ภาษาอังกฤษ

- Cools, M., Brijs, K., Tormans, H., De Laender, J., & Wets, G. (2012). Optimizing the Implementation of Policy Measures Through Social Acceptance Segmentation. *Transport Policy*, 22, 80-87. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2012.05.013>
- Cosgrove, W. J., & Loucks, D. P. (2015). Water Management: Current and Future Challenges and Research Directions. *Water Resources Research*, 51(6), 4823-4839. <https://doi.org/10.1002/2014WR016869>

- Dermont, C., Ingold, K., Kammermann, L., & Stadelmann-Steffen, I. (2017). Bringing the Policy Making Perspective in: A Political Science Approach to Social Acceptance. *Energy Policy*, 108, 359-368. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.05.062>
- Global Water Partnership Technical Advisory Committee. (2000). *Integrated Water Resources Management (TAC Background Paper No. 4)*. Stockholm: Global Water Partnership.
- Leary, M. R. (2010). Affiliation, Acceptance, and Belonging. In Fiske, S. T., Gilbert, D. T., & Lindzey, G. (Eds.). *Handbook of Social Psychology* (pp. 864–897). New York, NY: Wiley.
- Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21(2-3), 129-168. <https://link.springer.com/article/10.1007/bf00136406>
- Schlager, E., & Blomquist, W. (1996). A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process. *Political Research Quarterly*, 49(3), 651-672. <https://doi.org/10.1177/106591299604900311>
- Scholten, T., Hartmann, T., & Spit, T. (2020). The Spatial Component of Integrative Water Resources Management: Differentiating Integration of Land and Water Governance. *International Journal of Water Resources Development*, 36(5), 800-817. <https://doi.org/10.1080/07900627.2019.1566055>
- Wüstenhagen, R., Wolsink M., & Bürer, M. J. (2007). Social Acceptance of Renewable Energy Innovation: An Introduction to the Concept. *Energy Policy*, 35(5), 2683-2691. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2006.12.001>

อำนาจและผลประโยชน์: ความท้าทายทางการเมืองของไทยต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สาธิตา อ่างทอง¹, ศษตริย์ เจริญสุข² และชารินทร์ เกษร³

วันที่รับบทความ: 31 มกราคม 2568
วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 17 พฤษภาคม 2568
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 20 พฤษภาคม 2568

บทคัดย่อ

การพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นเป้าหมายระดับโลกที่เผชิญกับอุปสรรคจากอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมือง บทความวิชาการเรื่องนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ความท้าทายที่ขัดขวางการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศไทย โดยเน้นการศึกษาปัญหาจากการรวมศูนย์อำนาจในระบบราชการและกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนา การขาดความโปร่งใสในกระบวนการนโยบาย และความไร้ประสิทธิภาพของกลไกตรวจสอบ ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่สกัดกั้นความก้าวหน้าของการพัฒนาในระยะยาว การแทรกแซงของอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมืองยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างคุณธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย บทความนี้จึงเสริมสร้างระบบธรรมาภิบาลที่มีความโปร่งใสและความรับผิดชอบ พร้อมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะช่วยลดผลกระทบจากการรวมศูนย์อำนาจและนำไปสู่การพัฒนาที่เป็นธรรมและยั่งยืนในทุกมิติ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ทั้งยังเน้นย้ำถึงความจำเป็นในการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐและการปรับโครงสร้างเชิงนโยบายเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านการกระจายอำนาจและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ นอกจากนี้ การมีระบบตรวจสอบที่โปร่งใสและการปรับเปลี่ยนกฎหมายและนโยบายที่เปิดโอกาสให้มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศไทย

คำสำคัญ อำนาจทางการเมือง, ผลประโยชน์ทางการเมือง, ธรรมาภิบาล, การพัฒนาอย่างยั่งยืน

¹ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ 10240 อีเมล: sathita.ang@gmail.com

² คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ 10240 อีเมล: khotchatrai2545@gmail.com

³ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม จังหวัดนครปฐม 73000 อีเมล: charin.kes25@gmail.com

Power and Interests: Political Challenges to Sustainable Development in Thailand

Sathita Angthong⁴, Khotchatrai Charoensuk⁵ and Charin Kesorn⁶

Received: 31 January 2025

Revised: 17 May 2025

Accepted: 20 May 2025

Abstract

Globally, sustainable development (SD) goals are often opposed by political power and special interest groups. This article analyzes challenges hindering the achievement of SD goals in Thailand, focusing on problems of bureaucratic centralization of power and interest groups influencing the development process, policy process ambiguities, and ineffectiveness of the checks and balances. These significant factors hinder long term development progress. Interference by political power and interests remain major obstacles to creating justice and reducing inequality in Thai society. Therefore, a transparent, accountable governance system should promote public participation to reduce the impact of centralized power, leading to fair, omnidimensional economic, societal, and environmental SD. Public administration reform and policy restructuring must effectively respond to SD through decentralization, facilitating public participation in decision-making. Additionally, transparent checks and balances and legal and policy revisions to foster SD are essential for social advancement in Thailand.

Keywords Political Power, Political Interests, Good Governance, Sustainable Development

⁴ Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration, Bangkok 10240. E-mail: sathita.ang@gmail.com

⁵ Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration, Bangkok 10240. E-mail: khotchatrai2545@gmail.com

⁶ Faculty of Humanities and Social Sciences, Nakhon Pathom Rajabhat University, Nakhon Pathom 73000. E-mail: charin.kes25@gmail.com

1. บทนำ

โลกยุคปัจจุบันกำลังเผชิญกับความท้าทายที่ซับซ้อนขึ้นในมิติของสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตลอดจนความเปราะบางของสถาบันทางการเมือง โดยเฉพาะในประเทศไทย กำลังพัฒนา ปรากฏการณ์เหล่านี้สะท้อนถึงข้อจำกัดของแนวทางการพัฒนาแบบเดิมที่เน้นเพียงการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยละเลยความสำคัญของความยุติธรรม ความเท่าเทียม และธรรมาภิบาล ซึ่งล้วนเป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างยั่งยืนระยะยาว (World Commission on Environment and Development, 1987) จากสถานการณ์ดังกล่าวนี้ ส่งผลให้แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ได้กลายเป็นเป้าหมายสำคัญในระดับสากลที่สำคัญระดับโลก โดยหลักการของแนวคิดดังกล่าวมุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อรองรับความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ลดทอนศักยภาพในการตอบสนองความต้องการของคนรุ่นถัดไป (United Nations, 2015)

สำหรับประเทศไทย เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนถูกบูรณาการเข้ากับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี อย่างเป็นทางการ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561) อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังคงปรากฏข้อจำกัดเชิงโครงสร้างหลายประการที่เป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะในบริบทของประเทศไทยที่ยังดำเนินอยู่ภายใต้การรวมศูนย์อำนาจในระบบราชการ หน่วยงานรัฐจำนวนมากยังขาดความโปร่งใสในกระบวนการนโยบายขาดระบบตรวจสอบที่เข้มแข็ง และขาดกลไกส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังปรากฏปัญหาในระดับองค์การ อาทิ ความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ขาดแคลนทรัพยากร ตลอดจนความล้มเหลวของกลไกท้องถิ่นในการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนา (Suchitwarasan, Cinar, & Simms, 2024) ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนถือเป็นปัจจัยที่ขัดขวางการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศไทย

จากโครงสร้างการบริหารภาครัฐผนวกกับระบบราชการของไทยที่สามารถสร้างอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมืองอันเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนสำหรับประเทศไทย โดยเฉพาะประเด็นความไม่โปร่งใสในกระบวนการพัฒนา ซึ่งได้รับการกล่าวถึงเป็นอย่างมาก (Wong & Lai, 2025) การดำเนินกิจกรรมบางอย่างของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองมักก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบในหลายมิติ เช่น การตัดไม้ทำลายป่า การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน การสูญเสียทรัพยากรสำคัญของชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น เหล่านี้เป็นผลมาจากการใช้อำนาจและผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มในการกำหนดทิศทางการพัฒนา (Rodriguez Morales, 2024) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการแทรกแซงของอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมืองมิได้ส่งผลกระทบเพียงแค่ประสิทธิภาพของนโยบายเท่านั้น หากแต่ยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระยะยาว ดังนั้น การออกแบบนโยบายที่โปร่งใสและเป็นธรรม รวมถึงการเสริมสร้างกลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ จึงเป็น

แนวทางสำคัญในการลดอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์และสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืนให้เป็นไปอย่างสมดุลและครอบคลุม

อุปสรรคสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศไทย โดยเฉพาะเป้าหมายการลดความเหลื่อมล้ำ การรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการสร้างสันติภาพ ความยุติธรรม และสถาบันที่เข้มแข็ง มีได้อยู่ที่ข้อจำกัดด้านการจัดสรรทรัพยากร หากแต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างทางการเมืองและธรรมาภิบาล รายงานจากองค์การระหว่างประเทศหลายแห่ง (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2020; United Nations Development Programme, 2023; World Bank, 2023 อ้างถึงใน Babalola, 2022, pp. 11-13) เห็นพ้องกันว่า การรวมศูนย์อำนาจ การผูกขาดทรัพยากรของกลุ่มอิทธิพล และการขาดกลไกตรวจสอบอย่างโปร่งใส ส่งผลให้การกำหนดนโยบายตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มทุนและกลุ่มผลประโยชน์ นอกจากนี้ การขาดระบบยุติธรรมที่เป็นธรรมและการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้ส่งผลให้สถาบันของรัฐอ่อนแอลงอย่างต่อเนื่อง ปรากฏการณ์นี้สะท้อนถึงรูปแบบการคอร์รัปชันเชิงโครงสร้าง (Structural Corruption) ซึ่งมีใช้การทุจริตที่ปรากฏชัด แต่เกิดจากการบิดเบือนนโยบายและกฎหมายโดยอาศัยกระบวนการทางกฎหมายอย่างถูกต้องตามรูปแบบ เพื่ออำนวยความสะดวกโดยเฉพาะกลุ่ม (Johnston, 2005; Mungiu-Pippidi, 2015) การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงต้องอาศัยการปฏิรูปเชิงโครงสร้างเพื่อกระจายอำนาจ ลดผลประโยชน์ทับซ้อน และสร้างระบบธรรมาภิบาลที่เปิดกว้างและเป็นธรรมอย่างแท้จริง

ปัญหาความไม่สมดุลของอำนาจและผลประโยชน์ ไม่เพียงเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน แต่ยังบั่นทอนความเชื่อมั่นในระบบการเมืองและสังคมในระยะยาว การกระจุกตัวของอำนาจในกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะนำไปสู่การตัดสินใจเชิงนโยบายที่ไม่ครอบคลุมทุกภาคส่วน ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยการบริหารจัดการที่ยึดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ แนวทางดังกล่าวไม่เพียงช่วยลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการกระจายผลประโยชน์อย่างไม่เท่าเทียม แต่ยังช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นในระบบการเมืองและสนับสนุนการพัฒนาที่เป็นธรรมและยั่งยืน บทความนี้มุ่งวิเคราะห์อุปสรรคเชิงโครงสร้างที่เกิดจากอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ขัดขวางกระบวนการพัฒนา นอกจากนี้ ยังนำเสนอแนวทางแก้ไขที่ใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นกลไกสำคัญในการปฏิรูปโครงสร้างเชิงนโยบาย เพื่อให้การพัฒนาอย่างยั่งยืนสามารถบรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรม ครอบคลุมทั้งมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

2. กรอบแนวคิด: อำนาจและผลประโยชน์ การพัฒนาอย่างยั่งยืน และหลักธรรมาภิบาล

2.1 อำนาจและผลประโยชน์

อำนาจ (Power) เป็นความสามารถของบุคคล หรือกลุ่มในการกำหนด หรือควบคุมผลลัพธ์ที่ต้องการผ่านกลไกทางการเมือง อำนาจสามารถปรากฏในรูปแบบที่เปิดเผย เช่น การออกกฎหมาย การควบคุมความคิด หรือการกำหนดวาระ เป็นต้น (Parietti, 2022) ทั้งนี้ อำนาจมิได้จำกัดไว้อยู่เพียงแต่บทบาทของรัฐเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงองค์การภาคเอกชน สื่อมวลชน และกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจของสังคม ตัวอย่างเช่น บทบาทของบรรษัทข้ามชาติที่สามารถกดดันให้รัฐบาลกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อภาคธุรกิจ หรือสื่อมวลชนที่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางความคิดของประชาชน ดังนั้น การทำความเข้าใจอำนาจจึงสัมพันธ์โดยตรงกับการวิเคราะห์ผลประโยชน์ เนื่องจากอำนาจมักถูกใช้เป็นเครื่องมือในการปกป้อง หรือผลักดันผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ผ่านกระบวนการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจทางสังคม

จากอำนาจที่นำมาซึ่งผลประโยชน์ (Interest) ที่เป็นความต้องการ หรือเป้าหมายที่บุคคล หรือกลุ่มพยายามบรรลุ ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง ผลประโยชน์เหล่านี้มักถูกขับเคลื่อนโดยกลุ่มผู้มีความอำนาจ หรือกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางนโยบายของรัฐ Roed, Allern, and Hansen (2024) และ Kim (2023) ได้อธิบายไว้ว่า ผลประโยชน์ของกลุ่มทางการเมืองและเศรษฐกิจสามารถส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณและการกำหนดนโยบายสาธารณะได้ตรง ตัวอย่างเช่น กลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมืองอาจมีอิทธิพลต่อการออกกฎหมายที่เอื้อต่ออุตสาหกรรมของตน ขณะที่องค์กรแรงงานที่สามารถกดดันให้รัฐบาลออกนโยบายคุ้มครองสิทธิแรงงานได้เช่นกัน

แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมืองเน้นให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างกลุ่มผู้มีความอำนาจและกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง (Uwalaka, Amadi, & Enyindah, 2025) อำนาจทางการเมืองมิได้แสดงออกผ่านกลไกสถาบันเพียงเท่านั้น แต่ยังถูกใช้ผ่านการสื่อสารเชิงกลยุทธ์เพื่อสร้างฐานเสียงทางการเมืองและรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจ (Daryani, Rusadi, & Mustsaqim, 2024) ดังเช่นการสื่อสารเชิงประชานิยมที่มักเสนอภาพว่าตนเป็นตัวแทนของภาคประชาชนเพื่อใช้สร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้นำกับประชาชน ซึ่งนำไปสู่การสนับสนุนผลประโยชน์ของกลุ่มการเมือง

Aytac (2023) ได้ชี้ให้เห็นว่าชนชั้นนายทุนระดับโลกที่ใช้อำนาจเครือข่ายทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนผลประโยชน์ของตนเอง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการบูรณาการของอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจข้ามพรมแดน ซึ่งสอดคล้องกับการวิเคราะห์ของ Choe (2024) ที่เสนอว่า อำนาจทางวัฒนธรรมและศาสนาเคยถูกใช้เป็นกลไกสำคัญในการสร้างความชอบธรรมให้แก่ชนชั้นนำ และรักษาโครงสร้างผลประโยชน์ในสังคมแบบลำดับชั้น แนวโน้มนี้ยังปรากฏชัดในระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ความสัมพันธ์ระหว่างนักธุรกิจกับ

นักการเมืองได้กลายเป็นกลไกเชิงอำนาจที่มีอิทธิพลต่อทิศทางการพัฒนาและการจัดสรรผลประโยชน์ ทั้งในรูปแบบที่เปิดเผยและแฝงเร้นอย่างแยบยล ผ่านการสนับสนุนทางการเงินและการต่อรองเชิงนโยบาย กลุ่มทุนขนาดใหญ่สามารถสถาปนาความได้เปรียบเชิงโครงสร้างและแทรกซึมเข้าสู่โครงสร้างรัฐอย่างเป็นระบบ ขณะเดียวกัน การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจและการลงทุนข้ามชาติได้เปิดทางให้กลุ่มทุนต่างชาติเข้ามามีบทบาทต่อทิศทางการนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะในประเทศที่ยังมีระบบการเมืองแบบรวมศูนย์ในประเทศลาว กัมพูชา และเวียดนาม ซึ่งปรากฏชัดถึงการเติบโตของอิทธิพลจากกลุ่มทุนภายนอกที่แทรกซึมสู่ระดับบนของอำนาจรัฐ (ดุลยภาค ปรีชารัชช, 2566)

อาจกล่าวได้ว่า ความท้าทายด้านอำนาจและผลประโยชน์มิได้จำกัดอยู่เพียงในระดับชาติ แต่ทว่ายังเชื่อมโยงกับพลวัตระดับโลกที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและทิศทางการพัฒนาของไทย แนวคิดเรื่องอำนาจและผลประโยชน์จึงเป็นปัจจัยสะท้อนความท้าทายทางการเมืองของไทยที่ขัดขวางการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะเมื่อโครงสร้างอำนาจทางการเมืองถูกครอบงำโดยกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่และชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ กลุ่มเหล่านี้ได้ใช้อำนาจกำหนดนโยบายเพื่อเอื้อประโยชน์เฉพาะกลุ่มมากกว่าที่จะส่งเสริมประโยชน์สาธารณะ นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในด้านเศรษฐกิจ การศึกษา และการเข้าถึงบริการสาธารณะ

ขณะเดียวกัน การใช้สื่อมวลชนและการสื่อสารเชิงประชานิยมเป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมและรักษาอำนาจเดิมยังตอกย้ำการขาดกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลอย่างมีประสิทธิภาพ ผลที่ตามมา คือ การพัฒนานโยบายสาธารณะมิได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักความเสมอภาคและยั่งยืน หากแต่ตอบสนองต่อแรงกดดันของกลุ่มอำนาจเฉพาะกลุ่ม ส่งผลให้โครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจ ยังผูกติดอยู่กับผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศ โดยเฉพาะมิติที่เกี่ยวข้องกับความยุติธรรม ความเสมอภาค และสังคมที่มีสันติภาพ

2.2 การพัฒนาอย่างยั่งยืน

การพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นกระบวนการพัฒนาที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันโดยไม่กระทบต่อศักยภาพของคนรุ่นถัดไป (United Nations, 1987) แนวคิดตั้งอยู่บนสามเสาหลัก ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องดำเนินควบคู่กันเพื่อให้เกิดความสมดุลและมั่นคงในระยะยาว (Drastichova, 2024) การพัฒนาอย่างยั่งยืนช่วยลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมควบคู่กับการส่งเสริมความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางสังคม ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของสังคมที่มั่นคงและครอบคลุม ทั้งนี้ เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ขององค์การสหประชาชาติ (Semenenko, Bilous, & Halhash, 2022) เป็นกรอบแนวทางที่ช่วยให้สามารถพัฒนาได้ครอบคลุมทุกมิติอย่างสมดุล

การนำแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้ในเชิงนโยบายได้รับความสนใจอย่างแพร่หลายในระดับนานาชาติ โดยหลายประเทศนำเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นแนวทางหลักในการกำหนดยุทธศาสตร์ระดับชาติ เพื่อสร้างสมดุลระหว่างการเติบโต

ทางเศรษฐกิจ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน นอกเหนือจากการดำเนินการในระดับนโยบาย การสร้างจิตสำนึกด้านความยั่งยืนในระดับบุคคลและชุมชนนับเป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติ การศึกษา และการเสริมสร้างการรับรู้เกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมสามารถช่วยให้ประชาชนตระหนักถึงบทบาทของตนเอง

การพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศไทยมีความก้าวหน้าในหลายด้าน แต่ยังคงเผชิญความท้าทายเชิงโครงสร้าง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2563) รายงานว่า แม้ประเทศไทยจะมีความก้าวหน้าในบางเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน แต่ยังมีเป้าหมายย่อย 9 เป้าหมายที่อยู่ในสถานะวิกฤต เช่น การขจัดความยากจน การลดความเหลื่อมล้ำ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศไทยยังต้องการการบูรณาการนโยบาย การมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน และการเสริมสร้างศักยภาพของชุมชน เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้อย่างแท้จริง (ศุภชัยวิทย์และสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน, 2565)

สำหรับประเทศไทยประเด็นการพัฒนาอย่างยั่งยืนเผชิญอุปสรรคสำคัญจากโครงสร้างอำนาจและผลประโยชน์ที่ฝังรากลึกในสังคม การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นยังมีข้อจำกัด ส่งผลให้การกำหนดนโยบายและการใช้ทรัพยากรอยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลาง และกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มีอำนาจ (UNDP Thailand, 2564) นอกจากนี้ การกำหนดนโยบายสาธารณะจำนวนมากยังคำนึงถึงผลประโยชน์ระยะสั้นของกลุ่มทุนหรือกลุ่มชนชั้นนำ มากกว่าการสร้างสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม (ดุลยภาค ปรีชาธิราช, 2566) ส่งผลให้โครงการพัฒนาจำนวนมาก โดยเฉพาะโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ที่มักละเลยผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและชุมชนท้องถิ่น (Marks, Miller, & Vassanadumrongdee, 2023) อำนาจและผลประโยชน์จึงกลายเป็นตัวแปรที่บิดเบือนเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในทางปฏิบัติของไทยอย่างชัดเจน

2.3 หลักธรรมาภิบาล

อำนาจและผลประโยชน์เป็นกลไกสำคัญที่กำหนดทิศทางการเมืองไทย หากปราศจากการดำรงอยู่ของหลักธรรมาภิบาล อำนาจมักถูกใช้เพื่อสนองตอบผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำและบั่นทอนความยั่งยืนของการพัฒนา การสร้างระบบการเมืองที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อสังคมและมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศไทยสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนั้น ธรรมาภิบาลหลักการบริหารจัดการที่เน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบต่อสังคม การมีส่วนร่วม และความเป็นธรรมในกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างความไว้วางใจและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับองค์การจนถึงระดับประเทศ (Haifa, Zineb, & Ziad, 2023; Karnaini, 2022) ซึ่งมุ่งเน้นให้หน่วยงานภาครัฐมีโครงสร้างที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในลักษณะที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ (Niedzwiecki, 2022) นอกจากนี้ Haifa et al.

(2023) ซึ่งให้เห็นว่าธรรมาภิบาลมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน ผ่านการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการที่ดี ช่วยลดปัญหาคอร์รัปชัน ส่งเสริมการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ และเพิ่มความไว้วางใจของประชาชนต่อภาครัฐ

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ด้าน (World Bank, 1992; Organisation for Economic Co-operation and Development, 2001; United Nations Development Programme, 1997) ได้พัฒนารอบแนวคิดธรรมาภิบาลที่เน้นองค์ประกอบสำคัญ 6 ประการ ได้แก่ 1) ความโปร่งใส (Transparency) 2) ความรับผิดชอบ (Accountability) 3) การมีส่วนร่วม (Participation) 4) การยึดหลักนิติธรรม (Rule of Law) 5) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness & Efficiency) และ 6) ความเสมอภาค (Equity) ดังนั้น หลักธรรมาภิบาลจึงถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างยั่งยืนในหลากหลายมิติ (Pau, Martin, & Vaduva, 2022) ธรรมาภิบาลเป็นปัจจัยหลักที่ช่วยสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนผ่านการจัดการทรัพยากรและการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากการมีระบบบริหารจัดการที่โปร่งใส ความรับผิดชอบ ความเป็นธรรมในการตัดสินใจช่วยให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในการผลักดันการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ในบริบทของไทยมีการกำหนดเรื่องธรรมาภิบาลไว้อย่างชัดเจน แต่ในการปฏิบัติกลับมักเป็นเพียงสัญลักษณ์มากกว่ากลไกที่มีพลังในเชิงโครงสร้าง ตัวอย่างเช่น โครงการโรงไฟฟ้าชีวมวลในภาคอีสานที่ถูกอนุมัติผ่านกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ที่ไม่โปร่งใสและมีข้อจำกัดในการเปิดเผยข้อมูลให้ชุมชนท้องถิ่นต้องได้รับการตัดสินใจอย่างรอบด้าน ซึ่งสะท้อนปัญหาธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice Foundation, 2022) หรือกรณีบ่อบำบัดน้ำเสียที่ผิดกฎหมายที่บ่อนทำลายสิ่งแวดล้อม (สภานิติบัญญัติเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2564) ฉะนั้น ธรรมาภิบาลไม่ควรถูกมองเพียงว่าเป็นหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี แต่ควรถูกเข้าใจในฐานะเครื่องมือเชิงโครงสร้างที่มีศักยภาพในการถ่วงดุลอำนาจรัฐและส่งเสริมความเป็นธรรมในกระบวนการนโยบาย หากนำไปประยุกต์ใช้ควบคู่กับการปฏิรูประบบราชการ การเปิดพื้นที่สาธารณะ และการจัดตั้งกลไกอิสระที่แท้จริง ธรรมาภิบาลจะสามารถกลายเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้อย่างเป็นรูปธรรม

3. อำนาจและผลประโยชน์ในระบบการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการพัฒนาอย่างยั่งยืน

จากการศึกษา แม้ประเทศไทยจะมีเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นแนวทางเชิงนโยบายที่ชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติยังเผชิญกับอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่ฝังรากลึกในระบบการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการกระจุกตัวของอำนาจในส่วนกลาง ระบบราชการที่ยืดหยุ่น หรือการแทรกแซงของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการนโยบาย เพื่อวิเคราะห์

ลักษณะของปัญหา บทความนี้ได้แบ่งอุปสรรคเชิงโครงสร้างออกเป็น 3 กลุ่มหลัก ได้แก่ 1) การรวมศูนย์อำนาจแบบรวมศูนย์และระบบราชการ 2) โครงสร้างผลประโยชน์และกติกาทางกฎหมายที่เอื้ออำนาจเฉพาะกลุ่ม และ 3) ความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงข้อมูลและกระบวนการกำหนดนโยบาย (Gramsci, 1971; Dahl, 1989; North, 1990)

ตารางที่ 1 สรุปแนวคิดที่สอดคล้อง

โครงสร้างในบทความ	แนวคิดที่สอดคล้อง	นักวิชาการ
การรวมศูนย์อำนาจแบบรวมศูนย์และระบบราชการ	สถาบันที่ไม่ยืดหยุ่นและต้านทานการเปลี่ยนแปลง	Douglass North
โครงสร้างผลประโยชน์และกติกาทางกฎหมายที่เอื้ออำนาจเฉพาะกลุ่ม	อำนาจแบบผูกขาด Hegemony)	Antonio Gramsci
ความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงข้อมูลและกระบวนการกำหนดนโยบาย	ขาดการมีส่วนร่วมที่ล้มเหลว (Pluralism)	Robert Dahl

ที่มา: สรุปมาจาก Gramsci (1971), Dahl (1989), North (1990)

3.1 อำนาจแบบรวมศูนย์ในรัฐและระบบราชการ

3.1.1 การรวมศูนย์อำนาจเชิงนโยบาย

ถือเป็นหนึ่งในอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่ฝังรากลึกในระบบการเมืองไทยมาอย่างยาวนาน โดยรัฐส่วนกลางเป็นผู้กำหนดทิศทางและรูปแบบการบริหารในทุกระดับ โดยอาศัยกระบวนการบริหารแบบบนลงล่าง (Top-Down) ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ขาดอิสระในการกำหนดนโยบาย การจัดสรรงบประมาณ และการตอบสนองต่อปัญหาเฉพาะพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ประชาชนถูกลดบทบาทให้เป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดจากส่วนกลาง ไม่สามารถมีส่วนร่วมอย่างมีนัยสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของตนเอง

โครงสร้างการรวมศูนย์เช่นนี้ไม่เพียงสร้างความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ยังขัดขวางหลักธรรมาภิบาล ทั้งในด้านความโปร่งใส ความเป็นธรรม และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม อันเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนายั่งยืนตามเป้าหมาย SDG 16 และเป็นตัวเร่งให้เกิดความเหลื่อมล้ำเชิงอำนาจ ซึ่งนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในมิติอื่นๆ ตามมา Lukes (2005) ชี้ว่า “พลังของความเงียบ” (The Power of Silence) คือ กลไกสำคัญในการสถาปนาอำนาจเชิงโครงสร้าง ทำให้ประเด็นที่ท้าทายอำนาจรัฐถูกกีดกันออกจากวาระสาธารณะ Foucault (1980) เห็นว่า อำนาจมักแฝงตัวอยู่ในกลไกทางกฎหมาย ผังเมือง หรือแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งแม้ดูเหมือนเป็นกลาง แต่แท้จริงแล้วมีบทบาทจำกัดเสรีภาพและทางเลือกของประชาชนอย่างแนบเนียน

เมื่ออำนาจรัฐกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลางผลลัพธ์เชิงลบจึงปรากฏในหลายพื้นที่ ตัวอย่างที่สะท้อนลักษณะดังกล่าว คือ โครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ที่เกิดจากการตัดสินใจของส่วนกลางโดยมีการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่อย่างจำกัด ส่งผลให้เกิด

ข้อขัดแย้งเรื่องสิทธิในที่ดินและทำลายวิถีชีวิตดั้งเดิม เช่นเดียวกับกรณีการจัดสรรงบประมาณช่วงวิกฤตโควิด-19 ซึ่งสะท้อนถึงการตัดสินใจรวมศูนย์ที่ปราศจากการรับฟังความต้องการจำเพาะของแต่ละชุมชน ปรากฏการณ์เหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าการรวมศูนย์อำนาจไม่ได้เกิดขึ้นเพียงเพราะความล้าหลังของระบบราชการเท่านั้น หากยึดโยงกับโครงสร้างผลประโยชน์ทางการเมืองที่ชนชั้นนำสามารถใช้อำนาจรัฐเป็นเครื่องมือในการธำรงสถานะทางการเมืองและผูกขาดการจัดสรรทรัพยากรของประเทศเอาไว้ในกลุ่มตน การรักษารูปแบบการตัดสินใจแบบรวมศูนย์จึงไม่ใช่เพียงการเลือกเชิงบริหาร แต่เป็นการธำรงอำนาจเชิงโครงสร้างที่ขัดแย้งกับเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนอย่างสิ้นเชิง トラบใดที่อำนาจและผลประโยชน์ยังผูกขาดอยู่ที่ศูนย์กลางโดยไม่กระจายสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การสร้างสถาบันที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามเป้าหมาย SDG 16 และการลดความเหลื่อมล้ำตามเป้าหมาย SDG 10 ยังคงเป็นเรื่องที่ห่างไกลจากความเป็นจริง

3.1.2 กลไกรัฐและระบบตรวจสอบที่ไม่เป็นอิสระ

ถือเป็นอีกหนึ่งในอุปสรรคเชิงโครงสร้างสำคัญที่ขัดขวางการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทย แม้จะมีการจัดตั้งหน่วยงานด้านการตรวจสอบหลายแห่งแต่โครงสร้างอำนาจที่รวมศูนย์และเครือข่ายผลประโยชน์ทางการเมืองยังคงจำกัดบทบาทและอำนาจของกลไกเหล่านี้ สอดคล้องกับแนวคิดของ Lukes (2005) ที่อธิบายว่า อำนาจมิได้จำกัดอยู่ที่การบังคับอย่างเปิดเผยเท่านั้น หากยังรวมถึงการควบคุมวาระสาธารณะ และลดทอนความสำคัญของประเด็นที่ทำลายโครงสร้างอำนาจ ส่งผลให้แม้จะมีกลไกการตรวจสอบ แต่หากไม่สามารถเข้าถึงอำนาจที่แท้จริง หรือไม่สามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ เปรียบเสมือนกลไกที่ไร้พลังในทางปฏิบัติอย่างสิ้นเชิง

ตามรายงานของ United Nations Development Programme (2022) รัฐที่มีความเปราะบางมักเผชิญปัญหาในการแยกตัวจากการครอบงำของกลุ่มผลประโยชน์ และขาดความสามารถในการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อสาธารณะประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ในช่วงวิกฤตโควิด-19 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) พบว่า โครงการรัฐจำนวนมากขาดการประเมินผลที่เป็นระบบ ไม่มีตัวชี้วัดที่ชัดเจน และละเมิดระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง แต่กลไกทางกฎหมายที่มีอยู่ก็ไม่สามารถบังคับให้เกิดความรับผิดชอบหรือการปรับปรุงนโยบายได้อย่างจริงจัง เช่นเดียวกับการออกพระราชกำหนดกู้เงินพิเศษที่ใช้การบริหารก้าวข้ามการถ่วงดุลของรัฐสภา และไม่มีที่ตั้งกลไกอิสระในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณอย่างโปร่งใส

สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนการบิดเบือนอำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ของกลุ่มการเมืองมากกว่าการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อประชาชน ขัดต่อหลักธรรมาภิบาลเป้าหมาย SDG 16 ที่มุ่งเน้นว่าด้วยความโปร่งใส การตรวจสอบได้ และการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อเป้าหมาย SDG 10 ว่าด้วยการลดความเหลื่อมล้ำ เพราะเมื่อกลไกการตรวจสอบอ่อนแอ กลุ่มทุนและกลุ่มอำนาจย่อมสามารถผูกขาดทรัพยากรและโอกาสได้อย่างไม่เป็นธรรม ดังนั้น การมีอยู่ของกลไกตรวจสอบเพียงในเชิงโครงสร้างอย่างเดียวจึงไม่เพียงพอ หากปราศจากอิสระและพลังในการคานอำนาจทางการเมือง การปฏิรูประบบ

ตรวจสอบให้เป็นกลาง โปร่งใส และมีอำนาจบังคับใช้อย่างแท้จริงจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการผลักดันการพัฒนาอย่างยั่งยืนจากนามธรรมสู่รูปธรรมที่จับต้องได้อย่างแท้จริงในสังคมไทย

3.1.3 โครงสร้างราชการที่ไม่เอื้อต่อการเรียนรู้และการปรับตัว

ระบบราชการที่ยังคงดำเนินภายใต้แนวทางแบบรัฐรวมศูนย์ (Centralization) และไม่เปิดโอกาสให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และการปรับตัวจากล่างขึ้นบน (Bottom-up Learning) เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติในพื้นที่ถูกจำกัดบทบาทให้ทำหน้าที่ตามนโยบายจากส่วนกลางโดยขาดอำนาจในการประยุกต์ใช้นโยบายให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ นำไปสู่ความล้มเหลวในการตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ตัวอย่างเช่น นโยบายโรงเรียนคุณภาพประจำตำบลที่ขาดกระบวนการประเมินผลกระทบและการมีส่วนร่วมของชุมชน จนละเลยมิติทางสังคมและวัฒนธรรมที่โรงเรียนมีต่อชุมชนท้องถิ่น

ภายใต้แนวคิด Street-Level Bureaucracy ของ Lipsky (1980) เจ้าหน้าที่ในระดับพื้นที่ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชน ควรมีบทบาทสำคัญในการแปลงนโยบายให้สอดคล้องกับพื้นที่ แต่ในบริบทไทย ระบบราชการกลับสร้างวัฒนธรรมองค์การที่เน้นความมั่นคง ความกลัวข้อผิดพลาด และการทำงานตามคำสั่งมากกว่าการเรียนรู้ การปรับตัว หรือการนำนวัตกรรมมาปรับใช้ ส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินขาดพลวัตและความยืดหยุ่น ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะเป้าหมาย SDG 16 ที่เน้นสถาบันที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม และเป้าหมาย SDG 4 ว่าด้วยการศึกษาที่เท่าเทียมและทั่วถึง ในเชิงโครงสร้างทางการเมือง ปัญหานี้สะท้อนถึงความพยายามของกลุ่มผู้มีอำนาจในการคงไว้ซึ่งอำนาจและผลประโยชน์ โดยมีแนวโน้มต่อต้านการกระจายอำนาจและการเสริมสร้างสมรรถนะของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น อันเนื่องมาจากความหวั่นเกรงต่อการสูญเสียการควบคุมทางการเมือง การปฏิรูประบบราชการให้เปิดกว้างต่อการเรียนรู้ การถ่ายโอนอำนาจอย่างแท้จริง และการสนับสนุนกลไกการมีส่วนร่วมจากทุกระดับจึงเป็นภารกิจสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างยั่งยืนให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

3.1.4 โครงสร้างนโยบายที่ขาดความต่อเนื่องและไม่รองรับการพัฒนาอย่างยั่งยืน

กล่าวคือ ความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย (Policy Discontinuity) เกิดจากพลวัตทางการเมืองที่เน้นการช่วงชิงอำนาจและตอบสนองต่อกลุ่มผลประโยชน์มากกว่าการวางรากฐานการพัฒนาในระยะยาว แม้รัฐไทยจะประกาศนโยบายที่มีแนวทางเชิงยุทธศาสตร์ เช่น Thailand 4.0 หรือการบรรจุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้อย่างเป็นทางการ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่านโยบายเหล่านี้มักขาดกลไกสานต่อที่มั่นคง เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลหรือปรับคณะรัฐมนตรี นโยบายจำนวนมากถูกยกเลิก ดัดแปลง หรือเบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายเดิม ก่อให้เกิดความไม่แน่นอนทางนโยบาย (Policy Instability) ซึ่งบั่นทอนความเชื่อมั่นของภาคประชาชนและเอกชนอย่างต่อเนื่อง

การขาดสถาบันอิสระที่ทำหน้าที่กำกับและรักษาทิศทางนโยบายอย่างมั่นคง เป็นอีกหนึ่งปัญหาเชิงโครงสร้างที่สะท้อนให้เห็นถึงการขาดกลไกความยืดหยุ่นเชิงโครงสร้าง (Structural Flexibility) Mahoney and Thelen (2009) ชี้ให้เห็นว่า สถาบันอย่างยั่งยืนต้องประสานระหว่างเสถียรภาพกับความสามารถในการปรับตัวต่อบริบทได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ในบริบทของประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงนโยบายมักไม่ได้มาจากการประเมินผลหรือปรับให้เหมาะสม หากแต่เป็นผลจากการแข่งขันทางการเมืองและการตอบสนองต่อเครือข่ายผลประโยชน์ทางอำนาจ ส่งผลให้นโยบายจำนวนมากกลายเป็นเพียงเครื่องมือชั่วคราวในการสร้างความชอบธรรมของรัฐบาลมากกว่าการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ตัวอย่างเช่น โครงการหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียงหรือนโยบาย Thailand 4.0 ต่างเผชิญกับปัญหาการขาดกลไกสานต่อนโยบายอย่างเป็นระบบเมื่ออำนาจรัฐเปลี่ยนมือ ส่งผลให้การพัฒนาเชิงโครงสร้างหยุดชะงัก และสร้างความรู้สึกรังเกียจในหมู่ประชาชนว่ารัฐไม่ได้ขับเคลื่อนการพัฒนาเพื่อตอบสนองต่อประชาชน แต่เพื่อรองรับอำนาจของชนชั้นนำ ความล้มเหลวในการสร้างกลไกนโยบายที่มีความต่อเนื่องและยั่งยืนเช่นนี้ส่งผลให้เป้าหมาย SDG 16 ว่าด้วยสถาบันที่มีเสถียรภาพ โปร่งใส และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ตลอดจนเป้าหมาย SDG 17 ว่าด้วยการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนยังห่างไกลจากความเป็นจริงอย่างยิ่งในบริบทของประเทศไทย

3.2 โครงสร้างผลประโยชน์และกติกาทางกฎหมายที่เอื้ออำนาจ

3.2.1 อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการนโยบาย ในบริบทของการเมืองไทย

กลุ่มผลประโยชน์ไม่ได้จำกัดบทบาทเพียงการแสดงความคิดเห็นหรือเรียกร้องข้อต่อรองจากภาครัฐ หากแต่เข้าไปมีอิทธิพลอย่างแนบแน่นในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การจัดสรรงบประมาณไปจนถึงการดำเนินการในระดับพื้นที่ กลุ่มเหล่านี้ใช้อำนาจผ่านกลไกที่ไม่โปร่งใส เช่น การลอบบี้อย่างลับๆ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ การแทรกแซงในระบบราชการ เป็นต้น โดยอาศัยช่องว่างทางกฎหมายและหน่วยงานที่ขาดความเป็นอิสระ สนับสนุนโดยแนวคิดอำนาจนำของ Gramsci (1971) ที่อธิบายปรากฏการณ์นี้ได้อย่างชัดเจนว่า อำนาจไม่ได้เกิดจากการบังคับเท่านั้น แต่ยังเกิดจากการสร้างความชอบธรรมทางอุดมการณ์ผ่านสถาบันสังคม จนทำให้แนวคิดของชนชั้นนำกลายเป็นเรื่องปกติที่สังคมยอมรับโดยไม่รู้ตัว ตัวอย่างเช่นกรณี การจัดสรรที่ดินและทรัพยากรในนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ทำนองเดียวกัน Olson (1965) ชี้ให้เห็นว่า กลุ่มที่มีผลประโยชน์เฉพาะเจาะจงและถือครองทรัพยากรสูงมีศักยภาพในการจัดตั้งองค์การและขับเคลื่อนนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าประชาชนทั่วไป ส่งผลให้เสียงของกลุ่มทุนมีอำนาจเหนือนโยบายสาธารณะ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน ได้แก่ กรณีโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่ และการต่อสัมปทานรถไฟฟ้ามหานครสายสีเขียว ซึ่งสะท้อนถึงกระบวนการนโยบายที่ถูกครอบงำด้วยผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม ภายใต้โครงสร้างที่ขาดความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมจาก

ภาคประชาชนอย่างแท้จริง และโครงสร้างที่ขาดความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนอย่างแท้จริงสถานการณ์เช่นนี้เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDG 16 และ SDG 10) เพราะเมื่อนโยบายถูกกำหนดโดยกลุ่มทุนผลประโยชน์สาธารณะย่อมถูกเบียดบัง ความเหลื่อมล้ำจึงทวีความรุนแรงและความไว้วางใจต่อภาครัฐเสื่อมถอยอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น การพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศไทยจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง หากปราศจากการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจอย่างเป็นระบบผ่านการเสริมสร้างองค์การตรวจสอบอิสระ การเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมสาธารณะ และการจำกัดอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการนโยบายอย่างจริงจัง

3.2.2 โครงสร้างกฎหมายที่เอื้อประโยชน์เฉพาะกลุ่ม

โดยในระบบการเมืองไทย อำนาจมิได้จำกัดอยู่เพียงการตัดสินใจเชิงนโยบายของผู้มีอำนาจ หากแต่แทรกซึมอยู่ในโครงสร้างกฎหมาย ระเบียบ และนโยบายที่ถูกออกแบบมาเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มเฉพาะอย่างแนบเนียน กฎหมายที่ดูเหมือนมีลักษณะเป็นกลางจึงกลายเป็นเครื่องมือสำคัญของการจัดสรรอำนาจและทรัพยากร โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยกลไกการสั่งการโดยตรง แนวคิด “State Capture” ของ Hellman, Jones, and Kaufmann (2000) อธิบายปรากฏการณ์นี้ได้อย่างชัดเจนว่าเป็นกระบวนการที่กลุ่มผลประโยชน์สามารถแทรกแซงการตัดสินใจของรัฐจากภายในผ่านกลไกที่ดูเหมือนชอบธรรม อาทิ การผลักดันกฎหมาย การล็อบบี้เชิงนโยบาย หรือการออกระเบียบที่เอื้อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม แม้ปราศจากหลักฐานทุจริตอย่างตรงไปตรงมา แต่อิทธิพลเหล่านี้ได้สร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างต่อทิศทางนโยบายสาธารณะ

ตัวอย่างที่สะท้อนพลวัตเชิงอำนาจดังกล่าว ได้แก่ พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ซึ่งแยกการบริหารออกจากกลไกราชการปกติและลดบทบาทกลไกการตรวจสอบจากภาคประชาชนอย่างชัดเจน หรือพระราชกำหนดเงินกู้ในช่วงวิกฤตโควิด-19 ที่อนุญาตให้ใช้งบประมาณมหาศาลโดยไม่ผ่านกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา อีกทั้งปัญหาในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ที่สะท้อนภาวะผลประโยชน์ทับซ้อนของหน่วยงานรัฐ

โครงสร้างทางกฎหมายที่ถูกครอบงำด้วยผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มเช่นนี้ ส่งผลโดยตรงต่อความล้มเหลวในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะเป้าหมาย SDG 16 ว่าด้วยการสร้างสถาบันที่ยุติธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ เป้าหมาย SDG 10 ว่าด้วยการลดความเหลื่อมล้ำ และเป้าหมาย SDG 13 ว่าด้วยการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าไม่สามารถแยกตัวออกจากเครือข่ายอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ได้อย่างเด็ดขาดเป็นปัจจัยทำลายสำคัญที่ขัดขวางการเปลี่ยนผ่านสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนอย่างแท้จริง หากปราศจากการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจและกฎหมายอย่างจริงจังเป้าหมายของการพัฒนาเพื่อสังคมที่เป็นธรรมก็จะเป็นเพียงวาทกรรมที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงความจริงทางการเมืองไทยได้

3.2.3 วาทกรรมการพัฒนาที่ไร้การตั้งคำถามจากสังคม

ในบริบทการเมืองไทย วาทกรรมการพัฒนาที่เน้นความก้าวหน้าและทันสมัย เช่น Smart City, Thailand 4.0 หรือเศรษฐกิจดิจิทัล เป็นต้น ถูกผลักดันอย่างต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายในการสร้างภาพลักษณ์แห่งความทันสมัยที่สอดคล้องกับกระแสโลกยุคใหม่ อย่างไรก็ตาม กระบวนการดังกล่าวกลับทำหน้าที่ลดทอนโอกาสในการตั้งคำถามและการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นระบบ แนวคิดเครื่องจักรต่อต้านการเมือง (Anti-Politics Machine) ของ Ferguson (1994) ซึ่งให้เห็นว่า กระบวนการพัฒนาที่ถูกจำกัดให้อยู่ในกลุ่มเฉพาะ กล่าวคือ กลไกสำคัญที่ทำให้อำนาจและผลประโยชน์ถูกจัดสรรโดยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ โดยหลีกเลี่ยงการตรวจสอบจากสาธารณะ

กรณีโครงการ Phuket Smart City เป็นตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นถึงกระบวนการนโยบายที่ละเลยบริบทเฉพาะของชุมชน และขาดกระบวนการมีส่วนร่วมที่แท้จริง (ประอรพิทักษ์วัฒนา, 2562) วาทกรรมสมัยใหม่ เช่น นวัตกรรม ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ เป็นต้น กลายเป็นเครื่องมือที่ทำให้ประชาชนรู้สึกห่างไกลจากการกำหนดนโยบาย ต่อยอดการกระจุกตัวของอำนาจในหมู่ชนชั้นนำอย่างแนบเนียน สถานการณ์นี้สอดคล้องกับข้อสังเกตของ Li (2007) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า วาทกรรมมีบทบาทสำคัญไม่เพียงลดทอนความชอบธรรมของการพัฒนาเท่านั้น แต่ยังขัดแย้งกับหลักการของการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะเป้าหมาย SDG 16 (สถาบันที่โปร่งใสและการมีส่วนร่วม) และเป้าหมาย SDG 10 (การลดความเหลื่อมล้ำ) ทั้งนี้ การผูกขาดกระบวนการกำหนดนโยบายโดยกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม ทำให้ช่องว่างเชิงอำนาจในสังคมไทยยิ่งถ่างกว้างขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

3.3 ความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงข้อมูลและกระบวนการกำหนดนโยบาย

3.3.1 ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างในการมีส่วนร่วมของประชาชน

เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายเป็นหลักการสำคัญ ในระบอบประชาธิปไตยและการพัฒนาอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ในบริบทของประเทศไทย การมีส่วนร่วมเหล่านี้ยังคงถูกจำกัดภายในกรอบที่รัฐเป็นผู้กำหนด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของเวลา สถานที่ รูปแบบ หรือขอบเขตของเนื้อหาที่เปิดให้แสดงความคิดเห็น ซึ่งมักทำให้การมีส่วนร่วมกลายเป็นเพียงพิธีกรรมทางนโยบาย โดยที่ประชาชนไม่ได้มีบทบาทในการตัดสินใจที่แท้จริง Arnstein (1969) นำเสนอแนวคิด “บันไดการมีส่วนร่วม” ที่สะท้อนให้เห็นว่าระดับการมีส่วนร่วมที่แท้จริงควรขยายไปจนถึงการมีอำนาจตัดสินใจร่วม แต่สำหรับประเทศไทย การมีส่วนร่วมมักถูกจำกัดไว้ที่ระดับล่างสุด ตัวอย่างเช่น การที่ประชาชนมาแสดงความคิดเห็นโดยไม่มีการนำข้อเสนอแนะไปพิจารณาปรับปรุง โครงการอย่างจริงจัง

การจำกัดการมีส่วนร่วมเช่นนี้สะท้อนถึงความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงข้อมูลและกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาในระยะยาว โดยเฉพาะในมิติของเป้าหมาย SDG 16 (สถาบันที่โปร่งใสและตรวจสอบได้) และเป้าหมาย SDG 10 (ลดความเหลื่อมล้ำ) ที่มุ่งหวังให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการกำหนดอนาคตของตนเอง การขาดช่องทางที่แท้จริงในการมีส่วนร่วม ไม่เพียงแต่สร้างความเหลื่อมล้ำทางอำนาจและทรัพยากร

แต่ยังทำให้กระบวนการพัฒนาอย่างยั่งยืนกลายเป็นเรื่องที่ไม่สามารถบรรลุได้อย่างมีประสิทธิภาพในบริบทการเมืองไทยกลุ่มทุนและรัฐ ยังคงมีบทบาทสำคัญในการผลักดันโครงการขนาดใหญ่ โดยไม่ต้องรับฟังเสียงจากประชาชน ข้อจำกัดเหล่านี้จึงเป็นปัจจัยท้าทายสำคัญที่ขัดขวางการสร้างสังคมอย่างยั่งยืนและเท่าเทียมในระยะยาว

3.3.2 ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่และการกีดกันทางนโยบายต่อกลุ่มชายขอบ

โครงสร้างอำนาจที่รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง สะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ที่ฝังรากลึกในสังคมไทย ขณะที่ชุมชนชายขอบ ชนบท และกลุ่มชาติพันธุ์ถูกผลักให้ห่างไกลจากกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แม้จะมีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น แต่ในทางปฏิบัติกลุ่มชายขอบมักมีบทบาทเพียงผู้รับฟังมากกว่าผู้มีสิทธิ์กำหนดอนาคตของตนเอง Lukes (2005) และ Foucault (1980) ชี้ให้เห็นว่า อำนาจเชิงโครงสร้างและวาทกรรมที่รัฐสร้างขึ้น มีบทบาทในการทำให้ประชาชนไม่สามารถตั้งคำถามหรือท้าทายกระบวนการที่กีดกันกลุ่มชาติพันธุ์ได้อย่างแท้จริง ตัวอย่างที่ชัดเจน คือ โครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ซึ่งแม้จะมีเวทีรับฟังความคิดเห็น แต่ประชาชนกลับเข้าไม่ถึงข้อมูลที่แท้จริงและขาดอำนาจต่อรองใดๆ อย่างสิ้นเชิง หรือในกรณีกลุ่มชาติพันธุ์ที่ถูกกล่าวหาว่าบุกรุกพื้นที่อนุรักษ์ ทั้งที่ไม่เคยได้รับการปรึกษาหารือใดๆ มาก่อน

การกระจุกตัวของอำนาจและผลประโยชน์ดังกล่าวถือเป็นปัจจัยเชิงโครงสร้างที่ขัดขวางการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพราะการพัฒนาที่ไม่ตั้งอยู่บนฐานของการมีส่วนร่วมที่แท้จริง ยิ่งตอกย้ำความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในระยะยาว สถานการณ์นี้ไม่เพียงขัดกับเป้าหมาย SDG 10 (ลดความเหลื่อมล้ำ) และเป้าหมาย SDG 16 (เสริมสร้างสถาบันที่โปร่งใสและมีส่วนร่วม) แต่ยังสะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายของการเมืองของไทยที่อำนาจและผลประโยชน์ถูกกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มทุนและรัฐ ขณะที่เสียงของประชาชนจำนวนมากยังคงถูกกีดกัน ทำให้ไร้อำนาจผ่านกระบวนการกีดกันทางนโยบายสาธารณะ

3.3.3 ช่องว่างข้อมูลและความไม่โปร่งใสในระบบนโยบาย

ความโปร่งใสเป็นรากฐานของธรรมาภิบาลที่แท้จริงและเป็นกลไกหลักในการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม ระบบนโยบายของไทยยังเผชิญข้อจำกัดเชิงโครงสร้างด้านการเปิดเผยข้อมูลอย่างต่อเนื่อง การผูกขาดข้อมูลโดยรัฐสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจกับความรู้ตามแนวคิดของ Foucault (1980) ซึ่งชี้ว่า ผู้ควบคุมข้อมูลสามารถกำหนดขอบเขตการรับรู้และจำกัดสิทธิ์ในการตรวจสอบของประชาชน เช่น พระราชกำหนดกู้เงินพิเศษช่วงโควิด-19 โครงการเขตการพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) และการต่อสัมปทานรถไฟฟ้ามหานครสายสีเขียว ต่างถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักถึงการขาดความโปร่งใสทั้งในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและการเปิดเผยข้อมูลที่ครบถ้วน ความไม่โปร่งใสเหล่านี้ไม่เพียงบั่นทอนความเชื่อมั่นต่อสถาบันรัฐ แต่ยังสะท้อนให้เห็นการใช้ข้อมูลเป็นเครื่องมือรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจทางการเมือง อันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยเฉพาะเป้าหมาย SDG 16 (การสร้างสถาบันที่โปร่งใสและตรวจสอบได้) และเป้าหมาย SDG 10 (การลดความเหลื่อมล้ำ) การลดช่องว่างข้อมูลและการเปิดพื้นที่

สาธารณะในการตรวจสอบจึงมิใช่เพียงการปรับปรุงกระบวนการเชิงเทคนิค หากแต่เป็นการปลดปล่อยศักยภาพประชาชน และรื้อฟื้นความชอบธรรมของระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

3.3.4 โครงสร้างนวัตกรรมที่ไม่เปิดพื้นที่ให้ภูมิปัญญาท้องถิ่น

แม้นวัตกรรมจะได้รับการเชิดชูว่าเป็นกลไกหลักของการพัฒนาอย่างยั่งยืน แต่ในทางปฏิบัติ นโยบายนวัตกรรมของไทยยังคงดำเนินไปภายใต้โครงสร้างรวมศูนย์ที่ถูกครอบงำโดยรัฐส่วนกลาง สถาบันการศึกษาขนาดใหญ่ และกลุ่มทุนที่มีอำนาจเชิงสถาบัน กรอบนิยามนวัตกรรมส่วนใหญ่จำกัดอยู่ในเทคโนโลยีชั้นสูง วิทยาศาสตร์สมัยใหม่ และเศรษฐกิจดิจิทัล ขณะที่องค์ความรู้จากชุมชนท้องถิ่นและภูมิปัญญาพื้นบ้านกลับถูกละเลยอย่างเป็นระบบ ตัวอย่างเช่น ระบบรับรองเกษตรกร GAP ซึ่งแม้มีเป้าหมายเพื่อยกระดับมาตรฐานการผลิต แต่กลับกำหนดเงื่อนไขที่เกษตรกรรายย่อยจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงได้ สถานการณ์เช่นนี้ชี้ให้เห็นว่านวัตกรรมถูกใช้เป็นเครื่องมือขยายอำนาจของชนชั้นนำ มากกว่าจะเป็นพื้นที่เสริมพลังให้กับประชาชน ความล้มเหลวในการบูรณาการภูมิปัญญาท้องถิ่นไม่เพียงแต่ขัดขวางการบรรลุเป้าหมาย SDG 9 (ส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐาน นวัตกรรม และอุตสาหกรรม) และเป้าหมาย SDG 10 (ลดความเหลื่อมล้ำ) แต่ยังตอกย้ำโครงสร้างอำนาจที่ผูกขาดการกำหนดอนาคตของสังคมไว้ในมือกลุ่มน้อย หากไม่เกิดการพลิกโฉมเชิงโครงสร้างที่แท้จริง นวัตกรรมในประเทศไทยก็จะเป็นเครื่องมือผลิตซ้ำความเหลื่อมล้ำมากกว่าจะเป็นสะพานสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน

4. แนวทางและการจัดการเชิงโครงสร้างเพื่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศไทย

4.1 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ปัจจุบันประเทศไทยยังคงดำเนินแนวทางการบริหารในรูปแบบรัฐรวมศูนย์หรือจากบนลงล่าง ซึ่งถือเป็นอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่สำคัญที่สุดในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน กระบวนการกำหนดนโยบายส่วนใหญ่ยังคงกระจุกตัวอยู่ที่รัฐบาลกลาง ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดกลับขาดอิสระในการกำหนดนโยบายและการออกแบบแผนพัฒนาพื้นที่ของตนเอง ความล้มเหลวในการกระจายอำนาจนี้เป็นหนึ่งในต้นเหตุของความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ ประชาชนจำนวนมากถูกลดบทบาทให้เป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามนโยบายมากกว่าผู้กำหนดอนาคตของตนเอง ความรู้สึกไร้ความเป็นเจ้าของพื้นที่และขาดบทบาทหรืออำนาจในการตัดสินใจที่ส่งผลต่อชีวิตของตนเอง ส่งผลให้ช่องว่างระหว่างประชาชนกับรัฐขยายกว้างขึ้นอย่างต่อเนื่อง

4.1.1 การปรับแก้กฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจอิสระให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การพัฒนาอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องปลดล็อกข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะการพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลางที่มีข้อจำกัดทั้งในเชิงวัตถุประสงค์และการจัดสรร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้รับงบประมาณอิสระไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของงบรายจ่ายทั้งหมดของประเทศ เพื่อให้สามารถบริหารจัดการตามแผนยุทธศาสตร์ที่ร่วมกำหนดกับประชาชนในพื้นที่

ได้อย่างแท้จริง การจัดสรรงบประมาณในลักษณะนี้จะช่วยลดการครอบงำเชิงนโยบายจากส่วนกลางและเพิ่มขีดความสามารถในการตอบสนองต่อบริบทเฉพาะพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพตามข้อเสนอของ Organisation for Economic Co-operation and Development (2023) การกระจายงบประมาณอย่างเพียงพอมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมความสอดคล้องระหว่างนโยบายภาครัฐและความต้องการของประชาชนในระยะยาว ซึ่งนับเป็นรากฐานสำคัญของประชาธิปไตยเชิงปฏิบัติและการลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่

4.1.2 จัดตั้งสภาประชาชนกำหนดอนาคตท้องถิ่น

เป็นแนวทางในการสร้างอำนาจใหม่ให้แก่ประชาชน เพื่อให้มีบทบาทในการตรวจสอบและกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ได้อย่างแท้จริง โดยเปิดพื้นที่ให้ตัวแทนจากกลุ่มเปราะบางได้ใช้หลักสิทธิมนุษยชนในการยับยั้งหรือทบทวนโครงการของรัฐที่กระทบต่อชุมชน กลไกดังกล่าวไม่เพียงช่วยลดความขัดแย้งและเสริมสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของนโยบาย แต่ยังมีบทบาทสำคัญในการลดช่องว่างระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ การจัดตั้งสภาประชาชนยังถือเป็นการขยายความหมายของธรรมาภิบาล จากแนวคิดที่เน้นการควบคุมทางกฎหมายไปสู่การเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีอำนาจกำหนดอนาคตของตนเองอย่างเป็นรูปธรรม แนวทางนี้สอดคล้องโดยตรงกับเป้าหมาย SDG 16 ซึ่งมุ่งสร้างสังคมที่มีความยุติธรรมและสถาบันที่ตอบสนองเปิดกว้างต่อประชาชนอย่างแท้จริง

4.1.3 การส่งเสริมการร่วมออกแบบนโยบาย

ถือเป็นการเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจจากการรวมศูนย์กลางอำนาจสู่การกระจายอำนาจอย่างแท้จริง โดยเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น รัฐบาลต้องเปลี่ยนจากผู้กำหนดนโยบายฝ่ายเดียวมาเป็นผู้ร่วมออกแบบนโยบายร่วมกับประชาชน ดังเช่นกระบวนการ Musrenbang ของอินโดนีเซีย และการวางผังเมืองแบบมีส่วนร่วมของไต้หวัน ที่ช่วยลดความขัดแย้ง เพิ่มความโปร่งใส และเสริมสร้างความไว้วางใจต่อรัฐอย่างมีนัยสำคัญ แนวทางนี้ไม่เพียงสร้างประชาธิปไตยเชิงลึกในระดับฐานราก แต่ยังเชื่อมโยงนโยบายกับบริบทจริงของพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับเป้าหมาย SDG 10 (การลดความเหลื่อมล้ำ) และเป้าหมาย SDG 16 (การเสริมสร้างสถาบันที่โปร่งใสและการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง)

4.2 การสร้างกลไกตรวจสอบที่เป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ

แม้ประเทศไทยมีหน่วยงานตรวจสอบภาครัฐ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) แต่หน่วยงานเหล่านี้ยังคงเผชิญข้อจำกัดด้านความเป็นอิสระ อำนาจหน้าที่ และงบประมาณ ส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่และทันทั่วทั้งการตรวจสอบส่วนใหญ่มักจำกัดเพียงการรายงานโดยขาดอำนาจบังคับใช้ที่มีประสิทธิผล อีกทั้งยังขาดกลไกการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูล ทำให้การเปิดเผยการทุจริตมีข้อจำกัด ขณะเดียวกัน การตรวจสอบที่เน้นดำเนินการย้อนหลัง การขาดเวทีการมีส่วนร่วมของประชาชน และการขาดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ที่โปร่งใส ยิ่งตอกย้ำข้อจำกัดเชิงโครงสร้างดังกล่าว ภาวะนี้ขัดขวางการขับเคลื่อน เป้าหมาย SDG 16.5 (ลดการ

ทุจริตและการติดสินบน) 16.6 (พัฒนาสถาบันที่มีประสิทธิภาพและรับผิดชอบ) และ 16.7 (เสริมสร้างการมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึงในกระบวนการตัดสินใจ) ดังนั้น การยกระดับกลไกตรวจสอบให้มีอำนาจบังคับใช้ เสริมการป้องกันเชิงรุก และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาสถาบันที่มีธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง

4.2.1 การจัดตั้งสถาบันตรวจสอบงบประมาณและนโยบายแห่งชาติ

ในบริบทที่หน่วยงานตรวจสอบในประเทศไทยยังอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมือง การจัดตั้งสถาบันตรวจสอบงบประมาณและนโยบายแห่งชาติที่มีความเป็นอิสระตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงมีความจำเป็นเร่งด่วน สถาบันดังกล่าวต้องมีอำนาจตรวจสอบทั้งก่อนและหลังการดำเนินนโยบาย รวมถึงการประเมินผลสัมฤทธิ์ของนโยบายอย่างรอบด้าน พร้อมทั้งกำหนดให้รายงานการตรวจสอบเผยแพร่ต่อสาธารณะในรูปแบบที่ประชาชนเข้าถึงและทำความเข้าใจได้ง่าย นอกจากนี้ กระบวนการคัดเลือกคณะกรรมการของสถาบันควรเปิดโอกาสให้ตัวแทนจากหลากหลายภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง เพื่อลดการผูกขาดอำนาจทางการเมืองและเสริมสร้างความน่าเชื่อถือของกลไกตรวจสอบ การจัดตั้งสถาบันในลักษณะนี้ จะมีบทบาทสำคัญในการลดการทุจริต เสริมสร้างประสิทธิภาพนโยบายสาธารณะ และผลักดันการขับเคลื่อนเป้าหมาย SDG 16 ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

4.2.2 การตรากฎหมายเฉพาะเพื่อปกป้องผู้แจ้งเบาะแส

แม้ประเทศไทยจะมีบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แต่ในทางปฏิบัติยังขาดกฎหมายเฉพาะที่คุ้มครองสิทธิของผู้แจ้งเบาะแสอย่างแท้จริง ความกังวลต่อการถูกฟ้องกลับหรือการขาดการปกป้องที่เพียงพอยังเป็นอุปสรรคสำคัญที่บั่นทอนความกล้าในการเปิดเผยข้อมูล การตรากฎหมายเฉพาะที่รับรองสิทธิของผู้แจ้งเบาะแสให้สามารถปกปิดตัวตน คุ้มครองข้อมูลและเอกสารเป็นความลับ และได้รับการช่วยเหลือทางกฎหมาย จึงมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วน เพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นในระบบยุติธรรมและกระตุ้นให้เกิดการเปิดเผยข้อมูลการทุจริต การปกป้องผู้แจ้งเบาะแสไม่เพียงเป็นการเสริมความกล้าหาญทางสังคมในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการพัฒนาสถาบันที่โปร่งใส ซึ่งสอดคล้องโดยตรงกับเป้าหมาย SDG 16 ว่าด้วยการเสริมสร้างสถาบันที่ยุติธรรมโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ

4.2.3 การเปิดเผยข้อมูลงบประมาณและนโยบายผ่านฐานข้อมูลสาธารณะ

การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในประเทศไทยยังคงเผชิญข้อจำกัดเชิงโครงสร้างใน 3 มิติหลัก ได้แก่ 1) ปัญหาด้านกฎหมายข้อมูลข่าวสารที่ล้าสมัยและขัดต่อหลักการพื้นฐานว่าด้วยความโปร่งใส 2) ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนหรือไม่เพียงพอของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการดำเนินการตามหลักการเปิดเผยข้อมูล และ 3) คุณภาพและความครบถ้วนของข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณะยังอยู่ในระดับต่ำ (ณัฐภัทร์ เนียมกุล, 2566) สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล รวมถึงการเสริมสร้างองค์ความรู้แก่เจ้าหน้าที่รัฐทุกระดับ และการพัฒนา

ระบบการเปิดเผยข้อมูลให้มีคุณภาพ มีความถูกต้อง ครบถ้วน และสามารถเข้าถึงได้อย่างแท้จริง ในบริบทนี้ การปฏิรูปการเปิดเผยข้อมูลงบประมาณจากการเผยแพร่ในรูปแบบเอกสาร PDF สู่การจัดเก็บและนำเสนอข้อมูลผ่านฐานข้อมูลสาธารณะแบบเรียลไทม์ (Real-Time Open Fiscal Database) จึงถือเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลฐานข้อมูลดังกล่าวควรได้รับการออกแบบให้สามารถรองรับการวิเคราะห์เปรียบเทียบ และตรวจสอบข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ ทั้งนี้ ความสำเร็จของการปฏิรูปดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากภาควิชาการในการพัฒนารอบการวิเคราะห์ข้อมูล และการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) เพื่อช่วยตรวจจับความผิดปกติหรือสัญญาณความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้งบประมาณ

กรณีศึกษาจากประเทศเกาหลีใต้ผ่านโครงการ Open Fiscal Data Portal ชี้ให้เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลงบประมาณอย่างเป็นระบบ มีรายละเอียดครบถ้วน และสามารถเข้าถึงได้ง่าย มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและยกระดับประสิทธิภาพการตรวจสอบภาครัฐ แนวทางดังกล่าวสะท้อนหลักการที่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน เป้าหมาย SDG 16 ซึ่งเน้นการพัฒนาสถาบันที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมของสาธารณะอย่างแท้จริง

ดังนั้น การปฏิรูปการเปิดเผยข้อมูลงบประมาณจากรูปแบบไฟล์ PDF ไปสู่ฐานข้อมูลสาธารณะแบบ Real-Time ถือเป็นกลไกสำคัญในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลฐานข้อมูลดังกล่าวควรได้รับการพัฒนาให้สามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบ และตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยความร่วมมือจากนักวิชาการและการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (AI) เพื่อช่วยตรวจจับความผิดปกติ กรณีศึกษาจากเกาหลีใต้ผ่าน Open Fiscal Data Portal แสดงให้เห็นว่าการเปิดเผยงบประมาณอย่างละเอียดและเป็นระบบสามารถเพิ่มการมีส่วนร่วมและส่งเสริมการตรวจสอบจากภาคประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงสอดคล้องกับเป้าหมายการ SDG 16 ที่เน้นการพัฒนาสถาบันที่โปร่งใสตรวจสอบได้และเปิดกว้างต่อสาธารณะ

4.3 การปฏิรูประบบกฎหมายที่เอื้อประโยชน์เฉพาะกลุ่ม

กฎหมายหลายฉบับในประเทศไทยแม้จะดูเหมือนเป็นกลาง แต่ในทางปฏิบัติกลับเป็นใช้กลไกทางอำนาจออกแบบกติกาให้กลุ่มทุนสามารถใช้สิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมืองบิดเบือนการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะเพื่อประโยชน์ของตนเอง โดยไม่ต้องใช้วิธีการทุจริตแบบเปิดเผย ขณะที่ประชาชนกลับถูกกีดกันจากกระบวนการกำหนดนโยบายหรือการแสดงความเห็นโดยสิ้นเชิง

4.3.1 จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบผลกระทบของกฎหมาย

แม้กระบวนการร่างกฎหมายในประเทศไทยดำเนินตามรูปแบบที่กำหนด แต่ยังขาดการประเมินผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างรอบด้าน กฎหมายจำนวนมากไม่น้อยกลายเป็นเครื่องมือเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มทุน ข้าราชการระดับสูง หรือเอกชนรายใหญ่

ขณะที่กลุ่มเปราะบางกลับถูกละเลย เพื่อแก้ไขปัญหานี้ควรจัดตั้ง “คณะกรรมการตรวจสอบผลกระทบของกฎหมาย” ทำหน้าที่ประเมินผลกระทบเชิงโครงสร้างที่กฎหมายอาจก่อให้เกิดต่อประชาชน และเปิดพื้นที่ให้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ตั้งแต่ขั้นตอนการร่าง แนวทางนี้สอดคล้องกับเป้าหมาย SDG 16 (การสร้างสถาบันที่ยุติธรรม โปร่งใส และมีส่วนร่วม) และเป้าหมาย SDG 10.3 (การลดความเหลื่อมล้ำผ่านการจัดการเลือกปฏิบัติ) โดยสามารถยึดแนวปฏิบัติที่ดี เช่น Gender-Based Analysis Plus (GBA+) ของแคนาดา ซึ่งใช้ตรวจสอบผลกระทบนโยบายในหลากหลายมิติ ทั้งด้านเพศ เศรษฐกิจ และสังคม ช่วยส่งเสริมธรรมาภิบาลลดความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างและทำให้กระบวนการนิติบัญญัติมีความโปร่งใสเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

4.3.2 ยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายที่เปิดช่องโหว่ให้กลุ่มทุนแทรกแซงนโยบาย

กฎหมายบางฉบับในไทย แม้ชอบด้วยรูปแบบทางกฎหมาย แต่กลับกลายเป็นเครื่องมือเปิดช่องว่างให้กลุ่มทุนแทรกแซงนโยบายอย่างแนบเนียน เช่น กฎหมายที่ลดขั้นตอนการประเมินผลกระทบหรือจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชน การปล่อยให้กฎหมายดังกล่าวดำรงอยู่ ยิ่งตอกย้ำการรวมศูนย์อำนาจและความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้าง ดังนั้น การยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายเหล่านี้เป็นการดำเนินการเชิงโครงสร้างเพื่อนำอำนาจกลับคืนสู่สาธารณะ กรณีศึกษาจากโปแลนด์ในช่วงทศวรรษ 1990-2000 สะท้อนว่าการปฏิรูปกฎหมายเพื่อลดอิทธิพลกลุ่มทุนสามารถนำไปสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจแบบมีส่วนร่วมและเสริมสร้างความเป็นธรรมในระยะยาวได้อย่างเป็นรูปธรรม

4.3.3 ตราพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมทางกฎหมายเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิร่วมเสนอหรือตรวจสอบร่างกฎหมาย

การเปิดให้ประชาชนมีสิทธิเสนอและตรวจสอบร่างกฎหมายโดยตรงถือเป็นการเสริมสร้างประชาธิปไตยเชิงเนื้อหาอย่างแท้จริง กระบวนการนี้ต้องไม่จำกัดเพียงการรับฟังความคิดเห็นในเชิงพิธีกรรม แต่ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน นักกฎหมาย และผู้เชี่ยวชาญมีบทบาทในการเสนอและแก้ไขร่างกฎหมายก่อนเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ตัวอย่างจากเยอรมนีที่มีกฎหมาย *Bürgerbeteiligungsgesetz* กำหนดให้รัฐสภามีหน้าที่ชี้แจงหากไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอจากประชาชนเป็นโมเดลที่ประสบความสำเร็จในการลดความเหลื่อมล้ำเชิงกฎหมาย เสริมพลังพลเมือง และส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ สอดคล้องกับเป้าหมาย SDG 16 โดยเฉพาะตัวชี้วัดด้านการเข้าถึงกระบวนการออกกฎหมายและสิทธิในการตรวจสอบเชิงสถาบัน

4.4 ส่งเสริมธรรมาภิบาลแบบมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามความหมายของประชาธิปไตยในระบบการเมืองไทยยังคงเป็นเพียงหน้าที่มากกว่าจะเป็นการบริหารอำนาจร่วม แม้จะมีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นแต่ส่วนใหญ่แล้วมักเกิดหลังจากได้ตัดสินใจในทางนโยบายไปแล้ว การฟังความคิดเห็นจึงกลายเป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมมากกว่าการเปิดพื้นที่ให้เสียงของประชาชนทุกกลุ่มมีความหมายหรือกำหนดทิศทางของนโยบายได้จริง

4.4.1 การบังคับเปิดเผยข้อมูลโครงการและงบประมาณในระดับพื้นที่

การขาดข้อมูลที่โปร่งใสเกี่ยวกับโครงการและงบประมาณในระดับท้องถิ่น ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับการใช้งบประมาณและผลกระทบที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตน การเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบ Open Data ควบคู่กับการประเมินผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อม (SIA/EIA) ผ่านแพลตฟอร์มที่ใช้งานง่าย ตัวอย่างเช่น บนมือถือ สามารถเพิ่มการเข้าถึงและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรวจสอบและอุทธรณ์ผลกระทบ ทำให้เกิดความโปร่งใสและลดความไม่เชื่อมั่นต่อการใช้งบประมาณในระดับพื้นที่

4.4.2 ขยายการใช้งบประมาณแบบมีส่วนร่วม

การจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางที่ไม่มีการมีส่วนร่วมจากชุมชนส่งผลให้เกิดช่องว่างระหว่างนโยบายระดับชาติและความต้องการของประชาชน การขยายการใช้งบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยให้ประชาชนมีบทบาทในการกำหนดลำดับความสำคัญและแสดงความคิดเห็นผ่านเวทีสาธารณะหรือแพลตฟอร์มออนไลน์ สามารถลดการทุจริต เพิ่มความโปร่งใส และส่งเสริมประชาธิปไตยจากฐานราก เสริมสร้างความเชื่อมั่นระหว่างรัฐและประชาชนอย่างยั่งยืน

4.4.3 จัดตั้งเวทีนโยบายภาคประชาชนระดับชาติ

เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนจากหลากหลายกลุ่มมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นและตรวจสอบนโยบายของรัฐ ช่วยลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน เพิ่มการมีส่วนร่วมและสร้างธรรมาภิบาลที่โปร่งใส แนวทางนี้ สอดคล้องกับเป้าหมาย SDG 16.7 (การเสริมสร้างการตัดสินใจที่มีส่วนร่วมและเปิดกว้าง) และเป้าหมาย SDG 10.2 (การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของทุก ภาคส่วนในทุกระดับ) โดยตรงและถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาประชาธิปไตย

4.5 จัดตั้งสถาบันเพื่อกำกับนโยบายระยะยาวให้ยั่งยืน

การวางโครงสร้างถาวรเพื่อสร้างความต่อเนื่องของนโยบายสาธารณะ ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของการขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ความไม่แน่นอนเชิงนโยบายยังเป็นจุดอ่อนเรื้อรังของประเทศไทย แม้ว่าจะมีการกำหนดเป้าหมายระยะยาว ตัวอย่างเช่น เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน หรือยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แต่นโยบายมักถูกยกเลิก ดัดแปลงกลางทางโดยไม่มีการประเมินผลลัพธ์ทางนโยบายในวงจรรายนโยบายอย่างแท้จริง เนื่องจากขาดหน่วยงานที่เป็นกลางในการติดตามและประเมินผลนโยบาย ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นจริงและไม่เป็นเพียงกรอบนโยบายในเชิงวาทกรรม จึงจำเป็นต้องปฏิรูปโครงสร้างเชิงสถาบันอย่างเร่งด่วน

4.5.1 จัดตั้งคณะกรรมการเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนแห่งชาติ

แม้เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้รับการบรรจุในยุทธศาสตร์ระดับชาติ แต่ยังขาดกลไกติดตามที่ต่อเนื่องและปลอดจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ส่งผลให้การพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นเพียงวาทกรรม มิใช่ภารกิจที่เกิดผลจริง การจัดตั้งคณะกรรมการเป้าหมายการพัฒนาที่อย่างยั่งยืนแห่งชาติซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากภาครัฐ ท้องถิ่น เยาวชน และ

ประชาชนจะเป็นกลไกที่ทำหน้าที่ประเมินนโยบายและงบประมาณ ติดตามความคืบหน้า และเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ กลายเป็นเสาหลักของธรรมาภิบาลเพื่อยืนยันว่าการพัฒนาอย่างยั่งยืนจะเป็นพันธกิจของสังคมในระยะยาวที่ไม่ผูกติดกับรัฐบาลชุดใดชุดหนึ่ง

4.5.2 ตรากฎหมายความต่อเนื่องเชิงนโยบาย

การขาดกลไกรับประกันความต่อเนื่องเชิงนโยบายในประเทศไทยส่งผลให้โครงการสำคัญด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืน การศึกษาและโครงสร้างพื้นฐานสูญเสียความต่อเนื่องเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล ก่อให้เกิดความสูญเปล่าทรัพยากรและบั่นทอนความเชื่อมั่นของสาธารณะ การตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความต่อเนื่องของนโยบายสาธารณะ โดยกำหนดให้การยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายต้องผ่านการประเมินผลกระทบโดยคณะกรรมการอิสระเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับตัวอย่างความสำเร็จของนิวซีแลนด์และฟินแลนด์ ซึ่งสามารถสร้างระบบนโยบายที่มีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางของประเทศได้อย่างแท้จริง

5. บทสรุป

บทความนี้ได้วิเคราะห์อุปสรรคที่ขัดขวางการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศไทย โดยเน้นที่ปัญหาจากการรวมศูนย์อำนาจในระบบราชการและกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนา การขาดความโปร่งใสในกระบวนการนโยบาย และความไร้ประสิทธิภาพของกลไกตรวจสอบ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การพัฒนาไม่สามารถบรรลุเป้าหมายอย่างยั่งยืนได้ การแทรกแซงของอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมืองยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างความยุติธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย แนวทางการแก้ไขที่นำเสนอ คือ การเสริมสร้างระบบธรรมาภิบาลที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะช่วยลดผลกระทบจากการรวมศูนย์อำนาจและนำไปสู่การพัฒนาที่เป็นธรรมและยั่งยืนในทุกมิติ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

การศึกษาเกี่ยวกับอำนาจและผลประโยชน์ในระบบการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้นสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่ฝังรากลึกในโครงสร้างทางการเมืองของประเทศไทย โดยเฉพาะในด้านการรวมศูนย์อำนาจและการควบคุมทรัพยากร ซึ่งมีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายในระดับท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทิศทางการพัฒนา การขาดความยืดหยุ่นและการมีบทบาทของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการในการปรับนโยบายให้เหมาะสมกับบริบทท้องถิ่น ทำให้เกิดความล้มเหลวในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

อุปสรรคเชิงโครงสร้างดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นถึงการบิดเบือนอำนาจเพื่อประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งทำให้กลไกการตรวจสอบไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การพัฒนาอย่างยั่งยืนกลายเป็นเรื่องที่ห่างไกลจากความเป็นจริง การขาดความต่อเนื่องในนโยบายและการขาดกลไกที่สามารถประเมินและปรับเปลี่ยนนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยิ่งทำให้การพัฒนาในระยะยาวไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

และเสี่ยงต่อการถูกผลประโยชน์ทางการเมืองครอบงำ ดังนั้น การปฏิรูประบบราชการและโครงสร้างนโยบายให้สามารถตอบสนองต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องดำเนินการ โดยเฉพาะการปรับระบบการบริหารให้ยืดหยุ่นต่อการเรียนรู้และการปรับตัวจากล่างขึ้นบน การกระจายอำนาจอย่างแท้จริง และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ จึงจะสามารถขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างยั่งยืนไปสู่ความสำเร็จด้วย

แนวทางและการจัดการเชิงโครงสร้างเพื่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศไทยที่สำคัญ คือ การส่งเสริมธรรมาภิบาลแบบมีส่วนร่วมจะต้องเน้นการสร้างกลไกที่ช่วยให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและกำหนดทิศทางนโยบายได้อย่างแท้จริง ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ของการวางแผนและการตัดสินใจ นอกจากการมีเวทีรับฟังความคิดเห็นหลังจากการตัดสินใจแล้วยังต้องมีการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้เสนอแนะความคิดเห็นในทุกขั้นตอนของการจัดทำและการดำเนินนโยบาย โดยกระบวนการนี้จะต้องมีความโปร่งใสและการตัดสินใจต้องสามารถตรวจสอบได้ เพื่อให้แน่ใจว่าผลประโยชน์ของประชาชนและกลุ่มเปราะบางจะได้รับการคำนึงถึงอย่างจริงจัง

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมจะช่วยให้ประชาชนสามารถเห็นคุณค่าของการมีอำนาจร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งไม่เพียงแต่ส่งผลต่อความไว้วางใจต่อรัฐและกระบวนการทางการเมือง แต่ยังช่วยลดความเหลื่อมล้ำและเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคมได้ตามเป้าหมาย SDG 16 อย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังเป็นการเสริมสร้างการมีธรรมาภิบาลในทุกระดับ โดยการให้ประชาชนมีบทบาทที่แท้จริงในการกำหนดอนาคตของตนเองและชุมชน ทั้งนี้ การดำเนินการเหล่านี้ไม่เพียงแต่ช่วยเสริมสร้างประชาธิปไตยในเชิงลึก แต่ยังช่วยให้ประเทศไทยบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDG) โดยเฉพาะในด้านการสร้างความสงบเรียบร้อย การเสริมสร้างคามยุติธรรม และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของรัฐ

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเห็นควรจะเป็นกรณีการต่อต้านโครงการเหมืองแร่ทองคำที่จังหวัดพิจิตร สะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างของการพัฒนาในประเทศไทยอย่างชัดเจน โดยแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของกลุ่มทุนในกระบวนการนโยบาย การขาดความโปร่งใส และการไม่เปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งการใช้กลไกทางกฎหมายอย่างเช่น คดี SLAPP เพื่อตอบโต้ผู้เรียกร้องสิทธิ ยังตอกย้ำถึงความล้มเหลวของกลไกตรวจสอบและการคุ้มครองสิทธิพลเมืองอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นกรณีตัวอย่างที่สะท้อนได้ว่าการรวมศูนย์อำนาจและการละเลยธรรมาภิบาลเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของไทย ส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในการบรรลุเป้าหมาย

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- UNDP Thailand. (2564). รายงานเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทย (SDG). กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ.
- ณัฐภัทร์ เนียมกุล. (2566). ข้อมูลเปิดภาครัฐ: เครื่องมือสู่คอร์รัปชัน. วารสารวิชาการ ป.ป.ช., 16(1), 1-19.
- ดุลยภาค ปรีชารัชช. (2566). ชนชั้นนำและอำนาจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. กรุงเทพฯ: มติชน.
- ประอรพิต กัษณัฐวัฒนา. (2562). ชวนทบทวนแผนสร้าง ‘สมาร์ทซิตี้ ภูเก็ต’ สะท้อนปัญหา นำสู่ทางออก พัฒนาเมืองร่วมกัน รัฐ-เอกชน. สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2568, จาก <https://www.salika.co/2019/08/27/phuket-smart-city-problem-to-solution>
- ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน. (2565). รายงานการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทย มุมมองจากเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างภาคส่วน เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทย พ.ศ. 2565. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2564). มาตรการการเงินและการคลังรับมือโควิด: ความคืบหน้าและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย. สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2568, จาก <https://tdri.or.th/2021/04/covid-121>
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2561). แผนยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580). กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2563). รายงานความก้าวหน้าเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย พ.ศ. 2559-2563. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

ภาษาอังกฤษ

- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Aytac, U. (2023). Global Political Legitimacy and the Structural Power of Capital. *Journal of Social Philosophy*, 54(4), 490-509.

- Babalola, J. B. (2022, August). *Effective Institutions and Good Governance for Sustainable Development*. In Higher Education Research and Policy Network Conference Education and Development, Ago Iwoye Nigeria.
- Choe, K. (2024). Buddhist Yonghom (Wonder) and Royal Power in Early Choson Korea: The Political Use of Buddhism during the Reign of King Sejo. *Religions*, 15(8), 912.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Daryani, Rusadi, U., & Mustsaqim, A. (2024). Motives and Interests of Power. Behind Anies Baswedan's Populist Political Communication Style as a Government Political Actor. *Technium Social Sciences Journal*, 56, 89-107.
- Drastichova, M. (2024). SWOT Analysis of the Sustainable Development Concept. Problems of Sustainable Development. *Problemy Ekorozwoju*, 19(1), 6-30.
- Environmental Justice Foundation. (2022). *Thailand: Environmental Governance and Community Rights Under Threat*. London: Environmental Justice Foundation.
- Ferguson, J. (1994). *The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Foucault, M. (1980). *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977*. New York: Pantheon Books.
- Gramsci, A. (1971). *Selections from the Prison Notebooks*. New York: International Publishers.
- Haifa, A. A., Zineb, O. T., & Ziad, Q. (2023). Good Governance: Concept, Basics, and Relationship to Sustainable Development from a Palestinian Perspective. *Sustainable Development*, 31(4), 2122-2136.
- Hellman, J. S., Jones, G., & Kaufmann, D. (2000). *"Seize the State, Seize the Day": State Capture, Corruption, and Influence in Transition Economies (Policy Research Working Paper No. 2444)*. Washington, D.C.: World Bank.

- Johnston, M. (2005). *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Karnaini, Z. (2022). Concept and Application of Good Governance in Umar Bin Abdul Aziz's Reign. *PETITA: Jurnal Kajian Ilmu Hukum dan Syariah*, 7(1), 21-34.
- Kim, K. (2023). How Gubernatorial Budgetary Power and Interest Groups Affect Vertical Fiscal Imbalances in the US States: Focusing on Fiscal Centralization and Decentralization. *Public Budgeting & Finance*, 43(2), 53-81.
- Li, T. M. (2007). *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics*. Durham, NC: Duke University Press.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lukes, S. (2005). *Power: A Radical View* (2nd ed.). New York: Palgrave Macmillan.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2009). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, And Power*. New York: Cambridge University Press.
- Marks, D., Miller, M.A, Vassanadumrongdee, S. (2023). Closing the Loop or Widening the gap? The Unequal Politics of Thailand's Circular Economy in Addressing Marine Plastic Pollution. *Journal of Cleaner Production*, 391, 1-11.
- Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Niedzwiecki, A. (2022). The Concept of "Good Governance" and the Model of Law in Studies of Supranational Systems. *Krytyka Prawa. Niezalezne Studia and Prawem*, 2, 124-142.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.

- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2001). *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. Paris: OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). *Governance for Youth, Trust and Intergenerational Justice: Fit for All Generations?* Paris: OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023). *From Local to National: Delivering and Financing Effective Long-Term Care (OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 45)*. Paris: OECD Publishing.
- Parietti, G. (2022). *On the Concept of Power: Possibility, Necessity, Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Pau, C., Martin, M., & Vaduva, R. (2022). Good Governance and Sustainable Development - the New Paradigm. *Robotica & Management*, 27(1), 49-52.
- Rodriguez Morales, J. E. (2024). Development Pathways and the Political Economy of Maladaptation: The Case of Bioenergy as a Climate Strategy in Brazil. *Studies in Comparative International Development*, 1-45. <https://doi.org/10.1007/s12116-024-09439-x>
- Roed, M., Allern, E. H., & Hansen, V. W. (2024). Party-Interest Group Ties and Patterns of Political Influence. *Political Studies*, 72(4), 1534-1554.
- Semenenko, I., Bilous, Y., & Halhash, R. (2022). The Compliance of the Regional Development Strategies and Funding with the Sustainable Development Concept: The case of Ukraine. *Green Finance*, 4(2), 159-178.
- Suchitwarasan, C., Cinar, E., & Simms, C. (2024). Innovation for Sustainable Development Goals: A Comparative Study of the Obstacles and Tactics in Public Organizations. *The Journal of Technology Transfer*, 49(6), 2234-2259.
- United Nations Development Programme. (1997). *Governance for Sustainable Human Development*. New York: United Nations Development Programme.

- United Nations Development Programme. (2022). *Governance for Sustainable Development in Fragile States*. New York: UNDP.
- United Nations Development Programme. (2023). *Sustainable Development Goals: Goal 7 - Affordable and Clean Energy*. United Nations Development Programme. Retrieved January 15, 2025, from <https://www.undp.org/sustainable-development-goals>.
- United Nations. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.
- United Nations. (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York: United Nations.
- Uwalaka, T., Amadi, F., & Enyindah, S. C. (2025). Social Media Influencers and Political Influence Operations: The Data Boys Example in Nigeria. *Public Relations Inquiry*, 14(1), 89-115.
- Wong, P., & Lai, J. (2025). Energy Transitions in Cities: A Comparative Analysis of Policies and Strategies in Hong Kong, London, and Melbourne. *Energies*, 18(1), 1-16.
- World Bank. (1992). *Governance and Development*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Commission on Environment and Development. (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.

การพัฒนาอย่างยั่งยืนตามแนวคิดแบบสองชั้น ในการจัดการภาครัฐและเอกชน

กชกร สุขทรัพย์¹

วันที่รับบทความ: 19 มกราคม 2568
วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 27 เมษายน 2568
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 29 เมษายน 2568

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามแนวคิดแบบสองชั้นในการจัดการภาครัฐและเอกชนมีความสำคัญ เนื่องจากแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นหัวใจสำคัญในการตอบสนองความต้องการของคนในปัจจุบัน โดยไม่ทำลายโอกาสของคนรุ่นหลัง มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนภายใต้กรอบแนวคิดแบบสองชั้น ซึ่งมุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนในมิติด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน เช่น การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ การสนับสนุนนวัตกรรมและการลงทุนในพลังงานหมุนเวียนสามารถลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างยั่งยืน โดยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม และสามารถสร้างงานที่ยั่งยืนได้ โดยเฉพาะในชุมชนที่ขาดแคลนโอกาสทางเศรษฐกิจ ซึ่งแนวคิดแบบสองชั้นมีความสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารการปกครอง แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่และแนวคิดความเป็นธรรมทางสังคมอย่างชัดเจน โดยการบูรณาการแนวคิดเหล่านี้ร่วมกัน ทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่สมดุลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมได้อย่างยั่งยืน

คำสำคัญ การพัฒนาอย่างยั่งยืน, แนวคิดแบบสองชั้น, การจัดการ, ความร่วมมือ, ภาครัฐและเอกชน

¹ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น จังหวัดปทุมธานี 12150 อีเมล: k.suksap@gmail.com

Sustainable Development under the Two-Tier Approach in Public and Private Sector Management

Kotchakorn Suksap²

Received: 19 January 2025

Revised: 27 April 2025

Accepted: 29 April 2025

Abstract

The study of sustainable development under the two-tier concept in public-private management is significant as sustainable development is essential for meeting present needs without compromising future generations' opportunities. This research aims to analyze and propose guidelines for sustainable development within the two-tier concept framework, which emphasizes partnerships between public and private sectors across economic, social, and environmental dimensions. The findings demonstrate that public-private partnerships enhance sustainable development through efficient resource utilization, innovation support, and renewable energy investments. These partnerships mitigate environmental impacts while fostering sustainable economic growth by promoting public participation, reducing social inequality, and creating sustainable employment, particularly in economically disadvantaged communities. The two-tier concept aligns with governance principles, new public administration approaches, and social justice theories. The integration of these concepts facilitates balanced sustainable development across economic, social, and environmental domains. Effective public-private partnerships enable efficient operations that address societal needs sustainably.

Keywords Sustainable Development, Two-Tier Concept, Management, Cooperation, Public-Private Sector

² Faculty of Graduate Studies, Western University, Pathum Thani, 12150. E-mail: k.suksap@gmail.com

1. บทนำ

การพัฒนาอย่างยั่งยืนมีความสำคัญมากขึ้นในโลกปัจจุบัน เนื่องจากการขยายตัวของประชากรและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยมีการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ไม่สมดุลและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ส่งผลให้เกิดปัญหาที่ทวีความรุนแรง เช่น ความยากจน การขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ และการเสื่อมสภาพของสิ่งแวดล้อม (Sachs, 2015) การพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงเป็นทางออกที่สามารถตอบสนองความต้องการของคนในปัจจุบัน โดยไม่ทำลายโอกาสของคนในอนาคตและเพื่อให้การพัฒนาเกิดความสมดุลระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจ สังคม และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (World Commission on Environment and Development, 1987) ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้รับการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ รวมถึงสหประชาชาติที่ได้กำหนดกรอบของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งประกอบด้วยเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ที่ครอบคลุมด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม (United Nations, 2015) แนวทางการพัฒนานี้มีการมองไปในมุมกว้างและยั่งยืนในการสร้างความเสมอภาค ลดความยากจน และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในโลก ซึ่งได้รับการตอบรับจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในการบูรณาการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนี้ นอกจากนี้ ยังมีการสนับสนุนจากแนวคิดของเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) ซึ่งมุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการนำทรัพยากรกลับมาใช้ใหม่ เพื่อสร้างคุณค่าภายในระบบเศรษฐกิจแทนที่จะพึ่งพาการใช้ทรัพยากรใหม่อย่างต่อเนื่อง (Geissdoerfer, Savaget, Bocken, & Hultink, 2017)

ปัญหาหลักในการพัฒนาอย่างยั่งยืน คือ การขาดการบูรณาการที่มีประสิทธิภาพระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยเฉพาะในด้านการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานร่วมกันในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ การทำงานที่ไม่ประสานกันระหว่างทั้งสองภาคส่วนสามารถนำไปสู่การทับซ้อนของบทบาท ความล่าช้าในการดำเนินการหรือการขาดความเข้าใจในสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Wang & Ma, 2021) ซึ่งการที่ภาครัฐและภาคเอกชนไม่สามารถร่วมมือกันได้อย่างเต็มที่ ส่งผลให้การดำเนินงานตามเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDGs) มีความยากลำบากและไม่สามารถบรรลุผลในระยะยาวได้ (Sachs, Schmidt-Traub, Mazzucato, Messner, Nakicenovic, & Rockström, 2019) นอกจากนี้ การขาดแคลนทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืนไม่ว่าจะเป็นด้านงบประมาณ เทคโนโลยี หรือบุคลากรที่มีทักษะ ยังเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาโครงการที่ยั่งยืน โดยเฉพาะในประเทศที่มีรายได้ต่ำหรือปานกลางที่การขาดแคลนการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและเทคโนโลยีที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน (Mahmoud, Marcus, Peter, & Mohammad, 2021) เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว แนวคิดแบบสองชั้นจึงถูกนำเสนอเพื่อสร้างกรอบความร่วมมือที่ชัดเจนระหว่างภาครัฐและเอกชน แนวคิดนี้แบ่งบทบาทและความรับผิดชอบระหว่างทั้งสองภาคส่วนอย่างชัดเจน โดยภาครัฐมีหน้าที่กำหนดนโยบายและกรอบการดำเนินงาน ในขณะที่ภาคเอกชนมีบทบาทในการนำนโยบาย

ไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม (Mansouri, Toubal, & Boudhar, 2022) ซึ่งการใช้แนวคิดแบบสองชั้นจะช่วยลดช่องว่างทางปัญหาที่เกิดขึ้นจากการขาดการบูรณาการระหว่างภาครัฐและเอกชน และส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืนในทุกมิติ

บทความนี้มีเป้าหมายเพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนภายใต้กรอบแนวคิดแบบสองชั้น โดยมุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้บทความนี้ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อเติมเต็มช่องว่างทางวิชาการในด้านการบูรณาการระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะในบริบทของการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยประโยชน์ทางวิชาการของบทความนี้ คือ การเสนอกรอบแนวคิดแบบสองชั้นที่สามารถนำไปใช้ในการวิเคราะห์และออกแบบนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Cheng, Wang, Xiong, Zhu, & Cheng, 2021) ในด้านการปฏิบัติสามารถนำไปเป็นแนวทางสำหรับภาครัฐและเอกชนในการสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืนและช่วยลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากการพัฒนา (López, Rodríguez, & Fernández, 2021) นอกจากนี้ บทความนี้ยังมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมการพัฒนานโยบายที่สามารถตอบสนองความต้องการของทุกภาคส่วน และสร้างความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและการสร้างสังคมที่เท่าเทียม (Denters, Ginther, & de Waart, 2023)

ดังนั้น การพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงเป็นแนวทางสำคัญในการตอบสนองความต้องการของคนในปัจจุบัน โดยไม่ทำลายโอกาสของคนรุ่นต่อไป อย่างไรก็ตาม การขาดการบูรณาการระหว่างภาครัฐและเอกชนเป็นปัญหาหลักที่ขัดขวางการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน แนวคิดแบบสองชั้นจึงถูกนำเสนอเพื่อสร้างกรอบความร่วมมือที่ชัดเจนระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยแบ่งบทบาทและความรับผิดชอบระหว่างทั้งสองภาคส่วนอย่างชัดเจน โดยมุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน เพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งการเสนอกรอบแนวคิดแบบสองชั้นสามารถนำไปใช้ในการวิเคราะห์และออกแบบนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถเป็นแนวทางสำหรับภาครัฐและเอกชนในการสร้างความร่วมมือและช่วยลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

2. กรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดแบบสองชั้น (Two-Tier Approach)

การคิดแบบสองชั้น เป็นแนวคิดที่เน้นการดำเนินงานควบคู่กันของภาครัฐและเอกชนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่สอดคล้องกัน (Mansouri et al., 2022) โดยมีหลักการสำคัญในการแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างชัดเจนระหว่างทั้งสองฝ่าย พร้อมทั้งสร้างความร่วมมือในการพัฒนาที่ยั่งยืน แนวคิดนี้สอดคล้องกับหลักการบูรณาการที่มุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรและศักยภาพของแต่ละภาคส่วนเพื่อแก้ปัญหาสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมในระยะยาว แนวคิดนี้มุ่งเน้นการบูรณาการสองระดับ ได้แก่ ระดับเชิงนโยบาย (Policy Layer) ซึ่งภาครัฐ

มีบทบาทในการกำหนดทิศทางการยุทธศาสตร์ และระดับปฏิบัติการ (Operational Layer) ซึ่งภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการจริง โดยการประสานงานทั้งสองระดับนี้ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินงาน

กรอบการคิดแบบสองชั้น ภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและกฎหมายที่ส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน เช่น การกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อม หรือการออกกฎหมายสนับสนุนการใช้พลังงานหมุนเวียน (Sachs, 2015) นอกจากนี้ ภาครัฐยังต้องให้การสนับสนุนทางการเงินและการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ระบบพลังงานสะอาด การขนส่งสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ หรือระบบจัดการขยะ เพื่อสนับสนุนความยั่งยืนในระยะยาว และจำเป็นต้องมีการควบคุมและตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ภาคเอกชนปฏิบัติตามแนวทางที่ถูกต้อง โดยภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญในการนำนโยบายหรือแนวคิดไปใช้ในธุรกิจจริง เช่น การลดการปล่อยคาร์บอนในกระบวนการผลิต หรือการใช้วัสดุที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และการลงทุนในเทคโนโลยีที่ยั่งยืน เช่น ระบบผลิตพลังงานแสงอาทิตย์ หรือเทคโนโลยีรีไซเคิล ซึ่งช่วยลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนิน ธุรกิจ (Liu, Zhang, & Zhou, 2019) นอกจากนี้ การสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมในภาคเอกชน ถือเป็นหนึ่งในกลยุทธ์ที่สำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งรวมถึงการส่งเสริมโครงการการศึกษา การจ้างงานในพื้นที่ชนบทและการพัฒนาผลิตภัณฑ์หรือบริการที่มีผลกระทบต่อสังคม (Carroll, 1999) นอกจากนี้ ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกรอบแนวคิดแบบสองชั้นยังสามารถเสริมสร้างการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ความรู้ และเทคโนโลยีที่ช่วยส่งเสริมโครงการที่ตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (World Economic Forum, 2020)

ตัวอย่างที่สำคัญของความร่วมมือที่ประสบความสำเร็จในระดับโลก ได้แก่ โครงการพลังงานสะอาด ซึ่งภาครัฐสนับสนุนการลงทุนในพลังงานลมและพลังงานแสงอาทิตย์ ขณะที่ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการสร้างและติดตั้งโครงการ (International Energy Agency, 2020) นอกจากนี้ โครงการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) เป็นการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยมีการใช้เทคโนโลยี Internet of Things (IoT) ในการจัดการจราจรและการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น โครงการเมืองอัจฉริยะในสิงคโปร์ที่ใช้ IoT ในการปรับการใช้พลังงานในอาคารสูงและจัดการการจราจรแบบเรียลไทม์ ส่งผลให้สามารถลดการใช้พลังงานลงได้ถึงร้อยละ 20 และเพิ่มประสิทธิภาพในการเดินทางของประชาชน (Singapore Smart Nation and Digital Government Office, 2020) การสนับสนุนจากภาครัฐและการขับเคลื่อนโดยภาคเอกชน ไม่เพียงแต่ช่วยให้เกิดโครงการที่ยั่งยืน แต่ยังเป็นการสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับโลก ซึ่งช่วยให้ภาคเอกชนสามารถมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (SDGs) ที่มุ่งเน้นในด้านการปกป้องสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ (United Nations, 2015)

ประโยชน์ของการคิดแบบสองชั้นนั้นช่วยให้การดำเนินงานด้านการพัฒนามีความสมดุลและยั่งยืน เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการสร้างความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและการรักษาสิ่งแวดล้อม โดยการมองเห็นทั้งผลประโยชน์และระยะยาว ช่วยให้ภาคเอกชนสามารถวางแผนและดำเนินโครงการได้อย่างรอบคอบและยั่งยืน กรอบแนวคิดนี้

สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน โดยช่วยให้มีการประเมินและบริหารความเสี่ยงอย่างรอบคอบ ส่งผลให้สามารถบรรลุผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาว เช่น การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การเพิ่มทุนพลังงานทดแทน และการสร้างสังคมที่ยั่งยืน (Mansouri et al., 2022) การใช้แนวคิดแบบสองชั้นในโครงการพัฒนาที่ยั่งยืน เช่น โครงการพลังงานหมุนเวียน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแนวทางนี้สามารถเพิ่มประสิทธิผลและผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมได้ ตัวอย่างเช่น การใช้พลังงานจากแหล่งที่ยั่งยืน เช่น พลังงานแสงอาทิตย์หรือพลังงานลม ไม่เพียงแต่ช่วยลดต้นทุนการผลิตพลังงานในระยะยาว แต่ยังช่วยลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Liu et al., 2019) งานวิจัยหลายชิ้นได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของกรอบแนวคิดนี้ในการส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน

Pierre and Peters (2000) ให้ความสำคัญกับการบริหารงานสาธารณะในรูปแบบของการมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วนชี้ให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมและความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เป็นพื้นฐานสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืน การบูรณาการการทำงานระหว่างภาครัฐและเอกชนทำให้สามารถใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ซึ่งช่วยเสริมแนวคิดแบบสองชั้นที่เน้นการแบ่งบทบาทและความรับผิดชอบระหว่างภาครัฐและเอกชน ภาครัฐมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและกรอบการดำเนินงาน ขณะที่ภาคเอกชนจะทำหน้าที่ในการปฏิบัติตามนโยบายเหล่านั้นและนำไปใช้ในทางปฏิบัติ เช่น การลงทุนในเทคโนโลยีที่ยั่งยืนหรือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

Kooiman (2003) ได้พูดถึงการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของการปกครอง ระบุว่า การจัดการของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืนได้ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน รวมถึงภาคเอกชนและประชาสังคมจึงเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งเชื่อมโยงกับแนวคิดแบบสองชั้นที่เน้นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยภาครัฐกำหนดนโยบายและการควบคุม ในขณะที่ภาคเอกชนทำหน้าที่ในการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ การประสานงานระหว่างทั้งสองภาคนี้สามารถลดความซับซ้อนและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการต่างๆ ได้

Sen (2009) กล่าวว่า การสร้างสังคมที่เท่าเทียมกันและการมีส่วนร่วมของทุกคนในกระบวนการตัดสินใจเป็นสิ่งสำคัญ การลดความไม่เท่าเทียมและส่งเสริมความร่วมมือสามารถนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้ ซึ่งเกี่ยวข้องกับแนวคิดแบบสองชั้นในการกระจายโอกาสและการรับผิดชอบระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน การทำงานร่วมกันของทั้งสองฝ่าย สามารถลดความไม่เท่าเทียมและส่งเสริมความยั่งยืนในสังคม โดยภาครัฐสามารถสร้างกรอบนโยบายที่เท่าเทียม ขณะที่ภาคเอกชนสามารถนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของชุมชน

Fraser (2008) กล่าวถึงความสำคัญของการจัดการกับความยากจนและความไม่เท่าเทียมในสังคมผ่านการจัดสรรทรัพยากรและการยอมรับความหลากหลายของกลุ่มคนในสังคม การกระจายทรัพยากรอย่างยุติธรรม และการให้ความสำคัญกับสิทธิของทุกคน ซึ่งเชื่อมโยงกับแนวคิดแบบสองชั้นในเรื่องของการจัดการความไม่เท่าเทียมในสังคม ตามแนวคิด

นี้สามารถทำได้ผ่านการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยภาครัฐจัดสรรทรัพยากรและออกกฎหมายที่ช่วยให้เกิดความยุติธรรม ในขณะที่ภาคเอกชนสามารถมีบทบาทในการสร้างงานและเสริมสร้างความยั่งยืนในชุมชน ผ่านการลงทุนในโครงการต่างๆ

Cheng et al. (2021) ได้ศึกษาการใช้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะในโครงการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและการลดผลกระทบจากการพัฒนา การศึกษาเหล่านี้ให้ความสำคัญกับการประสานงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อส่งเสริมความยั่งยืนการทำงานร่วมกันในโครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อม เช่น การใช้พลังงานทดแทน การลดมลพิษและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ยั่งยืนเป็นการประยุกต์ใช้แนวคิดนี้ในทางปฏิบัติ

ด้วยเหตุนี้ การนำแนวคิดแบบสองชั้นมาประยุกต์ใช้ในโครงการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงไม่เพียงแต่ช่วยให้ภาคเอกชนสามารถดำเนินโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ยังสามารถสร้างผลลัพธ์ที่ตรงกับความต้องการของสังคมและสิ่งแวดล้อมในระยะยาวได้อย่างยั่งยืน ด้วยการคิดแบบสองชั้นเป็นแนวทางในการวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาที่ช่วยให้สามารถมองเห็นทั้งมุมมองระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งการนำแนวคิดนี้มาประยุกต์ใช้ในการกระตุ้นการลงทุนจากภาคเอกชน เพื่อส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน สามารถสร้างผลกระทบในเชิงบวกทั้งในแง่ของการเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนี้

(1) การมองเห็นทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ช่วยให้ผู้ตัดสินใจสามารถพิจารณาผลประโยชน์ระยะสั้นที่ภาคเอกชนจะได้รับจากการลงทุน รวมถึงการคำนึงถึงผลกระทบในระยะยาวที่อาจเกิดขึ้นจากการลงทุนในโครงการที่ส่งเสริมความยั่งยืน เช่น การลงทุนในพลังงานทดแทน การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ หรือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การประเมินทั้งสองมิติ ช่วยให้ภาครัฐสามารถสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสม เพื่อดึงดูดการลงทุนจากภาคเอกชน

(2) การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน ภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่การลงทุนที่ส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนอาจไม่สามารถเกิดขึ้นได้โดยลำพัง ช่วยส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยการสร้างความเข้าใจที่ตรงกันในการตั้งเป้าหมายและการลงทุนในโครงการที่มีทั้งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม การร่วมมือแบบนี้สามารถกระตุ้นให้ภาคเอกชนมองเห็นคุณค่าในโครงการที่อาจไม่เห็นผลตอบแทนในทันที แต่มีผลดีในระยะยาว (กัญญาณัฐ เสี่ยงใหญ่ และศิริวรรณ วิสุทธิรัตนกุล, 2567)

(3) การเสริมสร้างความมั่นใจในความเสี่ยงที่ยั่งยืน ช่วยให้สามารถจัดการกับความเสี่ยงในแง่ของการลงทุนที่มีความยั่งยืนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภาคเอกชนอาจกังวลเกี่ยวกับความเสี่ยงในระยะสั้นจากการลงทุนในโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน เช่น โครงการที่ใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ หรือการดำเนินธุรกิจที่สอดคล้องกับหลักการเศรษฐกิจหมุนเวียน แต่การคิดถึงผลประโยชน์ระยะยาวที่เป็นไปตามแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน จะช่วยลดความกังวลและเพิ่มความมั่นใจในการลงทุน

(4) การสร้างแรงจูงใจทางการเงินและนโยบายสนับสนุน การประยุกต์ใช้การคิดแบบสองชั้นสามารถช่วยรัฐบาลในการออกแบบนโยบายที่ดึงดูดการลงทุนจากภาคเอกชน เช่น การเสนอลดหย่อนภาษีสำหรับธุรกิจที่ลงทุนในโครงการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม หรือ การให้เงินสนับสนุนในการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีที่สามารถช่วยลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการลงทุนในโครงการที่มีเป้าหมายทางสังคมและสิ่งแวดล้อมนี้จะช่วยให้เกิดการพัฒนายั่งยืนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(5) การยกระดับความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร (CSR) ทำให้ภาคเอกชนเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างยั่งยืน การปรับปรุงการบริหารจัดการทรัพยากรในองค์กรภาครัฐและเอกชน ซึ่งได้เสนอแนะถึงการร่วมมือกันระหว่างทั้งสองฝ่ายเพื่อผลักดันนโยบายด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในรูปแบบที่ไม่เพียงแค่มุ่งกำไรทางการเงินเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมด้วย (Mansouri et al., 2022) การลงทุนในโครงการที่ยั่งยืนช่วยยกระดับภาพลักษณ์ขององค์กรและส่งเสริมการทำธุรกิจที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม สะท้อนถึงแนวคิดการพัฒนายั่งยืน ซึ่งเป็นแนวทางที่ได้รับการสนับสนุนจากหลายองค์กรทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ เช่น สหประชาชาติ (United Nations) ภายใต้กรอบ SDGs ที่มีเป้าหมายในการขจัดความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม และรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมโดยไม่ทิ้งใครไว้เบื้องหลัง และไม่ทำลายแหล่งทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการขับเคลื่อนการพัฒนายั่งยืน (กัญญาณัฐ เสี่ยงใหญ่ และศิริวรรณ วิสุทธิรัตนกุล, 2567)

จากการศึกษาข้างต้น พบว่า แนวคิดแบบสองชั้นถูกนำมาใช้ในการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน โดยการแบ่งบทบาทและความรับผิดชอบที่ชัดเจนระหว่างทั้งสองฝ่าย ซึ่งภาครัฐมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและกรอบการดำเนินงานที่สนับสนุนการพัฒนายั่งยืน เช่น การออกกฎหมายเพื่อสนับสนุนการใช้พลังงานทดแทน หรือการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่ยั่งยืน ในขณะที่ภาคเอกชนจะนำแนวคิดเหล่านี้ไปสู่การปฏิบัติจริง เช่น การลงทุนในเทคโนโลยีที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และการพัฒนานวัตกรรมที่ช่วยลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินธุรกิจ การประสานงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในลักษณะนี้ทำให้สามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนายั่งยืนได้ในระยะยาว เพราะทั้งสองฝ่ายทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ โดยช่วยเสริมสร้างการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

การนำมาแนวคิดแบบสองชั้นใช้ในการจัดการภาครัฐเอกชน ซึ่งเป็นการนำมาสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน เช่น แนวคิดแบบสองชั้นช่วยกระตุ้นการลงทุน โดยการสร้างความมั่นใจให้กับภาคเอกชน โดยเฉพาะในโครงการที่มีความเสี่ยงสูง เช่น โครงการพัฒนาพลังงานทดแทนหรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ภาครัฐสามารถออกนโยบายที่ดึงดูดการลงทุนจากภาคเอกชน เช่น การให้สิทธิพิเศษทางภาษีหรือการสนับสนุนทางการเงินในรูปแบบต่างๆ ซึ่งช่วยให้ภาคเอกชนกล้าที่จะลงทุนในโครงการที่สามารถสร้างผลกระทบเชิงบวกต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม ตัวอย่างเช่น การลงทุนในโครงการพลังงานแสงอาทิตย์ ซึ่งภาครัฐสามารถสนับสนุนทั้งในด้านการเงินและการให้สิทธิพิเศษในด้านกฎหมายหรือภาษี รวมถึงช่วยออกแบบนโยบาย

โดยการเน้นบทบาทของภาครัฐในการกำหนดทิศทางและกรอบการดำเนินงาน เช่น การกำหนดกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานที่สนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน ขณะที่ภาคเอกชนจะรับหน้าที่ในการนำไปปฏิบัติ โดยภาครัฐต้องมีการกำกับดูแลเพื่อให้ภาคเอกชนดำเนินการในทิศทางที่สอดคล้องกับนโยบาย การออกแบบนโยบายจึงต้องคำนึงถึงความเหมาะสมในการสนับสนุนภาคเอกชนด้วยการให้สิทธิประโยชน์หรือการช่วยเหลือทางด้านงบประมาณ ซึ่งช่วยให้ภาคเอกชนมีแรงจูงใจในการลงทุนและพัฒนาโครงการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

ตัวอย่างของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในโครงการที่ดำเนินการในประเทศไทย ได้แก่

(1) โครงการพลังงานแสงอาทิตย์ขนาดใหญ่ (Solar Farm)

โครงการพลังงานแสงอาทิตย์ในประเทศไทย ได้เริ่มต้นขึ้นโดยการสนับสนุนจากภาครัฐผ่านการออกมาตรการ Feed-in Tariff (FiT) ที่ให้ราคาซื้อไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานหมุนเวียน เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ที่สูงกว่าราคาตลาดทั่วไป เพื่อกระตุ้นให้ภาคเอกชนลงทุนในโครงการนี้ ตัวอย่างเช่น การจัดตั้ง Solar Farm ขนาดใหญ่ในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศไทย เช่น จังหวัดสุราษฎร์ธานี และสระแก้ว ซึ่งบริษัทเอกชนได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐในด้านสิทธิประโยชน์ทางภาษีและมาตรการการรับประกันราคาจากรัฐบาล ซึ่งสำนักงานพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (DEDE) (2563) ได้ให้การสนับสนุนทางการเงินและสิทธิประโยชน์ทางภาษี เช่น การให้เงินสนับสนุนเบื้องต้นและการลดหย่อนภาษีให้กับบริษัทเอกชนที่ลงทุนในพลังงานแสงอาทิตย์ เพื่อกระตุ้นการลงทุนในโครงการพลังงานทดแทน (กระทรวงพลังงาน, 2562) ส่วนบริษัทเอกชนต่างๆ เช่น บริษัท โซลาร์ ฟาร์ม และ บริษัท พลังงานสะอาด ได้ร่วมมือกับรัฐบาลในการลงทุนโครงการ Solar Farm ขนาดใหญ่ โดยบริษัทเหล่านี้จะเป็นผู้ดำเนินการติดตั้งแผงพลังงานแสงอาทิตย์และดำเนินการผลิตไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายให้กับภาครัฐ (Tung & Phong, 2019)

(2) โครงการพลังงานแสงอาทิตย์ในครัวเรือน (Rooftop Solar)

ในโครงการ Rooftop Solar ที่ภาครัฐส่งเสริมให้ครัวเรือนต่างๆ ติดตั้งแผงพลังงานแสงอาทิตย์ที่หลังคาบ้าน ภาครัฐจะให้สิทธิประโยชน์ในการซื้อไฟฟ้าที่เกินจากการใช้งานภายในบ้านคืนให้กับระบบกริดไฟฟ้า (ผ่านการใช้ระบบ Net Metering) ในขณะที่ภาคเอกชนมีบทบาทในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์และติดตั้งแผงพลังงานแสงอาทิตย์ (สำนักงานพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน, 2563) โดยรัฐบาลไทยมีการออกนโยบายและให้การสนับสนุนทางการเงิน เช่น การให้เงินอุดหนุนบางส่วนสำหรับการติดตั้งแผงโซลาร์เซลล์ในครัวเรือน และการจัดตั้งโปรแกรม Net Metering ที่ช่วยให้ผู้ใช้ไฟฟ้าสามารถขายไฟฟ้าที่เหลือจากการใช้พลังงานแสงอาทิตย์คืนให้กับภาครัฐและบริษัทเอกชน (กระทรวงพลังงาน, 2562) เช่น Siam Solar Energy และ Solar Tron จะเป็นผู้จัดจำหน่ายและติดตั้งแผงพลังงานแสงอาทิตย์ รวมถึงให้บริการหลังการขาย เช่น การดูแลระบบให้สามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Tung & Phong, 2019)

(3) โครงการเมืองอัจฉริยะ (Smart City)

ในกรณีของ โครงการเมืองอัจฉริยะที่มีการนำเทคโนโลยี IoT (Internet of Things) มาปรับใช้ในการบริหารจัดการเมือง โดยภาครัฐและภาคเอกชนร่วมมือในการพัฒนาโครงการนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้พลังงานและการจัดการทรัพยากรในเมือง ตัวอย่างเช่น โครงการเมืองอัจฉริยะของจังหวัดเชียงใหม่ ที่นำเทคโนโลยี IoT มาประยุกต์ใช้ในการจัดการจราจร และการใช้พลังงานในอาคารสาธารณะ (Tung & Phong, 2019) ซึ่งภาครัฐสนับสนุนโครงการผ่านการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการออกมาตรการที่สนับสนุนการใช้เทคโนโลยีในเมือง (กระทรวงพลังงาน, 2562) ในส่วนของภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเทคโนโลยีและโซลูชัน IoT เช่น การติดตั้งเซ็นเซอร์สำหรับตรวจจับการจราจรและการใช้พลังงานในอาคารสาธารณะ การร่วมมือกันนี้ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรและลดผลกระทบจากการใช้พลังงาน (สำนักงานพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน, 2563)

โครงการพลังงานแสงอาทิตย์ในประเทศไทยและโครงการเมืองอัจฉริยะ เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการประสานงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ในการส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน ผ่านการแบ่งบทบาทและความรับผิดชอบที่ชัดเจน ภาครัฐทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย สนับสนุนทางการเงิน และให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ ขณะที่ภาคเอกชนดำเนินการในเชิงปฏิบัติการ เช่น การลงทุนในเทคโนโลยีและการติดตั้งระบบพลังงานทดแทน ทั้งสองฝ่ายร่วมมือกัน เพื่อสร้างผลลัพธ์ที่ยั่งยืนและเป็นประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจในระยะยาว

สรุปได้ว่า แนวคิดแบบสองชั้นเป็นกรอบการวิเคราะห์ที่สำคัญในการศึกษาการจัดการระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยมุ่งเน้นการแบ่งบทบาทและความรับผิดชอบของทั้งสองฝ่ายอย่างชัดเจน ซึ่งภาครัฐมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและสร้างกรอบการดำเนินงานที่สนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน ขณะที่ภาคเอกชนทำหน้าที่ในการนำแนวคิดเหล่านั้นไปสู่การปฏิบัติจริง เช่น การลงทุนในเทคโนโลยีที่ยั่งยืนและการเสริมสร้างความรับผิดชอบต่อสังคม การประสานงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้นและสามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาว แนวคิดนี้เน้นความสำคัญของการร่วมมือและการกระจายบทบาทที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การพัฒนาสามารถเกิดขึ้นได้อย่างสมดุลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

2.2 แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)

แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่เกิดขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 เพื่อตอบสนองต่อความท้าทายในการบริหารภาครัฐที่เพิ่มขึ้นในยุคโลกาภิวัตน์และการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี โดยได้รับอิทธิพลจากหลักการบริหารธุรกิจในภาคเอกชนและมุ่งเน้นการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารภาครัฐ โดยลดบทบาทของรัฐในการให้บริการสาธารณะและส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมมากขึ้น (Hood, 1991) หลักการสำคัญของ NPM ได้แก่ การมุ่งเน้นผลลัพธ์ ซึ่งเน้นการวัดผลลัพธ์มากกว่ากระบวนการ โดยใช้ตัวชี้วัดประสิทธิภาพ เพื่อประเมินผลงานของหน่วยงานภาครัฐแทนการเน้นปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด (Osborne & Gaebler, 1992) การกระจายอำนาจที่สนับสนุน

การตัดสินใจไปยังหน่วยงานระดับล่างเพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นและความรวดเร็วในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และช่วยลดความล่าช้าในการตัดสินใจ การส่งเสริมการแข่งขันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนในการให้บริการสาธารณะ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุน รวมถึงการนำเทคโนโลยีมาใช้ โดยเฉพาะการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานภาครัฐ และการบริหารแบบลูกค้าเป็นศูนย์กลางที่มองประชาชนเป็น “ลูกค้า” ของภาครัฐ ซึ่งต้องให้บริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว (Pollitt & Bouckaert, 2017)

แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ มีทั้งข้อดีและข้อจำกัดที่ควรพิจารณา โดยข้อดีหลักของ NPM คือ การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารภาครัฐ ผ่านการนำหลักการบริหารจากภาคเอกชนมาใช้ เช่น การมุ่งเน้นผลลัพธ์และการแข่งขัน ซึ่งช่วยให้ภาครัฐสามารถลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะได้อย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ NPM ยังส่งเสริมการกระจายอำนาจ ซึ่งช่วยเพิ่มความยืดหยุ่นและความรวดเร็วในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน อีกทั้งการนำเทคโนโลยีมาใช้อังยังช่วยปรับปรุงกระบวนการทำงานและเพิ่มความสะดวกสบายให้กับประชาชนผ่านระบบ E-Government อย่างไรก็ตาม NPM ก็มีข้อจำกัดที่สำคัญ เช่น การเน้นผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจและประสิทธิภาพมากเกินไป จนอาจจะละเลยมิติทางสังคมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน นอกจากนี้ การลดบทบาทของรัฐในการให้บริการสาธารณะอาจนำไปสู่การลดทอนความรับผิดชอบของรัฐในการดูแลประชาชน โดยเฉพาะในด้านสวัสดิการสังคมและบริการพื้นฐานที่จำเป็น อีกทั้งการแปรรูปบริการสาธารณะให้ภาคเอกชน อาจนำไปสู่การเพิ่มต้นทุนและลดคุณภาพบริการ หากขาดการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น แม้ว่า NPM จะมีข้อดีในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารภาครัฐ แต่ก็จำเป็นต้องพิจารณาข้อจำกัดและปรับใช้แนวคิดนี้อย่างระมัดระวัง เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างครบถ้วนและยั่งยืน (Mansouri et al., 2022)

สรุปได้ว่า แนวคิด NPM มีส่วนสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะในด้านการบริหารทรัพยากรและการให้บริการสาธารณะ แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนแบบสองชั้นสามารถนำหลักการของ NPM มาประยุกต์ใช้เพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ตัวอย่างเช่น การใช้หลักการมุ่งเน้นผลลัพธ์และการแข่งขันของ NPM สามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและพลังงานหมุนเวียน

2.3 แนวคิดการบริหารการปกครอง (Governance)

แนวคิดการบริหารการปกครอง ได้รับความสนใจมากขึ้นในวงการวิชาการและการปฏิบัติการในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา โดยมีจุดมุ่งหมายในการจัดการปัญหาสังคมและการพัฒนานโยบายที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ในอดีต การบริหารงานของรัฐบาลมักจะเน้นที่บทบาทของรัฐบาลเป็นหลัก ซึ่งมักจะเป็นการตัดสินใจที่มาจากส่วนกลาง

แต่ในปัจจุบัน การบริหารการปกครองเน้นการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินนโยบายต่างๆ การเปลี่ยนแปลงนี้เกิดจากความจำเป็นที่ต้องเผชิญกับปัญหาที่ซับซ้อนและไม่สามารถแก้ไขได้ ด้วยการกระทำของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว (Rhodes, 1997) ตัวอย่างเช่น ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม หรือปัญหาทางสังคมที่มักมีผลกระทบข้ามเขตแดน หรือมีความหลากหลายของผลประโยชน์ ที่ต้องได้รับการพิจารณา

หลักการสำคัญของการบริหารการปกครอง ได้แก่ ความโปร่งใส ซึ่งหมายถึง การเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของภาครัฐและองค์กรต่างๆ ให้กับประชาชน เพื่อให้สามารถตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ยังมีความรับผิดชอบที่หมายถึง การที่หน่วยงานต่างๆ จะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำและผลลัพธ์ จากการดำเนินงาน ซึ่งช่วยให้มั่นใจได้ว่าผลประโยชน์ของประชาชนจะได้รับการดูแลอย่างเป็นธรรมและการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการทำให้ทุกภาคส่วนในสังคมสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินนโยบายต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตของพวกเขา การมีส่วนร่วมนี้ไม่เพียงแต่ช่วยเพิ่มความชอบธรรมในการตัดสินใจ แต่ยังส่งเสริมความเข้าใจร่วมและการแก้ปัญหาที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น (Pierre & Peters, 2000)

การบริหารการปกครองในแนวคิดนี้อาจประสบปัญหาความขัดแย้งหรือความไม่ลงรอยกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะเมื่อมีผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน หรือเมื่อการประสานงานไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้ การแก้ไขปัญหาจึงต้องใช้กลไกที่สามารถส่งเสริมการประสานงานระหว่างภาคส่วนต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การสร้างช่องทางการสื่อสารที่เปิดเผยและการพัฒนากระบวนการที่โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ (Kooiman, 2003) เมื่อพิจารณาในบริบทของการพัฒนาที่ยั่งยืน แนวคิด Governance ได้รับการเชื่อมโยงกับแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนแบบสองชั้น ซึ่งมุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน แนวคิดนี้เน้นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ไม่เพียงแต่เน้นที่การเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ยังคำนึงถึงการรักษาความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการเสริมสร้างความยั่งยืนทางสังคม (Cheng et al., 2021) การพัฒนาที่ยั่งยืนแบบสองชั้นนี้จึงไม่เพียงแต่เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชนเท่านั้น แต่ยังส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอนของกระบวนการพัฒนา ทั้งในด้านการวางแผน การตัดสินใจและการดำเนินการ เพื่อลดความเสี่ยงของการละเลยผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการพัฒนาและสร้างการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืนในระยะยาว

สรุปได้ว่า แนวคิดการบริหารการปกครอง มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินนโยบายสาธารณะ โดยไม่จำกัดเฉพาะภาครัฐ แต่รวมถึงภาคเอกชนและภาคประชาสังคมด้วย การบริหารการปกครองนี้เน้นหลักการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วม ซึ่งช่วยให้การบริหารมีความยืดหยุ่น และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม การบริหารการปกครอง

อาจประสบปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาคส่วนต่างๆ หากขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนถือเป็นส่วนสำคัญของแนวคิดนี้ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืนในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

2.4 แนวคิดความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice)

แนวคิดความเป็นธรรมทางสังคมมุ่งเน้นการสร้าง ความเท่าเทียมและความเป็นธรรมในสังคม โดยเฉพาะในการกระจายทรัพยากรและโอกาสอย่างเท่าเทียม แนวคิดนี้มีรากฐานมาจากทฤษฎีของ John Rawls (Rawls, 1971) ซึ่งเสนอหลักการสำคัญสองประการ ได้แก่ หลักการเสรีภาพ ที่เน้นการให้เสรีภาพแก่ทุกคนในการดำเนินชีวิตของตนเอง และหลักการความแตกต่างที่เน้นการช่วยเหลือผู้ที่ด้อยโอกาสในสังคม เพื่อให้ทุกคนมีโอกาสที่เท่าเทียมในการเข้าถึงทรัพยากรและโอกาสต่างๆ ซึ่งแนวคิดความเป็นธรรมทางสังคมมีความสำคัญในการพัฒนานโยบายสาธารณะที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม การพัฒนาเชิงสังคมต้องคำนึงถึงการกระจายทรัพยากรอย่างยุติธรรมเพื่อให้ทุกภาคส่วนของสังคมได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียม (Sen, 2009) นอกจากนี้ แนวคิดนี้ยังส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ เพื่อให้ผลประโยชน์ถูกกระจายอย่างเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม (Fraser, 2008) แนวคิดความเป็นธรรมทางสังคม มีบทบาทสำคัญในแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนแบบสองชั้น โดยเฉพาะในการสร้างสังคมที่เท่าเทียมและยุติธรรม ซึ่งการพัฒนาอย่างยั่งยืนต้องคำนึงถึงการกระจายทรัพยากรและโอกาสอย่างเป็นธรรมในทุกภาคส่วนของสังคม เพื่อให้ทุกคนสามารถเข้าถึงทรัพยากรและมีโอกาสในการพัฒนาอย่างเท่าเทียม (Liu et al., 2019)

สรุปได้ว่า แนวคิดความเป็นธรรมทางสังคม มุ่งเน้นการสร้าง ความเท่าเทียมและความเป็นธรรมในสังคม โดยเฉพาะในการกระจายทรัพยากรและโอกาส หลักการสำคัญของแนวคิดนี้ได้แก่ หลักการเสรีภาพและหลักการความแตกต่างที่เน้นการให้โอกาสที่เท่าเทียม และการช่วยเหลือผู้ที่ด้อยโอกาสในสังคม แนวคิดนี้ช่วยในการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ลดความเหลื่อมล้ำและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ โดยเชื่อมโยงกับแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนแบบสองชั้น โดยมุ่งสร้างสังคมที่เท่าเทียมและยุติธรรมผ่านการกระจายทรัพยากรและโอกาสอย่างเป็นธรรม เพื่อให้ทุกภาคส่วนในสังคมได้รับประโยชน์และมีโอกาสในการพัฒนา

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ทฤษฎีการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Theory) ได้รับการพัฒนาโดยคณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (WCED) ในปี ค.ศ. 1987 ซึ่งเป็นแนวคิดที่เน้นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการพัฒนาเศรษฐกิจในลักษณะที่ไม่ส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมในระยะยาว การพัฒนาอย่างยั่งยืน จึงต้องมีการพิจารณาในสามมิติ คือ มิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องได้รับการพัฒนาควบคู่กันไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน (Brundtland Commission, 1987) การวัดผลการพัฒนา

อย่างยั่งยืนสามารถทำได้โดยใช้เกณฑ์ที่สามารถประเมินได้ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างของเกณฑ์ที่ใช้ในการวัดการพัฒนาที่ยั่งยืน ได้แก่ ดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index: HDI) ดัชนีนี้เป็นตัวชี้วัดที่ใช้ประเมินระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยพิจารณาจากค่าเฉลี่ยของอายุขัย ค่าเฉลี่ยของการศึกษา และรายได้ประชาชาติและดัชนีการพัฒนายั่งยืน ซึ่งได้รับการกำหนดโดยองค์การสหประชาชาติ เพื่อให้ประเทศสมาชิกมุ่งสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในด้านต่างๆ เช่น การขจัดความยากจน การส่งเสริมการศึกษาและสุขภาพ และการปกป้องสิ่งแวดล้อม

นโยบายสาธารณะในหลายประเทศ มีการปรับแนวทางเพื่อรองรับการพัฒนาที่ยั่งยืน เช่น การส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียน การส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องสิ่งแวดล้อม การประยุกต์ใช้นโยบายดังกล่าวมีผลโดยตรงต่อภาคเอกชนที่ต้องปรับตัวตามเงื่อนไขใหม่ที่มุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sachs, 2015) ภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยการกำหนดนโยบายและกลไกที่สนับสนุนการลดความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และสร้างความมั่นคงในทุกมิติ โดยเน้นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม ภาครัฐส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนา ทั้งในรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็น การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม นอกจากนี้ ยังสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจผ่านการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมพลังงานหมุนเวียน การพัฒนาทักษะแรงงาน และการสนับสนุนธุรกิจที่มีแนวทางการดำเนินงานที่ยั่งยืน ในด้านสังคม ภาครัฐให้ความสำคัญกับการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนผ่านการจัดบริการด้านการศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการสังคม รวมถึงการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมด้วยนโยบายที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมและความยุติธรรม พร้อมกันนี้ยังให้ความสำคัญกับการปกป้องและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมผ่านการจัดการมลพิษ การรักษาความหลากหลายทางชีวภาพและการส่งเสริมวิถีชีวิตที่สอดคล้องกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยทั้งหมดนี้ดำเนินการภายใต้กรอบของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อให้มั่นใจว่าทุกภาคส่วนได้รับประโยชน์และไม่ถูกทอดทิ้งไว้เบื้องหลัง (ประเสริฐ ปอนถิ่น, นพตณ ปัญญาวิรัตน์, อภิรมย์ สีดาคำ, และทิพาภรณ์ เยสุวรรณ์, 2567)

การพัฒนาอย่างยั่งยืนมีผลลัพธ์ที่สำคัญในหลายด้าน โดยเฉพาะในการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน ภาครัฐและเอกชนสามารถร่วมมือกันในการลงทุนในพลังงานทดแทน ซึ่งช่วยลดต้นทุนพลังงานและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (Fleta-Asín & Muñoz, 2021) นอกจากนี้ โครงการพัฒนาอย่างยั่งยืน เช่น การใช้พลังงานทดแทน การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น โครงการพลังงานลม และพลังงานแสงอาทิตย์ที่ภาครัฐและเอกชนร่วมมือกันสามารถผลิตพลังงานสะอาดและลดการปล่อย CO₂ ได้ (Liu et al., 2019) การจัดการภาครัฐและเอกชนยังสามารถสร้างสังคมที่ยั่งยืนและลดความยากจนผ่านโครงการต่างๆ เช่น การพัฒนาการเกษตรที่ยั่งยืน ซึ่งช่วยให้เกษตรกรสามารถเพิ่มผลผลิตและรายได้ในระยะยาว (López et al., 2021) นอกจากนี้ ยังช่วยเพิ่มความโปร่งใสและการบริหารจัดการที่ดีผ่านการกำหนดมาตรการและกฎระเบียบ

ที่ชัดเจน ซึ่งช่วยเสริมสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนและภาคธุรกิจในการดำเนินงาน การมีความสัมพันธ์และการพึ่งพาซึ่งกันและกัน มีองค์ประกอบที่เชื่อมโยงกัน เช่น หน่วยงาน ภาครัฐและภาคเอกชนที่ทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วม ลักษณะสำคัญของระบบ ได้แก่ การเชื่อมโยงระหว่างส่วนต่างๆ ระบบประกอบด้วยองค์ประกอบที่เชื่อมโยงกันอย่างมีแบบแผน เช่น การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในระดับชาติ องค์กรของรัฐอาจกำหนดเป้าหมาย ด้านสิ่งแวดล้อม ขณะที่ภาคเอกชนสนับสนุนด้วยนวัตกรรมและเทคโนโลยี โดยการทำงาน ร่วมกันนี้ช่วยลดความสูญเสียและเพิ่มผลผลิต การทำงานร่วมกัน องค์กรต่างๆ ในระบบ สามารถร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อน การส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนา ที่ยั่งยืน รวมถึงการสร้างกลไกสนับสนุนจากภาครัฐและนโยบายสาธารณะ เพื่อส่งเสริม ความยั่งยืนในระยะยาว การบูรณาการอย่างยั่งยืนในระบบเศรษฐกิจและสังคม เป็นกุญแจ สำคัญในการตอบสนองต่อความท้าทายของโลกในอนาคต (หนึ่งฤทัย ชานูสิทธิ์ และคณะ, 2567)

ตัวอย่างการประยุกต์ใช้แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศไทย สามารถพบได้ ในโครงการการจัดการขยะในเมืองเชียงใหม่ ซึ่งเป็นตัวอย่างของความร่วมมือระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชนในการลดปริมาณขยะและเพิ่มการรีไซเคิลอย่างยั่งยืน ภาครัฐได้กำหนดนโยบาย และกฎหมายที่สนับสนุนการลดขยะและการจัดการขยะอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การกำหนด มาตรฐานการแยกขยะในบ้านเรือนและการสนับสนุนโครงการรีไซเคิล ในขณะที่ภาคเอกชน เช่น บริษัท Thai ECO Recycling Co., Ltd. ได้ลงทุนในเทคโนโลยีและเครื่องจักรสำหรับ การคัดแยกขยะอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการพัฒนาแอปพลิเคชันสำหรับติดตามข้อมูล การทิ้งขยะในพื้นที่ต่างๆ โดยมีระบบการแยกขยะอัตโนมัติและการรีไซเคิลที่ช่วยเพิ่มสัดส่วน การรีไซเคิลในเมืองเชียงใหม่ ผลลัพธ์ที่ได้จากความร่วมมือนี้คือ การลดปริมาณขยะที่ถูกทิ้ง ในหลุมฝังกลบ และการเพิ่มอัตราการรีไซเคิลขยะในเมือง โดยในปีที่ผ่านมา อัตราการรีไซเคิล ของเชียงใหม่เพิ่มขึ้นร้อยละ 25 ซึ่งช่วยลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสร้างความยั่งยืน ในระยะยาว การพัฒนายุทธศาสตร์ร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนในโครงการนี้ช่วยเพิ่ม ประสิทธิภาพการจัดการขยะและลดความขัดแย้งผ่านการวิเคราะห์ห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain Analysis) ที่ทำให้แต่ละฝ่ายสามารถระบุจุดที่สามารถเพิ่มมูลค่าและลดต้นทุนได้อย่าง มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การสร้างกรอบความร่วมมือที่ชัดเจนและการสื่อสารที่โปร่งใส ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนยังเป็นกุญแจสำคัญในการลดความขัดแย้งและสร้างความ ไว้วางใจที่ยั่งยืน (สำนักงานสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงใหม่, 2564)

สรุปได้ว่า การจัดการภาครัฐและเอกชนสามารถสร้างผลลัพธ์ที่ยั่งยืนทั้งในด้าน เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสังคม โดยมีการใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ การร่วมมือระหว่าง ภาครัฐและเอกชนในโครงการพัฒนาอย่างยั่งยืนช่วยเสริมสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน และช่วยลดความยากจน รวมถึงส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและการสร้างสังคมที่มีคุณภาพ

2.6 แนวคิดการจัดการภาครัฐและเอกชนเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นแนวทางที่มีจุดมุ่งหมายในการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของคนในปัจจุบัน โดยไม่ทำให้เกิดผลกระทบต่อความสามารถในการตอบสนองความต้องการในอนาคต แนวคิดการจัดการภาครัฐและเอกชนเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงมีความสำคัญในการสร้างสมดุลระหว่างการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการดูแลสังคมในระยะยาว แนวคิดการจัดการภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships: PPP) ในการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีบทบาทสำคัญในการสร้างผลลัพธ์ที่ยั่งยืนทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยการรวมทรัพยากรและความเชี่ยวชาญจากทั้งภาครัฐและเอกชนในการดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่รองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว ขณะเดียวกันก็ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืน หลักการจัดการภาครัฐและเอกชนเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ได้แก่ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ยั่งยืน เช่น ระบบขนส่งมวลชนที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานทดแทน หรือการพัฒนากระบวนการรักษาความสมดุลของสิ่งแวดล้อมในระยะยาว (López et al., 2021)

การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพถือเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ภาครัฐสามารถออกมาตรการส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทนและเทคโนโลยีที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ขณะที่ภาคเอกชนสามารถลงทุนในเทคโนโลยีที่ช่วยประหยัดพลังงานและลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Fleta-Asín & Muñoz, 2021) นอกจากนี้ ยังมีการส่งเสริมความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและโครงการพัฒนา ซึ่งช่วยสร้างความไว้วางใจและความโปร่งใสในการจัดการทรัพยากรและบริหารโครงการต่างๆ และช่วยลดความขัดแย้งในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ (นิตยา โพธิ์นอก, อริย์ธัช บุญถึง, และดวงจันทร์ ศิริรักษ์โสภณ, 2566) การสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการทรัพยากรและการดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ (สำนักงานกฤษฎีกา สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2565) โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความไว้วางใจระหว่างภาครัฐและประชาชน โดยเฉพาะในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผนจนถึงการติดตามประเมินผล จะช่วยลดความขัดแย้งและสร้างการยอมรับจากทุกภาคส่วน (พรเทพ นามกร, สุปรานี ธรรมพิทักษ์, และพงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต, 2562) รวมถึงการส่งเสริมการลงทุนในนวัตกรรมและเทคโนโลยีที่ยั่งยืน เช่น เทคโนโลยีการจัดการขยะ การใช้พลังงานทดแทน หรือเทคโนโลยีการเกษตรที่ยั่งยืนช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มและตอบสนองต่อความต้องการในอนาคต โครงการพลังงานสะอาดที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐและเอกชนสามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและเสริมสร้างการพัฒนาในภาคการผลิตและการใช้พลังงาน ในขณะเดียวกันยังช่วยลดความยากจน และเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐาน เช่น การศึกษาและสุขภาพ โดยการลงทุนในโครงการที่สนับสนุนชุมชนและสร้างงาน การร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน สามารถนำไปสู่การดำเนินงานที่มีผลกระทบอย่างยั่งยืนในหลายๆ ด้าน เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานทดแทน การพัฒนาการเกษตรที่ยั่งยืน และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Liu et al., 2019) เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชน

ในกระบวนการพัฒนาย่างยั่งยืนยังเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความโปร่งใสและเป็นเครื่องมือในการลดความขัดแย้ง

สรุปได้ว่า การจัดการภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาย่างยั่งยืนไม่เพียงแต่ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว แต่ยังส่งผลดีต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม โดยการร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และการลงทุนในเทคโนโลยีที่ยั่งยืนจะช่วยสร้างความสมดุลที่ยั่งยืนในทุกๆ ด้าน การมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนและการมีความโปร่งใสในการบริหารจัดการจะทำให้การพัฒนาย่างยั่งยืนเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.7 องค์ความรู้เกี่ยวกับการใช้แนวคิดสองชั้น (Two-Tier Concept)

องค์ความรู้เกี่ยวกับการใช้แนวคิดสองชั้นนั้นมีการพัฒนาและนำไปใช้ในงานวิชาการค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในสาขาการจัดการความรู้ การศึกษา และการพัฒนาทักษะ ซึ่งแนวคิดสองชั้นที่แบ่งความรู้เป็นความรู้โดยนัย (Tacit Knowledge) และความรู้ชัดแจ้ง (Explicit Knowledge) ได้รับการยอมรับและนำมาใช้อย่างแพร่หลาย งานวิชาการหลายชิ้นนำแนวคิดนี้ไปประยุกต์ใช้ในการออกแบบกระบวนการเรียนรู้ การสร้างองค์ความรู้ และการพัฒนาชุดฝึกอบรม เช่น การจัดการเรียนรู้แบบสร้างองค์ความรู้ (Constructionism) ที่ส่งเสริมให้ผู้เรียนได้สร้างความรู้ด้วยตนเองผ่านการปฏิสัมพันธ์และการลงมือทำจริง นอกจากนี้ ยังมี การประยุกต์ใช้ในบริบทของการพัฒนาทักษะและการบริหารการศึกษา ที่เน้นการถ่ายทอดความรู้โดยนัยผ่านการฝึกอบรมและการสังเกตการณ์ รวมถึงการจัดการองค์ความรู้ในองค์กร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ สามารถสังเคราะห์องค์ความรู้ได้ดังนี้

(1) แนวคิดสองชั้นแบ่งความรู้ออกเป็น 2 ประเภทหลัก ได้แก่ ความรู้ที่ฝังลึกในตัวบุคคล ซึ่งเป็นความรู้ที่ไม่สามารถถ่ายทอดออกมาเป็นคำพูดหรือลายลักษณ์อักษรได้ง่าย เกิดจากประสบการณ์ ทักษะ ความเชื่อ และเจตคติส่วนบุคคล เช่น ทักษะการทำงานเฉพาะด้าน การคิดวิเคราะห์ และความชำนาญส่วนตัว โดยความรู้นี้ต้องอาศัยการเรียนรู้ผ่านการปฏิบัติและการมีปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น อีกประเภท คือความรู้ชัดแจ้ง ซึ่งเป็นความรู้ที่สามารถบันทึกและสื่อสารได้อย่างเป็นระบบผ่านเอกสาร คู่มือ รายงาน หรือสื่อดิจิทัล เช่น วิทยุ กระบวนการทำงาน นโยบาย หรือข้อมูลที่จัดเก็บในรูปแบบต่างๆ ทั้งสองประเภทของความรู้มีความสัมพันธ์และสามารถเปลี่ยนผ่านซึ่งกันและกันได้ผ่านกระบวนการเรียนรู้และการสื่อสารในองค์กรหรือสังคม

(2) โมเดล SECI (Socialization, Externalization, Combination, Internalization) ซึ่งพัฒนาโดย Nonaka และ Takeuchi เป็นกรอบแนวคิดที่อธิบายกระบวนการสร้างองค์ความรู้ใหม่จากความรู้สองชั้นอย่างเป็นระบบ โดยประกอบด้วย 4 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ (Socialization) ซึ่งเป็นการแบ่งปันความรู้ที่ฝังลึกผ่านประสบการณ์และปฏิสัมพันธ์ทางสังคม เช่น การประชุมหรือการระดมสมอง การสกัดความรู้เป็นความรู้ชัดแจ้ง (Externalization) คือ การแปลงความรู้ที่ฝังลึกในตัวบุคคลให้กลายเป็นความรู้ที่สามารถสื่อสารและบันทึกได้ผ่านการสนทนา การเขียน หรือการสร้างแผนภาพต่างๆ เพื่อให้ผู้อื่นเข้าใจและ

เรียนรู้ต่อได้ ขั้นตอนถัดไป คือการรวบรวมหรือผนวกความรู้ (Combination) ซึ่งเป็นการจัดหมวดหมู่และรวบรวมความรู้ขัดแย้งจากแหล่งต่างๆ มารวมกันเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ที่มีความสมบูรณ์และครอบคลุมมากขึ้น และสุดท้าย คือการประยุกต์ใช้ความรู้ขัดแย้ง (Internalization) โดยนำความรู้ที่ถูกสื่อสารและบันทึกไปปฏิบัติจริงจนกลายเป็นความรู้ฝังลึกในตัวบุคคล กระบวนการทั้งสี่ส่วนเวียนและเชื่อมโยงกันอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดการสร้างและพัฒนาองค์ความรู้ในองค์กรอย่างยั่งยืนและเป็นระบบ (สุนทร เทียนงาม, อารีย์ พรหมเล็ก, และอัญชลี สุวัฑฒน, 2557)

(3) แนวคิดสองชั้นได้รับการประยุกต์ใช้ในบริบทต่างๆ อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในการจัดการความรู้ในองค์กร ซึ่งช่วยเพิ่มประสิทธิภาพด้วยการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความรู้ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ (เพชรภรณ์ เหมกลาง และสุมาลี ชัยเจริญ, 2560) นอกจากนี้ แนวคิดนี้ยังถูกนำมาใช้ในการเรียนรู้และพัฒนาทักษะที่เน้นการสร้างองค์ความรู้ใหม่ผ่านการปฏิบัติจริงและการมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคม เพื่อให้ผู้เรียนได้ลงมือทำและแลกเปลี่ยนประสบการณ์อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งในการออกแบบสิ่งแวดล้อมการเรียนรู้ที่ผสมผสานแนวคิดสองชั้น เพื่อส่งเสริมการคิดวิเคราะห์และการสร้างความรู้ของผู้เรียนอย่างลึกซึ้ง ในแง่ของระดับความรู้และการพัฒนา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2550) แนวคิดสองชั้นยังแบ่งองค์ความรู้ออกเป็นระดับต่างๆ ได้แก่ รู้ว่า (Know-what) รู้วิธีการ (Know-how) รู้เหตุผล (Know-why) และใส่ใจกับเหตุผล (Care-why) ซึ่งสะท้อนความลึกซึ้งและการประยุกต์ใช้ความรู้ในระดับสูง ทำให้แนวคิดนี้มีความยืดหยุ่นและครอบคลุมในการส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาทั้งในองค์กรอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน แนวคิดนี้มีการนำไปประยุกต์ใช้ในการจัดการความรู้และการพัฒนา โดยใช้กรอบแนวคิดที่เชื่อมโยงกับการสร้างองค์ความรู้ใหม่และการจัดการความรู้ในองค์กร (อิทธิ พิศาลวานิช, 2565) รวมถึงแผนยุทธศาสตร์การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลที่เน้นการสร้างสังคมนวัตกรรมและการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการแลกเปลี่ยนความรู้และนวัตกรรม สะท้อนการนำแนวคิดสองชั้นไปใช้ในบริบทการจัดการความรู้และการพัฒนาทักษะ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพองค์กรอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ (สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง, 2565)

จากการศึกษาแนวคิดข้างต้น สรุปได้ว่า แนวคิดสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน ได้แก่ แนวคิดแบบสองชั้นในการจัดการภาครัฐและเอกชน แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (NPM) แนวคิดการบริหารการปกครอง แนวคิดความเป็นธรรมทางสังคม และแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งล้วนมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนแบบสองชั้น ซึ่งแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในขณะที่แนวคิดการบริหารการปกครองสร้างกรอบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน เพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน ส่วนแนวคิดความเป็นธรรมทางสังคมช่วยสร้างความเท่าเทียมและความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนั้น แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนแบบสองชั้น จึงเป็นกรอบแนวคิดที่บูรณาการหลักการจากแนวคิดต่างๆ ข้างต้น เพื่อสร้างความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพระหว่างภาครัฐและเอกชน และบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกมิติ

ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม สามารถสรุปข้อค้นพบจากการศึกษาเป็นโมเดลแบบสองชั้น ซึ่งจะแบ่งออกเป็น 2 ลำดับชั้นหลัก ดังนี้

ชั้นที่ 1 ชั้นนโยบายบทบาทของภาครัฐ ได้แก่

(1) กำหนดนโยบาย ภาครัฐมีหน้าที่ในการออกกฎหมายและกำหนดกรอบนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน เช่น การกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อมและการสนับสนุนพลังงานทดแทน

(2) สนับสนุนการลงทุน ภาครัฐสนับสนุนการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การลงทุนในระบบพลังงานสะอาดและโครงสร้างพื้นฐานที่ยั่งยืน

(3) การควบคุมและตรวจสอบ ภาครัฐต้องมีการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดเพื่อให้เกิดผลกระทบที่ดีต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม

ชั้นที่ 2 ชั้นการปฏิบัติบทบาทของภาคเอกชน ได้แก่

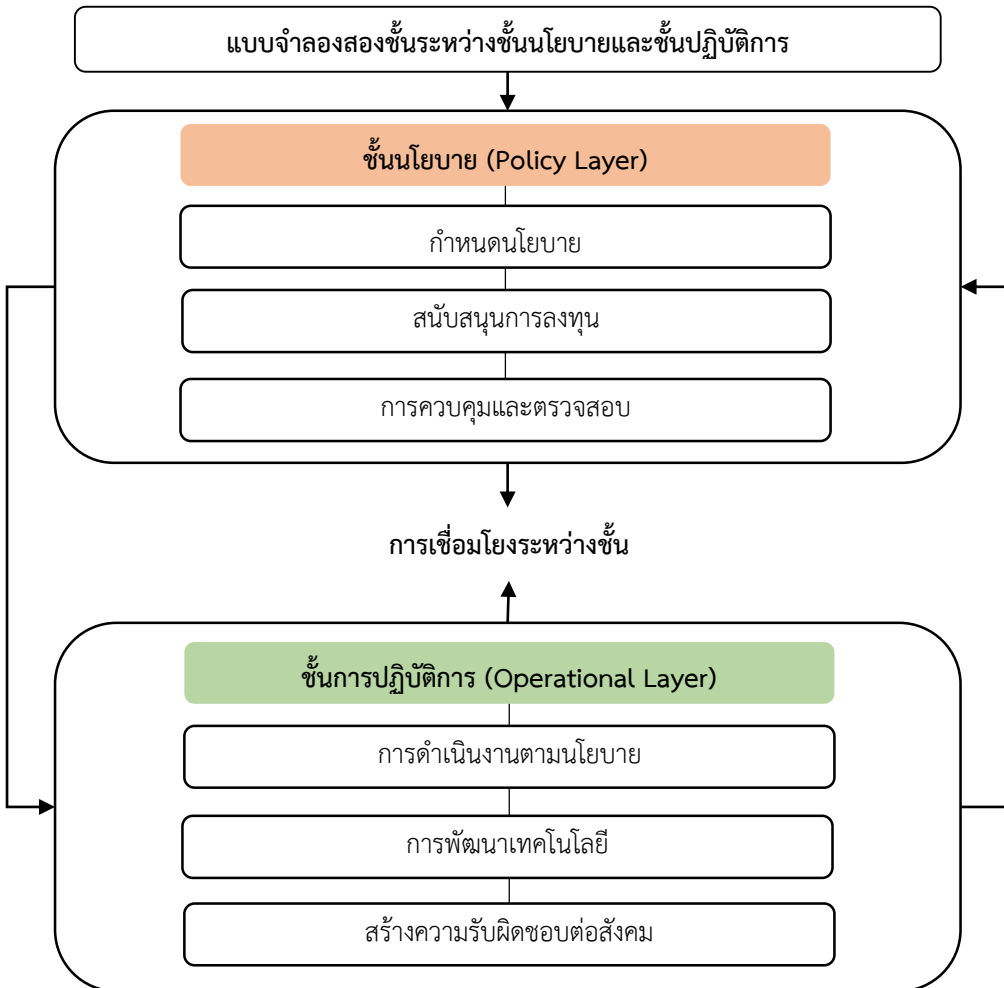
(1) การดำเนินงานตามนโยบาย ภาคเอกชนต้องนำแนวคิดที่กำหนดในชั้นนโยบายไปสู่การปฏิบัติจริง เช่น การลงทุนในเทคโนโลยีที่ยั่งยืนและการดำเนินโครงการด้านพลังงานทดแทน

(2) การพัฒนาเทคโนโลยี ภาคเอกชนมีบทบาทในการพัฒนาและใช้งานเทคโนโลยีที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เช่น ระบบพลังงานแสงอาทิตย์หรือเทคโนโลยีรีไซเคิล

(3) สร้างความรับผิดชอบต่อสังคม ภาคเอกชนต้องดำเนินการเพื่อสร้างประโยชน์ให้กับชุมชน เช่น การสนับสนุนโครงการการศึกษา หรือการจ้างงานในพื้นที่ชนบท

การเชื่อมโยงระหว่างชั้น การร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในทั้งสองชั้น จะช่วยให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ความรู้ และเทคโนโลยีระหว่างกัน ซึ่งช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการต่างๆ และผลักดันการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม แสดงได้ดังแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 แสดงโมเดลแบบสองชั้นระหว่างชั้นนโยบายและชั้นการปฏิบัติการ



ที่มา: ผู้วิจัย

จากโมเดลแบบสองชั้นระหว่างชั้นนโยบายและชั้นการปฏิบัติการ สามารถเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างแนวคิดแบบสองชั้นกับกับแนวคิดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในบริบทการบริหารภาครัฐและการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนี้

**ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบแนวคิดสองชั้นกับแนวคิดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในบริบทการบริหาร
ภาครัฐและการพัฒนาอย่างยั่งยืน**

ประเด็น เปรียบเทียบ	แนวคิดสองชั้น	การบริหารงาน ภาครัฐแนวใหม่	แนวคิดการ บริหารการ ปกครอง	แนวคิดความ เป็นธรรมทาง สังคม	แนวคิดการ พัฒนาอย่าง ยั่งยืน
แก่นของแนวคิด	แบ่งความรู้เป็น ความรู้ฝังลึก และ ความรู้ชัดแจ้ง เพื่อ จัดการและสร้าง องค์ความรู้ใหม่ และแบ่งออกเป็น ชั้นนโยบาย และ ชั้นการปฏิบัติการ	มุ่งเน้นเพิ่ม ประสิทธิภาพ และผลสัมฤทธิ์ ของภาครัฐ โดยใช้หลักการ บริหารแบบ ภาคเอกชน	เน้นการ บริหารงาน ราชการแบบ รวมศูนย์ มีระบบ กฎระเบียบและ สายบังคับบัญชา	เน้นความเสมอ ภาคและความ เป็นธรรมในการ กระจาย ทรัพยากรและ โอกาสในสังคม	มุ่งเน้นการ พัฒนาที่ ตอบสนองความ ต้องการปัจจุบัน โดยไม่ทำลาย โอกาสของ อนาคต
การจัดการ องค์ความรู้และ ข้อมูล	เน้นการแปลงและ แลกเปลี่ยนความรู้ เพื่อสร้าง นวัตกรรมและการ เรียนรู้	เน้นการใช้ข้อมูล และมาตรฐาน วัดผลเพื่อ ปรับปรุงการ บริการและ ประสิทธิภาพ	ใช้ข้อมูลและ กฎระเบียบเป็น ฐานในการ บริหารงานและ ควบคุม	เน้นการใช้ข้อมูล เพื่อวิเคราะห์ และแก้ไขปัญหา ความไม่เป็น ธรรม	ใช้ข้อมูลด้าน สิ่งแวดล้อม สังคม และ เศรษฐกิจเพื่อ วางแผนและ ประเมินผล
บทบาทของ ผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย	ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการ แลกเปลี่ยนความรู้ ในระดับบุคคล และองค์กร	เน้นการกระจาย อำนาจและเพิ่ม ความรับผิดชอบ ของหน่วยงาน และบุคลากร	เน้นบทบาทของ ข้าราชการและ ผู้บริหารใน ระบบราชการ แบบรวมศูนย์	เน้นการมีส่วนร่วม ของชุมชน และกลุ่ม เปราะบางเพื่อ ความเป็นธรรม	สนับสนุนการ มีส่วนร่วมของ ทุกภาคส่วนใน การพัฒนาอย่าง ยั่งยืน
การบริหารและ การตัดสินใจ	การตัดสินใจเกิด จากการ แลกเปลี่ยนและ การแปลงความรู้ ในหลายชั้น	การตัดสินใจเน้น ผลลัพธ์และ ประสิทธิภาพ มีการวัดผลและ การแข่งขัน	การตัดสินใจ ตามสายบังคับ บัญชาและ กฎระเบียบ	การตัดสินใจต้อง คำนึงถึงความ เป็นธรรมและ ผลกระทบทาง สังคม	การตัดสินใจต้อง สมดุลระหว่าง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม
เป้าหมายหลัก	สร้างองค์ความรู้ และนวัตกรรมเพื่อ พัฒนาองค์กรและ สังคม	ปรับปรุง ประสิทธิภาพ และคุณภาพการ บริการ สาธารณะ	บริหารราชการ ให้เป็นไปตาม กฎระเบียบและ นโยบาย	สร้างสังคมที่เท่า เทียมและเป็น ธรรม	พัฒนาทรัพยากร และสังคมอย่าง สมดุลและยั่งยืน

สรุปได้ว่า การวิเคราะห์เปรียบเทียบนี้ช่วยให้เห็นบริบทและขอบเขตของแนวคิดสองชั้นในบริบทการบริหารและการพัฒนาที่หลากหลาย พร้อมชี้ให้เห็นโอกาสในการบูรณาการแนวคิดสองชั้นเข้ากับแนวคิดอื่นๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความยั่งยืนของการบริหารจัดการภาครัฐและสังคมโดยรวม ซึ่งแนวคิดสองชั้นเป็นกรอบแนวคิดที่ครอบคลุมและเป็นระบบในการอธิบายและจัดการความรู้ ผ่านกระบวนการสร้างองค์ความรู้ที่ต่อเนื่องและเชื่อมโยงกันอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ยังสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในบริบทต่างๆ เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้และการพัฒนาองค์ความรู้ในองค์กรและสังคมได้อย่างยั่งยืน

2.8 ช่องว่างทางวิชาการ (Academic Gap)

(1) ขาดการทบทวนและสังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดสองชั้นอย่างครบถ้วน และเป็นระบบในเชิงวิชาการ ซึ่งทำให้ยังไม่มีภาพรวมที่ชัดเจนของการประยุกต์ใช้และพัฒนาทฤษฎีนี้ในบริบทต่างๆ

(2) ยังไม่มีการนำแนวคิดสองชั้นไปเชื่อมโยงหรือเปรียบเทียบกับแนวคิดอื่นๆ อย่างชัดเจนและเป็นระบบ เช่น การเปรียบเทียบเพื่อวิเคราะห์ความเหมือนและความแตกต่างกับแนวคิดทางปรัชญาหรือทฤษฎีการเรียนรู้อื่นๆ ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจบริบทและขอบเขตของแนวคิดสองชั้นได้ดียิ่งขึ้น

(3) ขาดการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ที่แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดและโอกาสในการพัฒนาแนวคิดสองชั้นทั้งในเชิงทฤษฎีและการปฏิบัติอย่างเป็นระบบ เช่น การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน และศักยภาพของแนวคิดนี้ในการนำไปใช้ในสาขาต่างๆ อย่างลึกซึ้งและครอบคลุม

ดังนั้น บทความนี้จึงมีบทบาทสำคัญในการเติมเต็มช่องว่างดังกล่าว ด้วยการเชื่อมโยงกรอบความคิดที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบและสังเคราะห์องค์ความรู้ที่มีอยู่ พร้อมทั้งนำเสนอการเปรียบเทียบแนวคิดสองชั้นกับแนวคิดอื่นๆ อย่างชัดเจน และวิเคราะห์เชิงวิพากษ์เพื่อเสนอแนวทางพัฒนาแนวคิดสองชั้นในอนาคตอย่างเป็นรูปธรรมและมีความต่อเนื่องทางวิชาการ ซึ่งจะช่วยยกระดับความเข้าใจและการประยุกต์ใช้แนวคิดนี้ในวงกว้าง พร้อมทั้งแสดงความคิดริเริ่มและคุณค่าทางวิชาการของงานวิจัยนี้ได้อย่างชัดเจน

3. สรุปผลการศึกษา

ผลการศึกษาที่สะท้อนให้เห็นถึงการประยุกต์ใช้แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในกรอบของการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยการบูรณาการแนวคิดแบบสองชั้น ซึ่งให้ความสำคัญกับการแบ่งบทบาทและความรับผิดชอบระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนอย่างชัดเจน เพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกมิติ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยภาครัฐมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย กฎหมาย การสนับสนุนการลงทุน และการสร้างกรอบการทำงานที่เอื้อต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ขณะเดียวกันภาคเอกชนมีบทบาทในการนำแนวคิดและนโยบายไปปฏิบัติจริง เช่น การลงทุนในเทคโนโลยีที่ยั่งยืน การพัฒนาโครงการด้านพลังงานทดแทน และการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการศึกษาได้แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในการประสานงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในโครงการ

ต่างๆ เช่น โครงการพลังงานสะอาดในประเทศไทย ที่ภาครัฐสนับสนุนการลงทุนในพลังงานทดแทน เช่น พลังงานแสงอาทิตย์และพลังงานลม ขณะที่ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการสร้างและติดตั้งโครงการเหล่านี้ นอกจากนี้ ยังมีการศึกษาโครงการจัดการขยะที่ภาครัฐกำหนดกรอบนโยบายสนับสนุนการรีไซเคิลและการจัดการขยะอย่างยั่งยืน โดยภาคเอกชนมีบทบาทในการพัฒนาเทคโนโลยีที่ใช้ในการแยกขยะและการจัดการขยะอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งไม่เพียงแต่ลดปริมาณขยะ แต่ยังเพิ่มอัตราการรีไซเคิลและช่วยลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อีกทั้งการศึกษาได้เน้นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนา ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการทรัพยากรและการดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่เพียงแต่ช่วยลดความขัดแย้ง แต่ยังสร้างความไว้วางใจระหว่างภาครัฐและประชาชน โดยเฉพาะในโครงการที่มีผลกระทบโดยตรงต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผนจนถึงการติดตามและประเมินผลช่วยเพิ่มความยั่งยืนและการยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง การศึกษาในครั้งนี้ไม่เพียงแต่ช่วยเสริมสร้างความเข้าใจในกรอบการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการจัดการภาครัฐและเอกชน แต่ยังให้ข้อเสนอแนะที่สำคัญเกี่ยวกับการใช้แนวคิดการบูรณาการระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างยั่งยืน ผลการศึกษานี้จึงมีคุณค่าทั้งในด้านการสร้างทฤษฎีและการประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ ซึ่งสามารถนำไปใช้ในการพัฒนานโยบายและการบริหารจัดการในบริบทของการพัฒนาอย่างยั่งยืนในอนาคต

4. อภิปรายผล

จากผลการศึกษาการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามแนวคิดแบบสองชั้นในการจัดการภาครัฐและเอกชนพบว่า แนวคิดแบบสองชั้นสามารถประยุกต์ใช้ในการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสามารถบูรณาการแนวคิดต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะในเรื่องของการบริหารการปกครอง ซึ่งผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า แนวคิดแบบสองชั้นที่แบ่งบทบาทอย่างชัดเจนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน การประสานงานและการร่วมมือระหว่างทั้งสองภาคส่วนช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมได้ โดยภาครัฐจะมีบทบาทในการกำหนดกรอบนโยบายและกฎหมายที่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน ขณะที่ภาคเอกชนจะรับผิดชอบในการนำแนวคิดเหล่านั้นไปสู่การปฏิบัติจริง เช่น การลงทุนในเทคโนโลยีที่ยั่งยืน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และการส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารการปกครองที่มีการมีส่วนร่วมจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เป็นกลไกที่สำคัญในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

ในส่วนของการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ผลการศึกษาพบว่า การแบ่งบทบาทระหว่างชั้นนโยบาย และชั้นการปฏิบัติการในแนวคิดแบบสองชั้น ภาครัฐมีบทบาทในการกำหนดทิศทางและกลยุทธ์การพัฒนา ในขณะที่ภาคเอกชนดำเนินการตามนโยบายที่กำหนด

โดยการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมเข้ามาใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบบริการสาธารณะ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารภาครัฐ สามารถนำมาใช้ร่วมกับแนวคิดแบบสองชั้นได้เป็นอย่างดี โดยการมุ่งเน้นผลลัพธ์และการแข่งขันจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานในภาครัฐ และการบริการสาธารณะ ในขณะที่การลดการพึ่งพาภาครัฐในบางด้านและส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจและการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด จะเป็นการผลักดันให้การพัฒนาอย่างยั่งยืนเกิดขึ้นจริง แนวคิด NPM ส่งเสริมการกระจายอำนาจและเพิ่มความยืดหยุ่นในการตัดสินใจภายในหน่วยงานภาครัฐ

ส่วนความเป็นธรรมทางสังคม ผลการศึกษาพบว่า แนวคิดแบบสองชั้นสามารถส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อบรรลุเป้าหมายนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยภาครัฐมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายที่ส่งเสริมความเป็นธรรมและความเท่าเทียม ขณะที่ภาคเอกชนมีบทบาทในการปฏิบัติตามนโยบายเหล่านั้นและช่วยสร้างโอกาสให้กับผู้ที่ด้อยโอกาสในสังคม เช่น การสนับสนุนโครงการการศึกษา การจ้างงานในพื้นที่ชนบท หรือการลงทุนในโครงการที่ส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนในชุมชน ในขณะที่ความเป็นธรรมทางสังคมมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมความยั่งยืนในสังคม โดยเฉพาะการกระจายโอกาสและทรัพยากรอย่างยุติธรรม ซึ่งการพัฒนาที่มุ่งเน้นความเสมอภาคและลดความเหลื่อมล้ำเป็นหลักการที่สำคัญในแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สรุปการศึกษาการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามแนวคิดแบบสองชั้นในการจัดการภาครัฐและเอกชน ซึ่งชี้ให้เห็นว่า แนวคิดแบบสองชั้นมีความสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารการปกครอง การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่และแนวคิดความเป็นธรรมทางสังคมอย่างชัดเจน โดยการบูรณาการแนวคิดเหล่านี้อย่างร่วมกันทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่สมดุลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในทั้งสองชั้นช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมได้อย่างยั่งยืน

5. ข้อเสนอแนะ

(1) สถาบันการศึกษาและหน่วยงานวิจัยควรส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยที่มุ่งเน้นการใช้แนวคิดการจัดการแบบสองชั้นในบริบทที่หลากหลาย ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เพื่อให้ได้ข้อมูลและองค์ความรู้ที่ครอบคลุมและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน งานวิจัยเหล่านี้จะช่วยพัฒนานโยบายและกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยควรสนับสนุนการวิจัยเชิงปฏิบัติที่เชื่อมโยงทฤษฎีกับการประยุกต์ใช้จริง รวมถึงการศึกษากฎตัวอย่างจากองค์กรภาครัฐและเอกชนที่ประสบความสำเร็จ เพื่อสร้างแนวทางที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมในการบริหารจัดการความรู้และทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนควรพัฒนากลไกและเครื่องมือในการประเมินผลความสำเร็จของความร่วมมือเหล่านี้อย่างเป็นระบบและ

ต่อเนื่อง โดยใช้ตัวชี้วัดที่ชัดเจนและครอบคลุมทั้งด้านประสิทธิภาพ กระบวนการทำงาน และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น รวมถึงการประเมินความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้สามารถปรับปรุงกระบวนการทำงานอย่างเหมาะสมและทันต่อสถานการณ์ นอกจากนี้ ควรสร้างกลไกการสื่อสารและการรายงานผลที่โปร่งใส เพื่อเสริมสร้างความไว้วางใจและความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนอย่างยั่งยืน

(3) ควรมีการจัดฝึกอบรมและกิจกรรมเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายในการทำงานร่วมกันอย่างชัดเจน โดยเน้นการพัฒนาทักษะการสื่อสาร การประสานงาน และการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน รวมถึงการสร้าง ความตระหนักถึงความสำคัญของการทำงานแบบบูรณาการและการใช้แนวคิดการจัดการแบบสองชั้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานร่วมกัน กิจกรรมเหล่านี้ควรออกแบบให้เหมาะสมกับบริบทและวัฒนธรรมองค์กร เพื่อส่งเสริมให้ทั้งสองภาคส่วนสามารถประสานงาน ได้อย่างราบรื่น และบรรลุเป้าหมายร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กระทรวงพลังงาน. (2562). นโยบายการส่งเสริมพลังงานทดแทนในประเทศไทย: พลังงานสะอาดเพื่ออนาคต. สืบค้นเมื่อ 13 มีนาคม 2568, จาก <https://www.energy.go.th>
- กัญญาณัฐ เสียงใหญ่, และศิริวรรณ วิสุทธิรัตนกุล. (2567). ความสำเร็จของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. *วารสารรัฐศาสตร์*, 15(43), 14-24.
- นิตยา โพธิ์นอก, อริย์ธัช บุญถึง, และดวงจันทร์ ศิริรักษ์โสภณ. (2566). การใช้สิทธิและมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.
- ประเสริฐ ปอนถิ่น, นพตณ ปัญญาวิรัตน์, อภิรมย์ สีดาคำ, และทิพาภรณ์ เยสุวรรณ์. (2567). นวัตกรรมขับเคลื่อนพัฒนาสังคม: บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน. ใน *การประชุมวิชาการระดับชาติและนานาชาติ ครั้งที่ 4 ภูมิพลังสร้างสรรค์และพุทธนวัตกรรมในสังคมร่วมสมัย* (น. 437-455). เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570). (2565, 1 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 139 ตอน 258. หน้า 1-134.
- พรเทพ นามกร, สุปรานี ธรรมพิทักษ์, และพงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต. (2562). องค์ประกอบที่มีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและด้านสิ่งแวดล้อมในจังหวัดจันทบุรี. *วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง*, 8(2), 91-112
- เพชรภรณ์ เขมกลาง, และสุมาลี ชัยเจริญ. (2560). การสังเคราะห์กรอบแนวคิดการออกแบบของสิ่งแวดล้อมทางการเรียนรู้บนเครือข่ายตามแนวคอนสตรัคติวิสต์ที่ส่งเสริม

- การคิดวิเคราะห์เรื่อง โครงสร้างโลกของเราสำหรับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 8(2), 1-18.
- สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง. (2565). *แผนยุทธศาสตร์การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง พ.ศ. 2565-2568*. สืบค้นเมื่อ 13 มีนาคม 2568, จาก <https://www.hr.kmitl.ac.th/wp-content/uploads/2022/04/แผนยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคล-2022-2025-.pdf>
- สำนักงานพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน. (2563). *โครงการสนับสนุนการใช้พลังงานทดแทนในประเทศไทย*. สืบค้นเมื่อ 13 มีนาคม 2568, จาก <https://www.dede.go.th>
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2550). *การจัดการเรียนรู้แบบสร้างองค์ความรู้*. กรุงเทพฯ: สกศ.
- สำนักงานสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงใหม่. (2564). *โครงการจัดการขยะในเมืองเชียงใหม่: การแยกขยะและการรีไซเคิลในระดับท้องถิ่น*. สืบค้นเมื่อ 13 มีนาคม 2568, จาก <https://www.cmenv.go.th>
- สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565). *ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 (ฉบับย่อ)*. สืบค้นเมื่อ 7 กุมภาพันธ์ 2568, จาก https://www.nesdc.go.th/download/document/SAC/NS_SumPlanOct2018.pdf
- สุนทร เทียนงาม, อารีย์ พรหมเล็ก, และอัญชลี สุวัฑฒน. (2557). การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ด้านการวิจัยและประเมินผลการศึกษาผ่านการใช้สื่อมัลติมีเดียตามแนวคิดทฤษฎีพุทธิปัญญาของเมเยอร์ของนักศึกษาโปรแกรมการศึกษาปฐมวัย. *วารสารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น*, 37(2), 148-155.
- หนึ่งฤทัย ชานูลิทธิ, ชนายุทธ ตันภูบาล, ชินวัตร คิมยะราช, นราศักดิ์ บุญถาวร, ศิริปรกรณ์ สุขสะอาด, พันธิชัย พิทักษ์กุล, และคณะ. (2567). ระบบและกระบวนการนวัตกรรมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนในโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว. *วารสารการบริหารจัดการ และการพัฒนาที่ยั่งยืน*, 2(3), 646-656.
- อัทธ์ พิศาลวานิช. (2565). *กรณีศึกษาการพัฒนาเปลี่ยนผ่านของมหาวิทยาลัยในประเทศมาเลเซีย (Case Studies of University Transformation in Malaysia) ภายใต้แผนงานบูรณาการยุทธศาสตร์เป้าหมาย (Spearhead) ด้านสังคม คนไทย 4.0 (Thai People 4.0)*. เชียงใหม่: สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.).

ภาษาอังกฤษ

Brundtland Commission. (1987). *Our Common Future*. New York, NY: Oxford University Press.

- Carroll, A. B. (1999). Corporate Social Responsibility: Evolution of A Definitional Construct. *Business & Society*, 38(3), 268-295.
- Cheng, Z., Wang, H., Xiong, W., Zhu, D., & Cheng, L. (2021). Public-Private Partnership as A Driver of Sustainable Development: Toward A Conceptual Framework of Sustainability-Oriented PPP. *Environment, Development and Sustainability*, 23(2), 1043-1063.
- Denters, E., Ginther, K., & de Waart, P. J. I. M. (2023). *Sustainable Development and Good Governance*. London, England: Martinus Nijhoff Publishers.
- Fleta-Asín, J., & Muñoz, F. (2021). Renewable Energy Public-Private Partnerships in Developing Countries: Determinants of Private Investment. *Sustainable Development*, 29(4), 653-670.
- Fraser, N. (2008). *Scales of Justice: Reimagining Political Space in A Globalizing World*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Geissdoerfer, M., Savaget, P., Bocken, N. M. P., & Hultink, E. J. (2017). The Circular Economy: A New Sustainability Paradigm? *Journal of Cleaner Production*, 143, 757-768.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- International Energy Agency. (2020). *World Energy Investment 2020*. Retrieved January 5, 2025, from <https://www.iea.org/reports/world-energy-investment-2020>
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London, England: Sage Publications.
- Liu, W., Zhang, Y., & Zhou, X. (2019). Public-Private Partnerships for Renewable Energy Projects: A New Model for Sustainable Development. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 103, 373-383.
- López, J., Rodríguez, C., & Fernández, M. (2021). Sustainable Agriculture Development Through Public-Private Partnerships: The Case of Rural Community Empowerment. *Sustainability*, 13(1), 45-60.
- Mahmoud, E., Marcus, J., Peter, D., & Mohammad, M. (2021). Barriers to Achieving Sustainable Construction Project Procurement in the Private Sector. *Cleaner Engineering and Technology*, 3, 100125. <https://doi.org/10.1016/j.clet.2021.100125>
- Mansouri, S., Toubal, F., & Boudhar, A. (2022). Collaborative Governance in the Private and Public Sector for Sustainable Development. *Sustainability*, 14(1), 32-45.

- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York, NY: Addison-Wesley.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Basingstoke, England: Macmillan.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis-Into the Age of Austerity*. New York, NY: Oxford University Press.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, England: Open University Press.
- Sachs, J. D. (2015). *The Age of Sustainable Development*. New York, NY: Columbia University Press.
- Sachs, J. D., Schmidt-Traub, G., Mazzucato, M., Messner, D., Nakicenovic, N., & Rockström, J. (2019). Six Transformations to Achieve the Sustainable Development Goals. *Nature Sustainability*, 2, 805-814.
- Sen, A. (2009). *The Idea of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Singapore Smart Nation and Digital Government Office. (2020). *Smart Nation Singapore: Digital Transformation of the City*. Retrieved January 9, 2025, from <https://www.smartnation.gov.sg/>
- Tung, W. K., & Phong, W. W. (2019). The Role of the Thai Government in Promoting Renewable Energy: A Case Study of the Solar Energy Program in Thailand. *Energy Policy*, 134, 110-119.
- United Nations. (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Retrieved January 9, 2025, from <https://sdgs.un.org/2030agenda>
- Wang, N., & Ma, M. (2021). Public-Private Partnership as A Tool for Sustainable Development – What Literatures Say? *Sustainable Development*, 29(1), 243-258.
- World Commission on Environment and Development. (1987). *Our Common Future*. New York, NY: Oxford University Press.
- World Economic Forum. (2020). *The Future of Energy and the Role of Public-Private Partnerships*. Retrieved January 10, 2025, from <https://www.weforum.org/agenda/2020/01/public-private-partnerships-sustainability/>

พลโลกศึกษา (Global Citizenship Education): การบูรณาการแนวทางการจัดการเรียนรู้ในเยาวชนระดับมัธยมศึกษา เพื่อส่งเสริมความเป็นพลเมืองโลกกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน

วรัญญู เห่งาโพธิ์¹ และมนัสนันท์ ชูตินันท์²

วันที่รับบทความ: 31 มกราคม 2568
วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 10 มิถุนายน 2568
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 12 มิถุนายน 2568

บทคัดย่อ

บทความนี้ได้ทำการศึกษานโยบายการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นพลเมืองโลก ซึ่งเป็นหนึ่งในเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน ผ่านการศึกษาทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวคิดการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นพลเมืองโลก รวมถึงหลักสูตรพลโลกศึกษา โดยมุ่งนำเสนอกรอบหลักสูตรในระดับชั้นมัธยมศึกษาที่เป็นช่วงวัยที่จะก้าวสู่การเป็นกำลังขับเคลื่อนสังคมโลก เชื่อมโยงเข้ากับรูปแบบการจัดการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับหัวเรื่องรวมถึงวัตถุประสงค์การเรียนรู้ของหลักสูตรที่ได้แบ่งช่วงชั้นเป็นระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น และระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยผลการศึกษา พบว่า 1) ระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ควรมีลักษณะการจัดการเรียนรู้ที่เน้นการศึกษาให้เป็นรูปธรรมผ่านกระบวนการกลุ่ม การทำงานร่วมกัน การแสดงบทบาทสมมติ ใฝ่หาที่ และการลงพื้นที่จริงเพื่อศึกษาสภาพสังคมที่เกิดขึ้น สำหรับต่อยอดไปสู่การพัฒนาทักษะที่ซับซ้อนหรือเป็นนามธรรมมากขึ้น และ 2) ระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายควรมีลักษณะการจัดการเรียนรู้ที่ซับซ้อนมากขึ้น จากการศึกษาด้วยกรณีศึกษา ชาว บทความ หรือเหตุการณ์ต่างๆ ในชุมชน แล้วใช้กระบวนการคิดเชิงวิพากษ์เพื่อหาแนวทางการมีส่วนร่วม หรือประเมินผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ตลอดจนนำความรู้ที่ได้มาฝึกปฏิบัติจริงผ่านการทำโครงการ โครงการ และการออกแบบแนวทางประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อสังคมออนไลน์อย่างสร้างสรรค์ อันจะนำมาซึ่งการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองโลกที่สอดคล้องกับหลักสูตร และจุดเน้นของการศึกษาภายในประเทศที่เชื่อมโยงความเป็นพลเมืองโลกให้สอดคล้องกับบริบทความเป็นพลเมืองไทย

คำสำคัญ พลโลกศึกษา, การบูรณาการ, เยาวชนระดับมัธยมศึกษา, พลเมืองโลก, การพัฒนาอย่างยั่งยืน

¹ คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น 40002 อีเมล: waranyoo.n@kkumail.com

² คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น 40002 อีเมล: manassanan.c@kkumail.com

Global Citizenship Education: Integrating Learning Approaches for Secondary School Youth to Promote Global Citizenship and Sustainable Development

Waranyoo Ngaopho³ and Manassanan Chutinan⁴

Received: 31 January 2025

Revised: 10 June 2025

Accepted: 12 June 2025

Abstract

This article examines the concept of education aimed at promoting global citizenship, which is one of the essential tools driving the sustainable development goals. Through a literature review of the concepts related to education management for promoting global citizenship, including global education curricula, it aims to present a curriculum framework at the secondary school level, which is a critical age for becoming a driving force in global society. This is linked with learning management models that align with the subject matter and the learning objectives of a curriculum that is divided into lower secondary and upper secondary levels. The study's findings indicate that: 1) The lower secondary level should feature a learning management style that emphasizes concrete education through group processes, collaboration, role-playing, debates, and real-world fieldwork to study current social conditions, serving as a foundation for developing more complex or abstract skills. And 2) In the upper secondary education level, the learning management should be more complex, involving case studies, news articles, or various events in the community. Students should utilize critical thinking processes to explore avenues for participation or assess expected outcomes, as well as apply the acquired knowledge through practical experiences by conducting projects and designing innovative public relations strategies via social media. This approach will foster the development of global citizenship in alignment with the curriculum and the

³ Faculty of Education, Khon Kaen University, Khon Kaen 40002. E-mail: waranyoo.n@kkumail.com

⁴ Faculty of Education, Khon Kaen University, Khon Kaen 40002. E-mail: manassanan.c@kkumail.com

focal points of domestic education, linking global citizenship to the context of Thai citizenship.

Keywords Global Citizenship Education, Integration, Secondary School Youth, Global Citizenship, Sustainable Development

1. บทนำ

ในปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงทั้งในมิติของการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ได้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว จากการที่เทคโนโลยีได้สร้างโลกไร้พรมแดนในการติดต่อสื่อสาร เป็นผลให้ทั่วโลกต่างยึดโยงกัน และมีผลกระทบเกี่ยวเนื่องกันเป็นวงกว้าง จากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ทำให้ทุกประเทศทั่วโลกได้สร้างความร่วมมือสำหรับการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยสมาชิกองค์การสหประชาชาติ 193 ประเทศ ได้รับรองพันธสัญญาทางการเมืองระดับผู้นำ ในเอกสาร *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development* ซึ่งได้มีการวางแผนขับเคลื่อนในมิติทางสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ผ่านการกำหนดเป้าหมายจำนวน 17 ข้อ เรียกว่า เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ที่ครอบคลุมทุกๆ มิติ สำหรับใช้เป็นแนวทางกำหนดให้ชาติสมาชิกลงไปปรับใช้ ผ่านนโยบายหรือแผนงานที่เกี่ยวข้องในระยะ 15 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2559 – 2573 (สำนักวิชาการ และมาตรฐานการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกระทรวงศึกษาธิการ, 2565, น. 3)

การขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในทางสังคม ได้ระบุดูครอบคลุมในประเด็นของการจัดการศึกษา ในการสร้างพลเมืองให้เข้าถึงการศึกษาอย่างทั่วถึง จากการที่พลเมืองในปัจจุบันล้วนเป็นส่วนหนึ่งในสังคมโลก แม้จะมีความแตกต่างหลากหลายแต่ก็มีความสัมพันธ์ต่อกัน ลักษณะดังกล่าวเรียกว่า ความเป็นพลเมืองโลก ถือเป็นคุณสมบัติที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของโลก หากพลเมืองเข้าใจในบทบาทของตน ยอมรับในความแตกต่างหลากหลาย และตระหนักในการเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ก็จะสามารถพัฒนาจากพลเมืองดีที่ได้รับการขัดเกลาจากการศึกษาจนกลายมาเป็นพลเมืองโลก นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายพัฒนาที่ยั่งยืนได้ ด้วยเหตุนี้ การจัดการศึกษาจึงนับเป็นส่วนสำคัญที่มีบทบาทในการสร้างเยาวชนให้เกิดคุณลักษณะของความเป็นพลเมืองโลก จากการบ่มเพาะความรู้และแนวทางในการเป็นพลเมืองดีในสังคม และขยายความเชื่อมโยงไปสู่การมีจิตสำนึกในการเป็นส่วนหนึ่งของสังคมโลก

เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายในการจัดการศึกษาที่ยั่งยืน ทางองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั่วโลก ได้ดำเนินการจัดหลักสูตรการศึกษาที่เหมาะสมตามบริบทของแต่ละประเทศ ซึ่งกรอบแนวคิดสำคัญที่ถูกนำมาบูรณาการกับหลักสูตรของแต่ละประเทศอย่างแพร่หลาย คือ การจัดการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองโลก (Global Citizenship Education: GCED) หลักสูตรดังกล่าวได้เกิดขึ้นจากการขับเคลื่อนโดย UNESCO เพื่อคาดหวังให้เยาวชนเกิดความรู้ความเข้าใจในสภาพการเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดขึ้น และสามารถมีส่วนร่วมลงมือแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม ภายใต้การวางแนวทางการจัดการศึกษาเพื่อให้เป็นพลเมืองโลกที่อาศัยอยู่ร่วมกันอย่างสันติ (UNESCO, 2015) ทั้งนี้ การจัดการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองโลกเป็นการส่งเสริมให้ผู้เรียนเข้าไปเรียนรู้มีส่วนร่วม และเชื่อมโยงตัวเองกับประเด็นโลกในมิติทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเปลี่ยนแปลงแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชีวิตจริง สร้างจิตสำนึกในการ

เป็นพลเมืองโลกผ่านความรู้ความเข้าใจ และส่งเสริมให้มีส่วนร่วมเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลง ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับโลก โดยตระหนักเสมอว่าเราล้วนมีพันธะในการสร้างโลกและอนาคตที่ดีกว่าเดิม (อรรถพล ประภาสโนบล, 2564) ด้วยการจัดการศึกษาที่ปรับหลักสูตร และเนื้อหาของบทเรียนให้มีความรู้เกี่ยวกับโลกและธรรมชาติที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาทักษะทางปัญญา สังคม และทักษะอื่นๆ สำหรับนำไปประยุกต์ใช้ในการดำเนินชีวิต เช่น การคิดอย่างมีวิจารณญาณ การตั้งคำถามเกี่ยวกับความเท่าเทียมและความยุติธรรม การรับฟังและทำความเข้าใจมุมมองความคิดเห็นของผู้อื่น การแก้ไขความขัดแย้งอย่างสร้างสรรค์ การทำงานเป็นทีม ตลอดจนปลูกฝังคุณค่าที่สะท้อนถึงวิสัยทัศน์ในการเป็นพลเมืองโลก เช่น การเคารพความหลากหลาย ความเห็นอกเห็นใจ ความเปิดกว้างทางความคิด ความยุติธรรมและความเป็นธรรมสำหรับทุกคน การปรับพฤติกรรมเพื่อดำเนินการตามค่านิยมและความเชื่อของตนเอง และการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาท้าทายระดับโลก ระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น และมุ่งมั่นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม (UNESCO, 2025)

ในขณะเดียวกัน ประเทศไทยนับเป็นหนึ่งในสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในเป้าหมายที่ 4 สร้างหลักประกันว่าทุกคนมีการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างครอบคลุมและเท่าเทียม และสนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยให้ความสำคัญกับเป้าหมายที่ 4.7 คือ การสร้างหลักประกันว่า ผู้เรียนทุกคนได้รับความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมไปถึงการศึกษาสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนและการมีวิถีชีวิตที่ยั่งยืน สิทธิมนุษยชน ความเสมอภาคระหว่างเพศ การส่งเสริมวัฒนธรรมแห่งสันติภาพและไม่ใช้ความรุนแรง ความเป็นพลเมืองของโลก เคารพในความหลากหลายทางวัฒนธรรม และมีส่วนร่วมในวัฒนธรรมพัฒนาที่ยั่งยืน ภายในปี พ.ศ. 2573 (สำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ, 2565, น. 3)

กระบวนการจัดการเรียนรู้ถือเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการจัดการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองโลก ครอบคลุมทั้งในด้านความรู้ ทักษะ และเจตคติที่เหมาะสมของผู้เรียน โดยในระดับชั้นมัธยมศึกษา นับเป็นช่วงวัยที่สำคัญ เนื่องจากเป็นกลุ่มผู้เรียนที่กำลังอยู่ในขั้นเปลี่ยนผ่านจากผู้เรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานไปสู่การศึกษาขั้นสูงหรือการประกอบอาชีพ ตลอดจนเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนสังคมในอนาคต บทความนี้จึงได้มุ่งเน้นศึกษากรอบของหลักสูตรพลโลกศึกษา และเชื่อมโยงกับกิจกรรมการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ทางการเรียนรู้ของหลักสูตรพลโลกศึกษา ซึ่งได้กำหนดระดับชั้นมัธยมศึกษาไว้เป็น 2 ช่วงชั้น คือ ช่วงชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น (12-15 ปี) และช่วงชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย (15-18 ปี) เพื่อเสนอแนะแนวทางการจัดการเรียนรู้ที่สามารถพัฒนานักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษา ให้ได้รับการปลูกฝังลักษณะของความเป็นพลเมืองโลก และสามารถนำแนวคิดจากการเรียนรู้มาประยุกต์ใช้ในการดำเนินชีวิตร่วมกันในสังคมได้ในอนาคต

2. แนวคิดการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นพลเมืองโลก

ความเป็นพลเมืองโลก เป็นแนวคิดที่เชื่อว่าทุกคนบนโลกล้วนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนโลก จนนำไปสู่ความรับผิดชอบต่อการกระทำของตัวเราที่จะส่งผลต่อการดำเนินไปของโลก เมื่อบุคคลได้ตระหนักในการเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนโลก ย่อมจะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโลกอย่างกว้างขวาง ยอมรับในความหลากหลายทางวัฒนธรรมและค่านิยมของแต่ละท้องถิ่น ยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชนและความยุติธรรม มีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม และพร้อมที่จะเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ไขปัญหาของโลก ทั้งนี้ ความเป็นพลเมืองโลก ถือว่ามีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนสังคมไทย เนื่องจากการมีพลเมืองโลกที่ตระหนักถึงปัญหาของโลกและพร้อมที่จะมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้น จะช่วยให้สังคมไทยสามารถที่จะปรับตัวและรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในการสร้างแนวคิดความเป็นพลเมืองโลกนั้น สามารถเริ่มได้จากการเรียนรู้และเข้าใจเกี่ยวกับโลกกว้าง การยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรมและค่านิยม ยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชนและความยุติธรรม และพร้อมที่จะมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของโลก (จารุวรรณ แก้วมะโน, 2567)

จากความสำคัญของความเป็นพลเมืองโลกที่มีต่อสังคมไทย จึงกล่าวได้ว่า การจะสร้างหรือส่งเสริมความเป็นพลเมืองโลกให้กับคนในสังคม จำเป็นที่จะต้องให้ความรู้ความเข้าใจถึงแนวคิดของความเป็นพลเมืองในลำดับแรก โดยคำว่าพลเมือง หมายถึง คนที่มีสิทธิและหน้าที่ในฐานะประชาชนของประเทศใดประเทศหนึ่ง หรือประชาชนที่อยู่ภายใต้ผู้ปกครองเดียวกัน มักมีวัฒนธรรมเดียวกัน มีความหมายต่างกับประชาชน ในแง่ที่เน้นสิทธิและหน้าที่มากกว่า คำว่าประชาชน (สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, 2556) เมื่อพลเมืองรู้จักสิทธิหน้าที่ ก็จะต้องมีการใช้สิทธิหน้าที่โดยไม่สร้างความเดือดร้อนให้กับผู้อื่น มีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของสังคม และมีจิตสำนึกต่อสังคม ลักษณะดังกล่าว คือ ความเป็นพลเมืองดี อันหมายถึง การที่พลเมืองนั้น รู้จักปฏิบัติตามกฎระเบียบของสังคม และรู้จักบทบาทหน้าที่ของตนเอง (นำโชค อุ่นเสียง, 2564) เมื่อคนในสังคมนั้นได้เป็นพลเมืองดี หรือได้รับการศึกษาเพื่อพัฒนาให้เป็นพลเมืองที่ดี ย่อมสามารถสร้างจิตสำนึกต่อสังคมโลกและเป็นพลเมืองโลกได้ในที่สุด ทั้งนี้ ในบทความได้มุ่งนำเสนอในส่วนของความเป็นพลเมืองโลกผ่านมิติของการจัดการศึกษา โดยเจาะจงไปยังการจัดการศึกษาแก่เยาวชนระดับมัธยมศึกษา ดังที่จะได้นำเสนอในประเด็นต่อไป

การจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นพลเมืองโลก ไม่ได้เจาะจงเพียงการจัดการศึกษาเฉพาะในเยาวชนเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากเป้าหมายในการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป้าหมายข้อที่ 4 ที่ได้รับพูดถึงประเด็นในการศึกษาไว้ว่า จะต้องสนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาในช่วงวัยใด สถาบันทางการศึกษาย่อมมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นแหล่งสนับสนุนการเรียนรู้แก่ประชาชนทุกเพศทุกวัย การนำเสนอแนวคิดในการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นพลเมืองโลก จึงมุ่งนำเสนอในส่วนของคุณลักษณะการจัดการเรียนรู้ของโรงเรียน ที่เป็นพื้นฐานแรกในการให้ความรู้ความเข้าใจในความเป็นพลเมืองโลก ซึ่งสามารถแบ่งลักษณะการจัดการเรียนรู้ในโรงเรียนได้เป็น 4 ด้าน ดังนี้

(1) การจัดการหลักสูตรและการเรียนการสอน คือ การดำเนินการของโรงเรียนในการกำหนด เป้าหมาย แนวทาง วิธีการ และสาระการเรียนรู้ที่ใช้ในการจัดการศึกษาของโรงเรียน เพื่อมุ่งพัฒนาความเป็นพลเมืองโลกให้แก่ผู้เรียน โดยดึงทักษะ ความรู้ และค่านิยมของรายวิชาต่างๆ มาบูรณาการกับแนวคิดการศึกษาเพื่อพัฒนาความเป็นพลเมืองโลกสำหรับผู้เรียนในแต่ละระดับชั้น และเปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้ฝึกปฏิบัติเรียนรู้จากประสบการณ์จริง

(2) การมีส่วนร่วมของนักเรียน ครอบครัว และชุมชน เป็นการดำเนินการของโรงเรียนในการทำความเข้าใจและเชื่อมโยงความร่วมมือ ผ่านกระบวนการสื่อสารกับนักเรียน ครอบครัว และชุมชน ในการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย แนวทางการจัดการเรียนรู้ และการกำกับดูแลโรงเรียนในการพัฒนาความเป็นพลเมืองโลก

(3) การเสริมสร้างวัฒนธรรมและบรรยากาศในการเรียนรู้ เป็นการดำเนินการของโรงเรียนในการจัดสภาพแวดล้อมเพื่อพัฒนาความเป็นพลเมืองโลกของผู้เรียน โดยผ่านทางโครงสร้างกฎระเบียบ ประเพณี แหล่งเรียนรู้ และพิธีการสำคัญต่างๆ ของโรงเรียน

(4) การพัฒนาศักยภาพครูและผู้บริหาร หมายถึง การดำเนินการของโรงเรียนในการส่งเสริม สนับสนุนการศึกษา และการฝึกอบรมให้ครูและผู้บริหารได้มีความรู้ความเข้าใจในความหมาย หลักการและวิธีการในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาความเป็นพลเมืองโลก รวมถึงมีพฤติกรรมที่เป็นแบบอย่างในการเป็นพลเมืองโลก (ปรีดี ประทุมสุรธรรม, 2562, น. 100-101)

การจัดการศึกษาเพื่อการพัฒนาความเป็นพลโลก ได้ถูกสร้างขึ้นสำหรับใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณลักษณะของการเป็นพลเมืองโลก ด้วยการออกแบบประสบการณ์การเรียนรู้ที่ส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของโลกในมิติด้านปัจเจกบุคคล สังคม เศรษฐกิจ การเมือง หรือเทคโนโลยี โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ผู้เรียนสามารถเป็นพลเมืองที่ดีของประเทศตนเอง เมื่อผู้เรียนสามารถเป็นพลเมืองที่ดีได้ การพัฒนาจึงสำนักให้พร้อมเป็นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมโลกย่อมสามารถเกิดขึ้นได้ หน่วยงานด้านการศึกษาหลายแห่งทั่วโลกจึงได้พัฒนาแนวทางการจัดการศึกษา โดยมีแนวคิดสำคัญของหน่วยงานทางการศึกษาของประเทศต่างๆ ทั่วโลก ดังต่อไปนี้ (ปรีดี ประทุมสุรธรรม, 2562, น. 93-97)

หน่วยงานรัฐบาลของเวลส์ ได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นพลเมืองโลกและการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Education for Sustainable Development and Global Citizenship: ESDGC) โดยมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างพัฒนาการทางความคิดของผู้เรียน และกระตุ้นแรงจูงใจในการพัฒนาตนเองให้พร้อมสำหรับการเป็นพลเมืองในศตวรรษที่ 21 ESDGC เป็นแนวคิดทางการศึกษาที่บูรณาการประเด็นเกี่ยวกับความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม ความยุติธรรมทางสังคม สิทธิมนุษยชน ความหลากหลายทางวัฒนธรรม และความรับผิดชอบต่อในระดับโลกเข้าไว้ด้วยกัน ผ่านการเรียนรู้ในรายวิชาต่างๆ โดยมุ่งเน้นให้ผู้เรียนมีความเข้าใจอย่างลึกซึ้งถึงบทบาทของตนในฐานะสมาชิกของโลกใบนี้ และมีศักยภาพในการคิดวิเคราะห์ แก้ปัญหา และลงมือปฏิบัติอย่างสร้างสรรค์และมีจริยธรรม (The Welsh Assembly Government, 2008 อ้างถึงใน ปรีดี ประทุมสุรธรรม, 2562, น. 94) จากแนวคิดของ The Welsh Assembly Government จะพบว่า การจัดการเรียนรู้เพื่อ

ส่งเสริมความเป็นพลเมืองโลกได้มีการพัฒนาอย่างเป็นระบบและชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการบูรณาการคุณลักษณะของพลโลกเข้าสู่การเรียนการสอนในทุกระดับชั้นนั้น สามารถเป็นต้นแบบในการประยุกต์ใช้เป็นแนวทางให้แก่ประเทศอื่นๆ รวมทั้งประเทศไทยได้

หน่วยงานทางการศึกษาของประเทศออสเตรเลียมีการจัดการเรียนรู้ให้ครูและนักเรียนสามารถร่วมกันกำหนดโครงสร้างการจัดการเรียนรู้ได้ โดยต้องมีประเด็นของคามยุติธรรม สันติภาพ และสภาพแวดล้อมประกอบ หลักสูตรจะเน้นเสริมสร้างการตระหนักรู้ถึงความเป็นพลเมืองของประเทศและโลก ความสัมพันธ์ระหว่างนักเรียน กระตุ้นความท้าทายและความน่าสนใจเกี่ยวกับประเทศ วัฒนธรรมของประเทศ พร้อมกับสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นกับท้องถิ่นและโลก (Education Services Australia, 2011 อ้างถึงใน ปรดี ประทุมสุวรรณ, 2562, น. 94)

องค์กรทางการศึกษาของประเทศเนเธอร์แลนด์ที่มีบทบาทในการส่งเสริมความรู้ ความตระหนัก และการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นระดับโลก โดยเฉพาะเรื่องความยั่งยืนและความเป็นธรรมทางสังคม NCDO ได้ส่งเสริมนโยบายและแนวทางการจัดการเรียนรู้ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเน้นการบูรณาการเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนและความเป็นพลเมืองโลก (Global Citizenship) เข้าไว้ในรายวิชาต่างๆ ของหลักสูตรประจำชาติ ทั้งนี้ วิชาสังคมศึกษาถูกกำหนดให้เป็นวิชาหลักที่มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงหัวข้อการเรียนรู้กับประเด็นระดับโลก เช่น ความหลากหลายทางวัฒนธรรม สิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม และความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ เพื่อปลูกฝังทักษะการคิดวิเคราะห์ วิจัย และสร้างจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมอย่างรับผิดชอบต่อสังคมโลก จากรูปแบบการจัดการเรียนรู้ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการสอดแทรกแนวคิด “พลเมืองโลก” ลงในโครงสร้างหลักสูตรของประเทศ ในลักษณะของการบูรณาการในวิชาหลัก คือ วิชาสังคมศึกษา ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับการสอดแทรกคุณลักษณะความเป็นพลเมืองให้กับผู้เรียนของประเทศไทย (NDCO, 2012 อ้างถึงใน ปรดี ประทุมสุวรรณ, 2562, น. 96)

หน่วยงานทางการศึกษาของรัฐบาลสกอตแลนด์ ได้มีการใช้หลักสูตรแบบสหวิทยาการที่มีความยืดหยุ่น และกำหนดสาระการเรียนรู้เกี่ยวกับการเป็นพลเมืองโลก โดยเรียนรู้ด้วยกระบวนการเรียนรู้แบบร่วมมือริเริ่มสร้างสรรค์ ประกอบการฝึกปฏิบัติจากประสบการณ์จริง และเชื่อมโยงการจัดการเรียนรู้ให้เกิดปฏิสัมพันธ์กับท้องถิ่น (Learning & Teaching Scotland, 2012 อ้างถึงใน ปรดี ประทุมสุวรรณ, 2562, น. 95)

องค์กรทางการศึกษาของประเทศอังกฤษ ได้สอดแทรกกิจกรรมส่งเสริมความเป็นพลเมืองโลกในแต่ละวิชาในทุกๆ ระดับชั้น สนับสนุนให้นักเรียนมีส่วนร่วมในหลักสูตรและโครงการ พร้อมทั้งดำเนินการจัดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตั้งแต่ระดับประถมศึกษา ต่อยอดไปยังระดับชั้นมัธยมศึกษา (Oxfam, 2015 อ้างถึงใน ปรดี ประทุมสุวรรณ, 2562, น. 97)

นอกจากหน่วยงานที่มีบทบาทในการจัดการศึกษาของแต่ละประเทศแล้ว องค์กรต่างๆ ยังได้มีแนวคิดในการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นพลเมืองโลก (เสาวลักษณ์ ทำมาก และ วาสนา อุปโป, 2566, น. 412-413) อาทิ

องค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ ได้กำหนดสาระการเรียนรู้เพื่อเสริมสร้างความเป็นพลเมืองไว้ 4 บทเรียน ประกอบไปด้วย 1) ความเป็นพลเมืองโลกคืออะไร 2) เราคือพลเมืองโลกและเรามีสิทธิ 3) ความรับผิดชอบของพลเมืองโลก และ 4) การเปลี่ยนแปลงโลกเริ่มต้นที่ตัวนักเรียนเอง โดยใช้รูปแบบการจัดการเรียนรู้แบบการตั้งคำถามให้เกิดการพัฒนาความคิดเชิงวิพากษ์ ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และการตัดสินใจ (Crawford, 2013 อ้างถึงใน เสาวลักษณ์ ท่ามาก และวาสนา อุปป้อ, 2566, น. 412)

องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ ได้สร้างแนวคิดพลเมืองโลกศึกษามาเป็นแนวทางในการจัดการศึกษาที่ส่งเสริมให้เกิดทักษะความเป็นพลเมืองมีแนวคิดสำคัญ ได้แก่ 1) ความรู้ความเข้าใจ ในรูปแบบการคิดเชิงวิพากษ์ที่เชื่อมโยงประเด็นปัญหาและรูปแบบการพึ่งพากันของโลก ภูมิภาค ชาติ และท้องถิ่น 2) สังคมและอารมณการสร้างความรู้สึกร่วมเป็นส่วนหนึ่งใจเดียวกัน เคารพในความแตกต่างหลากหลาย และ 3) พฤติกรรม มุ่งหวังให้เกิดความรับผิดชอบต่อท้องถิ่น ชาติ และโลก เพื่อความสงบสุขและยั่งยืน (UNESCO, 2015 อ้างถึงใน เสาวลักษณ์ ท่ามาก และวาสนา อุปป้อ, 2566, น. 412)

จากการศึกษาแนวคิดการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นพลเมืองโลกสามารถสรุปได้ว่า การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาความเป็นพลโลกได้รับการผลักดันจากหลากหลายองค์กรในระดับประเทศและนานาชาติ โดยมีจุดร่วมในความพยายามที่จะเสริมสร้างผู้เรียนให้เป็น “พลเมืองโลก” ที่สามารถเข้าใจและรับมือกับความท้าทายของโลกยุคใหม่ได้อย่างมีคุณธรรมและความรับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแนวทางของแต่ละองค์กรจะพบว่า ยังคงมีความแตกต่างในส่วนของการกระบวนการ แสดงให้เห็นถึงจุดเน้นหรือความมุ่งหมายของแต่ละประเทศที่ต่างกัน ได้แก่ กรณีของ The Welsh Assembly Government และ NCDO ของเนเธอร์แลนด์ ได้จัดการเรียนรู้ผ่านการบูรณาการแนวคิด ESDGC และ Global Citizenship เข้ากับโครงสร้างหลักสูตรอย่างเป็นระบบ ด้วยการแฝงไว้ในวิชาหลัก เช่น สังคมศึกษา เพื่อพัฒนาทักษะการคิดวิเคราะห์และจิตสำนึกด้านความยั่งยืน สิทธิมนุษยชน และความเป็นธรรม ในขณะที่ Learning & Teaching Scotland และ Education Services Australia กลับเน้นแนวทางแบบวัฒนธรรมการเรียนรู้ (Learning Culture) ที่เปิดพื้นที่ให้นักเรียนและครูมีส่วนร่วมในการออกแบบกระบวนการเรียนรู้ โดยใช้กระบวนการแบบสหวิทยาการ การเรียนรู้จากประสบการณ์เชื่อมโยงกับชุมชนท้องถิ่น ในขณะที่องค์กรมหาชนอย่าง UNICEF และ Oxfam ได้มุ่งเน้นไปที่การออกแบบกิจกรรมการเรียนรู้ที่สร้างความตระหนักรู้ในตนเองในฐานะพลเมืองโลก ผ่านการตั้งคำถาม การสะท้อนตนเอง และการมีส่วนร่วมในโครงการต่างๆ จุดเน้นของแนวทางนี้อยู่ที่การกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงจากระดับบุคคล (Bottom-Up Transformation) ในทางกลับกัน UNESCO กลับเสนอกรอบแนวคิดพลเมืองโลกในระดับ “นโยบายการศึกษา” โดยให้ความสำคัญกับการสร้างความรู้ ความเข้าใจ ทักษะคิด และพฤติกรรมในระดับระบบ ซึ่งมีลักษณะของการ “กำหนดแนวทางจากบนลงล่าง”

แม้ว่าแนวคิดในการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นพลเมืองโลกนั้นจะมีความแตกต่างกันในกระบวนการและจุดเน้นที่เป็นไปตามบริบทการจัดการศึกษาของแต่ละประเทศ แต่ประการสำคัญที่จะเป็นปัจจัยผลักดันการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ คือ การประสานกัน

ของทั้งสองมิติสำคัญ ได้แก่ นโยบาย และบริบทของการจัดการเรียนรู้ กล่าวคือ ควรมีกรอบแนวทางหรือหลักสูตรที่ชัดเจนในการบูรณาการ Global Citizenship เข้ากับวิชาหลัก และระดับปฏิบัติการเรียนรู้ ควรเปิดพื้นที่ให้ครูและผู้เรียนมีอิสระในการตีความและประยุกต์ใช้แนวคิดผ่านบริบทของตนเอง ซึ่งแนวทางของ NCDO และ Oxfam เป็นตัวอย่างที่แสดงถึง “ความสมดุลระหว่างโครงสร้างกับอิสรภาพในการเรียนรู้” ได้อย่างน่าสนใจ ซึ่งเหมาะแก่การนำมาปรับใช้ในบริบทของการศึกษาไทย โดยเฉพาะในแง่ของการพัฒนาหลักสูตรที่ตอบสนองทั้ง “โลก” และ “ท้องถิ่น”

3. การจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นพลเมืองโลกในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยได้มีการจัดการศึกษาที่ส่งเสริมความเป็นพลเมืองโลก โดยมีกระทรวงศึกษาธิการที่มีหน้าที่หลักในการกำหนดแนวทางการจัดการศึกษา พบว่า การจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นพลเมืองโลกของไทย เริ่มต้นจากการปลูกฝังลักษณะของความเป็นพลเมืองดีของประเทศ ปรากฏให้เห็นผ่านจุดมุ่งหมายของหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ได้มีเป้าหมายในข้อที่ระบุว่า มีความรักชาติ มีจิตสำนึกในความเป็นพลเมืองไทยและพลโลก ยึดมั่นในวิถีชีวิตและการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กระทรวงศึกษาธิการ, 2551, น. 5) เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าว จึงได้มีการกำหนดให้มีการเรียนผ่านรายวิชาหน้าที่พลเมือง ให้มีความสำคัญกับความรู้ความเข้าใจในความเป็นประชาธิปไตย ผ่านกระบวนการจัดการเรียนรู้ในรูปแบบกิจกรรมและการลงมือปฏิบัติ หรือกระบวนการคิดวิเคราะห์ฝึกปฏิบัติ เพื่อให้ผู้เรียนได้เห็นถึงความเชื่อมโยงของตนเองกับปัญหาภายในสังคม นำไปสู่การมีส่วนร่วมคลี่คลายแก้ไขปัญหามีสอนมีบทบาทเป็นวิทยากร เชื่อมโยงการเรียนรู้กับประสบการณ์จริงในชีวิต ทั้งในห้องเรียนและนอกห้องเรียน เพื่อให้ผู้เรียนเกิดความรู้ความเข้าใจในความเป็นพลเมือง และการพัฒนาประชาธิปไตย นอกจากรายวิชาเฉพาะแล้ว ยังมีการสอดแทรกลักษณะหรือทักษะในรายวิชาอื่นๆ ในสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องหรือมีความเชื่อมโยงกับการสนับสนุนประชาธิปไตย รวมถึงการเชื่อมโยงกับประเด็นปัญหาในชุมชน ประเทศ และสังคมโลก

การดำเนินงานเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองและสังคมประชาธิปไตยนั้น หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบดูแลการจัดการศึกษาของชาติในทุกระดับทั้งในระบบการศึกษา และนอกระบบการศึกษาต้องทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางโดยเชื่อมประสานและอำนวยความสะดวกให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องรวมถึงภาคเอกชนและองค์กรภาคประชาชนเข้ามาทำงานร่วมกันภายใต้ยุทธศาสตร์พัฒนาการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมือง (สุทธธีรภรณ์ โรจนหัสติน, เรชา ชูสุวรรณ, และเอกรินทร์ สังข์ทอง, 2560, น. 207-217) ประกอบด้วย

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองสำหรับเด็กและเยาวชน

(1) เร่งสร้างวัฒนธรรมองค์กรในสถานศึกษา ตั้งแต่ผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษาทุกคน โดยเน้นการสอนผ่านการปฏิบัติ (Learning By Doing) แทนการสอน

ให้ท่องจำ ให้ครูเป็น “ผู้เรียนรู้ร่วมกับนักเรียน” และส่งเสริมการมีส่วนร่วมผ่านกิจกรรมที่มีความเกี่ยวข้อง เช่น การเลือกตั้งสถานักเรียน การประชุมและแสดงความคิดเห็นในวาระต่างๆ

(2) ปรับและทบทวนเนื้อหาสาระการเรียนรู้ในวิชาหน้าที่พลเมืองที่เน้นความรู้ในเรื่องรัฐธรรมนูญ และการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ให้เหลือเท่าที่จำเป็น นั่นคือ การลดเนื้อหาทางทฤษฎีที่เน้นความรู้ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน ที่ช่วยให้ผู้เรียนเข้าใจ “หลักสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่พลเมือง” ในชีวิตจริง เช่น กระบวนการมีส่วนร่วมในโรงเรียน การเลือกตั้งสถานักเรียน สิทธิหน้าที่ของตนเอง แนวทางปฏิบัติเมื่อต้องเผชิญกับความไม่เป็นธรรมหรือถูกริดรอนสิทธิ

(3) พัฒนาระบวนการเรียนการสอนและกิจกรรมในเชิงปฏิบัติการ เพื่อพัฒนาความเป็นพลเมือง และความเป็นประชาธิปไตยให้กับผู้เรียน ด้วยการเน้นกระบวนการกลุ่ม และฝึกฝนให้นักเรียนเกิดทักษะที่เป็นพื้นฐานของความเป็นพลเมือง การรับฟังผู้อื่น การเคารพผู้อื่น ว่าเสมือนกับตนเอง การเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง การคิดวิเคราะห์เชื่อมโยงปัญหา และเชื่อมโยงตนเองกับปัญหาสามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้อื่น โดยแยกแยะข้อเท็จจริงกับความคิดเห็น มีความสามารถในการทำงานร่วมกับผู้อื่น คำนึงถึงส่วนรวม มีความรับผิดชอบ ต่อตนเองต่อผู้อื่นและต่อสังคม ผ่านการลงมือทำกิจกรรมต่างๆ ที่สถานศึกษาและผู้ปกครองมีส่วนร่วม ซึ่งสามารถจัดเนื้อหาและกิจกรรมตามความเหมาะสมกับระดับชั้นและช่วงวัยของผู้เรียน เช่น การอภิปรายกลุ่ม การจำลองสภา การมีส่วนร่วมในกิจกรรมเพื่อสังคม การทำโครงการที่เชื่อมโยงกับชุมชน เพื่อให้ผู้เรียนฝึกทักษะความเป็นพลเมือง ได้แก่ การฟังความเคารพในความแตกต่าง การคิดวิเคราะห์ และการทำงานร่วมกับผู้อื่นอย่างรับผิดชอบ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองสำหรับผู้ใหญ่ครอบครัวและชุมชน

(1) สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) ต้องสร้างหลักสูตรการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองสำหรับผู้ใหญ่ โดยมีทั้งหลักสูตรการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองและการศึกษาเรื่องการเมืองในหัวข้อหรือวิชาต่างๆ เช่น รัฐธรรมนูญ นิติรัฐ สิทธิเสรีภาพของประชาชน การเมืองภาคพลเมืองและระบบการเลือกตั้งให้ประชาชนสามารถเลือกเรียนได้

(2) เสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน เช่น การร่วมกันออกแบบหลักสูตรพัฒนาพลเมืองในระดับชุมชน การฝึกอบรมผู้นำชุมชน ให้สามารถจัดวงพูดคุย การประชุมหมู่บ้าน และการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาท้องถิ่น การอบรมพลเมืองและประชาธิปไตยในชุมชน ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้นำชุมชน เพื่อฝึกฝนการเป็นพลเมืองที่เคารพผู้อื่น เคารพกติกา และการร่วมกันวิเคราะห์ แก้ปัญหาของท้องถิ่นและชุมชนด้วยการลงมือทำ

(3) จัดทำคู่มือการเลี้ยงลูกให้เป็นพลเมือง เพื่อเผยแพร่ความรู้และวิธีการในการเลี้ยงลูกให้เป็นพลเมือง และการสร้างประชาธิปไตยในครอบครัว อีกทั้งมีการจัดทำสื่อความรู้และคู่มือสำหรับพ่อแม่ผู้ปกครอง เพื่อปลูกฝังความคิดประชาธิปไตยในครอบครัว เช่น การเปิดโอกาสให้ลูกแสดงความเห็น การสอนให้เคารพกฎระเบียบ และการร่วมกันตัดสินใจในบ้าน

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การสร้างพลเมืองในวงกว้างและการสร้างความตระหนักในสังคมโดยใช้สื่อมวลชน

(1) ใช้สื่อมวลชน ทั้งสื่อโทรทัศน์ วิทยุสิ่งพิมพ์ อินเทอร์เน็ต ในการรณรงค์สร้างความรู้ความเข้าใจและความตื่นตัวในเรื่องพลเมือง และคุณสมบัติของความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ประชาชนช่วยกันพัฒนาตนเองให้เป็นพลเมืองที่เคารพผู้อื่น เคารพกติกา และร่วมกันแก้ปัญหาของสังคมโดยเริ่มต้นจากตนเอง เช่น รายการโทรทัศน์ สื่อออนไลน์ สื่อสิ่งพิมพ์ ร่วมสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องความเป็นพลเมือง เช่น “คุณสมบัติของพลเมืองประชาธิปไตย” หรือ “การมีส่วนร่วมของประชาชน”

(2) รัฐบาลโดยกระทรวงศึกษาธิการจัดให้มีการผลิตและเผยแพร่รายการโทรทัศน์ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นพลเมือง ทั้งสำหรับเยาวชนและผู้ใหญ่ โดยควรเน้นการเรียนรู้จากกรณีศึกษาในสังคมจริง เช่น การแก้ไขปัญหาชุมชน การเลือกตั้งท้องถิ่น หรือการทำงานอาสาสมัคร เพื่อสร้างแรงบันดาลใจ ทักษะการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งยังส่งผลให้เกิดการตระหนักรู้ และการพัฒนาตนเอง ซึ่งรายการโทรทัศน์ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นพลเมือง อาทิ รายการพลเมืองเด็ก ของหน่วยงานองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ไทยพีบีเอส) รายการรู้ทันภัยพิบัติ/รู้ทันสื่อ/รู้เท่าทันสังคม หน่วยงานกรมประชาสัมพันธ์ หรือไทยพีบีเอส และ DLTV (สถานีการศึกษาทางไกล) หน่วยงานกระทรวงศึกษาธิการ/สำนักงาน กศน.

(3) จัดให้มีรายการโทรทัศน์สำหรับครูในการเรียนรู้ทักษะ เทคนิควิธีการในการเรียนการสอนเพื่อส่งเสริมความรู้และพัฒนาทักษะของครูในการสอนความเป็นพลเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ ควรจัดรายการเฉพาะสำหรับครู โดยมีเป้าหมายเพื่อถ่ายทอดความรู้ เครื่องมือ และแนวทางการจัดการเรียนรู้ อาทิ รายการ “ครูยุคใหม่ ใส่ใจประชาธิปไตย” ซึ่งเป็นการถ่ายทอดเทคนิคการจัดการจัดกิจกรรมในชั้นเรียนให้ส่งเสริมการเรียนรู้เรื่องประชาธิปไตย เช่น การตั้งวงพูดคุย การโหวตแบบจำลอง การจัดโครงงานโรงเรียนประชาธิปไตย รายการ “ครูพลเมืองต้นแบบ” ซึ่งเป็นการถ่ายทอดประสบการณ์จากครูทั่วประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปลูกฝังความเป็นพลเมืองให้กับนักเรียน ผ่านกิจกรรมหรือแนวคิดสร้างสรรค์รายการ “Workshop การสอนพลเมือง” โดยมีการสอนครูและวิธีบูรณาการเนื้อหาความเป็นพลเมืองเข้ากับกลุ่มสาระอื่น เช่น ภาษาไทย สังคม หรือวิทยาศาสตร์ และรายการ “Edu Update” อัปเดตนโยบาย หลักสูตร และแนวทางการประเมินผลด้านความเป็นพลเมืองทั่วประเทศ

(4) สร้างความร่วมมือกับสมาคมวิชาชีพสื่อสารมวลชน เพิ่มกลไกการดำเนินงานสื่อสารการตลาดเพื่อสังคม เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจและความตื่นตัวให้สื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการสร้างพลเมือง รมรณรงค์ให้คนไทยมีความเป็นพลเมือง

(5) ปลูกจิตสำนึกความเป็นพลเมืองให้ฝ่ายประชาสัมพันธ์ หน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการรวมถึงของหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเชื่อมประสานเครือข่ายภาครัฐและเอกชน

หน่วยงานหลักของกระทรวงศึกษาธิการในการจัดการศึกษาของชาติ ต้องสร้างเครือข่ายการทำงานเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กระทรวงมหาดไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยเน้นบทบาทในการส่งเสริมการศึกษาพลเมืองในทุกระดับ ผ่านการประสานงบประมาณ แผนงาน และกิจกรรมร่วมกัน

จากยุทธศาสตร์พัฒนาการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมือง พบว่า ได้มีการวางแผนปฏิบัติเพื่อขับเคลื่อนการสร้างความรู้ความเข้าใจในการเป็นพลเมืองให้แก่ประชาชนอย่างรอบด้าน ตั้งแต่ในระดับเยาวชนไปจนถึงระดับผู้ใหญ่ ครอบครัว ชุมชน ตลอดจนหน่วยงานสื่อสารมวลชน หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน สำหรับแนวทางในการจัดการศึกษาทางสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ได้ทำการศึกษาแนวทางการส่งเสริมความเป็นพลเมืองโลกที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ผ่านการศึกษาในเอกสารรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรวบรวมข้อมูลจากแบบสำรวจ ซึ่งสามารถสรุปข้อเสนอแนะในการส่งเสริมความเป็นพลเมืองโลกที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย จากรายงานผลการศึกษาได้ในประเด็นดังต่อไปนี้ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2561ข, น. 51-54)

นโยบาย

ควรกำหนดยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นพลเมืองโลกบนพื้นฐานของความเป็นพลเมืองไทยให้ชัดเจน โดยต้องผนวกรวมการรักษาเอกลักษณ์ของชาติ เชื่อมโยงกับหลักการพื้นฐานสากลที่เป็นพหุวัฒนธรรมและความเป็นนานาชาติ และจัดทำกรอบนโยบายการจัดการศึกษาทั้งในระบบโรงเรียน นอกโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัย

การพัฒนาบุคลากร

ให้ความสำคัญและเน้นบทบาทของคณะครูศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ ในการพัฒนาบุคลากรครูก่อนประจำการ ในหลักการและวิธีการสอนในประเด็นการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองโลก และมีการ ฝึกอบรมครูประจำการ จัดทำคู่มือผู้บริหารสถานศึกษาในเรื่องยุทธศาสตร์และโปรแกรมส่งเสริมความเป็นพลเมืองโลกและพลเมืองไทยตามนโยบายที่กำหนด และพัฒนาคู่มือครูในการจัดการเรียนการสอนเพื่อความเป็นพลเมืองไทย และพลเมืองโลกบนฐานของความเป็นพลเมืองไทย

วัตถุประสงค์

ระบุวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเยาวชนให้มีคุณลักษณะความเป็นพลเมืองโลก ควบคู่กับพลเมืองไทยให้ชัดเจน โดยมีแกนหลักคือค่านิยมที่เป็นวัฒนธรรมไทย ความเป็นพลเมืองไทย ในระบอบประชาธิปไตยบูรณาการกับความตระหนักในประเด็นเกี่ยวกับโลก (Global Conscious) และสมรรถนะระดับโลก (Global Competencies) กำหนดคุณลักษณะของความเป็นพลเมืองโลก ควรมีการระบุองค์ประกอบสำคัญอย่างชัดเจน ได้แก่ ความรู้ (สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ความรับผิดชอบ สันติภาพและความขัดแย้ง การเปลี่ยนแปลงของโลก ประเด็นปัญหาต่างๆ ของโลก กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ความเสมอภาค ความเป็น

ธรรมในสังคม การพัฒนาอย่างยั่งยืน ความเข้าใจอันดีระหว่างประเทศ ความเชื่อมโยงของโลก สิทธิมนุษยชน ความเป็นไปของโลก ความรู้ทั้งหมดเป็นความรู้ทั้งในระดับท้องถิ่น ชาติ และโลก) การรู้เท่าทัน (กฎหมาย การเมือง สิ่งแวดล้อมและนิเวศ เศรษฐกิจและการเงิน และความเป็นพลเมือง) ทักษะ (ทักษะการคิดสร้างสรรค์ การคิดอย่างมีวิจารณญาณ และการคิดแก้ปัญหา ทักษะด้านข้อมูลข่าวสาร สื่อสาร และเทคโนโลยี ความสามารถด้านภาษา รู้ภาษาอื่นนอกจากภาษาไทย กล้าท้าทายกับความอยู่ดีธรรม และความไม่เท่าเทียมกันโดยให้ความคิดเห็น นำเสนอจุดยืน ข้อโต้แย้งอย่างมีเหตุผล ความรับผิดชอบ ความสามารถในการเรียนรู้ตลอดชีวิต) เจตคติและค่านิยม (มีความรู้สึกถึงการเป็นพลเมือง ยึดมั่นต่อความยุติธรรมและความเท่าเทียมกันทางสังคม การพัฒนาอย่างยั่งยืน มีความอยากรู้ความตื่นตัวในการค้นคว้าข้อมูล คุณค่าและเคารพในความแตกต่าง มีจิตสาธารณะ รู้อัตลักษณ์และการเห็นคุณค่าของตนเอง มีเชื่อว่าตัวเองสามารถเปลี่ยนแปลงโลกได้ มีทัศนคติทางบวกต่อโลก และปฏิบัติดีต่อบุคคลต่างวัฒนธรรม)

หลักสูตร

เนื้อหาในหลักสูตรสามารถแบ่งได้ครอบคลุมทั้ง 4 องค์ประกอบ ได้แก่ ความรู้ การรู้เท่าทัน ทักษะ ทัศนคติและค่านิยม โดยใช้การจัดหลักสูตรตามแนวทาง Expanding Curriculum Approach คือ หลักสูตรขยาย เป็นการออกแบบหลักสูตรให้ผู้เรียนได้ขยายประสบการณ์การเรียนรู้จากตนเองเชื่อมโยงไปยังระดับโลก และ Spiral Curriculum Approach คือ หลักสูตรต่อเนื่องที่มีการศึกษาเนื้อหาอย่างลุ่มลึกเป็นไปตามวุฒิภาวะและระดับชั้นของผู้เรียน ตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย และจัดหลักสูตรแบบบูรณาการในแบบสหวิทยาการ ใช้เนื้อหาสาระจากรายวิชาที่หลากหลาย โดยจัดผ่านรายวิชาสังคมศึกษาเป็นหลัก บูรณาการร่วมกับกลุ่มสาระอื่นๆ

การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ใช้กระบวนการเรียนที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ในมิติที่เรียกว่า “คิดในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับโลกแต่ปฏิบัติในระดับท้องถิ่น” เพื่อเสริมสร้างความเป็นพลเมืองแบบเน้นประสบการณ์จริง และใช้กระบวนการเรียนรู้ อาทิ การเรียนรู้โดยใช้ประเด็นเป็นฐาน การเรียนรู้โดยใช้กรณีศึกษาเป็นฐาน การเรียนรู้โดยใช้ปัญหาเป็นฐาน การเรียนรู้โดยการสืบสอบเป็นฐาน การเรียนรู้จากการบริการสังคม การเรียนรู้โดยใช้ชุมชนเป็นฐาน และการเรียนรู้จากโครงการ และมีการประเมินผลที่เน้นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม มีการจัดทำเครื่องมือที่ใช้ประเมินความเป็นพลเมืองโลกและพลเมืองไทย

หากพิจารณาถึงลักษณะของการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นพลเมืองโลกในประเทศไทยแล้ว จะพบว่า มีลักษณะของการเชื่อมโยงกันระหว่างการส่งเสริมความเป็นพลเมืองดีของประเทศ ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย จะเห็นได้จากจุดมุ่งหมายของหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการที่หน่วยงานการศึกษาของไทยได้เสนอแนวทางการส่งเสริมความเป็นพลเมืองโลกที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยในประเด็นต่างๆ ข้างต้น ซึ่งนับว่าเป็นส่วนที่แตกต่างจากการศึกษาแนวคิดหรือการจำกัดความเกี่ยวกับการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นพลเมืองโลกของหน่วยงานประเทศต่างๆ และองค์กรอื่นๆ ที่มีการแผ่ความรู้

และทักษะที่ส่งเสริมความเป็นพลเมืองโลกลงในรายวิชาต่างๆ เป็นการปลูกฝังทักษะของผู้เรียน หรือมีการเชื่อมโยงไปยังบริบทท้องถิ่น ในขณะที่ยุทธศาสตร์พัฒนาการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองของไทย ได้ให้ความสนใจไปในส่วนของการส่งเสริมอย่างรอบด้าน ซึ่งมีความครอบคลุมในชีวิตของคนในสังคมภาพกว้าง คือ การเป็นพลเมืองดีในวิถีประชาธิปไตย แต่ยังมีข้อสังเกตจากการศึกษาที่จะต้องพิจารณาร่วมกันต่อไป คือ กระบวนการที่ได้ระบุนั้นจะสามารถนำมาปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ภายใต้ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่เป็นปัญหาท้าทายสำคัญ อันเป็นปัจจัยที่ทำให้หลายหน่วยงานสถานศึกษาได้รับการสนับสนุนให้เข้าถึงแหล่งทรัพยากรทางการเรียนรู้ที่ไม่เป็นไปอย่างเต็มประสิทธิภาพ ซึ่งยังคงต้องทำการศึกษาต่อไปในส่วนของการรายวิชาหน้าที่พลเมือง และกระบวนการอื่นๆ ที่ปรากฏในการจัดการศึกษาของไทยต่อไป ว่าสามารถพัฒนาผู้เรียนให้บรรลุจุดมุ่งหมายได้หรือไม่ หรือควรมีการเปลี่ยนแปลงให้มุ่งไปยังความสอดคล้องกับทรัพยากรที่มีในบริบทของแต่ละสถานศึกษา ก่อนเชื่อมโยงไปสู่องค์ความรู้ที่กว้างขึ้นในระดับประเทศ และระดับโลกต่อไป

สรุปได้ว่า การจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นพลเมืองโลกในประเทศไทยได้รับการขับเคลื่อนโดยกระทรวงศึกษาธิการ ผ่านการบูรณาการในหลักสูตรและกิจกรรมการเรียนรู้ เพื่อพัฒนาเยาวชนให้มีจิตสำนึกทั้งในฐานะพลเมืองไทยและพลเมืองโลก โดยเน้นการเรียนรู้ผ่านวิชาหน้าที่พลเมือง กิจกรรมสภานักเรียน การฝึกคิดวิเคราะห์ และการมีส่วนร่วมในปัญหาสังคม ทั้งในระดับโรงเรียน ครอบครัว ชุมชน และระดับประเทศ ซึ่งมีกลยุทธ์ที่ใช้ประกอบด้วย 4 ด้าน ได้แก่ 1) การส่งเสริมความเป็นพลเมืองในระดับเยาวชน โดยเน้นการเรียนรู้แบบลงมือปฏิบัติ และสร้างบรรยากาศประชาธิปไตยในสถานศึกษา 2) การส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้ใหญ่ ครอบครัว และชุมชน ผ่านการศึกษานอกระบบ การอบรมผู้นำชุมชน และการสร้างประชาธิปไตยในครอบครัว 3) การใช้สื่อมวลชนในการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับพลเมืองประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน 4) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และท้องถิ่นในการขับเคลื่อนการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง นอกจากนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้เสนอแนวทางการส่งเสริมความเป็นพลเมืองโลกที่เหมาะสมกับบริบทไทย โดยกำหนดนโยบาย พัฒนาบุคลากร วางวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และพัฒนาหลักสูตรที่เชื่อมโยงประสบการณ์การเรียนรู้จากท้องถิ่นสู่ระดับโลก และตามระดับการศึกษา ควบคู่กับการพัฒนาความรู้ การรู้เท่าทัน ทักษะ และเจตคติ เน้นการเรียนการสอนแบบเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง เรียนรู้จากประสบการณ์จริงและชุมชนเป็นฐาน โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาเยาวชนไทยให้มีคุณลักษณะของพลเมืองโลก บนฐานของความเป็นพลเมืองไทยในระบอบประชาธิปไตย

4. หลักสูตรพลโลกศึกษา (Global Citizenship Education)

หลักสูตรพลโลกศึกษา หรือการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองโลก เป็นกรอบการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาความรู้ ทักษะ ค่านิยม และทัศนคติของผู้เรียนที่มีความจำเป็นจะต้องเรียนรู้ เพื่อส่งเสริมให้โลกมีความปลอดภัย มีความยุติธรรม สงบสุข อดทน ครอบคลุม ปลอดภัย

และยั่งยืนมากยิ่งขึ้น ด้วยการส่งเสริมการตระหนักถึงความสำคัญในการศึกษาที่ช่วยให้สามารถแก้ปัญหาประเด็นโลก ในมิติสังคม การเมือง วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม นำเสนอมุมมองของบทบาทของการศึกษาที่สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาทักษะทางปัญญา (Cognitive Skill) เพื่อสร้างค่านิยม (Values) ทักษะที่เกี่ยวข้องกับคน (Soft Skills) และทัศนคติ (Attitude) ระหว่างผู้เรียน สู่การกระตุ้นความร่วมมือระหว่างชาติและส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านทางสังคมได้ หลักสูตรนี้มีหลักการ คือ การเน้นการประยุกต์ใช้วิธีการที่หลากหลายกับสาขาวิชาต่างๆ ครอบคลุมถึงสิทธิมนุษยชนศึกษา สันติศึกษา การศึกษาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และการศึกษาเพื่อความเข้าใจในอันติระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายที่จะทำให้เกิดความก้าวหน้าในประเด็นการศึกษานั้นๆ รวมทั้งส่งเสริมความยุติธรรม ความสงบสุข และความยั่งยืนของโลกให้มากยิ่งขึ้น (UNESCO, 2014 อ้างถึงใน สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2561ก, น. 29)

การนำหลักสูตรพลโลกศึกษาไปใช้ในระบบการศึกษา สามารถทำได้ด้วยการบูรณาการเข้ากับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยคำนึงถึงปัจจัยสนับสนุน (Education above all, 2012 อ้างถึงใน สำนักงานวิชาการและมาตรฐานการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ, 2558) ได้แก่

- (1) ผลิตสื่อให้อยู่ในนโยบาย ที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาร่วมดำเนินการ
- (2) แผนดำเนินการระยะยาว และยั่งยืน
- (3) การดำเนินการแบบองค์รวมที่มีหัวข้อ/ประเด็นย่อยต่างๆ อย่างเป็นระบบ
- (4) เสริมความเข้มแข็งในการศึกษาของโรงเรียน และในสังคมวงกว้าง
- (5) การดำเนินการให้ครอบคลุมระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และประชาคมโลก
- (6) สนับสนุนการดำเนินการฝึกอบรมครูก่อนประจำการและการพัฒนาครูอย่างต่อเนื่องในระบบ พัฒนาคู่มือประจำการ
- (7) การพัฒนาและสร้างความยั่งยืนโดยความร่วมมือกับชุมชนระดับท้องถิ่น
- (8) ปรับขนาดของงานที่เหมาะสม ให้สามารถคงคุณภาพได้
- (9) การให้ผลป้อนกลับจากการติดตามและประเมินผลกระบวนการดำเนินการ

จากปัจจัยดังกล่าวที่หน่วยงานจะต้องพิจารณาและเตรียมความพร้อม จะสามารถนำหลักสูตรพลโลกศึกษามาใช้ในการจัดการเรียนรู้ได้ โดยมีแนวทางในการนำหลักสูตรพลโลกศึกษาไปใช้ใน 4 ลักษณะ (สำนักงานวิชาการและมาตรฐานการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ, 2558, น. 50-51) ดังต่อไปนี้

- (1) การนำไปใช้ในหลักสูตรสถานศึกษา เป็นการนำเอาหัวเรื่องและประเด็นพลโลกศึกษาไปใช้ในหลักสูตรสถานศึกษา เป็นการเปิดโอกาสให้เปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระในหลักสูตร เช่น บูรณาการจุดประสงค์การเรียนรู้พลโลกศึกษาในรายวิชาที่มีอยู่ การใช้วิธีการจัดการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมในทุกวิชา กิจกรรมเกี่ยวกับวันนานาชาติ การระดมทุน เพื่อสร้างความตระหนักและรับรู้ โสมรสที่เน้นให้เป็นนิกิจกรรม การมีส่วนร่วมชุมชนที่เชื่อมโยงโรงเรียน และสถานที่ต่างๆ

- (2) การข้ามหลักสูตร เป็นการนำหัวเรื่องการเรียนรู้ของหลักสูตรพลโลก ไปใช้สอดแทรกในวิชาต่างๆ ที่อาจมีข้อจำกัดคือความท้าทายและยุ่งยากในการนำไปใช้ ในกรณีที่

ผู้สอนนั้นขาดประสบการณ์ และขาดความมุ่งมั่นในการบูรณาการเข้าสู่สาระที่สอน แต่ถ้าหากสามารถนำไปใช้ได้ ย่อมเป็นผลดี ในการสร้างเสริมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้อย่างลึกซึ้งมากขึ้น ผ่านการทำงานนอกแบบการจัดการเรียนการสอนร่วมกัน

(3) การบูรณาการในวิชาต่างๆ เช่น วิชาความเป็นพลเมือง สังคมศึกษา สิ่งแวดล้อม ศึกษา ประวัติศาสตร์ ศาสนา วิทยาศาสตร์ ดนตรี ศิลปะ ทักษะศิลป์ วรรณกรรม ผ่านการที่ให้ผู้เรียนได้พัฒนาความสามารถด้านการแสดงออก ความรู้สึกร่วมกันเป็นเจ้าของร่วมกัน เข้าใจและสนทนากับผู้คนที่มาจากต่างวัฒนธรรม ผู้เรียนยังสามารถแสดงบทบาทของการเป็นผู้สืบสอบอย่างมีวิจารณญาณและวิเคราะห์ประเด็นทางสังคมและประเด็นอื่นๆ การเรียนเรื่องเกี่ยวกับกีฬา ช่วยให้ผู้เรียนได้มีโอกาสที่จะพัฒนาความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นการทำงานเป็นทีม ความหลากหลาย ความสามัคคีในสังคมและความยุติธรรม

(4) การจัดเป็นรายวิชาเฉพาะ เป็นแนวทางที่มีการนำมาใช้น้อยกว่าแนวทางอื่นๆ แต่ในบางประเทศมีการจัดรายวิชาเป็นวิชาแยกเฉพาะ เช่น สาธารณรัฐเกาหลี ในหลักสูตรปี 2009 ได้ ภายใต้ชื่อวิชา “กิจกรรมประสบการณ์เชิงสร้างสรรค์” ที่มีเป้าหมายในการส่งเสริมการร่วมมือ การเสริมสร้างลักษณะนิสัยและการคิดสร้างสรรค์ให้แก่ผู้เรียน โดยเป็นการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น เช่น องค์กรเยาวชน อาสาสมัครในโรงเรียนและชุมชน องค์กรคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทำให้การดำเนินการมีลักษณะ ใกล้เคียงกับการพัฒนาทั้งโรงเรียน พลโลกศึกษาสามารถดำเนินการกับการศึกษานอกระบบได้ด้วย เช่น ผ่านการคิดริเริ่มของเยาวชนภาคประชาสังคม และการร่วมมือกับสถาบันการศึกษาอื่นๆ และผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ซึ่งสามารถพิจารณาให้เป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างโรงเรียนและหน่วยงานที่ทำงานด้านพลโลกทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับโลก และส่งเสริมให้กลุ่มเหล่านี้มาดำเนินการในโรงเรียน

บทบาทของผู้สอนในการนำหลักสูตรพลโลกศึกษามาใช้ในการจัดการเรียนรู้ คือ การเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจในหัวเรื่องการเรียนรู้ รวมถึงเลือกรูปแบบการจัดการเรียนรู้ให้เหมาะสม เมื่อจัดการเรียนรู้ในชั้นเรียน ผู้สอนจะมีบทบาทในการชี้แนะ สนับสนุน และอำนวยความสะดวกให้ผู้เรียนให้ได้มีส่วนร่วม ทั้งนี้ สถานศึกษา และหน่วยงานทางการศึกษามีหน้าที่ในการสนับสนุนผู้สอน ทั้งทรัพยากรความรู้ และทรัพยากรในการจัดการเรียนรู้ รวมถึงสร้างความร่วมมือกับผู้ปกครอง และชุมชนโดยรอบสถานศึกษา นอกจากนี้ ผู้สอนยังมีบทบาทสำคัญในการสร้างสภาพแวดล้อมเพื่อการเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพ คือ การสร้างบรรยากาศในชั้นเรียนที่ปลอดภัยเป็นของทุกคน กระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วม เช่น ร่วมกันกำหนดกติกาในชั้นเรียนกับผู้เรียน การจัดกิจกรรมแบบกลุ่มย่อย การจัดพื้นที่แสดงผลการศึกษา ในขณะที่บทบาทของผู้เรียน เนื่องจากผู้เรียนถือเป็นศูนย์กลางในการเรียนรู้ ผู้เรียนจึงมีบทบาทเป็นผู้ลงมือปฏิบัติกิจกรรม ภายใต้รูปแบบการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับหัวเรื่องการเรียนรู้ และวัตถุประสงค์การเรียนรู้ในแต่ละระดับชั้น (สำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกระทรวงศึกษาธิการ, 2558, น. 52-54)

ด้วยบทบาทของผู้สอนและผู้เรียน จึงสามารถจำแนกหลักการจัดการเรียนรู้ได้ในการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นพลเมืองโลกในประเด็นสำคัญ ได้แก่ 1) การมีบรรยากาศของโรงเรียนและห้องเรียนที่เคารพ หลอมรวม และมีปฏิสัมพันธ์ เช่น ความเท่าเทียมทางเพศ

การจัดที่นั่งและการใช้พื้นที่ 2) การยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง และตอบสนองวัฒนธรรมที่แตกต่างหลากหลาย 3) การเรียนการสอนมีปฏิสัมพันธ์ และได้ตอบกันได้โดยมีความสัมพันธ์กับชีวิตจริง เช่น การจัดแสดงผลงานสร้างสรรค์เกี่ยวกับสิทธิเด็ก การสร้างโปรแกรมเสริมสร้างสันติภาพ การจัดทำหนังสือพิมพ์นักเรียนที่เสนอประเด็นปัญหาของโลก 4) ใช้ทรัพยากรและสื่อการเรียนรู้ระดับโลกมาใช้ในการจัดการเรียนรู้เพื่อให้เข้าใจโลก 5) การใช้กลยุทธ์การประเมินที่สอดคล้องกับเป้าหมายการเรียนรู้และแนวการสอนที่สนับสนุนการเรียนรู้ เช่น การประเมินตนเอง การประเมินจากเพื่อน การประเมินจากครู บันทึกการเรียนรู้ และแฟ้มผลงาน 6) เปิดโอกาสให้การเรียนรู้หลากหลายบริบท ทั้งในห้องเรียน โรงเรียน และในชุมชนระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับโลก เช่น การมีส่วนร่วมในชุมชน การเรียนระบบออนไลน์ 7) ส่งเสริมการเป็นแบบอย่างในการเรียนรู้ให้กับครู เช่น การติดตามข่าวสารปัจจุบัน การมีส่วนร่วมในชุมชน และ 8) ใช้ประสบการณ์และเรื่องราวของนักเรียนและครอบครัวเป็นแหล่งเรียนรู้สำคัญ โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับพฤติกรรม (Evans, M. et al., 2009 อ้างถึงใน สำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกระทรวงศึกษาธิการ, 2558)

นอกจากนี้ การพิจารณาใช้รูปแบบกิจกรรมการจัดการเรียนรู้ ควรมีการพิจารณาที่เหมาะสม ช่วยให้ผู้เรียนได้บรรลุตามวัตถุประสงค์การเรียนรู้ เช่น การอภิปรายในชั้นเรียน การอ่านบทความ การชมวิดีโอแล้วตอบคำถาม ที่ทำให้พัฒนาทักษะการคิดอย่างมีวิจารณญาณ ทักษะทางสังคม สำนวนคุณค่า ต่อยอดไปสู่กิจกรรมการเรียนรู้ที่ซับซ้อนขึ้น เช่น การสืบสอบแบบกลุ่ม การวิเคราะห์ประเด็นปัญหา การเรียนรู้โดยใช้ปัญหาเป็นฐาน และการปฏิบัติการในสังคม เมื่อผู้เรียนเกิดทักษะที่จำเป็น จึงสามารถเชื่อมโยงกับการดำเนินการในชีวิตจริง เช่น โครงการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นของโลก กิจกรรมรับใช้สังคม การจัดนิทรรศการ ข่าวสารข้อมูลสาธารณะ การสร้างเวทีประชุมเยาวชนนานาชาติแบบออนไลน์ ทั้งนี้ สื่อการเรียนรู้ประกอบกิจกรรมสามารถเลือกใช้ให้สอดคล้องกันในแต่ละกิจกรรม สื่อเทคโนโลยีสารสนเทศ และสื่อสังคมออนไลน์ ยังสามารถเป็นสื่อการเรียนรู้ โดยมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับระบบเทคโนโลยี รวมทั้งวิธีการที่ผู้เรียนใช้สื่อเทคโนโลยี และสื่อสังคมออนไลน์ ในการเรียนรู้ความเป็นพลเมืองโลก เช่น การสร้างบล็อก และพอดแคสต์ การวิจัย การโต้ตอบกับสถานการณ์จริง และการร่วมมือกับผู้เรียนอื่นๆ การเรียนรู้ทางไกลและออนไลน์ รวมทั้งแพลตฟอร์ม การแบ่งปันข้อมูล (สำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกระทรวงศึกษาธิการ, 2558, น. 56)

จากกรอบหลักสูตรพลโลกศึกษา จึงสรุปได้ว่า หลักสูตรพลโลกศึกษา เป็นกรอบการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาความรู้ ทักษะ ค่านิยม ซึ่งผู้เรียนจำเป็นต้องเรียนรู้ เพื่อส่งเสริมให้โลกมีความปลอดภัย มีความยุติธรรม สงบสุข และยั่งยืน ด้วยการนำกรอบหลักสูตรมาบูรณาการร่วมกับหลักสูตรสถานศึกษา สอดแทรกในรายวิชาที่เกี่ยวข้อง หรือจัดเป็นวิชาเฉพาะ ผู้สอนมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการเรียนรู้ของผู้เรียน สร้างบรรยากาศการเรียนรู้ที่ปลอดภัยเป็นของทุกคน กระตุ้นการมีส่วนร่วม โดยยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ ในขณะที่ผู้เรียนมีบทบาทเป็นผู้ลงมือทำกิจกรรมเพื่อสร้างองค์ความรู้ด้วยตนเอง ภายใต้รูปแบบการจัดการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม และเลือกใช้กิจกรรมการเรียนรู้ เริ่มต้นจากกิจกรรมพื้นฐาน

ที่ฝึกทักษะทางสังคม ต่อยอดสู่กิจกรรมที่ซับซ้อน จนในท้ายที่สุดที่ผู้เรียนสามารถปฏิบัติโครงการจริงที่เชื่อมโยงสู่สังคม ทั้งนี้ กิจกรรมสามารถใช้สื่อการเรียนรู้ โดยเฉพาะสื่อเทคโนโลยี สื่อสังคมออนไลน์ในการสนับสนุนการจัดการเรียนรู้

5. การบูรณาการหลักสูตรพลโลกศึกษากับแนวทางการจัดการเรียนรู้ ในเยาวชนระดับมัธยมศึกษา

ระดับชั้นมัธยมศึกษา ถือเป็นช่วงวัยที่กำลังเปลี่ยนผ่านจากวัยเด็กสู่วัยผู้ใหญ่ ซึ่งเป็นช่วงเวลาสำคัญในการพัฒนาทักษะ ความรู้ และคุณลักษณะต่างๆ ที่จะช่วยเตรียมความพร้อมให้เยาวชนสามารถก้าวเข้าสู่บทบาทสำคัญในสังคม ทั้งในด้านการเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ การสนับสนุนให้เกิดการจัดการเรียนรู้ที่ส่งเสริมความเป็นพลเมืองในช่วงวัยดังกล่าวจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะไม่เพียงช่วยให้ผู้เรียนเกิดความรู้ความเข้าใจในบริบททางสังคม แต่ยังช่วยให้ตระหนักถึงบทบาทและความสำคัญของตนเองในฐานะส่วนหนึ่งของสังคมโลกที่มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันในหลายมิติ การส่งเสริมความเป็นพลเมืองในผู้เรียนระดับมัธยมศึกษา ยังเป็นการเตรียมความพร้อมให้ผู้เรียนมีทักษะสำคัญในการอยู่ร่วมกันในสังคมที่มีความหลากหลาย ทั้งในด้านวัฒนธรรม ความคิด และความเชื่อ ตลอดจนสามารถปรับตัวและมีส่วนร่วมในสังคมได้อย่างสร้างสรรค์ นอกจากนี้ การตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหาสังคมยังเป็นองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาความเป็นพลเมืองโลก ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของคนรุ่นใหม่ในศตวรรษที่ 21 ที่สามารถคิด วิเคราะห์ และปฏิบัติอย่างมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม

การบูรณาการหลักสูตรพลโลกศึกษากับแนวทางการจัดการเรียนรู้ในระดับมัธยมศึกษา จึงเป็นกระบวนการที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเยาวชนให้เป็นพลเมืองที่ดีและมีความรับผิดชอบต่อสังคม หลักสูตรพลโลกศึกษามุ่งเน้นการปลูกฝังความรู้ ความเข้าใจ และทักษะที่เกี่ยวข้องกับการเป็นพลเมืองที่มีจิตสำนึกทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ การผสมผสานหลักสูตรดังกล่าวเข้ากับวิธีการจัดการเรียนรู้ที่หลากหลาย เช่น การใช้กิจกรรมที่สอดคล้องกับหัวข้อการเรียนรู้และวัตถุประสงค์การเรียนรู้ที่กำหนดไว้ ซึ่งสามารถจำแนกออกได้ดังตาราง

ตารางที่ 1 การบูรณาการหลักสูตรพลโลกศึกษากับแนวทางการจัดการเรียนรู้ในเยาวชนระดับมัธยมศึกษา

หัวเรื่องการเรียนรู้	ช่วงชั้น	วัตถุประสงค์การเรียนรู้	แนวทางการจัดการเรียนรู้
1) ระบบและโครงสร้างสังคมของท้องถิ่น ประเทศ และประชาคมโลก	มัธยมศึกษาตอนต้น (12-15 ปี)	อธิบายความสำคัญระหว่างโครงสร้างการกำกับดูแลระดับนานาชาติ ประเทศ ท้องถิ่น และสำรวจบทบาทของพลเมืองโลก	การอภิปรายกลุ่มในเรื่องความสำคัญระหว่างโครงสร้างการกำกับดูแลระดับนานาชาติ ประเทศ ท้องถิ่น และสำรวจบทบาทของพลเมืองโลก
	มัธยมศึกษาตอนปลาย (15-18 ปีขึ้นไป)	วิเคราะห์วิพากษ์ระบบโครงสร้างและกระบวนการ การกำกับดูแลและประเมินการนำผลไปใช้ในฐานะพลเมืองโลก	การฝึกตั้งคำถามจากประเด็นที่กำลังเป็นกระแสในสังคม หรือจากกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้อง
2) ประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อปฏิสัมพันธ์และความเชื่อมโยงของท้องถิ่น ประเทศ และประชาคมโลก	มัธยมศึกษาตอนต้น (12-15 ปี)	ประเมินสาเหตุและปัจจัยที่เกี่ยวข้องของประเด็นปัญหาหลักๆ ของท้องถิ่น ประเทศ และโลก	การใช้กระบวนการกลุ่ม โดยแต่ละกลุ่มศึกษาในประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในมิติต่างๆ ได้แก่ สังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม การเมือง การปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
	มัธยมศึกษาตอนปลาย (15-18 ปีขึ้นไป)	พิจารณาเชิงวิพากษ์เกี่ยวกับประเด็นปัญหาของท้องถิ่น ประเทศ และโลก ความรับผิดชอบและผลของการตัดสินใจและพิจารณาเสนอแนวทางที่เหมาะสม	การแสดงบทบาทสมมติในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่อสถานการณ์จำลอง และแสดงผลลัพธ์จากแนวทางที่ตัดสินใจ
3) พลวัตของอำนาจและปัจจัยที่เกี่ยวข้อง	มัธยมศึกษาตอนต้น (12-15 ปี)	อธิบายเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำและพลวัตของอำนาจ และสืบสอบ ทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัจจัยสำคัญ	การใช้ปัญหาเป็นฐานให้ผู้เรียนเลือกศึกษาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำและพลวัตของอำนาจที่สนใจ นำมาทำความเข้าใจและนำเสนอเพื่ออธิบายในสิ่งที่ได้เรียนรู้
	มัธยมศึกษาตอนปลาย (15-18 ปีขึ้นไป)	ประเมินเชิงวิพากษ์ถึงพลวัตของอำนาจที่มีผลต่อการเข้าถึงทรัพยากร การตัดสินใจ และระบบการกำกับดูแล	การใช้กรณีศึกษาจากข่าว หรือวิดิทัศน์ มาทำการอภิปรายถึงผลจากพลวัตของอำนาจต่อการเข้าถึงทรัพยากร การตัดสินใจ และระบบการกำกับดูแล
4) ความแตกต่างของอัตลักษณ์	มัธยมศึกษาตอนต้น (12-15 ปี)	แยกแยะความแตกต่างระหว่างอัตลักษณ์ของบุคคล อัตลักษณ์ร่วม และกลุ่มสังคม ตลอดจนพัฒนาความรู้สึกร่วมเป็นส่วนหนึ่งของมนุษยชาติ	การแสดงบทบาทสมมติ โดยกำหนดให้ผู้เรียนศึกษาอัตลักษณ์ของบุคคล และถ่ายทอดลักษณะรวมทั้งวิธีการอยู่ร่วมกันในสังคม

หัวข้อการเรียนรู้	ช่วงชั้น	วัตถุประสงค์การเรียนรู้	แนวทางการจัดการเรียนรู้
	มัธยมศึกษาตอนปลาย (15-18 ปีขึ้นไป)	พิจารณาเชิงวิพากษ์ถึงวิธีการที่ผู้ที่มีอัตลักษณ์แตกต่างกัน มีปฏิสัมพันธ์ต่อผู้อื่น และอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างสันติ	การอภิปรายกลุ่มย่อยสรุปแนวทางร่วมกัน และนำเสนอเป็นสื่อ หรือวีดิทัศน์ เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้
5) ชุมชนที่แตกต่างหลากหลายซึ่งสมาชิกอาศัยอยู่และมีความสัมพันธ์ยึดโยงอยู่ด้วย	มัธยมศึกษาตอนต้น (12-15 ปี)	ชื่นชมและเคารพความแตกต่างและความหลากหลายพัฒนาความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันกับผู้อื่น และเข้าอกเข้าใจผู้อื่น	การลงศึกษาพื้นที่จริง ภายในชุมชน หรือบริเวณใกล้เคียง เพื่อให้ผู้เรียนได้เห็นความหลากหลายของสังคมที่เกิดขึ้นจริง
	มัธยมศึกษาตอนปลาย (15-18 ปีขึ้นไป)	ประเมินเชิงวิพากษ์เกี่ยวกับความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม ชุมชน และประเทศที่แตกต่างกัน	การศึกษาผ่านบทความต่างประเทศในประเด็นที่เกี่ยวข้อง และจัดนิทรรศการรวบรวมผลการศึกษาและนำเสนอแนวคิดที่ผู้เรียนได้รับ
6) ความแตกต่างและการเคารพในความหลากหลาย	มัธยมศึกษาตอนต้น (12-15 ปี)	ถกเถียงเกี่ยวกับประโยชน์และความท้าทายของความแตกต่างและความหลากหลาย	การแบ่งกลุ่มได้ว่าที่ เพื่อศึกษาการโต้แย้งเกี่ยวกับประโยชน์และความท้าทายของความแตกต่างหลากหลาย
	มัธยมศึกษาตอนปลาย (15-18 ปีขึ้นไป)	พัฒนาค่านิยม ทักษะคิด และทักษะในการมีส่วนร่วมและจัดการกลุ่ม และมุมมองความเห็นที่แตกต่าง	การใช้กระบวนการกลุ่มร่วมกับเทคนิคเกม เพื่อให้ผู้เรียนฝึกการทำงานเป็นทีม และจัดการกลุ่มภายใต้กติกาของเกม เพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน
7) การแสดงออกและลงมือปฏิบัติระดับบุคคลและกลุ่ม	มัธยมศึกษาตอนต้น (12-15 ปี)	พิจารณาถึงวิธีการปฏิบัติในการมีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อประเด็นปัญหาของท้องถิ่น ประเทศ และโลก	การใช้สถานการณ์จำลองเพื่อให้ผู้เรียนเลือกออกแบบวิธีการปฏิบัติในการมีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อประเด็นปัญหาของท้องถิ่น ประเทศ และโลกอย่างเหมาะสม
	มัธยมศึกษาตอนปลาย (15-18 ปีขึ้นไป)	พัฒนาทักษะการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมือง	การจัดทำโครงการลงพื้นที่ชุมชนเพื่อลงมือปฏิบัติในการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาภายในสังคม
8) พฤติกรรมที่แสดงออกซึ่งความรับผิดชอบในเชิงจริยธรรม	มัธยมศึกษาตอนต้น (12-15 ปี)	วิเคราะห์ถึงความท้าทายและภาวะวิกฤตเกี่ยวกับประเด็นปัญหาความยุติธรรมทางสังคม ความรับผิดชอบเชิงจริยธรรม และพิจารณาถึงแนวทางแก้ไขปัญหาระดับบุคคลและกลุ่ม	การศึกษาประเด็นปัญหาความยุติธรรมทางสังคม ความรับผิดชอบเชิงจริยธรรมจากข่าวหรือบทความในสื่อสังคมออนไลน์แล้วนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาระดับบุคคลและกลุ่ม

หัวเรื่องการเรียนรู้	ช่วงชั้น	วัตถุประสงค์การเรียนรู้	แนวทางการจัดการเรียนรู้
	มัธยมศึกษาตอนปลาย (15-18 ปีขึ้นไป)	ประเมินเชิงวิพากษ์เกี่ยวกับประเด็นปัญหาความยุติธรรมทางสังคม ความรับผิดชอบเชิงจริยธรรม และลงมือปฏิบัติที่จะแก้ไขการเลือกปฏิบัติและความเหลื่อมล้ำในสังคม	การใช้โครงงานเป็นฐาน ให้ผู้เรียนจับกลุ่มตามความสนใจและจัดทำโครงงานลงพื้นที่ศึกษาข้อมูล หาแนวทาง หรือใช้นวัตกรรม เพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม
9) การมีส่วนร่วมและลงมือปฏิบัติ	มัธยมศึกษาตอนต้น (12-15 ปี)	พัฒนาทักษะการมีส่วนร่วมและลงมือปฏิบัติในฐานะพลเมือง เพื่อประโยชน์สาธารณะ	การแสดงบทบาทสมมติในการลงมือปฏิบัติเพื่อประโยชน์สาธารณะ
	มัธยมศึกษาตอนปลาย (15-18 ปีขึ้นไป)	เสนอแนวทางปฏิบัติตนและมีบทบาทเป็นผู้สร้างการเปลี่ยนแปลงด้านบวกแก่สังคม	การใช้สื่อเทคโนโลยีออกแบบสื่อรณรงค์สร้างสรรค์ในประเด็นที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม

ที่มา: สำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ (2565)

แนวทางการจัดการเรียนรู้ดังกล่าวสามารถออกแบบให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะและความสนใจของผู้เรียนในแต่ละบริบท โดยมุ่งเน้นการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้ผ่านกิจกรรมที่มีเป้าหมายชัดเจนและหลากหลาย อาทิ กิจกรรมที่กระตุ้นให้เกิดการคิดเชิงวิพากษ์ ซึ่งช่วยให้ผู้เรียนสามารถวิเคราะห์สถานการณ์หรือปัญหาต่างๆ อย่างลึกซึ้งและรอบคอบ รวมถึงกิจกรรมที่ส่งเสริมการวิเคราะห์ปัญหาสังคม โดยผู้เรียนสามารถพิจารณาปัญหาในแง่มุมต่างๆ ควบคู่กับการค้นหาแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมผ่านกระบวนการระดมสมอง และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับเพื่อนร่วมชั้น นอกจากนี้ ควรออกแบบกิจกรรมที่เน้นการลงมือปฏิบัติจริงซึ่งเป็นการเชื่อมโยงองค์ความรู้เข้ากับชีวิตประจำวันของผู้เรียน เพื่อให้ผู้เรียนเห็นความสำคัญและประยุกต์ใช้สิ่งที่เรียนรู้ได้อย่างเป็นรูปธรรม ตัวอย่างกิจกรรมอาจรวมถึงโครงการอาสาสมัคร การจำลองสถานการณ์ทางสังคม การอภิปรายประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง หรือการเรียนรู้ผ่านโครงงานที่สะท้อนปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ การออกแบบกิจกรรมควรมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของผู้เรียนในทุกกระบวนการ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้พัฒนาทักษะการทำงานร่วมกัน การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพและการแสดงออกเชิงสร้างสรรค์ ซึ่งเป็นทักษะสำคัญในศตวรรษที่ 21 การจัดกิจกรรมที่ส่งเสริมให้ผู้เรียนได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นในบรรยากาศที่เป็นมิตรและเปิดกว้างจะช่วยเสริมสร้างความมั่นใจและความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ท้ายที่สุด กระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงบูรณาการนี้จะช่วยพัฒนาศักยภาพของผู้เรียนในทุกมิติทั้งในด้านความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะของการเป็นพลเมืองโลกที่ตระหนักถึงความเชื่อมโยงของสังคมโลก และมีความมุ่งมั่นที่จะมีส่วนร่วมในการสร้างสังคมที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง

6. สรุป

แนวคิดในการจัดการศึกษาเพื่อการพัฒนาความเป็นพลโลก เป็นการจัดการศึกษาเพื่อให้ผู้เรียนรู้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก เป็นการนำเอาสาระการเรียนรู้ หรือทักษะ เจตคติที่เกี่ยวข้อง มาบูรณาการเข้ากับในรายวิชาต่างๆ โดยใช้กระบวนการจัดการเรียนรู้ ที่ให้นักเรียนได้ฝึกปฏิบัติ มีส่วนร่วมกับท้องถิ่น ตลอดจนมีส่วนร่วมสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นกับ ท้องถิ่นและโลก สำหรับในประเทศไทยได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการมีบทบาทหลักในการ ขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนข้อที่ 4 สร้างหลักประกันว่าทุกคน มีการศึกษาที่มี คุณภาพอย่างครอบคลุมและเท่าเทียม และสนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยให้ ความสำคัญกับเป้าประสงค์ที่ 4.7 ที่มีใจความเกี่ยวกับความเป็นพลเมืองของโลก

สำหรับแนวคิดการจัดการเรียนรู้ที่ส่งเสริมความเป็นพลเมืองโลก สามารถปรากฏให้ เห็นชัดผ่านหลักสูตรพลโลกศึกษา หรือการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองโลกที่เป็นกรอบการ จัดการศึกษาที่ขับเคลื่อนโดย UNESCO มุ่งพัฒนาความรู้ ทักษะ ค่านิยม และทัศนคติ ซึ่งผู้เรียน จำเป็นจะต้องเรียนรู้ มาบูรณาการร่วมกับหลักสูตรสถานศึกษา สอดแทรกในรายวิชาที่เกี่ยวข้อง หรือจัดเป็นวิชาเฉพาะ ทั้งนี้ ในการจัดการเรียนรู้ ผู้สอนมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุน การเรียนรู้ของผู้เรียน ในขณะที่ผู้เรียนมีบทบาทเป็นผู้ลงมือทำสร้างองค์ความรู้ด้วยตนเอง สำหรับผู้เรียนในระดับชั้นมัธยมศึกษา นับว่าเป็นช่วงวัยที่กำลังจะก้าวเข้าสู่การเป็นผู้ใหญ่ รวมทั้งการเป็นผู้ขับเคลื่อนสังคมในทุกมิติ การสนับสนุนการจัดการเรียนรู้ที่ส่งเสริมความเป็น พลเมืองในช่วงวัยดังกล่าวจึงสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อให้ผู้เรียนได้มีความรู้ความเข้าใจถึงความเป็นไป ในสังคม และการเป็นส่วนหนึ่งของสังคมโลกที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กัน การบูรณาการหลักสูตร พลโลกศึกษากับแนวทางการจัดการเรียนรู้ในเยาวชนระดับมัธยมศึกษา จึงถือเป็นกระบวนการ ที่นำหลักสูตรพลโลกศึกษาซึ่งมุ่งเน้นการปลูกฝังความรู้และทักษะในการเป็นพลเมืองที่ดี มาผสมผสานกับวิธีการจัดการเรียนรู้ต่างๆ หรือตัวอย่างกิจกรรมที่มีความสอดคล้องกับหัวเรื่อง การเรียนรู้ และวัตถุประสงค์การเรียนรู้

จากการเสนอแนะแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบการจัดการเรียนรู้ โดยใช้กรอบแนวคิดของ หลักสูตรพลโลกศึกษา ในระดับชั้นมัธยมศึกษา สามารถจำแนกแนวทางในการจัดการเรียนรู้ ได้เป็น 1) ระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ควรมีลักษณะการจัดการเรียนรู้ที่หลากหลาย เน้นการศึกษาให้เข้าใจแจ่มแจ้งเป็นรูปธรรม ผ่านกระบวนการกลุ่ม การทำงานร่วมกัน กิจกรรม บทบาทสมมติ ได้ว่าที่ ตลอดจนการลงพื้นที่จริงเพื่อศึกษาสภาพจริงของสังคมที่เกิดขึ้น ซึ่งจะทำให้ผู้เรียนเข้าใจชัดเจน และต่อยอดไปสู่การพัฒนาทักษะที่ซับซ้อนหรือเป็นนามธรรมมากขึ้น และ 2) ระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย ควรมีลักษณะการจัดการเรียนรู้ที่ซับซ้อนมากขึ้น เพื่อพัฒนาความรู้ ทักษะ และค่านิยม ด้วยการศึกษาจากกรณีศึกษา ทั้งข่าว บทความ หรือเหตุการณ์ต่างๆ ในชุมชน แล้วนำมาคิดเชิงวิพากษ์ เพื่อหาแนวทางมีส่วนร่วม หรือ ตัดสินประเมินผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ตลอดจนนำความรู้ที่ได้มาฝึกปฏิบัติจริง ผ่านการทำ โครงการ โครงการงาน และการออกแบบแนวทางประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อสังคมออนไลน์อย่าง สร้างสรรค์

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กระทรวงศึกษาธิการ. (2551). *หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551*. สืบค้นเมื่อ 30 มกราคม 2568, จาก http://academic.obec.go.th/images/document/1559878925_d_1.pdf
- จารุวรรณ แก้วมะโน. (2567). *พลเมืองโลก (Global Citizen)*. สืบค้นเมื่อ 23 มกราคม 2568, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title>
- นาโชค อุ่นเวียง. (2564). *พลเมืองดี*. สืบค้นเมื่อ 30 มกราคม 2568, จาก <https://www.truelookpanya.com/learning/detail/34726>
- ปรีติ ประทุมสุวรรณ. (2562). การศึกษาเพื่อการพัฒนาความเป็นพลเมืองโลก: การบูรณาการสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน. *วารสารการบริหารและนวัตกรรมการศึกษา*, 2(1), 90-103.
- สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. (2556). *พลเมือง*. สืบค้นเมื่อ 30 มกราคม 2568, จาก <http://legacy.orst.go.th/?knowledges>
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2561ก). *รายงานวิจัย แนวทางการส่งเสริมความเป็นพลเมืองโลก (Global Citizenship): ประสบการณ์นานาชาติ*. กรุงเทพฯ: พรักหวานกราฟฟิค.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2561ข). *รายงานวิจัยข้อเสนอตัวชี้วัดการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองโลกตามกรอบเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goal: SDG 4.7)*. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ.
- สำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ. (2565). *พลโลกศึกษา: หัวเรื่องและวัตถุประสงค์การเรียนรู้*. กรุงเทพฯ: ศูนย์สื่อและสิ่งพิมพ์แก้วเจ้าจอม มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.
- สุทธิรักษณ์ ไรจนหัสติน, रेชา ชูสุวรรณ, และเอกรินทร์ สังข์ทอง. (2560). หลักคิดสำคัญของการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง. *วารสารวิทยบริหาร*, 28(1), 207-217.
- เสาวลักษณ์ ท่ามาก, และวาสนา อุบป้อ. (2566). การบูรณาการความเป็นพลเมืองโลกผ่านการจัดการศึกษาพยาบาล. *วารสารพยาบาลสาร มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*, 50(1), 409-422.
- อรรถพล ประภาสโนบล. (2564). *Global Citizenship Education: เราจะสอนให้นักเรียนเป็นพลเมืองโลกได้อย่างไร*. สืบค้นเมื่อ 30 มกราคม 2568, จาก <https://thepotential.org/knowledge/global-citizenship-education/>

ภาษาอังกฤษ

- UNESCO. (2015). *Global Citizenship Education: Topics and Learning Objectives*. Paris: UNESCO. Retrieved January 30, 2025, from <https://unesdoc.unesco.org>
- UNESCO. (2025). *What You Need to Know About Global Citizenship Education*. Retrieved January 30, 2025, from <https://www.unesco.org/en/global-citizenship-peace-education/need-know>

เมืองอัจฉริยะกับการสร้างที่ยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม: กรณีศึกษาประเทศสิงคโปร์¹

เบญจมีภัทร ชูช่วย² และกุลนันท์ คันธิก³

วันที่รับบทความ: 31 มกราคม 2568
วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 10 พฤษภาคม 2568
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 14 พฤษภาคม 2568

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการปรับใช้เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) เพื่อสร้างที่ยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมของเมืองอัจฉริยะผ่านกรณีศึกษาสิงคโปร์ โดยวิเคราะห์ผ่าน SDGs โดยเน้นไปที่ SDG 9 โครงสร้างพื้นฐาน นวัตกรรม และอุตสาหกรรม SDG 11 เมืองและชุมชนที่ยั่งยืน และ SDG 13 การรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ผลการศึกษาพบว่า เมืองอัจฉริยะของสิงคโปร์ให้ความสำคัญกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืนผ่านการใช้เทคโนโลยีในการบริหารจัดการทรัพยากรและพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพนำไปสู่การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้พลังงาน รวมถึงพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เช่น ระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน การจัดการขยะ และการใช้พลังงานหมุนเวียน เป็นต้น ซึ่งเป็นหนึ่งในกลไกที่ขับเคลื่อน SDGs และสร้างความสมดุลระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมควบคู่กับการสร้างที่ยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม อันเป็นแนวทางสำคัญที่สามารถประยุกต์ใช้กับบริบทประเทศไทย

คำสำคัญ เมืองอัจฉริยะ, ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม, เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน, สิงคโปร์

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของปริทัศน์งานเรื่อง “เมืองอัจฉริยะกับการสร้างที่ยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม: ศึกษากรณีญี่ปุ่นและสิงคโปร์”

² คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ กรุงเทพฯ 10110 อีเมล: bchoochaury@gmail.com

³ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ กรุงเทพฯ 10110 อีเมล: kullanan@g.swu.ac.th

Smart Cities and the Creation of Environmental Security: Case Studies of Singapore

Benjapat Choochauly⁴ and Kullanan Kunthic⁵

Received: 31 January 2025

Revised: 10 May 2025

Accepted: 14 May 2025

Abstract

This article examines the application of Sustainable Development Goals (SDGs) to enhance environmental sustainability in smart cities through a case study of Singapore. The analysis is conducted using the framework of sustainable development and the SDGs, with a particular focus on Goal 9 Industry, Innovation, and Infrastructure, Goal 11 Sustainable Cities and Communities, and Goal 13 Climate Action. The findings indicate that Singapore places significant emphasis on concrete environmental and sustainable development policies, implemented through various smart city management initiatives. These initiatives leverage technology for efficient resource and energy management, leading to a reduction in greenhouse gas emissions and improved energy efficiency. Additionally, Singapore has developed environmentally friendly infrastructure, including a mass rapid transit system, waste management strategies, and the utilization of renewable energy. These efforts serve as key mechanisms driving continuous progress toward the SDGs while balancing economic and social growth with environmental sustainability. The insights gained from Singapore's approach offer valuable lessons that can be adapted to the Thai context.

Keywords Smart Cities, Environmental Sustainability, Sustainable Development Goals, Singapore

⁴ Faculty of Social Science, Srinakharinwirot University, Bangkok 10110. E-mail: bchoochauly@gmail.com

⁵ Faculty of Social Science, Srinakharinwirot University, Bangkok 10110. E-mail: kullanan@g.swu.ac.th

1. บทนำ

ในช่วงทศวรรษ 1990 เมืองต่างๆ ยังคงอยู่ในลักษณะแบบดั้งเดิมที่ยังไม่มีการนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้เช่นปัจจุบัน เนื่องจากในช่วงเวลานั้นแนวคิดเกี่ยวกับเทคโนโลยียังอยู่ในระยะเริ่มต้นของการพัฒนาและยังไม่ได้ได้รับความแพร่หลายเท่าที่ควร (Kumar & Rattan, 2020, p. 1) ภายหลังจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยี การขยายตัวของเมือง การเติบโตของประชากรในเขตเมือง ตลอดจนวิกฤติเศรษฐกิจต่างๆ ล้วนเป็นสาเหตุที่ส่งผลให้เมืองต่างๆ เริ่มตระหนักถึงความจำเป็นในการปรับตัวและพัฒนาเพื่อรับมือกับความท้าทายที่เพิ่มขึ้นประกอบกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี จึงกลายเป็นแรงสนับสนุนในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองภายใต้แนวคิดเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากเมืองแบบดั้งเดิมสู่เมืองอัจฉริยะ ส่งผลให้เมืองมีความสามารถในการตอบสนองต่อการแข่งขันและความท้าทายที่เกิดขึ้นในประชาคมโลก โดยองค์การสหประชาชาติ (United Nation: UN) คาดการณ์ว่า ประชากรประมาณร้อยละ 50 จะอาศัยอยู่ในเขตเมือง (Urban Area) ซึ่งภายในปี ค.ศ. 2050 สัดส่วนของประชากรโลกที่อาศัยในเขตเมืองมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ 70 (United Nations, n.d.) โดยมีแนวโน้มการเคลื่อนย้ายประชากรจากพื้นที่ชนบทสู่เขตเมืองเพื่อแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจ (โครงการเครือข่ายเมืองในเอเชียเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และโครงการเสริมสร้างการรับมือของเมืองกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, 2559, น. 45) ขณะที่พื้นที่เมืองทั่วโลกมีเพียงร้อยละ 3 ของพื้นที่เหนือน้ำบนโลกทั้งหมด (อรรถพร จงรักศักดิ์ และกฤษฎากร คเชนทร์ชัย, 2564, น. 272) ประกอบกับแนวโน้มจำนวนประชากรโลกที่จะเพิ่มสูงขึ้นถึง 1 หมื่นล้านคน (ปีปีซี นิวส์, 2567) ทำให้การขยายตัวของเมืองมีความจำเป็นและท้าทายอย่างมาก โดยธรรมชาติของมนุษย์ทุกคนต่างต้องการมีสุขภาพแข็งแรง มีความปลอดภัย และคุณภาพชีวิตที่ดี แต่เนื่องด้วยการใช้ชีวิตของสังคมเมืองในปัจจุบันประกอบกับทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด ทำให้เมืองไม่อาจจะตอบสนองความต้องการได้อีกต่อไป (อรรถพร จงรักศักดิ์ และกฤษฎากร คเชนทร์ชัย, 2564, น. 273)

การคาดการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า เมืองต่างๆ มีแนวโน้มในการขยายตัวของเมืองอย่างไร้ทิศทาง (Urban Sprawl) และมีโอกาสที่จะประสบกับปัญหาความหนาแน่นของประชากรสูง ขณะที่พื้นที่ในเขตเมืองมีสัดส่วนการใช้พลังงานประมาณร้อยละ 60-80 ของปริมาณการใช้พลังงานทั่วโลก เพื่อรองรับกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม ด้วยเหตุนี้ การเติบโตของประชากรและการขยายตัวของเมืองอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ความต้องการใช้ทรัพยากรสำหรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนปริมาณการปล่อยของเสียและมลพิษที่เป็นผลจากกิจกรรมดังกล่าวเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ (สุธี อนันต์สุขศรี, 2563) ดังนั้น การจัดการความท้าทายดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่ต้องได้รับการดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วน หากรัฐบาลไม่สามารถวางนโยบายและแผนการพัฒนาเมืองเพื่อตอบสนองต่อความท้าทายดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม ความท้าทายดังกล่าวจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น และส่งผลกระทบต่อเชิงลบต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจจะกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา

อย่างยั่งยืนในระยะยาว ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาเมืองภายใต้แนวคิดเมืองอัจฉริยะ (Smart Cities) จึงเป็นหนึ่งในทางออกสำคัญเพื่อออกแบบเมืองที่สามารถรองรับกับความท้าทายดังกล่าว เนื่องจากการพัฒนาเมืองภายใต้แนวคิดเมืองอัจฉริยะมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจเชิงนโยบายที่แม่นยำจากการวิเคราะห์ข้อมูลส่งผลให้มีการบริหารทรัพยากรอย่างเหมาะสม นำไปสู่การลดต้นทุน ลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และยกระดับคุณภาพชีวิต (Kaiser, 2024)

บทความฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาเกี่ยวกับการนำเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) มาปรับใช้เพื่อสร้างความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมของเมืองอัจฉริยะผ่านกรณีศึกษาสิงคโปร์ เนื่องจาก สิงคโปร์เป็นหนึ่งในตัวอย่างของเมืองอัจฉริยะที่ประสบความสำเร็จในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (International Institute for Management Development, 2024b, p. 153) ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงการปรับใช้ SDGs เพื่อสร้างความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมของเมืองอัจฉริยะอย่างเป็นรูปธรรม โดยโครงสร้างของบทความฉบับนี้แบ่งออกเป็นสามส่วนหลัก ส่วนแรกเป็นการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน และเมืองอัจฉริยะ ในขณะที่สองเป็นการวิเคราะห์การนำ SDGs มาปรับใช้เพื่อสร้างความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเน้นไปที่ SDG 9 โครงสร้างพื้นฐาน นวัตกรรม และอุตสาหกรรม

SDG 11 เมืองและชุมชนที่ยั่งยืน และ SDG 13 การรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตลอดจนถอดบทเรียนเพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในบริบทของประเทศไทย และส่วนสุดท้ายเป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

2. แนวคิดเมืองอัจฉริยะและเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs)

เมืองอัจฉริยะเป็นแนวคิดในการพัฒนาเมืองที่ถูกกล่าวถึงอย่างแพร่หลายในแวดวงวิชาการด้านการผังเมืองและถูกนำมาปรับใช้เป็นวิสัยทัศน์ในการพัฒนาเมืองในหลายประเทศทั่วโลก (อุมารณ บุญไชย, 2561, น. 3113) ซึ่งมีฐานคิดมาจากการพัฒนาอย่างยั่งยืน คณะกรรมาธิการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development: WCED) ระบุว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืน คือ การพัฒนาที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนในปัจจุบัน โดยไม่ทำลายความสามารถของคนรุ่นหลังในการตอบสนองต่อความต้องการในอนาคต (UN Secretary-General and World Commission on Environment and Development, 1987) โดยการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีเป้าหมายเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม และการรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งแนวคิดเมืองอัจฉริยะได้เข้ามามีบทบาทในฐานะกลไกที่สำคัญในการขับเคลื่อนเป้าหมายดังกล่าว เนื่องจากแนวคิดเมืองอัจฉริยะมุ่งเน้นไปที่บทบาทของเมืองในฐานะศูนย์กลางที่ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาโครงสร้างพื้นที่โดยรอบ (King, 2020) ตลอดจนการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมเพื่อยกระดับประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเมืองควบคู่ไปกับการสร้างความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมนำไปสู่การพัฒนาเมือง

ที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชากรในปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ส่งผลกระทบต่อศักยภาพในการดำรงชีวิตของคนรุ่นหลัง (Caragliu, Chiara Del Bo, & Nijkamp, 2011) และสามารถรองรับกับความท้าทายที่เป็นผลมาจากความมั่นคงรูปแบบใหม่ เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การขยายตัวของเมืองอย่างต่อเนื่อง และการเติบโตของประชากรที่รวดเร็ว ซึ่งส่งผลให้เมืองต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่หลากหลายและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม แนวคิดเมืองอัจฉริยะถูกตีความแตกต่างกันตามบริบทของแต่ละพื้นที่ และแนวทางการพัฒนาเมือง ซึ่งอาจถูกกำหนดโดยปัจจัยทางเทคโนโลยี โครงสร้างพื้นฐาน สังคม วัฒนธรรม และนโยบายของภาครัฐ โดยการพัฒนาเมืองอัจฉริยะมุ่งเน้นไปที่การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและนวัตกรรม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเมือง ยกกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน แต่จุดร่วมหลักของแนวคิดเมืองอัจฉริยะ คือ การใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ยั่งยืน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและรองรับกับความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ ประเทศต่างๆ จึงนำแนวคิดเมืองอัจฉริยะมาปรับใช้เป็นแนวทางในการรับมือกับความมั่นคงรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การเติบโตของจำนวนประชากรที่รวดเร็ว และการขยายตัวของเมือง เพื่อสร้างโครงสร้างที่สามารถรองรับต่อความต้องการและจำนวนประชากรได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในด้านการจัดสรรทรัพยากร การบริหารจัดการพลังงาน และการจัดการสิ่งแวดล้อม ภายใต้เงื่อนไขการคำนึงถึงผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ ดังนั้น แนวคิดเมืองอัจฉริยะจึงกลายเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญที่ขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรมในระยะยาว

เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs) ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการผลักดันแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระดับสากลมาสู่ SDGs ในปัจจุบันซึ่งเป็นกรอบที่กำหนดโดยองค์การสหประชาชาติ เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีทั้งหมด 17 เป้าหมายหลัก ครอบคลุมประเด็นสำคัญในมิติต่างๆ เช่น การขจัดความยากจนและความหิวโหย การส่งเสริมสุขภาพที่ดี การศึกษาที่มีคุณภาพ ความเท่าเทียมทางเพศ การเข้าถึงทรัพยากรที่จำเป็น นอกเหนือจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาเมืองและชุมชนอย่างยั่งยืน การลดความเหลื่อมล้ำ การดำเนินการเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งทางบกและทางน้ำ รวมถึงการสร้างสังคมที่สงบสุขและมีความยุติธรรม (United Nations Development Programme, n.d.)

การทบทวนวรรณกรรม พบว่า งานส่วนใหญ่เน้นศึกษาความสำเร็จในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะต่างๆ โดยมุ่งเน้นความยั่งยืนด้านสังคมและเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ยังมีงานที่ศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างเมืองอัจฉริยะกับ SDGs โดยเน้นไปที่ SDG 6 โครงสร้างพื้นฐาน นวัตกรรมและอุตสาหกรรม SDG 7 พลังงานสะอาดที่เข้าถึงได้ SDG 11 เมืองและชุมชนอย่างยั่งยืน SDG 12 การผลิตและการบริโภคอย่างยั่งยืน และ SDG 13 การรับมือกับ

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังนั้น บทความฉบับนี้จึงศึกษาการนำ SDGs มาปรับใช้ในการสร้างความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม โดยมุ่งเน้นไปที่ 3 เป้าหมายหลัก ได้แก่ SDG 9 โครงสร้างพื้นฐาน นวัตกรรม และอุตสาหกรรม SDG 11 เมืองและชุมชนอย่างยั่งยืน และ SDG 13 การรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เนื่องจากเป้าหมายดังกล่าวมีความเชื่อมโยงกันอย่างมีนัยสำคัญในเชิงโครงสร้างและการบูรณาการ โดยโครงสร้างพื้นฐานและนวัตกรรมเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการสร้างเมืองและชุมชนอย่างยั่งยืนและกำหนดทิศทางของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังนั้น การศึกษาเป้าหมายดังกล่าวจะช่วยให้เห็นภาพรวมของการพัฒนาที่ครอบคลุมเกือบทุกมิติ (United Nations Development Programme, n.d.) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

SDG 9 โครงสร้างพื้นฐาน นวัตกรรม และอุตสาหกรรม (Industry, Innovation and Infrastructure) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ยืดหยุ่นและการคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ นำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในสังคมมากขึ้น โดยเป้าหมายย่อยในการวิจัยครั้งนี้คือ 9.4.1 ส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและอุตสาหกรรมให้มีความยั่งยืน ด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรและการนำเทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมาประยุกต์ใช้ ซึ่งวัดจากอัตราการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ต่อมูลค่าทางเศรษฐกิจลดลง (Government of Singapore, n.d.; United Nations Development Programme, n.d.)

SDG 11 เมืองและชุมชนอย่างยั่งยืน (Sustainable Cities and Communities) การทำให้เมืองที่อยู่อาศัยมีคุณภาพ มีสภาพแวดล้อมที่ดี มีความปลอดภัย และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยเป้าหมายย่อยในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย 2 เป้าหมาย ดังนี้ (Government of Singapore, n.d.)

(1) 11.2 การเข้าถึงระบบคมนาคมขนส่งที่ปลอดภัย ในราคาที่ย่อมเยาสำหรับทุกคน และพัฒนาความปลอดภัยทางถนน โดยการขยายการขนส่งสาธารณะ ซึ่งตัวบ่งชี้ความสำเร็จคือ สัดส่วนของประชากรที่เข้าถึงขนส่งสาธารณะได้อย่างสะดวก จำแนกตามกลุ่มอายุ เพศ และบุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกาย

(2) 11.7 การเข้าถึงพื้นที่สาธารณะสีเขียวที่ปลอดภัยครอบคลุมและเข้าถึงได้โดยถ้วนหน้า โดยตัวบ่งชี้ความสำเร็จที่เกี่ยวข้อง คือ ส่วนแบ่งเฉลี่ยของพื้นที่เมืองที่ถูกสร้างขึ้นให้เป็นสถานที่ที่ใช้ประโยชน์สาธารณะสำหรับทุกคนจำแนกตามอายุ เพศ และบุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกาย

SDG 13 การรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Action) โดยเป้าหมายย่อยในการวิจัยครั้งนี้มี 13.1 เสริมภูมิคุ้มกันและขีดความสามารถในการปรับตัวต่ออันตรายและภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับภูมิอากาศในประเทศ ซึ่งตัวบ่งชี้ความสำเร็จที่ คือ สัดส่วนของจำนวนผู้เสียชีวิต ผู้เสียหาย และผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงต่อภัยพิบัติลดลง และ 13.2 บูรณาการมาตรการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในนโยบายและการวางแผนระดับชาติ โดยตัวบ่งชี้ความสำเร็จ คือ การมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ระยะยาวและแผนการปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ

รวมไปถึงการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกรวมต่อปี (Government of Singapore, n.d.)

เป้าหมายและตัวบ่งชี้ที่กล่าวในข้างต้น ถือเป็นกลไกสำคัญในการประเมินความสำเร็จในการสร้างความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมในเมืองอัจฉริยะ เนื่องจากเป้าหมายและตัวบ่งชี้ดังกล่าวเป็นรากฐานในการสร้างระบบการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืนในเมืองอัจฉริยะ เพื่อบรรลุเป้าหมายความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมในระยะยาว

3. นโยบายและโครงการที่เกี่ยวข้องกับเมืองอัจฉริยะสิงคโปร์

สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีขนาดเล็กที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประกอบด้วยเกาะหลักหนึ่งเกาะและรายล้อมด้วยเกาะเล็กกว่า 60 เกาะ ซึ่งมีพื้นที่รวมทั้งสิ้น 728.6 ตารางกิโลเมตร (United Nations Framework Convention on Climate Change, 2018, p. 14) พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ราบทำให้สิงคโปร์ต้องเผชิญกับการจัดการพื้นที่ที่มีข้อจำกัด การขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ และการมีพลังงานทางเลือกอย่างจำกัด (ฉิพร สิงห์ล่อ, 2564) โดย Worldometers ระบุว่า ค.ศ. 2023 สิงคโปร์มีประชากร 5.78 ล้านคน เมื่อเทียบจำนวนประชากรกับพื้นที่ พบว่า สิงคโปร์มีความหนาแน่นของประชากรประมาณ 8,270 คนต่อตารางกิโลเมตรและมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น ขณะที่อัตราการปล่อยคาร์บอนของสิงคโปร์สูงถึง 9,000 กิโลกรัมต่อปี (Tham, 2020) คิดเป็น 50 เท่าของขนาดประเทศ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงให้ความสำคัญกับการสร้างภูมิคุ้มกันความยืดหยุ่นทนทาน (Resilience) (ฉิพร สิงห์ล่อ, 2564) เพื่อปรับตัวต่อความท้าทายดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สถาบันเพื่อพัฒนาการจัดการนานาชาติ (International Institute for Management: IMB) จัดทำรายงานดัชนีเมืองอัจฉริยะ ซึ่งเป็นการจัดอันดับเมืองอัจฉริยะในประเทศต่างๆ จากทั่วโลก โดยประเมินจากการบริหารจัดการเทคโนโลยี ความสามารถในการปรับตัว การตอบสนองต่อ SDGs และการมีส่วนร่วมของพลเมือง โดยรายงานดัชนีเมืองอัจฉริยะประจำปี 2024 (Smart City Index 2024) ระบุว่า สิงคโปร์ได้รับการจัดอันดับให้เป็นเมืองอัจฉริยะอันดับที่ 5 จาก 141 แห่งเช่นกัน ซึ่งเลื่อนขึ้นมา 2 อันดับเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา (International Institute for Management Development, 2024a, pp. 10, 22) ผลการจัดอันดับสะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จในการพัฒนาเมืองผ่านการใช้เทคโนโลยีเพื่อตอบสนองต่อความท้าทายทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมไปถึงตอบสนองต่อความต้องการและความเป็นอยู่ของประชากรในระยะยาว โดยความสำเร็จดังกล่าวมีจุดเริ่มต้นมาจากบทบาทเชิงรุกของภาครัฐในการกำหนดนโยบายระยะยาวผ่านแผนแม่บท Intelligent Nation 2015 (iN2015) ซึ่งเป็นแผนยุทธศาสตร์ระยะเวลา 10 ปีที่ดำเนินการตั้งแต่ปี ค.ศ. 2006 ถึง 2015 โดยมีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาสิงคโปร์ให้เป็นประเทศอัจฉริยะและเมืองชั้นนำระดับโลกผ่านการขับเคลื่อนเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (The iN2015 Steering Committee, 2006) แผนดังกล่าวได้วางรากฐานสำคัญนำไปสู่การกำหนดนโยบาย Smart Nation ในระยะต่อมา

นโยบาย Smart Nation ของสิงคโปร์เป็นยุทธศาสตร์ระดับชาติ ที่ได้รับการประกาศใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2014 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ส่งเสริมโอกาสทางเศรษฐกิจ และเสริมสร้างความเข้มแข็งของสังคมโดยรวม ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ ค.ศ. 2014 ถึง ค.ศ. 2024 ซึ่งถือเป็น Smart Nation 1.0 รัฐบาลได้ดำเนินการโครงการและแผนงานต่างๆ ที่มุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางดิจิทัลให้มีความทันสมัยและครอบคลุม การส่งเสริมการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการดำเนินงานของภาครัฐและภาคส่วนต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจ รวมถึงการพัฒนาาระบบดิจิทัลที่สำคัญระดับชาติ เช่น Singpass เพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงบริการต่างๆ ของรัฐ โดยผลจากการดำเนินงานในระยะ Smart Nation 1.0 ทำให้สิงคโปร์ได้รับการยอมรับและจัดอันดับในระดับสูงในด้านการเชื่อมต่อทางดิจิทัล (Digital Connectivity) ประสิทธิภาพของการบริการภาครัฐออนไลน์ (Online Government Services) และการบูรณาการเทคโนโลยีเข้ากับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน ในปีถัดไปได้มีการประกาศวิสัยทัศน์ Smart Nation 2.0 ซึ่งเป็นการต่อยอดและปรับปรุงจากความสำเร็จและบทเรียนในระยะแรก โดยมีเป้าหมายหลักสามประการ ได้แก่ ความน่าเชื่อถือ (Trust) การเติบโต (Growth) และชุมชน (Community) วิสัยทัศน์นี้มุ่งเน้นที่จะสร้างสภาพแวดล้อมที่ทุกคนสามารถเติบโตและใช้ชีวิตได้อย่างมีความหมายในยุคดิจิทัลที่ขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยี ทิศทางการดำเนินงานในอนาคตภายใต้ Smart Nation 2.0 จะให้ความสำคัญกับการสร้างความเชื่อมั่นและความปลอดภัยในการใช้งานเทคโนโลยีดิจิทัล การส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านการสนับสนุนนวัตกรรมดิจิทัล และการสร้างสังคมที่เปิดกว้างและเชื่อมโยงกันด้วยเทคโนโลยีอย่างทั่วถึง นอกจากนี้ การให้ความสำคัญกับเทคโนโลยีเกิดใหม่ (Emerging Technologies) เช่น ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) จะเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อน Smart Nation ในระยะต่อไป (Smart Nation Singapore, n.d.)

การดำเนินการข้างต้นอยู่ภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดทางภูมิประเทศและทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งส่งผลให้สิงคโปร์จำเป็นต้องมุ่งเน้นการรักษาทรัพยากรอย่างยั่งยืนไปสู่การกำหนดนโยบาย Singapore Green Plan 2030 ซึ่งเป็นวาระแห่งชาติ (National Agenda) ที่มุ่งเน้นการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน โดยมีกรอบแนวคิดอิงตามวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2030 ของสหประชาชาติ (UN's 2030 Sustainable Development Agenda) และความตกลงปารีส (Paris Agreement) รวมถึงการวางรากฐานเพื่อบรรลุเป้าหมายระยะยาวในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net-Zero Emissions) ภายในปี ค.ศ. 2050 ประกอบด้วย 5 เสาหลัก ดังนี้ (ศูนย์ข้อมูลข่าวสารอาเซียน, 2564; Singapore Green Plan 2030, n.d.)

เสาที่ 1 เมืองท่ามกลางธรรมชาติ (City in Nature): มุ่งเน้นการเปลี่ยนสิงคโปร์ให้เป็นเมืองในธรรมชาติอย่างแท้จริง โดยมีเป้าหมายในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวและอุทยานธรรมชาติทั่วประเทศกว่าร้อยละ 50 ภายในปี ค.ศ. 2030 การพัฒนาพื้นที่สีเขียวในเมืองจะช่วยปรับปรุงคุณภาพอากาศ ลดความร้อนในเมือง และสร้างพื้นที่พักผ่อนหย่อนใจสำหรับประชาชน

เสาที่ 2 การปฏิรูปพลังงาน (Energy Reset): มุ่งเน้นการเปลี่ยนผ่านไปสู่พลังงานสะอาดและลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคพลังงาน ซึ่งรวมถึงการเพิ่มการใช้พลังงานแสงอาทิตย์ การสำรวจแหล่งพลังงานทางเลือก และการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงาน

เสาที่ 3 การใช้ชีวิตแบบยั่งยืน (Sustainable Living): ส่งเสริมวิถีชีวิตที่ยั่งยืนในหมู่ประชาชนและภาคธุรกิจ โดยเน้นการลดปริมาณของเสีย การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ การส่งเสริมการบริโภคอย่างยั่งยืน และการสนับสนุนการเดินทางที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การใช้ระบบขนส่งสาธารณะ การเดิน และการปั่นจักรยาน

เสาที่ 4 เศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy): มุ่งสร้างเศรษฐกิจสีเขียวและส่งเสริมโอกาสทางธุรกิจใหม่ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความยั่งยืน ซึ่งรวมถึงการสนับสนุนนวัตกรรมสีเขียว เทคโนโลยีสะอาด และการพัฒนาทักษะสีเขียวเพื่อสร้างงานและขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

เสาที่ 5 อนาคตที่ยั่งยืน (Resilient Future): มุ่งเตรียมความพร้อมให้สิงคโปร์สามารถรับมือกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น ระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้น และภัยพิบัติทางธรรมชาติอื่นๆ โดยเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ยืดหยุ่น การจัดการน้ำอย่างยั่งยืน และการปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพ

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา สิงคโปร์ได้ดำเนินงานพัฒนาเมืองอัจฉริยะอย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยการบูรณาการเทคโนโลยีเข้ากับโครงสร้างพื้นฐานของเมือง เพื่อยกระดับประสิทธิภาพการจัดการทรัพยากรและส่งเสริมความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็น 3 กลุ่มหลัก ดังนี้

(1) การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ คือ การใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมต่างๆ เพื่อการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนซึ่งครอบคลุมถึงการจัดการดิน น้ำ อากาศ และความหลากหลายทางชีวภาพ โดยมีเป้าหมายเพื่อรักษาสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการดูแลสิ่งแวดล้อม เช่น กระบวนการบำบัดน้ำ (NEwater) เป็นการนำเทคโนโลยีมาช่วยในการบำบัดน้ำให้กลายเป็นน้ำที่มีคุณภาพส่งผลให้สิงคโปร์สามารถรับมือกับภัยแล้งได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (Singapore's National Water Agency, 2024) ขณะเดียวกันรัฐบาลได้ดำเนินการติดตั้งระบบพลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคาของสำนักงานคณะกรรมการที่อยู่อาศัยและการพัฒนา (Housing and Development Board: HDB) และอาคารภาครัฐต่างๆ (GetSolar, 2023) ภายใต้โครงการ SolarNova โดยโครงการดังกล่าวสร้างพลังงานแสงอาทิตย์ประมาณ 420 GWh ต่อปี ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 5 ของการใช้พลังงานทั้งหมดในประเทศสิงคโปร์ (Housing & Development Board, n.d.-a) นอกเหนือจากนี้ยังมีโครงการ Gardens by the Bay ซึ่งเป็นหนึ่งในโครงการที่ส่งเสริมการพัฒนาและอนุรักษ์พื้นที่สีเขียว โดยโครงการนี้ไม่เพียงเป็นจุดสำคัญของสิงคโปร์เท่านั้นแต่ยังมีบทบาทในการสร้างความตระหนักรู้ด้านสิ่งแวดล้อมและสนับสนุนวิถีชีวิตที่ยั่งยืนในเขตเมืองอีกด้วย

(2) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง โดยให้ความสำคัญกับการสัญจรอัจฉริยะ (Smart Mobility) เป็นการนำเทคโนโลยีมาบูรณาการกับโครงสร้างการคมนาคม

ในประเทศและการบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชน โดยใช้ข้อมูลสาธารณะ (Open Data) เช่น ข้อมูลการจราจร ข้อมูลจากเซนเซอร์ในยานพาหนะ เป็นต้น มาวิเคราะห์และวางแผนระบบขนส่ง เพื่อการอำนวยความสะดวกในการใช้งานระบบขนส่ง อีกทั้งยังมีการใช้นวัตกรรมในการควบคุมสัญญาณไฟจราจรอัตโนมัติและระบบส่งสัญญาณอัจฉริยะสำหรับการแสดงข้อมูลรถโดยสารแบบเรียลไทม์ ซึ่งช่วยให้ผู้ใช้บริการสามารถวางแผนการเดินทางได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดความแออัดของระบบขนส่ง ไม่เพียงเท่านั้น การให้ข้อมูลจราจรแบบเรียลไทม์ยังถือเป็นแนวทางที่ช่วยแก้ปัญหาการจราจรติดขัด (เบตริค อนาไลติกส์, 2566) นอกเหนือจากนี้ สิงคโปร์ยังได้นำระบบเก็บค่าผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Road Pricing: ERP) มาใช้บนถนนในเขตเมืองและทางด่วน โดยระบบดังกล่าวช่วยให้ยานพาหนะสามารถผ่านจุดเก็บค่าผ่านทางได้โดยไม่ต้องหยุดหรือชะลอความเร็ว เพื่อลดปัญหาความแออัดของการจราจรในท้องถนน (Land Transport Authority, n.d.)

(3) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมและพัฒนาทักษะของพลเมือง โดยเน้นไปที่การศึกษาอัจฉริยะ (Smart Education) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดทิศทางของนโยบายต่างๆ เนื่องจากความสำเร็จของนโยบายดังกล่าวต้องอาศัยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงมุ่งเน้นให้พลเมืองมีความสามารถในการใช้เทคโนโลยีอย่างมีประสิทธิภาพ โดยส่งเสริมการเรียนรู้และการบูรณาการเทคโนโลยีเข้าสู่กระบวนการศึกษาตั้งแต่เด็ก ขณะเดียวกันพลเมืองสิงคโปร์สามารถเชื่อมต่อกับรัฐบาลและเข้าถึงบริการที่สำคัญได้ เช่น ช่องทางในการแสดงความคิดเห็นและรายงานปัญหาต่างๆ ศูนย์แจ้งข่าวสาร เหตุการณ์ และภัยพิบัติแบบเรียลไทม์ในพื้นที่

นอกเหนือจากนี้ สิงคโปร์ได้ดำเนินโครงการมากมาย เช่น HDB Smart Towns การนำเทคโนโลยีอัจฉริยะมาใช้ในโครงการที่อยู่อาศัยของรัฐบาล เช่น ระบบไฟอัจฉริยะ เครื่องใช้ไฟฟ้าประหยัดพลังงาน และแผงควบคุมดิจิทัลสำหรับตรวจสอบการใช้ทรัพยากร Integrated Environmental Modeller เครื่องมือจำลองผลกระทบของปัจจัยแวดล้อมต่อการออกแบบพื้นที่เปิดโล่งและอาคาร myENV App แอปพลิเคชันแจ้งเตือนข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ค่า PSI และการระบาดของโรคไข้เลือดออก ฯลฯ แต่หนึ่งในโครงการที่โดดเด่น คือ โครงการเมืองเทนก้าห์ (Tengah Eco-Town) โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาให้เป็นเมืองที่ผู้พักอาศัยสามารถดำรงอยู่ร่วมกับธรรมชาติได้อย่างกลมกลืน (At Home with Nature) ด้วยเหตุนี้ เมืองแห่งนี้จึงถูกออกแบบภายใต้แนวคิดเมืองอัจฉริยะเชิงนิเวศ (Eco Smart City) ซึ่งเป็นการผสมผสานระหว่างแนวคิดเมืองสีเขียวและเมืองอัจฉริยะ ส่งผลให้โครงการดังกล่าวกลายเป็นเมืองต้นแบบสีเขียวแห่งแรกของสิงคโปร์และเป็นต้นแบบสำหรับการพัฒนาเมืองที่ยั่งยืนในอนาคต (Housing & Development Board, n.d.-b; Smart Nation Singapore, n.d.-b) ขณะเดียวกัน สิงคโปร์ได้นำแบบจำลองดิจิทัลของเมือง (Digital Twin) มาใช้ในการวางแผนและการจัดการภัยพิบัติ โดยเทคโนโลยีดังกล่าวสร้างแบบจำลองสภาพแวดล้อมจริงและวิเคราะห์ข้อมูลแบบเรียลไทม์ที่ติดตั้งในพื้นที่ เช่น เซนเซอร์ตรวจจกระดับน้ำ สภาพอากาศ และการจราจร ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจในสถานการณ์ฉุกเฉิน ตลอดจนช่วยประเมินความเสียหายของโครงสร้างพื้นฐานหลังเกิดภัยพิบัติ (ธราธร รัตนนฤมิตร, 2567; Walker,

2023) โดยเทคโนโลยีดังกล่าวสอดคล้องกับเป้าหมาย Smart Nation ในการพัฒนาเป็นเมืองอัจฉริยะที่มีความสามารถในการปรับตัวและตอบสนองต่อความท้าทายด้านภัยพิบัติได้อย่างยั่งยืน อีกทั้งยังส่งเสริมความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม เนื่องจากแบบจำลองดังกล่าวลดการใช้ทรัพยากรจริงในการวางแผนและทดสอบแนวทางต่างๆ พร้อมทั้งสนับสนุนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Walker, 2023)

4. นโยบายและโครงการที่เกี่ยวข้องกับเมืองอัจฉริยะสิงคโปร์กับความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมตามกรอบเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สิงคโปร์ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติว่าเป็นผู้นำในการขับเคลื่อนวาระเมืองอัจฉริยะ (Smart City Agenda) โดยได้บูรณาการมิติความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมเข้าสู่กระบวนการคิดและแผนปฏิบัติการอย่างรอบด้าน (Thales Headquarters, 2023) เมื่อพิจารณาเป้าหมายและโครงการที่เกี่ยวข้องกับเมืองอัจฉริยะสิงคโปร์ตามตัวชี้วัดของ SDGs ที่ได้กล่าวไปข้างต้นนั้น สะท้อนให้เห็นว่า เมืองอัจฉริยะของสิงคโปร์เป็นการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับประเด็นสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืนผ่านการนำเทคโนโลยีเข้ามาประยุกต์ใช้ในโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการจัดการพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นพลังงานแสงอาทิตย์และพลังงานลม การพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะที่ปล่อยมลพิษต่ำ การใช้อยานพาหนะไฟฟ้า การสร้างระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนที่ช่วยลดของเสียและเพิ่มการนำกลับมาใช้ใหม่ การเพิ่มพื้นที่เขียวในเขตเมืองเพื่อปรับปรุงคุณภาพอากาศและลดอุณหภูมิ รวมถึงการพัฒนาเทคโนโลยีสำหรับบ้านอัจฉริยะและโครงข่ายไฟฟ้าอัจฉริยะเพื่อลดการสิ้นเปลืองพลังงาน แนวทางดังกล่าวไม่เพียงแต่จะช่วยลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่ยังเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชน และส่งเสริมให้สิงคโปร์เป็นต้นแบบในการสร้างความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมของเมืองอัจฉริยะ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

เป้าหมายย่อยที่ 9.4.1 ส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและอุตสาหกรรมให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พบว่า รัฐบาลสิงคโปร์ได้ดำเนินนโยบายและโครงการต่างๆ อย่างเป็นระบบ เช่น การลงทุนพัฒนาแพลตฟอร์มเซนเซอร์อัจฉริยะ ซึ่งทำหน้าที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญสำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลแบบตามเวลาจริง (Real-time Data Acquisition) ที่เกี่ยวข้องกับการใช้พลังงาน การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การจัดการของเสีย และคุณภาพอากาศ เพื่อติดตาม วิเคราะห์ และตัดสินใจเชิงนโยบายบนพื้นฐานของข้อมูล ตลอดจนการเพิ่มขีดความสามารถในการเฝ้าระวังและจัดการความเสี่ยงในสถานการณ์ฉุกเฉิน ตัวอย่างโครงการที่สำคัญในบริบทนี้ ได้แก่ SolarNova, NEWater และ Tengah Eco-Town ขณะเดียวกันมีการนำแบบจำลองดิจิทัลของเมืองมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการจำลองสถานการณ์ต่างๆ เพื่อประเมินผลกระทบของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและกิจกรรมทางอุตสาหกรรมต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมในระยะยาว ขณะเดียวกัน สิงคโปร์ได้ริเริ่มโครงการสำคัญหลากหลายประการ อาทิ โครงการ SolarNova ซึ่งมีเป้าหมายในการติดตั้งแผงเซลล์แสงอาทิตย์บนอาคารทั่วประเทศ เพื่อลดการพึ่งพาเชื้อเพลิงฟอสซิลและบรรเทาผลกระทบจากการปล่อย

ก๊าซเรือนกระจก นอกเหนือจากนี้สิงคโปร์ยังให้ความสำคัญของการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานสีเขียวปรากฏชัดเจนในโครงการต่างๆ เช่น เครือข่ายทางเดินและจักรยาน (Park Connector Network) ซึ่งเชื่อมโยงพื้นที่สีเขียวทั่วเกาะส่งเสริมรูปแบบการเดินทางที่ไม่ปล่อยมลพิษ และเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตเมือง ควบคู่ไปกับการขยายและยกระดับระบบขนส่งสาธารณะ เพื่อเป็นทางเลือกหลักในการเดินทางแทนการใช้ยานยนต์ส่วนบุคคล (National Parks Board, n.d.-b) นอกจากนี้ รัฐบาลได้ดำเนินการขับเคลื่อนเศรษฐกิจหมุนเวียน ในส่วนของการจัดการทรัพยากรน้ำ ระบบการจัดการน้ำแบบบูรณาการ (Integrated Water Management) ซึ่งครอบคลุม การเก็บกักน้ำฝน การบำบัดน้ำเสีย และการผลิตน้ำดื่มคุณภาพสูง (NEWater) เป็นตัวอย่างของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน อีกทั้งรัฐบาลมีการนำหลักการเศรษฐกิจหมุนเวียนมาประยุกต์ใช้ในภาคอุตสาหกรรม เช่น การออกแบบผลิตภัณฑ์ที่คำนึงถึงการนำกลับมาใช้ใหม่หรือการรีไซเคิล และการสร้างตลาดสำหรับวัสดุรีไซเคิล เป็นต้น

เมื่อพิจารณาตามตัวบ่งชี้ พบว่า สิงคโปร์ยังไม่ประสบความสำเร็จในการขับเคลื่อนเป้าหมายดังกล่าวตามที่คาดหวัง เนื่องจากปี ค.ศ. 2021 ความเข้มข้นของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่อหน่วย GDP (Carbon Intensity) เพิ่มขึ้นถึง 0.370 kg/Intl\$ จากเดิม 0.358 kg/Intl\$ (CEIC, n.d.) อาจเป็นเพราะการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพลังงาน อย่างไรก็ตาม สิงคโปร์มีความพยายามอย่างมากในการขับเคลื่อนเป้าหมายดังกล่าว สะท้อนให้เห็นจากการกำหนดเป้าหมายระดับชาติที่ชัดเจน การลดความเข้มข้นของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่อหน่วย GDP ลงร้อยละ 36 ภายในปี ค.ศ. 2030 เมื่อเทียบกับระดับของปี ค.ศ. 2005 นอกจากนี้ ยังมีเป้าหมายที่ท้าทายยิ่งขึ้นในการจำกัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวมให้สูงสุดภายในช่วงเวลาเดียวกัน และลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้เหลือระหว่าง 45 ถึง 50 ล้านตันภายในปี ค.ศ. 2035 ซึ่งเป็นก้าวสำคัญสู่เป้าหมายระยะยาวในการบรรลุการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ภายในปี ค.ศ. 2050

เป้าหมายย่อยที่ 11.2 การเข้าถึงระบบคมนาคมขนส่งที่ปลอดภัย พบว่า รัฐบาลสิงคโปร์ได้วางรากฐานการพัฒนา ระบบคมนาคมขนส่งที่ยั่งยืนผ่านแผนแม่บทการขนส่งทางบก (Land Transport Master Plan: LTMP) ซึ่งเป็นกรอบยุทธศาสตร์ระยะยาวมุ่งเน้นการสร้างระบบขนส่งสาธารณะแบบบูรณาการที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุม การลงทุนอย่างต่อเนื่องในโครงสร้างพื้นฐานระบบขนส่งมวลชน เช่น การขยายเครือข่ายรถไฟฟ้า MRT และรถโดยสารประจำทาง สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการเพิ่มขีดความสามารถเพื่อการรองรับผู้โดยสาร และการเชื่อมต่อพื้นที่ต่างๆ ทั่วเกาะ (Land Transport Authority, n.d.) ยิ่งไปกว่านั้น สิงคโปร์ได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมรูปแบบการขนส่งที่ยั่งยืน อาทิ การเดินและการปั่นจักรยาน ผ่านการพัฒนาเครือข่ายทางเดินเท้าและทางจักรยานที่เชื่อมโยงพื้นที่ต่างๆ อย่างเป็นระบบ โครงการ Car-Lite เป็นอีกหนึ่งนโยบายสำคัญที่มุ่งลดการพึ่งพายานยนต์ส่วนบุคคล โดยส่งเสริมการใช้ระบบขนส่งสาธารณะและการขนส่งที่ไม่ปล่อยมลพิษ การพิจารณาถึงความเสมอภาคในการเข้าถึงระบบขนส่งเป็นอีกหนึ่งประเด็นสำคัญ ซึ่งสะท้อนให้เห็นในการออกแบบโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เอื้อต่อผู้ที่มีความต้องการพิเศษ อาทิ ทางลาด ลิฟต์ และพื้นที่สำหรับผู้พิการ นอกจากนี้ ยังมีมาตรการให้ความช่วยเหลือ

ด้านค่าเดินทางสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อย เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทาง (Car Lite, 2024)

เมื่อพิจารณาตามตัวบ่งชี้ พบว่า ประชากรสิงคโปร์ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในรัศมี 500 เมตร จากป้ายขนส่งสาธารณะ (Government of Singapore, n.d.) สะท้อนให้เห็นความสำเร็จในการขับเคลื่อนเป้าหมายดังกล่าว เนื่องจากสัดส่วนของประชากรจำนวนมากสามารถเข้าถึงขนส่งสาธารณะได้อย่างสะดวก

เป้าหมายย่อยที่ 11.7 การเข้าถึงพื้นที่สาธารณะสีเขียวที่ปลอดภัยครอบคลุมและเข้าถึงได้โดยถ้วนหน้า พบว่า City in Nature เป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาเมืองของสิงคโปร์ โดยมุ่งเน้นการบูรณาการพื้นที่สีเขียวเข้ากับบริบทเมืองอย่างกลมกลืน เช่น โครงการ Park Connector Network ซึ่งเป็นโครงการที่โดดเด่นในการสร้างเส้นทางที่ปลอดภัยและต่อเนื่องสำหรับการเดิน การปั่นจักรยาน และการออกกำลังกายในพื้นที่สีเขียวทั่วเกาะ การลงทุนอย่างต่อเนื่องในการสร้างและปรับปรุงสวนสาธารณะและพื้นที่สีเขียวต่างๆ มีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนทุกกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นสตรี เด็ก ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการ โดยมีการจัดสรรสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมและครอบคลุม ทำให้มั่นใจได้ว่าทุกคนสามารถใช้งานพื้นที่เหล่านี้ได้อย่างสะดวกและปลอดภัย การกระจายตัวของพื้นที่สีเขียวอย่างทั่วถึงยังช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงพื้นที่เหล่านี้ได้ง่ายในระยะทางที่เหมาะสม นอกจากนี้ รัฐบาลยังให้ความสำคัญกับความปลอดภัยในพื้นที่สาธารณะผ่านการติดตั้งระบบไฟส่องสว่าง การดูแลรักษาความปลอดภัย และการออกแบบสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมความรู้สึกปลอดภัย อย่างโครงการ Community in Bloom (National Parks Board, n.d.-a) สะท้อนให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนในการสร้างและดูแลรักษาพื้นที่สีเขียวใกล้เคียง ซึ่งไม่เพียงแต่เพิ่มปริมาณพื้นที่สีเขียว แต่ยังสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของและความรับผิดชอบร่วมกัน

ถึงแม้สิงคโปร์ไม่ได้ติดตามตัวบ่งชี้ดังกล่าวอย่างเป็นทางการ แต่เมื่อพิจารณาจากสัดส่วนครัวเรือนที่อาศัยในรัศมี 400 เมตรจากสวนสาธารณะ อีกทั้งวิสัยทัศน์ City in Nature ที่มีเป้าหมายที่จะบรรลุร้อยละ 100 ภายในปี ค.ศ. 2030 สะท้อนให้เห็นถึงความมุ่งมั่นในการสร้างเมืองเพื่อเป็นสถานที่ที่ใช้ประโยชน์สาธารณะสำหรับทุกคนผ่านการเพิ่มพื้นที่สีเขียวอย่างครอบคลุม

เป้าหมายย่อยที่ 13.1 เสริมภูมิทัศน์ทางน้ำและขีดความสามารถในการปรับตัวต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับภูมิอากาศในทุกประเทศ พบว่า สิงคโปร์ได้ประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการความเสี่ยงและลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศที่ทวีความรุนแรงขึ้น ตัวอย่างที่สำคัญ คือ การพัฒนาระบบการจัดการน้ำและป้องกันน้ำท่วมอัจฉริยะ ซึ่งประกอบด้วยเครือข่ายเซนเซอร์ตรวจวัดระดับน้ำแบบเรียลไทม์ที่ครอบคลุมทั่วประเทศ ข้อมูลที่ได้จากการตรวจวัดนี้ถูกนำมาวิเคราะห์เพื่อคาดการณ์สถานการณ์น้ำท่วมและแจ้งเตือนประชาชนผ่านช่องทางดิจิทัล ทำให้สามารถเตรียมพร้อมและลดความเสียหายได้ทันท่วงที นอกจากนี้ การนำระบบควบคุมประตูน้ำและสถานีสูบน้ำอัตโนมัติมาใช้อย่างช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการระบายน้ำในพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย (Puttkamar, n.d.) ขณะเดียวกันรัฐบาลได้ลงทุนในการศึกษาและติดตามระดับน้ำทะเลอย่างต่อเนื่องโดยใช้

เทคโนโลยีขั้นสูง เพื่อประเมินความเสี่ยงจากการกัดเซาะชายฝั่งและการรुक้าของน้ำทะเล (Transgression) อันเนื่องมาจากระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้น ข้อมูลเหล่านี้เป็นพื้นฐานสำคัญในการวางแผนและพัฒนาแนวป้องกันชายฝั่ง

เป้าหมายย่อยที่ 13.2 บูรณาการมาตรการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเข้ากับนโยบายและการวางแผนระดับชาติ พบว่า สิงคโปร์มีการดำเนินการปรับประเด็นด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเข้ากับยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาต่างๆ เช่น Singapore Green Plan 2030 ซึ่งเป็นแผนระดับชาติระยะยาวที่กำหนดเป้าหมายและมาตรการด้านความยั่งยืนที่ครอบคลุม โดยมีเสาหลักที่เกี่ยวข้องกับการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างชัดเจน ได้แก่ Resilient Future ที่มุ่งเน้นการเสริมสร้างความสามารถในการปรับตัว และ Energy Reset ที่ส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านไปสู่พลังงานสะอาดและการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน แผนนี้เป็นกรอบการทำงานสำคัญที่เชื่อมโยงนโยบายและโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นอกเหนือจากนี้ สิงคโปร์ได้กำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับชาติ (Nationally Determined Contribution: NDC) ภายใต้วามตกลงปารีส แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นในระดับนานาชาติของสิงคโปร์ในการแก้ไขปัญหาสภาพภูมิอากาศ เป้าหมาย NDC ที่ชัดเจนและมีความทะเยอทะยาน รวมถึงเป้าหมายระยะยาวในการมุ่งสู่การปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero Emissions) เป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญให้เกิดการดำเนินมาตรการต่างๆ ในระดับประเทศ

เมื่อพิจารณาจากตัวบ่งชี้ พบว่า สิงคโปร์ประสบความสำเร็จในการขับเคลื่อนเป้าหมายดังกล่าว เนื่องจากค่าการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการผลิตพลังงานไฟฟ้า (Grid Emission Factor: GEF) ลดลงมาอยู่มาอยู่ที่ 0.412 kg CO₂/kWh อันเป็นผลมาจากสัดส่วนการใช้พลังงานแสงอาทิตย์ที่เพิ่มขึ้นและการลดการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล (Energy Market Authority of Singapore, 2024) ขณะเดียวกันในปี ค.ศ. 2022 สิงคโปร์มีอัตราการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ต่อหัวอยู่ที่ 9.64 ตันต่อคน ซึ่งลดลงประมาณร้อยละ 4.7 เมื่อเทียบกับปริมาณการปล่อยก๊าซในปีที่ผ่านมา (worldometer, 2022)

สิงคโปร์นำ SDGs มาบูรณาการในนโยบายและโครงการเมืองอัจฉริยะอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัล การส่งเสริมพลังงานสะอาด การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสีเขียว การบริหารจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน ไปจนถึงการสนับสนุนนวัตกรรมและเทคโนโลยีสีเขียว มีรายละเอียดสรุปดังนี้

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบวิธีการนำเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาปรับใช้ในการสร้างความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมของเมืองสิงคโปร์

เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน	สิงคโปร์
SDG 9 โครงสร้างพื้นฐาน นวัตกรรม และอุตสาหกรรม	
เป้าหมายย่อยที่ 9.4 ส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและอุตสาหกรรมให้มีความยั่งยืน	1) พัฒนาอาคารประหยัดพลังงาน เช่น Tengah Eco-Town 2) ส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียน 3) ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานสีเขียว เช่น เครือข่ายทางเดินและจักรยาน
SDG 11 เมืองและชุมชนอย่างยั่งยืน	
เป้าหมายย่อยที่ 11.2 การเข้าถึงระบบคมนาคมขนส่งที่ปลอดภัย	1) ระบบขนส่งมวลชน MRT ครอบคลุมกว่าร้อยละ 90 ของประชากร 2) ส่งเสริมการใช้ระบบขนส่งสาธารณะและการขนส่งที่ไม่ปล่อยมลพิษ
เป้าหมายย่อยที่ 11.7 การเข้าถึงพื้นที่สาธารณะสีเขียวที่ปลอดภัยครอบคลุมและเข้าถึงได้โดยถ้วนหน้า	1) พัฒนา Park Connector Network ที่เชื่อมสวนสาธารณะเข้าด้วยกันทั่วเมือง 2) ดำเนินนโยบาย City in Nature โดยวางเป้าหมายเพิ่มต้นไม้ 1 ล้านต้นภายในปี 2030
SDG 13 การรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	
เป้าหมายย่อยที่ 13.1 เสริมภูมิคุ้มกันและขีดความสามารถในการปรับตัวต่ออันตรายและภัยพิบัติทางธรรมชาติ	1) พัฒนาเทคโนโลยีเพื่อจัดการความเสี่ยงและลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ 2) ผลักดัน Energy Reset ให้ใช้พลังงานสะอาดและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน 3) ติดตามระดับน้ำทะเลเพื่อประเมินความเสี่ยงจากการกัดเซาะชายฝั่งและการรุกคืบของน้ำทะเล
เป้าหมายย่อยที่ 13.2 บูรณาการมาตรการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในนโยบายและการวางแผนระดับชาติ	1) แผน Singapore Green Plan 2030 มีบทบาทหลักในการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติในมิติสิ่งแวดล้อม 2) กำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับชาติ (Nationally Determined Contribution: NDC)

สิงคโปร์นำ SDGs มาใช้ในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติ โดยแผน Singapore Green Plan 2030 เป็นนโยบายที่ครอบคลุมด้านสิ่งแวดล้อม พลังงานทางเลือก การขนส่งคาร์บอนต่ำ การจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างครอบคลุม เพื่อผลักดันให้ประเทศบรรลุ SDGs ในด้านนวัตกรรมและเทคโนโลยีดิจิทัล สิงคโปร์ได้พัฒนาโครงการ Smart Nation ซึ่งมีเป้าหมายในการเปลี่ยนผ่าน

ประเทศสู่สังคมดิจิทัลอย่างเต็มรูปแบบ โดยมุ่งเน้นการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเมือง และส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลหนึ่งในตัวอย่างที่สำคัญคือการพัฒนาระบบการบริหารจัดการเมืองผ่าน Digital Twin หรือแบบจำลองเมืองเสมือนจริง ที่สามารถวิเคราะห์และคาดการณ์สถานการณ์ต่างๆ เช่น การจราจร การใช้พลังงาน และผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้ในการตัดสินใจเชิงนโยบายอย่างแม่นยำและมีประสิทธิภาพนำไปสู่การขับเคลื่อน SDGs ในระยะยาว ทำให้สิงคโปร์เป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจในการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนและรับมือกับความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในบริบทของรัฐบาลขนาดเล็กที่มีข้อจำกัดด้านทรัพยากรผ่านการสร้างความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการส่งเสริมการใช้ระบบขนส่งสาธารณะและการขนส่งที่ไม่ใช้เครื่องยนต์โดยตรงนำไปสู่การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและมลพิษทางอากาศซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและปรับปรุงคุณภาพอากาศในเขตเมือง การวางแผนระบบขนส่งที่มีประสิทธิภาพยังช่วยลดปัญหาการจราจรติดขัด ซึ่งส่งผลให้มีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นและการปล่อยมลพิษลดลง การลงทุนในระบบขนส่งสาธารณะที่ทันสมัยและสะดวกสบายยังเป็นการจูงใจให้ประชาชนหันมาใช้บริการขนส่งสาธารณะมากขึ้น ซึ่งเป็นการลดการพึ่งพายานยนต์ส่วนบุคคลที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษหลักในเมือง

จากผลสำรวจเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในเมืองต่างๆ (Quality of Living) ระบุว่า สิงคโปร์ได้รับการจัดอันดับให้เป็นเมืองที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีที่สุดในเอเชีย (กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ, ม.ป.ป., น. 2) อีกทั้งยังได้รับการยกย่องให้เป็นประเทศที่มีความสุขที่สุดในเอเชียเช่นกัน (Siu, 2024) ดังนั้น แนวทางดังกล่าวจึงมีส่วนสำคัญต่อการขับเคลื่อน SDGs จนเป็นต้นแบบของการสร้างความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมผ่านการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ซึ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างยั่งยืน การบริหารจัดการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ และการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างเป็นระบบ ด้วยเหตุนี้ สิงคโปร์จึงได้รับการยอมรับในฐานะประเทศที่สามารถสร้างความสมดุลระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืนในระดับสากล

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เมืองอัจฉริยะเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวมีศักยภาพในการรับมือกับความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การขยายตัวของเมือง การเติบโตของจำนวนประชากรซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม โดยแนวทางการสร้างความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมของเมืองอัจฉริยะในสิงคโปร์เป็นผลมาจากข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ส่งผลให้รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยอาศัยเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการบริหารจัดการทรัพยากรและพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ นำไปสู่การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้พลังงาน รวมถึงการพัฒนา

โครงสร้างพื้นฐานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นการจัดการพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ การใช้พลังงานหมุนเวียน การพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตเมือง เป็นต้น

การดำเนินการเหล่านี้ไม่เพียงช่วยลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชนในเมือง อีกทั้งเป็นต้นแบบสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของเทคโนโลยีในการสนับสนุน SDGs อันนำไปสู่การสร้างความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมในท้ายที่สุด เมื่อพิจารณาการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเมืองอัจฉริยะของสิงคโปร์มุ่งเน้นการนำเทคโนโลยีไปพัฒนาโครงสร้างที่มีอยู่เดิมอย่างเป็นระบบ ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับแนวคิดเรื่องทุน (Capitals Approach Framework) โดยแนวคิดดังกล่าวมองว่าทุนไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่ทรัพยากรที่จับได้ เช่น เงินทุนหรือทรัพย์สินทางการเงินเพียงเท่านั้น แต่ยังให้ความสำคัญกับทุนที่ไม่สามารถจับต้องได้ ซึ่งมีหลายประเภทไม่ว่าจะเป็นทุนทางวัฒนธรรม (Cultural Capital) ทุนทางกายภาพ (Physical Capital) ทุนทางธรรมชาติ (Natural Capital) ทุนมนุษย์ (Human Capital) ทุนสังคม (Social Capital) ทุนทางการเมือง (Political Capital) (Celliers, Rosendo, Costa, Ojwang, Carmona, & Obura, 2020) เป็นต้น โดยทุนเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจและการสร้างความเป็นอยู่ที่ดีอย่างยั่งยืนในอนาคต ทั้งนี้ แนวคิดดังกล่าวเชื่อว่าการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ยั่งยืนนั้นขึ้นอยู่กับ การผสมผสานทุนในรูปแบบต่างๆ (Goodwin, 2013) ให้สอดคล้องกับบริบทและความต้องการสังคม โดยบทบาทของทุนดังกล่าวมีผลกระทบโดยตรงต่อเมืองอัจฉริยะ เนื่องจากเมืองอัจฉริยะเป็นการพัฒนาเมืองโดยอาศัยทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม และเทคโนโลยีในการขับเคลื่อนสู่เมืองอัจฉริยะ (Bane, 2022)

สิงคโปร์มีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนโดยเฉพาะนโยบาย Smart Nation และ Singapore Green Plan 2030 ซึ่งเป็นเป้าหมายที่เป็นรูปธรรมสามารถวัดผลได้และยังแสดงให้เห็นถึงการบูรณาการทุนหลากหลายประเภทอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะทุนทางธรรมชาติ ทุนมนุษย์ และทุนทางการเมือง เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะให้สอดคล้องกับเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อม นอกเหนือจากนโยบายมีความชัดเจนแล้ว หนึ่งในหัวใจสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของสิงคโปร์ในการสร้างความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมของเมืองอัจฉริยะคือ การลงทุนในเทคโนโลยีที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ โดยสิงคโปร์ได้ดำเนินการลงทุนอย่างต่อเนื่องในโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล เช่น ระบบอินเทอร์เน็ตในทุกสิ่ง (Internet of Things: IoT) สำหรับการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนที่เชื่อมโยงกับระบบอัจฉริยะและระบบ การจัดการขยะที่ใช้เทคโนโลยี เป็นต้น

การนำบทเรียนจากสิงคโปร์มาใช้ควรเน้นการบูรณาการแนวคิดเรื่องทุนในกระบวนการกำหนดนโยบาย ตัวอย่างเช่น การส่งเสริมการพัฒนาทักษะของประชาชนด้านเทคโนโลยีและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (ทุนมนุษย์) การสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของชุมชนผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล (ทุนทางสังคม) และการจัดทำแผนฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ (ทุนทางธรรมชาติ) ทั้งนี้ การผสมผสานทุนดังกล่าวควรดำเนินการภายใต้เป้าหมายที่ชัดเจน เช่น การกำหนดแผนแม่บท Green Thailand ซึ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและการรักษาสิ่งแวดล้อม

อีกทั้งควรมีการลงทุนในเทคโนโลยีจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะให้สอดคล้องกับเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อม รัฐบาลควรสร้างกลไกการสนับสนุนทางการเงินสำหรับโครงการเทคโนโลยีที่เน้นความยั่งยืน เช่น การสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานสะอาด การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนที่ใช้พลังงานไฟฟ้า และการพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการจัดการทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ควรมีการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างนวัตกรรมด้านเทคโนโลยีที่ตอบโจทย์ความท้าทายของสังคมไทย กล่าวคือ ปัจจัยที่ส่งผลให้การพัฒนาเมืองอัจฉริยะประสบความสำเร็จ คือ นโยบายของรัฐที่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม ขณะที่แนวทางที่ทำให้เมืองอัจฉริยะในสิงคโปร์สามารถสร้างความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมได้ คือ การนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ในโครงสร้างพื้นฐานอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ประเทศไทยควรนำแนวทางดังกล่าวมาเป็นแบบอย่างในการกำหนดนโยบายและกรอบในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ. (ม.ป.ป.). *สิงคโปร์กับชื่อเสียงที่ได้รับการจัดอันดับ*. สืบค้นเมื่อ 1 มกราคม 2568, จาก https://www.ditp.go.th/contents_attach/166807/166807.pdf
- โครงการเครือข่ายเมืองในเอเชียเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และโครงการเสริมสร้างการรับมือของเมืองกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. (2559). *เมืองรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ: เมืองในประเทศไทย*. นนทบุรี: สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย.
- ฉิพร สิงห์ลอ. (2564). *สิงคโปร์เตรียมออก “Green Plan 2030” พร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศอย่างยั่งยืน*. สืบค้นเมื่อ 12 ธันวาคม 2567, จาก <https://www.sdgmovement.com/2021/02/04/sg-green-plan-2030/>
- ธราธร รัตนฤมิตศร. (2567). *Digital Twin: พลิกโฉมจัดการภัยพิบัติยุคใหม่*. สืบค้นเมื่อ 12 ธันวาคม 2567, จาก <https://www.bangkokbiznews.com/tech/innovation/1149273>
- ปิปปี้ นิวส์. (2567). *วันประชากรโลก: ปัจจุบันมีประชากรโลก 8,000 ล้านคน เป็นข้อมูลที่ถูกต้องแล้วหรือ ?* สืบค้นเมื่อ 12 ธันวาคม 2567, จาก <https://www.bbc.com/thai/articles/cmj2y0edg1ko>
- เบดร็อก อนาไลติกส์. (2566). *สิงคโปร์เมืองจิ๋ว แต่ Smart Nation ระดับโลก*. สืบค้นเมื่อ 12 ธันวาคม 2567, จาก <https://bedrockanalytics.ai/blog/location-intelligence/singapore-smart-city>

- ศูนย์ข้อมูลข่าวสารอาเซียน. (2564). *สิงคโปร์เปิดตัวแผนสร้างประเทศสีเขียว 2030 เพื่ออนาคตที่ยั่งยืน*. สืบค้นเมื่อ 12 ธันวาคม 2567, จาก http://www.asean thai.net/ewt_news.php?nid=11318&filename=index
- สุธี อนันต์สุขสศรี. (2563). *เมืองอัจฉริยะคืออะไรกันแน่?*. สืบค้นเมื่อ 1 ธันวาคม 2567, จาก <https://thaipublica.org/2020/03/smart-city/>
- อรรถพร จงรักศักดิ์, และกฤษฎากร คชนทร์ชัย. (2564). *Smart City นวัตกรรมอัจฉริยะ*. กรุงเทพฯ: บ้านพระอาทิตย์.
- อุมาภรณ์ บุพไชย. (2561). การพัฒนาสู่เมืองอัจฉริยะ: บทบาทของสื่อออนไลน์ในการประสานการมีส่วนร่วมในงานผังเมือง. *Veridian E-Journal, Silpakorn University ฉบับภาษาไทย สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ*, 11(2), 3113-3130.

ภาษาอังกฤษ

- Bane, P. (2022). *2022 - Defining Smart Cities Again*. Retrieved December 1, 2024, from <https://www.smartcitiescouncil.com/article/2022-defining-smart-cities-again>
- Car Lite. (2024). *Terms and Conditions*. Retrieved December 1, 2024, from <https://carlite.sg/terms>
- Caragliu, A., Chiara Del Bo, C., & Nijkamp, P. (2011). Smart Cities in Europe. *Journal of Urban Technology*, 18(2), 65-82.
- CEIC. (n.d.). *Singapore Consumption Based Emissions of CO2 per Unit of GDP*. Retrieved December 11, 2024, from <https://www.ceicdata.com/en/singapore/environmental-co2-and-greenhouse-gas-emissions-annual/consumption-based-emissions-of-co2-per-unit-of-gdp>
- Celliers, L., Rosendo, S., Costa, M. M., Ojwang, L., Carmona, M., & Obura, D. (2020). A Capital Approach for Assessing Local Coastal Governance. *Ocean & Coastal Management*, 183(1). <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2019.104996>
- Energy Market Authority of Singapore. (2024). *Energy Transformation*. Retrieved December 3, 2024, from <https://www.ema.gov.sg/resources/singapore-energy-statistics/chapter2>
- GetSolar. (2023). *Harnessing Solar Power: Exploring Solar Energy Opportunities in Singapore*. Retrieved December 3, 2024, from <https://getsolar.ai/blog/solar-financial-incentives-singapore-2/>
- Goodwin, N. R. (2013). *Five Kinds of Capital: Useful Concepts for Sustainable Development*. (03-07). Retrieved December 12, 2024, from <https://core.ac.uk/download/pdf/7051857.pdf>

- Government of Singapore. (n.d.). *Sustainable Development Goals*. Retrieved December 17, 2024, from <https://www.singstat.gov.sg/find-data/sdg>
- Housing & Development Board. (n.d.-a). *SolarNova*. Retrieved December 4, 2024, from <https://www.hdb.gov.sg/about-us/our-role/smart-and-sustainable-living/solarnova-page>
- Housing & Development Board. (n.d.-b). *Tengah*. Retrieved December 4, 2024, from <https://www.hdb.gov.sg/about-us/history/hdb-towns-your-home/tengah>
- International Institute for Management Development. (2024a). *Smart City Index 2024*. Retrieved December 3, 2024, from https://issuu.com/docs/e7a60c053affbf9e98fcb93afe857af?fr=xKAE9_zU1NQ
- International Institute for Management Development. (2024b). *Smart City Index 2024*. Retrieved December 3, 2024, from https://issuu.com/docs/e7a60c053affbf9e98fcb93afe857af?fr=xKAE9_zU1NQ
- Kaiser, Z. A. (2024). Smart Governance for Smart Cities and Nations. *Journal of Economy and Technology*, 2, 216-234.
- King, L. J. (2020). *Central Place Theory*. Retrieved December 5, 2024, from https://core.ac.uk/download/pdf/322557112.pdf?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTAAAR14Ib_prt3it-PcOFRNr9EJxNdKQKLDEsKliukgaBZDL_UfqI6Oz3GSyfM_aem_T7R2LNUObdYtOS08de3ZkQ
- Kumar, A., & Rattan, J. S. (2020). A Journey from Conventional Cities to Smart Cities. In Shirowzhan, S., & Zhang, K. (Eds.). *Smart Cities and Construction Technologies* (pp. 1-14). London: IntechOpen. <https://www.intechopen.com/chapters/71661>
- Land Transport Authority. (n.d.). *Electronic Road Pricing (ERP)*. Retrieved December 1, 2024, from <https://onemotoring.lta.gov.sg/content/onemotoring/home/driving/ERP/ERP.html>
- Land Transport Authority. (n.d.). *Who We Are*. Retrieved December 12, 2024, from https://www.lta.gov.sg/content/ltagov/en/who_we_are.html/#our_work
- National Parks Board. (n.d.-a). *Community Gardens*. Retrieved December 17, 2024, from <https://gardeningsg.nparks.gov.sg/get-involved/community-gardens/>
- National Parks Board. (n.d.-b). *Park Connector Network*. Retrieved December 1, 2024, from <https://pcn.nparks.gov.sg>
- Puttkamar, L. (n.d.). *A Water Smart City: Learning from Singapore*. Retrieved December 12, 2024, from <https://www.beesmart.city/en/smart-city-blog/a-water-smart-city-learning-from-singapore>

- Singapore Green Plan 2030. (n.d.). *A City of Green Possibilities*. Retrieved December 8, 2024, from <https://www.greenplan.gov.sg>
- Singapore's National Water Agency. (2024). *NEWater*. Retrieved December 10, 2024, from <https://www.pub.gov.sg/Public/WaterLoop/OurWaterStory/NEWater>
- Siu, E. (2024). *This is the Happiest Country in Asia, According to the World Happiness Report*. Retrieved December 10, 2024, from <https://www.cnbc.com/2024/03/20/singapore-is-the-happiest-country-in-asia-world-happiness-report-2024.html>
- Smart Nation Singapore. (n.d.-a). *Our Smart Nation Vision*. Retrieved from <https://www.smartnation.gov.sg/vision/>
- Smart Nation Singapore. (n.d.-b). *Smart City Projects*. Retrieved December 9, 2024, from <https://www.smartnation.gov.sg/initiatives/urban-living/>
- Thales Headquarters. (2023). *Singapore: The World's Smartest City*. Retrieved December 2, 2024, from <https://www.thalesgroup.com/en/worldwide-digital-identity-and-security/iot/magazine/singapore-worlds-smartest-city>
- Tham, N. (2020). *Where do Singaporeans stand in terms of carbon dioxide emission per capita as compares to the rest of the world?* Retrieved December 12, 2024, from <https://www.edpr.com/apac/en/where-do-singaporeans-stand-terms-carbon-dioxide-emissions-capita-compared-rest-world>
- The iN2015 Steering Committee. (2006). *Innovation. Integration. Internationalisation Report by the iN2015 Steering Committee*. Retrieved December 1, 2024, from https://www.tech.gov.sg/files/media/corporate-publications/2015/01/01_iN2015_Main_Report.pdf
- UN Secretary-General and World Commission on Environment and Development. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development*. Retrieved December 3, 2024, from <https://digitallibrary.un.org/record/139811?v=pdf>
- United Nations Development Programme. (n.d.). *Sustainable Development Goals*. Retrieved December 17, 2024, from <https://www.undp.org/sustainable-development-goals>
- United Nations Framework Convention on Climate Change. (2018). *Singapore's Fourth National Communication and Third Biennial Update Report under The United Nations Framework Convention on Climate Change*. Retrieved December 17, 2024, from <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/>

067382541_Singapore-NC4-BUR3-1-Singapore%20Fourth%20National%20Communication%20and%20Third%20Biennia.pdf

United Nations. (n.d.). *68% of the World Population Projected to Live in Urban Areas by 2050, says UN*. Retrieved December 13, 2024, from <https://www.un.org/uk/desa/68-world-population-projected-live-urban-areas-2050-says-un>

Walker, A. (2023). *Singapore's Digital Twin – From Science Fiction to Hi-Tech Reality*. Retrieved December 4, 2024, from <https://infra.global/singapores-digital-twin-from-science-fiction-to-hi-tech-reality/>

worldometer. (2022). *Singapore CO2 Emissions*. Retrieved December 17, 2024, from <https://www.worldometers.info/co2-emissions/singapore-co2-emissions/>

ประเทศไทยกับความท้าทายในการบรรลุเป้าหมายที่ 5 ความเท่าเทียมทางเพศของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน¹

ชิษณุพงษ์ สรรพา²

วันที่รับบทความ: 17 ธันวาคม 2567
วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 20 พฤษภาคม 2568
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 22 พฤษภาคม 2568

บทคัดย่อ

สถานการณ์ความเท่าเทียมทางเพศในปัจจุบันของประเทศไทย ยังคงอยู่ในสถานะค่อนข้างน่ากังวล ดังปรากฏในผลการดำเนินงานตามเป้าหมายที่ 5 ความเท่าเทียมทางเพศของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนว่า ยังคงตกอยู่ในสถานะมีความท้าทาย และมีแนวโน้มไม่คืบหน้า ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีความเป็นไปได้ที่ผลกระทบจากการลดระดับในการพัฒนาจะแทรกแซงต่อการพัฒนาในมิติอื่นๆ มิให้สามารถบรรลุเป้าหมายได้ การศึกษาครั้งนี้จึงมีความสำคัญต่อการวิเคราะห์ความท้าทายที่เกิดขึ้น และเสนอแนะแนวทางในการดำเนินการเพื่อการบรรลุเป้าหมาย ด้วยเหตุนี้ การศึกษาครั้งนี้จึงมีวัตถุประสงค์ 3 ข้อ ได้แก่ 1) เพื่อศึกษาความหมาย ความสำคัญ มาตรฐานตัวชี้วัด และสถานการณ์ปัจจุบันในการบรรลุเป้าหมายที่ 5 ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย 2) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นความท้าทายในการบรรลุเป้าหมายที่ 5 ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย และ 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการบรรลุเป้าหมายที่ 5 ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า จากการดำเนินงานตามเป้าหมายที่ 5 ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ระหว่างปี พ.ศ. 2562-2567 ประเทศไทยอยู่ในสถานะเป้าหมายมีความท้าทายและมีแนวโน้มค่อนข้างก้าวหน้ามาโดยตลอด ขณะที่ปี พ.ศ. 2567 กลับมีแนวโน้มไม่คืบหน้า เนื่องจากมีความท้าทาย 5 ประการ คือ 1) การมีส่วนร่วมของสตรีอย่างเต็มที่ในทุกระดับของการตัดสินใจ 2) การเข้าถึงทรัพยากรเศรษฐกิจ ที่ดิน และทรัพย์สิน 3) แนวปฏิบัติที่เป็นภัยทุกรูปแบบและการเข้าถึงสุขภาวะทางเพศและอนามัยการเจริญพันธุ์ 4) อคติและการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง และ 5) การปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน ข้อเสนอแนะจากการศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า จำเป็นต้องมีนโยบายหรือแนวทางส่งเสริมและสนับสนุนใน 2 ข้อ ได้แก่ 1) การปรับปรุงอคติต่อสตรี ผ่านส่งเสริมภาพลักษณ์การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของสตรีในสื่อและวัฒนธรรม เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ และส่งเสริมความปลอดภัยในชีวิตของสตรี และ 2) ด้านการปรับปรุงฐานข้อมูลให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ การรวบรวมและการปรับปรุงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสถานะของผู้หญิงให้เป็นปัจจุบันเสมอ จะช่วยให้การกำหนดนโยบายเป็นไปอย่างแม่นยำ สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริง

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในรายวิชาการพัฒนาเอเชียกับประชาคมโลก

² บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ 10332 อีเมล: chitsanupong25400@gmail.com

ในสังคม โดยข้อเสนอแนะทั้ง 2 ข้อข้างต้นนี้ จำเป็นต้องกระทำอย่างพร้อมเพรียงกัน จะขาดด้านใดด้านหนึ่งไม่ได้เพราะอาจส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายที่ 5 อย่างมีประสิทธิภาพ และยั่งยืนต่อไป

คำสำคัญ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน, ความเสมอภาคระหว่างเพศ, บทบาทของสตรี

Thailand and the Challenges in Achieving Goal 5: Gender Equality of the Sustainable Development Goals

Chitsanupong Sanpha³

Received: 17 December 2024

Revised: 20 May 2025

Accepted: 22 May 2025

Abstract

The current status of gender equality in Thailand remains a matter of concern, as reflected in the country's performance on Sustainable Development Goal 5: Gender Equality. The goal continues to face significant challenges, with recent assessments indicating a lack of progress. Moreover, the stagnation in achieving SDG 5 may potentially hinder progress across other dimensions of sustainable development. This study is therefore significant for analyzing the underlying challenges and proposing strategies for more effective implementation. The objectives of this study are threefold: 1) study the definition, significance, standard indicators, and current status of Thailand's progress toward SDG 5 2) analyze the critical factors that hinder its achievement, and 3) recommend strategies recommendations to overcome these challenges and promote sustainable progress. The findings indicate that between 2019 and 2024, Thailand's performance in SDG 5 remained within a "significant challenges" status, although showing moderate progress. However, in 2024, the trend shifted to stagnation due to five critical challenges: 1) inadequate full and effective participation of women in decision-making at all levels; 2) limited access to economic resources, land, and property ownership; 3) persistence of harmful practices and restricted access to sexual and reproductive health services; 4) gender bias and discrimination; and 5) outdated or insufficient gender-related data. This study recommends two key strategies: first, addressing gender bias by promoting positive portrayals of women's leadership and participation in media and culture to eliminate discrimination and enhance women's safety; and second, regularly updating gender-related data to ensure evidence-based policymaking that aligns with actual social needs. Both strategies must be implemented

³ Graduate School, Chulalongkorn University, Bangkok 10332.
E-mail: chitsanupong25400@gmail.com

concurrently, as the absence of either may undermine Thailand's ability to achieve SDG 5 effectively and sustainably.

Keywords Sustainable Development Goals, Gender Equality, Women's Roles

1. บทนำ

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) เป็นวาระการพัฒนาที่ประเทศไทยและประเทศสมาชิกสหประชาชาติรวมทั้งสิ้น 193 ประเทศ ได้ให้การรับรองไว้ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2558 เพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาของโลกให้นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมบนพื้นฐานของความสมดุลและยั่งยืนภายในปี พ.ศ. 2573 เป้าหมายดังกล่าวมีทั้งสิ้น 17 เป้าหมาย และ 247 ตัวชี้วัดสามารถแบ่งกลุ่มเป้าหมายออกเป็น 5 มิติ โดยหนึ่งในมิติการพัฒนานั้นคือ การพัฒนาคนบนหลักการที่ว่า “ให้ความสำคัญกับการจัดปัญหาความยากจนและความหิวโหยในทุกมิติ สร้างโอกาสที่เท่าเทียมในการพัฒนาศักยภาพมนุษย์ และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม” (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2564, น. 9)

อย่างไรก็ดี จากรายงาน *Sustainable Development Report 2024* ของประเทศไทย โดย Sachs, Lafortune, and Fuller (2024, pp. 426-427) นำเสนอผลการศึกษาว่าจาก 17 เป้าหมาย มีเป้าหมายที่อยู่ในระยะบรรลุแล้ว (SDG achieved) 2 เป้าหมาย ขณะที่ 10 เป้าหมาย อยู่ในระยะต่ำกว่าค่าเป้าหมายระดับเสี่ยง หรือมีความท้าทาย (Significant Challenges) หนึ่งในนั้นคือ เป้าหมายที่ 5 ความเท่าเทียมทางเพศ ทั้งนี้ เมื่อได้สืบค้นและเปรียบเทียบข้อมูลผลการประเมินจากรายงานฉบับดังกล่าวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562-2567 ตามลำดับ พบว่า การจัดอันดับของประเทศไทยตกลงมาจากปี พ.ศ. 2566 จากเดิมอันดับที่ 43 สู่อันดับที่ 45 ของโลก พร้อมทั้งเห็นว่าผลการประเมินเป้าหมายที่ 5 บรรลุความเสมอภาคระหว่างเพศ และเพิ่มบทบาทของสตรี และเด็กหญิงทุกคนของประเทศไทย อยู่ในสถานะมีความท้าทายอย่างมีนัยสำคัญมาโดยตลอด ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อเปรียบเทียบแนวโน้มการพัฒนากลับพบว่า อยู่ในสถานะไม่คืบหน้า ในปี พ.ศ. 2567 ทั้งๆ ที่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 จนถึงปี พ.ศ. 2566 มีแนวโน้มค่อนข้างก้าวหน้า ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่า การพัฒนาเพื่อเป้าหมายที่ 5 ของประเทศไทยในปัจจุบันอยู่ในสถานะที่ค่อนข้างมีความน่ากังวล โดยเฉพาะอย่างยิ่งความไม่คืบหน้าของการดำเนินนโยบายย้อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของสตรีและเด็กหญิงในประเทศ

ยิ่งกว่านั้น ความน่ากังวลยิ่งกว่าของความไม่คืบหน้าในเป้าหมายความเท่าเทียมทางเพศ คือ ผลกระทบต่อเนื่องต่อเป้าหมายการพัฒนาอื่นๆ ที่เป้าหมายดังกล่าวเกี่ยวข้อง เป็นต้นว่า เป้าหมายที่ 1 ยุติความยากจนทุกรูปแบบในทุกที่ เป้าหมายที่ 3 สุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี และเป้าหมายที่ 4 การศึกษาที่มีคุณภาพ เป็นต้น จากการสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า ความไม่เท่าเทียมทางเพศส่งผลให้เกิดอคติอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งยังนำไปสู่การเลือกปฏิบัติ และการขาดโอกาสบางประการ ด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวได้ว่า ปรากฏการณ์การลดระดับความก้าวหน้าในการพัฒนาเพื่อความเท่าเทียมทางเพศมิได้ส่งผลกระทบแค่มิติเดียว หากแต่ยังแทรกซึมและบ่อนเซาะความก้าวหน้าในมิติอื่นๆ ของการพัฒนาอย่างยั่งยืนอีกด้วย ความไม่เท่าเทียมทางเพศจึงเป็นการตัดตอนการเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว (สัญญา เคนาภูมิ, 2568, น. 17-18; รัชก ใจเชิดชู, 2567, น. 52; พิมพ์ฉัตร รสสุธรรม, 2565, น. 228-229)

ทั้งนี้ การศึกษาเพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ของเป้าหมายที่ 5 ว่าด้วยความเท่าเทียมทางเพศในบริบทของประเทศไทย โดย กรกิต ชุ่มกรานต์, ยุวรี โชคสวนทรัพย์ และปัทมุน เลปนนานนท์ (2560) นับเป็นการศึกษาแรกๆ ในประเด็นดังกล่าวตามกรอบของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมุ่งเน้นการประเมินเชิงนโยบายเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงบริบทในปัจจุบันจะพบว่า เอกสารดังกล่าวมีข้อจำกัดด้านช่วงเวลาของข้อมูล อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และนโยบาย ในช่วงเวลาใกล้เคียงกับทศวรรษที่ผ่านมา อีกทั้งยังไม่ปรากฏการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจสถานการณ์ดังกล่าวอย่างตรงไปตรงมา ฉะนั้น จึงมีความจำเป็นในการศึกษาสถานการณ์ในปัจจุบัน ร่วมกับการวิเคราะห์ความท้าทายที่ส่งผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายที่ 5 ของประเทศไทยต่อไป

กล่าวโดยสรุป ในโอกาสที่สถานการณ์ปัจจุบันของเป้าหมายที่ 5 ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน กำลังอยู่ในแนวโน้มการพัฒนาที่ตกต่ำลงอย่างมีนัยสำคัญ กอปรกับใกล้ครบวาระในปี พ.ศ. 2573 จึงนำมาสู่ความสำคัญของการศึกษาว่า เพราะเหตุหรือปัจจัยใดที่นำมาสู่ความท้าทายในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว และมีแนวทางใดที่จะสามารถนำไปสู่การส่งเสริมการบรรลุเป้าหมายที่ 5 ได้ การศึกษาครั้งนี้ จึงมีความสำคัญและจำเป็นต่อการสำรวจและวิเคราะห์สถานการณ์ความเท่าเทียมทางเพศผ่านบริบทโครงสร้างทางสังคม วัฒนธรรม ตลอดจนปัจจัยอื่นๆ เนื่องจากประเด็นความเท่าเทียมทางเพศมิได้เป็นเพียงเรื่องของสิทธิขั้นพื้นฐานเท่านั้น หากแต่ยังสะท้อนถึงระบบคุณค่า บทบาททางเพศ และความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ฝังแน่นในโครงสร้างสังคมไทยมาอย่างยาวนาน และยังคงทรงอิทธิพลต่อการพัฒนามิติอื่นๆ อย่างมีนัยสำคัญ

2. วัตถุประสงค์

- (1) เพื่อศึกษาความหมาย ความสำคัญ มาตรฐานตัวชี้วัด และสถานการณ์ปัจจุบันในการบรรลุเป้าหมายที่ 5 ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย
- (2) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นความท้าทายในการบรรลุเป้าหมายที่ 5 ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย
- (3) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการบรรลุเป้าหมายที่ 5 ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย

3. แนวคิดเรื่องความเท่าเทียมทางเพศ

3.1 นิยามของความเท่าเทียมทางเพศ

จากการสำรวจนิยามของความเท่าเทียมทางเพศ (Gender Equality) พบว่า นักวิชาการและองค์กรหลายแห่งได้นิยามแนวคิดนี้ในทิศทางที่สอดคล้องกัน ดังปรากฏว่า Zhaliy (2013, as cited in Mendzhul, 2020, p. 45) UNICEF Regional Office for South Asia (2017, p. 3) รวมถึง Rich and Walker (2024, p. 1) ต่างเห็นพ้องว่า ความเท่าเทียม

ทางเพศ คือ แนวคิดและเป็นกลไกการส่งเสริมให้บุคคลทุกเพศได้รับสิทธิ ความรับผิดชอบ และโอกาสอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ขึ้นอยู่กับเพศกำเนิดหรือบทบาททางสังคม ทั้งยังให้ความสำคัญกับการตระหนักรู้และการเข้าถึงผลประโยชน์และความต้องการของทุกเพศอย่างเป็นธรรม โดยปราศจากอคติหรือการเอียงไถ่ไปยังเพศใดเพศหนึ่ง

ดังนั้น แนวคิดความเท่าเทียมทางเพศ จึงมีนิยามทั้งในรูปของแนวคิดและกลไกในการส่งเสริมสิทธิและโอกาสอย่างเท่าเทียมในทุกมิติของชีวิต โดยมุ่งเน้นการลดข้อจำกัดที่เกิดจากสถานะทางเพศ อันเป็นกลไกสำคัญในการเปิดโอกาสให้แต่ละบุคคลสามารถบรรลุศักยภาพของตนได้อย่างเต็มที่ในสังคมที่เคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของทุกคน โดยแนวคิดนี้จะเป็นการรอบวิเคราะห์ที่สำคัญที่ช่วยระบุและเข้าใจอุปสรรคเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรม ซึ่งขัดขวางการบรรลุเป้าหมายที่ 5 ได้อย่างเป็นระบบต่อไป

3.2 จุดเริ่มต้นของแนวคิดความเท่าเทียมทางเพศ

มีการอนุมานกันอย่างแพร่หลายโดยนักวิชาการว่า แนวคิดความเท่าเทียมทางเพศเป็นผลผลิตมาจากคลื่นของแนวคิดสตรีนิยม (Feminism) ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ถึงช่วงต้นศตวรรษที่ 20 (Jaysawal & Saha, 2023, pp. 241-242) และเจริญเติบโตขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในช่วงหลังทศวรรษ 1980 ถึงช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 เนื่องจากเกิดกลุ่มเคลื่อนไหวนิติปรัชญาแนวสตรีนิยม (Feminist jurisprudence/Feminist legal theory) และทฤษฎีทางกฎหมายของแนวคิดสตรีนิยม (The Legal Theory of Feminism) ในประเทศสหรัฐอเมริกา ส่งผลให้มีแนวคิดมาตราส่วนความเสมอภาค (Equality Scale) 3 ลักษณะ คือ 1) ความเสมอภาคในรูปแบบ (Formal Equality) 2) ความเสมอภาคอย่างแท้จริง (Substantive Equality) และ 3) ความเสมอภาคสมบูรณ์ (Absolute Equality) อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการเสนอว่า ความเสมอภาคในแบบนั้นไม่เพียงพอ จำเป็นต้องมีความเสมอภาคอย่างแท้จริงซึ่งครอบคลุมแนวคิดความเสมอภาคทางโอกาส คุณค่า และผลลัพธ์ มารองรับในข้อนี้เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมทางเพศอย่างแท้จริง (Mendzhul, 2020, pp. 45-46)

ด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวได้ว่า ความเท่าเทียมทางเพศมิได้จำกัดเพียงเรื่องทางเพศ หากแต่เป็นส่วนสำคัญในการสร้างความเสมอภาคระหว่างบุคคลในสังคมเช่นกัน

3.3 แนวคิดความเท่าเทียมทางเพศในประเทศไทย

ในประเทศไทย แนวคิดความเท่าเทียมทางเพศถือว่ามีคามก้าวหน้าเป็นอย่างยิ่งเห็นได้จากการประกาศเป็นพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 ขณะเดียวกัน ได้ระบุความหมายของการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ โดยมุ่งเน้นไปที่การกระทำหรือไม่กระทำการใดๆ ก็ตาม ที่อาจส่งผลต่อความเสมอภาคระหว่างเพศ และให้การครอบคลุมถึงบุคคลที่มีการแสดงออกแตกต่างจากเพศโดยกำเนิด (มาตรา 3) และได้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2558 พร้อมกันนี้ ได้มีการกำหนดบทลงโทษและตั้งคณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน และมีคณะกรรมการเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิจากสาขาวิชาต่างๆ (พระราชบัญญัติความเท่าเทียมทางเพศ พ.ศ. 2558, น. 17-26)

ถึงกระนั้น จากการศึกษาของ สาวตรี สุขศรี (2564) ได้ชี้ให้เห็นว่า การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ยังคงเผชิญกับข้อท้าทาย รวมทั้งสิ้น 6 ประเด็น โดยเฉพาะในส่วนของกระบวนการสรรหา การดำเนินงาน ตลอดจนขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ ซึ่งยังไม่สามารถส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงในระดับเชิงโครงสร้าง นอกจากนี้ ยังพบปัญหาการนิยามอัตลักษณ์และวิถีทางเพศ ที่อาจส่งผลต่อการตีความและการบังคับใช้กฎหมายอย่างครอบคลุมและเป็นธรรม ขณะเดียวกัน การดำเนินงานของกองทุนส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยังคงประสบกับข้อจำกัดด้านกลไกและทัศนคติ สะท้อนถึงการติดอยู่ในกรอบคิดแบบเดิม และยังไม่สามารถก้าวข้ามอคติทางเพศในเชิงสถาบันได้อย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุป แนวคิดความเท่าเทียมทางเพศ เป็นแนวคิดที่ยึดหลักความเสมอภาคโดยไม่คำนึงถึงเพศกำเนิดเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม การแปลงแนวคิดดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติจริงในประเทศไทย เป็นผลให้ยังคงประสบกับข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบรรลุความเท่าเทียมทางเพศ ความท้าทายดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการทบทวนและปรับปรุงเชิงนโยบาย ให้อยู่ในรูปของความเสมอภาคที่แท้จริง กล่าวคือต้องเป็นไปเพื่อความเสมอภาคทางโอกาส คุณค่า และผลลัพธ์ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมทางเพศขึ้นอย่างแท้จริงในสังคม

4. พัฒนาการของแนวคิดการพัฒนาสตรี

จุดเริ่มต้นพัฒนาการของแนวคิดเรื่องการพัฒนาสตรี (Woman and Development Concept) ซึ่งมุ่งเน้นการให้ความสำคัญกับการยกระดับคุณภาพชีวิตและลดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ถือกำเนิดในช่วงทศวรรษที่ 1950-1960 ซึ่งเป็นช่วงเสื่อมอำนาจของลัทธิล่าอาณานิคม ส่งผลให้ประเทศที่อยู่ภายใต้ระบอบอาณานิคมได้รับเอกราช ขณะเดียวกันผู้หญิงก็เข้ามามีบทบาทสำคัญในขบวนการเคลื่อนไหวเพื่ออิสรภาพบนฐานความเชื่อที่ว่า สตรีมีความสามารถในการสร้างชาติใหม่ได้ดีเสมอกับบุรุษ ซึ่งเห็นได้ชัดจากกรณีในกลุ่มประเทศแอฟริกาตะวันออก เป็นต้น (Parpart, Connelly & Barribeau, 2000, pp. 33-34) ด้วยความสำคัญของการเข้ามามีบทบาทของสตรีในระดับชาติ จึงนำมาสู่การก้าวขึ้นมามีบทบาทในระดับโลกของสตรีผ่านการก่อตั้งคณะกรรมการว่าด้วยสถานภาพสตรี (United Nations Commission on the Status of Women: CSW) ในวันที่ 21 มิถุนายน ค.ศ. 1946 ด้วยเป้าหมายในการส่งเสริมสิทธิและความเท่าเทียมกันของสตรีผ่านการกำหนดมาตรการต่างๆ และการจัดทำอนุสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เลือกปฏิบัติ รวมไปถึงการส่งเสริมความตระหนักรู้ในประเด็นปัญหาของสตรีทั่วโลก (UN Woman, 2019, pp. 4-6)

ในช่วงทศวรรษที่ 1970-1980 ประเด็นการพัฒนาสตรีได้รับการขยายความให้ชัดเจนยิ่งขึ้น หลังจากสภาพปัญหาของผู้หญิงในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ปัญหาสังคมอันเป็นผลกระทบจากการพัฒนา รวมไปถึงการมีโครงสร้างทางสังคมที่เลือกปฏิบัติและโอกาสในการเข้าถึงความเป็นธรรมของสตรีถูกละเลยไป โครงการ The Woman In

Development (WID) จึงเป็นโครงการที่พยายามบูรณาการผู้หญิงเข้ากับโครงการเพื่อปรับปรุงแก้ไข และส่งเสริมสถานภาพของสตรีให้มีเท่าเทียมกับบุรุษ โดยโครงการนี้ได้ดำเนินการในหลากหลายประเทศทั่วโลก อาทิ ประเทศแซมเบีย ในทวีปแอฟริกา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แนวคิดการพัฒนาศรีของโครงการนี้มิได้เข้าไปมีส่วนในการปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมอย่างตรงไปตรงมา ส่งผลให้ยังคงเป็นภาพลักษณ์แนวคิดการพัฒนา กระแสรองมากกว่ากระแสหลัก (Muyoyeta, 2004, pp. 5-6)

จากการพัฒนากระแสรองสู่การเป็นกระแสหลักจวบจนถึงการรับรองวาระเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ และมีการนำมาใช้เป็นกรอบในการพัฒนาในช่วงปี ค.ศ. 2001-2015 ประเด็นเรื่องของการพัฒนาศรีจึงได้กลายเป็นแนวคิดการพัฒนาระแสหลัก และเป็นหนึ่งในเป้าหมายการพัฒนาซึ่งบรรจุอยู่ในเป้าหมายที่ 3 ส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศและเสริมพลังสตรี (Promote Gender Equality and Empower Women) โดยมุ่งเน้นไปที่การจัดความเหลื่อมล้ำทางเพศในระบบการศึกษาตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาจนถึงชั้นมัธยมศึกษา (Asian Development Bank, 2009, pp. 98-99)

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าแนวคิดการพัฒนาศรีเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นหลังจากช่วงเสื่อมอำนาจของระบบจักรวรรดินิยม นำมาสู่การได้รับเอกราชและการสร้างชาติใหม่ของหลายๆ ประเทศ โดยมีผู้หญิงเป็นกำลังสำคัญของการพัฒนาในขณะนั้น จนนำมาสู่การเล็งเห็นความสำคัญของการพัฒนาบทบาทและคุณภาพชีวิตของสตรีผ่านการออกกฎหมายต่างๆ การก่อตั้งคณะกรรมการว่าด้วยสถานภาพสตรี และโครงการ The Women In Development ตามลำดับ อันเป็นการส่งเสริมความเสมอภาคในรูปแบบและความเสมอภาคอย่างแท้จริงไปพร้อมกัน ด้วยความสำคัญเหล่านี้ส่งผลให้มีการบรรจุเป้าหมายการพัฒนาศรีเป็นหนึ่งในวาระเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษเป็นหมวดหมู่สำคัญให้การพัฒนาศรีกลายเป็นแนวคิดการพัฒนาระแสหลักของโลกจนถึงปัจจุบัน

อนึ่ง แนวคิดการพัฒนาศรีซึ่งวิวัฒนาการจากกระแสรองสู่กระแสหลัก จะช่วยวิเคราะห์ให้เห็นความจำเป็นในการทบทวนและปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางสังคมที่ยังเลือกปฏิบัติต่อสตรี อันเป็นเงื่อนไขสำคัญในการบรรลุเป้าหมายที่ 5 ต่อไป

5. เป้าหมายที่ 5 บรรลุความเสมอภาคระหว่างเพศ และเพิ่มบทบาทของสตรีและเด็กหญิง

5.1 ความหมายและความสำคัญของเป้าหมายที่ 5

หลังจากการสิ้นสุดลงของ MDGs เป้าหมายการพัฒนาศรีและความเท่าเทียมทางเพศยังเป็นหนึ่งในเป้าหมายการพัฒนาที่โลกยังคงต้องดำเนินการต่อ ส่งผลให้ได้รับการบรรจุอยู่ในเป้าหมายที่ 5 ของ SDGs ซึ่ง United Nations Development Program (2016, pp. 3-4) ได้นิยามความหมายของ เป้าหมายที่ 5 การบรรลุความเสมอภาคระหว่างเพศ และเพิ่มบทบาทของสตรี และเด็กหญิงทุกคน (Achieve gender equality and empower all woman and girls) ว่าเป็นหนึ่งในเป้าหมายการพัฒนาที่ได้รับการบรรจุอยู่ในมิติการพัฒนาคนซึ่งให้ความสำคัญกับการเคารพสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะอย่าง

ยิ่งกลุ่มผู้หญิงและเด็กหญิงทุกคนให้สามารถเข้าถึงความเท่าเทียมทางเพศอย่างเต็มที่ ปราศจากอุปสรรคในเชิงโครงสร้างทางสังคม กฎหมาย และเศรษฐกิจ ที่ส่งผลให้บุคคลกลุ่มนี้ไม่สามารถบรรลุศักยภาพได้อย่างเต็มที่ เป้าหมายการพัฒนานี้จึงมิใช่เป็นเพียงการวางรากฐานทางสิทธิมนุษยชน แต่ยังเป็นการเสริมสร้างรากฐานที่จำเป็นสำหรับโลกที่มุ่งหวังสันติภาพ ความมั่งคั่ง และความยั่งยืนอีกด้วย

5.2 เป้าหมายย่อยและตัวชี้วัดของเป้าหมายที่ 5

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2564) ได้แปลความหมายเป้าหมายย่อยและตัวชี้วัดของเป้าหมายที่ 5 ในเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งสิ้น 9 เป้าหมายย่อย และ 14 ตัวชี้วัด ดังนี้

ตารางที่ 1 เป้าหมายย่อยและตัวชี้วัดของเป้าหมายที่ 5

เป้าหมายย่อย		ตัวชี้วัด	
5.1	ยุติการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบที่มีต่อผู้หญิงและเด็กหญิงในทุกที่	5.1.1	ส่งเสริม บังคับใช้ และติดตามตรวจสอบความเสมอภาค และการไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ ไม่ว่าจะมีการอภิปรายกฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ก็ตาม
5.2	ขจัดความรุนแรงทุกรูปแบบที่มีต่อผู้หญิงและเด็กหญิงทั้งในที่สาธารณะ และพื้นที่ส่วนตัว รวมถึงการค้ามนุษย์ การแสวงประโยชน์ทั้งทางเพศ และในรูปแบบอื่น	5.2.1	สัดส่วนของผู้หญิงและเด็กหญิงอายุ 15 ปีขึ้นไป ที่เคยอยู่ร่วมกับคู่รักและถูกกระทำความรุนแรงทางร่างกาย ทางเพศ หรือทางจิตใจ โดยคู่รัก ปัจจุบันหรือคนก่อนหน้าในช่วง 12 เดือนที่ผ่านมา จำแนกตามรูปแบบความรุนแรงและอายุ
		5.2.2	สัดส่วนของผู้หญิงและเด็กหญิงอายุ 15 ปีขึ้นไป ที่ได้รับความรุนแรงทางเพศจากบุคคลอื่น ที่ไม่ใช่คู่รัก ในช่วงระยะเวลา 12 เดือนที่ผ่านมา จำแนกตามอายุ และสถานที่เกิดเหตุ
5.3	ขจัดแนวปฏิบัติที่เป็นภัยทุกรูปแบบ อาทิ การแต่งงานในเด็กก่อนวัยอันควร และโดยการบังคับ และการขลิบทำลายอวัยวะเพศหญิง	5.3.1	สัดส่วนของผู้หญิงอายุระหว่าง 20-24 ปี ที่แต่งงานหรืออยู่ด้วยกันก่อนอายุ 15 และ 18 ปี
		5.3.2	สัดส่วนของเด็กหญิงและผู้หญิงอายุระหว่าง 15-49 ปี ที่ได้รับการขลิบ/เลือนอวัยวะเพศหญิง จำแนกตามอายุ
5.4	ตระหนักและให้คุณค่าต่อการดูแลและการทำงานบ้านแบบไม่ได้รับค่าจ้าง โดยจัดให้มีบริการสาธารณะ โครงสร้างพื้นฐานและนโยบายการคุ้มครองทางสังคม และสนับสนุนความรับผิดชอบร่วมกันภายในครัวเรือนและครอบครัวตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ	5.4.1	สัดส่วนของเวลาที่ใช้ไปในการทำงานบ้านและงานดูแลคนในครัวเรือนโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน จำแนกตามเพศ อายุ และสถานที่อยู่
5.5	ประกันว่าผู้หญิงมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ และมีโอกาสที่	5.5.1	สัดส่วนของผู้หญิงดำรงตำแหน่งใน (ก) รัฐสภา และ (ข) องค์กรปกครองท้องถิ่น

เป้าหมายย่อย		ตัวชี้วัด	
	เท่าเทียมในการเป็นผู้นำในทุกระดับของการตัดสินใจในเรื่องการเมือง เศรษฐกิจ และสาธารณะ		(ก) สัดส่วนของผู้หญิงดำรงตำแหน่ง ส.ว. และ ส.ส. (ข) สัดส่วนของผู้หญิงดำรงตำแหน่งใน อบจ. และ อบต.
		5.5.2	สัดส่วนของผู้หญิงที่ดำรงตำแหน่งบริหารใน (ก) ภาคราชการพลเรือนสามัญ (ข) ภาคราชการตำรวจ (ค) ภาคราชการตุลาการ (ง) ภาคราชการอัยการ
5.6	ประกันการเข้าถึงสุขภาพทางเพศและอนามัยเจริญพันธุ์และสิทธิ การเจริญพันธุ์โดยถ้วนหน้า ตามที่ได้ตกลงตามแผนปฏิบัติการของการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องประชากรและการพัฒนา และแผนปฏิบัติการปักกิ่งและเอกสารผลลัพธ์ของการประชุมทบทวนดังกล่าว	5.6.1	สัดส่วนของผู้หญิงอายุ 15-49 ปี ที่ทำการตัดสินใจด้วยตนเองบนพื้นฐานของการได้รับข้อมูลที่เพียงพอ (Informed Decision) ในเรื่องความสัมพันธ์ทางเพศ การคุมกำเนิด และอนามัยการเจริญพันธุ์
		5.6.2	จำนวนประเทศที่มีกฎหมายและกฎระเบียบที่ประกันว่าผู้หญิงและผู้ชายที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป เข้าถึงการศึกษาค้นคว้า และการดูแลด้านสุขภาพทางเพศและอนามัยเจริญพันธุ์ได้อย่างเต็มที่และเท่าเทียม
5.a	ดำเนินการปฏิรูปเพื่อให้ผู้หญิงมีสิทธิที่เท่าเทียมในทรัพยากรทางเศรษฐกิจ รวมทั้ง การเข้าถึงการเป็นเจ้าของและมีสิทธิในที่ดิน และทรัพย์สินในรูปแบบอื่น การบริการทางการเงิน การรับมรดก และทรัพยากรธรรมชาติ ตามกฎหมายของประเทศ	5.a.1	(ก) สัดส่วนของจำนวนประชากรในภาคการเกษตรทั้งหมดที่เป็นเจ้าของหรือมีสิทธิเหนือพื้นที่ทำการเกษตร จำแนกตามเพศ และ (ข) สัดส่วนของผู้หญิงที่เป็นเจ้าของ หรือมีสิทธิถือครองที่ดินทางการเกษตร จำแนกตามประเภทการครอบครอง
		5.a.2	สัดส่วนของประเทศที่ครอบคลุม (รวมถึงกฎจารีตประเพณี) ที่ประกันความเท่าเทียมของผู้หญิงในสิทธิการเป็นเจ้าของ หรือครอบครองที่ดิน
5.b	สร้างเสริมการใช้เทคโนโลยี โดยเฉพาะเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อเพิ่มบทบาทแก่สตรี	5.b.1	สัดส่วนของผู้ที่เป็นเจ้าของโทรศัพท์เคลื่อนที่จำแนกตามเพศ
5.c	รับรองและสร้างเสริมนโยบายที่ดีและบังคับใช้กฎหมาย เพื่อส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ และเสริมพลังแก่ผู้หญิงและเด็กหญิงทุกคนในทุกระดับ	5.c.1	สัดส่วนของประเทศที่มีระบบติดตามและ การจัดสรรงบประมาณสาธารณะเพื่อความเสมอภาคระหว่างเพศและเสริมพลังผู้หญิง

ที่มา: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2564, น. D-F)

ทั้งนี้ แนวคิดของเป้าหมายย่อยและตัวชี้วัดของเป้าหมายที่ 5 ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญในการจัดอุปสรรคเชิงโครงสร้างต่อผู้หญิงและเด็กหญิง จะเป็นกรอบคิดสำคัญที่ช่วยวิเคราะห์ความท้าทายจากสถานการณ์ความเท่าเทียมทางเพศในปัจจุบันของประเทศไทย และนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการบรรลุเป้าหมายที่ 5 ต่อไป

อย่างไรก็ดี เมื่อได้วิเคราะห์นิยามหลักของความเท่าเทียมทางเพศ จะเห็นได้ว่าเป้าหมายที่ 5 เป็นการสร้างความเสมอภาคทางเพศ ตามแนวคิดความเสมอภาคที่แท้จริง กล่าวคือเป็นการส่งเสริมความเท่าเทียมในทุกมิติ ยิ่งกว่านั้น แนวคิดนี้ยังเห็นว่า ความเท่าเทียมทางเพศคือสิทธิ โอกาส และความรับผิดชอบที่เท่าเทียมกันของทุกเพศ โดยไม่ขึ้นกับเพศกำเนิดหรือบทบาทที่สังคมกำหนด และมุ่งลดอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่ขัดขวางการบรรลุศักยภาพของแต่ละบุคคล ดังปรากฏในตัวชี้วัดว่า สามารถสะท้อนหลักการของความเท่าเทียมทางเพศตามที่นิยามไว้ รวมถึงมีความก้าวหน้าในการเชื่อมโยงแนวคิดเชิงหลักการกับกลไกการวัดผลเชิงนโยบายอย่างเป็นระบบ เพราะตัวชี้วัดแต่ละข้อมิได้จำกัดเพียงการรับรองสิทธิในเชิงกฎหมายเท่านั้น หากแต่ยังครอบคลุมมิติของโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร บทบาทในการตัดสินใจ และความปลอดภัยในชีวิตของผู้หญิงและเด็กหญิง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการผลักดันความเท่าเทียมทางเพศให้เกิดขึ้นได้จริงในระดับปฏิบัติ

ถึงกระนั้น แม้ตัวชี้วัดจะครอบคลุมประเด็นหลักตามนิยามโดยรวม แต่ยังคงปรากฏช่องว่างประการหนึ่ง นั่นคือ หากพิจารณาจากนิยามในเชิงกลไกการส่งเสริมให้ทุกเพศได้รับสิทธิอย่างเท่าเทียม ดังปรากฏว่า ตัวชี้วัดทั้งหมดยังคงมุ่งเน้นเฉพาะผู้หญิงและเด็กหญิง โดยมิได้ขยายให้ครอบคลุมถึงกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศอย่างชัดเจน ทั้งที่นิยามเชิงแนวคิดได้กล่าวถึงทุกเพศ ซึ่งหากต้องการให้สอดคล้องอย่างแท้จริงตามนิยามข้างต้น ทั้งเป้าหมายย่อยและตัวชี้วัดควรถูกขยายเพื่อรองรับประเด็นความหลากหลายทางเพศและการมีส่วนร่วมของบุคคลข้ามเพศ หรือกลุ่มเพศนอกเหนือจากหญิงและชายด้วย

กล่าวโดยสรุป เป้าหมายย่อยและตัวชี้วัดของเป้าหมายที่ 5 ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน สะท้อนให้เห็นถึงความก้าวหน้าและความเอาใจจริงเอาใจกับประเด็นความเท่าเทียมทางเพศ เพื่อให้มีศักยภาพในการขับเคลื่อนความเท่าเทียมทางเพศให้เกิดขึ้นได้จริงในสังคมถึงกระนั้น เป้าหมายข้อนี้ยังมีข้อจำกัดมิติการส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศอย่างครอบคลุมทุกกลุ่มเพศที่หลากหลายมากขึ้นในโลกปัจจุบัน ดังนั้น เพื่อนำไปสู่ความเท่าเทียมทางเพศอย่างแท้จริงต้องอาศัยการทบทวนและขยายความหมายของความเท่าเทียมทางเพศให้ครอบคลุมอัตลักษณ์ของทุกกลุ่มเพศ เพื่อให้แนวนโยบายและการวัดผลสามารถสะท้อนความเป็นจริงของสังคมและนำไปสู่ความเท่าเทียมทางเพศได้อย่างแท้จริงและยั่งยืน

6. สถานการณ์ของประเทศไทยในการบรรลุเป้าหมายที่ 5 ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

6.1 การดำเนินงานขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

ประเทศไทยได้ดำเนินการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนให้สอดคล้องกันกับยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 พร้อมทั้งมีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการพัฒนา

ที่ยั่งยืน (กพย.) ขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2559 เพื่อให้เป็นกลไกระดับชาติในการขับเคลื่อนและให้การสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนระดับประเทศ และมีคณะกรรมการ รวม 3 ชุด ประกอบด้วย 1) คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน 2) อนุกรรมการส่งเสริมความเข้าใจและประเมินผลการพัฒนาที่ยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และ 3) อนุกรรมการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน

ทั้งนี้ จากการประชุม ครั้งที่ 1/2562 เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2562 มีมติเห็นชอบแผนการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับประเทศไทย (Thailand's SDG Roadmap) พร้อมทั้งมอบหมายให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดำเนินงานตามแผนขับเคลื่อนฯ ซึ่งหมายรวมการดำเนินงานใน 6 ด้านหลัก คือ 1) การสร้างความตระหนักรู้ 2) การเชื่อมโยงเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนกับแผน 3 ระดับของประเทศ 3) กลไกการขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืน 4) การดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน 5) ความร่วมมือกับภาคีการพัฒนา และ 6) การติดตามประเมินผลการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

ยิ่งไปกว่านั้น ในการดำเนินงานด้านที่ 3 ด้วยเห็นว่าลักษณะการดำเนินงานเพื่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนมีลักษณะเป็นพลวัต มีความสัมพันธ์กับทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และปัจจัยทางด้านการดำเนินนโยบายอื่นๆ สมควรที่จะมีหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบและประสานงานเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนได้อย่างสมบูรณ์ กพย. จึงได้มีมติเห็นชอบการกำหนดหน่วยงานเพื่อบริหารงานดังกล่าวในการประชุมครั้งที่ 1/2563 เมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2563 ส่งผลให้เป้าหมายที่ 5 บรรลุความเสมอภาคระหว่างเพศ และเพิ่มบทบาทของสตรีและเด็กหญิง มีหน่วยงานระดับ Goal คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และมีหน่วยงานระดับ Target 3 หน่วยงาน คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2564, น. 8-31)

ตารางที่ 2 ผลการดำเนินงานระดับเป้าหมายที่ 5 และแนวโน้มความคืบหน้า

ปี พ.ศ.	สถานะเป้าหมาย	แนวโน้ม
2562	มีความท้าทาย	ค่อนข้างก้าวหน้า
2563	มีความท้าทาย	ค่อนข้างก้าวหน้า
2564	มีความท้าทาย	ค่อนข้างก้าวหน้า
2565	มีความท้าทาย	ค่อนข้างก้าวหน้า
2566	มีความท้าทาย	ค่อนข้างก้าวหน้า
2567	มีความท้าทาย	ไม่คืบหน้า

ที่มา: ประยุกต์จาก Sachs, Kroll, Lafortune, Fuller, and Woelm (2021); Sachs, Lafortune, Kroll, Fuller, and Woelm (2022); Sachs, Schmidt-Traub, Kroll, Lafortune, and Fuller (2019);

Sachs, Schmidt-Traub, Kroll, Lafortune, Fuller, and Woelm (2020); Sachs, Lafortune, Fuller, and Drumm (2023); Sachs et al. (2024)

จากตารางที่ 2 แสดงให้เห็นว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562-2567 ผลการดำเนินงานระดับเป้าหมายที่ 5 มีสถานะเสมอกันคือ มีความท้าทาย แต่ในปี พ.ศ. 2567 แนวโน้มเปลี่ยนจากเดิมคือ ค่อนข้างก้าวหน้า เป็น ไม่คืบหน้า

ตารางที่ 3 ผลการดำเนินงานระดับเป้าหมายย่อย ตัวชี้วัด สถานะ และแนวโน้ม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562-2567

หัวข้อประเมิน	ผลการประเมิน	ผลที่เหมาะสมที่สุด	สถานะการประเมิน	แนวโน้ม
พ.ศ. 2562				
เป้าหมายย่อยที่ 5.3.1	89.2	100	บรรลุเป้าหมายแล้ว	อยู่ในทิศทางที่จะบรรลุได้
ตัวชี้วัดที่ 5.6.2	94.9	100	ยังคงมีความท้าทายบางส่วน	ไม่คืบหน้า
เป้าหมายย่อยที่ 5.a	78.2	100	บรรลุเป้าหมายแล้ว	อยู่ในทิศทางที่จะบรรลุได้
ตัวชี้วัดที่ 5.5.1	5.3	50	ท้าทายมาก	ถดถอย
พ.ศ. 2563				
เป้าหมายย่อยที่ 5.3.1	89.2	100	บรรลุเป้าหมายแล้ว	อยู่ในทิศทางที่จะบรรลุได้
ตัวชี้วัดที่ 5.6.2	93.8	100	ยังคงมีความท้าทายบางส่วน	ไม่คืบหน้า
เป้าหมายย่อยที่ 5.a	78	100	บรรลุเป้าหมายแล้ว	อยู่ในทิศทางที่จะบรรลุได้
ตัวชี้วัดที่ 5.5.1	15.8	50	ท้าทายมาก	ค่อนข้างก้าวหน้า
พ.ศ. 2564				
เป้าหมายย่อยที่ 5.3.1	88.2	100	บรรลุเป้าหมายแล้ว	อยู่ในทิศทางที่จะบรรลุได้
ตัวชี้วัดที่ 5.6.2	93.9	100	ยังคงมีความท้าทายบางส่วน	ไม่คืบหน้า
เป้าหมายย่อยที่ 5.a	78.1	100	บรรลุเป้าหมายแล้ว	อยู่ในทิศทางที่จะบรรลุได้
ตัวชี้วัดที่ 5.5.1	15.7	50	ท้าทายมาก	ค่อนข้างก้าวหน้า
พ.ศ. 2565				
เป้าหมายย่อยที่ 5.3.1	88.2	100	บรรลุเป้าหมายแล้ว	ไม่มีข้อมูล
ตัวชี้วัดที่ 5.6.2	93.9	100	ยังคงมีความท้าทายบางส่วน	ไม่คืบหน้า
เป้าหมายย่อยที่ 5.a	78.5	100	บรรลุเป้าหมายแล้ว	อยู่ในทิศทางที่จะบรรลุได้
ตัวชี้วัดที่ 5.5.1	15.7	50	ท้าทายมาก	ค่อนข้างก้าวหน้า
พ.ศ. 2566				
เป้าหมายย่อยที่ 5.3.1	88.2	100	บรรลุเป้าหมายแล้ว	ไม่คืบหน้า
ตัวชี้วัดที่ 5.6.2	96.9	100	ยังคงมีความท้าทายบางส่วน	อยู่ในทิศทางที่จะบรรลุได้
เป้าหมายย่อยที่ 5.a	78.5	100	บรรลุเป้าหมายแล้ว	อยู่ในทิศทางที่จะบรรลุได้

หัวข้อประเมิน	ผลการประเมิน	ผลที่เหมาะสมที่สุด	สถานะการประเมิน	แนวโน้ม
ตัวชี้วัดที่ 5.5.1	15.7	50	ต่ำทายนมาก	ค่อนข้างก้าวหน้า
พ.ศ. 2567				
เป้าหมายย่อยที่ 5.3.1	88.2	100	บรรลุเป้าหมายแล้ว	ไม่คืบหน้า
ตัวชี้วัดที่ 5.6.2	97.4	100	ยังคงมีความท้าทายบางส่วน	อยู่ในทิศทางที่จะบรรลุได้
เป้าหมายย่อยที่ 5.a	78.3	100	บรรลุเป้าหมายแล้ว	ไม่คืบหน้า
ตัวชี้วัดที่ 5.5.1	19.4	50	ต่ำทายนมาก	ค่อนข้างก้าวหน้า

ที่มา: Sachs et al. (2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024)

อย่างไรก็ดี เนื่องจากวิวิธยาของรายงานฉบับนี้กำหนดว่า ผลดัชนี SDGs ต้องมาจากประเทศที่มีข้อมูลอย่างน้อยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 ของดัชนีเท่านั้น เพื่อลดอคติทางข้อมูลในการประเมิน ส่งผลให้ตัวชี้วัดอาจไม่ครบตามที่กำหนดไว้ (Sachs et al., 2024, p. 72) ขณะเดียวกันแสดงให้เห็นว่า ผลการประเมินของดัชนีข้างต้นเป็นข้อมูลที่ครบถ้วนและเหมาะสมต่อการประเมิน จากตารางที่ 3 นำเสนอผลการดำเนินงานระดับเป้าหมายย่อย ตัวชี้วัด สถานะ และแนวโน้มความคืบหน้า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562-2567 พบว่า เป้าหมายย่อยที่ 5.3 มีพัฒนาการลดลงและเสมอกันในช่วงปี พ.ศ. 2563-2567 มีสถานะบรรลุเป้าหมาย แต่แนวโน้มกลับตกต่ำลง ตัวชี้วัดที่ 5.6.2 มีพัฒนาการเพิ่มสูงขึ้นตามลำดับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562-2567 แต่ยังคงอยู่ในสถานะมีความท้าทายบางส่วน และมีแนวโน้มจะบรรลุได้ เป้าหมายย่อยที่ 5.9 มีพัฒนาการสูงมาโดยตลอด แต่ปี พ.ศ. 2567 กลับตกลง แม้จะบรรลุเป้าหมายแล้ว ส่งผลให้อยู่ในแนวโน้มไม่คืบหน้า สุดท้ายตัวชี้วัดที่ 5.5.1 แม้จะมีพัฒนาการสูงมาโดยตลอดแต่ยังอยู่ในสถานะต่ำทายนมาก และอยู่ในแนวโน้มที่ค่อนข้างก้าวหน้า

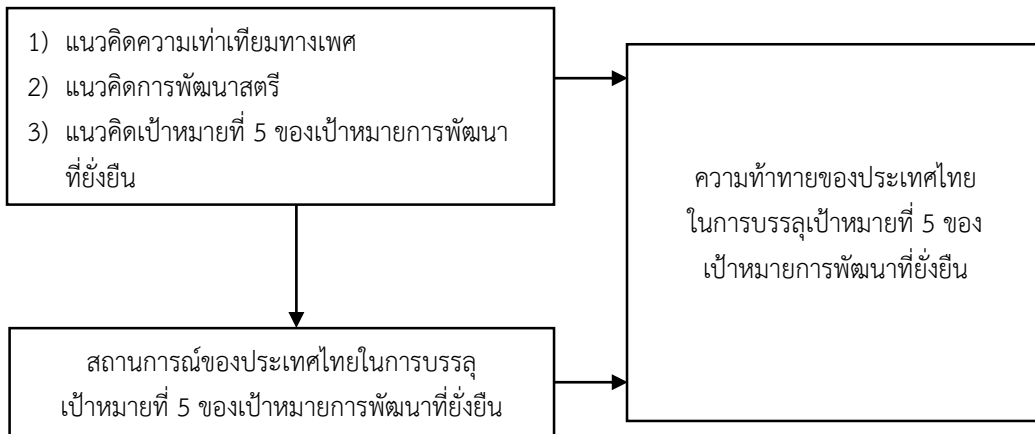
กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่า ผลการดำเนินงาน SDGs เป้าหมายที่ 5 ของประเทศไทย มีแนวโน้มดีขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2562-2563 แต่ลดลงในปี พ.ศ. 2564-2565 ก่อนจะกลับมาคงที่ในปี พ.ศ. 2566-2567 สถานการณ์ดำเนินงานมีความท้าทายต่อเนื่องจนถึงปี พ.ศ. 2567 ซึ่งเปลี่ยนเป็น “ไม่คืบหน้า” ในขณะที่เป้าหมายย่อย เช่น 5.3 มีพัฒนาการลดลงและเสมอกันในช่วงปี พ.ศ. 2563-2567 แม้จะบรรลุเป้าหมาย แต่แนวโน้มกลับแย่ลง ส่วนตัวชี้วัด 5.6.2 มีความคืบหน้าอย่างต่อเนื่อง และเป้าหมายย่อย 5.9 มีพัฒนาการดีมาตลอด แต่กลับลดลงในปี พ.ศ. 2567 เป็นต้น

7. กรอบแนวคิด

จากการทบทวนวรรณกรรมและเอกสารที่เกี่ยวข้องพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต้น ได้แก่ แนวคิดความเท่าเทียมทางเพศ แนวคิดการพัฒนาสตรี และแนวคิดว่าด้วยเป้าหมายที่ 5 ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทางการประเมินสถานการณ์ความเท่าเทียมทางเพศในประเทศไทย อีกทั้งยังชี้ให้เห็นถึงความท้าทาย

เชิงโครงสร้าง สังคม วัฒนธรรม และนโยบายระดับประเทศ ซึ่งขัดต่อการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ ความสัมพันธ์ของตัวแปรทั้งหมดจึงสามารถนำมาสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ ดังนี้

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิด



ที่มา: ผู้วิจัย

8. ความท้าทายของประเทศไทยในการบรรลุเป้าหมายที่ 5 ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

เมื่อค้นคว้าเอกสาร (Documentary Method) จาก *Sustainable Development Report พ.ศ. 2562-2567* ร่วมกับรายงานความก้าวหน้าเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย พ.ศ. 2559-2563 และเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่า ความท้าทายของประเทศไทยในการบรรลุเป้าหมายที่ 5 ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน มี 5 ข้อ ดังนี้

8.1 ความท้าทายในการให้ผู้หญิงสามารถมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในทุกระดับของการตัดสินใจทางการเมือง เศรษฐกิจ และภาคสาธารณะ

ผลการประเมินตัวชี้วัดที่ 5.5.1 แสดงให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของสตรีในการตัดสินใจทางการเมือง เศรษฐกิจ และภาคสาธารณะอยู่ในสถานะท้าทายมากมาโดยตลอด แม้หลายปีถัดมาจะมีแนวโน้มค่อนข้างก้าวหน้า เนื่องจากในหลายองค์กรมีส่วนของผู้หญิงเพิ่มขึ้น เช่น สัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มจากร้อยละ 16.2 ในปี พ.ศ. 2562 เป็นร้อยละ 19.6 ในปี พ.ศ. 2566 (Inter-Parliamentary Union, 2024) ขณะเดียวกัน สัดส่วนของหัวหน้าครัวเรือนสตรีก็เพิ่มสูงขึ้น จากปี พ.ศ. 2562 ร้อยละ 36.9 เป็นร้อยละ 41.7 ในปี พ.ศ. 2566 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2562 น. 26; สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2567ก, น. 26) นอกจากนี้ ยังปรากฏการศึกษาที่สะท้อนให้เห็นถึงการเข้าไปมีบทบาทของสตรีในมิติอื่นๆ อาทิ ผู้นำในการเสริมสร้างชุมชนสันติสุข ผู้นำในการสร้างความยั่งยืนของชุมชน และผู้นำในการบริหารสถานศึกษา เป็นต้น

(กัญญาภัทร มณีล้ำ, 2567; โนรูลฮัยดา ยะโก๊ะ, พชณี ตูเล๊ะ, เปาซี วานอง, อัสมะ ปือชา, บัศมีมีย์ ปาเนาะ และซอพูวัน แดแซ, 2567; ทักษพร บวรชาติ และพิมลพรรณ เพชรสมบัติ, 2567) สะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการเชิงบวกที่สะท้อนถึงความก้าวหน้าในการสร้างความเท่าเทียมทางเพศ

อย่างไรก็ตาม แม้จะปรากฏว่าแนวโน้มเชิงปริมาณได้แสดงถึงการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนสตรีในองค์กรต่างๆ แต่สตรีเหล่านี้ยังคงเผชิญกับข้อจำกัดและอุปสรรคที่มีรากฐานจากค่านิยมทางสังคมและทัศนคติที่ตอกย้ำบทบาททางเพศแบบดั้งเดิม ซึ่งนำไปสู่การเลือกปฏิบัติในรูปแบบต่างๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงและดำรงตำแหน่งในระดับผู้นำ งานศึกษาของ มนุญ สอนโพนงาม, ประทวน วันนิจ และวีระชัย ยศโสธร (2567, น. 112-116) สอดคล้องกับข้อเสนอของสัญญา เคนาภูมิ (2568, น. 17-18) ที่ชี้ให้เห็นว่า ทัศนคติที่มองว่าสตรีไม่เหมาะสมกับบทบาทผู้บริหารหรือผู้นำองค์กร ยังคงมีอิทธิพลอย่างมีนัยสำคัญ ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างเพศ และเพิ่มความเสี่ยงต่อการถูกล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ ซึ่งยังคงปรากฏอยู่ในบริบทปัจจุบันอย่างต่อเนื่อง

จะเห็นได้ว่า ความท้าทายในการให้ผู้หญิงสามารถมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในทุกระดับของการตัดสินใจทางการเมือง เศรษฐกิจ และภาคสาธารณะ แม้จะมีแนวโน้มค่อนข้างก้าวหน้าเนื่องจากปัจจัยการขยายตัวของจำนวนผู้หญิงซึ่งเข้าไปมีส่วนร่วมมากขึ้น แต่ยังคงเป็นประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถก้าวข้ามไปสู่การบรรลุเป้าหมายได้ โดยมุ่งเป้าไปที่การขจัดอุปสรรคเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมที่ฝังรากลึกในสังคม การปรับเปลี่ยนทัศนคติ และการเสริมสร้างศักยภาพของสตรีให้สามารถเข้าถึงตำแหน่งที่มีอำนาจตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพและเท่าเทียมกับบุรุษ ตลอดจนต้องจัดให้มีมาตรการเชิงระบบเพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติและความรุนแรงทางเพศในทุกระดับขององค์กรและสถาบัน อันเป็นเงื่อนไขสำคัญในการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างครอบคลุมและยุติธรรมทางเพศต่อไป

8.2 ความท้าทายในการดำเนินการปฏิรูปเพื่อให้ผู้หญิงมีสิทธิเท่าเทียมในการเข้าถึงทรัพยากรเศรษฐกิจ ที่ดิน และทรัพยากรรูปแบบอื่นๆ

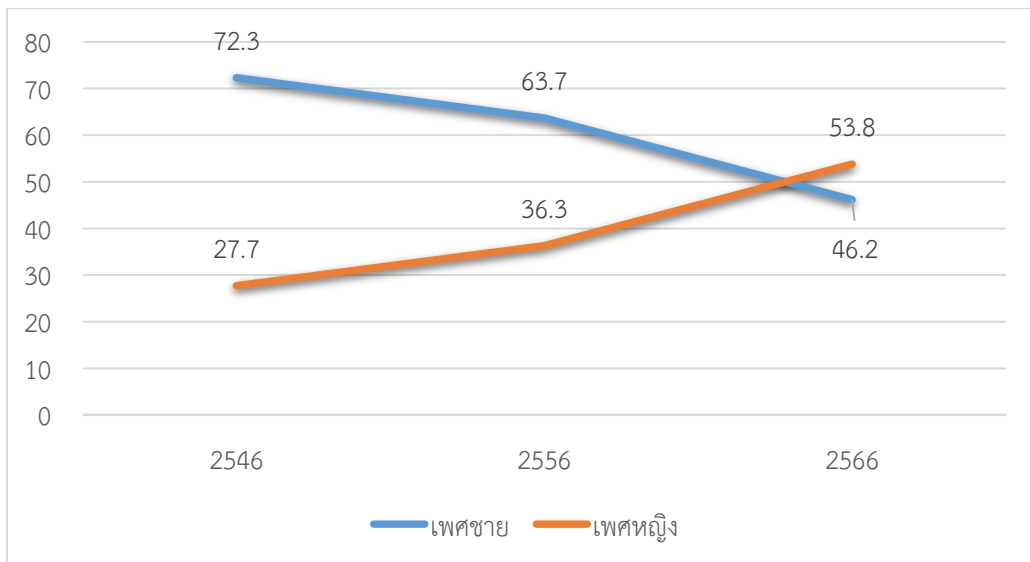
แม้ว่าผลการประเมินตัวชี้วัด 5.a ภายใต้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG 5) ในช่วงปี พ.ศ. 2562-2566 จะสะท้อนถึงแนวโน้มที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องในด้านนโยบายส่งเสริมการถือครองที่ดินของสตรี โดยมุ่งเน้นการสร้างความเท่าเทียมระหว่างเพศ สอดคล้องกับข้อมูลจากสำมะโนการเกษตรระหว่างปี พ.ศ. 2546-2566 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2566, น. 49; 2567ข, น. 23) รายงานว่า สัดส่วนสตรีที่ถือครองที่ดินทำการเกษตรมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นและสูงกว่าผู้ชาย (ดังแผนภาพที่ 2) แต่ในปี พ.ศ. 2567 กลับปรากฏว่า พัฒนาการดังกล่าวมีแนวโน้มไม่คืบหน้า ซึ่งหมายถึงความคืบหน้าต่ำกว่าร้อยละ 50 ของเกณฑ์มาตรฐาน นับดังกล่าวน่าจะสะท้อนถึงช่องว่างในการดำเนินโครงการของภาครัฐหรือความท้าทายเชิงโครงสร้างที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างครอบคลุม

ในประเด็นนี้ งานวิจัยของ เสาวลักษณ์ ใจตรง และสร้อยมาศ รุ่งมณี (2564, น. 21-22) ได้ชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมที่ฝังรากลึก โดยเฉพาะระบบความเชื่อ

แบบปีตาธิปไตยและบทบาททางเพศที่ตายตัว ยังคงมีอิทธิพลสำคัญต่อการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในด้านการเข้าถึงและครอบครองทรัพยากรเศรษฐกิจ เช่น ที่ดินและทรัพย์สิน แม้ว่าสตรีจะมีสิทธิในเชิงกฎหมาย ทว่าสิทธิในเชิงปฏิบัติยังถูกจำกัดด้วยปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม

ฉะนั้น จึงอาจอนุมานได้ว่า การปฏิรูปเชิงนโยบายเพื่อให้ผู้หญิงมีสิทธิเท่าเทียมในการเข้าถึงทรัพยากรเศรษฐกิจ ที่ดิน และทรัพย์สินรูปแบบอื่นๆ เพียงอย่างเดียวจึงไม่อาจเพียงพอต่อการขจัดอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่ฝังรากลึกในสังคมไทย หากปราศจากการเปลี่ยนแปลงเชิงวัฒนธรรมและการเสริมสร้างความเข้าใจในสิทธิของสตรีในระดับครัวเรือน ชุมชน และท้องถิ่น

แผนภาพที่ 2 ร้อยละของผู้ถือครองทำการเกษตร จำแนกตามเพศ



ที่มา: ประยุกต์จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2556, น. 49; 2567ข, น. 23)

8.3 ความท้าทายในการจัดแนวปฏิบัติที่เป็นภัยทุกรูปแบบและความท้าทายในการเข้าถึงสุขภาวะทางเพศและอนามัยการเจริญพันธุ์

ในการวิเคราะห์ประเด็นนี้ ผู้ศึกษาได้รวบรวมตัวชี้วัดที่ 5.3.1 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการยุติการแต่งงานในวัยเด็ก และตัวชี้วัดที่ 5.6.2 ซึ่งสะท้อนการเข้าถึงข้อมูลและบริการด้านสุขภาพทางเพศและอนามัยการเจริญพันธุ์ เนื่องจากพบว่า ปัจจัยทางประชากรศาสตร์ เช่น อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา และอาชีพ มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญกับการเข้าถึงสิทธิและบริการด้านอนามัยการเจริญพันธุ์ (สุจิตานต์ นิลพ่อง และกรรณิกา อุตสาสาร, 2566,

น. 586; รัชนก ใจเชิดชู, 2567, น. 52) ซึ่งช่วยให้สามารถอธิบายภาพรวมของความท้าทายด้านสิทธิเพศและอนามัยเจริญพันธุ์ในกลุ่มผู้หญิงได้อย่างครอบคลุมยิ่งขึ้น

แม้ว่าผลการประเมินตัวชี้วัดที่ 5.3.1 จะอยู่ในสถานะบรรลุเป้าหมายอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562-2567 แต่กลับพบว่าไม่มีข้อมูลในปี พ.ศ. 2565 และแนวโน้มการพัฒนาในปี พ.ศ. 2566-2567 อยู่ในแนวโน้มไม่คืบหน้า ขณะที่ตัวชี้วัด 5.6.2 แม้จะอยู่ในสถานะยังคงมีความท้าทายบางส่วน แต่ยังคงอยู่ในแนวโน้มที่สามารถบรรลุได้

ตารางที่ 4 ร้อยละของผู้หญิงอายุ 20-24 ปี ที่คลอดบุตรเกิดมีชีพอย่างน้อย 1 คน ก่อนอายุ 18 ปี

ปี พ.ศ.	ร้อยละของผู้หญิงอายุ 20-24 ปี ที่คลอดบุตรเกิดมีชีพอย่างน้อย 1 คน ก่อนอายุ 18 ปี	ร้อยละของผู้หญิงอายุ 15-49 ปี ที่ปัจจุบันสมรสหรืออยู่กินฉันสามีภรรยา และกำลังคุมกำเนิด ด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง	อัตราป่วยด้วยโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ในวัยรุ่นและเยาวชน อายุ 15-24 ปี (อัตราป่วย / 100,000)
2562	9.1	73.0	172.32
2565	6.8	73.0	154.43
2566	-	-	251.42

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2563, น. 14; 2566, น. 14); กรมอนามัย (2567 น. 18)

ข้อท้าทายส่วนนี้สอดคล้องกับข้อมูลจากตารางสถิติที่แสดงให้เห็นว่า แม้สัดส่วนของผู้หญิงอายุ 20-24 ปี ที่คลอดบุตรก่อนอายุ 18 ปี จะลดลงจากร้อยละ 9.1 ในปี พ.ศ. 2563 เหลือร้อยละ 6.8 ในปี พ.ศ. 2565 ถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เป้าหมายนี้บรรลุได้ แต่ในทางกลับกัน อัตราการคุมกำเนิดในกลุ่มหญิงอายุ 15-49 ปียังคงทรงตัวอยู่ที่ร้อยละ 73.0 และอัตราการป่วยด้วยโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ในกลุ่มวัยรุ่นและเยาวชน (อายุ 15-24 ปี) กลับเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในปี พ.ศ. 2566 ซึ่งสะท้อนถึงช่องว่างด้านการให้ความรู้ ความเข้าใจ และการเข้าถึงบริการสุขภาพทางเพศอย่างรอบด้าน เป็นผลให้ยังคงอยู่ในสถานะยังคงมีความท้าทายบางส่วนต่อไป

กล่าวโดยสรุป แม้ตัวชี้วัด 5.3.1 จะสะท้อนความก้าวหน้าในระดับหนึ่ง แต่เมื่อพิจารณาร่วมกับตัวชี้วัด 5.6.2 จะเห็นได้ชัดว่า ยังมีความท้าทายเชิงโครงสร้างที่ฝังลึก ไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดของระบบบริการสุขภาพที่ยังไม่เอื้อต่อการเข้าถึงของเยาวชนและสตรี รวมถึงค่านิยมทางสังคมที่จำกัดเสรีภาพในการตัดสินใจเกี่ยวกับสุขภาพทางเพศอย่างเสมอภาค (พัชรวิพรรณ เจนสาริกรณ์, 2566, น. 89-91) ดังนั้น การขับเคลื่อนนโยบายด้านอนามัยการเจริญพันธุ์ จำเป็นต้องดำเนินควบคู่กับการปฏิรูปทัศนคติทางสังคมและการเสริมสร้างระบบบริการที่ครอบคลุม เป็นมิตร และตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง เพื่อส่งเสริมสิทธิสุขภาพทางเพศและอนามัยการเจริญพันธุ์อย่างยั่งยืนต่อไป

8.4 ความท้าทายด้านอคติและการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง

จากการวิเคราะห์ผลการประเมินข้างต้นร่วมกับเอกสารที่เกี่ยวข้องพบว่า การดำรงอยู่ของอคติทางเพศนำมาสู่การเลือกปฏิบัติต่อสตรีเป็นรากเหง้าของความท้าทายที่มีอาจนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายความเท่าเทียมทางเพศได้ เนื่องจากเป็นระบบความคิดที่แบ่งแยกบทบาททางเพศอย่างตายตัวระหว่างชายและหญิง ทั้งในด้านอัตลักษณ์ บทบาท และศักยภาพทางสังคม โดยไม่เปิดพื้นที่ให้กับความหลากหลายทางเพศ หรือการเบี่ยงเบนจากบทบาทเพศตามแบบแผนเดิม (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2563, น. 154) ยิ่งไปกว่านั้น เนื่องจากสังคมไทยกำหนดให้ผู้หญิงต้องมีความเป็นหญิงมีความเป็นกุลสตรี การให้คุณค่าของผู้หญิงดี คือการเป็นลูกที่ดีของพ่อแม่ เป็นภรรยาที่ดีของสามี และเป็นแม่ที่ดีของลูก วัฒนธรรมทางสังคมที่ฝังรากลึกในความเชื่อของบุคคลในสังคมนี้นี้ถูกส่งผ่านสถาบันต่างๆ ในสังคม (ปราณี วงษ์เทศ, 2549) ฉะนั้น ความเชื่อเหล่านี้จึงสามารถดำรงอยู่ได้โดยชอบธรรม แม้จะนำมาซึ่งความไม่เสมอภาคทางเพศก็ตาม

อย่างไรก็ดี ทั้งจากผลการประเมินบางประการข้างต้นพร้อมทั้งการศึกษาของ พิมพ์ฉัตร รสสุธรรม (2565, น. 225-229) ได้ชี้ให้เห็นแนวโน้มความเสมอภาคทางเพศที่กำลังขยายตัวมากขึ้น ดังปรากฏผลการวิจัยว่า เจตคติของคนรุ่นใหม่ยอมรับการทำงานนอกบ้านของสตรีมากขึ้น หรือยอมรับบทบาทของสตรีในฐานะผู้นำทางเศรษฐกิจและสังคมมากกว่าที่เคยเป็นในอดีต ถึงกระนั้น การขยายตัวของพื้นที่ความเสมอภาคทางเพศดังกล่าวยังคงเผชิญกับข้อจำกัดในบางกลุ่มสังคมที่ยังคงตอกย้ำบทบาททางเพศแบบเหมารวม ซึ่งอาจส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงเชิงทัศนคติและพฤติกรรมในระดับปัจเจกยังคงดำเนินไปอย่างไม่ทั่วถึง

กล่าวโดยสรุป ความท้าทายด้านอคติและการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง ยังคงเป็นความท้าทายสำคัญที่ขัดขวางการขับเคลื่อนความเท่าเทียมทางเพศอย่างเป็นรูปธรรม แม้จะมีพัฒนาการด้านเจตคติในบางกลุ่มสังคม แต่การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมยังคงจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อปลดแอกสตรีจากบทบาทที่ตายตัว และสร้างสภาพแวดล้อมทางสังคมที่เอื้อต่อความเสมอภาคในทุกมิติอย่างแท้จริงต่อไป

8.5 ความท้าทายด้านการปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน

จากการศึกษาพบว่า ความท้าทายที่ 1-3 ต่างมีช่องว่างร่วมกันที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การขาดข้อมูลที่ เป็นปัจจุบันจากภาครัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความแม่นยำและความน่าเชื่อถือของผลการประเมินในแต่ละประเด็น ทั้งนี้ อาจอนุมานได้ว่าเป็นผลมาจากการจัดเก็บและเผยแพร่ข้อมูลของแต่ละตัวชี้วัดมีระยะเวลาและรอบการรายงานที่ไม่ตรงกันส่งผลให้ไม่สามารถประเมินพัฒนาการในปีถัดไปได้อย่างชัดเจน อาทิ กรณีรายงานสำมะโนการเกษตร มีความถี่การเก็บข้อมูลทุก 10 ปี หรือรายงานสำรวจสถานการณ์เด็กและสตรีในประเทศไทย มีความถี่การเก็บข้อมูลทุก 3 ปี เป็นต้น

ลักษณะของการจัดเก็บข้อมูลที่มีระยะห่างกันเป็นช่วงเวลานานและไม่สม่ำเสมอนี้ส่งผลให้ข้อมูลที่มีอยู่ไม่สามารถสะท้อนสถานการณ์ให้ใกล้เคียงกับความเป็นปัจจุบันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของปัญหาความไม่เท่าเทียมทางเพศ ซึ่งมีลักษณะพลวัตและ

เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม เช่น การเปลี่ยนแปลงของเจตคติทางเพศในกลุ่มเยาวชน แนวโน้มของการเข้าถึงบริการด้านสุขภาวะทางเพศ หรือการมีส่วนร่วมของสตรีในภาวะวิกฤตต่างๆ ซึ่งล้วนต้องอาศัยข้อมูลที่มีความถี่และความทันสมัยในการวิเคราะห์และตอบสนอง ยิ่งไปกว่านั้น ช่องว่างทางข้อมูลยังส่งผลให้ไม่สามารถเปรียบเทียบผลการดำเนินงานในระดับรายปีหรือวัดผลลัพธ์ของนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถระบุจุดอ่อนของนโยบายได้อย่างชัดเจน หรืออาจดำเนินการทบทวนและปรับปรุงนโยบายล่าช้ากว่าความจำเป็นที่สถานการณ์เรียกร้อง นอกจากนี้ยังอาจกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณหรือทรัพยากรสำหรับโครงการที่มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศ เนื่องจากขาดหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ทันสมัยในการรองรับข้อเสนอ

ดังนั้น ความท้าทายด้านการปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน จึงถือเป็นปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อการประเมินสถานการณ์เชิงนโยบายอย่างแม่นยำ และเป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนการออกแบบและติดตามผลนโยบายด้านความเท่าเทียมทางเพศให้มีความยืดหยุ่นทันสมัย และตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคมได้อย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยยังเผชิญความท้าทายในการบรรลุเป้าหมายที่ 5 ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งสิ้น 5 ด้าน ซึ่งครอบคลุมทั้งมิติของการมีส่วนร่วมของสตรีในระดับการตัดสินใจ การเข้าถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจ สิทธิด้านสุขภาวะทางเพศ โอกติและการเลือกปฏิบัติทางเพศ ตลอดจนการขาดข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน ทั้งนี้ การขับเคลื่อนสู่ความเสมอภาคทางเพศอย่างแท้จริงจำเป็นต้องอาศัยการแก้ไขเชิงโครงสร้าง วัฒนธรรม และระบบข้อมูลที่สามารถรองรับพลวัตและความต้องการของประชาชนได้อย่างทันทั่วถึงต่อไป

9. ข้อเสนอแนวทางเพื่อการบรรลุเป้าหมายที่ 5 ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

ในส่วนนี้จะได้เสนอแนวทางเพื่อการบรรลุเป้าหมายที่ 5 ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเสนอไว้ทั้งสิ้น 2 ประการ ดังนี้

(1) การปรับปรุงอคติต่อสตรี ผ่านการส่งเสริมภาพลักษณ์การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของสตรีในสื่อและวัฒนธรรม เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ และส่งเสริมความปลอดภัยในชีวิตของสตรี จากผลการวิเคราะห์ความท้าทายข้างต้น พบว่าอคติต่อสตรีเพศเป็นรากเหง้าที่นำมาสู่ความท้าทายในการบรรลุเป้าหมายที่ 5 ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป้าหมายย่อยที่ 5.5 การเพิ่มการมีส่วนร่วมของสตรีในระดับนโยบาย และเป้าหมายย่อยที่ 5.3 การขจัดแนวปฏิบัติที่เป็นภัยทุกรูปแบบ เป็นต้น โดยข้อเสนอนี้สามารถเป็นทั้งกลไกเชิงวัฒนธรรมที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมทางสังคมที่ยั่งยืน และสามารถเอื้อต่อการจัดอคติในระดับโครงสร้างอีกด้วย

นอกจากนี้ ข้อเสนอในการปรับปรุงอคติยังเป็นการสนับสนุนนโยบายที่ชัดเจนในด้านสุขภาวะทางเพศ โดยเฉพาะเรื่องสิทธิในการเข้าถึงบริการอนามัยเจริญพันธุ์ ซึ่งยังคงเผชิญอุปสรรคจากค่านิยมที่มองว่าเรื่องเพศเป็นสิ่งต้องห้ามหรือไม่เหมาะสมต่อการพูดถึงในที่สาธารณะ ดังนั้น ภาครัฐควรมุ่งลดการเลือกปฏิบัติทางเพศในเชิงสังคมผ่านนโยบาย

ที่ส่งเสริมสิทธิของสตรีในการตัดสินใจเกี่ยวกับสุขภาพของตนเองโดยปราศจากแรงกดดันจากครอบครัวหรือชุมชน ทั้งนี้ การนำเสนอภาพลักษณ์ของสตรีในฐานะผู้นำและผู้มีอำนาจในการตัดสินใจด้านสุขภาพผ่านสื่อและวัฒนธรรมจะช่วยเสริมสร้างการยอมรับในวงกว้าง และลดทอนทัศนคติที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงบริการทางสุขภาพ

ข้อเสนอนี้ควรบูรณาการเข้ากับนโยบายด้านการศึกษา วัฒนธรรม และสื่อ โดยให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงเชิงทัศนคติควบคู่กับการสร้างภาพแทนใหม่ของสตรีในพื้นที่สาธารณะ เพื่อปลดปล่อยผู้หญิงจากกรอบบทบาททางเพศแบบดั้งเดิมและสร้างสภาพแวดล้อมที่เท่าเทียม ปลอดภัย และเอื้อต่อศักยภาพของสตรีในทุกระดับ การใช้สื่อมวลชนและผู้นำทางวัฒนธรรมจึงเป็นกลไกสำคัญในการเปลี่ยนภาพจำทางสังคม โดยการนำเสนอเรื่องราวความสำเร็จของสตรีในหลากหลายบริบทของชีวิตสาธารณะ ซึ่งจะช่วยเปิดโลกทัศน์ใหม่ในเชิงสังคมและวัฒนธรรม ทั้งยังช่วยสร้างจินตนาการทางสังคมที่ยอมรับความสามารถของสตรีในฐานะผู้มีศักยภาพในทุกมิติ (Elliott & Stead, 2024)

ทั้งนี้ ข้อเสนอนี้มีความเป็นไปได้สูงในเชิงการขับเคลื่อนเชิงนโยบายและสาธารณะ โดยสามารถดำเนินการได้ผ่านกลไกที่มีอยู่ อาทิ การบรรจุประเด็นความเท่าเทียมทางเพศและสุขภาวะทางเพศลงในหลักสูตรการศึกษา การสนับสนุนทุนวิจัยและการผลิตสื่อที่ส่งเสริมภาพลักษณ์เชิงบวกของสตรี การรณรงค์ผ่านภาคประชาสังคม และการส่งเสริมบทบาทสื่อมวลชนในการผลิตเนื้อหาที่ตอกย้ำศักยภาพของสตรีในยุคสมัยใหม่ อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะนี้ยังคงเผชิญข้อจำกัดและความท้าทายหลายประการ ได้แก่ แรงต้านจากค่านิยมแบบชายเป็นใหญ่ การขาดกลไกกำกับดูแลเนื้อหาสื่อที่เกี่ยวข้องกับเพศ และข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากรเฉพาะทาง หากสามารถเชื่อมโยงกลไกที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกันภายใต้ยุทธศาสตร์ร่วมและมีการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคสื่อ ข้อเสนอดังกล่าวย่อมสามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่ส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศในสังคมไทยได้อย่างแท้จริงและยั่งยืนต่อไป

กล่าวโดยสรุป ข้อเสนอนี้สามารถสนับสนุนต่อการบรรลุเป้าหมายที่ 5 ได้อย่างครอบคลุม โดยมุ่งเป้าไปที่การขจัดอคติที่ฝังลึกในสังคม การส่งเสริมภาพลักษณ์เชิงบวกของสตรีในพื้นที่สาธารณะ และการสร้างระบบสนับสนุนที่เปิดโอกาสให้ผู้หญิงมีสิทธิตัดสินใจในเรื่องสำคัญของตนเองอย่างเสรีทั้งในด้านการมีส่วนร่วมของสตรี ความปลอดภัยในชีวิตและสุขภาวะทางเพศ หากได้รับการขับเคลื่อนผ่านความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคสื่อ และภาคประชาสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงวัฒนธรรมและนโยบายที่เอื้อต่อความเท่าเทียมทางเพศในระยะยาว ซึ่งล้วนเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืนในมิติการพัฒนาคนต่อไป

(2) การปรับปรุงฐานข้อมูลให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ จากผลการวิเคราะห์พบว่า ช่องว่างด้านข้อมูลที่ไม่เป็นปัจจุบันยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการขับเคลื่อนนโยบายด้านความเท่าเทียมทางเพศ โดยเฉพาะในประเด็นที่มีลักษณะพลวัตสูง เช่น สุขภาวะทางเพศ การมีส่วนร่วมของสตรี และเจตคติของสังคมต่อบทบาททางเพศ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลที่มีความทันสมัยและต่อเนื่องในการวางแผน ติดตาม และประเมินผลเชิงนโยบายได้

อย่างแม่นยำ การจัดเก็บข้อมูล ในปัจจุบันที่ยังขาดความสม่ำเสมอ และมีรอบการรายงานที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างหน่วยงาน ยิ่งสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการพัฒนาระบบข้อมูลที่มีความเป็นระบบและสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

ข้อเสนอในการปรับปรุงฐานข้อมูลให้มีความทันสมัยอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการจัดตั้งระบบการเก็บข้อมูลที่มีประสิทธิภาพร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการจัดการและเผยแพร่ข้อมูลอย่างโปร่งใส ถือเป็นแนวทางที่มีศักยภาพสูงในเชิงนโยบาย เนื่องจากจะช่วยส่งเสริมการบูรณาการระหว่างหน่วยงานเพิ่มความแม่นยำในการประเมินสถานการณ์ และสนับสนุนการกำหนดมาตรการตอบสนองที่สอดคล้องกับบริบทปัจจุบัน การจัดตั้งฐานข้อมูลกลางที่มีมาตรฐานร่วมกัน จะช่วยให้สามารถรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลในประเด็นสำคัญต่างๆ เช่น การเข้าถึงสิทธิ สุขภาวะ และการเลือกปฏิบัติทางเพศ ได้อย่างครอบคลุมและต่อเนื่อง

อย่างไรก็ดี ข้อเสนอดังกล่าวยังคงเผชิญกับความท้าทายในหลายด้าน เช่น การขาดกลไกความร่วมมือเชิงสถาบัน การมีโครงสร้างข้อมูลที่ไม่เป็นเอกภาพระหว่างหน่วยงาน ความกังวลด้านความมั่นคงของข้อมูล และข้อจำกัดด้านทรัพยากรบุคคลและงบประมาณ นอกจากนี้ การเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใสยังอาจกระทบต่อภาพลักษณ์ของหน่วยงานบางแห่ง ซึ่งอาจนำไปสู่แรงต้านในระดับนโยบาย อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอสมควรได้รับการจัดลำดับความสำคัญในระดับสูง เนื่องจากมีบทบาทสำคัญในการวางรากฐานสำหรับการออกแบบ ติดตาม และประเมินผลนโยบายด้านความเท่าเทียมทางเพศให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืน ตลอดจนเสริมสร้างความน่าเชื่อถือของระบบการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาว

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาระบบฐานข้อมูลที่ทันสมัยและเป็นปัจจุบันมิได้เป็นเพียงเครื่องมือสนับสนุนเชิงเทคนิค หากแต่เป็นกลไกเชิงยุทธศาสตร์ที่มีบทบาทสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายที่ 5 เนื่องจากข้อมูลที่มีคุณภาพสามารถสะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างได้อย่างเที่ยงตรง ช่วยชี้ให้เห็นช่องว่างเชิงนโยบาย และเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ สามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางแก้ไขที่ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคมได้อย่างทันท่วงที ทั้งยังเสริมสร้างหลักฐานเชิงประจักษ์ในการขับเคลื่อนนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้อีกด้วย

10. บทสรุป

เป้าหมายที่ 5 ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นแนวคิดที่สานต่อการพัฒนาสตรีในเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ ซึ่งมีการให้ขยายความสำคัญไปทั้งกลุ่มเด็กหญิงและสตรีให้สามารถเข้าถึงโอกาสทางสังคม กฎหมาย และเศรษฐกิจ โดยไม่ต้องเผชิญหน้ากับอุปสรรคหรือความท้าทายในทางใดๆ ทั้งนี้สามารถกล่าวได้ว่าแนวคิดการพัฒนาเพื่อความเสมอภาคทางเพศรูปแบบดังกล่าว อยู่ในรูปแบบของความเสมอภาคที่สอดคล้องกับข้อเสนอของ Mendzhul (2020) ดังที่กล่าวข้างต้นว่า การสร้างความเสมอภาคทางเพศจำเป็นต้อง

อยู่ในรูปของความเสมอภาคที่แท้จริง เนื่องจากการพัฒนาที่ครอบคลุมการเข้าถึงโอกาส คุณค่า และผลลัพธ์ จึงจะสามารถนำไปสู่ความเท่าเทียมทางเพศที่แท้จริงได้มากกว่า ความเสมอภาคในรูปแบบ ที่เน้นการให้ความสำคัญทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว

ปัจจุบันประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่แม้ว่าจะมีการขับเคลื่อนด้านความเสมอภาคทางเพศในมิติกฎหมายมาระยะหนึ่ง อาทิ พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ พร้อมทั้งมีการดำเนินการพัฒนาตามเป้าหมายที่ยั่งยืนมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562-2567 แต่ยังคงติดกับดักสถานะเป้าหมายมีความท้าทายและมีแนวโน้ม ไม่คืบหน้า โดยหลังจากได้มีการศึกษาและทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องพบว่า เป็นผลมาจากปัจจัย ความท้าทาย 5 ด้าน ได้แก่ 1) คุณภาพการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในทุกระดับของการตัดสินใจ ของสตรี 2) ความท้าทายในการเข้าถึงทรัพยากรเศรษฐกิจ ที่ดิน และทรัพย์สิน 3) ความท้าทาย ในการจัดแนวปฏิบัติที่เป็นภัยทุกรูปแบบและความท้าทายในการเข้าถึงสุขภาวะทางเพศ และอนามัยการเจริญพันธุ์ 4) ความท้าทายทางด้านอคติและการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง และ 5) ความท้าทายด้านการปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน

ดังนั้น การบรรลุเป้าหมายที่ 5 จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนอย่างเป็นระบบในทุกมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดนโยบายและมาตรการที่ครอบคลุมทั้งในระดับโครงสร้าง ทางสังคม ค่านิยมทางวัฒนธรรม และระบบข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยข้อเสนอทั้งในด้าน การปรับเปลี่ยนภาพแทนของสตรีในสื่อและวัฒนธรรม เพื่อขจัดอคติทางเพศ และการพัฒนา ระบบฐานข้อมูลที่มีความทันสมัย โปร่งใส และเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน ถือเป็นกลไก เชิงยุทธศาสตร์ที่มีบทบาทสำคัญต่อการผลักดันให้เกิดความเท่าเทียมทางเพศอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ การขับเคลื่อนประเด็นดังกล่าวจะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็น ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และสื่อมวลชน เพื่อให้การดำเนินการสามารถตอบสนอง ต่อพลวัตของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทั้งเชิงนโยบายและ เจตคติในระดับสาธารณะอย่างเป็นรูปธรรมในระยะยาว

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรกิต ชุ่มกรานต์, ยური โชคสวนทรัพย์, และปรัญมณ เลปนนานนท์. (2560). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการ “การสำรวจสถานะเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทประเทศไทย และทางเลือกมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ สังคม และกฎหมาย” เป้าหมายที่ 5 บรรลุความเท่าเทียมทางเพศ และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สตรีและเด็กหญิง (Gender Equality). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). <https://www.sdgmove.com/2019/04/12/status-review-sdg5/>
- กรมอนามัย. (2567). รายงานประจำปี 2567 สำนักอนามัยเจริญพันธุ์. สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2568, จาก <https://rh.anamai.moph.go.th/th/departement-yearly-report/download/?did=221248&id=127045&reload=>
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2564). แผนที่นำทาง (Roadmap) การขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ 5 บรรลุความเสมอภาคระหว่างเพศ และเสริมพลังแก่ผู้หญิงและเด็กผู้หญิง. สืบค้นเมื่อ 9 ธันวาคม 2567, จาก <https://www.dwf.go.th/contents/18814>
- กัญญาภัทร มณีล้ำ. (2567). บทบาทผู้นำสตรีจิตอาสากับการเสริมสร้างชุมชนสันติสุข: กรณีศึกษาตำบลสวายอำเภอปราจีนบุรี จังหวัดศรีสะเกษ. วารสารบัณฑิตศึกษาปริทรรศน์, 20(3), 20-32.
- ทักษพร บวรชาติ, และพิมลพรรณ เพชรสมบัติ. (2567). ภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษาสตรีสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสระแก้ว เขต 1. วารสารนวัตกรรมสังคมศาสตร์, 1(1), 1-18.
- โนรุลอัยดา ยะโก๊ะ, พัทนี ตูเล๊ะ, เปาซี วานอง, อัสมะ ปือชา, บัคมีมีย์ ปาเนาะ, และซอพูวัน แดแซ. (2567). การพัฒนาบทบาทผู้นำสตรีในชุมชนเมืองอย่างยั่งยืน กรณีศึกษาเขตเทศบาลเมืองนราธิวาส. วารสารอินทนิลบริหารศาสตร์, 1(1), 65-80.
- ปราณี วงษ์เทศ. (2549). เพศภาวะในสุวรรณภูมิ (อุษาคเนย์). กรุงเทพฯ: มติชน.
- พระราชบัญญัติความเท่าเทียมทางเพศ พ.ศ. 2558. (2558, 13 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 132 ตอนที่ 18. หน้า 17-27.
- พัชรวิวรรณ เจนสาริกรณ์. (2566). การเข้าถึงบริการและการใช้ประโยชน์ของการบริการอนามัยการเจริญพันธุ์ของวัยรุ่น. วารสารวิชาการ วิจัย และนวัตกรรม มสธ. (มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์), 3(2), 77-93.
- พิมพ์ฉัตร รสสุธรรม. (2565). การส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายในมุมมองของคนรุ่นใหม่ในสังคมไทย. วารสาร มจร การพัฒนาสังคม, 7(1), 220-231.
- มนูญ สอนโพนงาม, ประทวน วันนิจ, และวีระชัย ยศโสธร. (2567). สิทธิทางการเมืองของสตรีที่มีบทบาทในสังคมไทยปัจจุบัน. วารสาร มจร ภาษาและวัฒนธรรม, 4(1), 106-117.

- รัชนก ใจเชิดชู. (2567). ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเข้าถึงบริการอนามัยการเจริญพันธุ์ของวัยรุ่นอายุระหว่าง 15-19 ปี เขตสุขภาพที่ 2. *วารสารวิชาการสาธารณสุขชุมชน*, 10(4), 44-58.
- สัญญา เคนาภูมิ. (2568). บทบาทของความเป็นธรรมทางเพศในตลาดแรงงาน: อุปสรรคและแนวทางแก้ไข. *วารสารกวีานพะเยา*, 2(2), 15-23.
- สาวตรี สุขศรี. (2564). การศึกษาการบังคับใช้พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย. กรุงเทพฯ: กู๊ดเฮด พรินท์ติ้ง แอนด์ แพคเกจจิ้ง กรุป.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2557). *สำมะโนการเกษตร พ.ศ. 2556 ทั่วราชอาณาจักร*. สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2568, จาก https://www.nso.go.th/nsoweb/storage/title_presentation/2023/20230719103732_84812.pdf
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2562). *ครัวเรือนฐานราก พ.ศ. 2562*. สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2568, จาก https://www.nso.go.th/public/e-book/Analytical-Reports/Foundation_household_62/
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2563). *รายงานฉบับสมบูรณ์ การสำรวจสถานการณ์เด็กและสตรีในประเทศไทย พ.ศ. 2562*. สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2568, จาก https://www.nso.go.th/nsoweb/storage/survey_detail/2023/20230501015034_47538.pdf
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2566). *รายงานฉบับสมบูรณ์ การสำรวจสถานการณ์เด็กและสตรีในประเทศไทย พ.ศ. 2565*. สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2568, จาก https://www.nso.go.th/nsoweb/storage/survey_detail/2023/20230726093138_38640.pdf
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2567ก). *ครัวเรือนฐานราก พ.ศ. 2566*. สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2568, จาก https://www.nso.go.th/public/e-book/Analytical-Reports/Foundation_household_66/6/
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2567ข). *สำมะโนการเกษตร พ.ศ. 2566 ทั่วราชอาณาจักร*. สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2568, จาก https://www.nso.go.th/nsoweb/storage/title_presentation/2024/20241107113240_99706.pdf
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2564). *รายงานความก้าวหน้าเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย พ.ศ. 2559-2563*. กรุงเทพฯ: ซีดี มีเดีย ไกด์.
- สุธิกานต์ นิลพ่อง, และกรรณิกา อุสสาสาร. (2566). การรับรู้ การเข้าถึง และความต้องการเกี่ยวกับสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ของผู้หญิงในจังหวัดกำแพงเพชร. ใน *การประชุมวิชาการระดับชาติสำหรับนักศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร ครั้งที่ 3* (น. 579-589). <https://research.kpru.ac.th/std-conference3/form/Proceeding.pdf>
- เสาวลักษณ์ ใจตรง, และสร้อยมาศ รุ่งมณี (2564). การเข้าถึงที่ดิน การดำรงชีพและความหมายของที่ดินในทัศนะของผู้หญิงในขบวนการเคลื่อนไหวเรื่องสิทธิในที่ดินภาคใต้. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี*, 12(1), 1-24.

ภาษาอังกฤษ

- Asian Development Bank. (2009). *Key Indicators for Asia and the Pacific 2009*. Retrieved December 9, 2024, from <https://www.adb.org/publications/key-indicators-asia-and-pacific-2009>
- Elliott, C., & Stead, V. (2024). The Effect of Media On Women and Leadership. In Madsen, S. R. (Ed.). *Handbook of Research On Gender and Leadership* (pp. 357-372). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Inter-Parliamentary Union. (2024). *Monthly Ranking of Women in National Parliament*. Retrieved December 10, 2024, from https://data.ipu.org/women-ranking/?date_month=4&date_year=2023
- Jaysawal, N., & Saha, S. (2023). Feminism, Education, and Gender Equality- A Review. *EPRA International Journal of Multidisciplinary Research (IJMR)*, 9(2), 241-246.
- Mendzhul, M. (2020). Problem of the Implementation of the Principle of Gender Equality (*Comparative Legal Aspect*). *Constitutional Legal Academic Studies*, 2(2), 44-51.
- Muyoyeta, L. (2004). *Women, Gender and Development*. Retrieved December 9, 2024, from <https://www.semanticscholar.org/paper/Women%2C-Gender%2C-and-Development-Muyoyeta/44e4a521acac21c05c0e45b31f71f5fa60b8c98d>
- Parpart, J. L., Connelly, M. P., Barriteau, V. E. (2000). *Theoretical Perspectives on Gender and Development*. Retrieved December 7, 2024, from <https://idrc-crdd.ca/sites/default/files/openebooks/272-4/>
- Rich, A. K., & Walker, K. (2024). *Gender Equality: Overview*. Research Starters. Retrieved May 16, 2025, from <https://research-ebSCO-com.chula.idm.oclc.org/c/3q5j6g/viewer/html/5spmq3kx15>
- Sachs, J. D., Lafortune, G., Fuller, G. (2024). *The SDGs and the UN Summit of the Future*. Retrieved December 8, 2024, from <https://sdgtransformationcenter.org/reports/sustainable-development-report-2024>
- Sachs, J. D., Lafortune, G., Fuller, G., Drumm, E. (2023). *Implementing the SDG Stimulus*. Retrieved December 8, 2024, from <https://sdgtransformationcenter.org/reports/sustainable-development-report-2023>
- Sachs, J., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G., Woelm, F. (2021). *The Decade of Action for the Sustainable Development Goals: Sustainable Development Report 2021*. Retrieved December 8, 2024, from <https://sdgtransformationcenter.org/reports/sustainable-development-report-2021>

- Sachs, J., Lafortune, G., Kroll, C., Fuller, G., Woelm, F. (2022). *From Crisis to Sustainable Development: the SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond*. Retrieved December 8, 2024, from <https://www.sustainabledevelopment.report/reports/sustainable-development-report-2022/>
- Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G. (2019). *Sustainable Development Report 2019*. Retrieved December 8, 2024, from <https://sdgtransformationcenter.org/reports/sustainable-development-report-2019>
- Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G., Woelm, F. (2020). *The Sustainable Development Goals and COVID-19*. Retrieved December 8, 2024, from <https://sdgtransformationcenter.org/reports/sustainable-development-report-2020>
- UN Women. (2019). *A Short History of the Commission On the Status of Women*. Retrieved December 8, 2024, from <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210479110>
- UNICEF Regional Office for South Asia. (2017). *Gender Equality: Glossary of Terms and Concepts*. Retrieved May 16, 2025, from <https://www.unicef.org/rosa/media/1761/file/Genderglossarytermsandconcepts.pdf>
- United Nations Development Program. (2016). *UNDP Support to the Integration of Gender Equality Across the Sdgs Including Goal 5*. Retrieved December 9, 2024, from https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/5_Gender_Equality_digital.pdf

Inter-Local Relations between Thailand and Lao PDR: Collaborative Efforts of Thoeng and Paktha in Combating Environmental Threats in the Borderland

Thanachate Wisaijorn¹

Received: 30 January 2025

Revised: 16 April 2025

Accepted: 24 April 2025

Abstract

This article proposes the concept of inter-local relations through an examination of environmental collaboration between Thoeng District, Chiang Rai, Thailand, and Paktha District, Bokeo, Lao People's Democratic Republic (PDR). Situated on the land border, these districts face shared environmental challenges, including PM 2.5 pollution, smog, and forest fires, which threaten both human security and ecological stability. Drawing on a qualitative methodology comprising group discussions with 56 informants conducted in 2023 and 2024, including Thai and Lao district chiefs and officers at the administrative offices of Thoeng and Paktha, this study explores the mechanisms and dynamics underpinning cross-border collaboration at the local level. It argues that the existing international regime such as ASEAN addressing transboundary haze remains insufficient, and that inter-local relations should operate in tandem with international efforts to more effectively promote clean air across both states. The findings reveal that district-level actors and village headmen implemented joint monitoring systems, shared resources, and coordinated community-led responses to mitigate environmental threats. These efforts highlight the capacity of local actors to address transboundary issues without awaiting central government directives, showcasing a more agile and context-sensitive approach to governance. The article introduces the concept of inter-local relations to frame these interactions, emphasising their coexistence with traditional international relations while operating within the practical realities of borderland communities. By analysing the successes and challenges of the Thoeng-Paktha collaboration, this study advances the understanding of non-traditional security threats, borderland governance, and the role of local actors in international cooperation. The findings underscore the potential of inter-local relations as a model for addressing global challenges in

¹ Faculty of Political Science, Ubon Ratchathani University, Ubon Ratchathani 34190.
E-mail: thanachet.v@ubu.ac.th

other border regions, contributing to the discourse on cross-border environmental governance and offering actionable insights for policy and practice.

Keywords Inter-Local Relations, Thai-Lao Relations, Borderland Studies, Environmental Threats

1. Introduction

The 1,810-kilometre Thai–Lao border is defined by both riverine and overland boundaries, encompassing diverse geographical, cultural, and environmental landscapes (Paribatra, 2013). Of this stretch, 1,108 kilometres follow the Mekong and Hueang rivers, while the remainder—such as the Thoeng–Paktha corridor—forms overland borders. Located between Chiang Rai (Thailand) and Bokeo (Lao PDR), Thoeng and Paktha represent a historically entangled and environmentally vulnerable areas. Seasonal smog, forest fires, and PM 2.5 pollution are recurring threats that disregard national borders and severely impact local health, agriculture, and livelihoods (Fongissara, 2021). These challenges highlight the limitations of centralised governance which is single-commanded. Less actors are able to take part in the policy implementation.

Historically, Thoeng and Paktha were space in between of Lanna and Luang Prabang’s broader sphere of influence. Despite being on the left of the Franco–Siamese Treaty of 1893 and the Convention of 1904 ceded these mountainous territories from Siam to French Indochina under colonial pressure, overlooking the cultural continuity of Lao-speaking communities west of the river (Breazeale, 1975). During World War II, these lands were re-annexed by Thailand with Japanese backing and designated as the Province of Lan Chang. This move was part of Prime Minister Phibunsongkhram’s Pan-Thaiism, which aimed to unify all Dai and Tai-speaking peoples scattered in Southeast Asia. Within this ideological shift, the country renamed itself from Siam to Thailand to reflect ethnolinguistic unity (Strate, 2015). However, the re-annexation was reversed after Japan’s defeat in 1945, and the pre-war borders were reinstated.

Nowadays, although national borders have long been settled, the historical ties and shared cultural landscapes between Thoeng and Paktha persist. These connections shape contemporary cross-border interactions, particularly in addressing shared environmental challenges such as haze pollution—where local cooperation is increasingly vital amidst the limitations of centralised state responses. Thoeng and Paktha remain among the few overland zones along the Thai–Lao border with strategic location for inter-local collaboration. Between 2023 and 2024, they were recognised by Thailand’s Department of Provincial Administration, Ministry of Interior, for exemplary cross-border haze management, demonstrating the capacity of provincial authorities to address transboundary environmental issues. As haze pollution crosses sovereign borders, no single state can resolve the issue alone. This necessitates international cooperation.

In response to worsening haze conditions in the past, ASEAN as an international mechanism established the 2003 Agreement on Transboundary Haze Pollution (ATHP) (Fongissara & Buddharaksa, 2022). Within the ATHP framework, annual Conferences of the Parties (COP) endorse protocols, and two regional committees are tasked with coordinating data and policy: the Sub-

Regional Ministerial Steering Committee on Transboundary Haze Pollution in the Mekong Subregion, and its counterpart in the southern subregion—comprising Brunei, Indonesia, Malaysia, and Thailand. Recently, the issue of haze in Northern ASEAN, particularly affecting Thailand and Lao PDR, has become more prominent. Hotspot data contributing to haze in the northern Mekong region from 2015 to 2018 are as follows: in 2015, Thailand recorded 15,589 hotspots and Lao PDR 7,751; in 2016, Thailand had 6,747 and Lao PDR 9,005; in 2017, Thailand reported 4,126 and Lao PDR 4,750; and in 2018, the figures were 4,226 in Thailand and 3,227 in Lao PDR (Fongissara, 2021). These statistics highlight the limitations of the ASEAN framework, constrained by its strict adherence to territorial integrity and lack of enforcement mechanisms (Fongissara & Buddharaksa, 2022). As a result, greater emphasis has been placed on provincial cooperation. Notably, despite being affected by haze originating from Lao PDR, Chiang Rai consistently reports the lowest PM2.5 levels in northern Thailand and is recognised as a model of best practice by the Thai Ministry of Interior.

This article argues that provincial cooperation remains not only domestic but also constrained by a single-command structure imposed by central ministries, thereby limiting local flexibility, which results in the delay of the policy implementation. In this context, the district-level efforts between the border districts of Thoeng and Paktha merit closer examination as promising examples of inter-local collaboration. It requires collaboration from local actors on both sides of the border. Notably, from 2023 to 2024, these districts were also recognised by Thailand's Ministry of Interior for exemplary cross-border haze management. As borderland districts, Thoeng and Paktha often rely on informal mechanisms such as quasi-state checkpoints that permit mobility without identification through non-restricted area of Ban Rom Phothong and Ban Rom Fa Thai which reflect the everyday realities of fluid and socially negotiated borders. While national policies remain significant, they are often too rigid and slow to respond to rapidly evolving local challenges. An inter-local framework provides a more adaptive and context-specific approach to transboundary environmental issues, foregrounding the role of district-level actors and challenging the state-centrism that dominates International Relations discourse. The following sections will first review the literature on inter-local relations as a concept, particularly in relation to non-traditional security threats such as environmental concerns. This will be followed by an exploration of the Thai-Lao border dynamics specific to Thoeng and Paktha. The methodology section outlines the qualitative group discussions conducted as part of this study, leading into an analysis of how inter-local relations contribute to border governance in these districts. Finally, the conclusion will offer reflections on reimagining borders as zones of cooperation rather than rigid divides, advocating for a more flexible and inclusive model of regional governance in the Thai-Lao border.

2. Literature review: Inter-local relations, environmental threats and non-traditional security

Non-traditional security threats have attracted attention in recent years, challenging conventional paradigms of security that were traditional and focused on territorial integrity and military strategies. These threats encompass a broad range of issues, including environmental degradation, human security, economic instability, transnational crimes, and the impacts of globalisation. As a result, the conceptualisation of security has expanded, and a more inclusive approach is now required to address these emerging challenges, especially as does this article on the environmental issues. The focus has also shifted to the role of local actors, such as district-level communities, in dealing with these threats. This section explores the concept of inter-local relations, which highlights the importance of local governances and communities in addressing non-traditional security issues, particularly environmental challenges in the Thai-Lao border.

2.1. Non-traditional threats

Traditionally, security studies have focused overwhelmingly on state-centric threats, particularly those pertaining to military conflict and the defence of territorial sovereignty (Morgenthau, 1948). Along the Thai-Lao border, military clashes in 1984 and again between 1987 and 1988 underscored such conventional concerns (Viraphol, 1985; Paribatra, 2013; Eumsin, 2022). Yet, in tandem with shifts in the global security landscape, there has been a discernible move towards recognising non-traditional threats. In the post-Cold War period, the very conceptual foundations of security have broadened to incorporate non-military dimensions—most notably through the notion of human security (Chinwanno, 2015). This paradigm reorients attention from state survival to the well-being of the peoples and communities, encompassing the issues of economic vulnerability, equitable access to resources, and ecological sustainability. These concerns fall within the scope of what is now termed non-traditional security. The growing prominence of non-traditional security in international politics reflects the urgency of cross-border challenges that conventional military frameworks are ill-equipped to resolve. In this redefined security context, issues such as environmental degradation, transnational crime, and structural human insecurity calls for greater both academic and policy attention in these following aspects.

First, non-traditional security pays attention at the immediate threats to human life and well-being. Traditional military threats, while still present, are no longer the sole or even the most pressing dangers for many peoples. Non-traditional threats like environmental degradation, pandemics, and human trafficking pose direct risks to individuals and communities on their everyday life. For instance, the Thai-Lao border has been a hotspot for human trafficking and prostitution, particularly in areas such as Nong Khai (Molland, 2012), illustrating the persistent and complex nature of transnational crimes. Simultaneously,

environmental threats—such as haze, water pollution, and deforestation—affect people's health and livelihoods in this region, directly undermining their human security (N. Nakorn, 2022). As Dalby (1998) critiques, development often comes at the cost of ecological sustainability, reinforcing the need to shift from a narrow focus on state defence to protecting the environment and people's lives. Chinwanno (2015) further affirms that security must be reconceptualised to prioritise the well-being of peoples rather than state sovereignty.

Second, non-traditional security sheds light on the imperative of regional and international cooperation in an increasingly interdependent world. Environmental challenges such as climate change and transboundary haze pollution transcend national boundaries. Resolution through unilateral state will no longer be effective. ASEAN's gradual shift from a traditional, state-centric security paradigm towards a broader human security framework is reflected in its institutional responses (Nguitragool, 2011). Although territorial integrity is still respected, there are ongoing talks and dialogues about how other states could domestically address the issue of haze, even though these efforts have not yet been effective. For examples, the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (ATHP), signed in 2003, and the subsequent Haze-Free Roadmap (2016–2020), exemplify the organisation's evolving capacity to confront shared environmental risks (Charusombat, 2022). Haze became a serious issue as fires in Indonesia during 2003–2004 affected 75 million people across Singapore, Malaysia, and Brunei, disrupting daily life and economic activity (Fongissara, 2021). The tourism sector lost an estimated USD 280 million, while health-related damages were valued at USD 941 million (Varkkey, 2020). Early attempts to resolve the issue were hindered by the dominance of local elites in environmental policymaking. The ATHP's effectiveness has been limited, partly due to concerns over territorial integrity—one of the core principles of the ASEAN Way. Member states are often reluctant to share hotspot data, and Indonesia initially refused to sign the agreement. For example, although Singapore enacted the Transboundary Haze Pollution Act in 2014, Singaporean companies implicated in causing haze in Indonesia were not penalised, as Indonesia initially declined to provide supporting data. Eventually, Indonesia eventually joined the ATHP in 2015 in which the roadmap for a Transboundary Haze-Free ASEAN by 2020 was proposed. It outlined several key objectives: to work towards a haze-free region, implement the Sustainable Management of Peatland Ecosystems (2014–2020), and establish the ASEAN Coordinating Centre for Transboundary Haze Pollution Control as the primary agency. Efforts to eliminate haze were to be aligned with both national and regional activities, supported by stronger national legislation for better enforcement. The plan also emphasised enhancing monitoring and surveillance systems, including early warning and forecasting capabilities, as well as improving prevention and preparedness for forest fires. It called for the active participation of all stakeholders—plantation companies, financial institutions,

local communities, NGOs, and development agencies—and stressed the importance of implementing ASEAN’s coordinated mechanisms to effectively manage transboundary haze pollution. (Fongissara & Buddharaksa, 2022).

Third, non-traditional security challenges traditional notions of sovereignty and state power, redefining borders and security roles. Non-traditional threats, especially environmental ones, do not recognise territorial borders of the state. The Royal Thai Air Force, once tasked primarily with traditional defence, now plays a key role in combating haze pollution—underscoring a significant shift in how security roles are being redefined (N. Nakorn, 2022). Yet, the reliance on centralised state mechanisms has its limitations. Border communities along the Thai-Lao and Thai-Burmese borders are often the first to face the consequences of environmental degradation. For instance, Lamb (2024) describes the Salween River border not as a fixed and frozen territorial line, but as a dynamic, socially lived space shaped by the borderland communities. Environmental changes that could threaten the border communities would be explained and researched better with the local knowledge. This highlights the need to integrate actors along the border into security planning, recognising their lived experiences and environmental vulnerabilities. Thus, redefining borders through a non-traditional security lens places the emphasis not on defending territory, but on managing risks and enhancing resilience across boundaries.

Non-traditional security is crucial to global politics as it directly addresses human vulnerabilities, necessitates multilateral cooperation, and redefines security mechanisms in the contemporary world. This approach reflects the realities of an interconnected and fragile global system, where power extends beyond defending borders to preserving life and well-being within and across them. In the context of the Thai-Lao borderlands, the post-Cold War era underscores the significance of inter-local relations, where local actors actively engage in addressing non-traditional security threats. Security, therefore, requires the collaboration of state and societal actors alongside local communities along the Thai-Lao border.

2.2. The role of local actors in border challenges: The context of Thoeng and Paktha

Efforts to deal with environmental hazards have been largely driven by cooperation at the national and regional levels, yet the role of local actors remains underexplored. In the European Union, environmental crises at the borders, such as the accumulation of migrant boats on the Italian island of Lampedusa, have led to emergency interventions to manage pollution risks. However, these responses are often reactive, addressing environmental damage only after it has escalated into a crisis (Soliman, 2023). Similarly, in Southeast Asia, ASEAN has made significant strides in tackling transboundary haze pollution through the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (ATHP) (Charusombat, 2022).

While the agreement has faced criticism for its limitations, the involvement of external actors—such as the European Union, the Global Environment Facility (GEF), and the International Fund for Agricultural Development (IFAD)—has strengthened ASEAN’s institutional framework and financial support, leading to more effective regional environmental management.

At the bilateral level, cooperation between Thailand and Lao PDR highlights a structured response to environmental threats. The Royal Thai Air Force has played a crucial role in humanitarian aid and disaster relief operations, including addressing transboundary haze pollution. Since 2018, Thai government as state actors actively engaged with their Lao counterparts through ASEAN mechanisms, gradually evolving into direct bilateral coordination. This collaboration has expanded from emergency relief missions to joint training exercises between the Royal Thai Air Force and the Royal Lao Air Force, reinforcing long-term environmental and disaster response strategies (N. Nakorn, 2022).

Despite these multi-level efforts, there is a critical gap in research on how local actors contribute to managing environmental hazards. While national and regional cooperation frameworks provide the foundation for environmental governance, the role of local communities, municipalities, and grassroots organisations in mitigating environmental threats remains underexplored. Understanding how these actors engage in hazard management could offer new insights into sustainable and community-driven solutions, especially at the level of city. For example, Charoensri (2022) argued that mainstream International Relations often focuses on state power and international structures, overlooking the role of cities. While local actors are studied in urban-focused disciplines, their interconnectedness with international politics is often neglected. This article shifts attention to local actors at borders whose roles transcend state boundaries, yet remain local as they do not officially represent the state, unlike the Ministry of Foreign Affairs. It introduces the term inter-local relations, where local roles extend across state borders (Wisaijorn, 2022).

Unlike traditional international relations, which often focus on central governments and international structures, inter-local relations emphasise the role of cities, local governance, and citizens in shaping global and regional dynamics. In the context of Ubon Ratchathani, for instance, a province in Thailand, inter-local relations highlights the importance of local actors in fostering cross-border economic connectivity and addressing non-traditional security issues, such as economic and human security (Wisaijorn, 2023). The province exemplifies inter-local relations by bridging the gap between local communities and international actors. Despite not being part of a Special Economic Zone (SEZ), Ubon Ratchathani contributes to regional economic integration by providing essential infrastructure, such as hospitals and schools, that benefits not only its residents but also thousands of people in neighbouring Lao PDR and Cambodia. This

infrastructure supports the movement of people across borders, fostering economic regionalisation (Charoensri, 2022). Ubon Ratchathani is a key player in addressing non-traditional security threats, such as human trafficking, through local governance and collaboration with neighbouring countries.

In terms of human security with regard to access to food, the Mekong serves as the territorial boundary between Thailand and Lao PDR, shaping not only national borders but also everyday interactions across them. In districts such as Khong Chiam in Ubon Ratchathani and Sanasomboun in Champasak, local communities frequently cross the river for communication and livelihood purposes, often without using official border checkpoints. These informal, yet routine, movements underscore the fluidity of borderland life and challenge the rigid state-centric view of International Relations. When combined with the intimate local knowledge of environmental changes—such as the river turning red to signal the fish breeding season or turquoise blue to indicate a decline in fish populations (Wisaijorn, 2021)—it becomes clear that borderland communities play a pivotal role in maintaining regional connectivity and resilience. These dynamics illustrate how Ubon Ratchathani exemplifies inter-local relations, where locally rooted actions transcend state boundaries and contribute to broader stability, especially along the Thai-Lao border.

2.3 Inter-local relations as a concept

This article proposes the use of the concept of inter-local relations, which refers to the interactions, collaborations, and partnerships that develop between local governments and communities across borders in response to shared challenges. Unlike traditional state-centric frameworks, which focus on the role of sovereign states in managing security and foreign relations, inter-local relations emphasise the importance of local actors in addressing non-traditional security threats. For example, Wisaijorn (2023), using the concept of inter-local relations, argued that Ubon Ratchathani, a Thai border province, contributes to economic relations between Thailand and Vietnam, Cambodia, and Lao PDR. More than thousands of Cambodian and Lao people are reported to use health care service in Ubon Ratchathani per annum as aforementioned. However, this article shifts the focus away from provincial level to the district one, exploring the lesser-studied yet equally significant collaboration between Paktha in Lao PDR and Thoeng in Thailand.

Once marked by military tensions during the Cold War, the Thai–Lao border has increasingly become a site of cooperation in areas such as water resource management, disaster response, and cross-border trade (Evans, 2002). However, the Xayaburi Dam exemplifies the problems of top-down governance. As Chattranond (2018) notes, the project—largely financed by Thai banks and driven by the Electricity Generating Authority of Thailand—lacked transparency and public participation, sparking protests downstream in Cambodia, Vietnam,

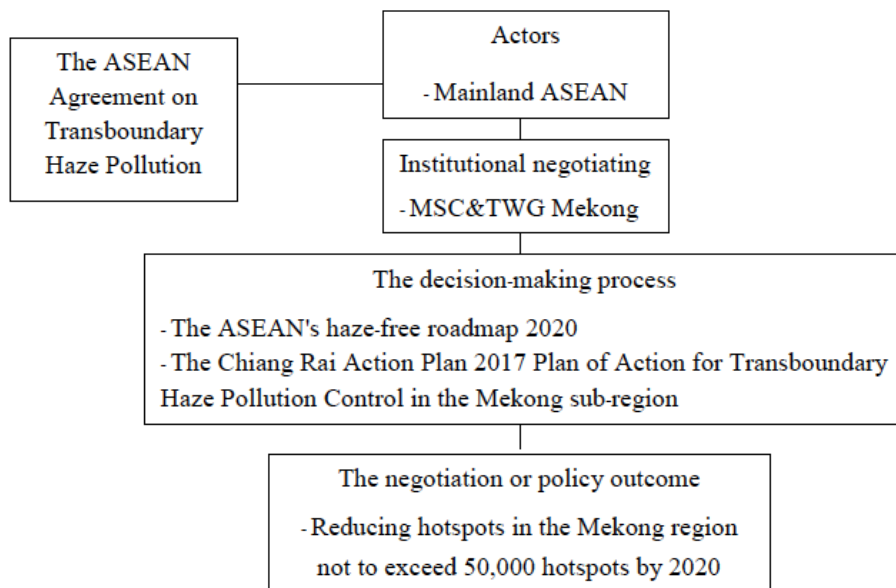
and Thailand. With a construction value of 1.7–1.8 billion USD and annual output of 6,000 GWh, it reflects elitist planning. This article instead proposes the examination of participatory collaboration for more inclusive and effective governance along the border. This transition aligns with Charoensri's (2022) concept of regional connectivity, where economic and security challenges necessitate inter-local relations. The Thai border province of Mukdahan, for instance, illustrates how infrastructure development enhances integration between Thailand, Lao PDR, and Vietnam (Krisnachuta & Srisupun, 2019). Likewise, Nong Khai has made a substantial economic contribution, ranking first in trade volume with Lao PDR in 2022.

A compelling case study that exemplifies the potential of inter-local relations in addressing non-traditional security threats is the haze management network between Chiang Rai province in Thailand and Bokeo province in Lao PDR. Operating under the Disaster Prevention and Mitigation Act B.E. 2550 (2007), this network includes multiple actors across four government sectors—Ministry of Defence, Department of Forestry, Department of National Parks, and government officers—as well as representatives from civil society and academic institutions based in Chiang Rai. Fongissara (2021) provides an in-depth study of three generations of provincial governors in Chiang Rai, identifying their proactive approaches in reducing hotspots. This article builds upon that insight by shifting the analytical lens to the district level, specifically Thoeng in Chiang Rai and Paktha in Bokeo, thus contributing a new layer of understanding to the literature. It argues that district-level cooperation cannot be overlooked as it also contributes to effective cross-border environmental governance. Thanks to such multi-actor collaboration, Chiang Rai has consistently recorded the fewest burn hotspots among northern provinces. Despite this success, PM2.5 pollutants from Lao PDR and Myanmar continue to affect air quality across borders, highlighting the limits of provincial action alone. This necessitates a multi-level governance approach involving four layers: district-level coordination, provincial-level engagement, the Township Border Committee (TBC), and regional platforms such as the Mekong Subregional Cooperation (MSC) and Technical Working Groups (TWGs).

The Chiang Rai 2017 Plan of Action for Transboundary Haze Pollution Control in the Mekong Subregion, as outlined by Fongissara and Buddharaksa (2021), recommended four key strategies: 1) managing wildfires in agricultural areas, 2) developing and utilising information technology, 3) promoting cooperation across all sectors, and 4) reducing health risks and environmental impacts. However, despite these recommendations, the international mechanisms have fallen short. The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (ATHP), which aimed to reduce hotspots in the Mekong Subregion to fewer than 50,000 by 2020, failed to meet this target. This failure is largely attributed to the enduring norm of territorial integrity, which limits cross-border interventions and

cooperation. The figure below presents the conceptual framework underpinning the implementation of haze management policy in Chiang Rai. Recognising these institutional weaknesses, Fongissara and Buddharaksa (2022, p.15) called for an “additional protocol” to strengthen the international regime. This article contends that inter-local relations—exemplified by the collaboration between Thoeng and Paktha—can offer a complementary pathway to support this effort. While the Thai–Lao border may not yet be haze-free, it can serve as an emerging example of effective inter-local cooperation towards a less haze-affected future.

Figure 1: Conceptual Framework



Source: Fongissara and Buddharaksa (2022, p. 3)

This article argues that the notion of inter-local relations underscores the importance of human security, prioritising the peoples’ rights, well-being, and economic stability over purely territorial concerns. As non-traditional security threats increasingly define global politics, inter-local relations offer a flexible and context-specific framework for addressing cross-border challenges, particularly in dynamic and environmentally vulnerable areas such as the Thai–Lao borderlands.

3. The Context of Theong and Paktha: Thai-Lao Border Dynamics

3.1. Geographical and Cultural Proximity

Unlike other areas of the Thai-Lao border defined by the Mekong, Thoeng and Paktha are two districts situated along the overland border. These share significant geographical and cultural proximity, shaping the interrelationship

between local communities as well as the political and economic dynamics of the border region. The connection between Thoeng and Paktha extends beyond geography to encompass deep-rooted cultural ties that have developed over centuries. The people in both areas share linguistic, religious, and historical similarities. The majority of residents in Thoeng and Paktha speak varieties of the northern Thai dialect and the Lao language, reinforcing the cultural interaction between them. This shared language facilitates communication and fosters a sense of kinship across the border, allowing for the continuation of family ties and social networks that transcend the boundaries of the two nation-states. Religion also plays a significant role in uniting the people of Thoeng and Paktha. Buddhism, the predominant religion in both Thailand and Lao PDR, forms an essential part of the social fabric in both districts. Many traditional festivals and religious practices, such as Songkran, the Thai-Lao New Year in April, are observed on both sides of the border.

Moreover, the economic interdependence between Theong and Paktha is undeniable. In recent years, the increasing trade between Thai and Lao border markets has strengthened these economic ties. People from Theong regularly cross the border into Paktha to engage in commerce, and vice versa, often trading agricultural products, textiles, and locally made goods. Cross-border trade is facilitated by relatively open borders in the region, where individuals move across without the need for excessive bureaucracy or restrictions, contributing to the shared sense of identity and mutual dependence.

3.2. Environmental threats in the borderlands

One of the most pressing issues facing both Theong and Paktha is the growing environmental threat posed by air pollution, particularly the widespread problem of PM 2.5 pollution and forest fires that have become recurring phenomena in the region. The environmental challenges faced by these borderland communities are not only harmful to local ecosystems but also pose significant health risks to the peoples in these areas.

At the provincial level, in 2022, data from the Suomi NPP satellite using the VIIRS system revealed that Chiang Rai province recorded a total of 123,006 rai (approximately 19,681 hectares) of burned areas. Of this, 7,467 rai occurred in conservation forests, 95,036 rai in national reserved forests, 10,069 rai in agricultural areas, 161 rai along highways (within 50 metres), and 2,308 rai in communities and other zones (Chiang Rai's Headquarter of Disaster Prevention and Mitigation, 2022). This data reinforces the fact that, while the haze issue is highly visible in Chiang Rai, it is deeply interwoven with broader transboundary dynamics. The problem cannot be understood merely as a domestic one. Although it originates locally, the haze transcends national borders, rendering it both international and inter-local. Neighbouring provinces in adjacent nation-states, such as Bokeo in Lao PDR and Tachilek in Myanmar, contribute to the smoke

through similar burning practices. These are often driven by weed-clearing activities and economic expansion linked to contract farming under the Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy (ACMECS). Thus, the PM_{2.5} problem in Chiang Rai, though rooted in local actions, is best understood as an inter-local issue requiring collaborative regional solutions (Fongissara, 2021).

PM 2.5 pollution, which refers to particulate matter smaller than 2.5 microns in diameter, has become a severe health concern in the Thai-Lao border region, particularly during the dry season. The rise in the concentration of these fine particles in the air is primarily attributed to agricultural burning, forest fires, and industrial emissions (Jainontee et al. 2023). During the early months of the year, both Thoeng and Paktha, like other parts of the Thai-Lao border, experience severe levels of smog and haze caused by burning practices in agriculture. Farmers burn crop residues and clear land for cultivation, which contributes significantly to the deterioration of air quality. Additionally, forest fires, particularly in the mountainous areas of Lao PDR and northern Thailand, exacerbate the problem by releasing vast amounts of particulate matter into the air.

The effects of pollution are particularly harmful to the health and well-being of borderland communities. Exposure to PM 2.5 has been associated with respiratory illnesses, cardiovascular diseases, and other chronic health conditions (Roudreo, 2022). In Chiang Rai, Fuwongsitt and Porruan (2023) found that high levels of PM 2.5 (fine particulate air pollution) exceeding 50 µg/m³ were strongly linked to worsening symptoms in patients with Chronic Obstructive Pulmonary Disease (COPD). While smoking is a known contributing factor, the study revealed that PM 2.5 exposure played a more significant role in triggering flare-ups, underscoring the severe impact of air pollution on lung health, particularly for those with COPD. Additionally, older age and being male were identified as significant risk factors for these exacerbations. A total of 1,549 people experienced worsening conditions during the research conducted at Prachanukhroh Hospital between 2018 and 2019. For the border communities like those in Thoeng and Paktha, who rely on agriculture as a primary source of income, the effects of such pollution are doubly detrimental, as it not only harms their health but also affects agricultural productivity. The smog from forest fires can significantly reduce visibility, disrupt transportation, and interfere with daily activities, making it increasingly difficult for people to go about their lives.

3.3. Current governance structures

The governance structures in Thoeng and Paktha, though shaped by different administrative systems, confront similar challenges in environmental threats and cross-border cooperation. In both contexts, provincial governments play a central role in addressing the needs of their peoples, but their capacities are often constrained by limited resources, rigid bureaucracies, and the complexities

of coordinating with higher levels of government. In Thailand, Thoeng's district office operates under the Department of Provincial Administration, Ministry of Interior, and is tasked with implementing national policies while providing essential public services such as infrastructure and safety. According to the data elaborated in the following sections, the top-down nature of Thai government means that district authorities often lack the autonomy and flexibility needed to respond swiftly to multi-faceted issues like haze pollution and environmental degradation. While recent efforts have been made to decentralise some authority and resources to district-level administrations, challenges persist in translating national directives into effective local action.

Paktha faces similar struggles under Laos' even more centralised system, where decision-making remains heavily concentrated in Vientiane. Laos operates under a single-party political system dominated by the Lao People's Revolutionary Party (LPRP), which exercises significant control over the country's governance. According to Evans (2002), the nature of Lao politics is characterised by a highly centralised and authoritarian model, where the central government holds overwhelming power, and local authorities have limited autonomy. The LPRP ensures that all major political decisions are made at the national level, particularly in Vientiane, which creates a top-down policy structure that is rigid and inflexible. As Meechan (2022) notes, this limits local governments' capacity to independently manage pressing local concerns, especially in rural areas like Paktha in Bokeo. The lack of financial and technical resources further hampers district-level responses to complex transboundary problems such as haze and deforestation. Despite these constraints, Thoeng and Paktha have demonstrated a growing reliance on inter-local collaboration—both within their respective national borders and across them—to manage shared environmental risks. Notably, they have worked together, share data, and coordinate activities aimed at addressing air pollution, deforestation, and water quality management.

Such local-level collaboration has proven more agile and responsive than efforts led at the provincial level. In Chiang Rai, haze management at the provincial scale is still hindered by institutional and structural obstacles. As Fongissara (2021) highlights, the Provincial Governor operates under a single-command system. Although there is increasing awareness about the need for transboundary environmental governance, provincial administrations remain tied to national priorities and often treat cross-border cooperation as secondary to domestic mandates. As a result, progress is slow and inconsistent. Moreover, both Thai and Lao government's civil service reshuffling policy compounds this challenge. As part of routine bureaucratic management, key district-level civil servants are frequently rotated to new postings across the nation-state. This practice undermines local continuity and cooperation with neighboring districts, particularly across borders. Relationships built over time—essential for trust-

based environmental collaboration—are disrupted, leaving inter-local initiatives vulnerable to delays or abandonment.

As will be elaborated more in the finding section, the district-level cooperation between Thoeng and Paktha, supported by flexible communication tools such as the LINE messaging application and reinforced by frequent informal interactions, has allowed for quicker response times and more grounded, people-centric solutions. Given the persistent bureaucratic slowness at the provincial level, inter-local relations at the district scale have emerged not only as a pragmatic alternative but as the most promising and sustainable avenue for effective haze governance in the Thai–Lao borderland.

4. Research methodology

This article draws on qualitative data collected through a focus group discussion, conducted as part of the project Enhancing People-to-People Connectivity to Address Non-Traditional Security Challenges in the Mekong Region, organised by the Department of Provincial Administration under Thailand’s Ministry of Interior. As the academic advisor to the project, the researcher played an active role in both designing and facilitating the process. The Department of Provincial Administration categorised the participating border region to include state officers from Northern Thailand and Lao PDR, specifically covering the transboundary stretch from Chiang Rai and Bokeo southward to Nong Khai and Vientiane. These borderlands are considered the northern part of the Thai–Lao border by the Department. A total of fifty-six informants participated—thirty-three from Thailand and twenty-three from Lao PDR. Importantly, the selection of participants was not done directly by the Department. Instead, the Department requested district officers along the Thai–Lao border to send representatives. Each district on both sides of the border selected its own officers deemed most knowledgeable and involved in cross-border collaboration. This ensured that the voices heard came directly from those with grounded, practical experience.

Focus group methodology was particularly suitable for this study, as it allowed participants to discuss and interpret their shared realities. It is widely favoured in social science for its capacity to reveal collective reasoning and lived experience (Liamputtong, 2011). Notably, discussions did not end in Vang Vieng; communication has continued via an active LINE chat group. The focus group discussions took place over a four-day workshop in Vientiane and Vang Vieng, Lao PDR, in July 2023. The first session was held on the opening day in Vientiane, lasting three hours. Informants then participated in various activities, including attending lectures, visiting tourist spots, and engaging in discussions as the workshop continued in both cities. On the final day, another three-hour focus group session was held, allowing participants to reflect on their experiences and deepen their discussions. Throughout the workshop, all informants stayed

together, fostering continuous interaction. For both sessions, the informants were divided into four groups based on their respective border provinces. They were asked to reflect on four core questions structured under the SWOT framework: 1) What are the strengths of cross-border collaboration? 2) What are the weaknesses? 3) What are the opportunities? 4) What are the threats?

Among the groups, the collaboration between Thoeng in Chiang Rai, Thailand, and Paktha in Bokeo, Lao PDR, emerged as a particularly effective model. Their joint response to haze and forest fires—including coordinated firebreak construction, early warning exchanges, and community-level awareness initiatives—was later recognised as a best-practice example. Following the initial discussion, the Department of Provincial Administration continued monitoring these areas. In June 2024, they made a site visit to Thoeng–Paktha to observe the collaboration first-hand. Later, in September 2024, a final workshop was held, where border districts demonstrating successful practices were invited to share their experiences on stage. The Thoeng–Paktha partnership was officially acknowledged at this event.

5. Findings: Inter-local relations for border governance in the borderland of Thoeng and Paktha

Thailand and Lao PDR operate under distinctly different political regimes—Thailand as a constitutional monarchy with electoral competition, and Laos under a one-party socialist system led by the Lao People’s Revolutionary Party. Despite this ideological divide, interlocal relations across the border have been notably successful due to the pragmatism at the local level and shared cultural, economic, and environmental concerns. The key strength of the relationship between Thoeng and Paktha is the strong rapport between the officers on both sides. By focusing on practical issues such as forest fires, air quality, and environmental protection, the district has ensured that the initiative addresses the immediate concerns of the communities involved. This approach has created a cooperative atmosphere that is both practical and effective. Another important factor in the success of this initiative is the district’s ability to communicate directly with neighbouring officials, without the need for interpreters. This has been very helpful in establishing a smooth and efficient working relationship between the two districts. Thai and Lao are mutually understandable languages (Ngaysyvathan & Ngaosyvathan, 1994). The ability of government officials to communicate fluently with their counterparts on both sides of the border has fostered a mutual understanding of goals and strategies, ensuring clarity and transparency in the implementation of the project.

Thoeng and Paktha have developed a strategic cross-border partnership to address critical environmental challenges, particularly forest fires, haze, and the escalating PM 2.5 pollution. Far from being a top-down policy exercise, this

initiative reflects a long-term, grassroots-oriented collaboration, anchored by a robust monitoring system that includes village headmen, local leaders, and community representatives from both sides of the border. Importantly, two key Thai informants—a sub-district headman and a deputy district chief from Thoeng—play pivotal roles in shaping and sustaining this effort. On the Lao side, fifteen officers from Xaiyabouli province, located just south of Paktha in Bokeo but sharing a border with parts of Thoeng, are actively involved.

Such cooperation is not the product of bureaucratic design alone. It is the outcome of years of trust-building, forged through personal relationships among Thai and Lao officials and the communities they serve. Success manifests in cultural festivals such as the Phra That Pluak Mueang Khop in Thoeng and the Bun Phakhwan in Paktha—events that function as both symbolic and practical arenas for environmental and cultural collaboration. These are complemented by regular sporting and recreational exchanges, often coordinated via the Line application, which further solidify interpersonal ties and nurture a shared sense of cross-border belonging.

A tangible example of inter-local relations contributing to haze reduction and PM2.5 mitigation is seen in ongoing collaboration between Thai and Lao communities in the Phu Chi Fa border area. For example, at the provincial level, the collaboration extended further on 18 February 2025, when a unique joint operation involved not only Thoeng and Paktha but also district officers from Wiang Kaen in Chiang Rai and Khop in another province of Xayabouli. This initiative was particularly significant as Thoeng lies near the boundary between Bokeo and Xayabouli Provinces. The activity—another firebreak construction—marked the coordinated effort between Lao districts across two provinces, Paktha and Khop, alongside their Thai counterparts. With a clear objective to reduce burning and mitigate haze and PM2.5 pollution, this effort showcased the expanding geographic and institutional scope of cross-border cooperation.

While large-scale inter-local activities occurred in June 2024 and March 2025, these were not isolated incidents. Tracing back, similar joint fire prevention efforts were recorded as early as December 2022, reflecting a sustained and evolving pattern of cross-border cooperation (Chiang Mai News, 2022). Insights into these collaborative practices were initially gathered during a focus group discussion the researcher conducted in July 2023 in Vang Vieng, Lao PDR, involving district officers from both nation-states under the framework of a Ministry of Interior project. Further detailed and updated information has been continually exchanged through a dedicated LINE chat group, in which the researcher has participated as the project's academic advisor. In June 2024, over 400 Thai and Lao villagers—from Tap Tao Subdistrict in Chiang Rai's Thoeng and Ban Chiang Tong in Paktha, Bokeo—trekked nearly three hours to establish a transboundary firebreak around Phu Chi Fa National Park. This joint activity, prompted by the devastating wildfires of 2023, significantly reduced fire risks in

2024 and contributed directly to lowering PM_{2.5} concentrations. Local environmental records show a drop in PM_{2.5} from over 200 µg/m³ in previous years to just above 100 µg/m³, an improvement attributed not only to the physical barriers but also to the strengthened social capital between communities (NTS Mekong, 2024).

These developments culminated on 6 March 2025, when more than 500 stakeholders—including district officers, forestry units, park rangers, military personnel, and local residents from both nation-states—coordinated the creation of a 3-kilometre firebreak along the Thai–Lao border (Government Public Relations, 2024). These practical initiatives were supported by public education campaigns that aimed to discourage open burning and promote sustainable land and waste management. Altogether, these inter-local relations demonstrate how mutual trust, shared environmental concerns, and institutional support can translate into sustained, community-driven responses to regional environmental challenges—offering a replicable model of inter-local relations and transboundary environmental governance.

Beyond environmental issues, the broader impact of this cross-border initiative also strengthens ties and fosters partnership between the neighbouring countries. The inter-local relations established between Thoeng and Paktha highlights the potential of higher level of relations between Thailand and Lao PDR, where the people's efforts can help build a deeper, more meaningful relationship. This form of inter-local relations not only addresses vital issues like environmental sustainability but also nurtures a shared sense of responsibility, creating an environment of trust, respect, and mutual understanding. Such initiatives pave the way forwards a solid foundation for long-term stability and prosperity in the borderlands.

6. Conclusion

This article has argued that inter-local relations present a promising and often overlooked approach to addressing the persistent transboundary haze crisis in the Thai–Lao borderlands. Moving beyond the dominant frameworks of provincial diplomacy and national-level negotiations, this study draws attention to how district-level collaboration contributes to more flexible, immediate, and context-specific responses to environmental challenges. Local actors—district officials, community leaders, civil society groups, and academic partners—play a crucial role in building cross-border trust, coordinating joint interventions, and sustaining communication mechanisms that are often absent in higher-level policymaking.

Inter-local relations along the Thai–Lao frontier have evolved into a dynamic form of subnational diplomacy, particularly in regions prone to recurring wildfires and haze. These collaborations typically involve coordinated efforts to reduce open burning, promote firebreak construction, and engage in public

education campaigns on sustainable land management. They also foster ongoing dialogue through informal channels and shared networks that enhance real-time responsiveness. While such initiatives may appear modest in scale, their cumulative effect is significant—lowering PM2.5 concentrations and building cross-border social capital. At the same time, the persistence of haze underscores the limitations of relying solely on national action or regional frameworks constrained by sovereignty norms. Instruments like the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution and provincial-level memoranda have yet to yield consistent outcomes. In this context, inter-local relations should be viewed not as a replacement but as a critical complement—an adaptive mechanism that operates within, around, and sometimes despite formal diplomatic architectures.

Ultimately, the emergence of district-level cooperation offers an alternative, grounded model of environmental governance. It highlights how local diplomacy can contribute meaningfully to Thai–Lao relations, transforming shared environmental vulnerabilities into opportunities for pragmatic, people-centred collaboration. As climate and ecological crises intensify, such grassroots cross-border partnerships are likely to grow in relevance and necessity.

References

- Breazeale, K. (1975). *The Integration of the Lao States Into the Thai Kingdom* (Doctoral dissertation). Oxford University.
- Charoensri, N. (2022). *Mueang Kap Khwam Chueamyong Rawang Prathet* [Cities in International Connectivity]. Bangkok: International Studies Center, Ministry of Foreign Affairs, Kingdom of Thailand.
- Charusombat, P. (2022). ASEAN Cooperation on Transboundary Haze Pollution: The Perspective of Institutional Incremental Change. *Journal of Environmental Information Science*, 2022 (2), 1-12. https://www.jstage.jst.go.jp/article/ceisapersen/2022/2/2022_1/_article
- Chattranond, O. (2018). *Battery of Asia?: The Rise of Regulatory Regionalism and Transboundary Hydropower Development in Laos* (Doctoral dissertation). University of Erasmus.
- Chiang Mai News. (2022). *Naiamphoe Theong Harue Tuathaen Mueang Paktha Kae Panha Fai Pa Mok Khwan* [District Chief of Thoeng Discusses with Paktha Representatives to Address Forest Fire and Haze Problems]. Retrieved March 31, 2025, from <https://www.chiangmainews.co.th/social/2838392/>
- Chiang Rai's Headquarter of Disaster Prevention and Mitigation. (2022). *Phaen Phachoen Het Kan Pongkhan Lae Kaekhai Panha Fai Pa Lae Mok Khwan*

- Lae Fun Laong Khanat Lek Phiem Song Chut Ha*. [Plan for Forest Fire, Haze, And PM2.5 Prevention and Mitigation in Chiang Rai Province, 2022–2023]. Chiang Rai: Kong Amnuai Kan Pongkan Lae Bantho Satharanaphai Changwat Chiang Rai.
- Chinwanno, C. (2015). *Lok Nai Satawat Thi Yisip Et: Krop Kan Wikhroh Khwamsamphan Rawang Prathet* [The World in the 21st Century: Analytical Framework in International Relations]. Bangkok: Chulalongkorn University Press.
- Dalby, S. (1998). Introduction. In Tuathail, G. Ó., Dalby, S., & Routledge, J. (Eds.). *The Geopolitics Reader* (pp. 179-187). London & New York: Routledge.
- Disaster Prevention and Mitigation Act B.E. 2550. (2007). <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2550/A/046/1.PDF>
- Eumsin, P. (2022). Panha Kham Samphan Rawang Prathet: Mong Phan Phawa Phunam Thahan Nai Kan Yuti Kan Surop Ban Rom Klao-Botan. [Problems in International Relations from the Perspective of Thai Military Leaders Who Negotiated the Ban Romklao-Botaen Ceasefire Agreement of 1988]. *Journal of Social Science*, 51 (2), 75-98. <https://doi.org/10.61462/cujss.v51i2.681>
- Evans, G. (2002). *A Short History of Laos: The Land in Between*. Australia: Allen & Unwin.
- Fongissara, N. (2021). *Kanchatkan Panha Monlaphit Mokkhwan Kham Phromdan Nai Changwat Chiangrai: Korani Sueksa Rabob Kanchatkan Betset*. [The Transboundary Haze Pollution Management in Chiang Rai Province: A Case Study of the Single Command Model] (Doctoral dissertation), Naresuan University.
- Fongissara, N., & Buddharaksa, W. (2022). ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution Management in Mainland Southeast Asia. *Asian Social Issues*, 15(6), 253039. <https://so06.tci-thaijo.org/index.php/asi/article/view/253039>
- Fuwongsitt, B. & Porruan, R. (2023). Khwam Samphan Khong Radap Kha Fun Laong Khanat Lek Mai Koen Song Chut Ha Maikhron Kap Phawa Kamroep Chiapphlan Nai Phu Puai Rok Pot Ut Kan Ruerang Rong Phayaban Chiangrai Prachanukhro [The Association Between PM 2.5 Level and Acute Exacerbation of Patients with Chronic Obstructive Pulmonary Disease in Chiang Rai Prachanukroh Hospital]. *Chiang Rai Medical Journal*, 15(1), 122-130. <https://he01.tci-thaijo.org/index.php/crmjournal/article/view/254303>

- Government Public Relations. (2024). *Amphoe Theong Ruammue Kap Mueang Paktha Khwaeng Bokeo Sopopolao Chat Tham Naew Kan Fai Song Phaendin Tam Naew Chaidan Boriwen Uthayan Haeng Chat Phu Chi Fa Pongkan Fai Pa Mok Khwan Kham Daen* [Thoeng District, in collaboration with Paktha Town in Bokeo Province, Lao PDR, has established a 'Two Nations Firebreak' along the border near Phu Chi Fa National Park to prevent transboundary wildfires and haze]. Retrieved March 31, 2025, from <https://radiochiangrai.prd.go.th/th/content/category/detail/id/9/iid/266888>
- Jainontee, K., Pongkiatkul, P., Wang, Y.-L., Weng, R. J. F., Lu, Y.-T., Wang, T.-S., & et al. (2023). Strategy Design of PM2.5 Controlling for Northern Thailand. *Aerosol and Air Quality Research*, 23(6), 1-22. <https://doi.org/10.4209/aaqr.220432>
- Krisnachuta, S., & Srisupun, P. (2019). Wathakam Lae Kansangkhwammai Kanphatthana Khet Phatthana Setthakit Phiset Mukdahan [Discourse and Meaning Construction of Mukdahan Special Economic Zone]. *Journal of Social Science, Naresuan University*, 15(2), 38-66. <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/jssnu/article/view/231417>
- Lamb, V. (2024). Caring for the River-Border: Struggles and Opportunities Along the Salween River-Border. *AREA*, 57(2), 1-9. <https://doi.org/10.1111/area.12933>
- Liamputtong. (2011). *Focus Group Methodology: Principles and Practices*. London: Sage Research Methods.
- Meechan, S. (2022). *Rabob Kan Pokkhong Thongthin Prathet Samachik Prachakhom Asian: Rueang Satharanarat Prachathipatai Prachachon Lao* [Local Government in Members of ASEAN Community: Lao People's Democratic Republic]. COPAG Research Project: Mahasarakham.
- Molland, S. (2012). *The Perfect Business? Anti-trafficking and the Sex Trade Along the Mekong*. Honolulu: University Press of Hawai'i
- Morgenthau, H. J. (1948). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf.
- N. Nakorn, P. (2022). *Humanitarian Aids and Disaster Relief Operations Between Thailand and Laos (2018-2023): A Case Study of the Royal Thai Air Force* (Master dissertation), Chulalongkorn University.
- Ngaosyvathn, M., & Ngaosyvathn, P. (1994). *Kith and Kin Politics: The Relationship Between Laos and Thailand*. Manila: Journal of Contemporary Asia Publishers.

- Nguitragool, P. (2011). *Environmental Cooperation in Southeast Asia: ASEAN's Regime for Trans-Boundary Haze Pollution*. London & New York: Routledge.
- NTS Mekong. (2024). *Sopopolo Long Phuenthi Chiangrai Truat Tittam Kan Damnoen Khrongkan Enties Maekhong Wotch Phrom Sueksa Phpaprueam Kan Soemsang Khwamruammue Kham Phromdaen Lae Kan Soemsang Kan Buranakan Chaidan Phuea Kaekhai Panha Khwammankhong Rupbaeb Mai Nai Phumiphak Maenamkhong Chiangrai Bokaeo* [A Team Visited Chiang Rai to Monitor the Implementation of the NTS-Mekong Watch Project and to Study the Overall Efforts to Enhance Cross-Border Cooperation and Border Integration in Addressing Emerging Non-Traditional Security (NTS) Issues in the Mekong Region (Chiang Rai – Bokeo)]. Retrieved March 31, 2025, from <https://shorturl.asia/Y4gdu>
- Paribatra, P. (2013). *Thailand's Relationship with Its Neighbors: A Study of Border Conflict from 1973 to 2011* (Doctoral dissertation), Northern Illinois University.
- Roudreo, B. (2022). *Effect of Air Pollution On Number of Visits with Pneumonia and Influenza Before Vs. During COVID-19 Outbreak in Thailand* (Master's dissertation), Chulalongkorn University.
- Soliman, F. (2023). Environmental Harms at the Border: The Case of Lampedusa. *Critical Criminology*, 31, 725-741. <https://doi.org/10.1007/s10612-023-09692-x>
- Strate, S. (2015). *The Lost Territories: Thailand's History of National Humiliation*. Honolulu: University of Hawaii'i Press.
- Varkkey, H. M. (2020). The ASEAN Way and Haze Mitigation Efforts. *Journal of International Studies*, 8, 77-97. <https://e-journal.uum.edu.my/index.php/jis/article/view/7927>
- Viraphol, S. (1985). Reflections on the Thai-Lao Relations. *Asian Survey*, 25(12), 1260-1276. Retrieved February 23, 2025, from <http://www.jstor.org/stable/2644285>
- Wisaijorn, T. (2021). *Riverine Border Practices: People's Everyday Lives on the Thai-Lao Mekong Border*. Singapore: Palgrave Macmillan.
- Wisaijorn, T. (2022). *Space and Time in Thai-Lao Relations: Borderlands in International Relations*. New York: Routledge.
- Wisaijorn, T. (2023). The Economic Potentials of Ubon Ratchathani: Inter-Local Relations between Thailand, Lao PDR and Cambodia after the outbreak of COVID 19. *Political Science and Public Administration Journal*, 14(2), 13-48. <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/polscicmujournal/article/view/262120>

“สุขนั้ขจรจัดของเมือง”: เมื่อสุขนั้ขจรจัดกลายเป็นโจทย์ ของการพัฒนาเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน

สุทธิชัย รักจันทร์¹, เกตติว บัญปรการ² และณัฐวุฒิ ชีวพิทักษ์ผล³

วันที่รับบทความ: 16 มกราคม 2568
วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 2 พฤษภาคม 2568
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 7 พฤษภาคม 2568

บทคัดย่อ

บทความนี้มีจุดหมายเพื่อสำรวจและวิเคราะห์สุขนั้ขจรจัดกับความสัมพันธ์เมือง และแนวทางการจัดการปัญหาสุขนั้ขจรจัดของเมือง โดยเก็บข้อมูลจากการทบทวนเอกสาร งานวิจัย นโยบาย กฎหมาย แผนยุทธศาสตร์และข่าวที่เกี่ยวข้องกับสุขนั้ขจรจัดของไทย พบว่า การพัฒนาเมืองน่าอยู่เพื่อให้เกิดความยั่งยืนนั้น ไม่ได้พัฒนาเพียงแต่โครงสร้างพื้นฐานและเศรษฐกิจเพื่อคนเมืองเท่านั้น แต่รวมถึงการแก้ปัญหาสุขนั้ขจรจัดซึ่งเป็นสิ่งมีชีวิตที่อยู่ร่วมกับเมือง ดังนั้นสุขนั้ขจรจัดกับเมืองจึงเป็นโจทย์ของการพัฒนาเมืองให้น่าอยู่ ซึ่งมีเป้าหมายเริ่มการพัฒนาอย่างยั่งยืนในพื้นที่เมือง (SDG Localization) ปัญหาสุขนั้ขจรจัดมีความซับซ้อนทั้งในเชิงโครงสร้างระบบกลไก และส่งผลกระทบต่อสังคมในด้านต่างๆ จากการสำรวจ พบว่า ปัญหาการจัดการสุขนั้ขจรจัดในเมืองจำเป็นต้องแก้ไขด้วยความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ และมีผู้มีส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาสุขนั้ขจรจัด รวมทั้งผู้มีจิตเมตตาต่อสุขนั้ขจรจัด อีกทั้งการแก้ปัญหาสุขนั้ขจรจัดต้องมีแผนงานโดยนำต้นแบบการจัดการสุขนั้ชุมชนที่เป็นเลิศมาปรับใช้ให้เข้ากับบริบทของเมือง เพื่อให้การแก้ปัญหามีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จ และเกิดผลลัพธ์ที่ได้คือเมืองมีความน่าอยู่และยั่งยืนจากการจัดการปัญหาสุขนั้ขจรจัด

คำสำคัญ สุขนั้ขจรจัด, เมือง, การพัฒนาเมืองน่าอยู่และยั่งยืน, ต้นแบบสุขนั้ชุมชนที่เป็นเลิศ

¹ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา 90110 อีเมล: rakjan_b@hu.ac.th

² คณะศึกษาศาสตร์และศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา 90110 อีเมล: kettawa@hu.ac.th

³ สำนักวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา 90110 อีเมล: nutthawut.ch@hu.ac.th

“Stray Dogs in Cities”: When Stray Dogs Become a Challenge for Developing Sustainable and Livable Urban Areas

Suttichai Rakjan⁴, Kettawa Boonprakarn⁵, and Nutthawut Cheewapitakpol⁶

Received: 16 January 2025

Revised: 2 May 2025

Accepted: 7 May 2025

Abstract

This article aimed to explore and analyze stray dogs with city relationships as well as the approaches to managing the problem of stray dogs in urban areas. Data were collected through a review of documents, research, policies, laws, strategic plans, and situations related to stray dogs in Thailand. It was found that the development of livable cities to be sustainable involves not only improving the infrastructure and economy of urban populations but also solving the problems of stray dogs which are creatures that coexist with cities. Therefore, stray dogs and cities are a problem for developing cities to be livable with its initial goal of sustainable development in urban areas (SDG Localization). The stray dog problem is complex in terms of structure and mechanisms for the separation of responsibilities and impacts on society in various ways. Based on the survey, it was found that the issue of managing the city's stray dogs needs to be solved through cooperation between government sectors, local government organizations, civil society organizations, academic sections, and the stakeholders affected by the stray dog problem including those with compassion for stray dogs. Additionally, solving the stray dog problem requires a plan that adapts excellent community dog management models to the urban context ensuring successful and sustainable solutions. As a result, the city becomes livable and sustainable through the management of the stray dog problem.

Keywords Stray Dog, City, Sustainable Livable City Development, Excellent Community Dog Management Model

⁴ Faculty of Political Science, Hatyai University, Songkhla, 90110. E-mail: rakjan_b@hu.ac.th

⁵ Faculty of Education and Liberal Arts, Hatyai University, Songkhla, 90110. E-mail: kettawa@hu.ac.th

⁶ Office of Research and Development, Hatyai University, Songkhla, 90110. E-mail: nutthawut.ch@hu.ac.th

1. บทนำ: ความสัมพันธ์เมืองกับสุขนิจจัด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นรูปแบบหนึ่งที่รัฐกระจายอำนาจอำนาจหน้าที่สู่ท้องถิ่น เพื่อที่จะบริการสาธารณะด้านพื้นฐานให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เพื่อประโยชน์ที่แท้จริงของประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นหลักที่มีบทบาทในสร้างความยั่งยืนด้วยการพัฒนาเป็นรูปธรรมได้ดี เพราะเป็นองค์กรที่มีภารกิจตามนโยบายยุทธศาสตร์ และแผนงานระดับชาติ รวมถึงการเป็นภารกิจที่สอดคล้องกับความต้องการแก้ปัญหาชุมชนท้องถิ่นตนเองที่จำเป็นต้องมีมุมมองกว้างและลึก แล้วต้องประสานประโยชน์และข้ามพื้นที่ปกครอง (จำเนียร วรรัตน์ชัยพันธ์, 2560)

ภายใต้บริบทของโลกปัจจุบัน พื้นที่ที่เป็นเมืองมีประมาณร้อยละ 4 ของพื้นที่ดินทั้งโลก (United Nations Development Programme, 2000) ได้มีการคาดการณ์การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร พบว่า ประชากรมากกว่าครึ่งหนึ่งอยู่ในเขตเมือง (United Nations, 2004) และมีการคาดการณ์โดยองค์กรสหประชาชาติถึงการเพิ่มขึ้นของประชากรโลกโดยใช้อัตราการเกิดในปี ค.ศ. 2002 พบว่าในปี ค.ศ. 2050 ประชากรโลกจะเพิ่มขึ้นสูงถึง 12.8 พันล้านคน (Brennan & Withgott, 2005) ซึ่งการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรนี้ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของเมือง โดยจะพบจำนวนประชากรมากกว่าสองในสามที่เพิ่มขึ้นอยู่ในประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งในซีกโลกตะวันออกที่สำคัญอย่างจีน ญี่ปุ่น หรือเกาหลีใต้และในซีกโลกตะวันตกอย่างสหรัฐอเมริกา เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 1990 (United Nations Population Fund: UNFPA, 2007; วุฒิสาร ตันไชย และชัยวุฒิ ตันไชย, 2563) ซึ่งชี้ชัดว่าเมืองในประเทศที่พัฒนาแล้วจะมุ่งเน้นในเรื่องของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม (ปณณช รุจิโรโก, 2556)

เมืองถูกใช้ศึกษาในสาขาวิชาต่างๆ หลากหลายรูปแบบและมีประเด็นสนใจแตกต่างกันไป ทั้งนี้ นรุตม์ เจริญศรี (2565, น. 17) ได้ให้ข้อสังเกตถึงเมืองถูกใช้ออกเป็นมิติหลักๆ 3 มิติด้วยกัน คือ 1) เมืองในฐานะพื้นที่ทางกายภาพ ความเข้าใจเมืองในพื้นที่ทางกายภาพคือการบ่งชี้ถึงพื้นที่ที่ผู้คนอาศัยอยู่ 2) เมืองในฐานะพื้นที่กายภาพที่ตรงข้ามกับชนบท ซึ่งความเข้าใจในมิตินี้ คือการใช้มุมมองทางเศรษฐกิจกล่าวคือ เมืองคือพื้นที่ที่มีระดับความเจริญทางเศรษฐกิจหรือระดับการพัฒนาสาธารณูปโภคมากกว่าพื้นที่ชนบท และ 3) เมืองในฐานะหน่วยการปกครอง ความคิดที่เมืองเป็นพื้นที่และโครงสร้างทางอำนาจในการปกครอง จะเห็นว่าเมืองถูกมองว่ามีความเชื่อมโยงกับประเด็นศึกษาในมิติต่างๆ เช่น การเชื่อมโยงทางกายภาพและเศรษฐกิจ มิติทางการเมือง ความมั่นคง และสังคมวัฒนธรรม

สำหรับประเทศไทย คำว่า “เมือง” ข้อสังเกตประการหนึ่ง คือเป็นปัญหาในระบบราชการหรือกลไกการจัดการพื้นที่ ซึ่งไม่ค่อยมีความเข้าใจหรือนิยามที่ชัดเจนมาตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการในเชิงพื้นที่ พ.ศ. 2435 มักแทนคำว่า เมือง ด้วยการสร้างหน่วยปกครองเชิงพื้นที่ และเข้าใจกันเสมอว่าจังหวัดคือเมืองหนึ่งเท่านั้น (วุฒิสาร ตันไชย และชัยวุฒิ ตันไชย, 2563) และพบว่า ประเทศไทยพื้นที่นับว่าเป็นเมืองใช้เขตเทศบาล เพื่อชี้ว่าเป็นเมืองเฉพาะเทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งอนุมานจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (อรทัย กิกผล, 2559, น. 4) ด้วยการเป็นเมืองและการเติบโตของเมืองเป็นนครหรือ

มหานครย่อมส่งผลกระทบทั้งเชิงบวกและเชิงลบ เมืองมีแนวโน้มการขยายตัวของประชากรเพิ่มขึ้น ส่งผลให้เกิดการพัฒนาหลายด้าน ได้แก่ โครงสร้างพื้นฐาน การสร้างงาน การจัดการสิ่งแวดล้อมของเมืองให้สามารถรองรับการเพิ่มขึ้นของประชากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เป็นเมืองน่าอยู่สำหรับคนทุกกลุ่มในสังคมโดยมีคุณภาพชีวิต สภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ และการบริหารจัดการที่ดี อีกทั้งมีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2562)

เมืองส่งผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โอกาสในการทำงานสูงขึ้น มีนวัตกรรมใหม่ แต่ถ้าเมืองเติบโตโดยขาดทิศทางและการบริหารจัดการที่ดีย่อมนำมาซึ่งปัญหาต่างๆ มากมาย ซึ่งหลายๆ เมืองหรือนครของโลกกำลังเผชิญอยู่ ประเด็นคำถามสำคัญคือควรมีแนวทางและการบริหารจัดการเมืองอย่างไร เพื่อทั้งเชิงป้องกันปัญหาและสามารถจัดการปัญหาต่างๆ ของเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนั้น การพัฒนาให้เมืองเป็นกลไกการพัฒนาประเทศ เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจ การพัฒนาเมืองแห่งการเรียนรู้ การพัฒนาเมืองอัจฉริยะด้วยการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาเพิ่มประสิทธิภาพและเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการแก่คนเมือง (พินดา สงวนเสรีวานิช, 2560; ภัทราวดี จำนวนค์ และกฤษฎารรณ โล่ห์วีชรินทร์, 2565; วรชัย ทองไทย และสุริยพร พันพื้ง, 2550; อรทัย ก๊กผล, 2559) ต้องเป็นเมืองที่น่าอยู่อย่างยั่งยืน โดยพิจารณาข้อควรคำนึงถึง 4 มิติดังกล่าว ประกอบด้วย เมืองอยู่ดี คนมีสุข สิ่งแวดล้อมยั่งยืน และเมืองแห่งการเรียนรู้และการบริหารจัดการที่ดี

เมืองที่เป็นพื้นที่อยู่อาศัยของมนุษย์มีความเข้มแข็งและปลอดภัย ตามกรอบการพัฒนา SDGs เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เมืองและชุมชนอย่างยั่งยืนในข้อที่ 11 (SDG 11) และวาระใหม่ของการพัฒนาเมือง New Urban Agenda หรือ NUA อีกด้วย (UN-habitat, 2024; United Nations, 2017; Urban Studies Lab, 2022)

การพัฒนาเมืองมักที่จะให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค และเศรษฐกิจ มีทั้งการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน บ้านเรือนที่อยู่อาศัย พื้นที่ทางการค้า พื้นที่ทางอุตสาหกรรม ส่วนด้านการเปลี่ยนแปลงด้านสังคม ได้แก่ การเคลื่อนย้ายแรงงาน เคลื่อนย้ายถิ่นฐาน และการเปลี่ยนอาชีพ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศ (จำเนียร วรรัตน์ชัยพันธ์, 2560) แต่อย่างไรก็ดี ปัญหาการพัฒนาเมืองไม่ว่าจะเป็นปัญหาความเปราะบางของชีวิตคนจนเมือง ปัญหาความยุติธรรมของเมือง และปัญหาการพัฒนาที่มีความเหลื่อมล้ำของเมือง (ปฐมพงศ์ รัตนโกศัย และสุทธิชัย รักจันทร์, 2562; พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2562, 2567)

ถ้อยคำจากการวิเคราะห์หนึ่งกล่าวถึง “เมืองจะดีได้ ถ้าหากดีด้วย”⁷ (พิชญ์ จันทรพริ้ม, 2565) การกล่าวเช่นนี้หมายถึง การที่จะทำให้เมืองที่ยั่งยืนและน่าอยู่ได้อาจจะต้องให้

⁷ ข้อความข้างต้นเป็นการขอเขียนสื่อสารที่เสนอในรูปแบบการจัดการสุนัขอัจฉริยะของแม่กลองสมุทรสาคร ผ่านบล็อกการสื่อสารเมืองของ Urban Creature โดย “Urban Creature” นิตยสารออนไลน์ที่จะทำให้คุณรักเมืองที่คุณอยู่ รักตัวเองมากขึ้นด้วยการเปิดมุมมองและนำเสนอแนวทางการใช้ชีวิตอย่างสร้างสรรค์ และสร้างแรงบันดาลใจใหม่ๆ ในการใช้ชีวิต (พิชญ์ จันทรพริ้ม, 2565)

สุนัขมีความเป็นอยู่ที่ดี หรือมีการจัดระเบียบสุนัขให้มีตำแหน่งแห่งที่ที่เหมาะสม เพราะสุนัขอยู่ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของเมือง และสุนัขไม่ได้เป็นเพียงแค่สัตว์เลี้ยง แต่ได้เปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างสุนัขกับคนเลี้ยง จนสุนัขกลายเป็นสัตว์เลี้ยงที่ไม่ใช่แค่สัตว์เลี้ยง (พนา กันธา, 2560)

สถานการณ์ปัญหาเกี่ยวกับสุนัขจรจัดยังเป็นปัญหาที่สำคัญส่งผลกระทบต่อสังคมและมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น จากการสำรวจทั่วประเทศขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2562 พบว่า ประเทศไทยมีจำนวนสุนัขจรจัด 2.493 ล้านตัว ซึ่งสุนัขจรจัดแบ่งได้ 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแรก คือ สุนัขที่ไม่มีเจ้าของ ใช้ชีวิตหากินอิสระตามที่สาธารณะ ไม่มีคนดูแลหรือให้อาหาร กลุ่มที่สอง คือ สุนัขที่ไม่มีเจ้าของ กลุ่มสุนัขนี้ใช้ชีวิตหากินอิสระตามที่สาธารณะมีคนให้อาหารบ้าง ส่วนใหญ่ไม่มีความสัมพันธ์กับคนทั่วไป ไม่สามารถจับฉัดวัคซีนหรือผ่าตัดทำหมันได้ และกลุ่มที่สาม คือ สุนัขกึ่งจรจัดที่อยู่ตามชุมชน มีคนให้อาหารและดูแลบ้าง

ไม่เพียงเท่านั้นวาระด้านสัตว์กับสังคมมีประเด็นอย่างต่อเนื่อง ปรากฏผ่านสื่อเสนอหลายวาระด้วยกันโดยเฉพาะกรณี “เตี้ย มข.” อาศัยอยู่ในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ด้วยให้ความสำคัญของสุนัขจรจัดเข้าไปสัมพันธ์กับชีวิตของชุมชน และสร้างความตระหนักถึงพฤติกรรมทารุณสัตว์ด้วยการพิพากษาลงโทษจำคุกผู้กระทำความผิด (ไทยพีบีเอส, 2567; ไทยรัฐออนไลน์, 2566) กรณีนี้ชี้ให้เห็นถึงนัย 2 ประการ 1) สังคมยกระดับการคุ้มครองสัตว์ที่ไม่มีเจ้าของ กล่าวคือ แม้ว่าสุนัขหรือสัตว์ชนิดอื่นที่ไม่มีเจ้าของ แต่ประเทศไทยมีกฎหมายคุ้มครองป้องกันการทารุณสัตว์ และถือเป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา ถ้าประชาชนพบเห็นการทารุณกรรมสัตว์ ไม่ว่าจะจะมีเจ้าของหรือไม่ก็ตาม กฎหมายให้การคุ้มครองทั้งหมดโดยพลเมืองดีสามารถแจ้งความกับผู้มีพฤติกรรมดังกล่าวได้ที่สถานีตำรวจท้องที่ และ 2) สุนัขจรจัดกับความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน โดยที่ชุมชนให้ความสำคัญกับสุนัขจรจัดได้รวมกิจกรรมและมีความสัมพันธ์กับคนในชุมชน

ปัญหาสุนัขจรจัดในเมืองเกิดขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้คนและทัศนียภาพของเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาสุนัขจรจัดในเขตเมือง เป็นปัญหาที่สะท้อนสัมพันธ์ภาพระหว่างเมือง คนเมืองกับสุนัขจรจัด ปัญหานี้จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขเพื่อที่จะยกระดับคุณภาพของชีวิตทั้งคนและสุนัขของชุมชนท้องถิ่นที่ดีขึ้น อีกทั้งเมื่อจัดการปัญหาได้ย่อมนำไปสู่การพัฒนาเมืองที่น่าอยู่ซึ่งสอดคล้องตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นพื้นที่เมือง การสร้างพื้นที่เมืองที่น่าอยู่และเป็นเมืองที่มีความยืดหยุ่นและปรับตัว (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2562)

ปัญหาสุนัขจรจัดจึงเป็นโจทย์ด้านการพัฒนาเมือง พร้อมกับการเผชิญปัญหาการพัฒนาเมืองด้านต่างๆ ได้แก่ อคติภัย อุบัติเหตุจราจร เหตุการณ์ระเบิด อุทกภัย ดังนั้น ปัญหาการดูแลสุนัขจรจัด สวัสดิการของสุนัขจรจัด การจัดการที่อยู่สุนัขเมื่อเกิดภัยพิบัติของเมืองปัญหานี้ย่อมสัมพันธ์กับ “คนในเมือง” ที่ใช้ชีวิตในชุมชนเมือง (Way of Life) (Chonmaitree, 2017; ธนากร คำภีมาบุตร, 2565; เบญจมาศ สุนนทะนาม และหัชชากร วงศ์สายัณห์, 2561; ปริญญาวัน ขมเสวก, 2563; พัทรินทร์ สิริสุนทร, วัชรวุฒิ ชื้อสัตย์, ศุภกร ทองยวน, และ ธนู ภิญโญภูมิทร์, 2563; ศรีณณู ภักดีวงศ์, 2560) ผู้วิจัยมีจุดประสงค์เพื่ออธิบายถึงปัญหา

แนวทางจัดการสุนัขจรจัดในบริบทเมือง ต้นแบบการจัดการสุนัขที่เป็นเลิศในประเทศไทย เพื่อชี้ให้เห็นว่าการส่งเสริมให้สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยของชีวิตผู้คนเป็นเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืนจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องเห็นว่าสุนัขในเมืองต้องมีการจัดการแก้ไขด้วย

2. สุนัขจรจัด: สถานการณ์ปัญหาในบริบทชุมชนเมือง

สถานการณ์ปัญหาสุนัขจรจัด เป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสังคมและมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น จากการสำรวจทั่วประเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2562 ประเทศไทยมีสุนัขจรจัด 2,493 ล้านตัว ซึ่งสุนัขจรจัดแบ่งได้ 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแรก คือ สุนัขไม่มีเจ้าของ สุนัขใช้ชีวิตอิสระตามที่สาธารณะ กลุ่มที่สอง คือ สุนัขไม่มีเจ้าของใช้ชีวิตหากินอิสระตามที่สาธารณะ มีคนให้อาหารบ้าง ส่วนใหญ่ไม่มีความสัมพันธ์กับคนทั่วไป ไม่สามารถจับมาฉีดวัคซีนหรือผ่าตัดทำหมันได้ กลุ่มที่สาม คือ สุนัขกึ่งจรจัดที่อยู่ตามชุมชน มีคนให้อาหาร ดูแลบ้าง มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดคน ส่วนใหญ่คนดูแลสามารถจับเพื่อฉีดวัคซีนและผ่าตัดทำหมันได้ ปัญหาสุนัขจรจัดในเขตเมืองสามารถจำแนกออกเป็นหลายด้าน ดังนี้

2.1 ปัญหาด้านสังคม

สุนัขจรจัดถูกมองว่าเป็นปัญหาสังคมและเป็นปัญหาของการการพัฒนาเมืองให้น่าอยู่ ทั้งการสร้างมลภาวะทางเสียง การเห่าหอนที่สร้างความรำคาญ ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ด้วยการสร้างสิ่งปฏิกูลตามสถานที่ต่างๆ การถ่ายอุจจาระ และการรื้อคุ้ยหาอาหารตามถังขยะ และได้รับความหวาดระแวงจากผู้คน ด้วยถูกมองเป็นพาหะนำโรคระบาด โดยเฉพาะโรคพิษสุนัขบ้า สุนัขจรจัดสร้างผลกระทบในประเด็นต่างๆ ดังนี้ 1) ผลกระทบต่อสุขภาพมนุษย์ การแพร่ระบาดของโรคจากสัตว์สู่คน เช่น โรคพิษสุนัขบ้า การบาดเจ็บจากการถูกสุนัขกัด 2) ผลกระทบต่อสุขภาพสัตว์และสวัสดิภาพสัตว์ สุนัขจรจัดจำนวนมากมักไม่ได้รับการดูแล สุขภาพและสวัสดิภาพที่เหมาะสม ก่อให้เกิดการติดเชื้อภายในฝูงสุนัขจรจัดด้วยกัน 3) ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุนัขจรจัดก่อมลพิษ เช่น ขับถ่ายตามที่สาธารณะ สร้างความเสียหายให้แก่ระบบนิเวศ 4) ผลกระทบทางเศรษฐกิจ ต้องใช้งบประมาณสูงในการควบคุมโรค และจัดการสุนัขจรจัด รวมถึงความเสียหายต่อการท่องเที่ยวหรือเศรษฐกิจท้องถิ่น 5) ผลกระทบทางสังคม ความขัดแย้งในชุมชนเกี่ยวกับการจัดการสุนัขจรจัด ขัดจำกัดในการกำจัดสุนัขตามความเชื่อทางศาสนา 6) ผลกระทบจากการเลี้ยงสุนัขอย่างไม่มีความรับผิดชอบ เจ้าของปล่อยสุนัขให้เร่ร่อนโดยไม่ดูแล การทิ้งสุนัขโดยไม่รับผิดชอบ 7) ผลกระทบจากปัญหาเชิงกฎหมายและการบังคับใช้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสุนัขไม่เพียงพอหรือบังคับใช้ไม่ได้จริง การขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชน และ 8) ผลกระทบจากข้อจำกัดด้านทรัพยากร การขาดงบประมาณ อุปกรณ์ บุคลากรและความร่วมมือที่จำเป็นในการควบคุมสุนัขจรจัดอย่างมีประสิทธิภาพ (World Organization of Animal Health, 2025)

งานของยศพร จันทองจัน และศราวณิ ปิ่นทอง (2565) ได้รวบรวมปัญหาสุนัขจรจัดในเขตชุมชนเมือง โดยพบว่า ปัญหาสุนัขจรจัดเป็นวงจรความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงระหว่าง

สุนัขจรจัด คน ชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยปัญหาหลัก คือ จำนวนสุนัขจรจัดที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ นอกจากการที่แก้ปัญหาปลายเหตุอย่างการตัดวงจรด้วยการผ่าตัดทำหมัน ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ทันการณ์ อีกทั้งสาเหตุเป็นเพราะคนเลี้ยงสุนัขปล่อยปละละเลยละทิ้งหน้าที่ นำสุนัขมาทิ้งในที่สาธารณะ และปัญหาสุนัขจรจัดมีแนวโน้มสูงขึ้น การแก้ปัญหาสุนัขจรจัดจึงจำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขไปพร้อมกับการปลูกฝังจิตสำนึก เพื่อเป็นการปรับเปลี่ยนทัศนคติและสร้างการตระหนักรู้ เพื่อความเข้าใจปัญหาาร่วมกันของคนในสังคม รวมถึงการสร้างกฎเกณฑ์ทางสังคมอย่างเป็นรูปธรรมทางกฎหมาย สนับสนุนการขึ้นทะเบียนสัตว์เลี้ยงมีความรับผิดชอบมากขึ้น เพื่อควบคุมและแก้ปัญหาการทอดทิ้งสัตว์เลี้ยงหรือการทารุณกรรมสัตว์ รวมทั้งการควบคุมฟาร์มสัตว์เลี้ยงและร้านขายสุนัขได้เช่นเดียวกัน

ตารางที่ 1 แสดงการวิเคราะห์ความสัมพันธ์และปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างสุนัขจรจัด คน ชุมชน และหน่วยงาน

สุนัขจรจัด	คน	ชุมชน/สถานที่	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
ปัญหาด้านพฤติกรรมสุนัขจรจัด สุนัขจรจัดแต่ละฝูงมีการจัดลำดับทางสังคมและมักสร้างอาณาเขตตน เมื่อจำนวนสุนัขจรจัดเพิ่มมากขึ้นและเกิดลัทธิอำนาจของกันและกัน จึงมักเกิดการทะเลาะ แย่งชิงอาหาร	ปัญหาการเกิดข้อพิพาทระหว่างกลุ่มจิตอาสาที่ให้ความช่วยเหลือสุนัขจรจัดกับกลุ่มคนที่ไม่ชื่นชอบและได้รับผลกระทบในแง่ลบจากจิตอาสาและสุนัขจรจัดในความคิด เช่น มลภาวะทางเสียงทางกลิ่น และด้านสุขอนามัย	ชุมชนเกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มไม่ชอบสุนัขจรจัดกับกลุ่มมีความเมตตาต่อสุนัขจรจัด	ปัญหาการทำงานที่ไม่มี การบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานทั้งในด้านข้อมูลและการปฏิบัติ นำมาซึ่งการดำเนินงานซ้ำซ้อนกันไม่เป็นระบบระเบียบ

ที่มา: ยศพร จันทองจีน และศราวุฒิ ปิ่นทอง (2565)

ปัญหาสุนัขจรจัดในเขตเมืองขนาดใหญ่ อย่างเช่น “เมืองมหานคร” โดยทวิดา กมลเวชช รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กล่าวในบันทึกความร่วมมือกับมูลนิธิสุนัขในซอย หรือ Soi Dogs หากต้องการความช่วยเหลือจากกลุ่มอื่นในการจัดการและดูแลสำหรับสัตว์จรจัดหลายฝ่ายจำเป็นต้องหารือเกี่ยวกับขั้นตอนการทำงานเพราะปัญหาสุนัขและแมวมีความซับซ้อน สัตว์จรจัดเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและเราก็ต้องคำนึงถึงด้วยชุมชนโดยรอบ เมื่อกล่าวโดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบทุกอย่างตั้งแต่การคมนาคม การรักษาความปลอดภัย ที่อยู่อาศัยน่าอยู่ ไปจนถึงสิ่งแวดล้อม ได้แก่ สุขภาพสัตว์ ด้วยจำนวนสัตว์จรจัดมีจำนวนมากในเมืองหลวง การกำหนดนโยบายการจัดการสัตว์จรจัดเฉพาะสำหรับกรุงเทพมหานคร ได้แต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือ ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานและ

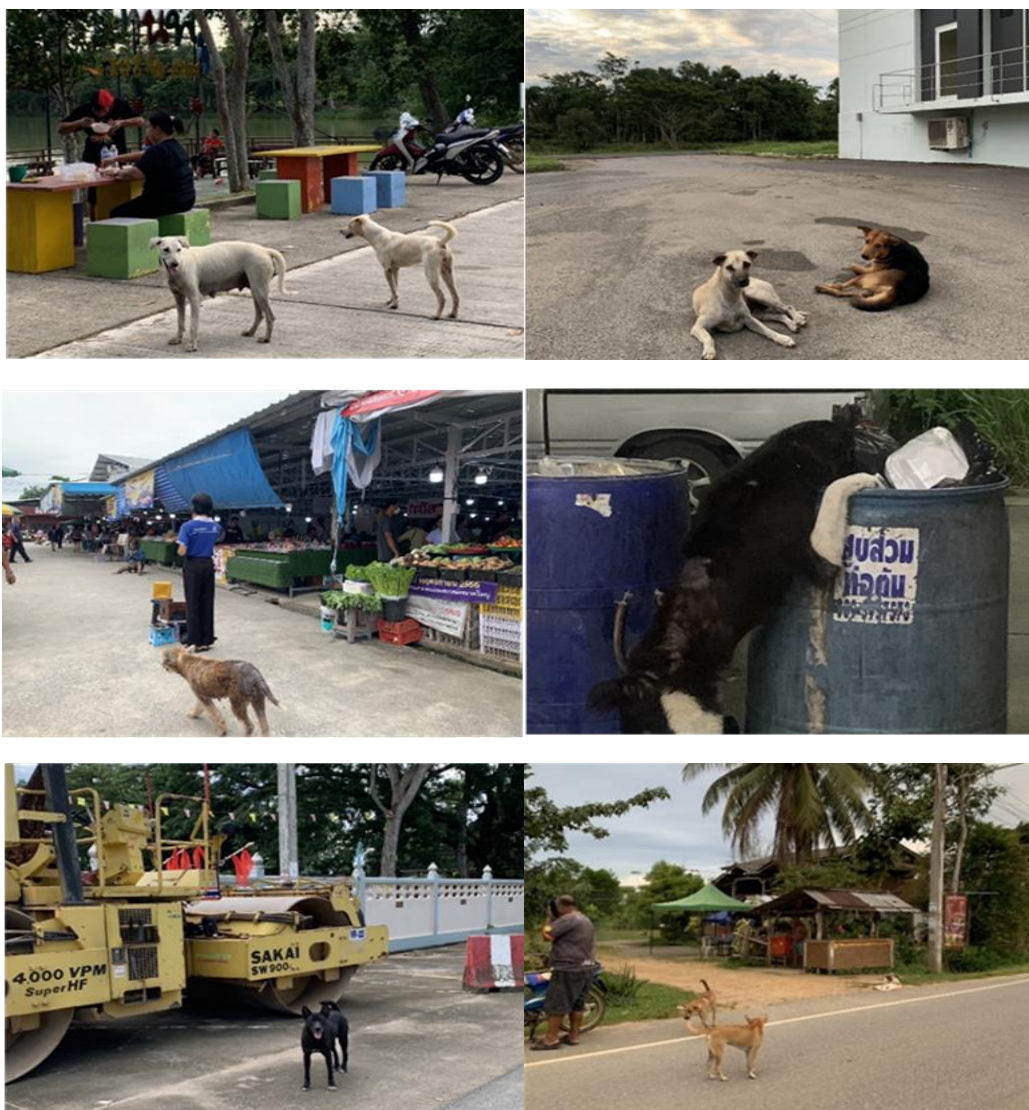
คณะกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสัตว์แพทย์ของกรุงเทพมหานคร และมูลนิธิสุนัขในซอย อีกทั้ง กทม. ดำเนินโครงการ CNVR ในกรุงเทพฯ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 โดยทำหมันและฉีดวัคซีนให้กับสัตว์มากกว่าครึ่งล้านตัว โดยความร่วมมือกับเครือข่าย DogsTrust Dogs: Rehoming & Dog Rescue Charity ทั่วโลก เป็นเรื่องดีที่ความพยายามเหล่านี้ได้รับการยอมรับ ที่สำคัญต้องอาศัยความร่วมมือในงานเหล่านี้ (Soi Dog, 2023, p. 17)

นอกจากมูลนิธิสุนัขในซอย (Soi Dog) แล้วยังมีหน่วยงานภาคประชาสังคมที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับสุนัขจรจัดจำนวน 10 หน่วยงาน ได้แก่ มูลนิธิช่วยสัตว์เกาสมุย ศูนย์อภิบาลสัตว์เกาพะงัน กลุ่มPic-A-Pet4Home บ้านพักพิงสัตว์จรจัดเพื่อรอรับผู้จะมาอุปการะ มูลนิธิบ้านสงเคราะห์สัตว์พิการ ศูนย์สุนัขห้วยยาง สมาคมป้องกันการทารุณสัตว์แห่งประเทศไทย ชมรมบ้านรักสัตว์ ศูนย์การเรียนรู้ล้านนาดีอก ชมรมวางแผนครอบครัว และส่งเสริมสวัสดิภาพสุนัข และสมาคมป้องกันการทารุณสัตว์แห่งประเทศไทย เป็นต้น ทั้งนี้พบว่าประเทศไทยได้มีความร่วมมือกับหน่วยงานช่วยเหลือสัตว์จากทั่วโลกได้ลงนามรับรองความร่วมมือ อาทิ สมาคมสัตวแพทย์โลก (World Veterinary Association) และสมาคมพิทักษ์สัตว์แห่งโลก (World Animal Protection) อีกด้วย

ทั้งนี้ ปัญหาที่ซับซ้อนเมื่อมองในฐานะผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน ปัญหาสุนัขจรจัดเป็นปัญหาที่ผนวกหลายปัญหาเข้าด้วยกัน มีความซับซ้อนในการบริหารจัดการ ตัวอย่างเช่น ในกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองขนาดใหญ่ มีปัญหาประชากรสุนัขจรจัดหรือสุนัขไร้บ้าน ประชาชนมีความต้องการให้กรุงเทพฯ ปลอดจากสุนัขจรจัด (รวมถึงแมวจรจัด) แต่ปัญหานี้มีความซับซ้อน เช่น ปัญหาผลกระทบจากโรค COVID-19 เกิดวิกฤตสัตว์เลี้ยงลูกทอดทิ้ง มีสุนัขและแมวเร่ร่อนไร้บ้านเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะในพื้นที่กรุงเทพฯ หรือปริมณฑล นับว่าเป็นการสะท้อนถึงปัญหาของเมือง (ทวีดา กมลเวชช, 2565, น. 1) อีกทั้งงานของ เบญจมาศ สุนนทะนาม และหัชชากร วงศ์สายัณห์ (2561) ได้ศึกษาปัญหาและผลกระทบจากสุนัขจรจัดในกรุงเทพฯ พบว่า สุนัขจรจัดในกรุงเทพมหานคร มีการเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อยๆ ก่อให้เกิดปัญหาที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนในสังคม สภาพแวดล้อมและสาธารณสุข แต่จากการศึกษาพบว่า สุนัขจรจัดเป็นเพื่อนมนุษย์ควรถูกเอาใจใส่ดูแล ส่วนปัญหาเกิดจากสาเหตุเจ้าของสุนัขขาดจิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อสังคม และเชื่อว่าปัญหาสุนัขจรจัดเป็นปัญหาของคนเมืองทุกคนซึ่งทุกคนต้องร่วมรับผิดชอบกับหน่วยงานต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร

จากประเด็นดังกล่าวข้างต้น ปัญหาที่ซับซ้อนในการบริหารจัดการสุนัขจรจัดหรือสุนัขไร้บ้านส่งผลกระทบในลักษณะเดียวกับพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นเมือง เช่น เทศบาลเมืองเทศบาลนคร ที่อยู่ในต่างจังหวัดด้วยเช่นกัน ตัวอย่างเช่น เทศบาลเมืองบ้านพรุ อำเภอนาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ดังแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 สุนัขจรจัดในพื้นที่ต่างๆ ของเทศบาลเมืองบ้านพรุ อำเภอกาบังใหญ่ จังหวัดสงขลา



ที่มา: ถ่ายภาพโดยผู้วิจัย เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2567

2.2 ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ทักษะคุณภาพ และสุขอนามัย

สุนัขจรจัดไม่เพียงก่อให้เกิดปัญหาด้านสังคม แต่ยังก่อให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ทักษะคุณภาพ และสุขอนามัยตามมาอีกมากมาย ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ทศนิยมภาพ และสุขอนามัยที่เกิดจากสุนัขจรจัด

สุนัขจรจัด	คน	ชุมชน/สถานที่	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และสุขอนามัย	สุนัขจรจัด อาศัยตามที่สาธารณะมีคนให้อาหารบ้าง แต่ไม่มีความสัมพันธ์กับคนทั่วไป บางส่วนอาจถูกผู้คนทำร้ายจนมีนิสัยก้าวร้าว บางตัวหวาดกลัวหรือบาดเจ็บสาหัส ไม่สามารถฉีดวัคซีน ผ่าตัดทำหมัน	ปัญหาด้านมลภาวะ และอุบัติเหตุ มลภาวะทางเสียงเท่า หอน ผลกระทบด้าน สิ่งแวดล้อมจากการสร้าง สิ่งปลูกสร้าง การค้ายขยะ รวมถึงความเสี่ยงในการ เกิดอุบัติเหตุ เช่น สุนัขวิ่ง ตัดหน้ารถหรือการนอน ไม่เป็นที่ ที่อาจเป็น อันตรายต่อคนและสุนัข จรจัดด้วยตัวเอง	หน่วยงานภาครัฐ เอกชน และมูลนิธิที่เกี่ยวข้อง จับเข้าศูนย์พักพิงฯ กรณีที่มี การร้องเรียนจากคนใน ชุมชน
สุนัขจรจัดที่เป็นโรคพิษสุนัขบ้าก่อให้เกิดอันตรายด้านสุขภาวะอนามัยต่อคนและสภาพแวดล้อม	สุนัขที่จรจัดตามชุมชนมีคนให้อาหารดูแลบ้าง มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับคน ส่วนใหญ่คนดูแลสามารถจับและพาฉีดวัคซีนทำหมันได้	ปัญหาด้านสุขอนามัย สุนัขจรจัดถูกมองว่าเป็น พาหะทำให้เกิดโรค ระบาด โดยเฉพาะโรคพิษ สุนัขบ้า	หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่วน หนึ่งได้รับบริจาคเงินและ สิ่งของที่เป็นค่าเงิน จาก ผู้มีจิตเมตตาและกลุ่ม จิตอาสา
สุนัขไร้บ้านทำให้เกิดทัศนียภาพที่ไม่สวยงามต่อผู้พบเห็น	สุนัขชุมชน หรือสุนัขที่ จรจัดที่คนในชุมชนให้การ ยอมรับ และมีอาสาสมัคร ในชุมชนช่วยกันดูแลเรื่อง ความเป็นอยู่ อาหารและ สุขภาพ สวัสดิภาพ	ปัญหาด้านทัศนียภาพ ในแหล่งชุมชน คุณภาพ ชีวิตไม่ได้รับการดูแลของ สุนัขจรจัด	ผู้ที่ได้รับผลกระทบจาก สุนัขจรจัด มักเลือกติดต่อ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยคาดหวังให้หน่วยงาน ดำเนินการจับสุนัขจรจัด เข้าศูนย์พักพิงฯ เพื่อตัด ปัญหา

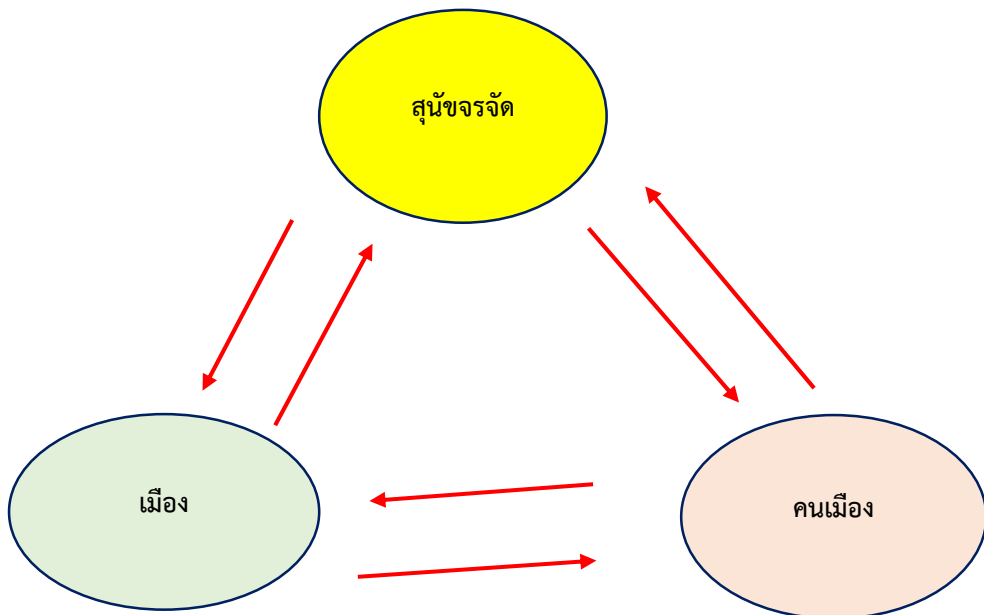
ที่มา: ยศพร จันทองเงิน และศราวดี ปิ่นทอง (2565)

งานของ พนมพร แสนประเสริฐ (2563) เสนอมุมมองสาเหตุสำคัญของการปัญหาสัตว์จรจัดเป็นปัญหาระดับสังคม ทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม สาธารณสุข และความขัดแย้งต่างๆ อันเกิดจากเหตุที่มนุษย์ในสังคมไทย ด้วยการนำมุมมองเชิงปรัชญาเพื่อทำความเข้าใจเบื้องต้นพบว่า เกิดจากเหตุที่มนุษย์ในสังคมไทยมีแนวคิดในการให้คุณค่าของสัตว์ในแบบของประโยชน์นิยม คือมีการเลี้ยงสัตว์ในแบบที่เห็นว่าสัตว์เป็นทรัพย์สิน และทอดทิ้งสัตว์ในกรณีที่สัตว์หรือทรัพย์สินนั้นไม่ได้ให้ประโยชน์ต่อเจ้าของแล้ว และการแก้ปัญหาสัตว์จรจัดที่ผ่านมาเป็น

การแก้ที่ปลายเหตุคือ มีการรับเลี้ยงสัตว์จรจัดหรือการกำจัดทิ้ง ซึ่งหากไม่ได้รับการแก้ไขที่ต้นเหตุ นั่นคือความคิดความเชื่อของคนในสังคม ก็เกิดปัญหาสัตว์จรจัดนี้ไม่จบสิ้น จะเป็น การดีหากจะมีแนวทางการปรับทัศนคติเกี่ยวกับแนวคิดว่าให้คุณค่าที่มีต่อสัตว์ต่อไป

อีกทั้งปัญหาซึ่งมีข้อมูลแสดงเชิงประจักษ์โดย Saree et al. (2024) ประเมินผลกระทบของการให้อาหารสุนัขจรจัดต่อสุนัขจรจัดชุมชนในพื้นที่เมืองในจังหวัดสงขลา พบว่า กลุ่มตัวอย่างจำนวน 168 คน มีจำนวน 137 คน (ร้อยละ 81.5) รายงานว่าได้รับผลกระทบด้านลบจากปัญหาเกิดจากสุนัขจรจัด ปัญหาที่พบบ่อยที่สุดคือการกำจัดขยะ (ร้อยละ 62.5) ซึ่งส่วนใหญ่เกิดขึ้นระหว่างเวลา 18.00 น. ถึงเที่ยงคืน การให้อาหารสุนัขจรจัดมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญกับปัญหาเกี่ยวกับสุนัขจรจัด (odds ratio [OR]=3.94 โดยมีช่วงความเชื่อมั่นร้อยละ 95) สรุปผลวิจัยได้ว่า การจัดหาอาหารให้สุนัขจรจัดทำให้เกิดปัญหาและถือเป็นสิ่งต้องห้ามตามกฎหมายด้วย เป็นสิ่งสำคัญสำหรับสื่อผู้นำชุมชนและกลุ่มผู้มีอิทธิพลอื่นๆ เพื่อสร้างความตระหนักรู้และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างชุมชนแก้ไขปัญหานี้ ผลวิจัยยังชี้ให้เห็นอีกว่า สุนัขจรจัดกินอาหารจากการทิ้งขยะ กินอาหารที่มีสารอาหารจากถังขยะ และปัญหาเสียงของสุนัขที่ส่งผลกระทบต่อคนในช่วงเวลากลางคืนอีกด้วย

แผนภาพที่ 2 แสดงความสัมพันธ์การศึกษาสุนัขเลี้ยงปล่อยและสุนัขจรจัด ปัญหา กับเมือง และคนเมือง



ที่มา: สังเคราะห์โดยผู้วิจัย

3. ระบบและกลไกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสุนัขจรจัด

จากการศึกษามาตรการในการควบคุมดูแลสุนัขในต่างประเทศ (เบญจมาศ สุนนทะนาม และหัชชากร วงศ์สายัณห์, 2561; ยศนันท์ ปานาภรณ์, 2562; ยศนันท์ ปานาภรณ์ และวัชรชัย จิรจินดากุล, 2563) สามารถอธิบายได้ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 แสดงตัวอย่างมาตรการควบคุมดูแลสุนัขในต่างประเทศ

ตัวอย่างประเทศ	มาตรการด้านสุนัข
ชิคาโก รัฐอิลลินอยส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา	1) การจัดการสุนัขจรจัดในชุมชนเมืองของต้นแบบของเมืองชิคาโก รัฐอิลลินอยส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสุนัขจรจัดที่มีความจริงจัง เข้มงวด โดยสุนัขทุกตัวต้องผ่านการจดทะเบียนสุนัข ผังไมโครชิพซื้อประกัน รวมทั้งการพาสุนัขไปเดินเล่นเพื่อให้สุนัขทุกตัวที่จดทะเบียนมีสุขภาพกายและจิตใจที่ดี มีสถานที่พักผ่อนให้แก่สุนัข โดยเฉพาะ และเมื่อสุนัขสร้างปัญหา จะมีมาตรการลงโทษเจ้าของสุนัข 2) มีการจัดการกับสุนัขที่ไม่มีเจ้าของด้วยวิธีการเด็ดขาด
ประเทศนิวซีแลนด์	1) กฎหมายเพื่อเตรียมการที่ดีต่อการดูแลและควบคุมสุนัขให้มีการจดทะเบียนสุนัข การกำหนดประเภทสุนัขอันตราย และสุนัขที่มีความเสี่ยงว่าก่ออันตราย 2) กำหนดภาระหน้าที่ของเจ้าของสุนัข อันอาจจะต้องรับผิดชอบต่อความเดือดร้อน รำคาญ และความเสียหายจากสุนัข และดำเนินการเพื่อความปลอดภัยของสุนัข 3) เจ้าของสุนัขดำเนินการสุนัขให้อยู่ในความควบคุม หากอยู่ในที่สาธารณะหรือทางส่วนบุคคล เมื่อถูกเจ้าหน้าที่จับได้ ต้องระวางโทษปรับ 4) หากสุนัขทำร้ายคนหรือสัตว์อื่น ผู้ที่พบเห็นอาจเข้าจับหรือทำลายสุนัขได้ และเจ้าของสุนัขระวางโทษปรับ
ประเทศญี่ปุ่น	1) มาตรการของประเทศญี่ปุ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการให้ประชาชนได้ตระหนักถึงสิทธิและการอยู่ร่วมกันกับมนุษย์อย่างปกติสุข ด้านการป้องกัน กำหนดให้ผู้ตัดสินใจเลี้ยงสัตว์ต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดสวัสดิภาพสุนัข 2) กรณีพบสุนัขจรจัด ผู้พบจะต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ดำเนินการเก็บสัตว์ทันที 3) คนทำทารุณกรรมสัตว์หรือทำร้ายสัตว์ต้องระวางโทษทั้งปรับและจำคุก

ที่มา: เบญจมาศ สุนนทะนาม และหัชชากร วงศ์สายัณห์ (2561); ยศนันท์ ปานาภรณ์ (2562); ยศนันท์ ปานาภรณ์ และวัชรชัย จิรจินดากุล (2563)

สำหรับมาตรการในประเทศไทยจะเห็นว่ามีความหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องจำนวนมากที่ระบุเกี่ยวกับการจัดการดูแลสุนัขจรจัด มีหน่วยงานที่รับผิดชอบแยกส่วนกัน ดังที่ผู้วิจัยเสนอตารางแสดงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการจัดการสุนัขเลี้ยงปล่อย

และสุนัขจรจัดซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องมีอำนาจหน้าที่บังคับใช้ ดังตารางที่ 4 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4 แสดงกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการจัดการดูแลสุนัขจรจัดในประเทศไทย

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง	เนื้อหาหรือประเด็นเกี่ยวกับสุนัขจรจัด
1) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และกฎกระทรวง พ.ศ. 2541 2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542	ส่วนราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการหลายประการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า ซึ่งเป็นโรคติดต่อตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่ออีกด้วย
พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535	ระบุเนื้อหาและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการโรคพิษสุนัขบ้า
พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 29 และมาตรา 30	1) กำหนดให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของพื้นที่เป็นเขตควบคุม การเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ อาจกำหนดเป็นเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทโดยเด็ดขาดหรือไม่เกินจำนวนที่กำหนด 2) กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพบสัตว์โดยไม่ปรากฏเจ้าของในที่สาธารณะ อันเป็นการฝ่าฝืน มาตรา 29 เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจกักสัตว์อย่างน้อย 30 วัน เพื่อรอผู้มารับ หากไม่มีผู้มารับ เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถขายทอดตลาดหรือทำลายได้ตามสมควร 3) หากมีผู้ฝ่าฝืน ตามมาตรา 29 และ 30 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท
พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557	การเลี้ยงดู การขนส่ง การนำสัตว์ไปใช้งานหรือการนำสัตว์แสดงต้องไม่เป็นการทารุณกรรมสัตว์ และสัตว์ได้รับการคุ้มครองตามธรรมชาติของสัตว์อย่างเหมาะสม
เทศบัญญัติและข้อบัญญัติท้องถิ่น	อปท. จัดทำข้อบัญญัติ เทศบัญญัติท้องถิ่น เรื่องควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์
1) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการจัดสวัสดิภาพสัตว์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2562	ออกมาตรการสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการทารุณกรรมและจัดสวัสดิภาพสัตว์ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดสวัสดิภาพสัตว์ที่อยู่ใน

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง	เนื้อหาหรือประเด็นเกี่ยวกับสุนัขจรจัด
2) ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) ระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการจัดสวัสดิภาพสัตว์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2562	ความรับผิดชอบ โดยจัดการอย่างเป็นระบบ เพื่อให้สัตว์มีความเป็นอยู่ในสภาวะที่เหมาะสม มีสุขภาพอนามัยที่ดี มีอาหาร และน้ำอย่างเพียงพอ ตลอดจนมีที่อยู่อาศัย (สถานสงเคราะห์สัตว์)
ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการจัดสวัสดิภาพสัตว์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ซึ่งมีผลบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562	กำหนดค่านิยาม สัตว์ การจัดสวัสดิภาพสัตว์ สถานสงเคราะห์สัตว์ และสถานสงเคราะห์สัตว์จึงเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาสัตว์ที่ถูกทอดทิ้งในที่สาธารณะ ซึ่งการจัดตั้งสถานสงเคราะห์สัตว์ในปัจจุบันต้องประกอบไปด้วยปัจจัยสำคัญในการจัดตั้งเป็นสถานสงเคราะห์สัตว์ เช่น พื้นที่ในการจัดตั้ง โรงเรือนหรือที่กักสัตว์ บุคลากรสำหรับดูแลสัตว์ ค่าใช้จ่ายในการกักกันสัตว์และการจัดสวัสดิภาพสัตว์ เป็นต้น
	1) กำหนดให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของพื้นที่เป็นเขตควบคุม การเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ อาจกำหนดเป็นเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทโดยเด็ดขาดหรือไม่เกินจำนวนที่กำหนด 2) กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพบสัตว์โดยไม่ปรากฏเจ้าของในที่สาธารณะ อันเป็นการฝ่าฝืน มาตรา 29 เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจกักสัตว์อย่างน้อย 30 วัน เพื่อรอผู้มารับ หากไม่มีผู้มารับ เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถขายทอดตลาดหรือทำลายได้ตามสมควร 3) หากมีผู้ฝ่าฝืน ตามมาตรา 29 และ 30 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลสรุปจากระบบและกลไกกฎหมายที่เกี่ยวข้องจาก “คู่มือการบริหารจัดการสงเคราะห์สัตว์” (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2562)

จากตารางข้อกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการจัดการดูแลสุนัขจรจัดในประเทศไทยพบว่า เป็นภารกิจสาธารณะที่มีทั้งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และระเบียบอื่น หน้าที่จะ

เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก สารจะเป็นการทำหน้าที่จะเป็นด้านการจัดการดูแล การป้องกัน รวมถึงสวัสดิภาพของสุนัขจรจัด อีกทั้งมีหลักการที่ปรากฏไม่แตกต่างกับมาตรการ ควบคุมดูแลสุนัขในต่างประเทศ

การศึกษามาตรการทางกฎหมาย ได้แก่ งานของสง่า อัครปรีดี (2562, อ้างถึงใน ธนากร คำภีมาบุตร, 2565) ศึกษามาตรการที่ใช้ในการแก้ปัญหาสุนัขจรจัดในรัฐนิวเซาท์เวลส์ โดยมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการเลี้ยงสัตว์และสวัสดิภาพของสัตว์เลี้ยง ได้แก่ กฎหมายป้องกันการทารุณกรรมสัตว์ และกฎหมาย สัตว์เลี้ยงไว้เป็นเพื่อน โดยมาตรการ ที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัด มีดังนี้

- (1) การฝังไมโครชิปสุนัข และการขึ้นทะเบียนสุนัข
- (2) สถานกักสัตว์ของท้องถิ่น รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลียมีกฎหมาย กำหนดให้ เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นพบสัตว์ที่ถูกทอดทิ้ง หรือพลัดหลงกับเจ้าของ เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นจะนำสัตว์นั้นส่งคืนให้กับเจ้าของหรือส่งไปยังสถานที่ที่กำหนดไว้
- (3) มาตรการสำหรับสัตว์เลี้ยงก่อความเดือดร้อนรำคาญ หน่วยงานราชการของ รัฐนิวเซาท์เวลส์ สามารถดำเนินการสอบสวนเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาเสียงเห่าหอนรบกวน ของสุนัขได้

หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบพบว่ามีปัญหาตามการร้องเรียน เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นจะสั่งให้เจ้าของสุนัขป้องกันไม่ให้สุนัขก่อความเดือดร้อนรำคาญขึ้นอีก ภายในระยะเวลา ที่กำหนด หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นพบว่าเจ้าของสุนัขไม่สามารถปฏิบัติตามได้ จะออกคำสั่ง ให้สุนัขนั้นเป็นสุนัขที่ก่อความเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งคำสั่งดังกล่าวจะทำให้เจ้าของสุนัขต้องระงับ มิให้สุนัขก่อความเดือดร้อนรำคาญขึ้นอีก มิเช่นนั้นจะได้รับโทษปรับ

ส่วนงานของงานของยศนันท์ ปานาภรณ์ (2562) ได้ศึกษามาตรการกฎหมายในการ จัดการปัญหาสุนัขจรจัดในประเทศไทย กรณีบทบาทของผู้ประกอบการเพื่อจำหน่ายสุนัข พบว่า สาเหตุหนึ่งของปัญหาสุนัขจรจัดที่เกิดขึ้นในประเทศไทยส่วนหนึ่งมาจากปัญหามาจาก ผู้ประกอบกิจการ ผู้ประกอบการต้องมีและมีการจัดสวัสดิภาพที่ดีแก่สุนัขในสถานประกอบการ และชี้ว่าปัญหาการทิ้งสุนัขของสถานประกอบการ เนื่องจากไม่สามารถจำหน่ายได้หมด ซึ่งส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของสุนัขจรจัดอีกด้วย งานนี้ได้สะท้อนถึงปัญหาที่มาจาก สถานประกอบการ และควรมีมาตรการแก้ไขปัญหามาจากสถานประกอบการจำหน่ายสุนัข

งานของเชิดพงศ์ จินดาสุวรรณ และสิริินาฏ เพ็ชรรัตนมณี (2566) ได้เสนอถึงปัญหา การขาดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมสัตว์เลี้ยง ทำให้เกิดการปล่อยปละละเลยจนนำไปสู่ การเกิดสุนัขจร เป็นปัญหาให้ที่กระทบต่อประชาชนทุกคนเป็นวงกว้าง ความรับผิดชอบในการ ดูแลสุนัขที่ตัวเองเป็นเจ้าของ

ข้อจำกัดในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายจากความสับสนความเมตตาตาม อุนิสัยของคนไทยในการเลี้ยงดูหรือสงเคราะห์สุนัขจรจัดตามข้างทางแม้ตนไม่ได้เป็นเจ้าของ ก็ตาม ดังนั้น จึงทำให้สุนัขจรจัดมีจำนวนเพิ่มขึ้นมาก การที่คนไทยนั้นมีจิตใจที่เมตตาหรือ เรียกว่าเป็นเมืองพุทธนั้น จึงไม่สามารถที่จะกำจัดหรือทำลายสุนัขได้ เพราะขัดกับศีลธรรมอันดี

ของคนไทย อีกทั้งยังมีกฎหมายห้ามทารุณกรรมสัตว์ ยิ่งทำให้ไม่มีใครกล้าทำอะไรต่อสุนัขจรจัด ซึ่งเป็นการแสดงออกถึงการล้าหลังศีลธรรมอันดีที่ร่วมด้วยความเมตตาสงสาร

ประเทศไทยขาดมาตรการทางกฎหมายเฉพาะด้าน แตกต่างกับประเทศที่มีมาตรการทางกฎหมายเป็นการเฉพาะ ทำให้การแก้ปัญหาไม่ไปในทิศทางเดียวกัน ขาดประสิทธิภาพ เมื่อสัตว์เลี้ยง ก่อความเดือดร้อน ไม่มีเจ้าของแสดงตัวรับผิดชอบ บางครั้งพิสูจน์ตัวบุคคล ผู้เป็นเจ้าของไม่ได้ ยิ่งไปกว่านั้นผู้ที่เลี้ยงสุนัขขาดความรับผิดชอบ เช่น ไม่คุมกำเนิด เมื่อเลี้ยงไม่ไหวก็ทิ้งให้เป็นภาระสังคม

ด้านการเสนอมาตรการทางกฎหมาย งานของสุทธาวรรณ บุญวงศ์ (2561) ศึกษาและมีข้อเสนอด้วยมาตรการการจัดเก็บภาษี ซึ่งในต่างประเทศได้มีการนำมาตรการทางด้านรายได้สาธารณะมาใช้แก้ปัญหาสุนัขจรจัด เช่น ในกรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ มีการใช้มาตรการทางรายได้สาธารณะประเภทภาษีจัดเก็บจากการครอบครองสุนัขจากประชาชน และนครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการใช้มาตรการทางรายได้สาธารณะประเภทค่าธรรมเนียมโดยจัดเก็บจากการครอบครองสุนัขเช่นกัน เป็นการนำมาตรการทางรายได้สาธารณะมาใช้เพื่อแก้ปัญหาสุนัขจรจัดสามารถตอบสนองต่อปัญหาได้ดีกว่ามาตรการประเภทอื่นๆ ดังนั้น บทความนี้จึงเสนอหากประเทศไทยนำมาตรการทางรายได้สาธารณะโดยเฉพาะรายได้ประเภทภาษีมาใช้ในการแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เช่นเดียวกับงานของกุลอร เต็งสุวรรณ (2565) ศึกษามาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียมการแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัดในประเทศไทย งานนี้เสนอปัญหากฎหมายที่บังคับใช้ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการเลี้ยงสัตว์ของประชาชน เป็นผลให้ไม่สามารถควบคุมการเลี้ยงสัตว์อย่างสุนัขได้ และไม่มีมาตรการเชิงป้องกันและแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัดอย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อเปรียบเทียบกฎหมายควบคุมการเลี้ยงสุนัขในต่างประเทศ พบว่า มีการนำมาตรการทางภาษีมาใช้ในการจัดเก็บสำหรับการเลี้ยงสุนัข ได้แก่ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศสวีเดน ส่วนประเทศที่นำมาตรการค่าธรรมเนียมมาใช้สำหรับจัดเก็บการเลี้ยงสุนัข คือ ประเทศนิวซีแลนด์ โดยทั้งสามประเทศนี้ใช้มาตรการทางการคลังควบคู่ไปกับมาตรการทางทะเบียน และมาตรการอื่นๆ ประกอบกัน เพื่อควบคุมการเลี้ยงสุนัขและป้องกันการทอดทิ้งสุนัข ทั้งนี้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจบังคับใช้ตามกฎหมาย จึงเสนอว่าสามารถนำมาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียมมาปรับใช้ให้เข้ากับสภาพปัญหาสัตว์จรจัดในประเทศไทยได้ โดยให้มีการขึ้นทะเบียนสัตว์เลี้ยง โดยรวมถึงสัตว์จรจัดด้วย ให้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับการเลี้ยงสัตว์และนำมาตรการจูงใจทางภาษีสมาชิกเพื่อจูงใจทางภาษีแก่ผู้รับเลี้ยงสัตว์จรจัด

อีกทั้งงานของ Lane, McNicholas, and Collis (1998) กฎหมายการจัดการสัตว์ในเมืองของออสเตรเลียกำหนดเงื่อนไขในการเป็นเจ้าของและอยู่ร่วมกับสุนัข ดำเนินการจากความต้องการที่รับรู้เพื่อให้สมาชิกในชุมชนสามารถเข้าถึงสถานที่สาธารณะโดยไม่มีปัญหากับสุนัขหรือพฤติกรรมที่น่ารำคาญของสุนัข ทั้งยังชี้ให้เห็นแง่มุมเชิงบวกที่สำคัญเกี่ยวกับ

การเลี้ยงสุนัข (เช่น สุขภาพ ความสุข มิตรภาพ เศรษฐกิจของสัตว์เลี้ยง) ที่ถูกละเลยในแนวทางดั้งเดิมในการจัดการสัตว์ในเมือง แต่อย่างไรก็ตาม ยังคงมีความขัดแย้งเกิดขึ้นกับแนวทาง UAM เนื่องจากแนวทางนี้ห้ามไม่ให้สุนัขเดินออกก้นกลางและอยู่ร่วมกับชุมชน แนวทางนี้มีแนวโน้มที่จะส่งผลต่อพฤติกรรมของสุนัข ดังนั้นเพื่อแก้ไขความขัดแย้ง โดยใช้กระบวนการตัดสินใจสำหรับการจัดการสุนัข ด้วยตัวแบบธุรกิจเพื่อสังคมเพื่อจัดการปัญหาการจัดการสัตว์ในเมืองได้ดียิ่งขึ้น

4. การจัดการสุนัขเลี้ยงปล่อยและสุนัขจรจัดชุมชนเมือง

สภาพปัญหาในชุมชนเมืองช่วงหลังจากการแพร่ระบาดของโควิด การไม่สามารถทำงานได้เกิดการอพยพย้ายถิ่นของแรงงาน สุนัขจรจัดเลี้ยงถูกทิ้งขว้าง และมีสุนัขที่เพิ่มขึ้นจากการผสมพันธุ์ สิ่งที่น่าเป็นห่วงคือสัตว์เลี้ยงเหล่านี้ส่วนใหญ่ มักไม่ได้รับการรับวัคซีนโรคพิษสุนัขบ้า ซึ่งอาจเป็นพาหะของโรคพิษสุนัขบ้าที่ไม่มีทางรักษา และผู้ติดเชื้อจะเสียชีวิตทุกราย (มูลนิธิสุนัขในซอย ซอยด็อก, 2564) ชุมชนเมืองกลายเป็นพื้นที่ที่ได้รับความสนใจต่อการแก้ปัญหาสุนัขจรจัดด้วยการเสนอแนวทางเลือก โดยยศพร จันทองเงิน และศราวดี ปิ่นทอง (2565) ศึกษาการแก้ปัญหาสุนัขจรจัดในพื้นที่เขตชุมชนเมืองด้วยการออกแบบสถาปัตยกรรมขนาดเล็กให้เป็นที่พักพิงชั่วคราวสำหรับสุนัขจรจัด สามารถหลบแดดหลบฝน เป็นที่กินอาหารให้กับสุนัขจรจัดในพื้นที่ และต้องการเป็นจุดสังเกตในพื้นที่ของหน่วยงานจัดการสุนัขจรจัด ผลลัพธ์คือสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้ชุมชนเมือง อีกทั้งสร้างสวัสดิภาพที่ดีให้กับสุนัขและคนอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข และสร้างการกระตุ้นให้ผู้คนตระหนักรู้ถึงปัญหาสุนัขจรจัดของเมืองและลดความขัดแย้งระหว่างสุนัขจรจัดกับผู้คนได้

งานข้างต้นนี้ได้มีคุณูปการด้านสังคมอย่างยิ่ง ด้วยการจัดกิจกรรมสร้างความเข้าใจและตระหนักเกี่ยวกับปัญหาสุนัขจรจัด ถือเป็นการยกระดับสวัสดิภาพของสุนัข กิจกรรมนี้เพิ่มคุณค่าในทางสุนทรียศาสตร์ทางศิลปะให้กับคนในพื้นที่เป็น Art space สามารถต่อยอดสู่งานศิลปะ โน้มน้าวจิตใจและขยายการรับรู้ต่อปัญหาสุนัขจรจัดสู่กลุ่มเป้าหมายที่กว้างขึ้น และร่วมกันแก้ปัญหาสุนัขจรจัดเพื่อลดปัญหาสุนัขจรจัด

ความสนใจของสุนัขจรจัดกับเมือง ขยายจุดสนใจไปสู่สุนัขที่มีเจ้าของแต่เป็นการเลี้ยงในลักษณะปล่อยอิสระบางช่วงเวลา จะเห็นว่าในงานพัชรินทร์ สิริสุนทร, วัชรุณี ชื้อสัตย์, ศุภกร ทองยวน และธนู ภิญโญภูมินทร์ (2563) ศึกษาแผนชุมชนเพื่อการจัดการสุนัขเลี้ยงและสุนัขจรจัด ในเขตชุมชนเมือง กรณีศึกษาเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ จังหวัดเพชรบูรณ์ งานศึกษาชุมชนและผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาร่วมแก้ปัญหาเลี้ยงสุนัขแบบปล่อยกับสุนัขจรจัด ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปฏิบัติการ พบว่า ปัญหาสุนัขจรจัดแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับแรก ระดับปัจเจกบุคคล คือ 1) ปัญหาการขาดจิตสำนึกสาธารณะ 2) ขาดการลงมือปฏิบัติอย่างจริงจังเพื่อแก้ปัญหา 3) ขาดความรู้สึกร่วมกันในการมีส่วนร่วมแก้ปัญหา 4) ด้านความต้องการและความเดือดร้อนของปัจเจกบุคคล ได้แก่ ประเด็นโรคพิษสุนัขบ้า อุบัติเหตุจากสุนัขกัด ความเดือดร้อนรำคาญจากเสียงและกลิ่นที่เกิดจากของเสียจากสุนัข ระดับที่สอง ระดับองค์กร

ประกอบด้วย ช่องว่างและความซ้ำซ้อนของภารกิจ เพื่อขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ และระดับที่สาม ระดับโครงสร้าง จะเป็นประเด็นด้านนโยบายและกฎหมายเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ส่วนแผนงานชุมชนประกอบด้วยกลยุทธ์สำคัญ 3 ประการ คือ 1) การประมาณการประชากรสุนัขเลี้ยง ปล่อยและสุนัขจรจัด 2) การพัฒนาระบบการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ การศึกษาวิจัย การทำหมัน ทำวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า และการขึ้นทะเบียนสุนัขทั้ง 3 ประเภท ได้แก่ สุนัขมีเจ้าของ สุนัขเลี้ยงปล่อย และสุนัขจรจัด และ 3) ระบบการบริหารจัดการแบบพัวพัน ได้แก่ การจัดทำธรรมนูญชุมชน การจัดตั้งชมรมหรือเครือข่ายจิตอาสา และโครงข่ายการสื่อสารแบบสายด่วนในเขตเทศบาลเมืองเพื่อการบริหารจัดการที่รวดเร็ว กรณีเกิดเหตุฉุกเฉิน

ส่วนแนวทางในพื้นที่ของเทศบาลนครสงขลา เทศบาลนครสงขลาดำเนินการเร่งแก้ปัญหาสุนัขจรจัดที่มีอยู่กว่า 3,000 ตัว โดยเน้นการควบคุมจำนวนสุนัข เตรียมสร้างศูนย์ฟื้นฟูสุขภาพสัตว์ครบวงจรแห่งแรกของจังหวัด ตัวอย่างในพื้นที่จังหวัดสงขลาด้านการแก้ไขปัญหาล้างและทำหมันสุนัขจรจัดบูรณาการความร่วมมือออกหน่วยบริการผ่าตัดทำหมันพร้อมฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าของเทศบาลนครสงขลา ร่วมกับสำนักงานปศุสัตว์จังหวัดสงขลาและปศุสัตว์อำเภอเมืองสงขลา ตลอดจนการสื่อสารรับข้อร้องเรียน (หาดใหญ่โพกัส, 2566)

ศิริรัตน์ เลิศวิรัชชัยนันท์ (2565) ศึกษาโครงการวางแผนและออกแบบศูนย์รวมคนรักสุนัขและแมว จังหวัดปทุมธานี ในพื้นที่วิจัยมีสภาพเป็นเมือง ซึ่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี มีปัญหาการแพร่พันธุ์สุนัขจรจัดจำนวนมาก องค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี ก็มีนโยบายที่เชื่อมโยงกับโครงการสัตว์ปลอดโรค คนปลอดภัยจากโรคพิษสุนัขบ้า จังหวัดปทุมธานีมีศูนย์ดูแลสุนัขและแมวมียหลายแห่งประมาณ 6 แห่ง มีการจัดพื้นที่ว่างเปล่าให้เป็นมากกว่าที่พักพิงของสัตว์เลี้ยงหรือที่ที่คนเข้ามาใช้งานธรรมดา โดยใช้พื้นที่ภูมิทัศน์เป็นตัวกลางในการเชื่อมต่อผู้คนให้เห็นถึงปัญหาและเกิดความเห็นอกเห็นใจต่อสัตว์ขึ้นมาบ้าง เพื่อลดปัญหาการทอดทิ้ง ซึ่งเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดสุนัขและแมวจรจัด

ทยาวิรุ ช่างบรรจง, ชันทอง วัฒนะประดิษฐ์ และพระมหาหรรษา ธมฺมหาโส (2563) ศึกษากรณี “วัด” ในอำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เสนอรูปแบบการบริหารจัดการสถานที่พักพิงสุนัขจรจัดต้นแบบในวัดตามหลักพุทธสันติวิธี พบว่า รูปแบบการบริหารจัดการสถานพักพิงสุนัขจรจัดต้นแบบโดยใช้หลักพุทธ สันติ ใช้หลักธรรม อริยสัจ 4 และมรรค 8 มาบูรณาการควบคู่กับบริหารจัดการตามแนวทางของกฎหมายและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องและเป็นแนวทางเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดด้วย

ประชากรสุนัขบ้านทั่วโลกอยู่ที่ประมาณประมาณ 700 ล้านตัว โดยประมาณร้อยละ 75 จัดว่าเป็น “การโรมมิ่งฟรี” ในกรณีที่สุนัขจรจัดมีความหนาแน่นสูงมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสุขภาพของประชาชน สวัสดิภาพสัตว์ และสัตว์ป่า แนวทางในการจัดการประชากรสุนัข ได้แก่ การคัดเลือก การควบคุมการเจริญพันธุ์ และการให้ที่พักพิง การทำ

ความเข้าใจประสิทธิผลของมาตรการแต่ละอย่างเป็นสิ่งสำคัญในการชี้แนะการจัดการประชากรสุนัขในอนาคต (Smith, Hartmann, Munteanu, Dalla Villa, Quinnell, Collins, 2019)

นอกจากนี้ Garcia, Calderón, and Ferreira (2012) พบว่า การจัดการสุนัขจรจัดในเขตเมืองเป็นปัญหาที่ซับซ้อน ซึ่งต้องใช้แนวทางหลายแง่มุม และกลยุทธ์ที่มีประสิทธิผล ได้แก่ การประมาณขนาดประชากรสุนัข การมีส่วนร่วมทางสังคม การริเริ่มด้านการศึกษากฎหมาย การจัดการสิ่งแวดล้อม การขึ้นทะเบียนสัตว์ การดูแลสุขภาพ และการควบคุมการสืบพันธุ์ และในประเทศต่างๆ ในยุโรปเผชิญกับปัญหาสุนัขจรจัดในระดับต่างๆ โดยยุโรปตอนใต้และบอลข่านประสบปัญหาที่ร้ายแรงกว่า จำเป็นต้องมีคำสั่งร่วมกันของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการควบคุมสุนัขจรจัด (Papavasili, Kontogeorgos, Mavrommati, Sossidou, & Chatzitheodoridis, 2024) ส่วนในอิตาลีมีข้อจำกัดในการรณรงค์ โดยที่มีทางเลือกในการจัดการ ได้แก่ การเลี้ยงสุนัขในกรง การรับฝากเลี้ยง

การสร้างแบบจำลองต้นทุนและผลประโยชน์ที่พิจารณาถึงสวัสดิภาพ ความรำคาญ และต้นทุน แสดงให้เห็นว่าการกำหนดเป้าหมายไปที่รูปแบบการเป็นเจ้าของสุนัข เช่น การทำหมันสุนัขเพื่อลดการสืบพันธุ์ การทอดทิ้งสุนัข ในขณะเดียวกันด้วยการเพิ่มการรับเลี้ยงสุนัข อาจให้ผลลัพธ์ที่การแก้ปัญหาสุนัขได้ดีขึ้น (Høgåsen, Er, Di Nardo, & Dalla Villa, 2013)

4.1 การบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมเป็นภาคีเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน

ในปี พ.ศ. 2562 กระทรวงมหาดไทย ได้ออกระเบียบงบประมาณ โดยแก้ไขปัญหาและข้อขัดข้องที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านวัคซีนและสถานพักพิงสุนัขจรจัด จึงทำให้ปัญหาเชิงนโยบายดังกล่าวบรรเทาลง สำหรับประเด็นปัญหาด้านยุทธศาสตร์ มีข้อเสนอจากชุมชนและภาคีเครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าควรเข้ามารับผิดชอบด้านการจัดการด้านสถานพักพิงชั่วคราวสุนัขจรจัด และจัดระบบการบริหารจัดการสุนัขเลี้ยงปล่อยและสุนัขจรจัดในเขตเมือง โดยพิจารณาหาผู้รับผิดชอบหลักพื้นที่ที่เหมาะสมแหล่งวัคซีนราคาประหยัด การทำหมัน และการดูแลหลังทำหมันอย่างต่อเนื่องจริงจัง (พัชรินทร์ สิริสุนทร, วัชรวิทย์ ชี้อัตย์, ศุภกร ทองยวน, และธนู ภิญโญภูมินทร์, 2563)

อีกทั้งมีกลไกการจัดทำบันทึกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อจัดการกับปัญหาของสุนัขจรจัดและโรคพิษสุนัขบ้าในเขตเมืองอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งการจัดอบรมเพื่อให้มีระบบการโค้ชทางสุขภาพระดับชุมชน (Community Health Coaching) แก่เจ้าอาวาสวัดในวัดที่พบว่ามีสุนัขเลี้ยงปล่อยอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก โดยนำแนวคิดของเทศบาลนครขอนแก่น เรื่อง“เข้าวัดอุ่นใจ ปลอดภัยจากโรคพิษสุนัขบ้า” มาประยุกต์ใช้ (พัชรินทร์ สิริสุนทร และคณะ, 2563)

การมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายจัดการปัญหาสุนัขจรจัดของชุมชนข้างต้น เช่นเดียวกับงานของ ชนิษฐา ชุสุข, สมพร คุณวิจิต, จิตราวดี ฐิตินันทร, และประวิช ขุนนิคม (2566) การเริ่มโครงการแก้ปัญหาสุนัขจรจัดในเทศบาลทุก ๆ มีการจัดทำแผนและเขียนโครงการ

เพิ่มศักยภาพดูแลและติดตามสุนัขจรจัดในพื้นที่เทศบาลกะทู้ จังหวัดภูเก็ต ด้วยการประสานและฝึกเครือข่าย ปศุสัตว์จังหวัดภูเก็ต ปศุสัตว์อำเภอกะทู้ มูลนิธิเพื่อสุนัขในซอย (Soi Dog Foundation) แล้วบูรณาการทำงานออกหน่วยงานให้บริการผ่าตัดสุนัขจรจัด ด้วยวิธีการ CNVR การขึ้นทะเบียนสุนัขด้วยการประยุกต์เทคโนโลยี ประสบความสำเร็จด้วยการทำงานด้วยรูปแบบเครือข่ายและความเข้มแข็งของชุมชน และมีความสำเร็จจากภายในองค์กร ได้แก่ 1) ผู้บริหารมีความตั้งใจและลงมือทำอย่างจริงจัง 2) ทีมงานเทศบาลทำงานอย่างจริงจังสม่ำเสมอ และมีการถอดบทเรียน 3) เน้นการสร้างความเข้าใจตรงกัน 4) การหาวิธีการสื่อสารที่โดนใจ

นอกจากนี้ งานของศรัณยู รักดีวงศ์ (2560) ศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการแก้ปัญหาสุนัขจรจัดในจังหวัดปทุมธานี โดยประเด็นการวิจัยกล่าวถึง การหาแนวทางการจัดการสุนัขที่ถูกทอดทิ้งในที่สาธารณะ ซึ่งพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางและขนาดเล็กไม่สามารถแก้ปัญหาสุนัขจรจัดได้โดยลำพังด้วยข้อจำกัดของการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น การแก้ปัญหาจำเป็นต้องบูรณาการความร่วมมือกันในการแก้ปัญหาด้วยการแบ่งกันไปทำตามส่วนงานที่เกี่ยวข้องตามบทบาท

4.2 แนวทางการบริหารเพื่อลดปัญหาสุนัขจรจัด โดยให้เป็นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกหลักในการแก้ปัญหา

จากการสำรวจ พบว่า มีการเสนอแนวทางการบริหารเพื่อลดปัญหาสุนัขจรจัดโดยให้เป็นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกหลักในการแก้ปัญหา เพราะเป็นหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่ใกล้ชิดกับประชาชนและมีการกิจด้านสาธารณสุขโดยตรงต่อประชาชนในพื้นที่ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งท้องถิ่น และได้รับการสนับสนุนจากส่วนราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาที่ยั่งยืน (Chonmaitree, 2017; ธนากร คำภีระบุตร, 2565; เบญจมาศ สุนนทะนาม และหัชชากร วงศ์สายัณห์, 2561; ศรัณยู รักดีวงศ์, 2560; สมปอง เจริญสุข, 2556) มีรายละเอียดดังนี้

(1) ด้านการลดขยายพันธุ์ ต้องใช้วิธีการทำหมันและฉีดวัคซีนโรคพิษสุนัขบ้า ข้อมูลยืนยันว่าการทำหมันช่วยด้านสุขภาพของสุนัขและลดค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูสุนัข

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหาสถานที่พักพิง ปรับปรุงที่พักพิงสุนัข ส่งเสริมการอุปการะสุนัขจรจัดไปเลี้ยง

(3) การบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด ด้วยแนวทางการจัดระเบียบสุนัขที่มีเจ้าของตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการควบคุมสุนัขจรจัด โดยประกาศเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงสุนัขหรือปล่อยสุนัข ซึ่งมีผลห้ามไม่ให้ทิ้งหรือปล่อยสุนัขในที่สาธารณะหรือในเขตควบคุมการเลี้ยงสุนัข หากมีการฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามต้องชำระค่าปรับตามกฎหมาย รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องชี้แจงเจ้าของสุนัขให้ทราบข้อกำหนดและบทลงโทษก่อนที่จะตัดสินใจนำสุนัขมาเลี้ยงความรับผิดชอบของเจ้าของสุนัข

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้เจ้าของสุนัขต้องพาสุนัขของตนจดทะเบียนฝังไมโครชิพ พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่ต่างๆ ในการเลี้ยงสุนัข

(5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้วิธีการสร้างกลยุทธิ์การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพเพื่อสนับสนุนนโยบายการจัดการสุนัขจรจัดของท้องถิ่น

4.3 การสร้างความเข้าใจร่วมกันในชุมชน

ข้อเสนอที่เป็นแนวทางให้ปัจเจกบุคคลเจ้าของสุนัขต้องรับผิดชอบมีความเข้าใจเกี่ยวกับสุนัขร่วมกัน ได้แก่ การมีความรู้ความเข้าใจก่อนการตัดสินใจนำสุนัขมาเลี้ยง และสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเลี้ยงสุนัข ได้แก่ การสร้างจิตสำนึก ผู้เลี้ยงสุนัขควรมีความพร้อมตั้งแต่ต้น มีความรู้ความเข้าใจก่อนการเลี้ยงสุนัข มีความรู้เรื่องการดูแลสุนัขแต่ละสายพันธุ์ ควรมีความพร้อมด้านสถานที่และตัวบุคคลต้องมีความพร้อมในด้านการดูแลสวัสดิภาพสัตว์ การดูแลให้อาหาร การนำไปรักษาเมื่อเจ็บป่วย รวมทั้งการรับผิดชอบรักษาสัตว์เจ้าของกิจการเพาะเลี้ยงสุนัขต้องมีความรับผิดชอบและทัศนคติที่ถูกต้องให้แก่ผู้เลี้ยงโดยการจัดโครงการหรือกิจกรรมเพื่อให้ความรู้และเสริมสร้างความเข้าใจในการเลี้ยงสุนัขและความรับผิดชอบการเลี้ยงสุนัขต่อสังคมส่วนรวม (ธนากร คำภีมาบุตร, 2565; ศรีณณู ภักดีวงษ์, 2560)

5. แนวทางเลือกการแก้ปัญหาสุนัขจรจัด

แนวทางเลือกสำหรับการแก้ปัญหาสุนัขจรจัดด้วยการนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ มีดังนี้

(1) การพัฒนาระบบหาบ้านให้กับสุนัขโดยการนำประโยชน์ของเทคโนโลยีโทรศัพท์มือถือมาใช้เพื่อให้ผู้ที่มีสุนัขเกินกว่าความต้องการหรือผู้ที่ไม่สามารถดูแลสุนัขถือเป็นแนวทางแก้ปัญหาด้านคนเลี้ยงสุนัข เพื่อให้สามารถหาผู้ดูแลใหม่ที่อยู่ใกล้เคียงในละแวกตำแหน่งที่อยู่ปัจจุบันของตนได้ ซึ่งช่วยด้านการสื่อสารและติดต่อเพื่อรับเลี้ยงดูแลสุนัขได้อย่างรวดเร็วมากขึ้นและช่วยลดปัญหาสุนัขจรจัด และเพิ่มช่องทางให้เกิดการจับคู่ความต้องการของผู้ที่ต้องการหาบ้านใหม่ของสุนัขและผู้ต้องการดูแลสุนัขได้อย่างเหมาะสมด้วยการสร้างโปรแกรมที่ทำงานได้หลายแพลตฟอร์ม การสร้างระบบหาบ้านให้สุนัขหรือ iHma จึงถูกพัฒนาขึ้นโดยการนำประโยชน์ของเทคโนโลยีโทรศัพท์มือถือมาใช้เพื่อให้ผู้เลี้ยงสุนัขเหล่านั้นสามารถหาผู้ที่ต้องการรับอุปการะที่อยู่ใกล้เคียงได้ (ณัฐภูมิ ฉลองอมรกุล, 2561)

(2) จัดทำสื่อแอนิเมชัน 3 มิติ สำหรับการสร้างความเข้าใจให้กับกลุ่มผู้ที่เลี้ยงสุนัขและผู้ที่ไม่ได้เลี้ยง ให้เข้าใจถึงปัญหาเกี่ยวกับสุนัขจรจัด การแก้ไขปัญหาและการเปลี่ยนความคิด เกี่ยวกับการเลี้ยงสุนัขให้ดีขึ้น โดยใช้สื่อแอนิเมชัน 3 มิติที่สามารถเข้าถึงได้ง่ายเป็นสื่อกลางให้ผู้ชมได้เข้าใจความรู้สึกของสุนัขที่ถูกทอดทิ้งว่าเป็นอย่างไร เข้าใจถึงผลกระทบที่ตามมาได้ดีขึ้นและนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาต่อไป (ณัฐสิทธิ์ ดอนแก้ว, พิศประไพ สารศาณิน, และชัยพร พานิชรุทติวงศ์, 2562)

ขั้นตอนเริ่มตั้งแต่รวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับศูนย์จรรจัดจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านปัญหาที่เกิดจากศูนย์จรรจัด การแก้ไขปัญหาและข้อมูลในด้านการออกแบบ เช่น ลักษณะของศูนย์ การแสดงท่าทางต่างๆ ของศูนย์ สื่อสื่ออารมณ์ในงานแอนิเมชันเล่าเรื่องราวในแอนิเมชันให้เข้าใจง่าย การสร้างโมเดลสามมิติที่มีลักษณะไม่ซับซ้อน การทำพื้นผิวของโมเดลและการจัดแสง แล้วนำมาถ่ายทอดผ่านสื่อแอนิเมชัน 3 มิติ โดยมีความยาวไม่เกิน 3 นาที เพื่อที่จะนำไปเผยแพร่สู่สื่อออนไลน์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสัตว์เลี้ยง โดยจากการสำรวจจากผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่ไม่ได้เลี้ยงได้รับผลตอบรับอย่างดีด้วยเนื้อเรื่องแอนิเมชันซึ่งเข้าถึงได้ง่ายและภาพแอนิเมชันที่ดูสบายตา

6. ต้นแบบศูนย์ชุมชนที่เป็นเลิศ

(1) ต้นแบบศูนย์ชุมชนแม่กลอง

การแก้ปัญหาศูนย์จรรจัดด้วยการเปลี่ยนมุมมองให้ศูนย์จรรจัดได้กลายเป็นศูนย์ชุมชน กล่าวคือ ศูนย์จรรจัดที่คนชุมชนนั้นๆ ได้ให้การยอมรับ มีอาสาสมัครชุมชนช่วยกันดูแลความเป็นอยู่ อาหาร สุขภาพ และสวัสดิภาพของสุนัข ซึ่งกล่าวได้ว่า ศูนย์ชุมชน “เป็นศูนย์ของชุมชน โดยชุมชน เพื่อชุมชน” (กรมปศุสัตว์, 2563) โครงการศูนย์ชุมชนตลาดแม่กลอง จังหวัดสมุทรสงคราม นับว่าเป็นความพยายามของหลายภาคส่วนที่จะร่วมกันแก้ปัญหาศูนย์จรรจัดในประเทศไทย (สาธิต ปรัชญาอริยะกุล, 2565)

โครงการศูนย์ชุมชนแม่กลอง คือ การวางกรอบในการดำเนินชีวิตให้กับศูนย์จรรจัดในตลาดแม่กลอง ซึ่งการดูแลสุนัขแบบปกติที่คุ้นเคย ปรับพฤติกรรมของสุนัขดีขึ้น โครงการศูนย์ชุมชนจึงเกิดขึ้นจากหลายแนวคิดที่ร่วมกันเสนอและผลักดัน ทั้งภาครัฐ นำโดยกรมปศุสัตว์และภาคเอกชน นักวิชาการ โดยแบ่งศูนย์เป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก ศูนย์ไม่มีเจ้าของไม่มีผู้ดูแลเลย กลุ่มที่ 2 ศูนย์ไม่มีเจ้าของแต่มีผู้ดูแลให้อาหารบ้าง กลุ่มที่ 3 คือ ศูนย์ที่อยู่ในชุมชน มีคนให้อาหารและคอยดูแล อาจมีการตั้งชื่อมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับคนในชุมชน สามารถจับไปหาหมันและฉีดวัคซีนได้ (ไทยโพสต์, 2565; พิชณน์ จันทรพริ้ม, 2565)

โครงการศูนย์ชุมชนที่เป็นรูปธรรมชัดเจน คือ โครงการจากกองสวัสดิภาพสัตว์และสัตวแพทย์บริการ ซึ่งเป็นหน่วยงานของกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการจัดสวัสดิภาพสัตว์และบริการทางการแพทย์ ก็ได้จัดโครงการศูนย์ชุมชนเช่นกัน โดยได้กำหนดรูปแบบและรายละเอียดโครงการ โดยความร่วมมือของภาครัฐและเอกชน รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในชุมชน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดูแลศูนย์จรรจัดเป็นไปอย่างมีระบบ ลดปัญหาการเพิ่มจำนวน ลดปัญหาความขัดแย้งของคนในชุมชน และที่สำคัญเพื่อให้สุนัขในชุมชนได้รับการจัดสวัสดิภาพที่ดีตามหลักสวัสดิภาพสัตว์ โดยมีการกำหนดเป้าหมายภายในระยะเวลา 3 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2565 - 2567 มีพื้นที่ดำเนินการ 25 ชุมชนต้นแบบนำร่องเพื่อเป็นการทดลองและพร้อมจะขยายผลไปทั่วประเทศ

ทั้งนี้ รูปแบบกิจกรรม เช่น การลงทะเบียนประวัติสุนัขทุกตัวของชุมชน การทำเครื่องหมาย การฝังไมโครชิพหรือทำสัญลักษณ์ การตรวจสุขภาพพื้นฐาน การฉีดวัคซีนป้องกัน

โรคพิษสุนัขบ้าเป็นประจำทุกปี การกำจัดเห็บหมัดและถ่ายพยาธิ การผ่าตัดทำหมันเพื่อควบคุมจำนวนประชากร

โครงการมีเครื่องหมายหรือปลอกคอที่สามารถระบุพฤติกรรมได้ เช่น ปลอกคอสีเขียว หมายถึง สุนัขที่มีพฤติกรรมที่ทุกคนจับต้องได้ ปลอกคอสีเหลือง หมายถึง สุนัขที่มีพฤติกรรมที่คนดูแลเท่านั้นจับต้องได้ ปลอกคอสีแดง หมายถึง สุนัขที่มีพฤติกรรมหวาดระแวงไม่มีใครจับต้องได้ ผลที่คาดว่าจะได้รับคือ จำนวนสุนัขจรจัดในชุมชนลดลงในแต่ละปี ลดการปล่อยและทอดทิ้งสุนัข สุนัขได้รับการจัดสวัสดิภาพที่ดี ลดปัญหาการสงเคราะห์สัตว์ช่วยเหลือสัตว์แบบเคอะกะละมังเลี้ยงและได้รูปแบบที่เหมาะสมในการขยายผลและต่อยอดในการจัดการสุนัขจรจัดอย่างเป็นระบบ เป็นต้น

โครงการสุนัขชุมชนถือเป็นโครงการที่มีแนวความคิดที่ดี ด้วยการกระจายรูปแบบและวิธีการด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมที่ต้องเริ่มจากคนในชุมชนด้วยตนเอง และมีหน่วยงานภาคีรัฐภาคเอกชนช่วยกันสนับสนุนทรัพยากรในการแก้ปัญหาของชุมชนให้ต่อเนื่องและยั่งยืน โดยชุมชนและเพื่อชุมชนนั้น แต่ที่สำคัญคือการคงอยู่ของการติดตามและประเมินผลอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อต่อไปอาจจะปรับรูปแบบให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพบริบทและปัญหาที่แท้จริงของชุมชนนั้นๆ

(2) ตัวแบบโครงการสุนัขชุมชนของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ชุมชนในที่นี้คือ “มหาวิทยาลัย” ที่มีความเข้มแข็งด้านวิชาการ ด้วยการเปลี่ยนสุนัขจรจัดเป็นสุนัขชุมชนอยู่ร่วมกับคนอย่างยั่งยืน กล่าวคือ สุนัขชุมชนซึ่งอยู่ภายในที่ตั้งของมหาวิทยาลัย ด้วยวิธีการแบ่งประชากรสุนัข การทำสัญลักษณ์สุนัขต่างๆ ในมหาวิทยาลัย ซึ่งมีความเป็นระบบมาก การทำให้สุนัขจรจัดเป็นสุนัขประจำชุมชนหรือประจำคณะ ใครอยู่คณะไหนก็ดูแลรับผิดชอบสุนัขประจำคณะนั้น

จากสาเหตุปัญหาจำนวนประชากรสุนัขในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สุนัขอาศัยอยู่อย่างอิสระในพื้นที่สาธารณะหรืออยู่ร่วมกับชุมชนในคณะและหน่วยงานต่างๆ พบว่า มีสุนัขมากกว่าหนึ่งร้อยตัว ทั้งที่เป็นมิตรและไม่เป็นมิตร สุนัขที่ไม่เป็นมิตรและจับบังคับไม่ได้ มักก่อปัญหาด้านสาธารณสุขและความปลอดภัย เช่น พฤติกรรมที่ก้าวร้าวสร้างความบาดเจ็บและหวาดกลัวก่อความรำคาญจากเสียงและความสกปรก มีโอกาสแพร่โรคติดต่อจากสัตว์สู่คน เช่น โรคพิษสุนัขบ้า อีกด้วย

นอกจากนี้ สุนัขอาศัยอยู่ในมหาวิทยาลัยมีจำนวนประชากรสุนัขจำนวนมากขึ้นเพราะไม่สามารถควบคุมการผ่าตัดทำหมันได้ การที่จะ “Set Zero” ให้เหมาะสมกับบริบทของชุมชนคือไม่ได้ต้องการให้สุนัขเป็นศูนย์ จึงเกิดเป็นโครงการ (ห)มา ซีเอ็มยู หรือ MaCMU Project ด้วยการเริ่มต้นเปลี่ยนสุนัขจรจัดหรือสุนัขไร้บ้านในเขตมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ให้เป็นสุนัขชุมชน (ศูนย์สื่อสารองค์กรและนักศึกษาเก่าสัมพันธ์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2564)

จากกระบวนการปรึกษาหารือและศึกษาแนวคิดต่างๆ เพื่อที่จะจัดการปัญหาสุนัขภายในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ด้วยการเล็งเห็นถึงการนำสุนัขออกจากพื้นที่ไม่ใช่เป็นการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน เพราะในที่สุดแล้วจะมีสุนัขจากพื้นที่อื่นเข้ามาอยู่แทนที่สุนัขตัวที่ย้าย

ออกไปตามหลักธรรมชาติ จึงได้มีการสร้างระบบในการจัดการสุนัขให้สามารถอยู่กับชุมชนได้ และเกิดการดูแลอย่างเป็นระบบมากขึ้น ภายใต้โครงการจัดการปัญหาสุนัข มช. หรือ MaCMU Project มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยคณะสัตวแพทยศาสตร์ร่วมกับสำนักงานมหาวิทยาลัย สนับสนุนให้ทุกภาคส่วนในชุมชนมหาวิทยาลัยเชียงใหม่มีส่วนร่วมจัดการกับปัญหาสุนัขจรจัด ด้วยการสร้าง Community Dogs Friendly University มีแหล่งข้อมูลด้านระบบการจัดการ ปัญหาสุนัขในที่สาธารณะและพัฒนาสู่การเป็นศูนย์โรคพิษสุนัขบ้าและจัดการปัญหาสุนัขใน อนาคต (ศูนย์สื่อสารองค์กรและนักศึกษาเก่าสัมพันธ์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2564)

จากโครงการ (ห)มา ซีเอ็มยู มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ทำให้เกิดการสานต่อไปสู่วิชาชีพ สัตวแพทย์ให้เป็นที่พึ่งแก่สังคม ตลอดจนการสร้างความร่วมมือร่วมใจของอาจารย์ นักศึกษา และบุคลากรที่ใส่ใจด้านสวัสดิภาพของสุนัข ซึ่งโครงการมีเป้าหมายระยะยาวในการต่อยอด กิจกรรมสู่ชุมชนอื่นในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อนำร่องเป็น “เชียงใหม่โมเดล” จุดหมาย ปลายทางด้วยการหวังผลให้คนและสุนัขในแต่ละชุมชนนั้น อยู่ร่วมกันได้อย่างเป็นสุขและ ปลอดภัย ตลอดจนสามารถเป็นต้นแบบนำไปประยุกต์ใช้และขยายสู่พื้นที่อื่นๆ ในรูปแบบของ การมีส่วนร่วมจากชุมชนอย่างยั่งยืน (ศูนย์สื่อสารองค์กรและนักศึกษาเก่าสัมพันธ์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2564)

(3) ตัวแบบการจัดสรรโมเดล

เป็นงานวิจัยและการนำไปปฏิบัติจริงในชุมชนเมือง โดยยศพร จันทองจัน (2564) ที่พัก พิงสุนัขจรจัดในเขตเมือง คาดหวังการสร้างความตระหนักปัญหา และนำไปสู่การจัดการ แก่ไขปัญหาสุนัขจรจัดอย่างเป็นระบบอย่างยั่งยืน ให้ความสำคัญต้นตอของปัญหา คือ ผู้เลี้ยง ที่ผลักระให้สังคม ถือเป็นรูปแบบที่ใช้ประโยชน์ได้ในเมืองมหานครอย่าง “กรุงเทพฯ”

ตามแนวทางการจัดการกับปัญหาของทั้ง 3 กลุ่มที่แตกต่างกันในสังคม⁸ คือ กลุ่มคน ที่อยู่ปัญหา กลุ่มคนที่เข้าใจปัญหาและกลุ่มคนที่ไม่เข้าใจในปัญหา เพื่อสร้างแนวทาง จัดการกับปัญหาสุนัขจรจัดอย่างเป็นระบบ ด้วยการสื่อสารให้คนทุกกลุ่มเข้าใจและตระหนักู ถึงปัญหาสุนัขจรจัดร่วมกัน โดยแบ่งการแก้ปัญหาออกเป็น ระยะสั้นที่แก้ปัญหาในเรื่อง ของสวัสดิภาพสุนัขจรจัด และระยะยาวที่มุ่งเน้นเรื่องการกระตุ้นการตระหนักูถึงปัญหาสุนัข จรจัดร่วมกัน ซึ่งกำหนดแผนทั้งในระยะสั้นและระยะยาวมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องทำควบคู่กันไป เนื่องจากปัญหาสุนัขจรจัดมีความซับซ้อนในเชิงโครงสร้าง และมีมิติของปัญหาที่หลากหลาย ทำให้ต้องมีแผนการจัดการกับปัญหาอย่างเป็นระบบ (จรจัดสรร Stan for Stays, 2564; ยศพร จันทองจัน, 2564)

“จรจัดสรรโมเดล” สามารถแก้ปัญหาสุนัขจรจัดในสังคมไทย ซึ่งมีเงื่อนไขสำเร็จได้ เมื่อทุกภาคส่วนต้องมีส่วนร่วมในการจัดการกับปัญหา ซึ่งกล่าวโดยรายละเอียดด้วยการ ประยุกต์ใช้ แบ่งเป็นแผนระยะสั้น และระยะยาว ดังนี้

⁸ สรุปลักษณะพบว่า ปัญหาสุนัขจรจัดไม่ใช่ปัญหาของใครคนใดคนหนึ่ง หรือปัญหาของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่เป็นปัญหาของทุกคนในสังคม เนื่องจากเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อทุกคนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นกลุ่ม คนรักสุนัข จิตอาสา หรือคนทั่วไป ดังนั้น ในงานวิจัยนี้จึงแบ่งกลุ่มคนในสังคมออกเป็น 3 กลุ่ม

แผนระยะสั้น เป็นรูปแบบของแนวทางการแก้ปัญหาสุนัขจรจัดที่ต้องจัดการในพื้นที่ทั้งสุนัขจรจัดและสุนัขไม่จรจัด เพื่อแก้ปัญหาเรื่องสวัสดิภาพของสุนัขจรจัด ซึ่งเป็นปัญหาที่ไม่สามารถรอได้ เนื่องจากส่งผลกระทบต่อสังคมในหลายด้าน ไม่ใช่เพียงแค่สวัสดิภาพสุนัขจรจัดเท่านั้น ยังส่งผลกระทบไปสู่สวัสดิภาพของคนในสังคม “จรจัดสรร” ด้วยการใช้ศิลปะการออกแบบเข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อจัดการกับปัญหา ทั้งในรูปแบบของการออกแบบบริการ การออกแบบกิจกรรม การออกแบบเว็บไซต์ การถ่ายภาพ รวมถึงการออกแบบสถาปัตยกรรม เพื่อแก้ปัญหาในเรื่องของสวัสดิภาพและเพื่อลดผลกระทบในด้านต่างๆ

แผนระยะยาว การแก้ปัญหาสุนัขจรจัดมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ปัญหาในระยะยาว ด้วยการกระตุ้นจิตสำนึกให้กับคนในสังคม จรจัดสรร จึงออกแบบกิจกรรมที่เหมาะสมกับเด็ก เยาวชน และบุคคลทั่วไป เพื่อให้ตระหนักรู้และเข้าใจในปัญหาสุนัขจรจัด เสริมสร้างทัศนคติที่ดีต่อสุนัขจรจัด นำมาซึ่งการรับรู้ และความเข้าใจในปัญหาร่วมกัน ก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการแก้ปัญหาของคนในสังคม

งานเชิงปฏิบัติการนี้พบข้อสังเกตน่าสนใจอย่างยิ่งว่า การแก้ปัญหาสุนัขจรจัดในสังคมไทยในปัจจุบันมีการจัดการปัญหาแบบแยกส่วน ขาดการบูรณาการ ขาดความเข้าใจที่ตรงกันถึงแนวทางในการจัดการกับปัญหาสุนัขจรจัด และขาดการสื่อสารเพื่อให้คนในสังคมเข้าใจถึงการแก้ปัญหา รวมถึงการตระหนักรู้ จึงสามารถแยกกลุ่มคนในสังคมออกได้อย่างชัดเจน คือ กลุ่มที่อยู่กับปัญหา กลุ่มคนที่สนใจในปัญหา และกลุ่มคนทั่วไปที่ไม่ได้รับรู้ถึงปัญหา คนทั้ง 3 กลุ่มนี้ มีลักษณะพฤติกรรมที่แสดงออกเกี่ยวกับการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดแตกต่างกัน

ดังนั้น แนวทางในการแก้ปัญหาสุนัขจรจัดสามารถทำได้ด้วย “จรจัดสรรโมเดล” ที่สร้างการบูรณาการในการจัดการกับปัญหาสุนัขจรจัดให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มคนที่อยู่ในปัญหาเพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน สื่อสารไปยังกลุ่มคนที่สนใจในปัญหาและคนที่ไม่ได้สนใจในปัญหา เพื่อให้เกิดความเข้าใจและสร้างความตระหนักรู้ถึงปัญหาร่วมกัน ผ่านกิจกรรมที่ออกแบบเพื่อเพิ่มคุณค่าและศักดิ์ศรีให้กับสุนัขจรจัด สามารถสร้างมุมมองและทัศนคติของคนในสังคมมีต่อสุนัขจรจัดในทางที่ดีขึ้นได้ผ่านกลยุทธ์การสื่อสาร

จากข้างต้นจรจัดสรรโมเดล ถือเป็นรูปแบบการจัดการปัญหาอย่างเป็นระบบ ซึ่งสรุปออกเป็น 2 แนวทาง คือ 1) การสร้างพื้นที่ให้เกิดในการบูรณาการในการทำงานร่วมกันของกลุ่มคนผู้มีส่วนได้เสียและการใช้ศิลปะการออกแบบเป็นแนวทางในการยกระดับสวัสดิภาพสุนัขจรจัดให้มีสภาวะที่ดีขึ้น และ 2) การออกแบบการสื่อสารเพื่อกระตุ้นให้ผู้คนในสังคมเกิดความตระหนักรู้ในปัญหาสุนัขจรจัดร่วมกัน ผ่านรูปแบบของการจัดกิจกรรมด้วยเครื่องมือที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการกระตุ้นจิตสำนึกและการเสริมสร้างทัศนคติที่ดีต่อสุนัขจรจัดในกลุ่มเด็กและเยาวชน นำมาซึ่งการรับรู้และความเข้าใจในปัญหาร่วมกัน ก่อให้เกิดความร่วมมือในการแก้ปัญหาของคนในสังคม ซึ่งอาจจะเป็นเพียงแนวทางเดียวที่จะแก้ปัญหาสุนัขจรจัดได้ดีที่สุด

แนวทางจัดโมเดลเผยแพร่ในสื่อสังคมออนไลน์อย่างกว้างขวางเกี่ยวกับทางเลือกในการแก้ไขปัญหาศูนย์การจัดอย่าง “ที่พิทักษ์” โครงการจัดสรร⁹ (จัดสรร, 2564ก, 2564ข) โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ตระหนักถึงปัญหาศูนย์การจัดเป็นเรื่องใกล้ตัว โครงการที่มาจากงานวิจัยนี้ถือเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหาศูนย์การจัดและลดความขัดแย้งในชุมชนได้ คนทั่วไปและหน่วยงานได้เห็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหาศูนย์การจัดและลดความขัดแย้งในชุมชนได้ (ไทยพีบีเอส, 2565)

จากต้นแบบที่เป็นเลิศทั้ง 3 ต้นแบบ กรมปศุสัตว์ได้แสดงการสนับสนุนแนวทางต้นแบบการแก้ปัญหาศูนย์การจัด และเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาให้เข้ากับบริบทชุมชนนั้นด้วยหลากหลายวิธีการที่ต้องดำเนินการไปพร้อมๆ กัน ประกอบด้วย การสร้างจิตสำนึกและทัศนคติที่ถูกต้องให้มีการเลี้ยงสุนัขอย่างมีความรับผิดชอบ การควบคุมศูนย์การจัดโดยการผ่าตัดทำหมัน การขึ้นทะเบียนสุนัข การส่งเสริมและสนับสนุนสถานสงเคราะห์สัตว์เพื่อให้การเลี้ยงดูสุนัขจัด และการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

กรมปศุสัตว์มีความเห็นถึงการจัดการสุนัขที่เรียกว่า “สุนัขชุมชน” เป็นอีกหนึ่งแนวทางที่จะช่วยแก้ปัญหาศูนย์การจัดและเข้ากับบริบทของสังคมไทยได้ ปรากฏชัดเจนดังที่การดำเนินโครงการสุนัขชุมชนตลาดแม่กลอง จังหวัดสมุทรสงคราม โครงการจัดการปัญหาสุนัขในเขตมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และจัดโมเดลในกรุงเทพมหานคร

รูปแบบสุนัขชุมชนเป็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับโครงการจากความร่วมมือของหน่วยงานต่างๆ ในชุมชน เป็นการแก้ปัญหาของศูนย์การจัดในพื้นที่สาธารณะได้อย่างยั่งยืน มีการจัดอาสาสมัครช่วยเหลือ การฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า การผ่าตัดทำหมัน การขึ้นทะเบียน การทำเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ การตรวจสุขภาพพื้นฐาน การกำจัดเห็บหมัดและถ่ายพยาธิ และการรักษาโรคในสุนัข อีกทั้งมีกรมปศุสัตว์ให้การสนับสนุนการดำเนินการในการบริการทางการแพทย์ เช่น การทำหมัน การถ่ายพยาธิ การฉีดวัคซีน และการสร้างเข้าใจและถ่ายทอดองค์ความรู้ให้กับคนในชุมชน ซึ่งสามารถช่วยให้สุนัขอยู่ร่วมในชุมชนได้ เป็นการแก้ปัญหาได้อย่างยั่งยืนมีแนวทางที่สอดคล้องกับบริบทของชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม (กรมปศุสัตว์, 2563)

นอกจากนี้ สิ่งสำคัญที่สุดในการแก้ปัญหาศูนย์การจัดจะไม่เกิดขึ้น หากเจ้าของทุกคนเลี้ยงสุนัขอย่างรับผิดชอบ ดูแลสุนัขของตนอย่างดี ทั้งด้านสุขภาพ สวัสดิภาพ มีการผ่าตัดทำหมัน และไม่ทอดทิ้งให้เป็นปัญหาของชุมชนและสังคม

7. บทสรุป

ปัญหาศูนย์การจัดเป็นปัญหาของเมืองใกล้ตัว กลุ่มที่อยู่ร่วมกับปัญหาศูนย์การจัดในเมืองมีทั้งกลุ่มที่สนใจปัญหาและกลุ่มที่ไม่รับรู้ว่าศูนย์การจัดเป็นปัญหาของเมือง ถือว่าเป็นปัญหาที่จำเป็นต้องพัฒนาเป็น เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน SDGs ข้อที่ 11 (SDG 11) มิตินิคมและ

⁹ โครงการ ‘จัดสรรโมเดล’ ที่พิทักษ์ศูนย์การจัดในบริบทชุมชนเมืองเพื่อชุมชนน่าอยู่ เป็นการยกระดับพื้นที่พิทักษ์ของศูนย์การจัดในชุมชน

ชุมชนอย่างยั่งยืนและวาระใหม่ของการพัฒนาเมือง (New Urban Agenda: NUA) ผู้วิจัยพบว่า การแก้ปัญหาสุขนัชรจัดในสังคมไทยมีการจัดการแก้ปัญหาแบบแยกส่วน การประสานงานร่วมมือยังขาดความเข้าใจที่ตรงกันถึงแนวทางจัดการกับปัญหาสุขนัชรจัด และขาดการสื่อสารเพื่อให้คนในสังคมเข้าใจถึงการแก้ปัญหา รวมถึงการตระหนักรู้ถึงว่าปัญหาสุขนัชรจัดเป็นปัญหาของเมือง หากปัญหาสุขนัชรจัดไม่ได้รับการแก้ปัญหอย่างจริงจัง ย่อมส่งผลต่อภาพลักษณ์ของเมืองและเศรษฐกิจของเมืองด้านธุรกิจและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว กล่าวคือ เมื่อพบเห็นสภาพน่าสังเวชของสุขนัชรจัดและความไม่เป็นระเบียบ มีสิ่งปฏิกูลและความเดือดร้อน รำคาญจากสุขนัชรจัด ย่อมสร้างความไม่สบายตาถือเป็นการทำให้เมืองไม่น่าอยู่และการพัฒนาเมืองก็ไม่ยั่งยืน

ฉะนั้น เมื่อจัดการปัญหาสุขนัชรจัดได้ สภาพของเมืองก็น่าอยู่มากขึ้น จากการสังเคราะห์ พบว่า ประเทศไทยมีความพยายามที่จะมีมาตรการทั้งเป็นกลไกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสุขนัชรจัด แต่อย่างไรก็ดี พบว่า การจัดการแก้ปัญหาสุขนัชรจัดมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐ เพราะหน่วยงานรัฐมีอำนาจในการกำหนดนโยบายควบคุมไปตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวการศึกษาเปรียบเทียบการจัดการสุขนัชรในต่างประเทศ เช่น ชีคาโก รัฐอิลลินอยส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศนิวซีแลนด์ และประเทศญี่ปุ่น

แนวทางการแก้ปัญหาสุขนัชรจัดมีความจำเป็นต้องทำอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ปัญหาถูกแก้ไขอย่างตรงจุด เนื่องจากปัญหาสุขนัชรจัดมีความซับซ้อนทั้งในเชิงโครงสร้าง ระบบกลไกและส่งผลกระทบต่อสังคมในด้านต่างๆ การแก้ปัญหาต้องมีแผนงาน ด้วยการแก้ไขด้วยวิธีการที่เหมาะสม อาจจะนำการแก้ไขโดยใช้มาตรการภาษี การออกแบบสถาปัตยกรรมขนาดเล็ก กิจกรรมเพิ่มคุณค่าในทัศนะของสุนทรียศาสตร์ทางศิลปะ การใช้เทคโนโลยีโทรศัพท์มือถือ และการจัดทำสื่อออนไลน์ เป็นต้น

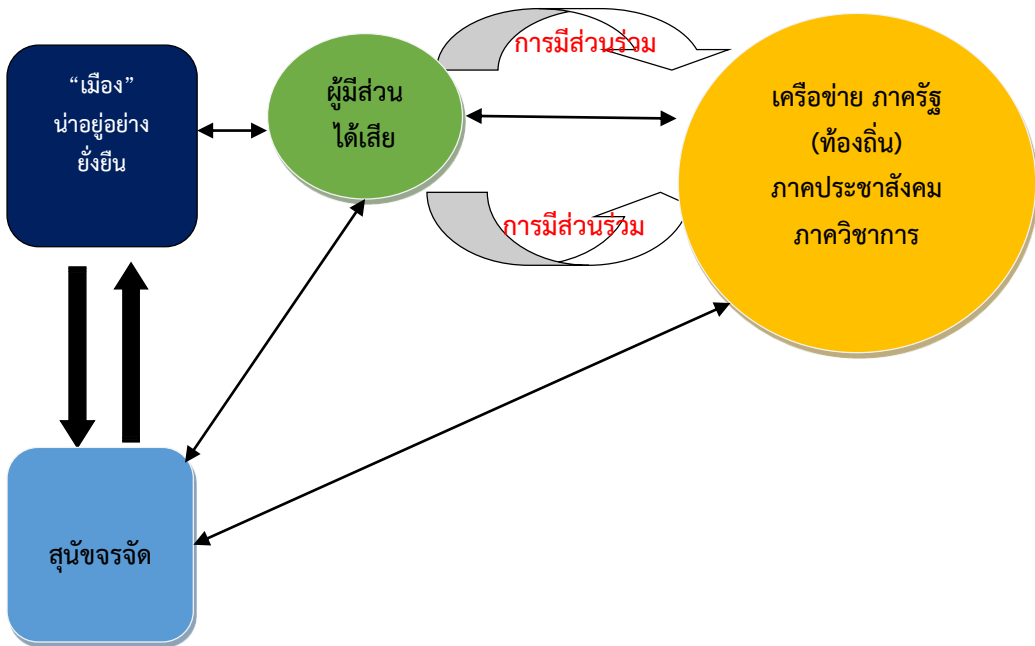
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทหลักจัดทำแผนและเขียนโครงการเพิ่มศักยภาพดูแลแล้วติดตามสุขนัชรจัดในพื้นที่ด้วยการประสานและผนึกเครือข่าย ได้แก่ ปศุสัตว์จังหวัด ปศุสัตว์อำเภอ หน่วยงานภาคประชาสังคม แล้วบูรณาการทำงานออกหน่วยงานให้บริการผ่าตัดสุขนัชรจัด มีการขึ้นทะเบียนสุขนัชรด้วยการประยุกต์เทคโนโลยี ประสบความสำเร็จด้วยการทำงานด้วยรูปแบบเครือข่ายและความเข้มแข็งของชุมชน และมีผลมาจากภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นพื้นที่ใกล้ชิดปัญหาสุขนัชรจัด ได้แก่ 1) ผู้บริหารมีความตั้งใจและลงมือทำอย่างจริงจัง 2) คนทำงานอย่างจริงจัง สม่ำเสมอ และมีการถอดบทเรียน 3) เน้นการสร้างการเข้าใจตรงกัน 4) การหาวิธีการสื่อสารที่เข้าใจและโดนใจ

เมื่อมีการจัดการที่ใช้เครือข่ายร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ ผู้มีส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาสุขนัชรจัด และผู้มีจิตเมตตาต่อสุขนัชรจัดเพื่อให้การแก้ปัญหามีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จ อาจจะได้ผลสุดท้ายคือ เมืองมีความน่าอยู่และยั่งยืนจากการจัดการปัญหาสุขนัชรจัด ซึ่งแนวทางนี้สอดคล้องกับการประยุกต์แนวทาง SDG Localization เนื่องจากแนวคิดนี้เกี่ยวกับปัญหา

ที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งปัญหาสุนัขจรจัดนับว่าเป็นปัญหาด้านความยั่งยืนด้านสาธารณสุขและการจัดการสิ่งแวดล้อม การแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดจึงแตกต่างกันไปตามบริบทเฉพาะของแต่ละพื้นที่ ด้วยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากล่างขึ้นบน (Bottom-Up)

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในพื้นที่เมือง ด้วยการนำเอาต้นแบบสุนัขชุมชนที่เป็นเลิศมาใช้ โดยสามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรมได้ เริ่มต้นที่สร้างความตระหนักรู้ถึงปัญหาสุนัขจรจัดในพื้นที่เมือง ต่อมาประสานความร่วมมือกันระหว่างเมืองอาจจะใช้กลไกของภาคประชาสังคมร่วมประสาน อย่างเช่น มูลนิธิเพื่อสุนัขในซอย (Soi dog foundation) และภาควิชาการจากมหาวิทยาลัยในเมืองต่างๆ ซึ่งผู้วิจัยสรุปภาพแสดงได้ ดังนี้

แผนภาพที่ 3 การสังเคราะห์การมีส่วนร่วมกับการจัดการสุนัขจรจัดในเมือง



ที่มา: ผู้วิจัย

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมปศุสัตว์. (2563). *อธิบดีกรมปศุสัตว์ให้สัมภาษณ์ TV Thai PBS โครงการสุนัขชุมชน เพื่อการแก้ปัญหาสุนัขจรจัดอย่างยั่งยืน*. สืบค้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2567, จาก <https://dld.go.th/th/index.php/en/newsflash/banner-news/37-news/leader-news-2560/22282-head-25630710-3>
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2562). *คู่มือแนวทางการบริหารจัดการสถานสงเคราะห์สัตว์*. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.
- กุลอร เต็งสุวรรณ. (2565). *มาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียมในการแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัดในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จรจัดสรร Stan for Stays. (2564). *จรจัดสรรโมเดล*. สืบค้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2567, จาก <https://www.jonjudsun.com/%e0%b9%80%e0%b8%81%e0%b8%b5%e0%b9%88%e0%b8%a2%e0%b8%a7%e0%b8%81%e0%b8%b1%e0%b8%9a%e0%b9%80%e0%b8%a3%e0%b8%b2>
- จรจัดสรร. (2564ก). *จรจัดสรร/Stand for Strays*. สืบค้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2567, จาก <https://www.facebook.com/groups/360908595818377>
- จรจัดสรร. (2564ข). *เกี่ยวกับจร – JonJudSun*. สืบค้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2567, จาก www.jonjudsun.com
- จำเนียร วรรัตน์ชัยพันธ์. (2560). *พื้นที่สีเขียวและความหลากหลายทางชีวภาพในเมือง: มาตรการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ชนิษฐา ชูสุข, สมพร คุณวิจิต, จิตราวดี ฐิตินันทร, และประวิช ขุนนิคม. (2566). การจัดระเบียบสุนัขและแมว "จร" และ "ไม่จร" (จัด) เทศบาลเมืองกะทู้ อำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต. ใน *วิลาวณีย์ หงส์นคร (บก.). บันทึกเรื่องเด่นรางวัลพระปกเกล้า ท้องถิ่นในยุคโลกยุคแก้ว (VUCA WORLD)* (น. 116-163). กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- เชิดพงศ์ จินดาสุวรรณ, และสิริญา เพ็ชรรัตนมณี. (2566). มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมสุนัขจรจัด. ใน *การประชุมมหาดไทยวิชาการระดับชาตินานาชาติ ครั้งที่ 15* (น. 606-612). สงขลา: มหาวิทยาลัยหาดใหญ่.
- ณัฐสิทธิ์ ต่อนแก้ว, พิศประไพ สารศาลิน, และชัยพร พานิชรุทติวงศ์. (2562). การออกแบบสื่อแอนิเมชัน 3 มิติ เพื่อลดปัญหาสุนัขจรจัด. ใน *งานประชุมวิชาการระดับชาติมหาวิทยาลัยรังสิต ประจำปี 2562* (น. 352-362). ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยรังสิต.
- ณัฐวุฒิ ฉลองอมรกุล. (2561). *โครงการพัฒนาโมบายแอปพลิเคชัน ระบบหาบ้านใหม่ให้สุนัข* (การค้นคว้าอิสระวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- ทยาวิรุ ข่างบรรจง, ชันทอง วัฒนประดิษฐ์, และพระมหาหรรษา ธมฺมหาโส. (2563). รูปแบบการบริหารจัดการสถานพักพิงศูนย์ขจรจัดต้นแบบในวัดตามหลักพุทธสันติวิธี: ศึกษากรณี วัดโตนด อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. *วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร.*, 8(3), 855-869.
- หิวดา กมลเวช. (2565). ปาฐกถาเรื่อง รัฐกับวิกฤตการณ์. *วารสารธรรมศาสตร์*, 41(3), 1-8.
- ไทยพีบีเอส. (2565). *อีกทางเลือก! ที่พักพิง "จรจัดสรร" แก้ปัญหาหมาจรจัด ด้วยการออกแบบ*. สืบค้นเมื่อ 24 พฤศจิกายน 2567, จาก <https://www.thaipbs.or.th/news/content/314447>
- ไทยพีบีเอส. (2567). *ศาลฯ เลื่อนนัดพิจารณาคดี "เตี้ย มช." ไปเป็นวันที่ 13 ม.ค.68*. สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2567, จาก <https://www.thaipbs.or.th/news/content/345760>
- ไทยโพสต์. (2565). *'สุนัขชุมชน' ตลาดแม่กลอง โมเดลแก้หมาเร่ร่อน*. สืบค้นเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2567, จาก <https://www.thaipost.net/general-news/112486/>
- ไทยรัฐออนไลน์. (2566). *เตี้ย มช. เปิดหลักฐานสำคัญปิดคดีปริศนา ยกระดับกฎหมายทารุณหมาจร*. สืบค้นเมื่อ 22 พฤศจิกายน 2567, จาก <https://www.thairath.co.th/scoop/theissue/2712224>
- ธนากร คำภีมาบุตร. (2565). *แนวทางการบริหารจัดการเพื่อลดปัญหาสุนัขจรจัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี* (การค้นคว้าอิสระรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต), มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา.
- นรุตม์ เจริญศรี. (2565). *เมืองกับความเชื่อมโยงระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ.
- เบญจมาศ สุนันทะนาม, และหัชชากร วงศ์สายัณห์. (2561). นโยบายเรื่องสุนัขจรจัดของกรุงเทพมหานคร: ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกรุงเทพมหานครกับเมืองชิคาโก. ใน *การประชุมวิชาการและนำเสนอผลงานระดับชาติของนักศึกษา ด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ครั้งที่ 1/2561* (น. 539-553). กรุงเทพฯ: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.
- ปริญญาวิน ชมแสวก. (2563). *แนวทางการแก้ไขปัญหาร้องเรียนเกี่ยวกับสุนัขจรจัด: ศึกษากรณีที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.
- ปฐมพงศ์ รัตนโกศัย และสุทธิชัย รักจันทร์. (2562). ความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาเมือง: กรณีนโยบายสาธารณะว่าด้วยการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (smart city) ของประเทศไทย. ใน *รายงานการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 21 ประจำปี 2562 ลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำ สร้างคุณภาพประชาธิปไตย* (น. 247-274). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- บุญยง รุจิโร. (2566). ความยั่งยืนในการจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตเมือง. *วารสารสุทธิปริทัศน์*, 27(84), 55-76.
- พนมพร แสนประเสริฐ. (2563). ปัญหาการทอดทิ้งสัตว์ไทยกับแนวคิดประโยชน์นิยม. *วารสารสถานวิจัยพหุวัฒนธรรม*, 7(2), 175-186.

- พนา กันธา. (2560). "หมา": ประวัติศาสตร์ว่าด้วยสัตว์เลี้ยงที่ไม่ใช่แค่การเลี้ยงสัตว์. *วารสารประวัติศาสตร์ มศว*, 42(1), 166-182.
- พนิดา สงวนเสรีวานิช. (2560). เมื่อ "เมือง" กลายเป็นโจทย์บริหารท้องถิ่นสมัยใหม่. สืบค้นเมื่อ 3 พฤศจิกายน 2567, จาก https://www.matichon.co.th/euro-2016-news/news_450860
- พัชรินทร์ สิริสุนทร, วัชรวุฒิ ชื้อสัตย์, ศุภกร ทองยวน, และธนู ภิญโญภูมินทร์. (2563). แผนชุมชนเพื่อการจัดการสุนัขเลี้ยงและสุนัขจรจัด ในเขตชุมชนเมือง กรณีศึกษา เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ จังหวัดเพชรบูรณ์. *วารสารศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้*, 8(1), 90-108.
- พิชฌน์ จันทร์พริ้ม. (2565). สุนัขชุมชน ตลาดแม่กลอง โมเดลที่บอกว่าหมาจรจัดไม่ใช่ภาระ และอยู่ร่วมกับสังคมได้. สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2567, จาก <https://urbancreature.co/dog-maeklong/>
- พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2562). เมืองกับความเหลื่อมล้ำ ในมิติของการกระจายอำนาจ. สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2567, จาก https://www.matichon.co.th/columnists/news_1728701
- พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2567). บทสำรวจชีวิตของคนจนเมืองหลุดระบบ: กรณีศึกษาคนจนเข้าบ้าน/ห้องในเขตกรุงเทพมหานคร. *วารสารสังคมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 54(1), 26-45.
- ภัทราวดี จำนวนค์, และกฤษฎารรณ โล่ห์วัชรินทร์. (2565). การศึกษาการนำนโยบายการพัฒนาเมืองอัจฉริยะไปปฏิบัติของจังหวัดภูเก็ต. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 13(2), 215-242.
- มูลนิธิสุนัขในซอย ซอยด็อก. (2564). มูลนิธิซอยด็อก ชวนตระหนักรู้วิกฤตสุนัขจรจัดเนื่องในวันสุนัขโลก. สืบค้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2567, จาก <https://workpointtoday.com/animal-2/>
- ยศนันท์ ปานาภรณ์, และวัชรชัย จิรจินดากุล. (2563). มาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดในประเทศไทย: ศึกษาบทบาทของผู้ประกอบกิจการเพื่อจำหน่ายสุนัข. *วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ*, 10(2), 80-91.
- ยศนันท์ ปานาภรณ์. (2562). มาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดในประเทศไทย: ศึกษากรณีบทบาทของเจ้าของสุนัข ผู้ประกอบกิจการเพื่อจำหน่ายสุนัข และหน่วยงานของรัฐ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต), สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ยศพร จันทองจีน, และศราวดี ปิ่นทอง. (2565). การศึกษาปัญหาสุนัขจรจัดในบริบทชุมชนเมืองสู่แนวทางการแก้ปัญหาด้วยสถาปัตยกรรมขนาดเล็ก. *วารสารมหาวิทยาลัยศิลปากร*, 42(4), 1-14.

- ยศพร จันทองจิน. (2564). “จรจัดสรร” วัฒนธรรมการเลี้ยงหมาในสังคมไทย สู่การออกแบบ
โครงการต้นแบบเพื่อสวัสดิภาพหมาจรจัดในมหานคร (วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎี
บัณฑิต สาขาศิลปการออกแบบเชิงวัฒนธรรม), มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- วรชัย ทองไทย, และสุริย์พร พันพิง. (2550). ประชากรและสังคม "นคราภิวัฒน์และวิถีชีวิต
เมือง". กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- วุฒิสาร ตันไชย, และชัยวุฒิ ตันไชย. (2563). เมืองเปลี่ยน ประเทศเปลี่ยน: เมืองกับฉากทัศน์
การพัฒนา. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ศรัณยู ภักดิ์วงศ์. (2560). องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการแก้ปัญหาสุนัขจรจัด กรณีศึกษา
จังหวัดปทุมธานี (การค้นคว้าอิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศิริรัตน์ เลิศวิรัชชัยนันท์. (2565). โครงการวางผังและออกแบบศูนย์รวมคนรักสุนัขและแมว
จ.ปทุมธานี (วิทยานิพนธ์ภูมิสถาปัตยกรรมศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาภูมิสถาปัตยกรรม).
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศูนย์สื่อสารองค์กรและนักศึกษาเก่าสัมพันธ์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (2564). มช.
สร้าง Community Dogs ในโครงการ (ห)มา ซีเอ็มยู เปลี่ยนสุนัขจร เป็น
สุนัขชุมชน อยู่ร่วมกับคนอย่างยั่งยืน. สืบค้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2567, จาก
<https://www.cmu.ac.th/th/article/62117327-d425-452d-803f-c977881614b9>
- สง่า อัครปรีดี. (2562). กฎหมายเกี่ยวกับสัตว์เลี้ยงของประเทศออสเตรเลีย. สืบค้นเมื่อ
3 ธันวาคม 2567, จาก <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=361>
- สมปอง เจริญสุข. (2556). มาตรการในการจัดการสุนัขจรจัดในเขตเทศบาลตำบลบางเสร่
อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี (การศึกษาค้นคว้าอิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต),
มหาวิทยาลัยบูรพา.
- สาธิต ปรัชญาอริยะกุล. (2565). สุนัขจรจัด พรวด! จิตสำนึก-ศก. ปัจจัยหลักถูกทิ้ง เปิดโมเดล
แก้ปัญหา. สืบค้นเมื่อ 3 ธันวาคม 2567, จาก <https://www.naewna.com/likesara/653309>
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2562). แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์
ชาติ (6) ประเด็น พื้นที่และเมืองน่าอยู่อัจฉริยะ (พ.ศ. 2561 - 2580). กรุงเทพฯ:
สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สุทธาวรรณ บุญวงศ์. (2561). มาตรการทางรายได้สาธารณะในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัด
ในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- หาดใหญ่โฟกัส. (2566). "สงขลา" แก้ไขปัญหาและลดจำนวนสุนัขจรจัดในพื้นที่ ออกหน่วย
บริการผ่าตัดทำหมัน. สืบค้นเมื่อ 15 ธันวาคม 2567, จาก <https://www.hatyaifocus.com/news-detail/24325/>
- อรทัย กิกผล. (2559). Urbanization เมื่อ "เมือง" กลายเป็นโจทย์บริหารท้องถิ่นสมัยใหม่.
กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ภาษาอังกฤษ

- Brennan, S. R., & Withgott, J. (2005). *Environmental: The Science Behind the Stories* (3rd ed.). San Francisco: Pearson Benjamin Cummings.
- Chonmaitree, J. (2017). *A Study of Bangkok Populations' Attitudes Towards Stray Dog Population Control* (Independent Study Master of Science Program in Marketing), Thammasat University.
- Garcia, R. de C. M., Calderón, N., & Ferreira, F. (2012). Consolidation of International Guidelines for the Management of Canine Populations in Urban Areas and Proposal of Performance Indicators. *Revista Panamericana de Salud Publica*. 32(2), 140-144.
- Høgåsén H. R., Er, C., Di Nardo, A., Dalla Villa, P. (2013). Free-roaming Dog Populations: A Cost-Benefit Model for Different Management Options, Applied to Abruzzo, Italy. *Prev Vet Med*, 112(3-4), 401-413.
- Lane, D. R., McNicholas, J., & Collis, G. M. (1998). Dogs for the Disabled: Benefits to Recipients and Welfare of the Dog. *Applied Animal Behaviour Science*, 59(1-3), 49-60.
- Papavasili, T. H., Kontogeorgos, A., Mavrommati, A., Sossidou, E. N., & Chatzitheodoridis, F., (2024). Review of Stray Dog Management: Dog Days in the European Countries. *Bulgarian Journal of Veterinary Medicine*, 27(2), 322-342.
- Saree, A., Klinpikul, A., Kongchu, A., Wongaree, A., Navykarn, B., Songsakul, C., et al. (2024). Assessing the Impact of Feeding Stray Dogs on Stray Dog-Related Issues: A Community-Based Study in Songkhla, Thailand. *Journal of Health Science and Medical Research (JHSMR)*, 42(3), 1-10.
- Smith, L. M., Hartmann, S., Munteanu, A. M., Dalla Villa, P., Quinnell, R. J., Collins, L. M. (2019). The Effectiveness of Dog Population Management: A Systematic Review. *Animals (Basel)*, 9(12), 1020. <https://doi.org/10.3390/ani9121020>
- Soi Dog. (2023). *Soi Dog May 2023 post*. Retrieved November 14, 2024, from <https://www.soidog.org/sites/default/files/pdfs/38b2d20b-0f8f-40c1-8c00-fad359929c4c/Soi%20Dog%20Post%20-%20May%202023.pdf>
- UN-habitat. (2024). *New Urban Agenda*. Retrieved December 25, 2024, from <https://unhabitat.org/about-us/new-urban-agenda>
- United Nations Development Programme. (2000). *United Nations Environment Programme, World Bank and World Resources Institute*. Amsterdam: Elsevier Science.

- United Nations Population Fund. (2007). *State of World Population 2007*. Retrieved December 19, 2024, from <https://www.unfpa.org/publications/state-world-population-2007>
- United Nations. (2004). *World Urbanization Prospects: The 2003 Revision*. New York: United Nations.
- United Nations. (2017). *New Urban Agenda*. New York: United Nations.
- Urban Studies Lab. (2022). *The New Urban Agenda*. Retrieved December 10, 2024, from <https://www.uslbangkok.com/post/the-new-urban-agenda-%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0>
- World Organization of Animal Health. (2025). *Guidelines on Stray Dog Population Control*. Retrieved April 20, 2025, from https://www.woah.org/fileadmin/Home/eng/International_Standard_Setting/docs/pdf/A_TAHSC_Sept_2009_Part_A_b_.pdf

แนวทางการจัดทำต้นฉบับบทความ เพื่อส่งขอรับการพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

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

1. ประเภทของบทความ และขอบเขตเนื้อหาของบทความที่รับตีพิมพ์

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เปิดรับบทความทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ ซึ่งมีเนื้อหาทางด้านรัฐศาสตร์ การเมืองการปกครอง การระหว่างประเทศ และรัฐประศาสนศาสตร์ ตามประเภทต่าง ๆ ดังนี้

- 1) บทความวิจัย (Research article)
- 2) บทความวิชาการ (Academic article)
- 3) บทความปริทัศน์ (Reviewed articles)
- 4) บทวิจารณ์หนังสือ (Book review)
- 5) บทความพิเศษ (Special article) หรือบทความรับเชิญ (Invited article)

2. คุณสมบัติของบทความที่รับตีพิมพ์

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

3. การส่งบทความเพื่อขอรับการพิจารณาลงตีพิมพ์

ขอให้ผู้เขียนนำส่งเอกสาร / ข้อมูล ดังรายการด้านล่าง

- 1) แบบฟอร์มนำส่งบทความ ซึ่งผู้เขียนรับรองว่าบทความที่นำส่งมานั้นเป็นผลงานของผู้เขียนเอง ไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน และไม่อยู่ระหว่างเสนอให้วารสารอื่นพิจารณา จำนวน 1 ฉบับ (ดาวน์โหลดแบบฟอร์มได้ที่ <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/polscicmujournal>)
- 2) ไฟล์ดิจิทัลของ
 - (1) บทความต้นฉบับที่มีการจัดรูปแบบตามรายละเอียดที่วารสารกำหนด นามสกุล .pdf
 - (2) บทความต้นฉบับที่มีการจัดรูปแบบตามรายละเอียดที่วารสารกำหนด นามสกุล .doc หรือ .docx และ
 - (3) รูปภาพ ที่ใช้ประกอบในบทความ นามสกุล .jpg, .jpeg หรือ RAW หรือ TIFF ความละเอียด 300 Pixel / High Resolution ขนาดไฟล์ไม่ต่ำกว่า 500KB

มายังกองบรรณาธิการโดยผ่านทางระบบ TCI-ThaiJO วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เว็บไซต์ <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/polscicmujournal>

ติดต่อสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่

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

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 สามารถระบุได้โดยการเพิ่มเชิงอรรถไว้ท้ายชื่อเรื่อง
ชื่อผู้เขียน / Author (s)	■ ระบุชื่อผู้แต่งทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ■ ไม่ควรระบุตำแหน่งทางวิชาการ ยศ ตำแหน่งทางทหาร คำนำหน้าชื่อ รวมทั้งสถานภาพ (อาทิ นักศึกษาปริญญาเอก, อาจารย์ที่ปรึกษา, คณบดี) ทั้งที่ด้านหน้าและท้ายชื่อผู้แต่ง
สังกัดผู้แต่ง / Affiliation (s)	■ ระบุข้อมูลสถานะ หรือตำแหน่งทางวิชาการ และชื่อหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัดในเชิงอรรถ 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) ประกอบในวงเล็บ ทั้งนี้ การเขียนคำศัพท์ภาษาอังกฤษในวงเล็บ ให้ใช้ตัวพิมพ์เล็กทั้งหมด ยกเว้นคำที่มีอักษรย่อหรือคำเฉพาะ ซึ่งจะขึ้นต้นคำด้วยตัวพิมพ์ใหญ่ และควรเขียนคำภาษาอังกฤษกำกับครั้งแรกเพียงครั้งเดียวครั้งต่อไปไม่จำเป็นต้องเขียนภาษาอังกฤษกำกับอีก เช่น องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN)

รายการ	คำอธิบาย
	(3) กรณีที่คำทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษที่มีการใช้อักษรย่อ ให้ระบุคำเต็มและอักษรย่อในครั้งแรกที่มีการกล่าวถึง และครั้งต่อไปให้ใช้อักษรย่อเพียงอย่างเดียว อาทิ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (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 ไม่ใช่สำหรับการอ้างอิงเอกสารในเนื้อเรื่อง (การอ้างอิงเอกสารในเนื้อเรื่องใช้รูปแบบการอ้างอิงในเนื้อหา (In-text citation))
การอ้างอิงเอกสารในเนื้อหา / In-text citation	ใช้รูปแบบการอ้างอิงถึงในเนื้อหา (In-text citation) แบบนามปี (Name-and-year system) ในระบบ American Psychological Association 6 th edition (APA6) (ดูรายละเอียดในหัวข้อ การอ้างอิงในเนื้อหาและการลงรายการเอกสารอ้างอิง)
เอกสารอ้างอิง / References	■ ให้แสดงรายการเอกสารอ้างอิงตอนท้ายของบทความ โดยใช้รูปแบบเอกสารอ้างอิงในระบบ APA โดยผู้เขียนต้องตรวจสอบข้อมูลการอ้างอิงให้ครบถ้วนสมบูรณ์ รวมทั้งรายการเอกสารอ้างอิงจะต้องครอบคลุมรายการที่มีการอ้างอิงในเนื้อหา ■ ให้แสดงรายการเอกสารอ้างอิงโดยเรียงลำดับตามตัวอักษร และให้เรียงรายการเอกสารอ้างอิงที่เป็นสิ่งพิมพ์ภาษาไทยก่อน แล้วจึงตามด้วยรายการเอกสารอ้างอิงที่เป็นสิ่งพิมพ์ภาษาต่างประเทศ ■ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ไม่รับผิดชอบต่อนเนื้อหาที่นำมาจากเว็บไซต์ภายนอกที่ถูกอ้างอิงในบทความในวารสาร ความถูกต้องของ URL ที่ถูกอ้างนั้นสามารถสืบค้นได้เมื่อวันที่ย้ผู้เขียนเขียนบทความ

4.3 การอ้างอิงในเนื้อหา และการลงรายการบรรณานุกรม

4.3.1 การอ้างอิงในเนื้อหาแบบนามปี ในระบบ APA

- (1) การอ้างอิงในเนื้อหาแบบนามปี 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 และชยัน 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, ชยัน อดทน, และมานะ พายยาม, 2559, น. 1) ครั้งถัดไป (เก่ง เขียนดี และคณะ, 2559, น. 3), ครั้งแรก (Smith, Adam, & Potter, 2016, p. 101) ครั้งถัดไป (Smith et al., 2016, p. 102)
- (5) กรณีผู้แต่ง 7 คนขึ้นไป ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่ง คนที่ 1 และตามด้วยคำว่า “และคณะ” สำหรับผู้แต่งภาษาไทย และ “et al.” สำหรับผู้แต่งชาวต่างชาติ เช่น (เก่ง เขียนดี และคณะ, 2559, น. 1), (Smith et al., 2016, p. 101)
- (6) สิ่งพิมพ์คนละรายการ พิมพ์คนละปี แต่มีผู้แต่งคนเดียวกัน หรือกลุ่มเดียวกัน และผู้เขียนต้องการอ้างอิงพร้อมๆ กัน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่ง ตามด้วยปีที่พิมพ์ โดยเรียงลำดับปีที่พิมพ์จากเก่าไปใหม่ และคั่นระหว่างปีด้วยเครื่องหมาย “,” เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555, 2559), (Smith, 2014, 2016)
- (7) สิ่งพิมพ์คนละรายการ พิมพ์ปีเดียวกัน แต่มีผู้แต่งคนเดียวกัน หรือกลุ่มเดียวกัน และผู้เขียนต้องการอ้างอิงพร้อมๆ กัน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่ง ตามด้วยปีที่พิมพ์ โดยลงอักษร ก, ข, ค กำกับหลังปีที่พิมพ์สำหรับผู้แต่งคนไทย และ a, b, c สำหรับผู้แต่งชาวต่างประเทศ และคั่นระหว่างปีด้วยเครื่องหมาย “,” เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555ก, 2555ข), (Smith, 2014a, 2014b)
- (8) การอ้างอิงสิ่งพิมพ์หลายรายการ ผู้แต่งต่างกัน พร้อมกัน ให้คั่นแต่ละรายการด้วยเครื่องหมาย “;” เรียงลำดับตามตัวอักษรชื่อ (หรือนามสกุล) ผู้แต่ง เช่น (เก่ง เขียนดี, 2559; มานะ พายยาม, 2558), (Adam, 2014; Smith & Potter, 2016)
- (9) กรณีผู้แต่งที่เป็นหน่วยงานหรือสถาบัน ให้ลงรายการครั้งแรกด้วยชื่อเต็มของหน่วยงาน/สถาบัน และตามด้วยชื่อย่อในวงเล็บ “[...]” และการอ้างครั้งต่อไปใช้แต่ชื่อย่อ ยกเว้น

- การอ้างอิงมหาวิทยาลัยให้ใส่ชื่อเต็มทุกครั้ง เช่น ครั้งแรก (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ [สสส.], 2558) ครั้งถัดไป (สสส., 2558)
- (10) กรณีที่เป็นเอกสารไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง ให้แสดงรายการโดยระบุชื่อสิ่งพิมพ์นั้นแทนชื่อผู้แต่ง โดย หากเป็นสิ่งพิมพ์ประเภทบทความ ให้ใส่ชื่อบทความ ในเครื่องหมายอัฒประกาศ เช่น (“นโยบายสาธารณะ”, 2559) หากเป็นสิ่งพิมพ์ประเภทหนังสือให้ใส่ชื่อหนังสือโดยใช้ตัวเอน เช่น (*มาตรฐานการเผยแพร่ผลงานวิจัยและผลงานทางวิชาการ*, 2555)
- (11) กรณีการอ้างอิงถึงสิ่งพิมพ์ที่ปรากฏในเอกสารอื่น ให้ลงรายการโดยภาษาไทยใช้คำว่า “อ้างถึงใน” และภาษาต่างประเทศใช้ “as cited in” เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555 อ้างถึงใน มานะ พายยาม, 2559), (Smith, 2015 as cited in Adam, 2016) ในกรณีนี้ให้ผู้เขียนแสดงรายการเอกสารอ้างอิงท้ายบทความเฉพาะรายการที่ตนเองอ่านมาโดยตรง เช่น จากตัวอย่างรายการเอกสารอ้างอิงท้ายบทความจะมีเฉพาะรายการของ “มานะ พายยาม, 2559” เท่านั้น ไม่ต้องแสดงรายการของ “เก่ง เขียนดี, 2555”
- (12) การอ้างอิงข้อมูลจากการสัมภาษณ์ 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) ทำยบทความ จะต้องเป็นรายการเอกสารที่มีการอ้างอิงในเนื้อหาบทความ (Citation in text) เท่านั้น
- การลงรายการบรรณานุกรมสำหรับสิ่งพิมพ์แต่ละประเภท มีรายละเอียดดังนี้

ประเภทสิ่งพิมพ์	รูปแบบการลงรายการบรรณานุกรม
หนังสือ / ตำรา (Book)	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์) ./ ชื่อเรื่อง./ สถานที่พิมพ์./ ชื่อสำนักพิมพ์.
บทความในหนังสือรวม บทความ (Chapter in book)	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์) ./ ชื่อบทความ./ ใน/ ชื่อบรรณาธิการ./ (บก.) ./ ชื่อหนังสือ./ (น./ เลขหน้า-เลขหน้า) ./ สถานที่พิมพ์./ ชื่อสำนักพิมพ์. Author(s) ./ (year of publication) ./ Article title. / In/ Editor/ (Ed. ถ้ามีหลายคน ใช้ Eds) ./ Book title. / (p. ถ้ามีหลายหน้าใช้ pp./ page number- page number) ./ Place./ Publisher.
บทความในวารสาร (Journal Article)	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์) ./ ชื่อบทความ./ ชื่อวารสาร./ ปีที่/ (ฉบับที่) ./ เลขหน้าที่ปรากฏ บทความ-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.
เอกสารการประชุมทาง วิชาการ (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.
ผลงานนำเสนอในงาน ประชุมวิชาการ (Paper Presentation)	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่น่าสนใจ) ./ เดือนที่น่าสนใจ) ./ ชื่อผลงาน./ การนำเสนอในชื่อ การประชุมหรือการสัมมนา./ สถานที่จัดการประชุม. Author(s) ./ (year of publication, / month) ./ title. / In/ Title of Conference. / Place.
หนังสือแปล (Translated Book)	ชื่อผู้แต่งหนังสือต้นฉบับที่แปลเป็นภาษาไทยแล้ว./ (ปีที่พิมพ์หนังสือแปล) ./ ชื่อหนังสือที่แปลแล้ว./ [ชื่อหนังสือต้นฉบับ] ./ (ชื่อผู้แปล, / ผู้แปล) ./ สถานที่ พิมพ์หนังสือแปล./ สำนักพิมพ์./ (ต้นฉบับพิมพ์/ ปี/ ค.ศ. หรือ พ.ศ. ที่พิมพ์ต้นฉบับ)
วิทยานิพนธ์ และ ปริญญาานิพนธ์ (Thesis)	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์) ./ ชื่อวิทยานิพนธ์หรือปริญญาานิพนธ์./ (วิทยานิพนธ์ชื่อ ปริญญา) ./ ชื่อสถาบันการศึกษา. Author. / (year of published) ./ Doctoral dissertation or Master's thesis Title. / (Doctoral dissertation or Master's thesis) ./ Institute.
บทความจาก หนังสือพิมพ์ (Newspaper)	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์, / วัน/ เดือน) ./ ชื่อบทความ./ ชื่อหนังสือพิมพ์, น./ เลขหน้า. Author. / (year of published, / mm/ dd) ./ Article title. / Newspaper Title, p./ page number.
ราชกิจจานุเบกษา (Royal Thai Government Gazette)	ชื่อกฎหมาย./ (ปี, / วัน/ เดือน) ./ ราชกิจจานุเบกษา./ เล่ม/ เลขเล่ม/ ตอน/ เลขตอน./ หน้า/ เลขหน้า-เลขหน้า.

ประเภทสิ่งพิมพ์	รูปแบบการลงรายการบรรณานุกรม
เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ หรือเอกสารจาก ฐานข้อมูล (Databases)	ชื่อผู้แต่ง./ (ปี)./ชื่อเอกสาร./สืบค้นเมื่อ/วันที่/เดือน/ปี./จาก/URL (แบบย่อ*) หรือ ชื่อฐานข้อมูล Author./ (year of published)./Title./Retrieved/mm/dd,/year,/from/URL or name of database
ข้อมูล/เอกสารจาก Facebook	ชื่อผู้แต่ง./ (ปี./เดือน/วัน)./ชื่อเรื่อง/[Facebook status update]./สืบค้นเมื่อ/ วันที่/เดือน/ปี./จาก/URL Author./ (year of published,/month/day)./Title./[Facebook status update]./Retrieved/mm/dd,/year,/from/URL
ข้อมูล/เอกสารจาก Twitter	ชื่อผู้แต่ง./ (ปี./เดือน/วัน)./ชื่อเรื่อง/[Tweet]./สืบค้นเมื่อ/วันที่/เดือน/ปี./จาก/URL Author./ (year of published,/month/day)./Title./[Tweet]./Retrieved/ mm/dd,/year,/from/URL

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

■ คำย่อสำหรับการลงรายการเอกสารอ้างอิง

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

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

- (1) การอ้างอิงในเนื้อหา (In-text citation)
 จากการทบทวนงานวิจัย (ชื่อผู้แต่ง, อยู่ระหว่างรอพิมพ์) พบว่า.....
 จากการทบทวนงานวิจัย (Author, forthcoming) พบว่า.....
- (2) การอ้างอิงในรายการเอกสารอ้างอิง (References)
 ชื่อผู้แต่ง. (อยู่ระหว่างรอพิมพ์). ชื่อบทความ. ชื่อวารสาร.
 Author. (forthcoming). Article title. Journal.

เอกสารอ้างอิง

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

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

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

PSPA J

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

